



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 | shuttesrstock.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 Westministerdemokratien 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 Definitorische 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	Vetospieler 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 Vetospieler 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 hängt 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 Willemens 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. Willemens – 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 Willemens 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. Diagonal 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 übernahmen 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 Adoptionsfähigkeit 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 Führungschwäche 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 politikwissenschaftlichen *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 variierten 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; Körösényi 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 Theorie-debatte 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 Führungsfor- schung nicht im Gegenstand der parlamentarischen Führung wider. In den genannten Handbüchern findet sich kein Kapitel zu parlamentari- scher Führung. Ausnahme ist Coutos Sammelband, in dem sich Lan- cester dezidiert mit dem Thema beschäftigt. In diesem nur neun Seiten langen Aufsatz reißt der Autor in der Summe mehr Themen im Zu- sammenhang von Führung und Parlament an als andere in ganzen Sammelbänden.⁵³ Weitere Beiträge sind an einer Hand abzuzählen. Fliegauf 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 Parla- menten. 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 stattfin- den.⁵⁵ Es wird insgesamt oft auf einzelne Akteure Bezug genommen, so die Führungsleistung des Fraktionsvorsitzenden oder des Parla- mentspräsidenten.⁵⁶ Außerdem spielt die Beziehung zwischen Regie- rung 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. Fliegauf/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 Fraktionsmanage- ment der Regierungsfraktionen; 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-Pederse in 2010.

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

56 Vgl. Bailer et al. 2008 zu Fraktionsvorsitzenden im Europäischen Parlament; Peter- sen/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; Warner 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., Mezeys *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 hinaus gehende 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-Präsidentenhaus 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. Esaïasson/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.

hang präzise herausgearbeitet werden können. Außerdem ist von Interesse, ob, und wenn ja in welchen Mustern, politische Führung in Parlamenten sichtbar wird, und ob diese in einer Typologie parlamentarischer Führung konzeptionalisiert werden können. Das übergeordnete Ziel ist ein holistisches Konzept zur parlamentarischen Führung.

Daraus ergeben sich für verschiedene Analysebereiche einige spezifischere Fragen, die jeweils kurz erläutert werden sollen:

Bereich Begriff / Definition: Welche Begriffsdimensionen hat politische Führung? Welche Definition politischer Führung ist für den Zusammenhang der Studie sinnvoll und wie ist konkret parlamentarische Führung definiert? Über welchen theoretischen Zugang soll die Analyse parlamentarischer Führung erfolgen?

Der Forschungsstand hat deutlich gemacht, dass es eine fast unübersichtliche Definitionsvielfalt zum Führungsbegriff gibt. Diese Studie will im Hinblick auf ihre spezifische Problemstellung Schneisen in dieses Dickicht schlagen, um für die parlamentarische Führung sinnvolle Begriffsdimensionen ausfindig zu machen. Das Ziel ist es, eine kohärente Definition parlamentarischer Führung vorstellen zu können. Es gilt zu untersuchen, mit welchem theoretischen Hintergrund das Forschungsziel am sinnvollsten zu erreichen ist.

Bereich Konzept/Analysekategorien: Wie gestaltet sich der Handlungskorridor, der die Ausprägung und Beschaffenheit der parlamentarischen Führung modelliert? Welche Typen parlamentarischer Führung ergeben sich daraus?

Basierend auf dem theoretischen Zugang und der Definition geht es darum, den Rahmen, in dem sich parlamentarische Führung bewegt, sauber zu identifizieren, um das Konzept parlamentarischer Führung für jeden parlamentarischen Kontext nutzbar zu machen. Eventuell zu beobachtende Muster parlamentarischer Führung sollen in einer Typologie erfasst werden.

Bereich Relevanz: Welche Relevanz hat Führung grundsätzlich im parlamentarischen Kontext und welcher Nutzen zeigt sich nach der empirischen Anwendung eines Führungskonzepts auf Parlamente?

Die Relevanz der Führung wird prinzipiell unterstellt, es wird aber die Aufgabe der Studie sein, diese präzise zu begründen und im Nach-

klang des Vergleichs parlamentarischer Führungsstrukturen den Nutzen genau zu bewerten.

Die Frage „Which method of inquiry [...] is superior?“⁷⁰ treibt jede wissenschaftliche Arbeit um. Es gibt aber keine uniforme Antwort darauf, sondern sie ist abhängig vom Erkenntnisinteresse und damit der Natur der Fragestellung und der Struktur des zur Verfügung stehenden Datenmaterials.⁷¹ Für das dargelegte Erkenntnisinteresse dieser Arbeit wurde entschieden, parlamentarische Führung in Form einer vergleichenden Analyse zu untersuchen.

Die lange Tradition des Vergleichs zeigt sich daran, dass er seit Aristoteles das Herzstück der Entwicklung politischer Theorien und der wissenschaftlichen Erforschung des Politischen bildet und zu einer zentralen wissenschaftlichen Erkenntnismethode geworden ist.⁷² Jahn bemängelt allerdings eine fehlende methodische Reflexion in der deutschen Politikwissenschaft.⁷³ Ragin betont, dass es sich bei der komparativen Methode nicht einfach nur um den *bastard cousin* der statistischen Methode handele, sondern als nicht-experimentelles wissenschaftliches Vorgehen um eine eigenständige „Methode zum systematischen Vergleich einer begründeten Auswahl an Fällen zum Zweck der Entwicklung und Überprüfung von Hypothesen“.⁷⁴

Dem Vergleich als Methode werden Vor- und Nachteile zugeschrieben: durch einen Vergleich können übersichtlich geordnete Erkenntnisse gewonnen, gruppenspezifische Betrachtungsweisen aufgelöst, Verallgemeinerungen kontrolliert und Hypothesen geprüft werden. Auch können Typologien und Klassifizierungen sowie Theorien entwickelt, getestet und verfeinert werden.⁷⁵ Grenzen der vergleichenden

⁷⁰ Van Evera 1997: 55.

⁷¹ Vgl. Ebd.

⁷² Dies konstatieren quasi alle Studien, die sich mit dem Vergleich beschäftigen. Vgl. Mair 1996: 309; Peters 1998: 1; Almond et al. 2004: 31–32; Abromeit/Stoiber 2006: 18; Berg-Schlosser/Cronqvist 2011: 12; Collier 1993: 105; Ragin 1987: 1. Vgl. zur Entwicklung des Vergleichs in der Politikwissenschaft Hartmann 2003: 31ff.; Caraman 2008: 7ff.; Mair 1996: 312ff.

⁷³ Vgl. Jahn 2005: 55; Jahn 2007: 10.

⁷⁴ Jahn 2005: 57. Vgl. Ragin 1987: 16; Aarebrot/Bakka 2003: 59; Berg-Schlosser/Cronqvist 2011: 30; Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2003: 14–15; Jahn 2006: 19; Lehner/Widmaier 2002: 71–77; Lijphart 1971: 682.

⁷⁵ Vgl. Patzelt 2005: 25–27, 45–45; Keman 2005: 200; Hopkin 2002: 249.

den Methode liegen in der problematischen Konstellation zu vieler Variablen bei zu wenig Fällen, der Verfügbarkeit von Vergleichsfällen, dem *conceptual stretching* und einer unzulässigen Interpretation der Resultate.⁷⁶

Es braucht also ein elaboriertes theoretisches Design aus der Fragestellung heraus und ein logisches Vorgehen, um die Erkenntnisse korrekt einzortieren zu können. Der Vergleich bietet sich insbesondere für Mesolevel-Theorien der Institutionenanalyse an, was der Zielsetzung dieser Arbeit entspricht.⁷⁷ Es stehen verschiedene Strategien zur Verfügung, aber kein Königsweg, der für jeden Vergleich angemessen ist. Welche Methode für seine Durchführung gewählt wird, hängt von der zu untersuchenden Fragestellung ab.⁷⁸

Ein Vergleich kann verschiedene Formen annehmen und er kann paarweise, mit wenigen Fällen oder *cross-national* erfolgen. Fall- und theorieorientierte Vergleiche können wiederum als Einzelfall in vergleichender Perspektive aufgezogen werden – wie dies z.B. in Sammelbänden oft der Fall ist – als Paarvergleich mit einander diametral gegenüber stehenden Fällen oder als theoriegeleiteter Vergleich mit vielen Fällen.⁷⁹ Zwei Elemente stellen den Kern des Vergleichs dar: die Angemessenheit der Vergleichskriterien – Kriterium definiert als Unterscheidungsmerkmal oder Merkmalsdimension – eingebettet in ein Konzept, das die Operationalisierung von Indikatoren ermöglicht, sowie die saubere Fallauswahl.⁸⁰ Bei wenigen Fällen ist die vergleichende Methode in einer fall-orientierten Form sinnvoll. Der Fokus liegt darauf, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten durch dichte Narrative zu entdecken. Damit wird ein tiefgehendes Wissen über eine kleine Anzahl an Fällen erreicht und komplexe Konstellationen und Konfigurationen können dargestellt werden.⁸¹

76 Vgl. Keman 2008: 77; Patzelt 2005: 43–45.

77 Vgl. Peters 2008: 47; Keman 2005: 202; Jahn 2006: 30; Peters 1998: 121.

78 Vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 18; Apter 1996: 373; Caramani 2008: 13. Vgl. für ein mögliches *Research Design* Peters 1998: 30ff. Für den Vergleich stehen experimentelle, statistische und komparative Methoden zur Verfügung, auch kann er synchron oder diachron angelegt sein, vgl. della Porta 2008: 200; Minkenberg/Kropp 2005: 11–12.

79 Vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 32; Patzelt 2005: 37–38.

80 Vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 20,26–30.

81 Vgl. della Porta 2008: 204–206; Caramani 2008: 15; Ragin 1987: x.

Die Fallorientierung lenkt den Blick auf die Fallstudie an sich. Sie will ein besseres Verständnis des Ganzen über den Fokus auf einen Schlüsselaspekt eines Phänomens herstellen. Trotz der wachsenden Beliebtheit von Fallstudien bleibt das Paradox, dass das *Case Study Research Design* weiterhin kritisch gesehen wird (van Evera bezeichnet die Fallstudie als „poor cousin“⁸² unter den sozialwissenschaftlichen Methoden). Die Kritik bezieht sich auf nur locker eingerichtete, nicht generalisierbare Theorien und eine unsaubere Fallauswahl.⁸³ George/Bennet beobachten demgegenüber einen revitalisierten methodologischen Diskurs, der auch eine systematische Analyse der Fallstudie beinhaltet.⁸⁴

Die Grenzen der Fallstudie liegen zum einen in der sogenannten *Selection Bias*, die insbesondere die statistischen Studien beschäftigt. Sie entsteht, wenn Fälle oder Themen entlang der abhängigen Variablen ausgewählt werden. Die Gefahr ist für Fallstudien allerdings geringer und liegt eher darin, dass Vorwissen und damit eine kognitive *Bias* die Fallauswahl leitet. Zum anderen können Fallstudien nur vorläufige Schlussfolgerungen zulassen, wie stark eine Variable zu den Ergebnissen eines Falles beiträgt.⁸⁵

Was genau ist unter einer Fallstudie zu verstehen? Sie ist definiert als „intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light in a larger class of cases (a population)“.⁸⁶ Der Fall an sich wird beschrieben als „the units of observation at any given level of analysis“⁸⁷, „spatially delimited phenomenon (unit) observed at a single point in time or over some period of time“⁸⁸ oder

⁸² Van Evera 1997: 3; Vennesson 2008: 225, der beobachtet, dass Fallstudien zwar überall vorzufinden sind, aber ihr Einfluss variiert.

⁸³ Vgl. Gerring 2007: 2–6; Ebd.: 3–5 für die Gründe der Beliebtheit.

⁸⁴ Vgl. George/Bennett 2005: 6; Ebd.: 8ff. für eine Darlegung der Entwicklung der Fallstudienforschung. Für die Vorteile der Fallstudie vgl. George/Bennett 2005: 19–22/45–47; Berg-Schlosser/Cronqvist 2011: 60; Caramani 2008: 15; Gerring 2007: 37; Van Evera 1997: 55.

⁸⁵ Vgl. George/Bennett 2005: 22–31. Weitere Kritikpunkte sind die Probleme von Einzelfallanalysen und dem potentiellen Mangel an unabhängigen Fällen, vgl. ebd.: 32–33. Vgl. ebenfalls zur Kritik und zur Auflösung der Kritik van Evera 1997: 50–54.

⁸⁶ Gerring 2007: 20. Vgl. auch George/Bennett 2007: 17.

⁸⁷ Keman 2008: 68.

⁸⁸ Gerring 2007: 19.

„phenomenon, or an event, chosen, conceptualized and analysed empirically as a manifestation of a broader class of phenomena or events“⁸⁹. Der typische Fall ist ein Staat, aber genauso sind kleinere Einheiten oder spezifische Institutionen vorstellbar.⁹⁰

Die Integration von Vergleich und Fallstudie eignet sich für das Erkenntnisinteresse dieser Studie am besten: George/Bennett schlagen hierfür die Methode des strukturierten, fokussierten Vergleichs weniger Fälle vor. Strukturiert bedeutet in diesem Zusammenhang, dass grundsätzliche Fragestellungen, die das Forschungsziel festhalten, identifiziert werden und dass diese an jeden Fall gestellt werden, um die Datensammlung zu leiten und zu standardisieren. Dadurch wird ein systematischer Vergleich möglich und die Erkenntnisse können kumuliert werden. Der Vergleich fokussiert sich, indem er nur mit bestimmten zuvor ausgewählten Aspekten des Falles konfrontiert wird.⁹¹ Die Fallauswahl muss in einem fallorientierten Forschungsdesign nicht am Beginn, sondern kann auch im weiteren Verlauf der Forschungsarbeit vorgenommen werden.⁹²

Die Anforderungen an ein Forschungsdesign liegen nach George/Bennett damit in folgenden Punkten:

1. Identifizierung des „Universums“, d.h. der Klasse und der Unterklasse an Ereignissen. Die Fälle müssten *instances* eines Phänomens sein. Am sinnvollsten ist eine gut definierte *smaller-scope subclass* des generellen Phänomens.
2. Entwicklung eines sauber definierten Forschungsziels und einer sinnvollen Forschungstrategie, die die Auswahl und Analyse der Fälle leiten sollen.
3. Anwendung von Variablen, die von theoretischem Interesse für die Erklärung sind.⁹³

89 Vennesson 2008: 226.

90 Vgl. Ragin 1987: x.

91 Vgl. George/Bennett 2005: 67–68/ 70; Gerring 2007: 68–69. Gerring betont, dass es keine Methode gibt, die prädestiniert für Fallstudien ist; auch dies hängt wie erläutert vom Forschungsziel ab. Vgl. zum kontrollierten Vergleich Van Evera 1997: 56ff. Vgl. auch Abromeit/Stoiber 2006: 31; Ragin 1987: 16.

92 Vgl. della Porta 2008: 209.

93 Vgl. George/Bennett 2005: 69/77. Vgl. für eine ausführliche Darlegung der einzelnen Schritte Ebd.: 73–124.

Für diese Studie bedeutet das also, dass erstens der Gegenstand der politischen und parlamentarischen Führung theoretisch sauber hergeleitet und definiert werden muss, dass zweitens die Vorgehensweise zur Entwicklung eines Analyserahmens für parlamentarische Führung präzise erfolgt und dass drittens daraus Variablen abgeleitet werden, die dann im Parlamentsvergleich angewandt werden. Der Aufbau der Arbeit spiegelt diese Prämissen.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich grob in den theoretischen Teil der Kapitel 2 bis 4 sowie in einen empirischen Teil der Kapitel 5 und 6. Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit der politischen Führung und beleuchtet Theorien und Hintergründe des Führungskonzepts. Dazu werden zunächst die Begrifflichkeit und Definitionsprobleme behandelt, bevor die inhaltlichen Dimensionen des Begriffs dargelegt werden und eine Definition politischer Führung erfolgt. Daran anschließend wird der für diese Arbeit gewählte theoretische Zugang vorgestellt, wofür Charakteristika der institutionalistischen Führungsforschung ausgeführt werden und auf die spezifischen Merkmale der interaktionistischen Ansätze hingewiesen wird.

Das dritte Kapitel fokussiert auf die parlamentarische Führung und grenzt den Untersuchungsgegenstand auf Parlamente in parlamentarischen Regierungssystemen ein. Es erläutert den Begriff des Parlaments und weist auf Kennzeichen parlamentarischer Regierungssysteme hin. Daran anschließend widmet es sich der parlamentarischen Führungsforschung, gibt erste Hinweise auf die Relevanz dieses Ansatzes und verortet ihn theoretisch. Bezugnehmend auf den theoretischen Hintergrund der Studie behandelt das Kapitel darüber hinaus die Bedeutung der Kontextfaktoren für die Analyse parlamentarischer Führung. Die in Kapitel 2 erarbeiteten Dimensionen politischer Führung wenden die Kapitel 3.3 und 3.4 auf das parlamentarische Setting an und diese stellen die Positions- und Prozessdimensionen parlamentarischer Führung detailliert vor.

Das vierte Kapitel bildet das Herzstück der Arbeit, da es einen Handlungskorridor parlamentarischer Führung entwickelt und als Re-

sultat daraus Vergleichskategorien und die als Zielsetzung festgehalte-
ne Typologie parlamentarischer Führung ausarbeitet. Nach der Ein-
führung in die Entwicklung des Handlungskorridors (4.1) werden in-
stitutioneller (4.2.) und situativer (4.3) Kontext Punkt für Punkt analy-
siert. Die daraus folgenden Vergleichskategorien werden in 4.4. abge-
leitet und für die folgende Analyse nutzbar gemacht. Außerdem wird
eine Typologie parlamentarischer Führung vorgestellt. Das Kapitel
schließt mit der Fallauswahl für die empirische Analyse.

Im fünften Kapitel wird der Handlungskorridor auf das britische *House of Commons* angewandt. Präzise wird der institutionelle und situative Kontext des Unterhauses analysiert, um abschließend die dortige Akteurskonstellation zu definieren. Das sechste Kapitel verfährt parallel mit dem Kontextfilter und der Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im finnischen *Eduskunta*. Es sollen jeweils *en detail* die Positions- und Prozessdimensionen sichtbar gemacht werden.

Das die Arbeit abschließende siebte Kapitel fasst zunächst die Ergebnisse des Handlungskorridors zusammen, um dann die Typen und Akteurskonstellationen parlamentarischer Führung im House of Commons und im Eduskunta zu vergleichen. Das Fazit schlägt den Bogen zur Einführung in den Gegenstand und geht resümierend nochmals auf den Nutzen des Führungskonzeptes für die Analyse von Parlamen-
ten ein.

2. Politische Führung: Begriff und theoretischer Zugang

2.1 Begriff und Kennzeichen demokratischer politischer Führung

Der Begriff Führung beschreibt ein universelles Phänomen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten, die eine Vielzahl von Herangehensweisen eröffnen. Aus dieser Diversität entsteht eine Interdisziplinarität, die Vorteile wie die gegenseitige Befruchtung von Wissensgebieten birgt, aber auch für eine unübersichtliche Gemengelage der inhaltlichen Möglichkeiten sorgt.⁹⁴

Das (Wieder-)Aufleben des Begriffs *(Political) Leadership* lässt sich zunächst auf Trends in der angelsächsischen Wissenschaft zurückführen, in der deutschsprachigen Forschung hat er seit den 2000er Jahren an Popularität gewonnen. Die Ursache liegt in seiner medialen Attraktivität, auch kann über die Nutzung des Begriffs leichter an die Entwicklungen in der US-amerikanischen Politik und Politikwissenschaft angeknüpft werden.⁹⁵ Die Distanz der deutschen Politikwissenschaft gegenüber „Führung“ und insbesondere gegenüber „Führer“ lässt sich historisch mit Blick auf die NS-Zeit erklären. Die Nutzung des Verbes „führen“ in Zusammenhang mit politischem Handeln wurde oft als anachronistisch wahrgenommen, da eine undemokratische Konnotation des Verordnens, Durchsetzens und Vorgebens mit ihm verbunden sei.⁹⁶ Dieser „semantische[n] Verkrampfung“ könnte aber mit dem Gebrauch der Begriffe *Leader* und *Leadership* begegnet werden.⁹⁷ Solche aus Begriffsangst entstandenen Missverständnisse über politische Führung verstellen den Blick darauf, dass Führung als Analysekonzept neutral genutzt werden kann. So beschreibt Jean Blondel das Themen-

⁹⁴ Vgl. Gebert 2002: 20; Helms 2000: 412.

⁹⁵ Vgl. Jankowitsch 2008: 197.

⁹⁶ Vgl. Holtmann 2008: 7.

⁹⁷ Vgl. Speich 2005: 68.

feld folgendermaßen: „Leadership is as old as mankind. It is universal, and inescapable. It exists everywhere. (...) Wherever a group exists, there is always a form of leadership“⁹⁸. Führung ist als Teil jeder menschlichen Organisation zentral für alle sozialen Aktivitäten.⁹⁹

Aspekte der politischen Führung haben von jeher bei der Betrachtung von Staatsleitung, Herrschaftsformen und Legitimität eine Rolle gespielt.¹⁰⁰ Ohne tief in die Ideengeschichte einzusteigen, sollen aber zumindest einige Beispiele schlagwortartig vorgestellt werden. So diskutiert bereits Platon die Frage, welche Eigenschaften ein Herrscher haben muss, um einen Staat gut führen zu können.¹⁰¹ Niccolò Machiavelli beschäftigt sich in seinem Hauptwerk *Der Fürst* mit einem realpolitischen Zugang zu politischer Führung, indem er Führungseigenschaften eines Fürsten identifiziert und damit die erste Handlungsanleitung zur politischen Führung entwickelt.¹⁰² Im 20. Jahrhundert beschäftigt sich Max Weber mit der Frage, nach welcher politischen Führung eine Massendemokratie verlangt.¹⁰³ Weber arbeitet drei Formen der Legitimation politischer Herrschaft heraus: Tradition, (persönliches) Charisma oder rational-legale Satzung. Ihnen stellt er zwei Typen der Demokratie gegenüber: die führerlose Demokratie und die plebiszitäre Führerdemokratie.¹⁰⁴

Für die präzise Nutzung des Führungsbegriffs ist eine Abgrenzung zu verschiedenen Begriffen erforderlich.¹⁰⁵ Führung steht im Zusammenhang mit *Macht*. Kenneth F. Janda zufolge liegt dies an einem ähn-

98 Blondel 1987: 1.

99 Vgl. Keohane 2010: 3; Keohane 2014: 25.

100 Vgl. Jankowitsch/Wineroither 2008: 90. Vgl. auch Wren 2007: 2–4 für eine eindrucksvolle Analyse der politischen Philosophie zum Thema politische Führung. Er argumentiert, dass es Fiktionen und Implicit Theories gebe, mit denen man die Entstehung der Notwendigkeit von Führung erklären könne.

101 Vgl. Platon 2011: 189 (473d), 225 (503a); Jankowitsch/Wineroither 2008: 91–92; Straßenberger 2012: 193.

102 Vgl. Machiavelli 1978: 92ff.; Jankowitsch/Wineroither 2008: 101–102; Bell 2011: xxiii.

103 Vgl. Schluchter 2009: 232. Weber beantwortet diese Frage mit: „Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmaß“, vgl. Weber 1992: 62.

104 Vgl. Weber 1992: 8; Jankowitsch/Wineroither 2008: 106; Bell 2011: xxv. Interessant bei Weber im Hinblick auf die Führungsforschung ist, dass er Charisma als Analysekategorie verwendet. Für eine aktuelle Auseinandersetzung mit Weber und politischer Führung vgl. Schluchter 2009 und Straßenberger 2012.

105 Vgl. Northouse 2010: 4.

lichen konzeptionellen Analyserahmen, sodass *Leadership*-Phänomene als Unterkategorie von Macht-Phänomenen bzw. als spezielle Form von Macht existieren.¹⁰⁶ Wichtig ist folgende Differenzierung: Führung ist nicht ohne Macht denkbar, aber nicht alle Machtbeziehungen sind Belege für Führung.¹⁰⁷ Macht besteht genau wie Führung aus einer Beziehung zwischen Führung und Gefolgschaft (Führung ohne Gefolgschaft kann es nicht geben) und letztere kann sich ihr – ausgehend vom Kontext einer demokratischen politischen Führung – auch verweigern.¹⁰⁸ Die Besonderheit der Führung liege darin, dass diese nicht nur die Gebundenheit von Führenden und Geführten beanspruche, sondern auch die Bereitschaft der Geführten, „ihre Handlungen an die Handlungserwartungen der Führenden zu binden“.¹⁰⁹ So kommt Baecker zu der Schlussfolgerung, dass „Führung als eine Variante von Machtausübung“¹¹⁰ zu begreifen sei.

Ronald Heifetz betont die Unterscheidung zwischen Führung und *Autorität*. Akteure mit formaler Autorität hätten ihre Macht durch ein formales institutionelles Prozedere erhalten, um bestimmte Leistungen durchzuführen.¹¹¹ Erst mit der Konfrontation einer *adaptive challenge*, für die besondere Kräfte mobilisiert werden müssen, entstehe Führung; der Umgang mit Routineproblemen sei nur eine Management- und keine Führungsaufgabe.¹¹²

Klaus von Beyme verweist auf die in der Bundesrepublik eher als die Führungsforschung beheimatete *Elitenforschung*.¹¹³ Eine austauschbare Nutzung der Begriffe *Führung* und *Elite* missachte aber die unterschiedlichen Bedeutungsfelder. Elite sei nicht per se ein Begriff mit politischer Bedeutung, da er die Inhaber von Spitzenspositionen in bestimmten Hierarchien umfasse und sich die Elitenforschung somit

¹⁰⁶ Vgl. Janda 1972: 57–58; Holtmann 2008: 7; Hennecke 2005: 80; Burns 1978: 12. Deshalb ist die Differenzierung zutreffend, dass alle *Leader* Machträger, aber nicht alle Machträger *Leader* sind, vgl. Burns 1978: 18.

¹⁰⁷ Vgl. Nye, Jr. 2010: 305–306.

¹⁰⁸ Vgl. Ebd.: 311.

¹⁰⁹ Baecker 2009: 37.

¹¹⁰ Ebd.: 41. Vgl. ähnlich Blondel 1987: 3.

¹¹¹ Vgl. Heifetz 2010: 12/14.

¹¹² Vgl. Ebd.: 14/16.

¹¹³ Vgl. von Beyme 1987: 857–858.

vornehmlich mit den sozialstrukturellen Gegebenheiten innerhalb einer gesellschaftlichen Schicht beschäftigte.¹¹⁴

Politische Führung wird oft mit *Regieren* assoziiert. Zugleich wird *Regieren* aufgrund des Wortstammes mitunter ausschließlich auf die Institution „Regierung“ bezogen.¹¹⁵ Gerade die deutsche Politikwissenschaft definiert Führung dezidiert als Teilaспект und Aufgabe des Regierens und beleucht deshalb insbesondere die Führungsstile von Regierungschefs.¹¹⁶

Politikwissenschaftlichen *Steuerungstheorien* wiederum geht es um die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten für Finanzierungs-, Regulierungs- oder Koordinierungsprobleme und die Präzisierung staatlicher Interventionen in die Gesellschaft.¹¹⁷ Im Gegensatz zum Steuerungsbegriff, der stärker *policy*-orientiert und systemtheoretisch geprägt ist, eröffnet die *Leadership*-Forschung eher eine akteurs- und handlungstheoretische Perspektive.¹¹⁸

Politische *Strategie* als weiterer mit Führung zu verbindender Begriff entstand aus der Herausforderung, Ereignisse angesichts komplexer werdender Entscheidungsprozesse zu kalkulieren.¹¹⁹ Strategien greifen an dieser Stelle als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“.¹²⁰ Strategieentwicklung kann ein Instrument und eine Handlungsmaxime für Führung sein, ist aber kein eigenständiges Konzept, um die Prozesse im Ganzen zu verstehen. Gleichzeitig bietet sich grund-

¹¹⁴ Vgl. Ebd.: 858–859.

¹¹⁵ Dies entspricht dem Grundtenor der deutschsprachigen Forschung zumindest bis vor einigen Jahren. Vgl. zur deutschen Regierungsforschung Hartwich/Wewer 1991; Holtmann 2008: 8; Derlien 1990: 77; Hennecke 2010: 125.

¹¹⁶ Vgl. Korte/Fröhlich 2004: 187; Hartwich 1990: 15; Helms 2005b: 13; Hellwein 1970: 42–43.

¹¹⁷ Vgl. Burth/Görlitz 2001: 7/9. Sie entwickelten sich Mitte der 70er Jahre als Folge von Theorien zur politischen Planung, um perspektivisch von der Binnenstruktur des politischen Systems auf die Umweltbeziehungen zu Implementationsakteuren und Steuerungsadressaten zu wechseln. Interessanterweise konstatieren die Autoren ähnlich wie die Forscher im Bereich der politischen Führung die mangelnde theoretische Integration und eine unsystematische Beschäftigung mit den komplexen Fragestellungen, vgl. Ebd.: 9.

¹¹⁸ Vgl. Helms 2005b: 15.

¹¹⁹ Vgl. Raschke/Tils 2007: 11.

¹²⁰ Ebd.: 127.

sätzlich eine zusammenhängende Betrachtung von Strategie und Führung an.¹²¹

Der Begriff der *Governance* fokussiert auf Handlungsbedingungen und -formen und dient vornehmlich als Rahmenbegriff und weniger als komplettes Theoriegerüst. Er umfasst die zwischen den Akteuren bestehenden Koordinationsformen und gilt als Oberbegriff für die verschiedenen Muster ihrer interdependenten Beziehungen.¹²² Somit stehen die Konzepte der politischen Führung und der *Governance* komplementär zueinander.¹²³

In der Zusammenfassung wollen alle sieben Begriffe politische Entscheidungsprozesse und Verantwortungsstrukturen erklären. Der Querschnittscharakter der politischen Führung macht sie gemeinsam mit ihrer Existenz in allen politisch-sozialen Zusammenhängen so attraktiv.¹²⁴

Führung ist zwar ein zentrales Charakteristikum der Politik, aber bei politischen Prozessen erscheint es schwer, ihre Kausalzusammenhänge zu erkennen und Führungsleistungen zuzuordnen.¹²⁵ In der Folge scheint es in der Politikwissenschaft wenig Fortschritt zu geben und die Theoriebildung und Konzeptionalisierung aus anderen Bereichen zu kommen.¹²⁶ Auch die zeitgenössische politische Theorie vernachlässige den Führungsaspekt, mit der Folge eines Missverständnisses.

¹²¹ Vgl. Raschke/Tils 2007: 25–26. Dabei ist die exekutive Ausrichtung des von den Autoren genutzten Führungs begriffs offen gelegt: führungsstarke Regierungen haben also eine hohe Strategiefähigkeit. Vgl. auch Glaab 2013: 350. Glaab begründet dies damit, dass beide Begriffe mit akteurzentrierten und handlungstheoretischen Ansätzen analysiert werden können, vgl. Ebd.

¹²² Vgl. Holtmann 2008: 12; Hennecke 2010: 134; Benz et al. 2007: 9/13.

¹²³ Vgl. König 2008: 25. Allerdings verweist Hennecke 2010: 135 auf die trotz allem unterschiedliche Akzentsetzung der interaktionistisch ausgerichteten Führungs forschung und der strukturalistisch geprägten *Governance*-Forschung: erstere habe in der Verbindung von persönlichen und strukturellen Aspekten die Möglichkeit, die konkreten Situationen nicht nur nachträglich zu analysieren, sondern auch die Akteure entsprechend antizipierend beraten zu können.

¹²⁴ Vgl. Helms 2005b: 14.

¹²⁵ Vgl. Elcock 2001: 16; Bell 2011: xxiv.

¹²⁶ Vgl. Hartley/Bennington 2011: 211; O’Malley 2012: 395; Körösényi 2005: 358–359; Nabers 2011: 121; Paige 1972: 6, Elcock 2001: 16, Janda 1972: 47; Helms 2000: 418.

ses über die Bedeutung von Führung in einem demokratischen Regierungssystem.¹²⁷

Bevor auf die Charakteristika der *politischen* Führung eingegangen wird, soll die *demokratische* politische Führung präzisiert werden, da auch die politische Theorie dies in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus rückt.¹²⁸ Politische Führung existiert sowohl in demokratischen als auch in autoritären Regimen, deshalb ist es wichtig, an dieser Stelle festzuhalten, dass hier demokratische politische Führung im Mittelpunkt steht:

„Führung und Demokratie gelten häufig als gegensätzliche Konzepte. Während sich mit Führung die Vorstellung einer strategisch ausgerichteten, effizienten und verantwortlichen Politik verbindet, die von einer kleinen Gruppe ausgewählter Personen geleistet wird, beruht die Demokratie auf der normativen Idee einer Selbstregierung des Volkes“.¹²⁹

Dieser Themenbereich ergibt sich aus dem bereits angedeuteten Paradox zwischen dem den demokratischen Systemen zugrunde liegenden Gleichheitsprinzip und der herausgehobenen Stellung des *Leader*. Führung enthält eine Konnotation der Unterordnung, der Hierarchie und der Exklusion, die den demokratischen und repräsentativen Ideen zuwider läuft. Ruscio fasst dies folgendermaßen zusammen:

„the dilemma of leadership in a democracy, to put a finer point on it, is the process of constraining rulers because we fear them, even as we empower them to lead society in its collective pursuit of its noblest and most ambitious aspirations“.¹³⁰

Die Herausforderungen, mit denen moderne demokratische politische Führung konfrontiert ist, liegen in der ständigen unsicheren Legitimität einer Führungsperson und der kontinuierlich notwendigen Über-

¹²⁷ Vgl. Körösényi 2005: 358–359, der konstatiert, dass Führung keinen besonderen Stellenwert in der Demokratietheorieentwicklung einnehme. Vgl. aber z.B. Straßenberger 2012 für eine Diskussion des Führungsbegriffs bei Robert Michels, Max Weber und Joseph Schumpeter.

¹²⁸ Vgl. Ruscio 2008; Kane/Patapan 2012; Wren 2007; Femia/Körösényi/Slomp 2009: 3.

¹²⁹ Straßenberger 2012: 193.

¹³⁰ Ruscio 2008: x. Damit steht die demokratische politische Führung im Gegensatz zur hierarchischen Führung, die auf Befehl und Gehorsam basiert, vgl. Hennecke 2005: 81–82; Gottschalk 2013: 32.

zeugungsarbeit und Herstellung von Responsivität.¹³¹ Die Chancen erfolgreicher Führung müssen maximiert, während eine mögliche Bedrohung für die Demokratie minimiert werden müssen. Die demokratische politische Führung zeichnet sich durch diese nicht aufzulösende Spannung aus, die ihr demokratische Autorität verleiht. Dies geschieht über ihre Einbettung in einen institutionellen Kontext, der Missbrauch durch die Etablierung von Verantwortlichkeitsmechanismen verhindert.¹³² Die Differenz im Status zwischen *Leader* und *Follower* erfolgt im Rahmen einer demokratisch legitimierten Arbeitsteilung, bei der die *Follower* jederzeit das Rückholrecht politischer Führungsmöglichkeiten haben.¹³³

Politische Führung ist ein eigener Bereich der *Leadership*-Forschung. Der Begriff evoziert grundlegende politikwissenschaftliche Fragen, wie z.B. nach der Legitimierung politischer Herrschaft und den Möglichkeiten des Regierens in komplexen Gesellschaften.¹³⁴ Das entscheidende Element der politischen Dimension von Führung ist ihre Legitimierung durch Wahlen. Politische Führer haben deswegen politische Autorität, weil sie durch eine demokratisch durchgeführte Wahl ein Mandat erhalten haben.¹³⁵ Diese enge Definition politischer Führung hat den Nachteil, dass sie andere, eventuell ebenfalls wichtige Erscheinungsformen politischer Führung ausschließt. Helms schlägt als Schlüsselkriterium die genuin politische Motivation der Führenden und die Beeinflussung und Mitgestaltung von politischen Entschei-

¹³¹ Vgl. Kane/Patapan 2012: 1-2/15; Fagagnini 2000: 291; Kane/Patapan/ 't Hart 2011: 2; Hendriks/Karsten 2014: 41; Wren 2007: 1; Ruscio 2008: ix/3; Mughan/Patterson 1992: 9; Glaab 2010: 326.

¹³² Vgl. Ruscio 2008: 4/6; Kane/Patapan 2012: 11-12; Wren 2007: 1; Hendriks/Karsten 2014: 41-42. Max Weber hat seine plebisitäre Führerdemokratie als Lösung für dieses Problem im Sinn gehabt, wie Straßenberger aufzeigt: „die politische Integration der von der politischen Macht ausgeschlossenen Wählermassen und die Eröffnung von Handlungs- und Entscheidungsräumen für verantwortliches Führungshandeln“, Straßenberger 2012: 208.

¹³³ Vgl. Schmid 2005: 258; Morrell/Hartley 2006: 485; Fagagnini 2000: 291; Jones 1989: 6; Hartley/Benington 2011: 204; Kaina 2001: 795; Körösényi 2005: 378.

¹³⁴ Vgl. Femia/Körösényi/Sloomp 2009: 4; Hartley/Benington 2011: 203; Dittgen 1999: 249; Körösényi 2009: 100.

¹³⁵ Vgl. Morrell/Hartley 2006: 484-486; Hartley/Benington 2011: 204; Dittgen 1999: 249.

dungsprozessen vor.¹³⁶ Für den in der vorliegenden Arbeit genutzten Schwerpunkt bleibt die elektorale Basis der *Leadership*-Möglichkeiten sinnvoll. Die Delegation politischer Autorität ist damit demokratisch begründbar und erfüllt den Anspruch einer dezidiert demokratischen politischen Führung.

Es wurde bereits darauf eingegangen, dass politische Führung in einem Großteil der Forschung fast ausschließlich als Institutionalisierung effektiver exekutiver Autorität wahrgenommen.¹³⁷ Die zu Beginn des Kapitels besprochene begriffliche Verengung (zumindest im Deutschen) auf „Regieren“ ergänzt diese Beobachtung.¹³⁸ Diese Beschränkung des Führungskonzeptes sollte allerdings nicht aufrechterhalten werden. Die Besonderheit der politischen Führung liegt erstens gerade darin, dass sie im ganzen politischen System und damit in so unterschiedlichen Arenen wie innerhalb der Regierung, des Parlaments, der Fraktionen, der Parteien, der Verbände, der Verwaltung und auch der Öffentlichkeit stattfindet. Dies geschieht auf globaler, nationaler und lokaler Ebene. Die Mehrteiligkeit und Verzahnung der unterschiedlichen Handlungssarenen ist das Merkmal politischer Führung.¹³⁹ Kane et al. sprechen in diesem Zusammenhang von der *dispersed democratic leadership*, also der zerstreuten demokratischen Führung.¹⁴⁰

¹³⁶ Vgl. Helms 2012c: 5; Helms 2014b: 61. Als Beispiel zieht Ludger Helms in diesem Zusammenhang Führer sozialer Bewegungen heran, die zwar politische Führung ausüben, allerdings nicht auf der Basis einer elektoralen Verantwortlichkeit agieren (allenfalls gegenüber ihren Verbandmitgliedern o. ä.).

¹³⁷ Vgl. Edinger 1990: 513.

¹³⁸ Helms 2010: 3. Helms erkennt aber auch an, dass Führung regierungsferner aufgefasst werden kann, vgl. Ebd. Vgl. außerdem Stoiber 2008: 38. Sein Analyseraster folgt dann dieser Grundannahme und ist ausschließlich auf die Regierung bzw. die Regierung einschränkenden Vetospieler bezogen, vgl. Ebd.: 49.

¹³⁹ Vgl. Fagagnini 2000: 276; Elgie 1995: 4; Grasselt/Korte 2007: 95/198; Baumgartner 1989: 131; Schmid 2005: 257–258. Dies kommt dem oben genannten Einwand von Helms 2012c entgegen, der sich für die weitere Erfassung des politischen Führungsbegriffs ausspricht und die Einbeziehung politischer Motivlagen als Kriterium für die Feststellung politischer Führung.

¹⁴⁰ Vgl. Kane/Patapani/Hart 2011: 1. Elgie 1995: 197 spricht von dieser *dispersed leadership* bei seiner Analyse der Führungsstrukturen im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland und meint damit, dass der Bundeskanzler eingeschränkt ist durch die Minister, Koalitionspolitik, ein einflussreiches Parlament, ein starkes Verfassungsgericht und starken Föderalismus.

Zweitens unterscheidet sich politische Führung von bloßem Management darin, dass auf politischen Wandel abgestellt, eine neue Agenda anvisiert und für beides die notwendige Akzeptanz hergestellt wird.¹⁴¹ Drittens und ergänzend dazu erhält demokratische politische Führung mit James MacGregor Burns' Differenzierung zwischen *transactional* und *transforming Leadership* eine normative Facette. Transaktionale Führung beschreibt den Fall, dass eine Person die Initiative übernimmt und den Austausch mit anderen Gruppenmitgliedern organisiert. Keine Seite verfolgt weitergehende, die Gesellschaft umformende Ziele.¹⁴² Burns subsumiert *Leadership*-Phänomene wie Meinungs-, Gruppen-, Partei-, Legislativ- und Exekutivführung unter diese Kategorie. Wenn *Leader* und *Follower* darüber hinaus noch motiviert und moralisch agieren, erreicht transaktionale Führung eine höhere Ebene. Dies bezeichnet Burns als *transformational leadership*:¹⁴³ Darunter fallen für Burns intellektuelle Führung, Reformführung, revolutionäre Führung sowie Helden und Ideologen.¹⁴⁴

Die Kennzeichen demokratischer politischer Führung lassen sich demnach schlagwortartig folgendermaßen zusammenfassen: Responsivität, Verantwortlichkeit, Legitimität durch das Mandat der demokratischen Wahl, Mehrteiligkeit und Mobilisierung zur Realisierung von Zielen.

2.2 Definitorische Zugänge

Die Herausforderung der Definition des Führungs begriffs liegt darin, dass Führung ein sozialwissenschaftliches Konzept ist, dessen Bedeutung sozial konstruiert ist.¹⁴⁵

„Leadership is unidentifiable in pursuit of the indefinable. Leadership is unidentifiable in the sense that it has no physical manifestation. It is not an object. It does not have substance [...]. Political leadership is not the

¹⁴¹ Vgl. Elcock 2001: 16–17; Fagagnini 2000: 279; Speich 2005: 67. Vgl. ähnlich Tuck 1992: 36–39.

¹⁴² Vgl. Burns 1978: 19.

¹⁴³ Vgl. Ebd.: 20.

¹⁴⁴ Vgl. Ebd.: 141–242.

¹⁴⁵ Vgl. Elgie 1995: 2.

Houses of Parliament, Capitol Hill, or the Elysée Palace. [...] Instead, 'leadership' is an abstraction".¹⁴⁶

Daraus folgt die Umstrittenheit des Führungskonzeptes genauso wie die Allgegenwärtigkeit des Phänomens, seine Unvermeidlichkeit in sozialen Organisationen und seine damit einhergehende Interdisziplinarität.¹⁴⁷ Das Konzept bleibt oft vage und inkohärent, rätselhaft, heikel und kompliziert.¹⁴⁸ Franz Walter fasst zusammen: „Der Begriff Führung ist schillernd, unscharf, nirgendwo exakt definiert, offen für jede weite subjektive Normierung.“¹⁴⁹ Bass und Stogdill stellen in ihrem Handbuch fest: „There are almost as many different definitions of leadership as there are persons who have attempted to define the concept“.¹⁵⁰

Alle Studien, die sich mit Führung beschäftigen, verweisen darauf, dass keine einheitliche, sondern eine Vielzahl an möglichen Definitionen von Führung zur Verfügung stünde.¹⁵¹ Die Abbildung der Vielzahl an zu berücksichtigenden Variablen und der Versuch der Isolierung der relevanten Variablen in einem Modell kann aufgrund der möglichen unüberblickbaren Mehrdimensionalität frustrierend sein, nicht zuletzt weil gewisse Phänomene absichtlich zu Gunsten einer Vereinfachung unberücksichtigt bleiben müssen.¹⁵² Resultierend daraus wird der Begriff Führung nicht per se als sinnvolle Kategorie wahrgenommen. Zum Beispiel lehnt Anton Pelinka den *Leadership*-Begriff voll-

146 Ebd.: 2.

147 Vgl. Mughan/Patterson 1992a: 1; Rejai/Phillips 1997: 7.

148 Vgl. Ahlquist/Levi 2011: 3; Rhodes/t'Hart 2014: 1; Rejai/Phillips 1997: 1.

149 Walter 1997: 1289.

150 Bass/Stogdill 1985: 11. Mughan und Patterson beschreiben die Lage als definitorischen Sumpf, vgl. Mughan/Patterson 1992b: 13. Neuberger zählt 130 Führungsdefinitionen und fragt sich, wie diese Masse an Material systematisch und stringent für einen überblicksartigen Eindruck geordnet werden könne, vgl. Neuberger 2002: 7. Kellerman spricht sogar von 1500 Definitionen und 40 Theorien, die es zum *Leadership*-Konzept gebe, vgl. Kellerman 2012: xxi.

151 Vgl. Yukl 1994: 4; Gast 2010b: 34; Steinle 1995: 524; Edinger 1975: 255. Einen Mindeststandard für die Konzeptionalisierung und Typologisierung von Führung fordern auch Rejai/Phillips 1997: 88.

152 Vgl. Edinger 1975: 259. Edinger sieht darin auch den Grund, warum viele Analysen politischer Führung ihr theoretisches Gerüst eher als Richtlinien als als Regeln nutzen, vgl. Ebd.

ständig ab. Besonders beschäftigt ihn die „analytische[r] Not“¹⁵³ aus der die Nutzung der *Leadership*-Kategorie erfolge, da die Unverbindlichkeit und „Nebelwand“¹⁵⁴ des Begriffs es ermögliche, den komplexen Strukturen des politischen Prozesses auszuweichen.¹⁵⁵

Es gibt allerdings Auswege aus diesem Definitionsproblem. Der Fokus sollte nicht zu sehr auf der Versöhnung der verschiedenen Ansätze liegen, sondern vielmehr auf der Nutzung der verschiedenen bereichernden Optionen, im Sinne des Nachweises eines lebendigen Gegenstandsbereichs. Führung ist ein mehrdeutiges Konzept und es kann kein Theorie und Praxis ideal kombinierendes Führungskonzept oder eine universale Führungsdefinition geben.¹⁵⁶ Der analytisch sinnvollste Weg scheint zu sein, die Definition von *Leadership* von dem Ziel der Studie und der spezifisch zu untersuchenden Führungskonstellation abhängig zu machen.¹⁵⁷ Nannerl Keohane stellt fest, dass sich trotz des wandelnden Charakters von Führung „Familienähnlichkeiten“ auszumachen seien, die generalisierende Aussagen über Führung als Teil sozialer Aktivität ermöglichen.¹⁵⁸ Nach dem Motto: „So we don't need to agree on the definition, but we need to know what the definitions are“¹⁵⁹ werden im Folgenden verschiedene definitorische Zugänge vorgestellt.

Leadership ist eine *Position*. Sie ist auf einer vertikalen und zumeist formalen Hierarchie lokalisiert und bietet dem *Leader* Führungsres-

¹⁵³ Pelinka 1997: 372.

¹⁵⁴ Ebd.: 369

¹⁵⁵ Vgl. Ebd.: 372. Pelinka verweist des Weiteren darauf, dass die Begrifflichkeit für die Untersuchung stabiler liberaler Demokratien zwar nicht brauchbar sei, dafür aber als Instrument der Transitionsforschung sinnvoll genutzt werden könnte, vgl. Ebd.: 376.

¹⁵⁶ Vgl. Hargrove 2003: 2; Sebaldt 2010b: 374; Morrell/Hartley 2006: 485; Rejai/Philips 1997: 88; Gebert 2002: 20–21; Neuberger 2002: 2–3; Kellerman 2012: 195.

¹⁵⁷ Vgl. Bass/Stogdill 1985: 11; Yukl 1994: 4; Gast 2009: 218; Keohane 2010: 9; Hackman 2010: 112. Als Alternative stellt Hackman die *Contingency*-Theorie vor, die die Charakteristika von Situationen identifizieren, die den Einfluss von Leaderverhalten auf kollektive Ergebnisse moderieren. Dies ist natürlich im Prinzip ein unendliches Unterfangen, vgl. ebd: 111.

¹⁵⁸ Vgl. Keohane 2010: 9–11.

¹⁵⁹ Grint 2010: 3. Am vollständigsten gelingt eine solche Darstellung vielleicht Bass/Stogdill 1990. Aber auch Neuberger 2002: 12–15 und Northouse 2010 stellen eine Zusammenschau der Definitionsansätze vor. Gast (2010 und 2011) präsentiert ebenfalls die einzelnen Perspektiven.

sourcen, was gleichzeitig mit der Verantwortlichkeit gegenüber der Gefolgschaft verbunden ist.¹⁶⁰ Eine Position kann der Posten eines Regierungschefs, eines Staatsoberhauptes oder eines Fraktionsvorsitzenden sein. Die Betrachtung der Position birgt das Problem, dass sie und die tatsächliche Ausübung von Führung nicht per se identisch sind, sich aber bedingen können: „Some leaders do not hold top positions; some holders of top positions are not leaders“.¹⁶¹

In Ergänzung dazu kann Führung auch als *Rolle* begriffen werden, da „die Führungsperson ihr eigenes Handeln rollengemäß darstellen“¹⁶² und so Akzeptanz erreichen kann. Die Führungsrolle verknüpft die Führungsposition mit den normativen Erwartungen, die an sie gerichtet werden.¹⁶³ Mit einer Position sind zumeist verschiedene Rollen verbunden.¹⁶⁴ Entscheidend ist dabei, dass zu führen oder zu folgen nicht aus einer charakterlichen Prädestinierung erfolgt.¹⁶⁵

Führung als *Verhalten* steht vor der Herausforderung, *behavioral leader* zu identifizieren, die im Gegensatz zu einem *positional leader* weniger sichtbar sind.¹⁶⁶ Ludger Helms bezeichnet diese Ausrichtung als Konsens, auf den sich die unterschiedlichen Führungskonzepte einigen können. Dabei stehen die Personen und die Beziehung zwischen *Leader* und *Follower* im Vordergrund, die durch ihr Verhalten die Aktionen anderer Beteiligter formen.¹⁶⁷

Führung als *Einfluss*: Führung kann zwar verstanden werden als eine Ausübung von Einfluss und als Instrument zur autoritären Formung der

¹⁶⁰ Vgl. Grint 2010: 4–5; Edinger 1975: 255–256. Gleichzeitig kann eine Position aber auch macheinschränkende Auswirkungen haben, vgl. Blondel 1987: 6.

¹⁶¹ Blondel 1987: 13–14; Genovese/Cox Han 2008: ix; Blondel 1987: 14; Heifetz 2010: 15. Zur Diskussion um die Unterscheidung zwischen wirklichen Führungsfiguren und reinen Machträgern vgl. Blondel 1987: 10, der auf Burns 1978 verweist.

¹⁶² Gast 2011: 25.

¹⁶³ Vgl. Ebd.: 25–26; Wiswede 1990: 9.

¹⁶⁴ Vgl. Elcock 2001: 105–106; Glaab 2010: 326; Glaab 2014: 214; Glaab 2013: 351. Vgl. zu Rollenkonflikten des deutschen Bundeskanzlers Gast 2008.

¹⁶⁵ Vgl. Edinger 1990: 518; Kelley 1988: 146. Diese Argumentation wird dann auch in dem Zusammenhang verwendet, dass *Follower* genau aus diesem Grund eine aktiveren Rolle spielen können, da sie die Möglichkeiten, die sich aus dieser Rolle ergeben, effektiv nutzen können und den Handlungen des *Leader* nicht automatisch ausgeliefert sind, vgl. Kelley 1988: 143.

¹⁶⁶ Vgl. Blondel 1987: 13/15.

¹⁶⁷ Vgl. Helms 2014 b: 59; Edinger 1975: 256.

Gefolgschaft nach den Wünschen des *Leader*.¹⁶⁸ Bei der demokratischen politischen Führung ist mit der Ausübung von Einfluss allerdings die Mobilisierung und die Erzeugung von Zustimmung ohne Zwangsmittel gemeint.¹⁶⁹

Leadership als *persönliche Eigenschaft* hat ihre Grundlage im *Traits Approach*, der die Eigenschaften und sonstigen Charakteristika des Führenden als ausschlaggebend für das Führungsverhältnis einordnet.¹⁷⁰ Besonders in den *Presidential Studies*, die sich mit dem Charakter und den Fähigkeiten der US-Präsidenten beschäftigen, spielt der Faktor Persönlichkeit eine bestimmende Rolle.¹⁷¹ Allerdings ist es für die *Leadership*-Analyse schwierig, Persönlichkeitscharakteristika herauszustellen und zu operationalisieren, es gebe kaum systematische vergleichende Analysen zum Stellenwert der Komponente „Leader“.¹⁷² In diesem Zusammenhang kann der Blick erweitert werden auf den Führungsstil, welcher das Ergebnis von situationellen und institutionellen Einschränkungen in Kombination mit den persönlichen Eigenschaften darstellt.¹⁷³ Insgesamt ist das Verhältnis der Bedeutung von Kontext und Persönlichkeit ein intensiv diskutiertes Feld.

Die Begriffsaurichtung von *Leadership* als *Resultat* fokussiert auf das durch Führung erzielte Ergebnis. Zum einen muss geklärt werden, ob die Effekte den Handlungen eines individuellen *Leaders* zugeordnet werden können und zum anderen, ob der Prozess, durch den die Ergebnisse erreicht wurden, tatsächlich relevant ist.¹⁷⁴ Eine *Leadership*-

¹⁶⁸ Vgl. Bass/Stogdill 1990: 13.

¹⁶⁹ Vgl. Femia/Körösényi/Slomp 2009: 1; Bass/Stogdill 1990: 14; Bell 2014b: 95; Helms 2014b: 60.

¹⁷⁰ Vgl. Grint 2010: 7–8; Northouse 2010: 5; King 2002; Aarts/Blais/Schmitt 2011; Etzersdorfer 1997.

¹⁷¹ Vgl. zur Personalisierung Garzia 2011; vgl. zur Präsidentialisierung der Politik Poguntke/Webb 2005; vgl. zu den *Presidential Studies* Barber 1992. Vgl. zur personalisierten Führung Blondel/Thiébault 2010: 32.

¹⁷² Vgl. Blais 2011: 1–2; Blondel et al. 2010: 263. Auch das Image (und die Projektion dieses Images), das als so bestimmend für die Führungsleistung wahrgenommen wird, ist von den Bedingungen abhängig, die aus dem institutionellen Setting erwachsen, vgl. Gaffney 2001: 121–122; Heifetz 2010: 20; Gouldner 1965: 44–45; King 2002: 3.

¹⁷³ Vgl. Kaarbo 2001: 81.

¹⁷⁴ Vgl. Grint 2010: 9.

Analyse ist nur sinnvoll, wenn Führung einen sichtbaren Effekt auf die Gesellschaft habe.¹⁷⁵

Wildavsky geht davon aus, dass Führung nur Relevanz innerhalb einer *Gruppe* bzw. innerhalb von festen Organisationsstrukturen haben kann, wo in differenzierter Verantwortlichkeit Aufgaben bearbeitet werden, sodass im Prinzip jedes Mitglied der Gruppe Führungsaufgaben übernehmen kann, so lange die Handlungen den Gruppenzielen dienen.¹⁷⁶

Wiswede begreift Führung *funktional* als „zielorientierte soziale Einflussnahme zur Erfüllung von Aufgaben in mehr oder weniger strukturierten Arbeitssituationen“.¹⁷⁷ Unter dieser Perspektive ist Führung eine Leistung, um das System einer Gruppe zu erhalten.¹⁷⁸ So übe jeder Führung aus, der eine Systemfunktion erfülle, selbst wenn er keine formale *Leadership*-Position inne habe.¹⁷⁹ Dementsprechend seien die Grundlagen der Führungsfunktionen dynamische Beziehungen innerhalb des jeweiligen Systems.¹⁸⁰

Nabers verweist auf den prozessbasierten und interaktiven Charakter des Verbes „führen“.¹⁸¹ Führung ist ein interaktiver *Prozess* zwischen *Leader*, *Follower*, ihren Institutionen und den jeweiligen Spielregeln im entsprechenden Kontext.¹⁸² Heifetz schlägt deshalb vor, zunächst die *Leadership*-Aktivität zu analysieren, bevor auf die Fähigkeiten abgestellt wird, die dafür gebraucht werden.¹⁸³

Unter den Begriff *Public Leadership* fallen Kommunikationsstrategien und die (Omni-) Präsenz von Führungsakteuren in den Medien.¹⁸⁴

¹⁷⁵ Vgl. Blondel 1987: 27–28.

¹⁷⁶ Vgl. Wildavsky 1989: 90, 93; Mughan/Patterson 1992b: 13; Ahlquist/Levi 2011: 6; Stogdill 1958: 33; Cartwright/Zander 1968: 305–306.

¹⁷⁷ Wiswede 1990: 4.

¹⁷⁸ Vgl. Gast 2009: 218; Wiswede 1990: 6.

¹⁷⁹ Vgl. Hackman 2010: 109; Gast 2009: 219.

¹⁸⁰ Vgl. Tucker 1992: 36–39; Knickerbocker 1958: 5.

¹⁸¹ Vgl. Nabers 2011: 121.

¹⁸² Vgl. Rhodes/t Hart 2014: 6; Hollander 1993: 29. Vgl. zur Bedeutung der *Follower* Kellerman 2008; Chaleff 2003; Kelley 1988.

¹⁸³ Vgl. Heifetz 2010: 21. Aus einer dialektischen Perspektive lässt sich die Prozesshaftigkeit der politischen Führung ebenfalls schön zeigen, vgl. dazu Collinson 2005.

¹⁸⁴ Vgl. Helms 2012b für die besondere Bedeutung der Medien für demokratische politische Führung.

Diese Ausrichtung steht in engem Zusammenhang mit dem Wandel der politischen Kommunikation und insbesondere der Personalisierung.¹⁸⁵ Cox Han definiert *Public Leadership* allgemeiner als „those actions by officials that citizens either see and hear or read about“¹⁸⁶ Die Regierungsforschung geht von einer Zweidimensionalität in der Politik aus: die erste Dimension der Entscheidungspolitik erfasst die Verfahrensdimension der Politik, während in der zweiten Dimension der Darstellungspolitik adressatengerecht mithilfe der Medien vermittelt, wozu auch die symbolische und öffentlich inszenierte Politik gehören.¹⁸⁷ Deshalb ist *Public Leadership* eher ein Instrument politischer Führung als eine Begriffsdimension.¹⁸⁸

2.3 Definition

Yukl definiert Führung „social influence process whereby intentional influence is exerted by one person over other people to structure the activities and relationships in a group or organization“¹⁸⁹. Auch Northouse bietet eine ähnlich ausgerichtete Definition an: „Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal“.¹⁹⁰ Blondels Definition von politischer Führung – „the power exercised by one or few individuals to direct members of the nation towards action“¹⁹¹ – spielt ähnlich wie diejenige von Elgie – „the process by which governments try to exercise control over public policy decisions“¹⁹² – darauf an, dass politische Führung eine Machtausübung von Akteuren ist, indem sie zu Handlungen anleitet

¹⁸⁵ Vgl. Ohr 2011: 11; Cox Han 2008: 203/207; Glaab 2010: 321.

¹⁸⁶ Cox Han 2008: 202.

¹⁸⁷ Vgl. Grunden 2009: 51–52; Korte/Fröhlich 2004: 15; Glaab 2010: 32; Jarren/Donges 2011: 20, sie benutzen das Begriffspaar Herstellung und Darstellung von Politik.

¹⁸⁸ Vgl. Glaab 2010: 333. Die *Presidential Studies* der US-Forschung identifizieren als Führungsstrategie das *Going Public*, das in Ansprachen, Reisen und Auftritten eine direkte Ansprache des Volkes durch den Präsidenten ermögliche. Auch wenn dies zur Routine des Regierungshandelns geworden ist, können auch dysfunktionale Effekte sichtbar werden, vgl. Glaab 2010: 323; Helms 2012: 652/655.

¹⁸⁹ Yukl 1994: 3.

¹⁹⁰ Northouse 2010: 3 (Hervorhebung im Original).

¹⁹¹ Blondel 1987: 3.

¹⁹² Elgie 1995: 4.

oder Kontrolle im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse ausübt. Führung existiert in jeder Arena des politischen Systems.

Folgende Definition wird für den Fortgang der Arbeit vorgeschlagen: Politische Führung als Phänomen der Macht ist ein aus einer zirkulären Interaktion zwischen Führungsakteuren und Kontext bestehender Einflussprozess zwischen Führenden und Folgenden innerhalb oder zwischen politischen Institutionen und zu identifizieren als Effekt, der als Beleg für die Führungsausübung dient. *Leader* und *Follower* befinden sich in einem zirkulären Prozess von Motivation und Macht austausch.¹⁹³

Die folgende Begriffsdifferenzierung entspricht dem Vorschlag zur Konzentration auf die jeweilige spezifische Führungskonstellation: Führung ist eine Position und ein Prozess.¹⁹⁴ Damit wird der von z.B. Rhodes und 't Hart identifizierten Dichotomie zwischen *Leader* und *Leadership* bzw. Individuum und Prozess Rechnung getragen. Eine *Leadership*-Analyse kann auf die Individuen fokussieren, die mithilfe ihrer Position Führung ausüben oder aber auf den Prozess dieser Führung.¹⁹⁵ Eine Platzierung als Führungsposition reicht nicht aus, sie muss verbunden sein mit einer Führungsaktivität.¹⁹⁶ Insgesamt muss klar sein, dass beide Elemente – Position und Prozess – zwei Seiten der (Führungs-) Medaille sind und in ihrer Verbindung betrachtet werden müssen.

Eine Führungsposition ist definiert als eine Stellung oder eine Platzierung innerhalb des institutionellen Arrangements eines politischen Systems.¹⁹⁷ Folgende Kriterien können für die Identifizierung dieser Position genutzt werden: die Positionen müssen – erstens – demokratisch gewählt sein, zweitens Repräsentanten sein, die – dritt-

¹⁹³ Vgl. Masciulli et al. 2009: 4; Hollander 1993: 31; Edinger 1990: 514; Dion 2011: 77; Gouldner 1965: 20; Wiswede 1990: 23ff; Gebert 2002: 21; Northouse 2010: 5.

¹⁹⁴ Vgl. z.B. Gottschalk 2013: 34ff. Der Autor schlägt drei mögliche Differenzierungen vor: hierarchisch vs. demokratisch; handwerklich vs. inhaltlich-konzeptionell; im engeren Sinn vs. im weiteren Sinne. Vgl. auch Schuett-Wetschky 2004: 20; March/Weil 2005: 7.

Eine weitere Differenzierung ist die zwischen formaler und informeller Führung, vgl. dazu Pannes 2011: 35/39–41/50/85; Grunden 2009: 60–61; Glaab 2014: 213.

¹⁹⁵ Vgl. Rhodes/'t Hart: 2014: 3; Gast 2010a: 15; March/Weil 2005: 7.

¹⁹⁶ Vgl. Blondel 1987: 13; Wren 2007: 1.

¹⁹⁷ Vgl. Blondel 1987: 179; Edinger 1975: 257–258.

tens – stets mit einer möglichen Abwahl konfrontiert sind. Viertens operieren sie in einem konstitutionellen Rahmen, in dem auch das Wahlvolk verortet ist, das ihnen ihre Legitimation gibt.¹⁹⁸ Es ist außerdem unerlässlich, die Positionen, die über einen längeren Zeitraum hinweg existieren, von den jeweiligen Positionsnehmern getrennt zu betrachten. Es geht um die Möglichkeiten der Stellung an sich und nicht um die Person, die sie ausübt, auch wenn selbstverständlich immer Individuen in dieser Position agieren.¹⁹⁹

Die Führungsforschung fokussiert zumeist auf den individuellen Akteur, dessen Wechselbeziehung mit den kollektiven Akteuren eine zentrale Komponente ist:

„Politische Führungsakteure handeln im Rahmen und im Namen von Kollektivakteuren wie Regierungen, Fraktionen oder Parteien. Erst ihre Spitzenposition innerhalb dieser Einheiten verleiht ihnen relevante Machtpotenziale.“²⁰⁰

Das bedeutet, dass kollektive und individuelle Akteure verbunden sind und als Position identifiziert werden können.

Bei der Prozessdimension erweist sich die Identifizierung als komplexer. Grundsätzlich findet ein Prozess zwischen *Leader* und *Follower* innerhalb der Bedingungen des Kontextes statt. Dabei handelt es sich um ein Verhalten, eine Aktivität oder eine Handlung, bei der Einfluss ausgetauscht wird und Lösungen entwickelt werden. Gleichzeitig besteht die Herausforderung darin, zu bestimmen, wann ein Führungsprprozess tatsächlich stattfindet. Erfolg als Kriterium zu nutzen, erscheint aus methodologischen Gründen problematisch, allerdings muss das Ergebnis eines (Führungs-) Verhaltens zu beobachten sein. Mithin geht es um den Effekt, den Führung hat, die Konsequenzen, die aus der Führungshandlung resultieren. Ausgangspunkt können die Ziele der Führungsposition sein – was wollen die Akteure erreichen – und Schlusspunkt die Feststellung, mit welchem Ergebnis der Führungsprozess endet.²⁰¹

¹⁹⁸ Vgl. Morrell/Hartley 2006: 484.

¹⁹⁹ Vgl. Buller/James 2015: 84; Dowding 2013: 57.

²⁰⁰ Glaab 2013: 351–352.

²⁰¹ Vgl. Blondel 1987: 11/28/87.

2.4 Theoretischer Zugang: Die institutionalistische Analyse von politischer Führung

Die theoretische Verortung des Gegenstands stellt angesichts der fragmentierten Forschung, wie sie die Begriffsdiskussion gezeigt hat, eine Herausforderung dar.²⁰² Für diese Studie wird ein institutionalistischer Zugang gewählt. Diese Perspektive ist keineswegs unumstritten. So ist die Führungsforschung international vor allem *agency*-orientiert ausgerichtet und fokussiert auf die individuellen Leistungen und Kanalisiierungen.²⁰³ Dennoch bietet sich die institutionalistische Führungsforschung für die Zielsetzung dieser Arbeit an.

Nachdem der Institutionalismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Schattendasein führte und die Forschung sich vor allem für auf individualistische Annahmen beruhende Theorien interessierte (Behavioralismus und *Rational Choice*), ist seit den 1980er Jahren eine Renaissance institutionalistischer Ansätze und der Beschäftigung mit Institutionen festzustellen.²⁰⁴ Neue institutionalistische Ansätze zeichnen sich durch ein breiteres Verständnis von Institutionen aus, auch richten sie ihr Augenmerk auf bestimmte Aspekte institutioneller Arrangements und nicht per se auf das Gesamtsystem.²⁰⁵ Außerdem stehen weniger Konflikte als die Beständigkeit und Homogenität zwischen Organisation und institutionellem Umfeld im Mittelpunkt.²⁰⁶

²⁰² Glaab 2014: 212. Vgl. Hargrove 1989; Guillén 2010 für verschiedene soziologische Ansätze für die Führungsanalyse.

²⁰³ Vgl. Helms 2014b: 57.

²⁰⁴ Vgl. Peters 2005: 1-6/12-14; March/Olsen 1989: 1; Di Maggio/Powell 1991: 2; Rothstein 1996: 139-144; Senge/Hellmann 2006: 7. So fragten Weaver und Rockman auch 1993: „Do Institutions Matter?“. Begründet wird die Renaissance mit einer von March und Olsen so bezeichneten kumulativen Konsequenz: die größeren und komplexeren Institutionen haben mehr Ressourcen zur Verfügung, wodurch die Anforderungen an moderne Regieren bzw. Führen wuchsen und die (transformierten) Institutionen wieder stärker in den Fokus rückten. Außerdem wurden die nun als neo-institutionalistisch betitelten Ansätze auch methodisch durch eine Verbindung von Ergebnissen des „alten“ Institutionalismus mit Resultaten der nicht-institutionalistischen Forschung der Jahrzehnte zuvor verfeinert, vgl. March/Olsen 1984: 734/738; March/Olsen 1989: 1.

²⁰⁵ Vgl. Helms 2014a: 197-198. Zum Vergleich des alten und des neuen Institutionalismus vgl. auch Di Maggio/Powell 1991: 12ff.

²⁰⁶ Vgl. Senge/Hellmann 2006: 13.

Als Institutionalismus bezeichnet man einen Ansatz zur Analyse politischer Institutionen, der auf die Beziehung zwischen institutionellen Charakteristika und politischer Agentur, Leistung und politischem Wandel fokussiert. Die soziale Konstruktion politischer Institutionen wird herausgestellt, wobei ihnen mit ihren Strukturen, Regeln und den alltäglichen Arbeitsabläufen, eine (teilweise) autonome Rolle im politischen Leben zugesprochen wird.²⁰⁷ Der Kern institutionalistischer Ansätze ist die Annahme, dass institutionelle Arrangements Resultate beeinflussen. Es wird dementsprechend davon ausgegangen, dass politische Institutionen nicht nur auf ihre Umwelt reagieren, sondern diese mitgestalten.²⁰⁸ Institutionen haben eine handlungsregelnde Kraft, determinieren die Abläufe allerdings nicht, sondern eröffnen einen Möglichkeitsraum.²⁰⁹

Institutionen sind „sets of formal rules and established procedures“²¹⁰ Regeln als zentrale Kategorie bestimmen die Verteilung von Autorität und Verantwortlichkeit sowie die Informationssammlung und -verarbeitung innerhalb der politischen Prozesse.²¹¹ Regeln etablieren auch eine Arbeitsteilung, durch die es möglich ist, politische Aufgaben auf unterschiedliche Bereiche zu verteilen, die sich dann auf diese Themen spezialisieren können. So kann eine effiziente Organisation entstehen.²¹²

Vorgeworfen wird dem Institutionalismus aber seine statische Natur und dass er bei vergleichenden Studien Exzessionalismus propa-

²⁰⁷ Vgl. March/Olsen 2006: 4; Diermeier/Krehbiel 2003: 124.

²⁰⁸ Vgl. Helmke/Levitsky 2004: 725; Di Maggio/Powell 1991: 11; March/Olsen 1989: 16–18/162. Vgl. parallel dazu auch den früheren Aufsatz der Autoren 1984: 738–739.

²⁰⁹ Vgl. Senge 2006: 42, 44. Vgl. ähnlich Diermeier/Krehbiel 2003: 125.

²¹⁰ Elgie 2012: 273. Vgl. zu ähnlichen Definitionen der Institution: Di Maggio/Powell 1991: 3; Mayntz/Scharpf 1995: 41–43; Hall/Taylor 1996: 936; Peters 2005: 20. Helmke/Levitsky 2004: 726; March/Olsen 2006: 3; Peters 2005: 29

²¹¹ Vgl. March/Olsen 1989: 21–22; Rothstein 1996: 145; DiMaggio und Powell 1991: 9. Dies hat March und Olsen zufolge eine *logic of appropriateness* zur Folge, die ein angemessenes Verhalten definiert und so die Beziehung zwischen Rolle und Situation gestaltet. Die Institution definiert ein Set von Verhaltenserwartungen an Individuen mit Positionen innerhalb der Institution. Dabei wird das angemessene Verhalten gefördert und unangebrachtes sanktioniert, vgl. March/Olsen 1989: 23/160; Peters 2005: 31.

²¹² Vgl. Ebd.: 26.

giere.²¹³ Auch der geringe Innovationsgehalt und die schwere Falsifizierbarkeit der Erklärungen stehen als Kritik im Raum.²¹⁴ Dem kann als Vorteil entgegengesetzt werden, dass über ihn Kontinuitäten und Variationen bei Entscheidungsprozessen analysiert werden und die politischen Prozesse ohne die Einbeziehung von institutionellen Charakteristika nicht verstanden werden können.²¹⁵

Nichtsdestotrotz erscheinen institutionalistische Ansätze vielversprechend für eine Führungsanalyse.²¹⁶ Institutionelle Charakteristika haben einen bedeutsamen Einfluss auf die Natur von Führung, denn sie reagiert auf die Möglichkeiten, die ihr präsentiert werden. Institutionen – wie oben definiert als Regeln und Strukturen – werden verstanden als erklärende Variable, sodass „spezifische[r] Muster politischer Führung in institutionell unterschiedlichen Kontexten“²¹⁷ identifiziert werden können. Institutionen selbst können nicht handeln, aber sie ermöglichen und begrenzen das Verhalten der Akteure, indem sie Anreize und Sanktionen setzen.²¹⁸ Wenn sie nach der Annahme des Institutionalismus dadurch die Natur des politischen Wettbewerbs strukturieren, beeinflussen sie ebenfalls den *Leadership*-Prozess. In einem institutionellen Arrangement werden sie produziert von der Summe der wechselseitigen Beziehungen.²¹⁹ Damit kann dem Ziel dieser Arbeit – Muster parlamentarischer Führung zu entdecken – mit diesem theoretischen Hintergrund gedient werden.²²⁰

Gleichzeitig hinterfragt Helms das Potential dieser Ausrichtung und möchte wissen, „ob es so etwas wie eine institutionalistische Analyse von politischer Führung überhaupt geben kann“.²²¹ Hier verweist er mit Bezug auf Lipman-Blumen darauf, dass letztendlich nicht Institutionen, sondern Individuen die Entscheidungen treffen.²²² Fritz

²¹³ Vgl. Elgie 1995: 206. Vgl. zum Vergleich der verschiedenen Ansätze Hall/Taylor 1996: 950–955.

²¹⁴ Vgl. March/Olsen 2006: 16, mit Nachweisen für die Kritik: Jordan 1990.

²¹⁵ Vgl. Elgie 1995: 206; March/Olsen 2006: 16.

²¹⁶ Vgl. Helms 2014b: 58; Glaab 2014: 212; Cole 1994.

²¹⁷ Helms 2014b: 64; vgl. auch Helms 2014a: 199; Hargrove 1989: 65.

²¹⁸ Vgl. Elgie 2012: 273.

²¹⁹ Vgl. Elgie 1995: 202–203, 206; Guillén 2010: 232/236.

²²⁰ Vgl. Helms 2014b: 67–68.

²²¹ Ebd.: 62

²²² Vgl. Ebd.: 62; Scharpf 2000: 35.

Scharpf argumentiert in diesem Zusammenhang, dass individuelle Akteure im politischen Prozess im Interesse größerer Einheiten und nicht für sich selbst handeln und kollektive Einheiten als Akteure deshalb mit relativ einheitlichen Handlungsorientierungen wahrgenommen werden können.²²³ Helms sorgt sich allerdings weiter um „die Gefahr, dass das Studium der Institutionen gleichsam *an die Stelle* der Analyse von politischer Führung tritt“.²²⁴ Er fordert deshalb einen aufgeklärten Institutionalismus, den man der Führungsanalyse zu Grunde legen sollte.²²⁵ Der institutionalistische Ansatz ermöglicht es der Führungs- forschung, die prägende Kraft der Institutionen auf das (Führungs-) Verhalten von Akteuren zu erkennen und spezifische Profile politischer Führung zu erstellen. In der Zusammenführung bedeutet dies für Helms:

„Institutionalistische Analysen von leadership sind keineswegs zwingend darauf festgelegt, die Institutionen als unabhängige Variable zu behandeln. Sie können ebenso zur zentralen abhängigen Variable erklärt werden. Dadurch wird die institutionalistische Leadership-Forschung gleichsam zu einer auf den Leadership-Aspekt fokussierten Institutionenforschung. Auch sie birgt ein beträchtliches Erkenntnispotential“²²⁶

Über den institutionalistischen Zugang lassen sich dann die institutionellen Strukturbedingungen identifizieren, unter denen Führung agiert.

Im akteurzentrierten Institutionalismus liegt Helms zufolge ein passendes Konzept zur Übertragung dieses Ansatzes auf die *Leadership*-Analyse vor, der für die Führungsanalyse bisher wenig rezipiert worden ist.²²⁷ Er fusioniert handlungstheoretische mit institutionalistischen Überlegungen und unterscheidet zwischen Institutionen und Akteuren, womit er den bereits vorgestellten Bedürfnissen der *Leadership*-Analyse gerecht werden kann.²²⁸

²²³ Vgl. Scharpf 2000: 35.

²²⁴ Helms 2014b: 63 (Hervorhebung im Original).

²²⁵ Vgl. Helms 2005b: 19.

²²⁶ Helms 2014b: 70.

²²⁷ Vgl. Ebd.: 63. Vgl. vor allem Mayntz/Scharpf 1995 und Scharpf 2000.

²²⁸ Vgl. Helms 2014b: 63. Er bezieht sich auf eine staatstheoretische Variante des Institutionalismus, die auf Organisationsstrukturen abstellt und Handlungsrestriktionen und -optionen identifizieren möchte. Es geht darum zu untersuchen, wie unterschiedliche arrangierte institutionelle Systeme Stabilität und Effektivität ge-

Institutionen im akteurzentrierten Institutionalismus sind soziale Gebilde und sozial normierte Verhaltensmuster, bestehend aus „Regelsysteme(n), (...) die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“²²⁹ indem sie die Macht verteilen, Zuständigkeiten definieren und über die Ressourcen verfügen. Regeln sind Verhaltens- und Verfahrensnormen, die den Akteuren Ressourcen zuordnen.²³⁰ Damit grenzt sich der Begriff von *Rational-Choice*-Definitionen ab, die sich vornehmlich auf sanktionierte Regeln in einer Kosten-Nutzen-Abwägung beziehen. Institutionen schaffen absichtsvoll gestaltete Organisationsstrukturen des politischen Systems und die institutionellen Faktoren bilden einen Kontext, der ermöglicht oder einschränkend wirken kann, aber keine determinierende Wirkung hat.²³¹

Der institutionelle Kontext ist im akteurzentrierten Institutionalismus keine theoretisch definierte Anzahl von Variablen, sondern ein Sammelbegriff, um die wichtigsten Einflüsse auf die Akteure, die im Zentrum der Betrachtung stehen, zu erfassen. Er konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen.²³² Probleme werden nicht von einem einzelnen Akteur gelöst, sondern sind Teil von Interaktionen in einer Konstellation mehrerer Akteure, die verschiedene interdependente Handlungsoptionen haben und die in unterschiedlichen Interaktionsformen agieren, um mögliche Konflikte in der Akteurskonstellation zu verarbeiten.²³³

Die Gefahren, die der Ansatz birgt, betreffen eine mögliche Überkomplexität, die durch die Verbindung von institutionalistischen und handlungstheoretischen Überlegungen entstehen kann. Mayntz und Scharpf begegnen dem Problem aber forschungspragmatisch mit der

währleisten. Vgl. außerdem Scharpf 2000: 73. Ein *Rational Choice*-Element des akteurzentrierten Institutionalismus' ist die Annahme, dass die Akteure auf der Basis ihrer Präferenzen und Wahrnehmungen den bestmöglichen Handlungsverlauf auswählen, vgl. Ebd.: 66.

²²⁹ Scharpf 2000: 77.

²³⁰ Vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 40/47–48.

²³¹ Vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 45.

²³² Vgl. Scharpf 2000: 78; Mayntz/Scharpf 1995: 43, 48–49.

²³³ Vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 60; Scharpf 2000: 17, 85, 128–129. Wichtig ist, dass diese Strukturierung nicht deterministisch erfolgt, vgl. ebd.: 83. Vgl. darauf bezugnehmend Helms 2000: 420–421 und Helms 2005b: 39.

„zutreffenden Vereinfachung“, indem sie von vornherein ausschnittsweise den komplexen institutionellen Kontext analysieren.²³⁴ Dabei gilt:

„[...] daß man nicht akteurbezogen erklären muß, was institutionell erklärt werden kann, und daß man auch bei akteurbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen arbeiten und diese erst dann empirisch überprüfen soll, wenn anders die beobachtbaren Handlungen nicht erklärt werden können. Auf diese Weise reduziert der institutionelle Ansatz den Informationsbedarf für befriedigende Erklärungen erheblich“.²³⁵

Es sei darüber hinaus vollkommen legitim, nur bestimmte Ausschnitte aus dem Analyseraster zu betrachten.²³⁶

Der akteurzentrierte Institutionalismus hebt die Bedeutung von Interaktionen hervor, sodass auch interaktionistische Ansätze für die Führungsforschung Potential bieten und als Ergänzung für den institutionalistischen Ansatz dienen können.²³⁷ Sie weisen zwei Vorteile auf: zum einen unterstützen sie die Überlegung, dass Führung eine Beziehung zwischen einer oder mehreren Personen ist, die Führung ausüben und einer oder mehreren Personen, die sich dieser Führung aussetzen.²³⁸ Trotz der gleichberechtigen Stellung von *Leader* und *Follower* in der Analyse ist diese Beziehung allerdings von einer Asymmetrie geprägt, denn der *Leader* besitzt die übergeordnete Position und die Aufmerksamkeit, die ihn von den *Follower* abhebt.²³⁹ Zum anderen wird die den *Leadership*-Prozessen zu Grunde liegende Interaktion

²³⁴ Vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 66.

²³⁵ Ebd.: 66.

²³⁶ Vgl. Ebd.: 67.

²³⁷ Vgl. Glaab 2014: 212; Glaab 2010: 324; Helms 2005b: 19.

²³⁸ So nehmen Ahlquist und Levi (2011: 5) in ihrer Aufzählung der fünf in der Führungsforschung allgemein anerkannten Charakteristika auch den Begriff *relational* auf, vgl. auch Nye, Jr. 2010: 311; Morell/Hartley 2006: 496. Allerdings ist der Begriff „Beziehung“ nicht unumstritten für die Beschreibung des Verhältnisses zwischen *Leader* und *Follower*. Keohane zum Beispiel findet ihn unpassend, da er ihm eine missverständliche Konnotation einer von Nähe und Zuwendung geprägten Bindung befüge. In der Konsequenz bevorzugt sie die Bezeichnung einer diskretiven und symbolischen Verbindung, vgl. Keohane 2005: 715; Keohane 2010: 69.

²³⁹ Vgl. Ahlquist/Levi 2011: 5; Körösényi 2009: 87; Mughan/Patterson 1992b: 14; Burns 1992: 26.

am besten im komplexen Rahmen einer Gruppendynamik analysiert.²⁴⁰ Es wird auf die Bewegung und Spannkraft der Führungsprozesse abgestellt, die einer simplen Zuordnung von Führungs- und Geführten-Rolle entgegensteht.²⁴¹

Für die Führungsforschung bedeutet dies Folgendes: mithilfe des interaktionistischen Zugangs kann die Dynamik beleuchtet werden, mit der *Leader* den Entscheidungsprozess beeinflussen können und wie diese von der Interaktion zwischen Leader und seiner Führungsumgebung abhängt.²⁴² Interaktionistische Ansätze verbinden systemische und persönliche Aspekte des *Leadership*-Prozesses und gehen davon aus, dass Führung in einem institutionellen Kontext mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen stattfindet, die ihr Verhalten sowohl strukturiert als auch einschränkt.²⁴³ Gleichzeitig können politische Führer auch selbst diese Umgebung prägen.²⁴⁴

Es gibt mithin einen Handlungskorridor oder *Opportunity Structures*, die die Führungsumgebung strukturieren.²⁴⁵ Für die exekutive politische Führung hat die Forschung folgende institutionelle Rahmenbedingungen festgehalten:²⁴⁶

- die Regierungsform als wichtigstes Kriterium: die Verfasstheit des Systems als parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell bestimmt entscheidend den *Leadership*-Prozess;²⁴⁷
- Anzahl und Stärke institutioneller Vetospieler, so z.B. die Existenz von zweiten Kammern, die Stärke des Parlaments insgesamt, die Gestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit, Interessengruppen usw.;

²⁴⁰ Vgl. Dion 2011: 76; Tafertshofer 1980: 11; Femia/Körösényi 2009/Slomp: 2.

²⁴¹ Vgl. Gast 2011: 31; Tafertshofer 1980: 25/30.

²⁴² Vgl. Elgie 1995: 7/23; Helms 2000: 16; Hargrove/Owens 2003: 1; Elgie 1995: 13.

²⁴³ Vgl. Blondel 1987: 25; Hargrove 2003: 80. Michael Stoiber analysiert (exekutive) politische Führung als das Produkt aus institutionellen Rahmenbedingungen, politischer Konstellation und der Führungspersönlichkeit, vgl. Stoiber 2008: 39 sowie ähnliche Grasselt/Korte 2007: 29; Strangio et al. 2013: 11–12.

²⁴⁴ Vgl. Elgie 1995: 8, Helms 2000: 420; Dion 2011: 76–77; Gouldner 1965: 20; Hah/Bortol 2011: 143.

²⁴⁵ Vgl. Glaab 2007: 307; Glaab 2013: 350–351; Glaab 2014: 212; Gast 2010a: 16; Helms 2000: 425; Korte/Fröhlich 2004: 233.

²⁴⁶ Vgl. Helms 2000: 424. Vgl. Cole 1994: 165 für einen Analyserahmen des französischen Präsidenten Mitterrand.

²⁴⁷ Vgl. Helms 2014b: 64; Helms 2009: 380–383; Peters 2005: 89; Gast 2010a: 17; Elgie 1995: 192; Weaver/Rockman 1993: 10.

- das Regierungsformat: Einparteien- oder Koalitionsregierung;
- die Ressourcenausstattung und die Beziehungen innerhalb der Exekutive;
- die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse;²⁴⁸
- massenmediale und politisch-kulturelle Parameter; Bedürfnisse und Erwartungen der Gesellschaft.²⁴⁹

Um einen Handlungskorridor politischer Führung sinnvoll identifizieren zu können, lohnt sich zunächst der Blick auf den Kontext. Er bildet die Diversität der verschiedenen Aufgabenbereiche, Werte und Profile ab, in der *Leadership* stattfindet. Durch diesen Kontextfilter werde die *Leadership-Performance* bestimmt.²⁵⁰ Damit ist im Ergebnis „political leadership [is] situationally specific“.²⁵¹ Um die verschiedenen *Leadership*-Effekte sichtbar zu machen, müssen die Situationen bestimmt werden, in denen die *Leader* operieren.²⁵² Tucker definiert die Situation als ein „set of circumstances“, das seine Bedeutung erhält, wenn es in Beziehung gesetzt wird zu den eigenen persönlichen Zielen.²⁵³ Autoren wie Blondel und Elgie bevorzugen als Bezeichnung für die institutionellen Rahmenbedingungen den Begriff der Umwelt, in die die

²⁴⁸ Vgl. Helms 2009: 384; Gast 2010a: 17–19; Elgie 1995: 192

²⁴⁹ Vgl. Helms 2009: 389; Gast 2010a: 19; Elgie 1995: 192. Laut Helms gibt es bisher aber nur begrenzte Fortschritte zum Erkenntnisstand des Verhältnisses der unterschiedlichen Prägefaktoren, vgl. Helms 2000: 422–423. Es ist deshalb die Aufgabe der Führungsforschung, nicht bei der abstrakten Feststellung zu verbleiben, sondern diese Elemente auch systematisch miteinander zu verbinden, vgl. Hargrove/Owens 2003: 1; Sebaldt 2010a: 335; Gast 2010a: 16.

²⁵⁰ Vgl. Morrell/Hartley 2006: 497. Morrell und Hartley nutzen für die Beschreibung des Netzwerks aus interdependenten Akteuren den Begriff der Figuration. Dies fügt sich ein in ihr Verständnis von politischer Führung als interdependenten Beziehung zwischen Leadern, Organisation(en) und Kontext. Die Autoren stellen drei Vorteile dieser Theorie heraus: der Fokus auf Menschen und ihre „interrelationships“; der Bezug auf den Wandel, als Möglichkeit, komplexe Prozesse darzustellen und außerdem die Einbettung des Phänomens der Macht in die Analyse, insofern als dass auch die Machtbeziehungen stets im Wandel sind, vgl. Ebd.: 494–496.

²⁵¹ Morrell/Hartley 2006: 499.

²⁵² Vgl. Blondel 1987: 4/26.

²⁵³ Vgl. Tucker 1992: 38. Johansson entwickelt ein Konzept zu politischen Zyklen, in denen das Gestaltungspotential der politischen Führung stattfinden können: „period of certain length in which certain events are completed a part of a repeating succession of similar periods“, Johansson 2009: 30 sowie 18/27–28.

Leadership-Interaktion eingebettet ist.²⁵⁴ Die Umwelt ist ein „set of problems with which leaders are confronted and which they wish to solve“.²⁵⁵ Die Umwelt ist also nicht nur ein Aspekt des *Leadership*-Prozesses, sondern vielmehr dessen Substanz und Rohmaterial.²⁵⁶

Auch Fagagnini verweist auf einen ähnlichen Umstand:

„Aber keine Führung beginnt neu. Vor allem erfolgt sie stets innerhalb von Institutionen und in gegebenen Kräftefeldern. Institutionen bilden – oder sollten es zumindest – einen stabilen und berechenbaren Rahmen. Sie sollen künftiges politisches Handeln formen“.²⁵⁷

Daraus schlussfolgernd besteht der Handlungskorridor politischer Führung aus dem Kontextfilter und aus der Akteurskonstellation. Für den Kontextfilter müssen zunächst die Begriffe Kontext und Situation geklärt werden, die in der Literatur nicht einheitlich verwendet werden. Der Kontext wird im Sinne des Kontextfilters als übergeordneter Begriff verstanden, der aus den beiden Elementen *institutioneller Kontext* und *situativer Kontext* besteht. Der institutionelle Kontext erfasst die institutionellen und parteipolitischen Strukturen, mithin die durch Verfassung, Gesetze oder andere Bestimmungen festgelegten Rahmenbedingungen.²⁵⁸ Der situative Kontext berücksichtigt, dass die Akteure in konkreten handlungsrelevanten Situationen handeln und erfasst die konkreten politischen Umstände, wie Verfassungsänderungen oder aktuelle Reformbemühungen.²⁵⁹ Persönliche Eigenschaften der Inhaber von Führungspositionen können an dieser Stelle bei Bedarf berücksichtigt werden, ohne dass ihre Aufschlüsselung detailliert erfolgt. Der Vorteil des kontextuellen Modells ist die Übertragbarkeit auf alle Bereiche der politischen Führung.

Die Akteurskonstellation trägt die an der Interaktion beteiligten Akteure und ihr Konflikt niveau zusammen und ermöglicht eine exakte Führungsanalyse. Sie muss also exakt für die zu analysierende Füh-

²⁵⁴ Vgl. Elgie 1995: 8; Blondel 1987: 7/17.

²⁵⁵ Vgl. Blondel 1987: 25.

²⁵⁶ Vgl. Ebd.: 30; Helms 2005b: 20–21. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Umwelt mehr umfasst als die institutionellen Parameter, nämlich auch die politische Kultur, historische Komponenten und situationelle Faktoren.

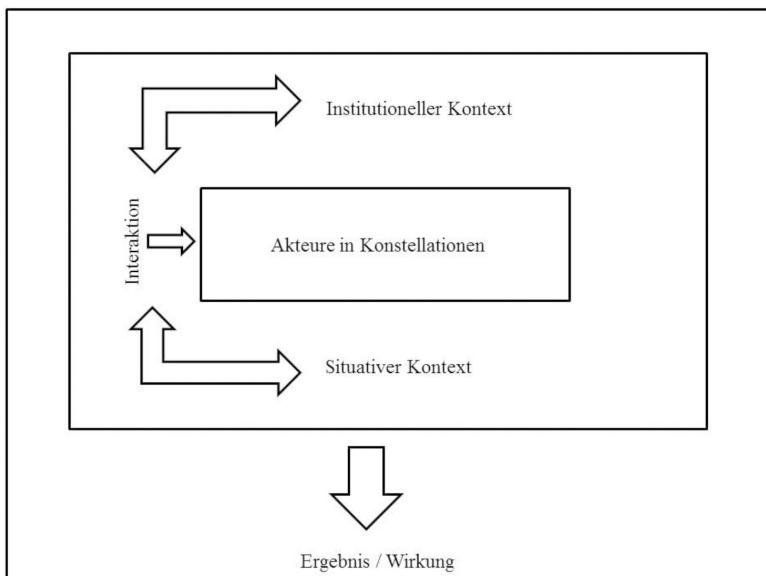
²⁵⁷ Vgl. Fagagnini 2000: 280.

²⁵⁸ Vgl. Lancaster 2010: 419–420; Owens 2003: 45.

²⁵⁹ Vgl. Manytz/Scharpf 1995: 58–59; Helms 2005b: 20–21.

rungssituation beschrieben werden, das heißt, sie muss die Optionen und Ergebnisse zum Zeitpunkt der jeweiligen Konstellation festhalten.²⁶⁰

Abbildung 1 Politische Führung im akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Scharpf 2000: 85; Mayntz/Scharpf 1995: 45.

Die interaktionistischen Ansätze werden nicht uneingeschränkt als sinnvolle Alternative für eine Führungsanalyse wahrgenommen. So seien sie zu unbestimmt und böten nur eine unspezifische Kausalität zwischen *Leader*, *Follower* und Situation.²⁶¹

²⁶⁰ Vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 58; Glaab 2010: 327.

²⁶¹ Vgl. Mughan/Patterson 1992a: 8. Eine Alternative liegt im *Rational Choice*-Institutionalismus. Hier wird Führung mithilfe zweier Aspekte erklärt: Delegation und Hierarchie, vgl. Brennan/Brooks 2014: 162; Heifetz 2010: 13; Fiorina/Shepsle 1989: 20. Vgl. zu den daraus entstehenden *Agency*-Kosten Miller 2005: 204; Kasim 2003: 122; Strom 2003: 86; Saalfeld 2000: 357–369; Rothstein 1996: 158.

Fliegauf et al. argumentieren: „Will man dennoch die Qualität politischer Führungsleistung erfassen, muss man auf andere Modelle zurückgreifen“.²⁶² Sie begründen dies mit den vielen intervenierenden Variablen, die sich aus dem Kontext bzw. der Situation ergeben und der daraus resultierenden Unübersichtlichkeit, durch die die Entwicklung von generellen Aussagen unmöglich gemacht werde.²⁶³ Sie bevorzugen einen soziologisch inspirierten inter-personalen Ansatz, stellen den *Follower* als Variable in den Vordergrund.²⁶⁴ In der Konsequenz entwickeln sie ein *Leader-Follower*-Modell.²⁶⁵ Glaab argumentiert dazu: „Leader-Follower-Konzepte schärfen zusätzlich den Blick dafür, dass FührungsakteurInnen sowohl in interpersonalen als auch medialen Kommunikationsbeziehungen interagieren“²⁶⁶, weshalb Überlegungen aus *Leader-Follower*-Ansätzen als komplementär zu den interaktionistischen Gedanken anzusehen und sie „anschlussfähig und weiterführend“²⁶⁷ für die theoretische Entwicklung seien. Ihr Vorteil bestehe in der Ganzheitlichkeit, die die verschiedenen Elemente vereinige.²⁶⁸

Zur Begründung des in dieser Arbeit genutzten akteurzentrierten Institutionalismus lässt sich festhalten, dass die untergeordnete Rolle, die in den *Leader-Follower*-Modellen dem Kontext zugeordnet wird, diskussionswürdig ist. Barbara Kellerman warnt zum Beispiel davor, den Kontext nur als nachrangige Variable zu betrachten, da ihm die gleiche Bedeutung zukomme wie dem *Leader* und dem *Follower*.²⁶⁹ Führung ist kontextual und reagiert auf die verschiedenen Bedingungen und Anforderungen, die daraus erwachsen. Genovese und Cox

²⁶² Vgl. Fliegauf et al 2008: 402.

²⁶³ Vgl. Ebd.

²⁶⁴ So gehört der Umstand, dass der *Follower* mit dem *Leader* interagiert zu den Kerndimensionen von Führung, die Gillian Peele als Konsens der *Leadership*-Forschung ausmacht, vgl. Peele 2011: 230.

²⁶⁵ Vgl. Fliegauf et al. 2008: 402.

²⁶⁶ Glaab 2010: 332.

²⁶⁷ Vgl. Ebd.: 326.

²⁶⁸ Glaab betont, dass der Zusammenhang von Formalisierung und politischer Führung gerade durch die ergänzende Wirkung der verschiedenen Ansätze deutlich würde. Dies lässt sich auch für die parlamentarische Führung festhalten, vgl. Glaab 2014: 213.

²⁶⁹ Vgl. Kellerman 2012: xx–xxi; Heifetz 2010: 15. Vgl. zur Bedeutung des Kontextes für den Prozess der Institutionalisierung Jepperson 1991: 146.

Han schlussfolgern pointiert, dass die Relevanz von Führung kontext-abhängig variiert.²⁷⁰

Da es in der vorliegenden Arbeit nicht das Ziel ist, einen Analyserahmen für die Messung der Qualität der *Leadership-Performance* anzubieten (was Fliegauf et al. als Ziel angeben), sondern Führungspositionen und -prozesse als solche im Parlament zu identifizieren, ist es sinnvoll, die Verortung im akteurzentrierten Institutionalismus zu wählen. Ludger Helms kommt für die interaktionistischen Ansätze trotz aller Kritik zu folgendem Schluss: sie böten die „most inspiring perspectives on [executive] leadership“.²⁷¹

2.5 Zwischenfazit

Die Grundlage für alle weiteren Überlegungen ist das Verständnis von politischer Führung als Analyseinstrument, das heißt, dass der Begriff wertneutral als Möglichkeit betrachtet wird, um Entscheidungs- und Ablaufprozesse im politischen Betrieb abzubilden und analytisch verwertbar zu machen. Die Vielfalt der Definitionsmöglichkeiten wird gemäß der ersten Überlegung anerkannt, aber nicht weiter problematisiert, sodass entsprechend der Perspektive und der Konstellation der zu betrachtenden Führungsinteraktion die entscheidenden Elemente ausgewählt werden. Ausdrücklich soll eine Abgrenzung von der Regierungskonnotation – also der Gleichsetzung mit Regieren – erfolgen. Politische Führung kann in jeder politischen Konstellation greifen und damit für jeden politischen Bereich als Analyseinstrument dienen.

Im Ergebnis ist für den Fortgang der Arbeit festzuhalten, dass bei der hier angewandten Analyse politischer Führung die Institution im Zentrum steht. Definiert als Regelsystem mit verschiedenen Prozessabläufen ist durch die Institution die geeignete Perspektive ausgewählt, die eine passgenaue Führungsanalyse ermöglicht. Regeln strukturieren den Ablauf politischer Prozesse und schaffen damit Arbeitsabläufe, so dass Institutionen die Natur der Führung prägen. Der Vorteil des insti-

²⁷⁰ Vgl. Genovese/Cox Han 2008: vii–viii. Sebaldt 2010b: 363 verweist in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die Kontextabhängigkeit politischer Führung, die auch theoretisch besser abgebildet werden müsse.

²⁷¹ Helms 2005b: 21.

tutionellen Ansatzes ist, dass er nicht deterministisch wirkt, sondern vielmehr das interdependente Zusammenspiel der Akteure und Strukturen erfasst. Das Einbeziehen von Überlegungen des akteurzentrierten Institutionalismus hebt den Beziehungscharakter von Führung hervor und stellt heraus, dass Führung eine Interaktion zwischen Führung und Führungsumgebung ist, die vom institutionellen Kontext strukturiert wird. Es entstehen Akteurskonstellationen, die für die jeweils zu analysierende Führung abgesteckt und ausfindig gemacht werden können.

Als Definition wurde festgehalten: Politische Führung als Phänomen der Macht ist ein aus einer zirkulären Interaktion zwischen Führungsakteuren und Kontext bestehender Einflussprozess zwischen Führenden und Folgenden innerhalb oder zwischen politischen Institutionen und zu identifizieren als Effekt, der als Beleg für die Führungsausübung dient. *Leader* und *Follower* befinden sich in einem zirkulären Prozess von Motivation und Machtaustausch, indem der *Leader* für eine Ressource sorgt und im Gegenzug dafür größeren Einfluss bekommt.

Die hier ausgewählte Differenzierung zwischen Führung als Position und Führung als Prozess präzisiert den Begriff, ignoriert aber nicht sein breites Spektrum und verhindert definitorische Verluste. Die Positions- und die Prozessdimension stehen in Verbindung zueinander und können nicht losgelöst voneinander analysiert werden, womit der Einschränkung Rechnung getragen wird, dass eine Führungsposition nicht automatisch einen Führungsprozess zur Folge hat. Gleichzeitig braucht es einen Referenzpunkt, um eine Führungsanalyse überhaupt möglich zu machen; diese Prämisse bezieht sich auf die Unschärfe des Begriffs, der damit zumindest einen Ausgangspunkt erhält. Dass beide Akteure *Leader* und *Follower* berücksichtigt werden können, spricht ebenfalls für die ausgewählte Differenzierung. Die nun folgende Analyse muss also einen Handlungskorridor definieren, welcher die Führungspositionen und -prozesse identifizieren kann und damit Aufschluss darüber verspricht, von wem auf welche Weise parlamentarische Führung ausgeübt wird.

3. Politische Führung in Parlamenten: Hintergründe und Dimensionen

3.1 Das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem

Der Einstieg in dieses Grundlagenkapitel zum Parlament erfolgt ebenfalls mit dem Hinweis auf die Universalität seines Gegenstands: Parlamente sind allgegenwärtig. Die Definitionen des Begriffs „Parlament“ sind so vielseitig wie die unterschiedlichen Bezeichnungen für die Institution.²⁷² Die Etymologie verweist auf den Unterredungs- bzw. Befreiungscharakter der Versammlung. Erst allmählich wandelte sich diese Konnotation zu einem Fokus auf den Verhandlungs- und Verantwortlichkeitscharakter.²⁷³ Beim Begriff „legislature“ wird die Funktion der Gesetzgebung betont.²⁷⁴ Das Begriffspaar „Parliament-Legislature“ verweist auf die Schwierigkeit des präzisen Ausdrucks. So wird die Auffassung vertreten, dass „legislature“ als Begriff aus der Gewaltenteilungslehre vornehmlich ein Parlament in einem präsidentiellen System beschreibt, während „parliament“ ein parlamentarisches Parlament kennzeichnet und auch im deutschen Sprachgebrauch eher vorzufinden ist.²⁷⁵

²⁷² Vgl. Martin/Saalfeld/Strom 2014: 1; Norton 2013: 4; Norton 1990: 1. Der Ursprung liegt im altfranzösischen Wort „parlement“ (Unterredung, Versammlung), welches wiederum auf das französische Verb „parler“ (sprechen, sich unterhalten) zurückzuführen ist. Im britischen Kontext bezieht sich das Wort „parliamentum“ auf ein Gespräch zwischen König und Vertretern der Stände, vgl. Marschall 2005: 24. Dort auch vertiefend zur Begriffsgeschichte und -entwicklung.

²⁷³ Vgl. Martin/Saalfeld/Strom 2014: 1; Kluxen 1983: 17. Bei Kluxen lässt sich auch die gesamte Parlamentsentwicklung nachlesen.

²⁷⁴ *legislator* = Gesetzgeber (*legis* als Genitiv von *lex*; *lator* als Träger). Vgl. Martin/Saalfeld/Strom 2014: 1; Norton 2013: 1; Norton 1993: 1; Loewenberg 2007: 818.

²⁷⁵ Vgl. Steffani 1988: 260–261; Olson 1994: 2–3; von Beyme 1999: 179. Man vermisst allerdings eine konsequente Begriffsanwendung und so wird z.B. auch von *legislative leadership* gesprochen.

In dieser Arbeit wird einheitlich mit der Bezeichnung „Parlament“ gearbeitet. Damit ist die sogenannte erste oder untere Kammer des Parlaments gemeint, die die direkt gewählte Volksvertretung darstellt. Wenn hier von der parlamentarischen Führung die Rede ist, geht es um die Abläufe in der ersten Kammer.²⁷⁶

Die Begriffsdiskussion sammelt die genetischen Merkmale eines Parlaments als Vertretungskörperschaft und Versammlung.²⁷⁷ Wenn eine Definition eine möglichst hohe Zahl an Parlamenten einbeziehen will, ist eine breite Definition sinnvoll, so sind z.B. bei Nelson W. Polsby Parlamente zunächst nur einmal „official bodies within their respective polities“.²⁷⁸ Bei Parlamenten im engeren Sinne ist hingegen das demokratische Zustandekommen zentral, worauf auch der Zusatz bei Polsby Bezug nimmt: „official, accountable, deliberative assemblies“.²⁷⁹ In diesem Sinne schlägt Stefan Marschall folgende Definition vor:

„Parlamente“ als aus regelmäßig stattfindenden Wahlen hervorgehende Vertretungskörperschaften mit der Aufgabe der Volksvertretung. Sie bestehen aus einer Vielzahl an individuellen gleichberechtigten Repräsentanten, die über ein freies Mandat verfügen“.²⁸⁰

Zusammenfassend gehören folgende Merkmale zu einem Parlament, die zum Reiz der Betrachtung von Führungselementen beitragen: die konstitutiven Attribute der Zusammensetzung, die demokratischen Grundsätzen entsprechende Wahl, der repräsentative Charakter der

²⁷⁶ Aus der Begriffsproblematik werden folgende Schlussfolgerungen gezogen: Norton nutzt „Legislature“ als Oberbegriff und stellt als Unterkategorien „Congress“ für z.B. den amerikanischen Fall, „Assembly“ als Bezeichnung für das französische Parlament („Assemblée nationale“) oder eben „Parliament“, wie es vornehmlich in Großbritannien gebräuchlich ist, als Alternativen vor. Amie Kreppel bevorzugt den Ausdruck „Assembly“ als Oberbegriff; „legislatures“ seien Unterkategorien, die je nach politischem System entweder als *Parliament* (in parlamentarischen Regierungssystemen) oder als *Congress* (in präsidentiellen Regierungssystemen) ausgestaltet seien, vgl. Norton 1990: 1; Kreppel 2014: 84.

²⁷⁷ Vgl. z.B. Schreyer/Schwarzmeier 2000: 158; Marschall 2005: 58; Patzelt 2007: 353; Polsby 1975; Kreppel 2008: 161; Copeland/Patterson 1998: xix.

²⁷⁸ Polsby 1975: 259; Vgl. auch Patzelt 2003: 14; Marschall 2005: 56–57.

²⁷⁹ Polsby 1975: 263. Vgl. auch Marschall 2005: 57.

²⁸⁰ Marschall 2005: 58. Marschall konkretisiert seine Definition im Folgenden noch, indem er die Wahlgrundsätze der freien, allgemeinen, gleichen, geheimen und regelmäßigen Wahl als Bedingung betont. Der Faktor Wahl ist für Marschall deshalb so relevant, weil nur so die Repräsentationselemente Responsivität und Verantwortlichkeit genügend abgebildet sind, vgl. Ebd.: 58/60.

Zusammensetzung, die geographische Komponente der Repräsentation sowie die Gleichheit aller Abgeordneten.²⁸¹

Die Diversität der Parlamente verlangt nach einer Typologie, um die Unterschiede zu erklären, die den Vergleich über Zeit und System hinweg ermöglichen.²⁸² Die nun vorgestellten Klassifizierungen sind zu Klassikern der Parlamentsforschung geworden.²⁸³ Nelson W. Polsbys Kategorisierung von Parlamenten basiert auf der Situation, in der sich die Parlamente befinden, und er entwickelt zwei Achsen: *closed/open* (das Ausmaß, in dem der Prozess der Gesetzgebung durch einen begrenzten Teil der Regierung ausgeübt wird) und *specialized/unspecialized* (den Grad der Spezialisierung des Parlaments), aus denen vier parlamentarische Typen entstehen.²⁸⁴ Darüber hinaus führt Polsby ein weiteres unterscheidendes Merkmal, auf dem *transformative* und *arena* die jeweiligen Pole bilden. Transformative Parlamente besitzen die unabhängige Kapazität, inhaltliche Vorschläge zu gestalten und sie in ein Gesetz zu transformieren (zum Beispiel der US-Kongress). Parlamente des Typs *Arena* zeichnen sich dagegen durch eine formalisierte Organisationsstruktur aus, die für die Interaktion zwischen signifikanten politischen Akteuren optimiert ist (z.B. das britische Unterhaus).²⁸⁵

Michael L. Mezey entwickelt folgende Dimensionen: die erste Dimension *policy-making strength of legislatures* erfasst die Politikgestaltungsmacht des Parlaments, ohne die eine sinnvolle Klassifizierung von Parlamenten unmöglich sei.²⁸⁶ Die zweite Dimension der *Unterstützung* hält fest, inwiefern das Parlament als wertvolle Institution wahrgenommen wird und inwiefern es gesellschaftliche Unterstützung erfährt.²⁸⁷ Aus den beiden Dimensionen *Policy-making strength* und *Unterstützung* ergeben sich fünf Parlamentstypen: *vulnerable*, *active*, *marginal*, *reactive* und *minimal*, wobei für unsere Ausrichtung der Be-

²⁸¹ Vgl. Olson 1994: 3–5. Es gibt keinen „prime legislator“, wie Olson anmerkt, aber einen „prime minister“.

²⁸² Vgl. Kreppel 2014: 82–87 zur Kritik der Typologien.

²⁸³ Vgl. in der Rezeption Ebd.: 88–91.

²⁸⁴ Vgl. Polsby 1975: 263/274.

²⁸⁵ Vgl. Ebd.: 277–279. Polsby legt Wert darauf, dass es sich bei beiden Kategorien um Enden eines Kontinuums handelt und nicht um Dichotomien. Parlamente können also auch zwischen den „Reinformen“ angesiedelt sein.

²⁸⁶ Vgl. Mezey 1979: 23–24.

²⁸⁷ Vgl. Ebd.: 27.

trachtung die beiden Typen *aktiv* und *reakтив* von Bedeutung sind.²⁸⁸ Im Ergebnis entsprechen diese beiden Typen der Transformativ/Arena-Typologisierung von Polsby.

Amie Kreppel stellt diesen Konzepten das der *parlamentarischen Autonomie* entgegen. Die Exklusivität der Gesetzgebungsfunction soll aufgehoben und Aspekte der exogenen Akteure und des größeren politischen Umfelds einbezogen werden. Kreppel entwickelt dazu die beiden Kategorien *institutional* und *partisan*.²⁸⁹

Aus diesen Typologien ergeben sich für die Führungsanalyse folgende wichtige Erkenntnisse: eine isolierte Betrachtung der integrierten internen parlamentarischen Strukturen verfehlt ihr Ziel, weshalb die parlamentarische Umwelt nicht ignoriert werden darf.²⁹⁰ Die maßgeblichen Dimensionen sind die Politikgestaltungsmöglichkeiten und die innere Organisation eines Parlaments. In dieser Arbeit geht es maßgeblich um transaktionale Führung und entsprechend reaktive bzw. Arena-Parlamente.²⁹¹ Darüber hinaus liegt der Fokus auf Parlamenten in parlamentarischen Regierungssystemen.²⁹²

In der Regierungssystemtypologie stehen sich parlamentarische und präsidentielle Regierungssysteme gegenüber. Zur Abgrenzung dieser beiden Systeme sind verschiedene Kriterienkataloge entstanden. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regie-

288 Vgl. Ebd.: 36.

289 Vgl. Kreppel 2014: 92–95.

290 Vgl. Ebd.: 96.

291 Vgl. Mezey 1979: 6. Führung z.B. im US-Kongress ist geprägt vom Ausschusswesen, während Arena-Parlamente vornehmlich durch ihre (Re-) Aktion zwischen Parlamentsmehrheit, Regierung, Opposition und durch die Rolle der Parteien charakterisiert sind.

292 Parlamentarismus ist der Oberbegriff für politische Systeme, „in denen ein Parlament existiert, das bestimmte qualitative Merkmale aufweist“ (Schreyer/Schwarzmeier 2000: 158) oder für „ein System, in dem ein Parlament (oder mehrere Parlamente) formal und/oder tatsächlich eine zentrale Stellung im politischen Prozess einnimmt (einnehmen)“ (Marschall 2005: 67). Die parlamentarische Demokratie wiederum ist im engeren Sinne des Parlamentarismus zu verstehen und ein Regierungssystemtyp. Insofern erscheint es auch sinnvoller, von einem parlamentarischen Regierungssystem zu sprechen, da die parlamentarische Demokratie eher mit der Wechselbeziehung zwischen Bürgern und Politik verbunden ist, während der Terminus des Regierungssystems die Struktur des politischen Prozesses im Bereich Parlament und Regierung akzentuiert, vgl. dazu Schütt-Wetschky 1984: 38; von Beyme 1999: 29ff.; Steffani 1973: 10.

rung entscheidet darüber, ob es sich um ein parlamentarisches oder ein präsidentielles Regierungssystem handelt. Für Winfried Steffani ist das primäre Merkmal die Abberufbarkeit der Regierung: ist die Regierung vom Parlament abberufbar, handelt es sich um ein parlamentarisches Regierungssystem.²⁹³ Auch in Müller, Bergman und Strøms Definition ist das Kriterium der Verantwortlichkeit der Regierung das zentrale Charakteristikum:

„Parliamentary government is a system of government in which the Prime Minister and his or her cabinet are accountable to any majority of the members of parliament and can be voted out of office by the latter, through an ordinary or constructive vote of no confidence“²⁹⁴

Daraus ergibt sich, dass die Regierung von einer sie tragenden Parlamentsmehrheit abhängig ist und sich nur so lange im Amt halten kann, wie sie von einer parlamentarischen Mehrheit unterstützt wird. Die beiden sich gegenüberstehenden Handlungseinheiten im Parlament sind demzufolge Parlamentsmehrheit mit Regierung (Regierungsmehrheit) und Opposition (Parlamentsminderheit).²⁹⁵

Daraus ergibt sich die Funktionslogik eines parlamentarischen Regierungssystems, bei der das klassische Gewaltenteilungskonzept nach Montesquieu – die Funktion der Gesetzgebung und die Funktion der Vollziehung dieser Gesetze liegen bei jeweils einem Organ, sodass sich das Parlament als gesetzgebende und die Regierung als ausführende Gewalt gegenüber stehen – abgelöst worden ist von einer anderen Form der Gewaltenteilung, dem „neuen Dualismus“²⁹⁶ die Regierung und ihre parlamentarische Mehrheit (die Regierungsmehrheit) sind verschmolzen (Gewaltenfusion) und positionieren sich als Handlungseinheit gegenüber der (parlamentarischen) Opposition. Die zentrale und hauptsächliche Aufgabe des Parlaments ist es, für eine handlungs-

²⁹³ Vgl. Steffani 1979: 37–39; Siaroff 2003 für Variationen der Kriterien.

²⁹⁴ Müller/Bergman/Strom 2003: 13. Hervorhebung im Original.

²⁹⁵ Die parlamentarische Abberufbarkeit verlangt nicht umgekehrt nach einer formellen Bestellung der Regierung durch das Parlament. Durch die ständig bestehende Option des Misstrauensvotums wird der Wille des Parlaments auch bei der stützenden Bestellung der Regierung deutlich, vgl. Steffani 1991: 51/17.

²⁹⁶ Vgl. Steffani 1979: 53; Rush 2005: 23.

fähige Regierung zu sorgen.²⁹⁷ Daraus ergibt sich, dass das Parlament im parlamentarischen System nicht das wirkliche Entscheidungszenrum ist. Präziser formuliert befindet es sich zwar im Zentrum der Autorität, aber nicht per se im Zentrum der Macht. Das System funktioniert nach der Devise: „government through, not by, parliament“.²⁹⁸

Für die Ausgestaltung eines parlamentarischen Regierungssystems nennt Steffani supplementäre Merkmale, die aber dem Kriterium der Abberufbarkeit der Regierung untergeordnet sind und nur Variationen herausarbeiten: die Parlamentsauflösung durch die Regierung, die Kompatibilität von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat, Gesetzesinitiativrecht der Regierung, doppelte Exekutive, Hegemonie der ersten Parlamentskammer und Einheitsstaat.²⁹⁹

3.2 Relevanz und theoretischer Hintergrund

Das Führungskonzept ist aufgrund seiner Universalität auch für die Parlamentsanalyse von Bedeutung und seine Übertragung ist problemlos möglich. Dass parlamentarische Führung wenig Raum in der Analyse parlamentarischer Prozesse einnimmt und in der Führungsforschung weiterhin Betrachtungen der Exekutive dominieren, ist bedauerlich,³⁰⁰

²⁹⁷ Vgl. Schütt-Wetschky 1984: 13–14/96; Schüttemeyer 2007: 245. In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich eine Parlamentsmehrheit dysfunktional verhielte, wenn sie nicht gemeinsam mit der Regierung handeln bzw. sich mit dieser abstimmen würde: die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament bedeutet schließlich auch, dass die Parlamentsmehrheit die Regierung zunächst vor allem trägt und unterstützt. Sie vertraut also dieser Regierung und leistet ihr Gefolgschaft, vgl. Steffani 1979: 157.

²⁹⁸ Vgl. Rush 2005: 24; Beyme 1999: 29; Schütt-Wetschky 1984: 119. Schütt-Wetschky betont, dass die Vorstellung eines Parlaments als Entscheidungszentrums die von John Stuart Mill geprägte klassisch-altliberale Sicht darstelle.

²⁹⁹ Vgl. Steffani 1979: 45; 49–50. Steffani verweist allerdings darauf, dass es einen Bundesstaat mit einem Zweikammernsystem mit gleichgewichtigen Kompetenzen durchaus auch im parlamentarischen Regierungssystem geben kann, was aber die Ausnahme darstellt (wozu er teilweise die Bundesrepublik zählt). Reine Systemtypen bezeichnet Steffani aufgrund von Traditionen und Konventionen als Ausnahmen, vgl. Steffani 1997: 80. Vgl. für weitere Variationen parlamentarischer Regierungssysteme Siaroff 2003: 447.

³⁰⁰ Vgl. Peabody 1985: 239; Richman 2010: 211; Searing 1995: 418/436; Norton 2012: 64. Parlamentarische Führung kann auf dem Kontinuum formal-informal verortet

denn: „Legislatures provide a specialized context for this exercise of political leadership“.³⁰¹ Peabody beschreibt die Relevanz wie folgt: „Leadership, which is common to all legislatures, seems to provide an appropriate vehicle for developing comparisons and generalizations beyond single-nation settings“.³⁰²

Zentrale Themen der *Leadership*-Forschung werden auch im parlamentarischen Kontext sichtbar: das Parlament ist der Akteur, der den Gesetzgebungsprozess legitimiert und die Kontrolle des Regierungs-handelns durchführt. Für die Steuerung dieser Prozesse ist ein Mindestmaß an Führung erforderlich.³⁰³ Außerdem existieren Positionen innerhalb des Parlaments, die sowohl mit der Legitimation als auch mit den Ressourcen ausgestattet sind, in einem Einflussprozess aktiv zu werden und sogar Einfluss auszuüben:

„Leadership in legislatures exists where members of that body have choices to make and some independent capacity to make them, and respond to arguments or incentives offered by other members, inducing them to act in a way that otherwise they may not or would not do. Those who induce them to act in this way are exercising leadership“.³⁰⁴

Auch hinsichtlich der eingangs dargelegten Problematik der demokratischen politischen Führung überzeugt die Übertragung des Führungs-konzeptes auf das Parlament.

Bei der Anwendung der Dichotomie von transformativer und transaktionaler Führung ordnet James Mac Gregor Burns parlamentarische Führung als transaktional ein. Sie erfülle die Funktionen der Initiierung und des Monitorings und garantiere, dass die Transaktionen innerhalb des Parlaments abgeschlossen würden. Eine eigenständige Führungsleistung aus dem Parlament heraus hält Burns für nicht mög-

werden. Formal meint eher das „office-holding“, während die informale Dimension eher auf den Einfluss von persönlichen Fähigkeiten abzielt, vgl. Peabody 1985: 241–242; Lancaster 2010: 427.

³⁰¹ Lancaster 2010: 427.

³⁰² Peabody 1985: 239.

³⁰³ Vgl. Fliegauf/Huhnholz 2011: 25. Fliegauf und Huhnholz weisen darüber hinaus auf die integrations- und vertrauensstiftenden Wirkung der parlamentarischen Führung in der Form als Äußerung von Misstrauen gegenüber der Regierung und dem Austausch von Meinungen.

³⁰⁴ Norton 2012: 58. Vgl. auch Lancaster 2010: 418/427.

lich.³⁰⁵ Auch Owens kommt zu dem Schluss, dass eine transformierende Wirkung von parlamentarischer Führung grundsätzlich nicht zu erwarten sei.³⁰⁶ Ob dies die Nutzung des Führungskonzepts unmöglich macht, ist fraglich. Wenn man sich von der Anforderung einer (transformierenden) Wirkung löst, ist die Übertragung des Führungskonzeptes durchführbar.

Eine konkretere Zielsetzung verspricht die Realisierung dieses Transfers. Die Analyse parlamentarischer Führung verläuft anhand folgender vier Schritte:

1. Erklärung: warum gibt es Führung im Parlament?
2. Identifizierung von Orten, Positionen und Prozessen parlamentarischen Führung
3. Definition des Handlungskorridors parlamentarischer Führung
4. Typologisierung: Typen und Muster parlamentarischer Führung.

Für die Parlamentsforschung bieten sich parallel zur Führungsforschung sowohl institutionentheoretische als auch agenturtheoretische Ansätze an.³⁰⁷ Institutionelle Ansätze eignen sich deshalb für die Parlamentsforschung, da sie die Relevanz der institutionellen Strukturen anerkennen, die den Rahmen für individuelles Verhalten bilden. Die verschiedenen Ausrichtungen innerhalb des Institutionalismus zeigen sich daran, dass sie in ihrer Erklärung variieren, *warum* Institutionen bedeutsam sind.³⁰⁸

Die theoretische Verortung basiert auf der Schnittstellenfunktion von politischer Führung in Parlamenten. Für parlamentarische Führung in parlamentarischen Regierungssystemen wird insofern Neuland betreten, als die in diesem Bereich dominierende US-Forschung parlamentarische Führung im spezifischen Kontext des Präsidentialismus analysiert. Dort bildet die sogenannte *congressional leadership* einen wichtigen Teilbereich – zurückzuführen auf die Besonderheiten

³⁰⁵ Vgl. Burns 1978: 344, 362–368.

³⁰⁶ Vgl. Owens 2003: 76.

³⁰⁷ Vgl. Martin/Saalfeld/Strom 2014: 6–10; Almond/Powell 1966. Institutionalismus ist dabei aber nicht auf die Analyse von Institutionen zu verkürzen, vgl. Diermeier 2014: 33.

³⁰⁸ Vgl. Judge 2008a: 115–119, 129–145. Vgl. dort für die Zielsetzung der einzelnen Ansätze.

des US-Systems.³⁰⁹ Die Verwurzelung im Institutionalismus bietet sich auch für den parlamentarischen Kontext an. Für ihn bedeutet der Kern institutionalistischer Überlegungen – Institutionen strukturieren das Handeln von Akteuren, ohne es zu determinieren – dass die Ergebnisse des parlamentarischen Entscheidungsprozesses von den institutionellen und prozeduralen Bedingungen gestaltet werden.³¹⁰ Die institutionalistische Perspektive ist deshalb sinnvoll, weil darüber die für die Analyse parlamentarischer Führung entscheidenden Akteure und Kennzeichen der parlamentarischen Regeln, Organisation und Strukturen identifiziert werden können.³¹¹ Parlamentarische Führung entsteht und existiert innerhalb des festgelegten institutionellen Kontextes: im Innern gibt es Führungsstrukturen und nach außen bestehen Handlungsspielräume zur Ausübung von Führung.³¹²

In Verbindung mit der theoretischen Verortung des *Leadership*-Ansatzes wählt diese Studie für die Analyse parlamentarischer Führung den akteurzentrierten Institutionalismus. Wenn institutionelle und situative Faktoren einen sowohl ermöglichen als auch einschränkenden Kontext bilden, muss dieser für die parlamentarische Führung definiert werden. Die parlamentarischen Prozesse nach innen und außen können mithilfe der Identifizierung der jeweiligen Akteurskonstellationen passgenau abgebildet werden.

Der Kontext ist im Zusammenhang mit parlamentarischer Führung deshalb wichtig, weil sie auf eine Unvorhersehbarkeit des Kontextes mit sich wandelnden Strategien reagieren müsse.³¹³ Owens resümiert:

³⁰⁹ Vgl. Owens 2003: 43. Vgl. zum hoch politisierten Charakter des Kongresses, der ihn für eine Führungsanalyse prädestiniert Cooper/Brady 1981: 411. Vgl. insgesamt zur US-Forschung zur *legislative leadership*: Lancaster 2010: 425–426; Kiewiet et al. 2002: 3; Forestiere 2008: 452.

³¹⁰ Vgl. Kam 2009: 12; Kiewiet 2002: 7; Kropp 2008: 57; Hedlund 1985: 326–327/357.

³¹¹ Vgl. Lancaster 2010: 418; Strom 1995: 58–61.

³¹² Vgl. Kropp 2008: 57; Kropp 2006: 278; Hedlund 1985: 326–327/357. Vgl. für einen agenturtheoretischen Zugang zur parlamentarischen Führung Kropp 2008: 57; Strom 1995: 59–61; Hall/Taylor 1996: 943; Lancaster 2010: 426; Sinclair 1995

³¹³ Vgl. Sinclair 1983: 27–28; Sinclair 2000: 139. Mit einer Persönlichkeitsanalyse betrete die Politikwissenschaft ein Feld, das sie nicht zufriedenstellend bearbeiten könne, vgl. Ebd.: 140–141. Vgl. zum Kontext außerdem Norton 2012: 67; Cooper/Brady 1981: 423.

„[...] conceptualized congressional leadership as a series of interactive processes in which particular leaders or leadership styles are likely to be more effective in some decision-making and institutional contexts rather than in others“.³¹⁴

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die zentrale Stellung des Kontextes – „context matters, and it matters very much“.³¹⁵

Der spezialisierte Kontext der parlamentarischen Führung zeichnet sich durch die Statusgleichheit aller Mitglieder, die Gesetzgebung als wichtige Funktion und die auf konstitutioneller und repräsentativer Basis legitimierte Autorität aus.³¹⁶ Die Frage ist also, wie Führung in einer Körperschaft stattfindet, deren Mitglieder formell gleich sind, die verhandlungsorientiert ist und deren Autorität auf der Repräsentation der Interessen einer größeren Gemeinschaft beruht? Auch Regierungen sind mit Einschränkungen konfrontiert, dennoch ist der parlamentarische Kontext insofern speziell, als die Zustimmung der Mehrheit aus systemlogischen Gründen immer gesichert sein muss. Hier liegt der Reiz der Betrachtung der Führungselemente.³¹⁷

3.3 Positionsdimension parlamentarischer Führung

Im zweiten Kapitel wurde die Identifizierung der positionalen Führung als vergleichsweise problemlos bezeichnet. Lancaster definiert sie folgendermaßen: „Legislative leaders are the individuals who direct the activities of the legislative chambers in any liberal democratic system“.³¹⁸ Das bedeutet, dass die Charakteristika der parlamentarischen Organisation Aufschluss darüber geben, an welchen Stellen diese Positionen zu identifizieren sind.

³¹⁴ Owens 2003: 47.

³¹⁵ Ebd.: 77. Die Kontextorientierung einer Analyse parlamentarischer Führung ist allerdings nicht unumstritten. So sieht zum Beispiel Strahan im Kontext nicht den alleinigen Erklärungsfaktor für parlamentarische Führung, vgl. Strahan 2007: 11/34.

³¹⁶ Vgl. Peabody 1985: 41.

³¹⁷ Vgl. Strahan 2007: 6. Für die Konzeptionalisierung eines parlamentarischen Kontextes arbeitet Philip Norton mit den Begriffen der externen und internen Umwelt, vgl. Norton 1998: 6–8.

³¹⁸ Lancaster 2010: 419.

Die parlamentarische Organisation zeigt sich zum einen vertikal in Form von Hierarchien (Abgeordnete delegieren Macht an Führungspositionen) und zum anderen horizontal als Arbeitsteilung und Spezialisierung (zur Steigerung der Effizienz und Anwachsen der Kompetenz).³¹⁹ Parlamente in ihrem ursprünglichen Sinne sind kollektive und keine hierarchischen Organisationen. Deshalb ist das erste Merkmal parlamentarischer Organisation mit der Begrifflichkeit Gerhard Loewenbergs ein „Paradox der Hierarchie“.³²⁰ Peabody fragt: „why have legislatures, by definition collectivities of more or less equal members, come to be characterized by leadership structures“.³²¹ Es entsteht ein

„set of privileged groups, that is, subgroups of parliamentarians with specific powers, and a set of procedures that specifies the powers of these subgroups with respect to the functions that legislatures perform“.³²²

Die Logik der Status- und Stimmgleichheit der Abgeordneten trifft auf die offensichtliche Existenz und Notwendigkeit von Führungspositionen und Führungsverhalten. Trotz der nominellen Gleichstellung haben Abgeordnete einen unterschiedlichen Einfluss auf die parlamentarischen Entscheidungen.³²³ Führungsstrukturen im Parlament erfüllen damit wichtige Funktionen bei der Gestaltung der parlamentarischen Organisation. Sie prägen die Umsetzung der Hierarchieebenen und den Ablauf der Arbeitsteilung und tragen dazu bei, dass die Informations- und Verteilungsprobleme innerhalb des Parlaments gelöst werden können.³²⁴

³¹⁹ Vgl. Strom 1995: 62; Loewenberg 2007: 821. Schüttemeyer ordnet den Charakteristika der Arbeitsteilung und Hierarchie jeweils eine Führungsform zu: die sachpolitische Führung gehört zur Arbeitsteilung in den Fraktionen, während die Hierarchisierung für richtungspolitische Führung sorgt, vgl. Schüttemeyer 2010: 17/19.

³²⁰ Vgl. Loewenberg 2007: 819. Neben diesem Paradox identifiziert Loewenberg auch das Paradox der Abstimmung, der Transparenz sowie der internationalen Vergleichbarkeit, vgl. Ebd.: 823–826.

³²¹ Peabody 1985: 243.

³²² Strøm 1995: 62.

³²³ Vgl. Ebd.; Loewenberg 2007: 819–822.

³²⁴ Vgl. zur Diskussion, warum eine Mehrheit ihre Rechte an eine Minderheit abgibt und wann und wie Abgeordnete ihre parlamentarische Macht an Leader delegieren: Gamm/Huber 2002: 329; Mooney 2013: 560; Richman 2010: 214; Cox/McCubbins 1993: 84; Calvert 1987: 83; Sinclair 1995: 6/9; Strahan 2007: 1–2; Sinclair 2000: 139; Mykkänen 2001: 92.

Die Position ist herausgehoben und sichtbar in der parlamentarischen Struktur und ihre Bestellung entspricht den Ansprüchen der demokratischen Wahl und der Repräsentanz. Das bedeutet, dass die hier zu betrachtenden Positionen von Akteuren mit einem Abgeordnetenmandat ausgeübt werden. Einbezogen werden auch Positionen, deren Inhaber ernannt werden, sofern diese Ernennung entsprechend legitimiert ist. Außerdem können die Positionen der Führungsakteure in Verbindung mit dem kollektiven Akteur, dem sie zugeordnet sind, identifiziert werden. Diesen Positionen sind wechselseitig bekannte Funktionen zugeordnet, für deren Erfüllung Ressourcen zur Verfügung stehen.³²⁵ Zu parlamentarischen Führungspositionen zählen damit Positionen, die in der parlamentarischen Organisation institutionalisiert sind. Durch die gewaltenverschränkende Natur des parlamentarischen Regierungssystems haben auch Regierungschefs und Mitglieder des Kabinetts parlamentarische Führungsaufgaben, diese werden hier allerdings bewusst nicht einbezogen, sondern strikt als Teil der exekutiven Führung angesehen.³²⁶ Die Führungsposition muss zwei Funktionen – eine strukturelle und eine inhaltliche – erfüllen: erstens ist sie Teil der parlamentarischen Organisation und der parlamentarischen Selbsterhaltung. Über die strukturelle Positionierung kann sie die Ressourcen der parlamentarischen Organisation nutzen. Zweitens ist sie an der Steuerung der Ausübung der Parlamentsfunktionen maßgeblich beteiligt und gestaltet so auch das inhaltliche Tätigkeitsfeld des Parlaments bzw. der jeweiligen internen Unterorganisation. Zusammengefasst: Diese Dimension bedeutet die Identifizierung von herausgehobenen, sichtbaren und repräsentativen Positionen innerhalb des Parlaments, deren Besetzung durch Wahl bzw. Ernennung erfolgt.

Auf die schwierige Abgrenzung zwischen Position und Rolle wurde bereits in Kapitel 2 eingegangen. Auch die parlamentarische Orga-

Besonders Keith Krehbiel zeigt mit seiner *Informational Theory* auf, dass die Ausschüsse als autonome Akteure und Agenten des ganzen Parlaments ihrer Bedeutung in der Spezialisierung und Bereitstellung von Expertise fänden, vgl. Krehbiel 1991.

³²⁵ Vgl. Patzelt 2005: 266.

³²⁶ Vgl. Lancaster 2010: 419; Peabody 1985: 244. Vgl. zu parlamentarischen Führungsrollen auch Norton 2012: 64 und Longley/Hazan 2000.

nisationsforschung rezipiert intensiv Rollenkonzepte, was als Hilfestellung für die Identifizierung von Führungspositionen genutzt werden kann. Die Grundlage dafür findet sich in Edmunds Burke kanonischer Unterscheidung zwischen den Repräsentationsrollen *Trustee* und *Delegate*.³²⁷ Die Rolle als kohärentes Set an Verhaltensnormen gehört zur Position eines Abgeordneten. Das Amt ist eine klar erkennbare Position, mit der andere Abgeordnete und andere Akteure gewisse Verhaltensnormen assoziieren.³²⁸ Zunächst können die Führungspositionen klassifiziert werden: *institutionelle* Positionen erhalten das System und befolgen die Regeln, die *Entscheidungspositionen* organisieren die innerhalb des Parlaments existierenden Konflikte, indem sie inhaltliche Themen strukturieren und Alternativen entwickeln. *Administrative* Positionen gestalten den parlamentarischen Betrieb für die Entscheidungsfindung und schaffen damit die Arbeitsumgebung des Parlaments. Mithilfe der *informationellen* Positionen werden Informationen beschafft, die für den Ablauf der Angelegenheiten essentiell sind.³²⁹ Alle drei Positionstypen kommen für die später vorzunehmende Konkretisierung in Betracht.

Jürgen von Oertzen definiert die Rolle als „Überschneidungsreich aus den Erwartungen, die in einer Gruppe an die Inhaber einer bestimmten sozialen Position gerichtet werden, und den tatsächlichen Verhaltensregelmäßigkeiten der Positionsgeber“.³³⁰ Drei (sich nicht gegenseitig ausschließende) Rollentypen kristallisieren sich heraus: die *Positionsrolle* als formal herausgehobene Position, die *gemeinsame Rolle* als die für alle Abgeordneten geltenden Aspekte und die *Präferenzrolle*, die auf die Differenzierung zwischen den Abgeordneten ohne

³²⁷ Vgl. Burke 1774: 81ff.; Andeweg 2014: 267.

³²⁸ Vgl. Wahlke 1962: 7–9. Buchanan und Ferguson entwickeln verschiedene Rollensektoren: die Kernrollen beziehen sich auf das Verhalten im Parlament, die Klientenrollen auf das Handeln der Abgeordneten gegenüber berufsmäßigen Rollenpartnern außerhalb des Parlaments. Die spezialisierten Rollen ergeben sich aus der arbeitsteiligen Struktur des Parlaments und Nebenrollen decken den Kontakt mit privaten, nicht berufsbezogenen Rollenpartnern ab, vgl. Buchanan/Ferguson 1962: 170 und in der Rezeption Schöne 2010: 36–37.

³²⁹ Vgl. Buchanan/Ferguson 1962: 189.

³³⁰ Von Oertzen 2006: 47–48. Sein Konzept differenziert zwischen der Rollenorientierung (Vorstellungen der Rolleninhaber über ihre Rolle), der Rollenerwartung (Erwartungen, die an den Rolleninhaber gerichtet werden) und dem tatsächlichen Rollenverhalten.

Rücksicht auf ihre formelle Position abstellt.³³¹ In dieser Arbeit geht es um die Positionsrollen. Longley und Hazan wiederum modellieren die parlamentarischen Rollen als Verhaltensstrategie. Durch die Zuordnung von Zielen zu diesen Rollen unterscheiden sie, ob es sich um eine Rolle oder eine Position handelt. Sie differenzieren zwischen zwei Rollenmustern im Parlament: Führungs- und Mitgliederrollen.³³² Diese Arbeit richtet ihr Hauptaugenmerk auf die Führungspositionen. Wenn man aber davon ausgeht – wie im zweiten Kapitel besprochen – dass Führung nur innerhalb einer Gruppe stattfinden und ohne Gefolgschaft nicht existieren kann, existieren die Mitgliederrollen automatisch und können sich entsprechend den Bedingungen des Kontextes situationsabhängig zu Führungspositionen wandeln.

Der Nutzen des Rollenkonzeptes liegt in seiner Verbindung der Institutionen mit den individuellen politischen Akteuren. Die Sichtweise der individuellen Akteure könne, argumentiert von Oertzen, nachvollzogen werden, woraus sich wiederum Schlussfolgerungen für die gesamte Institution ziehen lassen. Positiv wird vermerkt, dass die Betrachtung parlamentarischer Rollen die Analyse der Steuerungs- und Integrationsleistung parlamentarischer Führung bereichere.³³³ Sinnvoll erscheint die Schlussfolgerung, Positionen und Rollen als verbunden, aber nicht identisch anzusehen. Eine Position ist definiert anhand formaler Regeln, gleichzeitig existieren auch, wie dargelegt, informale Strukturen und Interpretationsspielräume, sodass sich neben festen Positionen auch Rollen durch Rollenorientierungen und Rollenmuster entwickeln.³³⁴

331 Vgl. von Oertzen 2006: 48–51. Ähnlich wie bei Wahlke et al. tragen die Rollen zur Erfüllung der institutionellen Selbsterhaltung und der parlamentsinternen Prozesse der Organisation und Meinungsaggregation bei, vgl. von Oertzen 2006: 57; Andeweg 2014: 269.

332 Vgl. Longley/Hazan 2000: 3–4.

333 Von Oertzen 2006: 17; Schöne 2013: 382. Kritisch wird in der Rezeption des Ansatzes angemerkt, dass die Rollentheorie nur ein konzeptionelles Framework anbiete, aber keine Hypothesenbildung ermögliche. Andeweg stellt in diesem Zusammenhang fest, dass die Rollenanalyse in der Parlamentsforschung an Bedeutung verloren habe, auch wenn das Beispiel von Oertzens zeigt, dass sie immer noch Potential besitzt, vgl. Andeweg 2014: 272/281.

334 Vgl. Andeweg 2014: 268–269. Vgl. zum Einfluss der Ausprägungen des Institutionalismus auf die Bedeutung der Rolle Andeweg 2014: 270–271. Es wurde bereits begründet, wie mit dem Faktor Persönlichkeit in dieser Arbeit umgegangen wird.

3.4 Prozessdimensionen parlamentarischer Führung

Die Identifizierung des Führungsprozesses wurde als schwierig bezeichnet. Gleichwohl kann er mit der interaktionistischen Perspektive als Zusammenspiel zwischen den Akteuren und dem institutionellen Kontext verstanden werden. Führungsprozesse finden statt, wenn ein Effekt und ein Ergebnis sichtbar werden, auf der Grundlage der Zielsetzung, die sich die Akteure für diesen Prozess gegeben haben. Parlemente müssen über den Entscheidungsprozess analysiert werden, wofür beleuchtet werden müsse, wie das Parlament in den politischen Prozess eingebunden sei.³³⁵ Parlamentsfunktionen werden dafür als Ausgangspunkt genutzt. Ein Abriss der Parlamentsfunktionen konkretisiert die parlamentarischen Aktivitäten, aus ihrer Erfüllung können Rückschlüsse über die Machtmöglichkeiten und Machtentfaltung des Parlaments gezogen werden.³³⁶

Parlamentsfunktionen werden in unterschiedlichen, aber inhaltlich kaum variierenden Funktionskatalogen festgehalten.³³⁷ In dieser Arbeit soll das Grundmuster aus Wahlfunktion, Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion und Kommunikationsfunktion genutzt werden, ohne ihre Begrifflichkeit zu diskutieren.³³⁸ Im Folgenden soll zunächst

Indem Rollenkonzepte einbezogen werden – aber nicht als ausschließliche Option – wird diesem Faktor Rechnung getragen.

³³⁵ Vgl. Blondel 1969: 68–69. Eine marginale Stellung des Parlaments anzunehmen, ist deshalb schwierig, vgl. Norton 1993: 4; Norton 2013: 4.

³³⁶ Vgl. Sebaldt 2009: 23/39. Sebaldt leitet seine Analyse der Macht der Parlamente sogar komplett von den Funktionen ab, indem er aus diesen Funktionen Machtindikatoren entwickelt. Der funktionale Ansatz wird aber auch kritisch gesehen, vgl. Loewenberg 1972: 11–13; Oberreuter 1984: 247; Norton 2012: 56; Patzelt 2003: 14/81.

³³⁷ Walter Bagehot identifizierte 1867 folgende Parlamentsfunktionen: *elective* (das Parlament wählt die Regierung), *expressive* (das Parlament berücksichtigt die Meinungen und Interessen der Gesellschaft in seiner Arbeit), *teaching* (das Parlament lehrt der Bevölkerung die politischen Prozess und die Inhalte der Gesetzgebung; es transformiert divergierende Wünsche und Bedürfnisse innerhalb der Gesellschaft in strategische Pläne), *informing* (das Parlament informiert über seine Aktivitäten) und *legislative* (das Parlament berät und verabschiedet Gesetzesvorhaben), vgl. Bagehot 1958: 117ff.; Norton 2013: 9.

³³⁸ Vgl. Marschall 2005: 138, der sinnvollerweise unter den o.g. Begriffen das Grundmuster an Parlamentsfunktionen subsumiert. Vgl. auch Ismayr 2013: 35. Die deutsche Parlamentsforschung hat mit dem Blick auf den Deutschen Bundestag

knapp die Funktion erklärt werden, um sie dann auf die Prozessdimension parlamentarischer Führung zu übertragen. Zunächst werden nur die übergeordneten Zielsetzungen und Effekte benannt, abhängig von der jeweiligen Akteurskonstellation variieren diese, was im Ländervergleich präzise herausgearbeitet wird.

Wahlfunktion

Das Parlament und dessen legitimierte Mitglieder bilden das erste Element der Delegationskette und sind daher berechtigt, selbst Wahlen abzuhalten. Die Wahlen finden auf zwei Ebenen statt: zum einen werden bei parlamentsinternen Wahlen Amts- und Funktionsträger bestimmt (Mitglieder parlamentarischer Gremien), zum anderen wählt bzw. bestellt das Parlament – also nach außen gerichtet – die Regierung.³³⁹ Parallel zur Wahl gibt es auch die Möglichkeit des Parlaments, die Regierung abzuberufen und damit die Amtszeit der Regierung zu beenden. Dabei handelt es sich um das entscheidende Machtinstrument des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem.³⁴⁰

Ziel: nach innen gerichtet kann das Parlament damit die eigenen parlamentarischen Positionen selbst besetzen. Wichtige Akteure sind dabei die Fraktionen, die möglichst viele ihrer Mitglieder „unterbringen“ möchten. Fraktionsintern werden hierarchische Intentionen – Aufstiegschancen, Belohnung für Erfolge – verfolgt. In ihrer externen Ausrichtung verfolgt die Regierungsmehrheit die Absicht, eine Regierung zu bilden und der Opposition, die Regierungsbildung zu erschweren und Alternativen anzubieten.

verschiedene Funktionskataloge entwickelt, vgl. Marschall 2005: 139–141, der in Bezug auf Schindler 1999: 2834–2847 die Funktionskataloge der deutschen Politikwissenschaft zusammenführt. Sie enthalten alle den gleichen Kern an parlamentarischen Aufgaben, nutzen aber teilweise andere Begriffe oder wollen einen bestimmten Aufgabenbereich durch eine eigene Funktion besonders betonen.

³³⁹ Vgl. Marschall 2005: 148.

³⁴⁰ Vgl. Marschall 2005: 151. Der Vollständigkeit halber weist Marschall auch darauf hin, dass auch bei der inneren Dimension der Wahlfunktion Abwählen möglich sind (Abwählen des Präsidiums o.ä.).

Drei Verfahren können zur Anwendung kommen: die Vertrauensfrage, ein (konstruktives) Misstrauensvotum und die Selbstauflösung des Parlaments, vgl. Marschall 2005: 151–153.

Ergebnis: das Ergebnis zeigt sich daran, inwiefern das Parlament seine eigenen Positionen besetzen kann. Die Regierungsbildung wiederum zeigt sich in der erfolgreichen Bestellung einer Regierung, die von der Unterstützung der Regierungsmehrheit abhängig ist bzw. in der Verhinderung oder Erschwerung (mehrere Wahlgänge, schlechtes Ergebnis) der Wahl.

Gesetzgebungsfunction

Diese Funktion „ist die vielleicht parlamentarischste aller parlamentarischen Aufgaben (geworden)“,³⁴¹ da das Parlament mit der Aufgabe der Gesetzgebung assoziiert wird.³⁴² Ein realistisches Parlamentsbild erkennt an, dass die Gesetzgebung weder die einzige noch die exklusive Aufgabe des Parlaments ist. Die Gesetzgebungsfunction erfolgt in drei Phasen, in denen verschiedene Kriterien betrachtet werden können: die Gesetzesinitiative, die Gesetzesberatung und die Gesetzesverabschiedung.³⁴³

Für die erste Phase der Initiative spielt eine Rolle, welche innerparlamentarischen Akteure – einzelne Abgeordnete oder Zusammenschlüsse von Abgeordneten – Gesetzesvorschläge einbringen können und zum anderen, welche Akteure neben dem Parlament – Regierung, Staatsoberhaupt, föderale und regionale Akteure, funktionale Einrichtungen, das Volk – dieses Recht besitzen.³⁴⁴ In der zweiten Phase geht es um den Ablauf des Verfahrens, der Lesungen, Verhandlungen und Beratungen sowie die daran beteiligten Akteure, also z.B. Plenum und Ausschüsse. Auch die Beteiligung der Oppositionsfaktionen am Gesetzgebungsprozess und die unterschiedlichen Abstimmungsmodi werden einbezogen.³⁴⁵ Für die Phase der Verabschiedung spielt das

³⁴¹ Ebd.: 156. Marschall verweist darauf, dass dies historisch betrachtet nicht die Hauptaufgabe von Parlamenten war. Durch das parlamentarische Budgetrecht entwickelten sich weitere gesetzgeberische Kompetenzen, vgl. Ebd.

³⁴² Vgl. Blondel 1969: 68/81, der mit dem Begriff der Viskosität arbeitet – dem Handlungspotential des Parlaments an verschiedenen Schritten im legislativen Prozess.

³⁴³ Vgl. Norton 1993: 8; Green-Pedersen 2010: 348, der darauf verweist, dass die nicht-gesetzgeberische Aktivität des Parlaments gestiegen sei.

³⁴⁴ Vgl. Marschall 2005: 158; von Beyme 1999: 282/283.

³⁴⁵ Vgl. Marschall 2005: 159; von Beyme 1999: 291/294.

notwendige Quorum, die Aufnahme der Ausschussberichte und die Rolle des Staatsoberhaupts nach der Verabschiedung eine Rolle.³⁴⁶

Ziel: in der ersten Phase der Initiative geht es um die Einbringung der Initiative und die Agendasetzung. Die Zielsetzung während der Beratung ist, Veränderungen an der Initiative einzubringen und zu diskutieren bzw. zu verhindern und eine möglichst breite Beteiligung der parlamentarischen Akteure zu gewährleisten bzw. gering zu halten. Die Verabschiedung mit breiter Mehrheit bzw. die Niederlage oder die geringe Mehrheit ist das Ziel während der dritten Phase.

Ergebnis: Effekte parlamentarischer Führung sind das Einbringen einer Gesetzesinitiative, die Behandlung im Plenum, die tatsächliche Beteiligung parlamentarischer Akteure, das Einbringen von Änderungsanträgen, das Durchführen von Diskussionen, ggf. auch ein schneller Ablauf des Prozesses und schlussendlich die Mehrheitsfindung und Abstimmung im Plenum sowie die (Nicht-) Verabschiedung eines Gesetzes.³⁴⁷

Kontrollfunktion

Die Kontrollfunktion existiert als übergreifende Funktion, die in parlamentarischen Systemen aus der Abberufbarkeit der Regierung resultiert. Kontrolle ist die „Überwachung staatlicher Tätigkeit im Hinblick auf Aufgabenerfüllung und Wahrung von Funktion und Position“.³⁴⁸ Der Begriff der Kontrolle umspannt zwei Bereiche – Kritik und Mitwirkung – das Verhalten der Regierung wird einer kritischen Prüfung unterzogen, parallel dazu wird durch die Mitgestaltung und Begleitung der Prozesse antizipatorisch Kontrolle ausgeübt.³⁴⁹ Durch Kontrolle soll die Macht der Regierung zeitlich (vorgängig, gleichzeitig, nach-

346 Vgl. von Beyme 1999: 160/161.

347 Vgl. Lancaster 2010: 419.

348 Busch 1988: 408. Vgl. auch Rush 2005: 64–65, vgl. Schreyer/Schwarzmeier 2000: 165.

349 Vgl. Marschall 2005: 168, in Bezug auf Busch 1991. Vgl. auch Patzelt 2003: 29–30; Siefken 2010: 18. Es gibt zwei Dimensionen: tatsächliche direkte Kontrolle (*scrutiny*) und den Überblick über die Tätigkeiten der Regierung (*oversight*), vgl. Schütt-Wetschky 2004: 17; Busch 1988: 429/451/484ff; Schnapp/Harfst 2005: 352ff.

träglich), funktional (informierend, korrigierend) und inhaltlich begrenzt werden.³⁵⁰ Letzteres funktioniert als Richtungskontrolle der politischen Gesamtlinie oder als Leistungskontrolle der exekutiven Zielerreichung.³⁵¹ Die Bedingungen des neuen Dualismus wirken sich vor allem auf den Zeitpunkt der Kontrolle aus: die Regierungsmehrheit im Parlament nimmt die Kontrolle anticipatorisch über Mitwirkung wahr, während Oppositionsfraktionen vornehmlich im Bereich der gleichzeitigen oder nachträglichen Kritik agieren.³⁵²

Zur Erfüllung der Kontrollfunktion stehen dem Parlament verschiedene Instrumente zur Verfügung, insbesondere das Frage- und Interpellationsrecht sowie Untersuchungsausschüsse. Das Fragerecht besteht aus mündlichen und schriftlichen Fragen und der Interpellation.³⁵³ Fragerechte können klassifiziert werden nach Instrumenten für zukünftiges Handeln (also *ex ante* als Mitwirkung) und nach Instrumenten für vergangene Handlungen (also *ex post* als Kritik). Das Fragerecht wird für den Erhalt von Informationen, für die Fokussierung oder den Hinweis auf ein bestimmtes Thema, die Initiierung einer Debatte oder Abstimmung genutzt.³⁵⁴ Darüber hinaus gibt es auch „weiche“ Kontrollmittel, indem das Regierungshandeln strategisch antizipiert, Druckpotential aufgebaut oder öffentlich Verantwortung eingefordert wird.

³⁵⁰ Vgl. Busch 1988: 409/411; Sebaldt 2009: 112. Vgl. auch den Hinweis auf Steffanis Dreiteilung der Kontrolle als Überwachung, Rechenschaft und Lenkung, vgl. Schnapp/Harfst 2005: 350.

³⁵¹ Vgl. Patzelt 2003: 31–33. Schöne 2010: 272 nutzt für die Ausübung der Kontrollfunktion durch die Regierungsmehrheit den betriebswirtschaftlich geprägten Begriff des *Controllings*.

³⁵² Vgl. Busch 1988: 418–419.

³⁵³ Vgl. von Beyme 1999: 274–277; Patzelt 2007: 367–368; Martin 2012: 1; Schnapp/Harfst 2005: 348; Sánchez de Dios/Wiberg 2012: 96/97; Russo/Wiberg 2010: 215.

³⁵⁴ Vgl. Russo/Wiberg 2010: 216–218. Die Autoren typologisieren die parlamentarischen Fragen nach Form der Frage, *Timing*, Möglichkeit, eine Debatte zu starten und der Möglichkeit, über einen Antrag abzustimmen, vgl. Ebd.: 218–219; Rosenberg/Martin 2012: 143; Sánchez de Dios/Wiberg 2012: 97; Schnapp/Harfst 2005: 349.

Shane Martin verweist auf die doppelte Funktion parlamentarischer Fragerechte als Monitoring-Instrument für die Opposition, die damit die Regierung überwachen kann und für die Regierungsmehrheit, die sich selbst bzw. ihren Koalitionspartner beaufsichtigen kann, vgl. Martin 2012: 8.

Ziel: das Ziel der parlamentarischen Führung im Bereich der Kontrolle liegt in der Überprüfung der Regierungsarbeit,³⁵⁵ im Verweis auf ihre Lücken und in der Vorstellung von Alternativen. Sowohl Richtung als auch Leistung werden einer Kontrolle unterzogen, das Parlament will sowohl mitwirken als auch tatsächlich kontrollieren.

Ergebnis: Effekte zeigen sich zunächst beim Fragenstellen während der Fragestunden, der Herausstellung von Themen mithilfe einer Frage, aber auch in der Einflussnahme über die Mitwirkung. Auch kann dies in der Kontinuität der Kontrolltätigkeit sichtbar werden.

Kommunikationsfunktion

Zu dieser Funktion gehört erstens die Responsivität. Das Parlament artikuliert Anliegen und Bedürfnisse aus der Gesellschaft und bringt sie in den politischen Willensbildungsprozess (also in die Gesetzesinitiative und Gesetzesberatung) ein. Das parlamentarische Handeln und die öffentliche Meinung zu einer politischen Sachfrage stehen in einer engen wechselseitigen Beziehung, bei der Führungsprozesse deutlich sichtbar werden.³⁵⁶ Zweitens entsteht dadurch eine „kommunikative Führungsaufgabe“,³⁵⁷ die die parlamentarische Leistung über bestimmte Kommunikationskanäle darstellt und vermittelt, folglich Responsivität herstellt. Bei dieser Funktion sind also sowohl die Herstellung als auch die Darstellung von Politik gebündelt.³⁵⁸

Ziel: die Intention eines Führungsprozesses im Bereich der Kommunikationsfunktion ist die Vermittlung von politischen parlamentarischen Inhalten, die Darstellung der parlamentarischen Leistung nach außen, um zum einen den Parlamentarismus und das Bild des Parlaments zu stärken und zum anderen für die eigenen politischen Ziele zu werben.³⁵⁹

³⁵⁵ Busch spricht davon, dass die Kontrolle und die Ausübung des politischen Führungswillens eng miteinander verzahnt sind, vgl. Busch 1988: 408. Vgl. auch Holtmann et al. 2004: 9, die auf die Handlungslogik des parlamentarischen Regierungssystems verweisen und die daraus entstehende Dynamik zwischen den Akteuren und das Problem der gegenseitigen politischen Kontrolle.

³⁵⁶ Vgl. Brettschneider 1996: 108/125.

³⁵⁷ Marschall 2005: 180.

³⁵⁸ Vgl. Ebd.: 181–183; Sebaldt 2009: 25; Patzelt 2003: 23–25.

³⁵⁹ Vgl. Lancaster 2010: 41–420.

Ergebnis: Erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit, die Durchlässigkeit und Zugänglichkeit eines Parlaments sind das Ergebnis von Führungsprozessen in diesem Feld.

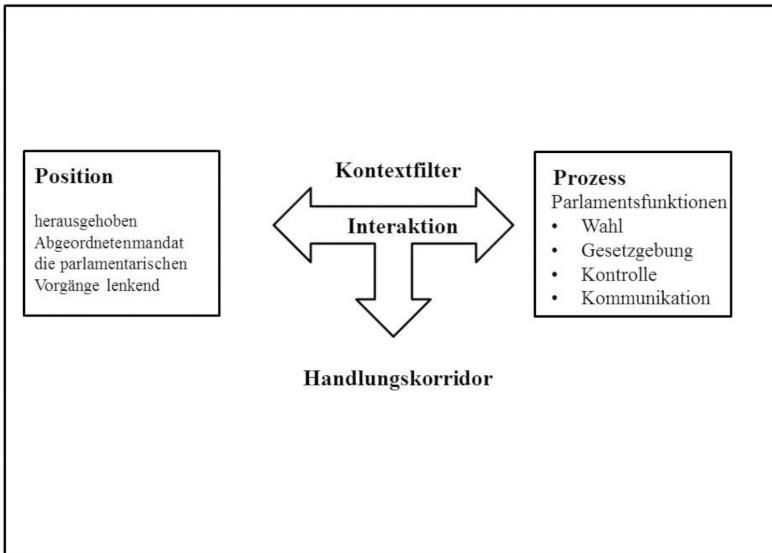
In der Zusammenschau wird die enge Verbindung der Funktionen deutlich, die eine getrennte Betrachtung erschwert. Nicht alle Funktionen sind exklusiv den Parlamenten zuzuordnen; auch die Regierung übernimmt zum Beispiel Aufgaben in der Ausarbeitung von Gesetzen, der Gesetzgebung oder der Kommunikation.³⁶⁰ Das Aufgabenprofil kann nichtsdestotrotz für die Identifizierung der Führungselemente nutzbar gemacht werden.

3.5 Zwischenfazit

Aufbauend auf der Definition von politischer Führung allgemein ist eine Annäherung an die Definition *parlamentarischer* Führung möglich. Parlamentarische Führung ist eine Machtinteraktion innerhalb oder durch das Parlament, bei der die parlamentarischen Akteure entsprechend ihrer Positionen und ihren Funktionen Einfluss ausüben, um ihre Ziele zu erreichen. Sie manifestiert sich positionell in herausgehobenen Positionen, die in der parlamentarischen Organisation institutionalisiert sind und von gewählten oder ernannten Abgeordneten ausgeübt werden. Prozessual drückt sich parlamentarische Führung darin aus, dass das Parlament und die parlamentarischen Akteure entlang ihrer Parlamentsfunktionen innerhalb des Zusammenspiels von Positionen und den parlamentarischen Regeln agieren und dabei Führung stattfindet.

³⁶⁰ Vgl. Copeland/Patterson 1998: xxviii. Sieberer hat darauf hingewiesen, dass die Parlamentsfunktionen nur in Beziehung zueinander analytisch Sinn machen. Deshalb konzeptionalisiert er die parlamentarischen Funktionen als institutionelle Macht, vgl. Sieberer 2011: 735.

Abbildung 2 *Parlamentarische Führung*



Quelle: eigene Darstellung.

Parlamentarische Führung – positional oder prozessual definiert – findet in einem Kontext mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen statt.³⁶¹ Diese müssen präzise für die jeweilige Führungssituation definiert werden. In diesem Kontext finden Interaktionen zwischen den institutionellen Strukturen und der Führungssituation statt. Deshalb muss der Kontextfilter bestimmt werden, da aus diesem ein Handlungskorridor entsteht, der die Interaktion der Möglichkeiten und Einschränkungen der Akteure der parlamentarischen Führung gestaltet. Mit dem auf den spezifischen Kontext angepassten Handlungskorridor

³⁶¹ Fliegauf und Huhnholz arbeiten mit den Dimensionen Führung im Parlament und Führung durch das Parlament – erstere umfasst die Innenseite des Parlaments, die alltägliche Organisierung der Institution Parlament, während die zweite die Außenseite darstellt mit den Beziehungen vor allem zur Exekutive. Beide Ebenen bedingen sich gegenseitig, nach außen kann das Parlament agieren, weil es nach innen nach bestimmten Mustern strukturiert ist, vgl. Fliegauf/Huhnholz 2011: 24/26.

können Muster parlamentarischer Führung identifiziert und ihre Natur in unterschiedlichen Umgebungen bestimmt werden.

4. Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung: Vergleichskategorien und Typologie

4.1 Entwicklung des Handlungskorridors

Der Begriff des Handlungskorridors hat, wie im zweiten Kapitel erörtert, seinen analytischen Ursprung im akteurzentrierten Institutionalismus. Dieser sieht in Interaktionen zwischen Akteuren die Ursachen sozialer Phänomene und verbindet Institution und Akteur. Der Kontext, der dem akteurzentrierten Institutionalismus zufolge die wichtigsten Einflüsse auf die Akteure sammelt, strukturiert diese Interaktion. Aus ihm kann ein Handlungskorridor operationalisiert werden, der diese Interaktion gestaltet und die Möglichkeiten und Einschränkungen der Akteure prägt. Dieser Handlungskorridor wurde für exekutive politische Führung bereits vielfach definiert und im zweiten Kapitel vorgestellt, für parlamentarische Führung geschieht dies nun.

Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung besteht aus zwei Dimensionen, dem Kontextfilter und der Akteurskonstellation, die in Abbildung 3 zusammengefasst dargestellt werden. Wie in den vorherigen Kapiteln hergeleitet wurde, gehört zum Kontextfilter zum einen der *institutionelle Kontext*, der für die Positionsdimension parlamentarischer Führung die relevanten Orte und Positionen und für die Prozessdimension die Parlamentsfunktionen identifiziert. Darüber hinaus wurden zusätzliche Elemente des institutionellen Kontextes aufgenommen, somit erfasst der Handlungskorridor drittens die institutionellen Vetospieler, bestehend aus der zweiten Kammer, der Regierung, dem Staatsoberhaupt und der Verfassung bzw. Verfassungsgerichtsbarkeit und viertens die *partisan* Vetospieler, mithin die Parteien. Zur Erklärung: Bei ihrer Auswahl wurde im Einklang mit Abromeits und Stoibers Vorgehensweise und parallel zum Handlungskorridor exekutiver Führung auf die Identifizierung institutioneller und parteipolitischer Vetospieler zurückgegriffen. Erstere finden sich in den ver-

fassungsrechtlichen Grundlagen und erfassen die kollektiven und individuellen institutionellen Akteure, deren Zustimmung im Gesetzgebungsprozess erforderlich ist, während die parteipolitischen Akteure innerhalb der institutionellen Vetospieler operieren und sich aus dem politischen Prozess ergeben.³⁶² Abromeit und Stoiber identifizieren die relevanten Vetospieler mithilfe der Unitarismus-Föderalismus-Dimension aus Lijpharts Demokratietypolologie: Zweite Kammern und die Verfassungsgerichtsbarkeit (inklusive der Art der Verfassung).³⁶³ Als dritter institutioneller Vetospieler wird nach Lijpharts typologischem Kernkriterium der Machtkonzentration und seiner Exekutive-Parteien-Dimension die Regierung aufgenommen. Eigenständig kategorisiert als *partisan*-Vetospieler werden die Parteien, die bezugnehmend auf Kreppels Überlegungen den Grad der individuellen Autonomie in Bezug auf die Kontrolle durch die Parteien erfassen. Die Gestaltung des Parteiensystems ist auch an die Gestaltung des Parlaments gekoppelt und prägt damit die parlamentarische Führung.³⁶⁴

Zum anderen zählt der *situative Kontext* zum Kontextfilter, der die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse und Ereignisse im Analysezeitraum subsumiert. Die Bedeutung des situativen Kontextes für die Führungsanalyse wurde als Dimension des Kontextes verankert.

Die zweite Dimension des Handlungskorridors ist die Akteurskonstellation, die die relevanten Akteure in ihren Interaktionen kontextspezifisch sammelt. Da sie nur konkret im jeweiligen Fallbeispiel erkannt werden kann, erfolgt dies in der empirischen Analyse.

³⁶² Vgl. Tsebelis 2002: 2, 79; Abromeit/Stoiber 2006: 66, die ihre Analyse auf Tsebelis' Theorie aufbauen.

³⁶³ Vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 70.

³⁶⁴ Die gesonderte Betrachtung der Parteien bezieht sich auf den Typologisierungsvorschlag von Amie Kreppel bezüglich Parlamenten allgemein, welche aufgrund der Überlegungen zu den Besonderheiten parlamentarischer Führung aus dem vierten Kapitel überzeugt.

Abbildung 3 *Handlungskorridor parlamentarischer Führung*

Quelle: eigene Darstellung.

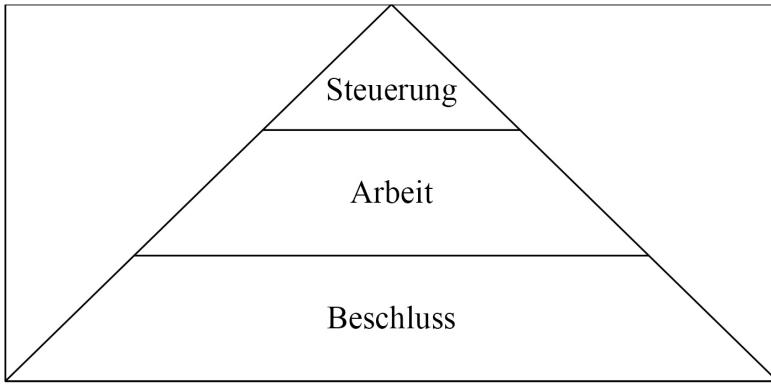
4.2 Institutioneller Kontext

4.2.1 Orte und Positionen

Organigramme, Geschäftsordnungen, Gesetze und Konventionen geben einen Eindruck davon, wie das organisatorische Arrangement im Detail ausgestaltet ist. Die arbeitsteilige und hierarchische Struktur der parlamentarischen Organisation zeigt sich in der inneren Unterteilung der Parlamente in verschiedene Ebenen, die in Abbildung 4 dargestellt werden.³⁶⁵

³⁶⁵ Vgl. Hedlund 1985: 322; 332–341; Strom 1995: 65.

Abbildung 4 *Ebenen innerhalb des Parlaments*



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Kretschmer 1984: 291.

Die *Steuerungsebene* ist die geschäftsleitende Ebene mit der zentralen leitenden und koordinierenden Kompetenz. Auf der *Arbeitsebene* findet die organisatorische und inhaltliche Vorbereitung der parlamentarischen Arbeit statt. Auf der *Beschlusssebene* werden legitimierte Entscheidungen getroffen und die Delegation von Aufgaben beschlossen. Diese Ebenen lassen sich auf alle parlamentarischen Akteure übertragen. Unter dem Brennglas finden sich in jeder parlamentarischen Subeinheit erneut ihre Kerncharakteristika.³⁶⁶

Darüber hinaus strukturiert Stefan Marschall Parlamente in drei übergeordnete Orte: das *Plenum* als Vollversammlung, die *Gruppe* als Zusammenschluss von Abgeordneten und der *einzelne Abgeordnete* als Mandatsträger. Dieser übernimmt Positionen innerhalb der Gruppen.³⁶⁷ Auf allen Ebenen befinden sich Gruppen und die zugehörigen Abgeordneten. Das Ziel der Führungsanalyse ist es, Führungspositionen präzise zu benennen, wobei zwischen der Position des individuellen Akteurs und dem zugehörigen Ort des kollektiven Akteurs unterschieden wird, deren Identifizierung anhand der in Tabelle 1 vorgestellten Kriterien erfolgt. Anstatt den Begriff der „Gruppe“ zu nutzen, fiel die Wahl auf den Begriff „Ort“, um herauszustellen, dass die Grup-

366 Vgl. für die Fraktionen Saalfeld/Strom 2014: 374/376; Ismayr 2013: 117.

367 Vgl. Marschall 2005: 88–89.

pen lokalisiert werden können. Im Fokus stehen für die Identifizierung die Aspekte der Sichtbarkeit (wie kann der Ort, die Position erkannt werden), die Bestellung (wie entsteht der Ort bzw. die Position), die Amtsdauer (für wie lange sind sie etabliert?) und ihre Funktionen:

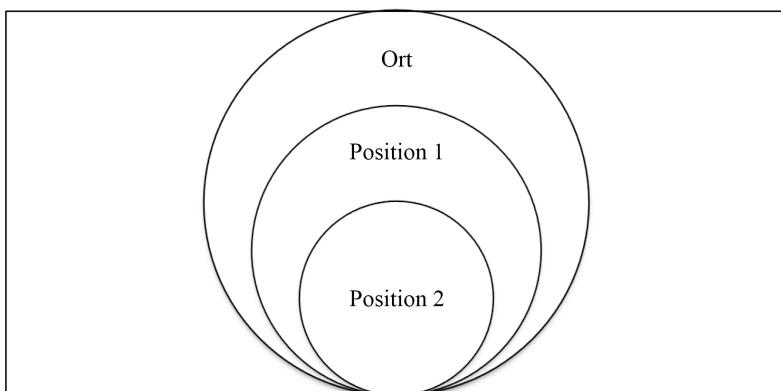
Tabelle 1 Identifizierung von Positionen und Orten

	Ort	Position
Sichtbarkeit	Herausgehoben als Teil der Arbeitsteilung	Herausgehoben als Teil der Arbeitsteilung
Bestellung	offizielle Einrichtung des Parlaments durch Gesetz, Geschäftsordnung oder Konvention	Wahl bzw. Ernennung
Amtsdauer	Langfristig etabliert	Langfristig etabliert Amtsdauer des Positionsinhabers abhängig von der Bestellung
Funktionen	Lenkung der parlamentarischen Vorgänge	Lenkung der parlamentarischen Vorgänge

Quelle: eigene Darstellung.

Wie Abbildung 5 zeigt, können verschiedene Positionen einem Ort zugeordnet sein.

Abbildung 5 Orte und Positionen parlamentarischer Organisation

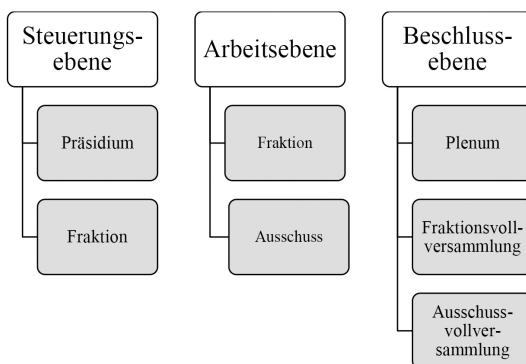


Quelle: eigene Darstellung

Orte parlamentarischer Führung

Den Ebenen der parlamentarischen Organisation können damit zunächst die jeweiligen Orte zugeordnet werden: das Plenum der Abgeordneten bildet als Gesamtparlament formalrechtlich die Volksvertretung und ist damit auf der Beschlussebene verortet, hier werden die Gesetze verabschiedet und weitere verbindliche Entscheidungen getroffen.³⁶⁸ Zu den Gruppen auf der Steuerungsebene gehört das Präsidium. Weitere Gruppen entstehen entweder nach parteipolitischen Kriterien – Fraktionen – oder nach fachlich-funktionalen – Ausschüsse.³⁶⁹ Abbildung 6 verbindet die Orte mit ihren parlamentarischen Ebenen.

Abbildung 6 *Orte in Verbindung mit Ebenen parlamentarischer Organisation*



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Golsch 1998: 75/82; Ismayr 2013: 117.

368 Vgl. Marschall 2005: 89/90.

369 So beschreibt auch Peabody *Party und Committee Leadership* als die zentralen Orte für den Ablauf von Führungsprozessen. Dort identifiziert er auch die entscheidenden Führungspositionen, vgl. Peabody 1985: 242. Auch zusätzliche Gruppen sind denkbar, sowohl nach Zugehörigkeitsmerkmalen (Geschlecht, Herkunft, Religion) gebildet, als auch in Form von ad hoc-zusammengesetzte Einheiten. So sind letztere als Analysekategorie hier ausgeschlossen, da nur langfristig etablierte Orte den hier angelegten Kriterien entsprechen, vgl. Marschall 2005: 89.

Präsidium

Das Präsidium besteht aus dem Parlamentspräsidenten und dessen Stellvertretern, als wichtiges Gremium für die Koordinierung der parlamentarischen Organisation. Seine organisatorische Funktion zeigt sich zum Beispiel in der Verteilung des Vorsitzes der Plenardebatten und der Entscheidung über Unklarheiten der Tagesordnung.³⁷⁰

Fraktion

Die Fraktion wird doppelt verortet, weil sie nicht nur die parlamentarischen Prozesse steuert, sondern auch inhaltliche Arbeit leistet. Da sich die Abgeordneten einer gemeinsamen Partei nach der Wahl im Parlament zu Fraktionen zusammenschließen, kann von Parteien innerhalb und außerhalb des Parlaments gesprochen werden, was der englische Begriff „parliamentary party group“ ausdrückt.³⁷¹ Die sehr breit gefasste Bezeichnung als „Parteien im Parlament“ erscheint etwas schwammig, sodass die etwas präzisere Definitionen von Fraktionen als „*an organised group of members of a representative body who belong to the same political party*“³⁷² sinnvoll erscheint.

Ihre Bedeutung für die parlamentarische Führung speist sich aus folgenden Gründen: erstens sind Fraktionen wesentlicher Bestandteil jedes Parlaments in parlamentarischen Regierungssystemen. Damit können sie länder- und parlamentsübergreifend analysiert werden.³⁷³ Zweitens wird damit die Bedeutung der Parteien als Prägefaktoren für parlamentarische Führung berücksichtigt.³⁷⁴ Drittens ermöglicht es die Größe der Fraktion, unterschiedliche *Leader-Follower*-Beziehungen zu identifizieren. Deshalb stehen hier Fraktionen im Fokus, in denen

³⁷⁰ Vgl. Jenny/Müller 1995: 351. Für die letztere Funktion kann es auch eigenständige Orte wie Ältestenrate geben.

³⁷¹ Vgl. Olson 2006: 166 spricht die begriffliche Schwierigkeit an. Neben *parliamentary party groups* gibt es auch den Begriff *faction*. In dieser Arbeit und im Einklang mit der vorherrschenden deutschen Begrifflichkeit wird mit dem Begriff „Fraktion“ gearbeitet.

³⁷² Heidar/Koole 2000: 8 (kursiv im Original). Vgl. auch Steffani 1988: 273; Kretschmer 1988: 139–140.

³⁷³ Vgl. Patzelt 2007: 357; Saalfeld/Strom 2014: 372–373.

³⁷⁴ Vgl. Steffani 1988: 273. Steffani beschreibt die Fraktionen als wichtigste Entscheidungsgremien des parlamentarischen Willensbildungsprozesses.

sich aufgrund ihrer Größe Hierarchie und Arbeitsteilung entwickeln können. Viertens üben die Fraktionen eine Vielzahl von Parlamentsfunktionen aus. Sie sind zuständig für die Regierungsbildung, übernehmen Aufgaben der Gesetzgebung und stehen für die Öffentlichkeitsfunktion, da sie die Verbindung zwischen dem Programm der Parteien außerhalb des Parlaments und der parlamentarischen Aktivität herstellen. Über die Fraktionen werden die parlamentarischen Rechte wahrgenommen und die Arbeit des Parlaments gesteuert.³⁷⁵ Darüber hinaus bündeln sie Politik, organisieren die Arbeitsteilung, um die Handlungsfähigkeit des Gesamtparlaments aufrechtzuerhalten, strukturieren die politischen Entscheidungen, steuern den politischen Prozess und sorgen dank ihrer (grundsätzlich vorhandenen) Geschlossenheit für stabile Mehrheitsverhältnisse.³⁷⁶ Bei Schüttmeyer heißt es mit Blick auf den Deutschen Bundestag: „the Fraktion leads“.³⁷⁷

Die Binnenorganisation von Fraktionen spiegelt wie angesprochen die Kerncharakteristika der parlamentarischen Organisation – Arbeitsteilung und Hierarchisierung. So sind auf der Beschlussebene die Mitglieder in der Fraktionsversammlung verortet, auf der Arbeitsebene findet die Arbeitsteilung in Arbeitsgruppen und Arbeitskreise statt und die Leitungsebene umfasst den Fraktionsvorstand.³⁷⁸ Die Arbeitskreise sind in vielen Parlamenten als weiteres Element der Arbeitsteilung und Spezialisierung institutionalisiert, um bereits koordinierte

375 Vgl. Heidar/Koole 2000: 4–5; Kretschmer 1988: 145; Kranenpohl 1999: 36f; Norton 2013: 136–137. Vgl. Messerschmidt 2005: 63 für einen spezifischen Funktionskatalog für die Fraktionen

376 Vgl. Schüttmeyer 1998: 24–25; Norton 2000: 41; Ismayr 2013: 88; Heidar/Koole 2000; Schüttmeyer 1999: 39.

377 Schüttmeyer 1994: 40–41. Diese griffige Formulierung greift die oft vorgenommene Personalisierung des Führungs begriffs auf und wendet sie auf einen parlamentarischen Zusammenhang an, vgl. Schüttmeyer 1998: 257; Schüttmeyer 1999: 49.

378 Vgl. Kretschmer 1988: 215–217. Messerschmidt benennt die Organisationsebenen in der Fraktion folgendermaßen: die Verwaltungsstruktur (wichtige Anlaufstelle für organisatorische Fragen), die Fachstruktur (Expertenwissen, inhaltliche Unterstützung) und die Führungsstruktur (Grad der Hierarchisierung) bestimmen entscheidend die Möglichkeit fraktionellen Handelns, vgl. Messerschmidt 2005: 53–54. Vgl. Schüttmeyer 1998: 38–39.

Positionen in den Entscheidungsprozess einzubringen und ihn so effektiv zu gestalten.³⁷⁹

In parlamentarischen Regierungssystemen ist die Differenzierung nach Regierungs- oder Oppositionsfraktion der maßgebliche Faktor für die Analyse der Fraktionen. Diese Differenzierung ist einerseits funktional interessant, aber andererseits bezüglich der unterschiedlichen Positionen, die es jeweils zu identifizieren gilt. Außerdem beeinflusst dies das Verhalten der Abgeordneten.³⁸⁰ Regierungsfraktionen stützen die Regierung, Oppositionsfraktionen sind „nicht an der Regierung beteiligte, parlamentarisch repräsentierte politische Parteien“,³⁸¹ womit hier dezidiert solche Formen der politischen Opposition erfasst werden, die sich im Parlament als Akteure des politischen Entscheidungssystems zeigen.³⁸² Es entstehen als unterscheidbare Oppositionsmodelle erstens das parlamentszentrierte ohne Mitwirkungs- und Vetorechte (das britische Oppositionsmodell), zweitens das parlamentszentrierte mit starken Mitwirkungs- und Vetorechten (das bundesrepublikanische Modell) sowie drittens das parlamentarisch-präsidentielle Modell des Semi-Präsidentialismus.³⁸³

³⁷⁹ Vgl. Schüttemeyer 1999: 43 sowie Schöne 2013: 382, der die Arbeitskreise der Fraktionen im Deutschen Bundestag als „Nukleus der parlamentarischen Willensbildung“ definiert.

³⁸⁰ Vgl. Gilljam/Karlsson 2015: 555–556.

³⁸¹ Helms 2002: 12.

³⁸² Vgl. Helms 2002: 14–15. Vgl. Ebd.: 16–33 zur Verortung des Gegenstands politische Opposition in der Politikwissenschaft.

Verschiedene Analyseaspekte parlamentarischer Opposition wurden entwickelt. Dazu gehören der Grad an Geschlossenheit, die Wettbewerbsfähigkeit, der Rahmen für die Begegnung zwischen Regierung und Opposition, ihre Identifizierbarkeit, ihre Ziele und Strategien, die Distanz zur Regierung und die Unterschiede zwischen den einzelnen Akteuren der Opposition, vgl. Dahl 1966. Steffani wiederum arbeitet mit den Kategorien Systemintention, Aktionskonsistenz und Wirkungsebene, um die Muster parlamentarischer Opposition zu untersuchen, vgl. Steffani 1991.

³⁸³ Vgl. Helms 2002: 38–39. Das parlamentarisch-präsidentielle Oppositionsmodell im französischen Semi-Präsidentialismus stellt kein Mischmodell dar, auch wenn es sich durch eine Verbindung verschiedener Elemente auszeichnet. Die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse (Stichwort *Cohabitation*) können eine Zuordnung der Opposition schwierig machen, vgl. für Details Ebd.: 96–98.

Regierungs- und Oppositionsfraktionen müssen für die Gestaltung ihrer Führungsaufgaben unterschiedliche Herausforderungen meistern.³⁸⁴ Regierungsfraktionen haben einen hohen Koordinationsaufwand gegenüber den verschiedenen politischen Akteuren: zum einen müssen sie die inhaltliche Regierungsarbeit leisten und dabei das inhaltliche Partei- bzw. Koalitionsprogramm durchsetzen und zum anderen sind sie für die internen Verfahrensabläufe federführend zuständig, haben mit dem Zugriff auf den Ministerialapparat aber viele Ressourcen zur Verfügung.³⁸⁵ Oppositionsfraktionen wiederum müssen ihre Bearbeitung der Gesetzesinitiativen und die Entwicklung der schriftlichen und mündlichen Fragen ohne Verwaltungsexpertise im Hintergrund stemmen; diese Informationsasymmetrie im Vergleich zu den Regierungsfraktionen muss zumindest in Teilen überbrückt werden. Eine Verengung des Führungsbums auf die Regierungsmehrheit ist allerdings nicht zielführend, Führung innerhalb der Oppositionsfraktion findet schlichtweg mit anderen Prämissen und Ressourcen statt.³⁸⁶

Zusammenfassend bieten sich folgende Aspekte für die Merkmalsentwicklung an:

- Zugehörigkeit zur Regierung oder zur Opposition
- Oppositionsmodell
- Gestaltung der Binnenorganisation
- Verhältnis von Partei und Fraktion
- Gestaltung der Wahrnehmung der Parlamentsfunktionen

384 Vgl. Schüttemeyer 2010: 16; Steffani 1988: 278; Schüttemeyer 1998: 35.

385 Vgl. Kathmann/Kalefà 2003: 79–80.

386 Im Gegensatz dazu unterscheiden Fliegauf und Huhnholz hier deutlich: Führung werde durch die Oppositionsfraktionen eher als Kontrolle wahrgenommen, während die „tatsächliche“ Führungsleistung durch die Regierungsmehrheitsfraktionen entstehe, vgl. Fliegauf/Huhnholz 2011: 26.

Vgl. auch Eilfort 2003a: 573–575., der die These vertritt, dass sich eine („große“) Fraktion schon führen lässt und auch führen will. In beiden Fraktionstypen seien aber zentrifugale Kräfte zu beobachten, die die Führungsleistung erschweren: „eine Fraktion zu führen, heißt, ein Rudel von Alpha-Tieren mit ständigem guten Zureden, überzeugenden Argumenten und der Aussicht auf für alle vorteilhafte Entwicklungen möglichst unmerkbar in eine gemeinsame Richtung steuern“ (Eilfort 2003b: 100).

Ausschüsse

Die Ausschüsse sind neben den Fraktionen eine weitere zentrale Form parlamentarischer Organisation auf der Arbeitsebene und damit formale und aufgabenorientierte Gruppen.³⁸⁷ Shane Martin definiert Ausschüsse als: „internal subunit of the legislature comprised of legislators and enjoying certain delegated authority“³⁸⁸ Mattson und Strom konkretisieren sie als

„subgroup of legislators, normally entrusted with specific organizational tasks. Within their areas of responsibility, parliamentary committees are often vested with certain decision-making privileges“³⁸⁹

Lees und Shaw sehen in Ausschüssen „a body to which some other body or person has referred or committed a task and to which the committee is in some sense subordinate“³⁹⁰

In allen drei Definitionen sticht der Aspekt der unteren Einheit und der Arbeitsteilung hervor. Angesichts der Aufgabenvielfalt und der komplexen Politikinhalte ist das Plenum nicht in der Lage, die gesamte Gesetzesberatung durchzuführen. Die arbeitsteilige Struktur über die Ausschüsse ermöglicht eine vorbereitende Beschäftigung mit den Gesetzesinitiativen, auf deren Vorlagen sich das Plenum bei der Entscheidungsfindung berufen kann. Ausschüsse übernehmen also einen entscheidenden Teil der Gesetzgebungsarbeit und sind eine notwendige Bedingung für effektiven parlamentarischen Einfluss im Entscheidungsprozess.³⁹¹

Ergänzend sieht Martin in ihnen einen wichtigen Mechanismus der Parteien zur Gewährleistung gegenseitiger Kontrolle. Sie fungieren als Überwachungsvorrichtung und sind damit eine strukturelle Lösung, um die Bedürfnisse der Parteien in einer Koalitionsregierung zu befriedigen. Auch können Minister über die Arbeit der Ausschüsse zur Verantwortung gezogen werden, womit die Ausschüsse neben der Gesetzgebungsfunktion auch eine Kontrollfunktion wahrnehmen. Sie tragen damit nicht nur wesentlich zur Expertise- und Informationsgene-

³⁸⁷ Vgl. Martin 2014: 352–353; Lees/Shaw 1979: 3.

³⁸⁸ Martin 2014: 352.

³⁸⁹ Mattson/Strom 1995: 249.

³⁹⁰ Lees/Shaw 1979: 3 in Bezug auf Wheare 1968: 5–7.

³⁹¹ Vgl. Mattson/Strom 1995: 250.

rierung bei, sondern spielen ebenfalls eine Rolle im parteipolitischen Wettbewerb.³⁹² In den beiden Typen des Parlamentarismus – dem Westminstertyp und dem kontinentaleuropäischen Typ – lassen sich auch zwei Ausschusskulturen – ein schwach bzw. stark ausgestaltetes Ausschussystem – beobachten, die für die Gestaltung der Führungspositionen wichtig ist.³⁹³

Ausschüsse können mithilfe folgender Aspekte analysiert werden:

- Anzahl der Ausschüsse;³⁹⁴
- Größe und Typen der Ausschüsse: Es lassen sich ständige Ausschüsse (mindestens für die Dauer einer Legislaturperiode) und Ad-hoc-Ausschüsse (temporär eingesetzt) unterscheiden;³⁹⁵
- Korrespondenz von Ausschussspezialisierung und Ministerium;³⁹⁶
- Bestellung der Ausschussmitglieder: Sie kann durch den Parlamentspräsidenten, nach Parteienproportz, durch das Plenum oder durch die Fraktionen erfolgen. Auch spielt eine Rolle, ob Abgeordnete in mehreren Ausschüssen vertreten sein können;³⁹⁷
- Eigengewicht der Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess;
- Gesetzesinitiativrecht der Ausschüsse;
- Öffentlichkeit der Ausschussberatungen;
- Kontrollrechte in Form der Vorladung eines Ministers vor den Ausschuss;³⁹⁸
- Informationsgenerierung durch Anhörungen oder Dokumente.³⁹⁹

³⁹² Vgl. Martin 2014: 363. Dieser Monitoring-Mechanismus ist eine Möglichkeit, den *Agency-Loss* zu verhindern.

³⁹³ Vgl. von Beyme 1999: 224.

³⁹⁴ Mit der „Faustregel, daß die Macht der Parteien über die Abgeordneten mit wachsender Zahl der Ausschüsse abnimmt“, Ebd.: 229.

³⁹⁵ Vgl. Marschall 2005: 98; von Beyme 1999: 220. Mattson/Strom unterscheiden zwischen ad hoc eingesetzten gegenüber permanenten Ausschüssen, gesetzgebenden Ausschüssen gegenüber spezialisierten und nicht-gesetzgebenden, vgl. Mattson/Strom 1995: 258–259.

³⁹⁶ Marschall 2005: 98.

³⁹⁷ Vgl. Mattson/Strom 1995: 271.

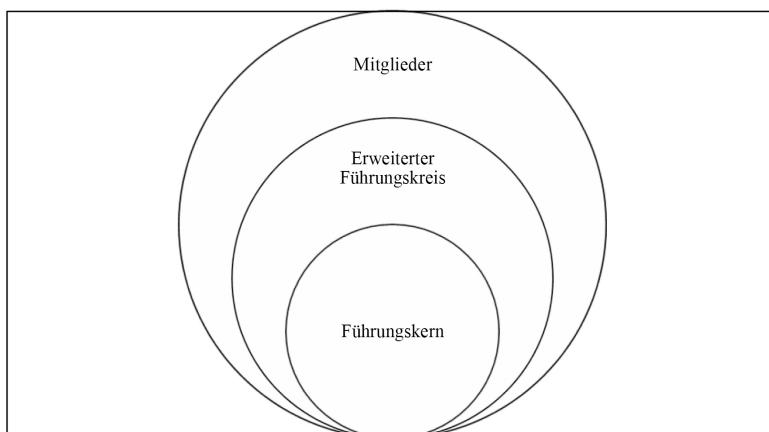
³⁹⁸ Zusammenstellung nach von Beyme 1999: 229–233 und in der Rezeption Marschall 2005: 98–100. Vgl. Mattson/Strom 1995: 257ff/275ff.

³⁹⁹ Vgl. Mattson/Strom 1995: 271/293. Vgl. die Kriterienentwicklung bei Lees/Shaw 1979: 8.

Positionen parlamentarischer Führung

Innerhalb dieser Orte können in einem zweiten Schritt die dazugehörigen Positionen entsprechend der entwickelten Kriterien (herausgehoben, gewählt/ernannt, repräsentativ, Abgeordnetenmandat) identifiziert werden. Die Führungspositionen wiederum sind für eine weitere Präzisierung aufgeteilt in einen Führungskern und einen erweiterten Führungskreis.⁴⁰⁰

Abbildung 7 Positionsebenen im Parlament

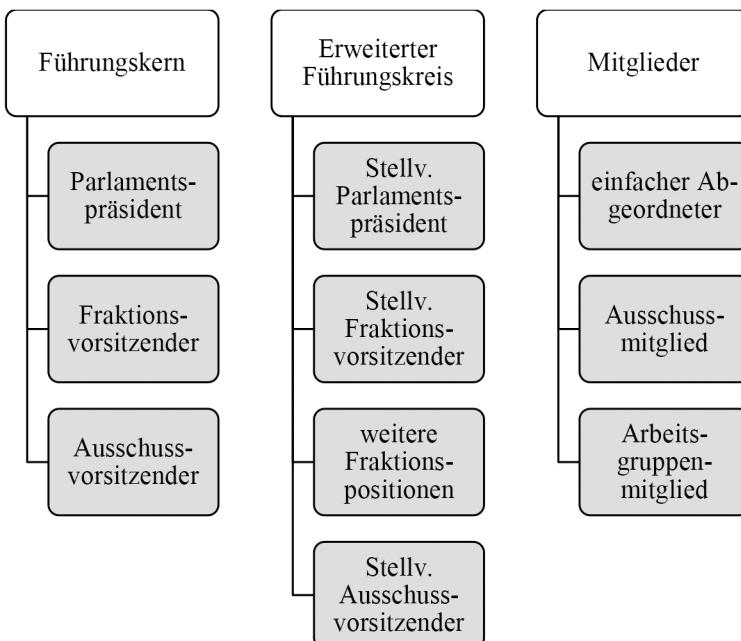


Quelle: eigene Darstellung.

⁴⁰⁰ Vgl. Sinclair 1983: 31/55; Sieberer 2006: 151. Vgl. zur Rolle des individuellen Abgeordneten Marschall 2005: 101ff.

In Verbindung mit den Positionensebenen ergibt sich folgende Zuteilung:

Abbildung 8 Positionen im Parlament

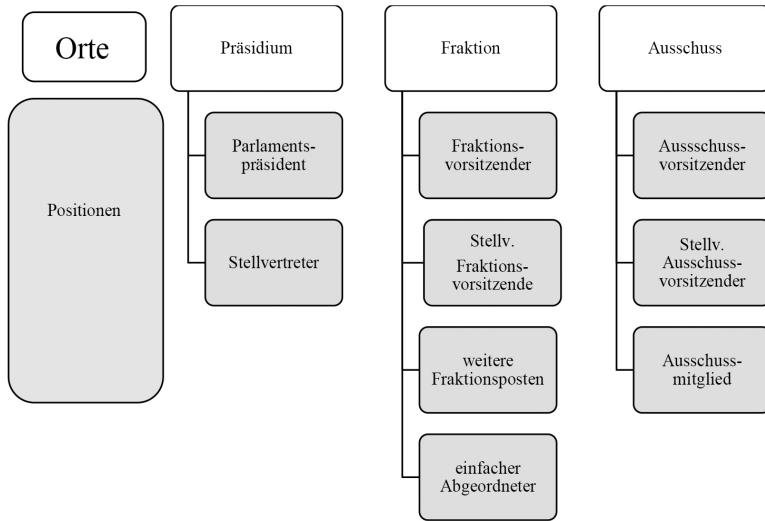


Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Golsch 1998: 75/82.⁴⁰¹

⁴⁰¹ Vgl. außerdem Saalfeld 2000: 28; Steffani 1988: 274; Schüttemeyer 1998: 41; Ismayr 2013: 117.

Den drei besprochenen Orten können folgende Positionen zugeordnet werden:

Abbildung 9 *Orte und ihre Positionen*



Quelle: eigene Darstellung.

Parlamentspräsident

Der Parlamentspräsident steht als Vorsitzender an der „Spitze der parlamentarischen Gesamtorganisation“.⁴⁰² Ansonsten variiert die Ausgestaltung der Position. Der *Speaker* zeichnet sich durch seine Überparteilichkeit aus, die sich auch darin zeigt, dass im Falle einer wechselnden Mehrheit nicht automatisch eine Neuwahl stattfindet. Im Modell des *Präsidenten* obliegt der Position zwar auch die Gestaltung der Plenardebatten, allerdings ist ihre Autonomie eingeschränkter. Trotz Überparteilichkeit darf der *Präsident* seine Partei- und Fraktionszuge-

⁴⁰² Marschall 2005: 90. Vgl. auch Jenny/Müller 1995: 327. Nach der Definition von Jenny und Müller gehören zum Präsidium nur die Stellvertreter, die das Recht haben, einer Plenarsitzung vorzusitzen.

hörigkeit behalten.⁴⁰³ Jenny und Müller unterscheiden zwischen vier Typen von Parlamentsvorsitzenden anhand der beiden Dimensionen Macht und *Partisanship*:

- der neutrale Vorsitzende (*neutral chairman*) wird konsensorientiert aus langgedienten Parlamentariern rekrutiert. Er bleibt bis zur Niederlegung im Amt, ist vollkommen neutral und übt neben seiner Vorsitzentätigkeit auch keine weiteren parlamentarischen Aktivitäten aus.
- Parteiposten (*party asset*): Die Position ist ein reines Instrument der Parteipolitik und der Inhaber wird strategisch danach ausgewählt, inwiefern die Parteiziele verfolgt werden können. Seine Wahl erfolgt nach Mehrheitsregel und er übt sein Amt mit dem Blick auf die Vorteile der Mehrheit aus.
- Sprecher des Houses (*Speaker of the House*): Er ist zwar parteipolitisch aktiv, aber gleichzeitig ist er nicht parteilich bei der Ausübung seiner Position.
- Geringe Parteiposition (*Minor party position*): Hierbei handelt es sich um eine parteipolitische Position, die allerdings wenige Machtressourcen bereithält.⁴⁰⁴

Der Parlamentspräsident wird aus dem Plenum gewählt oder ernannt. Gleichzeitig kann es im Vorhinein informelle Bestellungsregeln geben, so wird der Parlamentspräsident im Deutschen Bundestag gewohnheitsmäßig von der stärksten Fraktion gestellt.⁴⁰⁵

Die Position des Parlamentspräsidenten kann anhand der Möglichkeiten zu folgenden Aktivitäten analysiert werden:

- parlamentarische Administration
- Agendasetting
- Weiterleitung der Gesetzesinitiativen an die Ausschüsse
- Entscheidung über Abstimmungsregeln

⁴⁰³ Vgl. Marschall 2005: 90–91. Der US-amerikanische „Speaker“ ist allerdings Anführer der Mehrheitspartei, womit der Begriff im US-System anders gebraucht wird, vgl. von Beyme 1999: 243.

⁴⁰⁴ Vgl. Jenny/Müller 1995: 328–331.

⁴⁰⁵ Vgl. Marschall 2005: 93; Ismayr 2013: 142. Der Parlamentspräsident unterliegt auch Kontrollmechanismen, so der Beschränkung der Amtszeit sowie der Abberufung und Amtsduauer, vgl. Jenny/Müller 1995: 331–339.

- eigenes Abstimmungsrecht
- disziplinarische Maßnahmen
- Vertagung von Debatten
- Einberufung von Plenarsitzungen.

Faktionspositionen

Die Fraktion besteht aus Vorsitzendem, stellvertretenden Vorsitzenden, den Vorsitzenden oder Sprechern der internen Organisationseinheiten und ihren Mitgliedern.⁴⁰⁶

In parlamentarischen Systemen bietet die Verschränkung von Regierung und Parlamentsmehrheit Abgeordneten die Chance, neben Positionen in der Fraktionsführung Regierungämter (Ministerposten, aber auch Posten wie die des Parlamentarischen Staatssekretärs, *Junior Minister* o.ä.) zu erlangen. Aufgrund des Fokus dieser Studie auf deziert parlamentarische Positionen werden sie nicht einbezogen. In Oppositionsfaktionen sind nur Positionen in der Fraktionsführung verfügbar.⁴⁰⁷ Die effiziente Führung der Fraktion ist wesentlicher Bestandteil des Aufgabenspektrums des Führungskerns und erweiterten Führungskreises. Folgende Aspekte sind für die Kriterienbildung relevant:

- Typen an Positionen und ihre jeweilige Bestellung
- Funktionen im Bereich der Organisation und des Agendasettings

Ausschussvorsitzende

Innerhalb der Ausschüsse gibt es Ausschussvorsitzende und ggf. stellvertretende Ausschussvorsitzende. Ihre Bedeutung variiert je nach ihrer Aufgabenzuteilung, welchem Typ von Ausschuss sie vorsitzen

⁴⁰⁶ Vgl. Olson 2006: 167.

Vorsitzende der Arbeitsgruppen werden als mittleres Management der Fraktion bezeichnet und als wichtige Scharnierfunktion sowohl zwischen Fraktionsführung und Fraktionsbasis, als auch zwischen Fraktion und Ausschuss verstanden, vgl. Petersen/Kaina 2007: 243–244. Suzanne Schüttemeyer personalisiert die politische Führung im Parlament, indem sie das Augenmerk auf die Position des Fraktionsvorsitzenden richtet, vgl. Schüttemeyer 2010: 21.

⁴⁰⁷ Vgl. Steffani 1988: 276.

und wie ihre Bestellung erfolgt. Damit sind folgende Aspekte für die Analyse der Ausschussvorsitzenden relevant:

- Art der Bestellung: Wahl oder Ernennung
- Voraussetzungen für die Bestellung (Seniorität, Parteienproporz o.ä.)
- Ressourcen

Auch einfache Fraktionsmitglieder und Ausschussmitglieder können – wie im vierten Kapitel gezeigt – situationsabhängig zu einer Führungsposition werden.

4.2.2 Prozess: Parlamentarische Regeln

Die Parlamentsfunktionen konkretisieren die parlamentarischen Aktivitäten. Um Kriterien für parlamentarische Führung entwickeln zu können, geschieht die Operationalisierung entlang der parlamentarischen Regeln, die die Möglichkeiten der parlamentarischen Organisation gestalten.⁴⁰⁸ Sie sind definiert als „the set of formal rules that govern the conduct of politics in the parliamentary arena“.⁴⁰⁹ Zwei Arten von parlamentarischen Regeln lassen sich identifizieren – jene, die Kompetenzen und Verpflichtungen der Akteure klären – und solche, die den Ablauf der parlamentarischen Prozesse bestimmen.⁴¹⁰ Im Einklang mit dem institutionalistischen Ansatz sind parlamentarische Regeln Teil der parlamentarischen Institutionenstruktur, sie strukturieren die Interaktionen und beeinflussen ihre Ergebnisse.⁴¹¹ Festgehalten sind die Regeln in Verfassungen und (permanenten oder temporären) Geschäftsordnungen.⁴¹²

⁴⁰⁸ Vgl. Cole 1994: 165; Müller/Sieberer 2014: 312.

⁴⁰⁹ Sieberer et al. 2011: 950. Die Autoren stellen fest, dass sich die Wissenschaft viel zu wenig mit der Stabilität und dem Wandel parlamentarischer Regeln beschäftige, vgl. Ebd.: 949.

⁴¹⁰ Vgl. Müller/Sieberer 2014: 312.

⁴¹¹ Vgl. Sieberer et al. 2011: 949/951; Müller/Sieberer 2014: 311; Strom 1995: 63.

⁴¹² Vgl. Müller/Sieberer 2014: 312. Auch Präzedenzfälle können Regeln definieren. Neben den formalen Regeln, die legal verbindliche Bestimmungen darstellen, gehören auch Konventionen und informale Regeln zum Regelsystem.

Über verschiedene Regelklassen kann der Bezug zu den Parlamentsfunktionen hergestellt werden. Sieberer et al. schaffen für die Zuordnung fünf Oberkategorien: Regeln zum *plenary decision-making*, Regeln für *intra-parliamentary units*, Regeln zu den externen Beziehungen und zur Kontrolle, *changing rules* und weitere Regeln, die nicht weiter zugeordnet werden können.⁴¹³ Für die Analyse der Prozessdimension parlamentarischer Führung sind folgende von Bedeutung:

Die *Plenary decision-making rules* erfassen Regeln zur parlamentarischen Initiative, zum Agenda-Setting und zu Debatten- und Abstimmungsregeln im Plenum. Die Gesetzgebungsfunktion wird hier sichtbar.⁴¹⁴ Die Agendakontrolle versetzt Akteure in die entscheidende Machtposition, um die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses beeinflussen zu können.⁴¹⁵ Barbara Sinclair erklärt den Begriff der Agendakontrolle in Zusammenhang mit den Plenaraufgaben des Parlaments folgendermaßen:

„singling out, focusing attention on, attempting to build pressure toward action on a problem, issue, or policy proposal, and members expect their leaders to employ their institutional powers and resources and their media access to that end“.⁴¹⁶

Martin et al. fokussieren in ihrer Definition auf Zeitplanmanagement, Initiativrechte, die Möglichkeit, Vorschläge zu verhindern und die Reihenfolge der Einbringung ins Plenum:

„Legislative agenda control consists in the scheduling of issues and timetable management, the ability to generate proposals, the ability to avoid or block proposals, and, finally, the ability to sequence order options on the legislative floor“.⁴¹⁷

Michael Koß versteht unter der Agendakontrolle die Bestimmung der Abstimmungs- und der Zeitplanagenda, wozu die Lenkung der im Plenum zu beratenden Gesetzesanträge sowie die Reihenfolge ihrer Abstimmung gehört. Die Verteilung der Plenarzeit, der Rederechte und

⁴¹³ Vgl. Sieberer et al. 2011: 956–957.

⁴¹⁴ Vgl. Sieberer et al. 2011: 956.

⁴¹⁵ Vgl. Fiorina/Shepsle 1989: 28; Stoiber 2008: 38.

⁴¹⁶ Sinclair 1995: 260–261.

⁴¹⁷ Martin/Saalfeld/Strom 2014: 18.

der organisatorischen Ressourcen spielen dabei ebenfalls eine Rolle.⁴¹⁸ Die Kontrolle über die Agenda ist deshalb die entscheidende politische Ressource, weil damit und durch die Zusammenarbeit zwischen *Leaders* und *Followern* erheblicher Einfluss auf die Forcierung der eigenen *Policy-Agenda* und die letztendliche Entscheidung ausgeübt werden kann.⁴¹⁹

Für die Führungsprozesse sind damit folgende Aspekte aufschlussreich: Initiativrechte des Parlaments im Bereich der Gesetzgebung, Zeit für Debatten im Parlament, Einflussmöglichkeiten des Parlaments bei der Gestaltung der parlamentarischen Agenda.⁴²⁰

Regeln im Bereich der externen Beziehungen und Kontrolle klären die Beziehung zwischen Parlament und Regierung und zwischen Parlament und externen Institutionen (z.B. zu Verfassungsgerichten, zum Staatsoberhaupt und zu Ombudspersonen). Insbesondere betrifft dies Regeln zu den Kontroll- und Interpellationsrechten des Parlaments und zu Vertrauensfragen.⁴²¹ Dabei handelt es sich zunächst vor allem um die Fragerechte. Nach Russo und Wiberg müssen folgende Aspekte Berücksichtigung finden: die Form der Frage (schriftlich oder mündlich), das *Timing*, die Möglichkeit, eine Debatte zu beginnen bzw. über einen Antrag abzustimmen. Zwei Elemente – Information und Debatte – bilden die Fragerechte. Das bedeutet, dass das Potential für die Information eingeschätzt werden muss genauso wie das Potential für die Konfrontation.⁴²² Das Verfahren der schriftlichen und mündlichen Fragerechte wird entsprechend entlang folgender Themenbereiche identifiziert: Formen und Bedingungen der Fragerechte, Ablauf und Ziel der Fragerechte.

418 Vgl. Koß 2012: 47. Koß bevorzugt den Begriff der Agendamacht. Mit der Agendamacht werde über den direkten Einfluss des Parlaments auf das Handeln der Regierung hinaus die parlamentarische Leistungsmöglichkeit erfasst. Dafür werden die indirekten Wege zur Einflussnahme durch die Betrachtung der parlamentarischen Zeit einbezogen, vgl. Ebd.: 33/35.

419 Vgl. Ebd.: 31; Panning 1985: 677; Cox 2006: 158/251; Sinclair 1995: 272/275; Arter 2009b: xxi. Vgl. Tsbelis 2002 zur Vetospielertheorie.

420 Vgl. Sieberer et al. 2011: 956; Müller/Sieberer 2014: 312. Eine zusätzliche Regelkategorie sind intraparlamentarische Regeln sowie informale Regeln, vgl. Hanke 1994; Glaab 2014; Grunden 2009.

421 Vgl. Sieberer et al. 2011: 956–957.

422 Vgl. Russo/Wiberg 2010: 218–219, 224–225.

Parlamentarische Regeln zur parlamentarischen Kommunikationsfunktion sind nicht dezidiert festgehalten und gehören damit zur fünften Regelkategorie. Sie bestehen aus zwei Bedeutungsebenen: Öffentlichkeit und Kommunikation sowie Information.⁴²³ Identifiziert werden kann Führung anhand folgender Elemente: Welche Möglichkeiten hat das Parlament, Informationen zu erhalten? Wie kommuniziert das Parlament nach außen und inwiefern nutzt es dies als Ressource?

4.2.3 Institutionelle und parteipolitische Vetospieler

Die institutionellen Vetospieler sind Teil des institutionellen Kontextes. Die zweigliedrige Parlamentsstruktur des Bikameralismus etabliert eine zweite Kammer im System, die nicht die Aufgabe der allgemeinen Volksvertretung übernimmt, sondern die der Integration von territorialen, ethnischen, religiösen oder sozialen Interessen in den Gesamtstaat.⁴²⁴ Ihre Struktur kann anhand des Staatsaufbaus bzw. Vertretungsprinzips – föderal oder unitarisch, wer oder was soll repräsentiert werden – und des Bestellmodus⁴ typologisiert werden. Der Bestellmodus variiert im Ländervergleich: Direktwahl, indirekte Wahl, kombinierte Wahl, Nominierung und Ständevertretung.⁴²⁵

Die entscheidende Frage im Zusammenhang dieser Studie ist, inwiefern zweite Kammern den Handlungskorridor parlamentarischer Führung mitgestalten. Erstens vertreten sie wie angesprochen die Interessen eines Teilbereichs der Bevölkerung oder des Staates und damit zusätzliche Interessen im Vergleich mit der ersten Kammer. Hieraus ergibt sich, dass die Hauptform zweiter Kammern die territoriale Repräsentation darstellt.⁴²⁶ Außerdem üben sie eine Kontrollfunktion aus. Diese Funktion ziehen sie insbesondere aus ihrer größeren Unabhängigkeit zur Exekutive, da sie – aus der Logik des parlamentarischen

⁴²³ Vgl. Glaab 2010: 332, Krehbiel 1991: 99/5; 66–68; Korte/Fröhlich 2004: 269. Vgl. zu Parlamenten und Öffentlichkeit Sarcinelli 2009.

⁴²⁴ Vgl. Haas 2010: 3–4/16–17. Vgl. dezidiert zu föderalen zweiten Kammern Leunig 2009.

⁴²⁵ Vgl. Haas 2010: 17; Decker 2011: 245; Lijphart 1999: 204–206.

⁴²⁶ Vgl. Russell 2001: 443–444; Haas 2010: 9–10,

Regierungssystems gesprochen – nicht für die Abberufbarkeit der Regierung zuständig sind.⁴²⁷ Damit geht einher, dass die Kontrolle der parlamentarischen Abläufe durch die Parteien in der oberen zweiten Kammer zumeist geringer ist als in der unteren ersten Kammer.⁴²⁸ Als Vetspieler sind die zweiten Kammern drittens in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, in dem sie Gesetzesvorschläge blockieren bzw. aufschieben können. Sie sind damit Teil des *Checks and Balances*-Systems. Viertens üben zweite Kammern unterschiedliche parlamentarische Pflichten aus und konzentrieren sich vornehmlich auf die Detailarbeit der Gesetzgebung, wofür sie differenzierte Ausschusssysteme ausbilden können.⁴²⁹ Meg Russell hält folgende Faktoren für die Effektivität parlamentarischer Kammern fest: sie müssen eine konstitutionell angemessene starke Macht haben und prinzipiell anders zusammengesetzt sein als die erste Kammer und daraus entsprechende Legitimität erhalten.⁴³⁰ Für den Handlungskorridor bedeutet dies also, dass das Vertretungsprinzip, der Bestellmodus, die Funktionen und die Beziehungen zur ersten Kammer wichtig sind.

Eine Analyse parlamentarischer Führung ist nicht möglich, ohne die Regierung als wesentlichen Teil des Handlungskorridors einzubeziehen. Die Prozessdimension von Führung existiert nur im Zusammenspiel mit der Regierung. Die ausführende Gewalt leitet das politische Gemeinwesen. Folgende Aspekte gehören in die Betrachtung: Regierungsbildung, Zusammensetzung und Struktur, Funktionen und Arbeitsweise. Die Regierungsbildung als Teil der Wahlfunktion des Parlaments zeigt die Verbindung zwischen Regierung und Parlament im parlamentarischen Regierungssystem deutlich auf. Auch die Zusammensetzung der Regierung – als Einparteienkabinett oder Koalitionskabinett – prägt die Beziehungen zum Parlament. Insbesondere die Gestaltung der Koalitionskabinette in Form von *Minimal winning*-, *oversized*- oder Minderheitsregierungen beeinflusst das Handlungspotential des Parlaments. Auch die Rolle des Regierungschefs kann einbezogen werden.⁴³¹

⁴²⁷ Eine Ausnahme bildet der italienische Senat.

⁴²⁸ Vgl. Haas 2010: 9–10; Russell 2001: 446–447, 449.

⁴²⁹ Vgl. Russell 2001: 450–452.

⁴³⁰ Vgl. Ebd.: 453–455.

⁴³¹ Vgl. Lijphart 1999: 90–91, 113.

Das Staatsoberhaupt wird als Ergänzung und Spezifizierung der Exekutive gesondert aufgenommen. Es ist das oberste Repräsentationsorgan eines Staates und das Symbol für dessen innere und äußere Einheit. Ein sekundäres Merkmal parlamentarischer Regierungssysteme ist, wie bereits angesprochen wurde, die Trennung der Ämter des Staatsoberhaupts und des Regierungschefs. Diese duale Exekutive ist systemlogisch nicht erforderlich und lässt sich deshalb eher historisch als Relikt der Monarchie erklären.⁴³² Außerdem bildet sie „ein Gegen gewicht zur Gewaltenfusion von Regierung und Parlamentsmehrheit“ und erfüllt die Funktion der (Mit-) Regierung und der Integration bzw. Repräsentation. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist, ob die Kompetenzen der Mitregierung nur in Krisenzeiten oder auch im politischen Alltag ihre Wirkung entfalten⁴³³ – aus diesem Grund wurde das Staatsoberhaupt in den Handlungskorridor aufgenommen. Es kann die Möglichkeiten parlamentarischer Führung beeinflussen.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Verbindung mit der Art der Verfassungsgestaltung gilt deshalb als institutioneller Vetospieler, weil dem Verfassungsgericht die Prüfung der Vereinbarkeit von Hoheitsakten – das heißt der vom Parlament verabschiedeten Gesetzgebung – mit der Verfassung obliegt. Es gibt also eine unabhängige Institution, die diese Verfassungsmäßigkeit überprüft.⁴³⁴ Parallel dazu geht es um die Art der Verfassung: eine rigide Verfassung kann nur mit speziellen Zustimmungskriterien geändert werden, während eine flexible Verfassung kaum bis keine Voraussetzungen dafür kennt.⁴³⁵ Für den Handlungskorridor ist also die Gestaltung der Verfassung und der Verfassungsgerichtsbarkeit entscheidend genauso wie ihre Funktionen und Ressourcen.

Parteien spielen eine wichtige Rolle bei der parlamentarischen Führung, zum einen positional: „legislative leaders are party leaders and, thus, are charged with guiding their party groups within the legislature“⁴³⁶ und zum anderen prozessual: „leadership in legislative

432 Vgl. Decker 2012: 157. Vgl. Ebd. für Details der Entwicklung.

433 Vgl. Ebd.: 159.

434 Vgl. Lijphart 1999: 223.

435 Vgl. Ebd.: 216/218.

436 Lancaster 2010: 419.

chambers is party leadership“.⁴³⁷ Norton argumentiert, dass Führung im Parlament das Produkt der wachsenden Rolle der Parteien inner- und außerhalb des Parlaments sei. Auch Lancaster hält die zentrale Bedeutung der Parteien für die parlamentarische Führung fest und betont außerdem das Parteiensystem als wesentlichen Bestandteil des Handlungsrahmens.⁴³⁸ Die außerparlamentarische Partei und die dazugehörige Fraktion sind eng miteinander verknüpft. Die Rolle der Parteien für die parlamentarische Führung wird zum einen bei der Regierungsbildung deutlich, wenn eine Koalitionsregierung auf eine Kooperationsnotwendigkeit der beteiligten Parteien angewiesen ist sowie bei der Herstellung von Fraktionsdisziplin.⁴³⁹ Ein weiterer Aspekt betrifft die innerparteiliche Struktur. Sie ist deshalb interessant für die Führungsanalyse, weil ihre Gestaltung weitreichende Konsequenzen für den Führungsprozess hat.⁴⁴⁰

4.3 Situativer Kontext

Situationen können vielseitig operationalisiert werden. Es wird hier vorrangig auf zwei Aspekte abgestellt, die im Rahmen der Analyse parlamentarischer Führung von Bedeutung sind:

1. Parlamentarische Mehrheitsverhältnisse im Analysezeitraum
2. Ereignisse
 - Parlamentsreformen im Analysezeitraum
 - Reformen im Regierungssystem im Analysezeitraum

Die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse spielen insofern eine Rolle, als darüber die Zuordnung zur Regierung oder Opposition – ein wesentlicher Aspekt für die Bestimmung der Möglichkeiten der Frak-

⁴³⁷ Norton 2012: 70.

⁴³⁸ Vgl. Norton 2012: 67; Lancaster 2010: 420. Zu diesem Handlungsrahmen gehören bei Lancaster darüber hinaus das Wahlsystem, die Beziehungen der parlamentarischen Führer zu den anderen Akteuren des politischen Systems. Vgl. Ebd.

⁴³⁹ Vgl. zur Diskussion um Partei und Fraktion Helms 1999. Vgl. Lancaster 2010: 421; Bowler et al. 1999: 3; Lancaster 2010: 422.

⁴⁴⁰ Vgl. Cross/Pilet 2014: 1-2. Cross und Pilet beobachten eine Demokratisierung dieser Führungsauwahl, der sich im Dreieck der Phänomene Personalisierung der Politik, Demokratisierung der Gesellschaft allgemein und dem globalen Niedergang der Parteimitgliedschaft bewege, vgl. Cross/Pilet 2014: 6.

tionen – situationsgenau erfasst werden kann. Außerdem werden so die jeweiligen Regierungsformate (Einparteien-, Koalitionsregierung) eingebunden. In der Ereignisdimension liegt der Fokus auf Parlamentsreformen, um aktuelle Veränderungen in der Organisation und den Ressourcen sichtbar zu machen, auf Reformen im gesamten Regierungssystem sowie auf sonstigen internen oder externen Ereignissen, die die Arbeit des Parlaments beeinflussen könnten. Die methodische Herausforderung der persönlichen Charakteristika ist angesprochen worden; sie werden deshalb nur dann berücksichtigt, wenn im Rahmen einer parlamentarischen Position in der Literatur besondere Merkmale der jeweiligen Akteure häufig genannt werden.⁴⁴¹

4.4 Vergleichskategorien und Typologie parlamentarischer Führung

4.4.1 Vergleichskategorien

Für die Anwendung des Handlungskorridors in einem Ländervergleich müssen zunächst die zugehörigen Vergleichskategorien destilliert werden, um die theoretischen Begriffe empirisch beobachtbar und überprüfbar zu machen.⁴⁴² Für einen systematischen Vergleich sind genaue Vergleichskategorien sowie festgelegte abhängige und unabhängige Variablen zentral.⁴⁴³ Das Ausmaß und die Ausgestaltung der parlamentarischen Führung stellt die abhängige Variable dar, also das Phänomen, das durch den Vergleich verstanden werden soll. Mit der Operationalisierung der Vergleichskategorien wurden die unabhängigen Variablen definiert, sie sind die Sachverhalte, die Einfluss auf die Ausprägung der abhängigen Variable ausüben.

Gerade qualitative Methoden brauchen systematische Kategorien, da sie das Forschungsdesign strukturieren und mögliche Zusammen-

⁴⁴¹ Hier sei erneut auf Sinclair 2000: 140 verwiesen: mit einer Persönlichkeitsanalyse betrete die Politikwissenschaft ein Feld, das sie nicht bearbeiten könne.

⁴⁴² Vgl. von Alemann/Tönnesmann 1995: 45; Lehner/Widmaier 2002: 71. Zum Ablauf der Analyse vgl. Ebd.: 69; Abromeit/Stoiber 2006: 30; Jahn 2006: 207; Patzelt 2007: 229.

⁴⁴³ Vgl. Peters 1998: 30; Keman 2008: 64; Jahn 2006: 32.

hänge erklären.⁴⁴⁴ Die Herleitung der Kategorien erfolgt deduktiv, indem mithilfe der erarbeiteten theoretischen Konzepte auf Kriterien zurückgegriffen wird.⁴⁴⁵ Gleichzeitig entsteht das Problem, dass die Suche nach passenden und validen Merkmalen für die Kategorien unendliche Ausmaße annehmen kann; da die theoretischen Erklärungsmöglichkeiten ab einem gewissen Punkt die Zahl der zu betrachten Variable übersteigt, sind keine signifikanten Aussagen mehr möglich. Die Verringerung ihrer Anzahl bietet eine Lösung – entsprechend Lijpharts Diktum „scanning all variables, but not including all variables“.⁴⁴⁶ Um eine angemessene Analyse zu gewährleisten, werden die zuvor entwickelten Merkmale für die Vergleichsanalyse reduziert, und die gemäß ihrer prioritären Bedeutung wichtigsten hervorgehoben. Diese Zusammenfassung ist kein Zeichen einer Irrelevanz. Basierend auf dem methodischen Hintergrund der Fallstudie ist eine eng begrenzte Anzahl an Variablen nicht zentral, um die Fälle in ihrer Tiefe und Komplexität analysieren zu können. So erscheint im Sinne der Praktikabilität der Mittelweg sinnvoll, Schlüsselvariablen herauszustellen, ohne die Vielschichtigkeit des Phänomens zu vernachlässigen. Daraufhin werden eine Typologie und ein Modell parlamentarischer Führung entwickelt. Dessen Bildung steht vor dem Einstieg in die Fallauswahl, der tatsächlichen Fallanalyse und dem konkreten Vergleich,⁴⁴⁷ sodass sich daraus ein Analyserahmen entwickeln lässt.

Folgende Orte und Positionen werden für die Analyse parlamentarischer Führung genutzt:

444 Vgl. Mayring 2010: 49; Abromeit/Stoiber 2006: 27.

445 Vgl. Mayring 2010: 83. Als Alternative steht die induktive Kategorienherleitung zur Verfügung, bei der die Kategorien direkt aus dem Material hergeleitet werden, vgl. Ebd.

446 Lijphart 1971: 690. Vgl. auch Mair 1996: 325; Patzelt 2005: 43; Hopkin 2002: 253–254; Aarebrot/Bakka 2003: 60.

447 Vgl. Patzelt 2007: 230.

Tabelle 2 Orte und Positionen parlamentarischer Führung

Ort	Position
Präsidium	Parlamentspräsident Stellvertretende Parlamentspräsidenten
Fraktion Fraktionsvorstand Fraktionsarbeitsgruppe (oder sonstige interne Untereinheit Fraktionsvollversammlung	Fraktionsvorsitzender Vorsitzende/Sprecher der internen Untereinheit
Ausschuss	Ausschussvorsitzender
Plenum	Abgeordneter

Quelle: eigene Darstellung.

Die Zuordnung von Plenum und Abgeordneter ist insofern schwierig, als weder Plenum noch Abgeordnete den Voraussetzungen der Identifizierung entsprechen (herausgehobene Position). Gleichzeitig bestehen für sie Möglichkeiten, situationsabhängig Führungspotential zu entfalten. Dennoch liegt der Fokus auf den Orten Präsidium, Fraktion und Ausschuss und bei den Positionen auf dem Führungskern und ausgewählten Positionen des erweiterten Führungskreises – Stellvertretende Fraktions- und Ausschussvorsitzende erhalten keine besondere Berücksichtigung, da sie nicht eindeutig herausgehoben sind und nur vertretungsweise die Lenkung der parlamentarischen Vorgänge übernehmen. Die Kategorien für die drei zu betrachtenden Orte sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Tabelle 3 Vergleichskategorien Orte

	Präsidium	Fraktion	Ausschuss
Typen und Zusammensetzung	Form des Präsidiums Beteiligte	Regierungs- oder Oppositionsfaktion	Ausschussformen Beteiligte
Interne Organisation	Arbeitsgruppen	Vorstand Interne Arbeitseinheiten	Unterausschüsse Arbeitsgruppen
Funktionen	Organisation Vorsitz Agendakontrolle	Organisation Gesetzgebung Mitwirkung Kontrolle	Gesetzesinitiativrecht Gesetzesbegleitung Kontrolle Informationen

Quelle: eigene Darstellung.

Darüber hinaus werden für die Oppositionsfaktionen das Oppositiionsmodell, ihre Identifizierbarkeit und ihre Ziele und Strategien in die Analyse einbezogen.

Folgende Indikatoren gelten für die jeweils zugehörigen Positionen im Parlament:

Tabelle 4 Vergleichskategorien Positionen

	Präsidium	Fraktion	Ausschuss
	Parlamentspräsident und Stellvertreter	Fraktionspositionen	Ausschusspositionen
Typen und Bestellung	Neutraler Vorsitzender Parteiposten Sprecher Geringe Parteiposition	Vorsitzender weitere Fraktionspositionen	Ausschussvorsitzender
Funktionen	Organisation Agendakontrolle	Organisation Agendakontrolle	Organisation Agendakontrolle

Quelle: eigene Darstellung.

Zu den organisatorischen Funktionen des Parlamentspräsidenten gehören die Entscheidung über Abstimmungsregeln, disziplinarische Maßnahmen, die Einberufung von Sitzungen und die parlamentarische Administration. Im Bereich der Agendakontrolle wird auf die Gestaltung der Tagesordnung, die Weiterleitung der Initiativen an Ausschüsse und die Möglichkeiten der Vertagung eingegangen.

Die Positionen innerhalb der Fraktion können im organisatorischen Bereich die Steuerung des Abstimmungsverhaltens sowie disziplinarische und administrative Aufgaben übernehmen. Im Bereich der Agendakontrolle haben sie Möglichkeiten der Beeinflussung der Tagesordnung und der Themensetzung. Die Merkmalsausprägungen der Ausschussposition im Feld der Organisation umfassen die Einberufung von Sitzungen, disziplinarische und administrative Maßnahmen. Zum Agendasetting gehören die Beeinflussung der Tagesordnung des Ausschusses und der Umgang mit Änderungsanträgen.

Die Prozessdimension parlamentarischer Führung enthält folgende Merkmale:

Tabelle 5 Vergleichskategorien: Prozesse parlamentarischer Führung

	Merkmal	Merkmalsausprägung
Plenarregeln	Mitwirkung und Begleitung	Initiativrechte Gesetzgebungsprozess Beteiligung der parlamentarischen Akteure Agendakontrolle (Verteilung der parlamentarischen Zeit und Gestaltung der parlamentarischen Agenda)
	Debatte	Initiierung einer Debatte Debattenformen
Kontrollregeln	Fragerechte	Gestaltung des schriftlichen Fragerechts Gestaltung des mündlichen Fragerechts

Quelle: eigene Darstellung.

Einige der entwickelten Merkmale fehlen bei den endgültigen Vergleichskategorien. Die Entscheidung fiel auf Plenar- und Kontrollregeln. Als Merkmale werden im Bereich der Plenarregeln Mitwirkung/ Begleitung und Debatte aufgenommen. Für die Kontrollregeln wird auf das Merkmal Fragerechte in seinen Ausprägungen schriftliches und mündliches Fragerecht fokussiert. Merkmale der Wahlfunktion werden nicht aufgenommen. Ihre nach innen gerichtete Wirkung ist in Form der Bestellung der Positionen bereits abgedeckt. Die Regierungsbildung als nach außen wahrgenommene Wahlfunktion verspricht angesichts der Logik des parlamentarischen Regierungssystems keine auffallenden Erkenntnisse.⁴⁴⁸ Außerdem wird auf die Operationalisierung der parlamentarischen Kommunikationsleistung verzichtet. Trotz ihrer Bedeutung für das parlamentarische Führungspotential werden unsaubere Kriterien befürchtet, die der Komplexität des Themenbe-

448 Bei Minderheitsregierungen spielt die Wahlfunktion allerdings schon eine wichtige Rolle und müsste dann ggf. aufgenommen werden.

reichs entgegenstehen.⁴⁴⁹ Für alle gilt damit, dass sie im parlamentarischen Kontext zwar wichtig sind, aber für die vorliegende Analyse nicht in den Status der Schlüsselvariable aufsteigen.

Die institutionellen und parteipolitischen Vetspieler werden anhand folgender Kategorien erfasst:

Tabelle 6 Vergleichskategorien: Institutionelle Vetspieler

	Zweite Kammer	Regierung	Staatsoberhaupt	Verfassungsgerichtsbarkeit
Bestellung	Wahl Ernennung	Regierungsbildung Regierungsformate	Wahl oder Ernennung	Wahl Ernennung Zusammensetzung
Kennzeichen Funktionen	Vertretungsprinzip	Kennzeichen der Arbeitsweise	Stellung im Regierungssystem	Art der Verfassung

Quelle: eigene Darstellung.

Für die Regierung wurde entschieden, die detaillierte Zusammensetzung und die besondere Rolle des Regierungschefs nicht zu übernehmen, um eine Konzentration auf die Person des Regierungschefs und die Personalisierung exekutiver Führung zu vermeiden.

Tabelle 7 Vergleichskategorien: Partei

Merkmal	Merkmalsausprägung
Parteiensystem	Entwicklung und Gestaltung des Parteiensystems Bedeutung für die parlamentarischen Prozesse
Innerparteiliche Struktur	Beziehung der Parteiorganisation zur Fraktion

Quelle: eigene Darstellung.

⁴⁴⁹ Ähnliches gilt für den Themenkomplex der Geschlossenheit. Die Dichte der zur Verfügung stehenden Literatur und ihrer Vorschläge zur Messung von innerfraktioneller Geschlossenheit macht deutlich, dass eine Übertragung in den Handlungskorridor nur sehr unpräzise geraten würde. Vgl. aktuell Cordero/Coller 2015: 592–594, die argumentieren, dass der Zugang über die in der Forschung entwickelten Indices wie der Rice-Index problematisch seien, da sie nicht die wirklich entscheidenden Aspekte beim Thema Geschlossenheit aufzeigen könnten. Die Autoren stellen eine andere Methode vor, um eine akkurate Analyse der Vorgänge zur Entscheidungsfindung innerhalb der Fraktionen zu erhalten.

Folgende Merkmale und Merkmalsausprägungen analysieren den situativen Kontext:

Tabelle 8 Vergleichskategorien: Situativer Kontext

Merksmal	Merkmalsausprägung
Parlamentarische Mehrheitsverhältnisse	Zuordnung von Regierung und Opposition im Analysezeitraum Regierungsformate
Ereignisse	Parlamentsreformen: aktuelle Veränderungen für die Bedingungen parlamentarischer Führung Reformen des Regierungssystems: Beeinflussung der Arbeit des Parlaments

Quelle: eigene Darstellung.

4.4.2 Typologie

Bei den methodischen Grundlagen wurde als Vorteil der vergleichenden Fallstudie genannt, dass sie die Typologiebildung ermöglicht. Typologien und Typologisierungen sind wesentliche Bestandteile, um wissenschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen und schaffen Grundlagen für einen strukturierten Vergleich und eine geordnete Konzeptbildung.⁴⁵⁰ Vor allem sind sie unerlässlich, um Beobachtungen zu entdecken, zu beschreiben und zu systematisieren.⁴⁵¹

Ein „Typ“ oder „Typus“ ist als Ausschnitt der Wirklichkeit eine gebildete Teil- oder Untergruppe mit gemeinsamen Eigenschaften; seine Charakterisierung erfolgt durch die Kombination der jeweiligen Ausprägung seiner Merkmale. Entscheidend ist, dass nicht alle Elemente eines Typus mit den gleichen Merkmalsausprägungen ausgestattet, sondern die Übergänge fließend sind.⁴⁵² Die Typologie wiederum ist zunächst tatsächlich das Ergebnis eines Gruppierungsprozesses, bei dem „Objekte eines Untersuchungsbereiches zu Typen zusammengefasst werden, die sich hinsichtlich einer oder mehrerer Merkmalsausprägungen besonders ähneln“.⁴⁵³ Collier et al. fassen vereinfachend zu-

⁴⁵⁰ Vgl. Kluge 1999: 23; Collier et al. 2008: 152/162–163.

⁴⁵¹ Vgl. Kluge 1999: 13–14; Keller/Kluge 2010: 10; Collier et al. 2008: 162.

⁴⁵² Vgl. Kluge 1999: 26–27, 34–35.

⁴⁵³ Ebd.: 42. Vgl. zu den Eigenschaften von Typen und Typologien Ebd.: 53ff.

sammen, dass Typologien organisierte Systeme von Typen sind. Hier werden deskriptive Typologien in den Fokus genommen, bei denen die einzelnen Zellen mit spezifischen Typen eines größeren Konzepts korrespondieren.⁴⁵⁴

Kluge betont die Abgrenzung zwischen Real- und Idealtypen in der wissenschaftlichen Diskussion um den Typusbegriff. Sie beruht auf einem unterschiedlichen Erkenntnisinteresse: mit Realtypen wird versucht, eine realitätsgetreue Abbildung der empirischen Beobachtungen und Zusammenhänge herzustellen, während Idealtypen eher als „begriffliche Werkzeuge und allgemeingültige gedankliche Modelle“⁴⁵⁵ zu begreifen seien. Sie dienen zur Veranschaulichung und Vergleichsmäßstab von Einzelerscheinungen und sind theoretisch konstruiert. Zentral ist, dass es sich bei ihnen nicht um praktisch zu erstrebende Ideale handelt.⁴⁵⁶ Kluge fasst zusammen, dass

„Idealtypen wie alle wissenschaftlichen Begriffsdefinitionen lediglich als begriffliche Hilfsmittel der Erkenntnis dienen. Es handelt sich bei ihnen um gedankliche und sehr abstrakte Konstruktionen (Gedankenbilder, Utopien, Ideen), die jedoch empirische Bezüge aufweisen“.⁴⁵⁷

Für die Typologie parlamentarischer Führung erscheint es sinnvoll, Idealtypen zu bilden. Dabei muss aber beachtet werden, dass aufgrund der komplexen Realität eindeutige Typusgrenzen nicht zu erwarten sind und die Wirklichkeit nicht konkret abgebildet werden kann. Auch sind – wie angemerkt – nicht alle Typelemente in allen Merkmalen identisch, sodass unklar ist, welche Eigenschaften als Definitionskriterium dienen sollen.

Für die Konstruktion einer Typologie bedeutet das konkret, dass zunächst ein heuristischer Rahmen unerlässlich ist. Dies ist angesichts der Überlegungen zur parlamentarischen Führung gewährleistet. Eine Fallkontrastierung ist nur mithilfe der angemessenen Fallauswahl zu leisten, die anschließend erfolgen wird. Für die tatsächliche Typenbildung steht die Suche nach Zusammenhängen zwischen den Kategorien

454 Vgl. Collier et al. 2008: 152–153.

455 Kluge 1999: 58–61.

456 Vgl. Ebd.: 64–65. Kluge diskutiert insbesondere die Nutzung des Idealtypus bei Max Weber, auf den ihre entscheidenden und hier auch genutzten Schlussfolgerungen zurückzuführen sind. Vgl. auch Peters 1998: 105.

457 Kluge 1999: 67.

im Vordergrund. Für die Entwicklung der Kategorien müssen theoretisch relevante Merkmale und deren Dimensionen bzw. Ausprägungen identifiziert werden. Dies ist mit der Entwicklung der Vergleichskategorien bereits geleistet worden. Dadurch können die Kategoriensysteme fallbezogen verglichen und mit der Typologie abgeglichen werden. Wichtig ist auch, dass die Kategorien wechselseitig exklusiv und insgesamt erschöpfend und vollständig sind.⁴⁵⁸ Kluge fasst für den Prozess der Typenbildung folgende Schritte zusammen:

1. Erarbeitung von Vergleichsdimensionen
2. Gruppierung der Fälle; Analyse empirischer Regelmäßigkeiten
3. Analyse inhaltlicher Sinnzusammenhänge und Typenbildung
4. Charakterisierung der Typen.⁴⁵⁹

Eine Typologie benötigt darüber hinaus folgende Elemente:

1. ein überspannendes Konzept
2. Zeilen- und Spaltenvariablen
3. Eine Matrix
4. Typen mit aussagekräftigen Kennzeichen, die jeder Zelle eine konzeptionelle Bedeutung verleihen.⁴⁶⁰

Die Führungspositionen bei Buchanan und Ferguson – institutionelle, Entscheidungs-, administrative, informationelle Positionen – liefern eine Inspiration, gleichzeitig verbinden sie nicht die in dieser Arbeit vorgenommene Zweidimensionalität von Führung aus Position und Prozess. Unter Beachtung dieser Prämissen entsteht für parlamentarische Führung eine Typologie (Tabelle 9), deren Typen in Tabelle 10 charakterisiert werden.

⁴⁵⁸ Vgl. Keller/Kluge 2010: 108–110; 73–78; Collier et al. 2008: 157.

⁴⁵⁹ Vgl. Kluge 1999: 90.

⁴⁶⁰ Vgl. Collier et al. 2008: 156; Peters 1998: 93/95.

Tabelle 9 Typologie parlamentarischer Führung

		Prozess		
		Mitwirkung / Begleitung	Debatte	Fragerechte
Position	Präsidium	Organisation	Organisation	Organisation
	Fraktion	Gestaltung	Gestaltung	Kontrolle
	Ausschuss	Gestaltung	Gestaltung	Kontrolle

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 10 Charakterisierung der Typen parlamentarischer Führung

Typ	Profil
Organisation	Zuständigkeit für Administration und Koordination der Abläufe im parlamentarischen Betrieb: Abstimmungsregeln, disziplinarische Maßnahmen, Einberufung Sitzungen, organisatorische Aspekte der Agendaplanung Kontaktschnittstelle
Gestaltung	Teilhabe an parlamentarischen Prozessen in den jeweils zur Verfügung stehenden Orten und Positionen sowohl im Bereich der Initiative und Begleitung von Gesetzen als auch im Bereich der Debatte Gestaltung der Tagesordnung Themensetzung
Kontrolle	Kontrolle der Regierung im Rahmen des parlamentarischen Fragerechts (schriftliche und mündliche Fragen) Prüfung der Regierungsarbeit über die in den parlamentarischen Regeln festgehaltenen weiteren Möglichkeiten

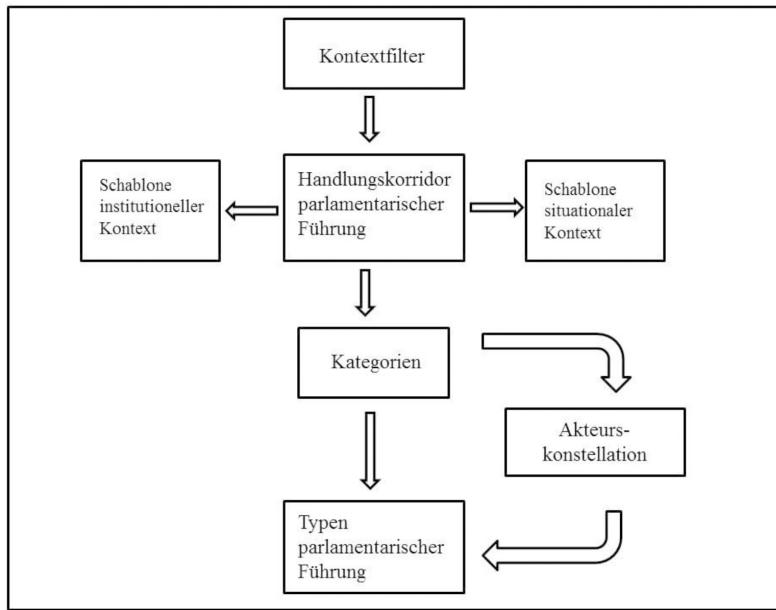
Quelle: eigene Darstellung.

Auf der positionalen Ebene befinden sich drei Vergleichskategorien, Präsidium, Fraktion und Ausschuss. Ihnen sind die Positionen zugeordnet, die in Tabelle 9 der Übersichtlichkeit halber nicht erneut sichtbar gemacht werden. Die Prozessebene und ihre drei Kategorien Mitwirkung/Begleitung, Debatte und Fragerechte bilden den zweiten Teil der Typologie. Daraus ergeben sich drei Typen parlamentarischer Führung: Organisation, Gestaltung und Kontrolle. Der Organisationstyp zeichnet sich durch seine administrative Komponente aus, es geht um die Abwicklung der Organisationskennzeichen Hierarchie und Arbeitsteilung. Durch sie wird eine das Parlament handlungsfähig ma-

chende Arbeitsumgebung sowie eine Kontakt Schnittstelle geschaffen, über die die parlamentarischen Abläufe gesteuert werden können. Der Führungstyp „Gestaltung“ fokussiert auf die Teilhabe an den parlamentarischen Prozessen sowohl in der Gesetzgebung als auch während der Debatten. Die parlamentarischen Akteure werden auch initiativ tätig. Die parlamentarischen Prozesse sollen mitgestaltet werden. Der Führungstyp Kontrolle wiederum gestaltet zwar auch die Prozesse innerhalb des Parlaments mit, seine Priorität liegt aber in den Aufgaben, die als Teil der Kontrollfunktion institutionalisiert sind.

Nach der Zuordnung zu einem Typen muss die Akteurskonstellation charakterisiert werden. Die Vorgehensweise gestaltet sich damit folgendermaßen:

Abbildung 10 Modell der Vorgehensweise



Quelle: eigene Darstellung.

Diese Vorgehensweise verfolgt das Ziel, für die theoretisch entwickelten Typen empirische Beispiele zu finden: Konkret: An welchen

Stellen im Parlament findet sich der Organisationstyp, der Mitwirkungstyp oder der Entscheidungstyp parlamentarischer Führung? Variiert die Positionsdimension abhängig vom Parlament oder werden die Typen parlamentsunabhängig von den gleichen Orten und Positionen ausgefüllt? Und wenn ja, variiert dann zumindest in der Prozessdimension das Ergebnis parlamentarischer Führung? Auch soll geprüft werden, welche Rolle Reformen im Regierungssystem und im Parlament selbst spielen und ob und inwiefern sie die Zuordnung der Typen innerhalb der zu untersuchenden Zeitintervalle beeinflussen.

Aus dieser Vorgehensweise und den genannten Bedingungen ergeben sich folgende Arbeitshypothesen.

Je arbeitsteiliger die parlamentarische Organisation ausgestaltet ist, desto mehr Möglichkeiten bieten sich für parlamentarische Führung.

Erklärung: Die meisten Parlamente weisen eine ähnliche Struktur der Arbeitsteilung auf: Es gibt Fraktionen, Ausschüsse, Präsidien, Parlamentspräsidenten, Fraktionsvorsitzende usw. In der genauen Ausgestaltung dieser Arbeitsteilung können allerdings Varianten bestehen. In Bezug auf den Untersuchungsgegenstand der parlamentarischen Führung wird vermutet, dass sich größeres Führungspotential dort beobachten lässt, wo es eine ausdifferenziertere Arbeitsteilung gibt.

Gewisse Orte und Positionen sind prädestiniert für einen Führungstyp.

Erklärung: Es wird gemeinhin angenommen, dass die Zuordnung einer parlamentarischen Gruppe oder Position zu einer Parlamentsfunktion und -aktivität eindeutig erfolgen kann: Ausschüsse begleiten den Gesetzgebungsprozess, Parlamentspräsidenten sind für die Organisation zuständig, Fraktionsvorsitzende entscheiden und Oppositionsfraktionen kontrollieren. Dies müsste in der Konsequenz auch für den Führungstyp gelten.

Parlamentarische Führung in parlamentarischen Regierungssystemen kann ausschließlich reaktiv erfolgen.

Erklärung: Parlamente in parlamentarischen Regierungssystemen werden von der Regierungsmehrheit und der mit ihr in einer Handlungseinheit verbundenen Regierung dominiert. Daraus resultierend kann die Führungsleistung auch nicht aus

eigener aktiver Initiative, sondern nur als Reaktion auf Regierungshandeln erfolgen.

Das Ergebnis parlamentarischer Führung lässt sich nicht in einer reinen Aufzählung der parlamentarischen Regeln messen – genauso wenig wie eine reine Zuordnung über den Begriff „-vorsitzender“. Positions- und Prozessdimension parlamentarischer Führung lassen sich nur im Zusammenhang verstehen.

Erklärung: Bei den theoretischen Dimensionen ist hergeleitet worden, dass über Führung viele Missverständnisse und Ungenauigkeiten und Uneinigkeiten bezüglich des Begriffs bestehen. Deshalb ist eine präzise Zuordnung der Führungspositionen und -prozesse entscheidend für eine angemessene Analyse.

4.5 Fallauswahl

Neben der Festlegung der Vergleichskategorien stellt die systematische und theoriegeleitete Auswahl der Fälle das zweite konstitutive Element des Vergleichs dar.⁴⁶¹ Das grundsätzliche Problem des Vergleichs, das bei der Entwicklung der Vergleichskategorien bereits angesprochen wurde und von der Forschung kontinuierlich problematisiert wird, ist das „wenig Fälle, aber viele Variablen“-Problem, dass also bei einer relativ kleinen Anzahl an Fällen eine sehr große Anzahl von Variablen in Frage kommt.⁴⁶² Als Resultat übersteigen damit die theoretischen Erklärungsmöglichkeiten die Zahl der Fälle und es kann nicht festgestellt werden, ob die unabhängigen Variablen ausschlaggebend sind.⁴⁶³ Die Fokussierung auf Schlüsselvariablen ist bereits vorgeschlagen worden, auch wenn eine gleichzeitige Erhöhung der Fallzahlen idealerweise diesen Schritt ergänzen würde.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Vgl. Keman 2008: 68; Aarebrot/Bakka 2003: 67; Jahn 2005: 55; Lehner/Widmaier 2002: 74; Patzelt 2005: 37; Patzelt 2007: 230.

⁴⁶² Vgl. schon Lijphart 1971: 685.

⁴⁶³ Vgl. Aarebrot/Bakka 2003: 60; Keman 2008: 71; Jahn 2006: 238/246. Della Porta hält dagegen, dass in einem fallorientierten Forschungsdesign diese *Selection Bias* nicht per se ein dringendes Problem darstelle und die Fallauswahl auch auf Grundlage der abhängigen Variable – ein Tabu in der variablenorientierten Analyse – üblich und legitimierte Praxis ist, vgl. della Porta 2008: 212.

⁴⁶⁴ Vgl. Aarebrot/Bakka 2003: 60–61; Abromeit/Stoiber 2006: 30.

Nichtsdestotrotz muss die Fallauswahl nach einer logischen Struktur erfolgen. Studien mit vielen Fällen sind für eine maximale Generalisierbarkeit sinnvoll und arbeiten variablenorientiert. Wenn der Fokus auf wenigen Fällen liegt, werden Fälle holistisch als komplexe Einheiten gesehen, für die die theoretischen Konzepte im Hintergrund eine wichtige Orientierung bieten. Dichte Narrative können gebildet werden, die für qualitative textlastige Methoden sprechen.⁴⁶⁵

In *large n*-Forschungsdesigns wird oft auf eine zufallsgemäße Verteilung zurückgegriffen, was bei einer Fallstudie und ihren Voraussetzungen nicht sinnvoll oder praktikabel ist. Gerring stellt neun Techniken der Fallauswahl vor: *typical, diverse, extreme, deviant, influential, crucial, pathway, most-similar* und *most different*.⁴⁶⁶ Für diese Arbeit wurde entschieden, einen paarweisen Vergleich durchzuführen. Er ermöglicht eine eingehende Analyse mit einem (umfassenden) Set an Variablen und die Konfrontation der beiden Fälle, wodurch die Kontraste deutlich hervortreten. Die beiden Vergleichsfälle sollen idealiter an entgegengesetzten Enden eines Kontinuums verortet sein, d.h. sich diametral gegenüber stehen.⁴⁶⁷ Der Paarvergleich ist zwar ein Beispiel für das *small n*-Problem. Dagegen steht das eben genannte spezifische Erkenntnisinteresse, welches einen „kleinen“ Vergleich nahelegt. Peters stellt außerdem fest, dass die Probleme eines Zweiervergleichs dadurch gelöst werden können, dass der Fokus auf einer einzigen Institution bzw. einem einzigen Prozess liegt, in dieser Studie also auf politischer Führung in Parlamenten.⁴⁶⁸

Als notwendige Bedingung für die Fallauswahl dieser Arbeit wurde das parlamentarische Regierungssystem festgelegt. Die unterschied-

⁴⁶⁵ Vgl. della Porta/Keating 2008: 29–31; Abromeit/Stoiber 2006: 33.

⁴⁶⁶ Vgl. Gerring 2008: 646–647. Vgl. Ebd.: 647ff. und Gerring 2007: 91ff. für Details.

Vgl. für eine Liste von Kriterien auch Van Evera 1997: 77–78; Aarebrot/Bakka 2003: 67–70; Jahn 2006: 230–238. Vgl. zum *Most Similar/Most Different-Systems Design* Hopkin 2002: 254; Jahn 2006: 233–234; Abromeit/Stoiber 2006: 31–32; Peters 1998: 28ff.

⁴⁶⁷ Vgl. Abromeit/Stoiber 2006: 31; Patzelt 2005: 37; Peters 1998: 78..

⁴⁶⁸ Diese dezidierte Betrachtung der Funktionsweise bestimmter Institutionen und Prozesse steht ergänzend im Zusammenhang mit der Meso-Perspektive, wodurch *Conceptual Stretching* und unangemessene Generalisierungen vermieden werden können, vgl. Peters 1998: 67/117. Vgl. Ebd.: 65ff. für eine Diskussion der Problematik des Paarvergleichs.

lichen Systemvoraussetzungen parlamentarischer und präsidentieller Systeme prägen eindrücklich die Möglichkeiten parlamentarischer Führung, sodass sowohl die Vergleichskriterien als auch die Typologie von vornherein grundsätzlich anders gebildet werden müssten, was zu Lasten analytischer Präzision gehen würde. Deshalb wurde der gleiche Referenzpunkt gewählt. Nach einer Zählung von Robert Elgie gibt es 61 parlamentarische Regierungssysteme.⁴⁶⁹ Mit Blick auf die Regierungssysteme der EU werden die semi-präsidentiellen Systeme hier mit Steffani unter der parlamentarischen Regierungsform subsumiert.⁴⁷⁰ Um der Voraussetzung des paarweisen Vergleichs gerecht zu werden, sollten daraus zwei Fälle ausgewählt werden, die an entgegengesetzten Ende des Kontinuums verortet sind. Die Wahl ist auf das britische Unterhaus und das finnische *Eduskunta* gefallen. Ihre Verortung im parlamentarischen Regierungssystem zeigt sich zunächst folgendermaßen:

Bei der Anwendung von Steffanis Kriterien wird eindeutig klar, dass es sich beim Vereinigten Königreich⁴⁷¹ um ein parlamentarisches Regierungssystem handelt. Die Regierung ist vom Parlament abberufbar, sodass das primäre Merkmal zur Zuordnung parlamentarischer Regierungssysteme erfüllt ist.⁴⁷² Das Prinzip der Parlamentssouveränität

⁴⁶⁹ Vgl. Elgie 2016.

⁴⁷⁰ Nach dieser Argumentation weist innerhalb der EU nur Zypern kein parlamentarisches Regierungssystem auf.

⁴⁷¹ Zum Zwecke der sprachlichen Abwechslung werden in dieser Arbeit „Großbritannien“ und „Vereinigtes Königreich“ synonym verwendet, auch wenn nur „Vereinigtes Königreich“ als Übersetzung und Verkürzung der offiziellen Staatsbezeichnung *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* korrekt wäre. „Großbritannien“ ist allerdings im Deutschen üblich. Vgl. zur sprachlichen Verwirrung um den Begriff Wright 2013: 5–6.

⁴⁷² Auch die sekundären Merkmale unterstützen dies: bis 2011 konnte die Regierung nach eigenem Ermessen das Parlament auflösen, vgl. Schleiter/Issar 2014: 178/179; Youngs 2013: 540–544. Zweitens besitzt die Regierung nicht nur das Gesetzesinitiativrecht, sondern dominiert es auch. Eine doppelte Exekutive besteht zwar nicht, aber die erste parlamentarische Kammer dominiert im Verhältnis zur zweiten Kammer. Bis zu den Reformen der Devolution handelt es sich beim Vereinigten Königreich auch eindeutig um einen Einheitsstaat. Lange galt es deshalb als Modell parlamentarischer Systeme, wie sie im dritten Kapitel beschrieben wurden: bei einer absoluten Mehrheit im Parlament – die das Wahlrecht grundsätzlich ermöglicht – hat die Regierung maximale Handlungsmacht, indem Legislative und Exekutive als Fusion agieren.

tät als fundamentale Doktrin des Verfassungsrechts prägt die Struktur im Vereinigten Königreich. Es besagt, dass das Parlament jedes Gesetz erlassen und aufheben kann, ohne dass es einen übergeordneten Akteur gibt, der sich darüber hinwegsetzen könnte. Das Parlament ist damit im Zentrum der institutionellen Konstellation.⁴⁷³ Das britische Regierungssystem wird gleichzeitig als Westminsterdemokratie klassifiziert, was im Gegenzug die Machtzonzentration auf die Exekutive bedeutet.⁴⁷⁴

Der Reiz der Betrachtung des finnischen Systems zeigt sich insbesondere im Hinblick auf die Veränderung der wesentlichen Systemcharakteristika: Finnland hat heute ein rein parlamentarisches Regierungssystem, während es von der Unabhängigkeit 1917 an bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung im Jahr 2000 semi-präsidentiell ausgestaltet war.⁴⁷⁵ Diese Entwicklung positioniert das finnische Regierungssystem gegenüber vom britischen Regierungssystem mit seiner fest verankerten parlamentarischen Tradition. Die semi-präsidentielle Tradition des finnischen Systems ist aus verschiedenen Gründen interessant: so war sie – zumindest formell – nicht nur sehr langlebig (1919–2000), sondern auch sehr dominant. Dass an der Direktwahl des Präsidenten auch nach der Verfassungsreform nicht gerüttelt wird und damit noch nicht alle semi-präsidentiellen Merkmale verschwunden

473 Vgl. Bradley 2011: 36–38; Norton 2007: 60; Judge 2005: 25; Flinders 2005a: 63; Rogers/Walters 2015: 170. Zu den Einschränkungen der Souveränität durch die Devolution und EU-Gesetzgebung, vgl. Ebd.: 82. Vgl. Peele 2004: 48ff. zur Diskussion darum, was die Parlamentssouveränität für Vor- und Nachteile mit sich bringt.

474 Vgl. Lijphart 1999: 9; Dunleavy et al. 1993: 268; Peele 2004: 34–35. Vgl. zur Herkunft dieser Machtzonzentration Wright 2013: 49. Vgl. zur Mehrheits- bzw. Westminsterdemokratie Lijphart 1999; Rhodes et al. 2009.

475 Vgl. Karvonen 2014: 15. Hier zeigt sich, dass der Begriff „semi-präsidentiell“ (zurückgehend auf Maurice Duverger) irreführend ist, wenn wir mit Steffani davon ausgehen, dass semi-präsidentielle Regierungssysteme nur Unterformen parlamentarischer Regierungssysteme sind. Vgl. dazu ausführlich und überzeugend Decker 2009. Dennoch wird im Fortlauf der Arbeit der Begriff semi-präsidentiell für das finnische Regierungssystem vor 2000 genutzt, allerdings mit dem Hintergrund, dass dies keine eigene Systemzuordnung impliziert, sondern einen Untertypen des parlamentarischen Systems darstellt.

Die Begriffsdiskussion verkomplizierend sortiert Jochem 2012: 55 Finnland überraschender- und fälschlicherweise in die Gruppe der präsidentiellen Regierungssysteme ein.

sind, ist Beleg für ihre Resilienz.⁴⁷⁶ Zwei Traditionen – eine präsidentenzentrierte und eine parlamentarische – prägten die finnische Systementwicklung.⁴⁷⁷ Die notwendige Bedingung eines parlamentarischen Regierungssystems ist aber erfüllt – das Parlament kann die Regierung abberufen.⁴⁷⁸

Zu den Parlamenten in diesen Systemen sind folgende einführenden Bemerkungen wichtig: Das britische *House of Commons* ist anders als seine kontinentaleuropäischen Pendants ein nationales Eigenprodukt und streng genommen nur ein Teil des Parlaments, das aus *House of Commons*, *House of Lords* und dem Monarchen oder der Monarchin besteht.⁴⁷⁹ Seine Ursprünge lassen sich bis ins 13. Jahrhundert verfolgen, während es seit 1832 die politisch höhergestellte Kammer darstellt. Seit ca. 750 Jahren tagt es im *Palace of Westminster*, der seit 150 Jahren in dem markanten Gebäude an der Londoner Themse untergebracht ist. Seine Kennzeichen sind seine Größe und seine im Vergleich hohe Aktivität, die geprägt ist von einer *adversarial* Westminster-Tradition.⁴⁸⁰ Das *Eduskunta* wiederum entstand erst 1906 zu Zeiten als Finnland noch Teil des russischen Zarenreiches war. Seit dem 6.12.1917 ist es das Parlament eines unabhängigen Finnlands. Mit 200 Abgeordneten ist es vergleichsweise klein, muss aber auch nur eine Bevölkerungszahl von knapp über fünf Millionen Einwohnern repräsentieren. Es agierte bis zum Jahr 2000 in einer semi-präsidentiellen Tradition und ist erst seit dem Inkrafttreten der Verfassungsreformen 2000 Parlament in einem rein parlamentarischen Regierungssystem anzusehen.⁴⁸¹

⁴⁷⁶ Vgl. Arter/Widfeldt 2010: 1282.

⁴⁷⁷ Vgl. Auffermann 2009: 222–223; Petersson 1989: 22; Nousiainen 2001: 99.

⁴⁷⁸ Auch die anderen Kennzeichen unterstützen diese Sichtweise: Die Regierung besitzt das Gesetzesinitiativrecht und nutzt es, wie gezeigt wurde, intensiv. Auch sind Regierungsamt und Parlamentsmandat kompatibel und es herrscht eine große Fraktionsgeschlossenheit. Es besteht eine doppelte Exekutive mit dem Staatspräsidenten und es gibt nur eine parlamentarische Kammer. Auch handelt es sich um einen Einheitsstaat. Finnische Verfassung § 43 und § 61; Geschäftsordnung des Parlaments § 60.

⁴⁷⁹ Vgl. Kluxen 1983: 175; Norton 2013: 16.

⁴⁸⁰ Vgl. Rogers/Walters 2015: 1–2, 15/18; Norton 2013: 16–18.

⁴⁸¹ Vgl. Auffermann 2009: 225; Nousiainen 1988: 232f; Eduskunta 2016a.

Da sich sowohl das *House of Commons* als auch das *Eduskunta* in Reformprozessen etablieren müssten, soll der Paarvergleich über Zeitintervalle geführt werden.⁴⁸² Damit wird das Unterhaus prä- und post-Parlamentsreformen der 2000er Jahre und das finnische Parlament prä- und post Verfassungs- und Parlamentsreformen des Jahres 2000 analysiert. Damit konnten ähnliche Zeitintervalle ausgewählt werden, die eine präzise Untersuchung der Entwicklung parlamentarischer Führung möglich machen.

Damit bieten das *House of Commons* und das *Eduskunta* aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe und Traditionen unterschiedliche Voraussetzungen für parlamentarische Führung. Dem Konfrontationscharakter des Paarvergleichs kann entsprochen werden. Zur Identifizierung des jeweiligen Handlungskorridors wird, wie bereits angerissen, auf qualitative Methoden zurückgegriffen und es werden neben der Sekundärliteratur Verfassungen und Geschäftsordnungen der jeweiligen Parlamente und ihrer Unterorganisationen gesichtet.⁴⁸³

482 Vgl. Keman 2005: 203.

483 Zum *House of Commons* ist die (britische) Sekundärliteratur erschöpfend und gut zugänglich, aber in der deutschsprachigen Forschung nicht intensiv rezipiert. Die finnischsprachige Literatur zum *Eduskunta* ist, soweit dies überblickt werden konnte, in der deutschen Politikwissenschaft bisher noch nicht bearbeitet worden. Hier nimmt die Studie eine Vorreiterrolle ein. Die Literatur kann ergänzt werden durch englischsprachige Veröffentlichungen von finnischen Politologen und einigen Veröffentlichungen aus der deutschsprachigen Forschung.

5. Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung im britischen House of Commons

Entlang der Dimensionen des Handlungskorridors werden nun die Elemente des Kontextfilters im britischen *House of Commons* analysiert. Dem institutionellen folgt der situative Kontext, bevor die Akteurskonstellation definiert wird.

5.1 Kontextfilter: Institutioneller Kontext des House of Commons

5.1.1 Orte und Positionen

Das *House of Commons* besteht aus 650 Abgeordneten, die alle fünf Jahre durch Mehrheitswahlrecht ins Parlament gewählt werden. Es ist die Quelle der konstitutionellen Legitimität im Vereinigten Königreich.⁴⁸⁴ Entsprechend der vorgestellten Parlamentstypologien wäre das Unterhaus nach Mezey ein reaktives Parlament und nach Polsby in der Mitte des Kontinuums zwischen transformativem und Arena-Parlament angesiedelt. Diese grundsätzlich reaktive Rolle ist im Westminster-System angelegt, wie die spätere Diskussion noch zeigen wird.⁴⁸⁵ Bereits die räumliche Gestaltung der Parlamentskammer verweist auf den gegensätzlichen Charakter der britischen Politik: die Dominanz der beiden großen Parteien *Conservative* und *Labour Party* spricht für eine „Kontrahentenpolitik“, die sich im Gegenüber von Regierungs- und Oppositionssitzbänken im Sitzungssaal manifestiert.⁴⁸⁶ In der Klassifikation von Rede- und Arbeitsparlamenten ist das Unter-

⁴⁸⁴ Vgl. Peele 2004: 197; House of Commons 2016b.

⁴⁸⁵ Vgl. Norton 1990: 177/178.

⁴⁸⁶ Vgl. Rush 2005: 137/142.

haus mit seiner Tradition der öffentlichen politischen Diskussion und Auseinandersetzung als Redeparlament einzuordnen.⁴⁸⁷

Es gibt kein zusammenhängendes Dokument in Form einer parlamentarischen Geschäftsordnung für das *House of Commons*; viele – aber nicht alle – Regeln sind zumindest in *Standing Orders* festgehalten, wohingegen ein Großteil der parlamentarischen Positionen und Verfahren sich über Jahrhunderte entwickelt hat und weiterhin nicht schriftlich verankert ist (sog. *Custom and Practice*).⁴⁸⁸

Präsidium und Parlamentspräsident

Das Präsidium im *House of Commons* besteht aus dem *Speaker* und den *Deputy Speaker*, existiert aber nicht als eigenständiges Gremium und fällt damit als Analysefaktor aus.

Zum Führungskern des *House of Commons* gehört als sichtbarster Akteur der parlamentarischen Arena der *Speaker*, dessen Bezeichnung auf die historische Rolle als offizieller Wortführer des *House of Commons* gegenüber dem Monarchen zurückzuführen ist.⁴⁸⁹

Typen und Bestellung

Formal ist der *Speaker* deshalb herausgehoben, weil er als *senior officer of the House* Teil der *great offices of State* ist. Er muss ein Abgeordnetenmandat haben, gibt aber nach seiner Wahl zum *Speaker* seine parteipolitischen Aktivitäten auf, mit Ausnahme der Vertretung des Wahlkreises.⁴⁹⁰ Der *Speaker* als *presiding officer* ist eine Art Schiedsrichter undachtet parteipolitisch neutral und unabhängig auf die faire Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen. Insbesondere sichert er die Rechte der *Backbencher*. Diese Tradition der Unparteilichkeit hat ihren Ursprung im 18. Jahrhundert und hält bis heute die Erwartung aufrecht, dass die *Speaker* unabhängig von ihrer Partei agieren. Praktisch

⁴⁸⁷ Vgl. Hübner/Oberreuter 1977: 92.

⁴⁸⁸ Vgl. House of Commons 2016c.

⁴⁸⁹ Vgl. Rogers/Walters 2015: 42. Eine weitere Position in Zusammenarbeit mit dem *Speaker* ist der *Clerk of the House*, der aber kein Abgeordnetenmandat hat, sondern ein „senior official“ und die Autorität über alle Angelegenheiten des Tagesgeschäfts ist. Er fungiert auch als Berater des *Speaker*, vgl. Ebd.: 55.

⁴⁹⁰ Vgl. Blackburn et al. 2003: 204/215.

tritt er aus der Partei aus und ist nicht mehr in die interne Parteiorganisation eingebunden. Er stimmt nur bei Stimmengleichheit ab (*casting vote*).⁴⁹¹ Damit entspricht der *Speaker* dem Typen eines neutralen Vorsitzenden, da er bis zur Niederlegung seines Amtes im Amt bleibt, es neutral und ohne weitere parlamentarische Aktivität ausübt.⁴⁹² Eine konsensorientierte Bestellung erfolgt zwar nicht, allerdings treten in der geheimen Wahl langgediente Parlamentarier an.

Zu Beginn jeder Legislaturperiode wird der *Speaker* vom Unterhaus gewählt, nach seiner Wiederwahl ins Parlament nach einer *General Election* ist es Brauch, dass er ins *Speaker*-Amt wiedergewählt wird.⁴⁹³ Dies gilt auch im Falle eines Regierungswechsels, worin sich die Regeln im *House of Commons* von denen anderer Parlamente unterscheiden. Vor 1945 wurde diese Position zumeist von *Backbenchern* bekleidet, während seitdem vornehmlich ehemalige *Deputy Speakers* und Abgeordnete mit ministerieller oder parlamentarischer Erfahrung die Position ausfüllen.⁴⁹⁴ Die Wahl des *Speakers* erfolgt geheim, die Nominierungen müssen schriftlich am Tag der Wahl eingereicht und von mindestens 12 und maximal 15 Abgeordneten unterstützt werden, wobei mindestens drei davon einer anderen Partei als der Partei des Kandidaten angehören müssen. Bei einem Ergebnis von mehr als der Hälfte der Stimmen ist derjenige Kandidat gewählt, ansonsten erfolgen weitere Wahlgänge bis zur Erreichung des Quorums.⁴⁹⁵

Die aktuellen Regeln der geheimen Wahl zum *Speaker* sind die Kulmination einer graduellen Entwicklung. Traditionell spiegelte die *Speaker*-Wahl insofern die Logik der parlamentarischen Prozesse wider, als erstens die Regierungspartei die internen Abläufe dominierte und die Aufstellung eines geeigneten Kandidaten initiierte, obwohl es sich um eine interne Angelegenheit des Unterhauses handelt. Zweitens beeinflusste das Zweiparteiensystem und die hohe Fraktionsdisziplin die Abstimmung dahingehend, dass auch wenn sie nicht von den

⁴⁹¹ Vgl. Erskine May 2011: 61/420 für Details zur *Casting Vote*; Rogers/Walters 2015: 43/49. Wenn sich der amtierende *Speaker* zur Wiederwahl als Abgeordneter aufstellt, tut er dies nicht auf seinem Partei-Ticket, sondern als „the Speaker seeking re-election“, vgl. Ebd: 43.

⁴⁹² Vgl. Laban 2014: 144.

⁴⁹³ Vgl. Standing Order 1 A; Rogers/Walters 2015: 42; Laban 2014: 144.

⁴⁹⁴ Vgl. Blackburn et al. 2003: 204/215; Rogers/Walters 2015: 44.

⁴⁹⁵ Vgl. Standing Order 1 B; Standing Order 1 B (6)–(13) für das genaue Prozedere.

Whips und der Fraktionsdisziplin beeinflusst sein sollte, die Ergebnisse entlang der Fraktionslinien verliefen. Parallel dazu konsultierten sich die beiden *Frontbenches* im Rahmen der sogenannten *Usual channels* konsensorientiert über geeignete Kandidaten, obwohl die Beteiligung der gesamten Kammer vorgesehen war. Traditionell schlügen die *Backbenches* den *Speaker* offiziell vor, um zumindest formell die Unabhängigkeit des Parlaments von der Regierung zu signalisieren.⁴⁹⁶ Die formellen und informellen Konventionen funktionierten geräuschlos, bis im Nachklang der *Speaker*-Wahl 1971 Forderungen nach Reformen dieses Prozesses laut wurden. Im Jahr 2000 endete mit der Einführung der geheimen Wahl das traditionelle System. Die Mehrheit der Abgeordneten gelangte zur Auffassung, dass die Entscheidung über den *Speaker* durch die *Frontbenches* nicht legitim sei.⁴⁹⁷ Die *Speaker*-Wahl im Jahr 2009 war deshalb insofern eine Premiere, als zum einen zum ersten Mal innerhalb des neuen Arrangements gewählt wurde und zum anderen ein regelrechter Wettbewerb um den Posten stattfand, der sich im Verhalten der KandidatInnen und einer intensiven Debatte um mögliche Reformen und Innovationen zeigte.⁴⁹⁸ Faith Armitages Argumentation folgend, stärkt die geheime Wahl die Position des *Speaker* und macht sie zu einem attraktiven Posten mit wachsendem öffentlichen Profil. Auch ist im Zuge der Professionalisierung der politischen Karrierewege und des begrenzten Angebots an Regierungspositionen eine Öffnung der parlamentarischen Positionen notwendig.⁴⁹⁹

Darüber hinaus gehören drei *Deputy Speaker* zum erweiterten Führungskreis, die dem *Speaker* bei seiner Aufgabenerfüllung assistieren. Sie werden vom *House of Commons* in geheimer Wahl gewählt. Für eine Nominierung brauchen sie mindestens sechs und maximal zehn Unterstützer.⁵⁰⁰ Ihre Wahl durch die gesamte Kammer war Bestandteil der Empfehlungen des *House of Commons Reform Committee*.

⁴⁹⁶ Vgl. Armitage 2012: 138–140; Rogers/Walters 2015: 44–45; House of Commons 2016d.

⁴⁹⁷ Vgl. Armitage 2012: 141/149–150, 152; Ebd.: 141ff. für die Reformentwicklung.

⁴⁹⁸ Vgl. Rogers/Walters 2015: 45.

⁴⁹⁹ Vgl. Armitage 2012: 152–153. Vgl. zur Professionalisierung der Abgeordneten insgesamt z’Graggen 2009.

⁵⁰⁰ Vgl. Standing Order 2 A; Erskine May 2011: 157 für Details zur Wahl.

tees (sogenanntes *Wright Committee*)⁵⁰¹ und fand zum ersten Mal 2010 statt. Sie verlieh der Position eine neue Legitimation und eröffnete einen neuen Karriereweg für Abgeordnete. Zuvor wurden sie in einem sehr informellen Ablauf von der Kammer ernannt.⁵⁰²

Funktionen

Es liegen nur wenige formalisierte Regeln in Form von *Standing Orders* für die Amtsausübung des Speakers vor, vielmehr basiert das Handeln auf früheren Entscheidungen, *Good-Practice*-Beispielen und Präzedenzfällen vorheriger Amtsträger.⁵⁰³ Der *Speaker* als Repräsentant des gesamten Hauses in Hinblick auf seine Macht, Abläufe und Würde ist für das parlamentarische Prozedere zentral, wird aber oftmals nur als Artefakt und nicht als Schlüsselakteur wahrgenommen.⁵⁰⁴ Er ist ertens der Sprecher des Hauses in seinen Beziehungen zur Krone, zum *House of Lords* und zu Akteuren außerhalb des Parlaments. Zweitens sitzt er den Debatten vor und wacht über die Einhaltung der Regeln. Drittens übernimmt er administrative Aufgaben.⁵⁰⁵ Dazu gehören die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Kontrolle über die parlamentarischen Abläufe bei der Verteilung des Rederechts. Dabei muss er die Ansprüche der verschiedenen Akteure ausbalancieren, insbesondere auch bei der Länge der Wortbeiträge.⁵⁰⁶ Der *Speaker* ist nicht der Manager des *House of Commons* und entscheidet auch nicht über die parlamentarische Agenda. Diese Aufgabe steht der Regierung zu, die an-

⁵⁰¹ Vgl. House of Commons Reform Committee 2009: 83.

⁵⁰² Vgl. Rogers/Walters 2015: 53; House of Commons 2016f. Dort werden folgende Regeln zur Wahl festgehalten: „Deputy Speakers are elected using the single transferable vote system. The votes are allocated so as to ensure that two of the Deputy Speakers are from the opposite side of the House than that from which the Speaker was drawn. Of these, the candidate with the larger number of votes will become the Chairman of Ways and Means, the other the Second Deputy Chairman of Ways and Means. The third successful candidate will be from the same side of the House as the Speaker and will be the First Deputy Chairman of Ways and Means“.

Vgl. zum neuen Karriereweg Flynn 2012: 22.

⁵⁰³ Vgl. Blackburn et al. 2003: 255; Rogers/Walters 2015: 52; Erskine May 2015: 62.

⁵⁰⁴ Vgl. Erskine May 2011: 59.

⁵⁰⁵ Vgl. Ebd.; Rogers/Walters 2015: 44.

⁵⁰⁶ Vgl. Flynn 2012: 182.

gesichts ihrer Mehrheit im Parlament dessen Abläufe kontrolliert. Der informelle Einfluss des *Speaker* zeigt sich darin, dass er die Regierungs- und Oppositionsfaktionen dazu anhält, über die *Usual Channel* zur Einigung zu kommen.⁵⁰⁷

Aufgaben des Agendasettings übernimmt der *Speaker* im Bereich der Debatte (Verteilung des Rederechts, Entscheidung über Länge und Ende einer Debatte, Begrenzung der Redezeit bis zu einem Minimum von drei Minuten, Intervenieren in Debattenbeiträge, Annahme eines Antrags zur Schließung der Debatte) und bei der Zulassung von *Urgent Questions*.⁵⁰⁸

Im Rahmen des situativen Kontextes fällt die Bedeutung des amtierenden *Speaker* John Bercow auf. Seinen Spielraum bei der Zulassung von Anträgen nutzt der seit 2009 amtierende Bercow vielseitig. Auch lässt Bercow mehr mündliche Fragen zu und verwaltet somit die parlamentarische Zeit, die er zwar nicht verteilen, aber gestalten kann;⁵⁰⁹ „Speaker Bercow has set his own high standards for his role free of the tyranny of the stultifying traditions that have blocked past reformers. [...] He has more pioneering courage than all his predecessors“.⁵¹⁰ Auch bei den *Urgent Questions* – eine zuvor kaum genutzte Form – trifft eine ähnliche Beobachtung zu. So gab es im ersten Amtsjahr Bercows 2009 bis 2010 nur zwölf zugelassene *Urgent Questions*, zwischen 2010 und 2012 waren es hingegen 73 (allerdings eine doppelt so lange parlamentarische Session). In der Session 2012-13 gab es wiederum 38 und 2013-2014 35 *Urgent Questions*, sodass sich der Trend von Bercows Amtszeit fortsetzt.⁵¹¹

Der erste *Deputy Speaker* ist in Personalunion auch Vorsitzender von *Ways and Means*, einem Regierungsausschuss, der mit der Prüfung und Beratung des Haushalts beauftragt ist. Die anderen beiden stellvertretenden Vorsitzenden sind ebenfalls Stellvertreter des *Ways*

⁵⁰⁷ Vgl. Blackburn et al. 2003: 212–213.

⁵⁰⁸ Vgl. Rogers/Walters 2015: 46–49.

⁵⁰⁹ Vgl. Flynn 2012: 64/100/182; Norton 2013: 123.

⁵¹⁰ Flynn 2012: 182.

⁵¹¹ House of Commons Information Office 2013: 4–6; Norton 2013: 123; Rogers/Walters 2015: 49/290.

Urgent Questions hießen bis 2002 und heute noch offiziell *Private Notice Questions*, vgl. Giddings/Irwin 2005: 74; Rogers/Walters 2015: 49.

and Means.⁵¹² Vor dem Inkrafttreten der Reformen waren die Vorsitzenden des *Ways and Means* automatisch die *Deputy Speaker* und wurden einfach ernannt.⁵¹³ Zwei Stellvertreter (der *Chairman of Ways and Means* und der *Second Deputy Chairman*) sollten einer anderen Fraktion angehören als der *Speaker* und der *First Deputy Chairman* sollte aus der Fraktion des *Speaker* kommen.⁵¹⁴ Der erste Stellvertreter – also der *Chairman of Ways and Means* – übt in Abwesenheit des *Speakers* in Vertretung dessen Funktionen aus. Auch betreut er die *private bills*, beaufsichtigt die Arrangements zu Sitzungen in Westminster Hall und hat in seiner Funktion als Vorsitzender des *Panel of Chairs* die allgemeine Verantwortung für die Arbeit der parlamentarischen Ausschüsse. Die Stellvertreter agieren wie der *Speaker* selbst parteipolitisch neutral, bleiben aber Mitglieder ihrer Partei und stellen sich als Parteimitglied auch zur Wiederwahl.⁵¹⁵ Die *Deputy Speaker* lassen sich damit im erweiterten Führungskreis des *House of Commons* verorten. Mit ihrer Wahl und der Personalunion *Ways and Means* spielen sie eine wichtige Rolle in der parlamentarischen Führungslandschaft, sind aber im Bereich des Agendasettings nicht zentral positioniert.

Faktionen und Fraktionspositionen

Faktion

Typen und Zusammensetzung

Die Fraktion ist sowohl auf der Steuerungs- als auch auf der Arbeitsebene verortet. Sie ist der zentrale Ort im *House of Commons* und war lange der einzige Ort legitimer Entscheidungen über die Führung und Programminhalte einer Partei.⁵¹⁶ Es gibt keine juristische Definition des Fraktionsbegriffs, sie werden bezeichnet als „parlamentarische

⁵¹² Vgl. House of Commons 2016g; Standing Order 2; Erskine May 2011: 761 ff. für Details zum Prozedere des *Ways and Means*.

⁵¹³ Vgl. Erskine May 2011: 65.

⁵¹⁴ Vgl. Ebd.: 65–66 (dort auch Details zur Vertretungsregelung); Rogers/Walters 2015: 53.

⁵¹⁵ Vgl. Rogers/Walters 2015: 54.

⁵¹⁶ Vgl. Sturm 2009: 118. Die Analyse fokussiert auf die beiden Fraktionen der Conservative Party und der Labour Party.

Parteien“.⁵¹⁷ Die Parteisatzungen definieren die Zugehörigkeit zu einer Fraktion danach, in welchem *Party Whip Receipt* die Abgeordneten stehen.⁵¹⁸ Beim *Receipt* handelt es sich um ein Dokument, das den MPs der jeweiligen Fraktion wöchentlich zugestellt wird: die Entscheidung, wer diesen *Receipt* erhält (bzw. nicht mehr erhält) ist eine Angelegenheit der jeweiligen Partei, ohne dass es Statuten oder parlamentarische Regeln gäbe, die die Bildung von oder die Mitgliedschaft in Fraktionen regeln würden. Eine Mindestanzahl an Abgeordneten ist nicht Voraussetzung für den Fraktionsstatus und die Gestaltung der organisatorischen Struktur obliegt den Fraktionen und ist ebenfalls frei. In der Praxis kann ein einzelner MP keine Fraktion bilden. Entsprechend der genannten Bedingung reichen allerdings zwei Abgeordnete aus, da sie einen *Whip* auswählen können, der als Ansprechpartner für die anderen *Whips* zur Verfügung steht.⁵¹⁹ Konkret bedeutet dies, dass die Kandidaten bei einer Parlamentswahl von der lokalen Partei ausgesucht und auf der Basis ihrer Parteizugehörigkeit gewählt werden. Als Mitglied des Unterhauses gehören sie automatisch zum *Whip* der Partei, der sie sich im Wahlkampf verbunden gezeigt haben.⁵²⁰

Angesichts der enormen Bedeutung der Parteien für den Ablauf des parlamentarischen Prozedere und der Politik insgesamt ist es erstaunlich, dass die Fraktionen in den offiziellen Regelwerken kaum eine Rolle spielen. So findet sich auf der Homepage des Unterhauses zwar eine Auflistung der Fraktionen, aber keine zugehörige Liste der Abgeordneten. Auch gibt es keine *Standing Order* mit präzisen Hinweisen zur Arbeit der Fraktionen; Rogers und Walters nennen als einzige *Standing Order*, in denen die Fraktionen vorkommen, eine Regel, die festhält, dass die Mitgliedschaft in den Ausschüssen die parteipolitische Zusammensetzung der Kammer berücksichtigt. Parteistrukturen verlaufen also formal ohne Berührungspunkte zu den Abläufen des

⁵¹⁷ Vgl. Norton 2000b: 39. In offiziellen Dokumenten taucht der Begriff auch quasi nicht auf. Im Erskine May gibt es kein Stichwort im Register zu „party“ oder „parliamentary party“, nur einen Eintrag (S. 49–52) zur *party machinery*.

⁵¹⁸ Z.B. „in receipt of the Conservative Whip“, „in receipt of the party’s Whip“, vgl. Constitution der Liberal Democrats Article 9, vgl. Constitution der Conservative Party.

⁵¹⁹ Vgl. Norton 2000b: 39–40; Saalfeld 1999: 89

⁵²⁰ Vgl. Norton 2000b: 37–38. Vgl. Ebd.: 38 für fraktionslose Abgeordnete.

House of Commons, praktisch sind beiden Stränge aber eng verbunden.⁵²¹

Im *House of Commons* sitzen seit der Parlamentswahl im Juni 2017 folgenden Fraktionen:

Tabelle 11 Fraktionen im House of Commons (Stand Dezember 2017)

Faktion	Sitze
Conservative	315
Labour	259
Scottish National Party	35
Democratic Unionist Party	10
Liberal Democrat	12
Plaid Cymru	4

Quelle: eigene Darstellung, mit Datenmaterial von House of Commons 2016h.

Regierung und Opposition – also *Government and Opposition* – bilden die entscheidenden Strukturprinzipien im *House of Commons*. So bezeichnet der *Erskine May* den Ablauf der parlamentarischen Angelegenheiten als Parteimaschinerie entlang dieser Trennung.⁵²² In seiner Analyse der Fraktionen im *House of Commons* unterteilt Anthony King die Fraktionen nicht nur in Regierung und Opposition, sondern außerdem jeweils in *Frontbench* und *Backbench*.⁵²³ Die tatsächlich aus der Sitzordnung der Kammer stammenden Bezeichnungen *Front-* und *Backbench* beziehen sich einerseits auf die Fraktionsvorsitzenden, Minister bzw. Schattenminister und die *Whips* auf den vorderen Bänken und andererseits die Abgeordneten ohne (Schatten-) Regierungs- oder Sprecheramt auf den dahinter platzierten Bänken (Hinterbänkler).⁵²⁴

⁵²¹ Vgl. Rogers/Walters 2015: 80. Dies zeigt sich auch in der Selbstdarstellung der Arbeit des *House of Commons* auf seiner Homepage (House of Commons 2016h). So gibt es keine Auflistung der zu einer Fraktion gehörenden Abgeordneten im Gegensatz vergleichbar mit den Angaben auf den Seiten des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag 2016).

⁵²² So verweist die Website des Unterhauses ganz konkret auf die Verteilung als Regierung und Opposition: House of Commons 2016i; Erskine May 2011: 49.

⁵²³ Vgl. King 1990: 211–212.

⁵²⁴ House of Commons 2016j; House of Commons 2016k.

Die Differenzierung zwischen Regierungs- oder Oppositionsfraktion prägt den Kontext, in dem die Fraktionen handeln können. Die Regierungsfraktion ist der zentrale parlamentarische Akteur, da ihre *Front-bench* aus Abgeordneten mit Regierungsamt besteht.

Die im Vereinigten Königreich übliche Einparteien-Regierung mit parlamentarischer Mehrheit geht einher mit dem „klassischen“ Oppositionsmodell, bei dem es sich um eine parlamentszentrierte Opposition ohne Mitwirkungs- und Veto-rechte handelt.⁵²⁵ Diese Institutionalisierung als „Opposition with a Capital O“ im UK fand bereits im 18. Jahrhundert statt.⁵²⁶ Trotz der großen Ausstrahlungswirkung dieses Modells ist es in empirischer Hinsicht eine Ausnahme geblieben. Sein Kern ist die eindeutige Definition des Oppositionsbegriffs und die Funktion der „largest minority party which is prepared, in the event of the resignation of the Government, to assume office“.⁵²⁷ Diese Form des Oppositionsbegriffs erschließt sich aufgrund der Kombination aus Zweiparteiensystem und Mehrheitswahlrecht, durch die Regierungsmehrheit und Opposition klar identifizierbar werden und eine Alternierung der Regierungsmacht nach der Parlamentswahl zugunsten der bisherigen Opposition möglich ist.⁵²⁸ Dahinter stehen die Grundideen der zeitlichen Gewaltenteilung – die Opposition soll nicht mitregieren, sondern die Chance auf einen (eindeutigen) Machtwechsel haben – sowie der offiziellen Einrichtung einer Alternativregierung, wozu zwei augenscheinlich widerläufige Aspekte gehören: die Opposition erhält zwar entsprechende Rechte, soll die Regierung aber nicht grundsätzlich in der Verfolgung ihres Programms hindern. Dieses Spannungsverhältnis prägt die Möglichkeiten der Oppositionsfraktion(en). Ergänzt wird dies durch die transparente Zuordnung von politischer Verantwortlichkeit. Die Institution der Alternativregierung manifestiert sich auch in der Bildung eines Schattenkabinetts innerhalb der (offiziellen) Oppositionsfraktion, welches im Falle einer Regierungsübernahme in dieser Form die Regierungsämter übernehmen könnte.⁵²⁹

⁵²⁵ Vgl. Helms 2002: 36–38; Sydow/Jooß 2017: 537. Vgl. zu Regierung und Opposition in Westminster-Systemen Dewan/Sirling 2011.

⁵²⁶ Vgl. Helms 2002: 71; Saalfeld 1999: 89; Norton 2007: 76.

⁵²⁷ Erskine May 2011: 49.

⁵²⁸ Vgl. Döring 1993: 21–22; Kastning 1991: 377.

⁵²⁹ Vgl. Helms 2002: 71–73.

Aus dieser britischen Oppositionslogik ergibt sich, dass es keine spezifischen Oppositionsrechte, sondern nur allgemeine Minderheitenrechte gibt.⁵³⁰ Alle Oppositionsfaktionen erhalten seit 1975 staatliche Zuschüsse zur Finanzierung der parlamentarischen (und nicht parteipolitischen) Arbeit, um sich zumindest graduell den der Regierung zur Verfügung stehenden Ressourcen anzunähern. Dazu gehören eine finanzielle Grundausstattung, Reisekosten und die 1999 eingeführte besondere Zuwendung an das Büro des *Leader of the Opposition*.⁵³¹ Allerdings sind diese Ressourcen relativ zu sehen: die Expertise der *Civil Servants* kann von den Fraktionen – insgesamt und nicht nur von den Oppositionsfaktionen – aufgrund ihrer parteipolitischen Ausrichtung nicht genutzt werden und die finanzielle Ausstattung reicht nur für die Einstellung einer begrenzten Zahl an Mitarbeitern.⁵³²

Gestaltungspotential bietet sich der Opposition über verschiedene Kanäle. Zwar verfügt sie nicht über ein eigenes Gesetzesinitiativrecht, aber einzelne Abgeordnete können über *Private Members' Bills* Gesetze initiieren. Eine weitere Möglichkeit besteht in Form der Debatte und der Beratung von Gesetzesinitiativen im Plenum. Auch über die Arbeit in den Ausschüssen beteiligt sich die Opposition am gesetzgeberischen Geschehen. Ihr stehen 20 sogenannte *Opposition Days* zu, an denen sie die Themen der Plenumsdebatte gestalten kann und damit auf die Tagesordnung Einfluss nehmen kann. Auch die Fragerechte ermöglichen der Opposition als Gegengewicht zur Regierung aufzutreten.⁵³³ Die herausgehobene Position des Oppositionsführers als direkter Gegenspieler des Premierministers lässt die Bedeutung der größten Oppositionsfaktion hervortreten. Die offizielle Opposition verfolgt das Ziel, bei der nächsten Wahl einen Regierungswechsel herbeizuführen und bemüht sich deshalb während der Legislaturperiode darum, ein alternatives Regierungsprogramm aufzuzeigen und die Schwächen im Regierungshandeln herauszustellen. Felicity Matthews arbeitet wiederum

⁵³⁰ Vgl. Oberreuter 1993.

⁵³¹ Vgl. Rogers/Walters 2015: 65–66. Vgl. Ebd. für Details zur Höhe der finanziellen Ausstattung.

⁵³² Vgl. Norton 2000b: 46.

⁵³³ Vgl. Norton 2007: 171/212–213; Syndow/Jooß 2017: 546–556.

heraus, dass der Opposition unter strukturellen Gesichtspunkten eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten offen steht.⁵³⁴

Für den Handlungskorridor ergibt sich daraus ein widersprüchliches Bild: die Opposition ist klar identifizierbar, woraus sich allerdings nicht direkt entsprechenden Ressourcen für die Verfolgung der Strategie ergeben, sich als Option für die nächste Parlamentswahl anzubieten. Gleichzeitig ermöglicht die eindeutige Identifizierbarkeit die deutliche Abgrenzung zur Regierungspolitik und kann damit wiederum die Chancen der Opposition stärken. Auch durch die Identifizierung der strukturellen Aspekte – wie von Matthews vorgeschlagen – zeigt sich die Komplexität des Handlungspotentials. Eine kontinuierliche Begleitung der Regierungsarbeit im Sinne der Mitwirkung ist allerdings nicht vorgesehen.

Interne Organisation

Die Fraktionen ähneln sich in ihrer internen Organisation. Innerhalb der *Conservative Party* sticht das *1922 Committee* ins Auge. Dabei handelt es sich – in Oppositionszeiten – um eine Versammlung der konservativen MPs ohne den Vorsitzenden bzw. – in Regierungszeiten – aller MPs ohne Regierungsamt. Die Teilnahme steht allen konservativen Abgeordneten offen, Abstimmungsrecht haben nur die *Backbencher*. Diese sich mittwochs treffende innerfraktionelle Gruppe dient dem Meinungsaustausch und der Verbindung zwischen Parteiführung und Hinterbänklern. Das *1922* – so die übliche Abkürzung – bereitet die Wahl (bzw. auch Abwahl) des Fraktions- und Parteivorsitzenden vor und bietet den Abgeordneten Raum, Themen zur Sprache zu bringen und Ärger und Unzufriedenheit auszudrücken. Der Vorsitzende des *1922* spielt eine wichtige Rolle in der Partei als Vertreter der Interessen der *Backbencher* und ist auch im *Conservative Board*, dem ausführenden Organ der Parteiorganisation, vertreten.⁵³⁵ Innerhalb des *1922 Committee* befindet sich als weiterer Ort das *Executive Committee*, bestehend aus dem Vorsitzenden des *1922*, zwei stellvertretenden

534 Vgl. Matthews 2018: 67; für eine genaue Darlegung des oppositionellen Einflusses vgl. Ebd.: 61ff.

535 Vgl. House of Commons 2016; Norton 2007: 111; Norton 2000b: 43; Blackburn et al. 2003: 160; Rogers/Walters 2015: 90–91.

Vorsitzenden, einem Schatzmeister, zwei Sekretären und zwölf anderen *Backbenchern*, die jährlich gewählt werden. Es ist für die Vorbereitung der Sitzungen des 1922 zuständig und fungiert zwar nicht als institutionalisierter Gegenspieler der Parteiführung, ist aber nichtsdestotrotz das repräsentative Organ der konservativen Backbencher mit Einfluss auf die Richtung der Parteipolitik.⁵³⁶

Zur *Parliamentary Labour Party* gehören alle *Labour* MPs. Während der immer montagabends stattfindenden Sitzungen der PLP werden die parlamentarischen Angelegenheiten besprochen, der *Whip* informiert über die Abstimmungen und Berichte der (Schatten-) Minister sowie der Arbeitsgruppen vorgestellt. Der Vorsitzende der PLP wird von allen *Labour* MPs gewählt und ist eine Schlüsselfigur der Partei.⁵³⁷ Das ausführende Organ der PLP ist das *Parliamentary Committee*, ihm gehören in Regierungszeiten der Premierminister und sein Stellvertreter, vier Minister inklusive des *Leaders of the House*, der *Chief Whip*, der Vorsitzende der PLP, vier aus den eigenen Reihen gewählte *Backbencher* und ein von *Backbench Labour Peers* gewählter Peer an. Das *Parliamentary Committee* der *Labour Party* in Oppositionszeiten besteht in Regierungszeiten aus vier Amtsträgern der PLP (Fraktionsvorsitzender, Stellvertreter, *Chief Whip* und dem *Chairman* der PLP), sechs *Backbenchern*, einem *Labour Peer* und vier Ministern. Geleitet wird das *Parliamentary Committee* vom Vorsitzenden der PLP. Zu den Aufgaben des Committees gehört die Organisation und Festlegung der Inhalte der PLP-Sitzungen, die Beobachtung der Arbeit der innerfraktionellen Gruppen, die Konfliktlösung und Kontaktherstellung zu den Einheiten der Partieebene und die Sicherstellung des Kontaktflusses zwischen *Backbenchern* und Parteiführung.⁵³⁸

Conservative und *Labour Party* sind aufgrund ihrer Größe außerdem noch in Arbeitsgruppen eingeteilt. Die *Policy Groups* der *Conservative Party* sind für breite Politikfelder zuständig.⁵³⁹ Die *Subject Com-*

536 Vgl. Blackburn et al. 2003: 162; Rogers/Walters 2015: 91.

537 Vgl. Rogers/Walters 2015: 89–90; Blackburn et al. 2003: 161.

538 Vgl. Blackburn et al. 2003: 160–163.

539 Vgl. Norton 2013: 136–137. Bei den anderen Fraktionen ist dies aufgrund der geringen Anzahl an Abgeordneten schwieriger zu gestalten, nach der Wahl 2010 etablierten aber die *Liberal Democrats* solche *Backbench*-Gruppen als Debattenforen und als Möglichkeit, Parteimeinungen auszutauschen, unabhängig von der Koalition. Vgl. Ebd.: 137 und Rogers/Walters 2015: 91.

mittees der *Labour*-Fraktion sind nach den Ministerien strukturiert und treffen sich vierzehntäglich, um anstehende Termine und Angelegenheiten ihres Politikfeldes zu diskutieren. MPs dürfen maximal drei solcher Arbeitsgruppen angehören. Die Anwesenheit variiert je nach Interesse am Thema; in Regierungszeiten werden sie auch bezüglich Policy-Initiativen konsultiert. Neben den Arbeitsgruppen sind die *Labour*-Abgeordneten regionalen Gruppen zugeordnet, die ebenfalls alle zwei Wochen tagen und sich mit spezifisch lokalen Themen beschäftigen.⁵⁴⁰ Insgesamt haben die Arbeitsgruppen vor allem die administrative Aufgabe, das parlamentarische Tagesgeschäft in diesem Feld vorzubereiten. Im Falle der Regierungsverantwortung informieren die Minister die jeweils zuständige Arbeitsgruppe über geplante Regierungsinitiativen. Früher waren die Arbeitsgruppen insbesondere in der *Conservative Party* zahl- und einflussreich, aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit haben sich ihre Bedeutung und ihre Gestaltungsmöglichkeiten allerdings verringert.⁵⁴¹ Zumindest bieten die Gruppen neben der Möglichkeit der Informationsgenerierung den *Backbench*-MPs die Gelegenheit, in geschlossenem Rahmen Themen zu setzen und die Parteiführung auf diese aufmerksam zu machen. Dort geäußerte kritische Anmerkungen gelten als Warnsignal für die *Whips*, dass sich die Stimmung innerhalb der Fraktion verändert und Parteilinien beeinflusst werden. Sie funktionieren in dieser Hinsicht als Diskussionsforum und als Frühwarnsystem. Auch variiert ihre Bedeutung abhängig vom Politikfeld, von der jeweiligen Führung und von den *Backbenchern*.⁵⁴²

540 Vgl. Rogers/Walters 2015: 90.

541 Vgl. Norton 2000b: 54; Blackburn et al. 2003: 165; Norton 2000b: 43–45.

542 Vgl. Norton 2013: 136–137; Rush 2005: 146; Blackburn et al. 2003: 163–164; Norton 2000b: 45. Die SNP als aktuell drittstärkste Fraktion im House of Commons hat entsprechend den Schattenministern von *Labour* „Schatten-Sprecher“ für die jeweiligen Politikfelder. Die *Liberal Democrats* treffen sich mittwochs zu ihrer Fraktionssitzung, weitere formalisierte Strukturen gibt es aufgrund der Fraktionsgröße nicht. Insgesamt ist es für die „dritten“ Fraktionen hinderlich, dass die parlamentarischen Angelegenheiten zwischen den beiden großen Parteien ausgehandelt werden und sie keine entsprechenden eigenen Strukturen bilden können oder müssen, vgl. House of Commons 2016m; Rogers/Walters 2015: 91.

Funktionen

Das Aufgabenprofil britischer Fraktionen beinhaltet Elemente der Organisation interner Angelegenheiten, der Mitwirkung und der Kontrolle. Die Fraktion selbst ist formal nicht eigenständig an der Gesetzgebung beteiligt, wie die parlamentarischen Regeln noch zeigen werden, auch wenn praktisch dennoch die Fraktionskanäle genutzt werden. Weniger der Fraktionsstatus als die Zuordnung als Regierung oder Opposition prägen die Funktionserfüllung.

Fraktionspositionen

In beiden großen Fraktionen sind Macht und Einfluss stark fragmentiert. An der Spitze steht der Fraktionsvorsitzende, der zugleich Parteivorsitzender und Premierminister bzw. „Schattenpremierminister“ ist. Der Rest der *Frontbench* besteht aus den Mitgliedern des Kabinetts bzw. Schattenkabinetts. Die zweite Ebene des erweiterten Führungsreiches besteht aus den *Whips* („Fraktionsgeschäftsführer“)⁵⁴³ und den Regierungsmitgliedern ohne Kabinettrang bzw. ihren für das jeweilige Politikfeld zuständigen Gegenstücken. Die Hinterbänkler bilden den Mitgliederbereich.⁵⁴⁴ Der Fraktionsvorsitzende der Regierungsfraktion bzw. der größten Oppositionsfraktion ist der *Leader of the Majority* bzw. der *Leader of the Opposition*. Das Charakteristikum des britischen Fraktionsvorsitzes ist die Personalunion von Fraktions- und Parteivorsitz sowie außerdem von Fraktionsvorsitz der Mehrheitsfraktion und Amt des Premierministers. Der *Leader of the Majority* hat damit eine eindeutige Regierungsposition und die Machtressourcen dieser Position sind identisch mit denen des Premierministers.⁵⁴⁵

Die Bestellung wird in den Fraktionen unterschiedlich gehandhabt, in den vergangenen Jahren zeigen sich allerdings ähnliche Entwicklungen. In der *Conservative Party* wird der Fraktionsvorsitzende seit 1999

⁵⁴³ Wobei der deutsche Begriff die wortmalerische Wirkung des „Peitschens“ leider nicht erfassen kann.

⁵⁴⁴ Vgl. Saalfeld 1999: 89–91. Thomas Saalfeld verweist in diesem Zusammenhang auf Hans Apels Bezeichnung „Dreiklassengesellschaft“ für die Struktur des Deutschen Bundestags, vgl. Apel 1997.

⁵⁴⁵ Vgl. z.B. Labour Party Rule Book 2013 (2015): Clause VII 1 A; Becker 2002: 155–156; Bale/Webb 2014: 13; Rogers/Walters 2015: 92.

durch eine Wahl aller Parteimitglieder bestimmt. Mit diesem neuen System erhalten erstmalig in der Geschichte der Partei die Mitglieder ein Mitspracherecht bei der Wahl des Vorsitzenden und die Fraktion ist reduziert auf eine rein vorbereitende Funktion.⁵⁴⁶ Der fundamentale Wandel liegt darin, dass zuvor nur die Fraktionsmitglieder über den Parteivorsitzenden entschieden und dass es bis 1965 sogar keinerlei formalen Weg der Wahl gab und der Vorsitzende einfach hervortrat (*emerged*).⁵⁴⁷ Vorsitzendenwahlen finden statt, wenn ein Vorsitzender zurückgetreten ist oder ihm von der Fraktion das Misstrauen ausgesprochen wurde. Für ihre Organisation ist das 1922 *Committee* zuständig. Die konservativen Abgeordneten treffen eine Vorauswahl (Voraussetzung für eine Kandidatur ist ein Parlamentsmandat), die der ganzen Partei zur Abstimmung vorgelegt wird. Die Parteimitglieder stimmen daraufhin nach dem Prinzip „One Member One Vote“ über den Vorsitzenden ab.⁵⁴⁸

Konkret sieht das Verfahren folgendes vor: der Vorsitzende des 1922 *Committee* präsentiert die Auswahl der Kandidaten; sollte es mehr als zwei Nominierungen geben, stimmt die Fraktion so lange ab, bis zwei Kandidaten übrig sind. Die Abstimmung selbst findet als *General Membership Ballot* statt, in der die gesamte Parteimitgliedschaft per Briefwahl über die zwei Kandidaten entscheidet.⁵⁴⁹ Nach dem Rücktritt David Camerons im Nachhall des verlorenen Brexit-Referendums ging Theresa May als Siegerin des Verfahrens hervor.⁵⁵⁰

546 Vgl. Kelly/Lester 2005: 3; Bale/Webb 2014: 14.

547 Vgl. Becker 2002: 184; Ingle 1989: 53; Bale/Webb 2014: 13–14; Ebd. für Details der früheren Auswahl.

548 Vgl. Kelly/Lester 2005: 7. Dieses neue System trennte auch die Entlassung eines *Leader* von der Wiederwahl des Nachfolgers. Wenn 15% der MPs schriftlich dem *Chair* des 1922 *Committees* einen Misstrauensantrag einreichen, gibt es eine Misstrauensabstimmung, vgl. Bale/Webb 2014: 13–14.

549 Vgl. Constitution of the Conservative Party 2009: Schedule 2, Nr. 3; Johnston/Maer 2016; Kelly/Lester 2005: 8–9. 2005 gab es Bemühungen, dieses Verfahren weiter zu reformieren. Dazu war vorgesehen, dass eine Nominierung von 10% aller Abgeordneten unterstützt werden muss und dass bei einer absoluten Mehrheit durch die Abgeordneten der Kandidat sofort gewählt war. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen, vgl. Ebd.: 10–12.

550 Vgl. zum Hintergrund: Ohne Autor (BBC) (2016). Vgl. zum Ablauf im Juli 2016 Asthana et al. 2016.

Das Ziel dieses Verfahrens ist die gleichzeitige Berücksichtigung der Wünsche der Parteimitglieder sowie der Abgeordneten. Der gewählte Vorsitzende ist *de jure* Vorsitzender der gesamten *Conservative Party*, vor der Verfahrensänderung war er dies nur abgeleitet aus seinem Status als Fraktionsvorsitzender.⁵⁵¹ Einen stellvertretenden Vorsitzenden gibt es innerhalb der *Conservative Party* offiziell nicht.⁵⁵²

Labour hat in den letzten Jahren eine Vielzahl an Änderungen am Verfahren der Wahl des Vorsitzenden verabschiedet, zuletzt wurden 2015 Aktualisierungen vorgenommen. Die Vorsitzendenwahl (und die Wahl der stellvertretenden Vorsitzenden, welche unabhängig davon stattfinden) sieht folgendes vor: die Nominierung im Falle eines vakanten Vorsitzendenposten muss von 15% der *Labour* MPs unterstützt werden – im Falle der Herausforderung eines amtierenden Vorsitzenden von 20%. 2013 lag das Quorum im ersten Fall noch bei 12,5%. Neu ist auch, dass es nun *eine* Abstimmung gibt und nicht wie zuvor verschiedene Wahlgänge allein für die Wahl des Vorsitzes. Außerdem dürfen sowohl Parteimitglieder als auch Unterstützer aus verbundenen Organisationen sowie – eine durchaus als revolutionär einzustufende Entwicklung – registrierte Unterstützer abstimmen.⁵⁵³ Die Bedeutung des neuen Wahlverfahrens zeigt sich aktuell darin, dass seit dem Herbst 2015 und auch nach einer erneuten Abstimmung im September 2016 mit Jeremy Corbyn ein Abgeordneter Partei- und Fraktionsvorsitzender ist, der nicht die Unterstützung seiner Fraktionskollegen, wohl aber der registrierten Unterstützer hat und damit die Partei vor einer Zerreißprobe stellt.⁵⁵⁴ Insgesamt ist festzustellen, dass auch bei *Labour* bis 2013 die Fraktion dominierte: Der Parteivorsitzende wurde bis 1981 von der Unterhausfraktion gewählt. Nach einer ersten Reform fand die Wahl durch ein Wahlkollegium statt, das aus den Abgeordne-

⁵⁵¹ Vgl. Becker 2002: 182, 184; Bale/Webb 2014: 14, also auch der Mitglieder des EU-Parlaments, des schottischen Parlaments und der walisischen Versammlung.

⁵⁵² Vgl. Blackburn et al. 2003: 155/157.

⁵⁵³ Vgl. Labour Party Rule Book 2015 Chapter 4 Clause II.

⁵⁵⁴ Vgl. zum Hintergrund der Abstimmung: Ohne Autor 2016b (BBC). Vgl. zum Darstellung des Problems: Ohne Autor 2016c. Nach dem überraschend guten Abschneiden Labours bei den vorgezogenen Unterhauswahlen 2017 ist Corbys Stellung gerade aber unangetastet, vgl. dazu Freedland 2017.

ten des Unterhauses, des Europäischen Parlaments, den Parteimitgliedern und Mitgliedern affilierter Organisationen bestand.⁵⁵⁵

Für beide Fraktionen gilt damit, dass sie ihre Vorsitzendenwahl kontinuierlich und zumindest in Teilen von der Fraktion auf die Parteimitglieder übertragen haben.

Der Fraktionsvorsitzende der Regierungsfraktion hat als Premierminister seine exekutiven Ressourcen zur Verfügung. Der *Leader of Opposition* im *House of Commons* ist der direkte Gegenspieler des Regierungschefs, auch Vorsitzender seiner Partei und bei der *General Election* deren Spitzenkandidat.⁵⁵⁶ Die Bedeutung der Opposition im britischen Parlamentarismus wurde bereits angesprochen. Sowohl der offiziellen Opposition als auch dem Oppositionsführer werden bestimmte Privilegien gewährt. Neben parlamentarischen und prozeduralen umfassen sie auch finanzielle Rechte, was auf den Status der größten Oppositionsfaktion und ihres Vorsitzenden als „die“ und nicht „eine“ Oppositionsfaktion zurückzuführen ist. Wie dargelegt, geht von den finanziellen Ressourcen, die der offiziellen Oppositionsfaktion zustehen, ein Teil direkt an das Büro des *Leader of the Opposition*.⁵⁵⁷ Damit ist die finanzielle Ausstattung gesichert, allerdings gehört die Position zu den schwierigsten in der britischen Politik, da es gilt, zwei Handlungsaufträge auszubalancieren: die Fraktion muss als regierungsfähig präsentiert werden, während die aktuelle Regierung einer kontinuierlichen Kontrolle unterzogen werden muss. Neben den konstitutionellen Aufgaben der Opposition in Form der Sicherstellung der Regierungsverantwortlichkeit müssen auch Wähleraufträge mit begrenzteren Ressourcen ausgeführt werden.⁵⁵⁸ Verschiedene Kriterienkataloge für die Analyse des Oppositionsführers liegen vor, so entwickelt Tim Bale zum einen folgende Funktionsbereiche des Oppositi-

555 Vgl. Labour Rule Book 2013: Chapter 4 Clause II C; Becker 2002: 186; Bale/Webb 2014: 14–15 zum alten Verfahren. Jeder dieser Gruppen entsprach einer Sektion, in denen jeweils nach dem „One Man – One Vote“-Prinzip über den Vorsitzenden abgestimmt wurde und deren Stimmen gleichmäßig mit je einem Drittel auf die Gesamtzahl der Stimmen angerechnet wurden.

556 Vgl. Bale 2014: 70.

557 Vgl. Ebd.: 61. Labour erhielt demnach 2013–2014 6.509.320 Pfund, von denen 757.097 Pfund an das Büro des Oppositionsführers gingen, der 132.387 Pfund Gehalt davon erhielt, vgl. Ebd.

558 Vgl. Bale 2014: 70; Erskine May 2011: 51.

onsführers: er müsse ein frisches Führungsteam aufbauen, für Kohäsion sorgen, sichtbar, effizient und anpassungsfähig sein.⁵⁵⁹ Zum andern seien Leistungen in der politischen Kommunikation, die Fähigkeit zur Entwicklung einer Policyplattform, die Fähigkeit des Parteimanagements und emotionale Intelligenz die entscheidenden Instrumente eines erfolgreichen Oppositionsführers.⁵⁶⁰

Der Fraktionsvorsitzende darf an den Sitzungen aller Parteigliederungen teilnehmen und ist für die Einhaltung der Parteiregeln zuständig. In Regierungszeiten bestimmt der Vorsitzende die Kabinettsmitglieder und alle anderen *Frontbench*-Positionen, in Oppositionszeiten gilt dies entsprechend für das Schattenkabinett, den *Chief Whip* und die weiteren *Frontbench*-Positionen.⁵⁶¹ Damit kommen dem Fraktionsvorsitzenden zentrale Funktionen im Bereich der Organisation und des Agendasettings zu. Er ist zwar vorrangig nicht für die Steuerung des Abstimmungsverhaltens zuständig, gleichzeitig fordert er Geschlossenheit ein und kann disziplinarische Maßnahmen ergreifen. Administrative Aufgaben werden delegiert, im Konfliktfall kann er aber entscheiden. Als Parteivorsitzender gestaltet er die politische Richtung seiner Partei mit und ist für die Durchsetzung verantwortlich – dementsprechend ist seine Hauptaufgabe die Beeinflussung und Themensetzung der Agenda.

Michael Rush untersucht die parlamentarische Aktivität der Fraktionsvorsitzenden auf Basis von Rede- und Interventionsbeiträgen in Debatten, dem Einbringen von Gesetzes- und Änderungsanträgen sowie von Fragen und der Mitarbeit in Ausschüssen. Seine Schlussfolgerung lautet, die parlamentarische Aktivität der Fraktionsvorsitzenden sei insgesamt geringer geworden. Insgesamt nähmen die Vorsitzenden – mit Ausnahme der prestigeträchtigeren Debatten – weniger an Debatten teil. Die *Prime Minister's Question* sind die am stärksten in der medialen Beobachtungen stehende Bühne für die Vorsitzenden. Aller-

⁵⁵⁹ Vgl. Bale 2014: 70–71, in Bezug auf Ball 2005: 4–5.

⁵⁶⁰ Vgl. Ebd.: 58/64–65. Vgl. Ebd.: 8ff. zur genauen Analyse Ed Milibands. Bale stellt in seiner konkreten Analyse des Oppositionsführers Ed Milibands allerdings fest, dass es insgesamt zu wenige Kriterien für die Evaluierung von Leadern der Opposition gebe, vgl. Ebd. Allerdings kritisiert Bale bei diesem Kriterienkatalog – ähnlich wie im Rahmen dieser Arbeit auch bereits angemerkt wurde – dass dabei Aufgaben und persönliche Qualitäten vermischt werden.

⁵⁶¹ Vgl. Labour Rule Book 2013: Chapter 1 Clause VII 1 A.

dings wird dieser „Gladiatorkontext“ vom Gegenüber von Regierung und größter Oppositionsfraktion bestimmt, die PQs an Minister verlaufen viel weniger konfrontativ. Schriftliche Fragen stellen die Vorsitzenden kaum.⁵⁶² Dasselbe gilt sowohl für die Möglichkeit der *Early Day Motions* und die Teilnahme an Ausschüssen. Was die Präsenz der Fraktionsvorsitzenden bei Abstimmungen angeht, differenziert Rush zwischen dem Premierminister, der einem strengen Zeitplan unterworfen ist und den anderen Fraktionsvorsitzenden, die etwas freier in ihrem Zeitmanagement sind. Premierminister nehmen in der Tat an substantiell weniger Abstimmungen teil, aber auch insgesamt ist eine geringere Beteiligung festzustellen, mit Ausnahme des *Leader of the Opposition*.⁵⁶³ Im Ergebnis ist die parlamentarische Aktivität der Fraktionsvorsitzenden zwar tatsächlich geringer geworden, dies ist aber ein fraktionsübergreifender Trend. Bei der Zugehörigkeit zur Regierungs- oder Oppositionsfraktion handelt es sich um den entscheidenden Einflussfaktor.⁵⁶⁴

Die Position des *Whips* ist charakteristisch für die britischen Fraktionen. *Whips* sind von ihrer Fraktion ernannte Abgeordnete des Unterhauses und Schlüsselakteure für die Organisation der parlamentarischen und parteipolitischen Angelegenheiten ihrer Fraktion.⁵⁶⁵ Innerhalb der *Whip*-Position zeigen sich folgende Abstufungen, die vertikal – hierarchisch innerhalb der Fraktion – und horizontal – nach der Zugehörigkeit zur Regierung oder zur Opposition strukturiert sind. Es gibt den *Government Chief Whip* und den *Opposition Chief Whip*, die jeweils 15-18 *Whips* vorstehen, darunter einen *Deputy Chief Whip* und mehrere *Assistant Whips*. Der *Government Chief Whip* ist gleichzeitig *Parliamentary Secretary to the Treasury* (quasi der Parlamentarische

562 Vgl. Rush 2014: 759–760.

563 Vgl. Ebd.: 762.

564 Vgl. Ebd.: 763. Auch kommen Bartle/Crewe 2002 zu dem Schluss, dass der Effekt des Party Leaders im UK als größer angenommen wird, als er eigentlich ist.

565 Vgl. Rogers/Walters 2015: 81; House of Commons 2016n. Der Begriff des Whips (Peitsche) stammt aus dem 18. Jahrhundert und hat seinen Ursprung tatsächlich in der Jagdterminologie. Er basiert auf dem „whipper-in“, dem Assistenten des Jägers, „who drives straying hounds back to the main pack using a whip“, Ebd.

Vgl. von Beyne 1999: 242: er sieht in der Entwicklung des Whips eine Antwort auf die Taktiken der Fundamentalopposition Ende des 19. Jahrhunderts, um Geschlossenheit herzustellen.

Staatssekretär im Schatzamt) und verfügt über ein eigenes Büro. Ihm untergeordnet sind drei *Officers of the Household*, von denen einer *Deputy Chief Whip* ist, fünf *Lord Commissioners* und fünf *Assistant Whips*. Alle *Government Whips* erhalten ein Ministergehalt und werden vom Premierminister nach Konsultation mit dem *Chief Whip* ernannt. Für die *Official Opposition* gilt, dass der *Opposition Chief Whip* und zwei *Assistant Whips* bezahlt werden, die anderen Oppositionsparteien auch *Whips* ernennen, diese allerdings außerhalb ihrer normalen Diäten keine besondere finanzielle Entschädigung erhalten. In Oppositionszeiten werden der *Chief* und *Deputy Chief Whip* bei Labour von den Mitgliedern der PLP gewählt, bei der *Conservative Party* entscheidet auch dann die Parteiführung. Die kleineren Fraktionen haben jeweils einen *Chief Whip*, aber abhängig von der Fraktionsgröße ist dessen Aufgabe eher die Koordinierung und die Rolle als Ansprechpartner für die anderen Fraktionen.⁵⁶⁶

Der *Whip* ist als Assistent der Fraktionsführung bei der Planung der Debatten und der Organisation der Fraktionsdisziplin ein auf zwei Seiten agierender Ansprechpartner, über den Ansichten und Programm der Führung an die *Backbenchers* und vice versa ausgetauscht werden können. Per Konvention nimmt er nicht an den Debatten teil.⁵⁶⁷ Im Bereich der Organisation zählt die Sicherstellung der Anwesenheit einer maximalen Anzahl an Abgeordneten sowie der Fraktionslinie entsprechenden Abstimmungen als wichtigste Aufgabe. Dafür nutzen die *Whips* eine Art wöchentlichen Rundbrief namens „The Whip“, den es in einer Regierungs- und einer Oppositionsversion gibt; darin werden die Abgeordneten ihrer Fraktion für die anstehenden Abstimmungen und die dazugehörige Fraktionslinie explizit instruiert sowie über sonstige Aktivitäten informiert. Anhand dreier *Whip*-Stufen kennzeichnen sie die Dringlichkeit des Erscheinens bei einer Abstimmung: der *three-line whip* bedeutet, dass wichtige Entscheidungen anstehen und ein Erscheinen und Abstimmungen mit der Fraktionslinie essentiell sind (dazu gehört z.B. die zweite Lesung eines Gesetzesvorschlags). Bei einer *two-line whip* ist eine Anwesenheit erforderlich, es sei denn, die Abwesenheit ist durch den *Chief Whip* oder einen As-

⁵⁶⁶ Vgl. Blackburn et al. 2003: 165; Saalfeld 1999: 90; Heppell 2013: 134; Rogers/Walters 2015: 82.

⁵⁶⁷ Vgl. Peele 2004: 217; Judge 2004: 40; Rogers/Walters 2015: 81/147.

sistenten genehmigt. Die *One-line whip* stellt klar, dass eine Anwesenheit erwünscht, aber nicht zwingend erforderlich ist.⁵⁶⁸

Darüber hinaus zählen die *Whips* die Stimmen bei diesen Abstimmungen und organisieren das *Pairing System* zur Sicherstellung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse. Dabei erklären sich Mitglieder von Regierung und Opposition bereit, auch entsprechend mit einem MP weniger abzustimmen, wenn andere parlamentarische Angelegenheiten den Abgeordneten einer Fraktion an der Anwesenheit hindern. Die *Whips* kontrollieren damit nicht nur die kollektiven Geschäfte der Fraktion, sondern auch die individuellen Aktivitäten der Abgeordneten. Damit gehört der *Whip* zum Hauptakteur der *Usual Channel*.⁵⁶⁹

Einem effektiven *Whip* wird ein starker Charakter assoziiert und er agiert als scharfsinniger Vermittler mit Personalführungskompetenzen – insbesondere muss er neue Parteialte erkennen und einbinden. Weiterhin schlagen die *Chief Whips* dem Fraktionsvorsitzenden Kandidaten für den *Assistant Whip* vor und beraten den Premierminister bzw. den Fraktionsvorsitzenden über die Leistungserfüllung der Abgeordneten. Die *Government Chief Whips* sind Ansprechpartner auch bezüglich der Ernennung von *Junior Ministers* oder grundsätzlich bei Beförderungen aus der Fraktion in die Regierung. Allerdings werden die Vorsitzenden und Mitglieder der *Select Committees* mittlerweile gewählt, womit sich die Patronagemöglichkeiten verringert haben.⁵⁷⁰

Alle *Chief Whips* sind aufgrund ihres direkten Kontakts zur Parteiführung und ihrer Patronagemacht sehr einflussreich, letztere hat sich aber stark verändert. Vor den Reformen des *Wright-Committees* konnten die *Whips* dem *Committee of Selection* Vorschläge zur Besetzung der Ausschüsse einreichen und kontrollierten damit faktisch die Mitgliedschaft in den Ausschüssen. Dabei unterlagen sie kaum Einschränkungen. So mussten bei *Labour* nur die *Party Department Committees* und regionale *Committees* konsultiert werden.⁵⁷¹ Den *Whips* stehen als

568 Vgl. Rush 2005: 147; House of Commons 2016n; Blackburn et al. 2003: 166; Norton 2007: 105; Norton 2000b: 46; Rogers/Walters 2015: 83.

569 Vgl. House of Commons 2016n; Judge 2005: 39–40.

570 Vgl. Rogers/Walters 2015: 81.

571 Vgl. Blackburn et al. 2003: 166–167; Norton 2007: 110–111; Rush 2005: 150; Norton 2013: 57.

Ressourcen zur Erfüllung ihrer Mehrheitssicherungsfunktion neben diesen Patronageoptionen nur das Appellieren an die Parteiloyalität als disziplinierende Handhabe zur Verfügung. Überzeugungskraft oder ein einschüchterndes Auftreten können hier als Hebel eingesetzt werden. Auch brauchen die *Whips* alle zur Verfügung stehenden Informationen, um den Anforderungen genügen zu können.⁵⁷² Ihre Kontrolle über die parlamentarische Abläufe hat sich insofern gelockert, als die *Backbencher* nun eigenständige Möglichkeiten haben, Themen auf die Agenda zu setzen.⁵⁷³

Paul Flynn beobachtet darüber hinaus, dass für die britischen Abgeordneten angesichts der nach wie vor begrenzten Bedeutung der Ausschüsse ein Abzug von Abtrünnigen wenig Drohpotential aufbaut, da – um Flynns Formulierung zu nutzen – die Tentakel der Patronagemacht der *Whips* ihre gefürchtete Macht verloren hätten.⁵⁷⁴ Flynn weist darauf hin, dass z.B. die Euroskeptiker der *Tories* in den 90er Jahren unter John Major sehr viel mächtiger und außerhalb des Zugriffs der *Whips* waren, was zeigt, dass die *Whips* dann machtlos sind, wenn es substantiell viele Abweichler gibt.⁵⁷⁵ Und Tony Wright merkt in diesem Zusammenhang an, dass die Abgeordneten in den meisten Fällen nicht deshalb entlang der Fraktionslinie stimmen, weil sie von den *Whips* dazu gezwungen werden, sondern weil sie es wollen.⁵⁷⁶

Es liegt in der Verantwortung des *Whips*, die Angelegenheiten der Regierung so effizient und mit so wenig abweichender Meinung von Seiten der *Backbencher* wie möglich durch die Kammer zu bekommen.⁵⁷⁷ Er ist mit dieser Regierungsfunktion unverzichtbar für den Premierminister. Für alle *Chief Whips* gilt, dass sie eher ein Agent der Fraktionsführung als der Fraktion sind und die beschriebene Vermittlerrolle zwischen den *Backbenchern* und der Führung einnehmen, ihre Loyalität aber grundsätzlich in Richtung zur Führung tendiert.⁵⁷⁸ Die *Whips* erfüllen also drei Funktionen: erstens sichern sie die Mehrhei-

⁵⁷² Vgl. Blackburn et al. 2003: 168; Norton 2007: 109; Norton 2000b: 46.

⁵⁷³ Vgl. Flynn 2012: 209; Norton 2013: 31.

⁵⁷⁴ Vgl. Flynn 2012: 118.

⁵⁷⁵ Vgl. Ebd.

⁵⁷⁶ Vgl. Wright 2013: 91.

⁵⁷⁷ Vgl. Rogers/Walters 2015: 82; Erskine May 2011: 51.

⁵⁷⁸ Vgl. Rush 2005: 149; Norton 2007: 109; Saalfeld 1999: 90.

ten durch das Einfordern von Fraktionsdisziplin und präsentieren eine kohärente Parteifront, zweitens informieren sie die MPs darüber, was ansteht und drittens fungieren sie als Kommunikations- und Feedback-Schnittstelle zwischen Fraktionsführung und Backbenchern sowie zwischen den Abgeordneten insgesamt.⁵⁷⁹ Die *Whips* sind für die Erhaltung der Normen und Werte zuständig, durch die der institutionelle Kontext unterstützt wird. *Whipping* besteht aus dem Dreiklang Information, Überzeugung und Autorität.⁵⁸⁰ Damit sind ihre Aufgaben im Zwischenraum von Organisation und Agendasetting verortet, wobei sie keine klassischen Funktionen des Agendasettings übernehmen, sondern mit der Erfüllung der organisatorischen Funktionen die Weichen für die Kontrolle der Agenda stellen.

Zum erweiterten Führungskreis gehören auf konservativer Seite der Vorstand des 1922, mithin der *Chairman* des 1922, zwei Vize-Vorsitzende und drei weitere Mitglieder.⁵⁸¹ Auf *Labour*-Seite sitzt ein von den PLP-Mitgliedern gewählter Vorsitzender der Versammlung vor, seine Stellvertreter sind in Regierungszeiten ein stellvertretender Vorsitzender, in Oppositionszeiten der *Chief Whip*. In den Arbeitsgruppen der Fraktionen gibt es auch Vorsitzende, die bei der *Conservative Party* in Regierungszeiten gewählt und ansonsten von der Führung ernannt und bei der *Labour Party* stets gewählt werden. Bei den Konservativen ist der Vorsitzende der jeweiligen Arbeitsgruppe entsprechender *Shadow Minister*.

Die entscheidende Position der Vorsitzenden des 1922 bzw. des PLP entsteht aus seinem direkten Zugang zum Fraktionsvorsitzenden und aus dem Gegenüber zum *Chief Whip* in der Beziehung zwischen *Backbenchern* und Führung. Auch wenn die Arbeitsgruppen an sich in keiner entscheidenden Machtposition sind, werden die Vorsitzenden Teil der politischen Entscheidungsmaschinerie der Partei und in Regierungszeiten kann im direkten Kontakt mit den Ministern (von denen erwartet wird, dass sie auf Einladung erscheinen) Einfluss ausge-

579 Vgl. Judge 2005: 40; Norton 2000b: 46; Rush 2005: 149; Peele 2004: 217; Blackburn et al. 2003: 166; Norton 2007: 109.

580 Vgl. Kelso 2009: 24.

581 Vgl. Blackburn et al. 2003: 160–162.

übt werden.⁵⁸² Damit ist ihr Funktionsbereich der Organisation zuzuordnen, in dem administrative Aufgaben übernommen werden und das Abstimmungsverhalten beaufsichtigt wird. Indirektes Agendasetting ist möglich, wenn man den Kontakt zur Fraktionsführung pflegt und Stimmungen und Themen an diese heran trägt.

Die Position des *Backbenchers* ist als tatsächliche Position innerhalb der Fraktion von der Parlamentsorganisation anerkannt. Das Parlament definiert sie als:

„MPs or members of the House of Lords that are neither government ministers nor opposition Shadow spokespeople. They are so called because, in the Chamber, they sit in the rows of benches behind their parties' spokespeople who are known as frontbenchers. Traditionally, backbenchers were called 'private members'; when a bill is introduced by a backbencher it is still described as a Private Member's Bill.“⁵⁸³

Backbencher sind angesichts ihrer rein parlamentarischen Ausrichtung in einem exekutiven dominierten System in einer strategisch schwachen Position, allerdings auf keinen Fall machtlos. Das Kennzeichen des britischen parlamentarischen Regierungssystems ist das klare Gegenüber von Regierung und Opposition, was die Gestaltung auch dieser Position im *House of Commons* beeinflusst. Anthony King hat vier Analyseeinheiten innerhalb der Fraktionen entwickelt: *Government Frontbencher* (d.h. Premierminister und Minister und *Government Whips*), *Government Backbencher*, *Opposition Frontbencher* (d.h. *Leader of the Opposition*, Schattenminister, *Opposition Whips*) und *Opposition*

⁵⁸² Vgl. Blackburn et al. 2003: 161/165; Norton 2000b: 44.

Eine weitere Position ist die des *Leader of the House of Commons*, bei dem es sich um einen Abgeordneten mit einem Ministeramt handelt. Er ist mit der Koordination der Regierungsangelegenheiten im *House of Commons* beauftragt und arbeitet dabei eng mit dem *Government Chief Whip* zusammen, vgl. House of Commons 2016a. Gemeinsam mit dem *Chief Whip* stellt er jeden Donnerstag die parlamentarische Tagesordnung dem Plenum vor, vgl. Rogers/Walters 2015: 54. Zweitens findet über sie und den *Chief Whip* die Entwicklung von parlamentarischen Reformen statt. Über diesen Kanal werden die Erwartungen der Minister und der MPs abgeglichen. Der *Leader of the House of Commons* muss mit zwei sich diametral gegenüber stehenden Interessen umgehen: zum einen will die Regierung ihr Programm durchbekommen und zum anderen muss die angemessene Verantwortlichkeit der Regierung vor den MPs gewährleistet werden, vgl. Power 2007: 493.

⁵⁸³ Vgl. House of Commons 2016k.

Backbencher.⁵⁸⁴ Zu Positionen, die *Backbencher* übernehmen können, gehören der stellvertretende Ausschussvorsitz sowie eine Ausschuss- oder Arbeitsgruppenmitgliedschaft. Das Engagement und die Anstrengungen der *Backbencher* als Ausschussmitglieder insbesondere in den *Select Committees* ist entscheidend. An diesen Stellen können sie Expertenwissen entwickeln bzw. investigative Kompetenzen erlangen.⁵⁸⁵

Backbencher haben verschiedene Rollenmuster entwickelt: entweder fokussieren sie auf einen Posten in der Regierung oder sie verstehen sich vornehmlich als Vertreter ihres Wahlkreises. Auch gibt es *Backbencher*, die sich als parlamentarischer Manager wahrnehmen, sei es aus Partei- oder Parlamentsloyalität.⁵⁸⁶ Donald D. Searing ermittelt acht politische Rollen im *House of Commons*, die er aufgrund der evolutionären Entwicklung der parlamentarischen Institutionen im Vereinigten Königreich für sehr stabil hält.⁵⁸⁷ Auch Searing unterscheidet zwischen *Backbencher*- und Führungsrollen. Letztere seien deutlich sichtbar und beinhalteten *Parliamentary Private Secretaries*, *Whips*, *Junior Ministers* und *Minister*.⁵⁸⁸ Führungsrollen werden hier eindeutig mit einem Regierungsamt verbunden – die Ausnahme bildet dabei der *Whip*. Zu den weniger sichtbaren *Backbencher*-Rollen gehören *Policy Advocates*, *Ministerial Aspirants*, *Constituency Members* und *Parliament Men*.⁵⁸⁹ Einen alternativen Rollenmusterkatalog bietet Tony Wright an. Er kategorisiert die Abgeordneten nach ihren Schlüsselbeziehungen zur Partei, zur Regierung und zum Wahlkreis. Daraus entstehen für Wright sechs ideale Rollentypen, denen die MPs zugeordnet werden können.⁵⁹⁰ Paul Flynn entdeckt sogar 38 Rollen bzw. Positionen, schränkt aber ein, dass es eigentlich unendlich viele gebe. Zu seinen Rollenmustern gehören neben charakterliche Beschreibungen

⁵⁸⁴ Vgl. King 1990: 213. Daraus leitet King folgende drei Beziehungsmodi ab: intra-party mode, opposition mode, non-party mode, vgl. Ebd.

⁵⁸⁵ Vgl. Rogers/Walters 2015: 333.

⁵⁸⁶ Vgl. Rose 1986: 17–21.

⁵⁸⁷ Vgl. Searing 1995: 418/436.

⁵⁸⁸ Vgl. Ebd.: 428.

⁵⁸⁹ Vgl. Ebd.: 419.

⁵⁹⁰ Vgl. Wright 2010: 299–300. Bei diesen Rollen handelt es sich um Speichellecker, Loyalisten, Lokalisten, Gesetzgeber, *Loners* und *Loose Cannons*, vgl. Ebd.: 301–302.

auch *Parliamentary Private Secretaries*, *Deputy Speaker*, *Select Committee Chairs* oder *Whips*.⁵⁹¹

Damit zeigt sich die Diversität der Rollenmuster, die diese Position bereithält. Insgesamt stellt sich heraus, dass mit der Professionalisierung der parlamentarischen Politik die einzelnen MPs ein wachsendes Maß an Erfahrung und Expertise entwickelt haben, was wiederum ihren Handlungsspielraum erweitert.⁵⁹² Die *Backbencher* haben viele Möglichkeiten, auf Initiativen sowohl ihrer Regierung als auch der gegenüberliegenden Fraktion in Form der Beantragung einer Debatte oder eines Änderungsantrags zu reagieren, sind aber durch die begrenzte dafür zur Verfügung stehende Zeit eingeschränkt.⁵⁹³ Sie haben einen erschwertem Zugang zu Informationen im Vergleich zu den Frontbenchern, gleichzeitig erlaubt ihnen die Verbesserung der Infrastruktur innerhalb der Fraktionen, Einfluss zu nehmen, gewisse Informationskanäle zu nutzen und den Zugang zur Fraktionsführung zu sichern. So haben sie in den Arbeitsgruppen die Gelegenheit, zukünftige Angelegenheiten zu diskutieren und Themen zu setzen.⁵⁹⁴ Mit der Einführung des *Backbench Business Committees* haben die *Backbencher* einen institutionalisierten Ort, um Einfluss auf das parlamentarische Geschäft zu nehmen. Der Vorsitzende des *Backbench Business Committee* ist damit eine Positionsmöglichkeit für einen *Backbencher*.⁵⁹⁵ Auf externe Informationen können die *Backbencher* je nach Interesse beliebig zugreifen. Auch im Wahlkreis gibt es Expertise, die sie nutzen können.⁵⁹⁶

⁵⁹¹ Vgl. Flynn 2012: 13–39, zu den eher charakterlich orientierten Positionen gehörten der *Witch Doctor*, der *Sleaze Monger* oder der *Mantra Chanter*, vgl. Ebd.

⁵⁹² Vgl. Rose 1986: 23.

⁵⁹³ Vgl. Blackburn et al. 2003: 517–519. Insgesamt nimmt für die „einfachen“ Abgeordneten die *Casework* im Wahlkreis einen immer größeren Platz ein zu Lasten der parlamentarischen Tätigkeit, vgl. Rogers/Walters 2015: 100; Blackburn et al. 2003: 564–565.

⁵⁹⁴ Vgl. Norton 2013: 136–137.

⁵⁹⁵ Vgl. Standing Order 122 D zum Prozedere der Wahl des Vorsitzenden des *Backbench Business Committee*.

⁵⁹⁶ Vgl. Blackburn et al. 2003: 566–567; Norton 2000b: 63.

Ausschüsse und Ausschusspositionen

Ausschüsse

Typen und jeweilige Anzahl

Auf der Arbeitsebene befinden sich außerdem die Ausschüsse. Die Ausschussstruktur im Unterhaus ist sehr differenziert und unterscheidet sich von den Ausschusssystemen anderer Parlamente. Folgende Ausschussformen gibt es: *Select Committees* (36, davon 17 *Departmental Select Committees* und neun themenübergreifende Ausschüsse), *Joint Committees*, *General Committees* inkl. *Public Bill Committees*, *Grand Committee*. Die Ausschüsse tagen während der Sitzungszeit der Kammer.⁵⁹⁷

Select Committees

Select Committees werden vom *House of Commons* ernannt, um parlamentarische Funktionen im Namen der Kammer auszufüllen.⁵⁹⁸ Sie gelten als Verlängerung bzw. Erweiterung des *House of Commons*, haben dabei aber keine eigene Autorität oder Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Gesetzgebung. Sie dienen als Medium, mit dessen Hilfe das Parlament die Arbeit der Regierung begleiten kann. Sie können nur in dem Rahmen und in dem Aufgabenbereich handeln, den das *House of Commons* an sie delegiert hat. Dabei können ihre Prüfungen lang- oder kurzfristig bzw. proaktiv oder reaktiv angelegt sein.⁵⁹⁹ *Select Committees* treffen sich nicht-öffentlicht mit Ausnahme der Anhörungen und tagen in Sitzungswochen zumeist einmal in der Woche. Zu Beginn einer jeden Legislaturperiode einigen sich die Ausschussmitglieder über die Ausrichtung ihrer Arbeit und ihr zu bearbeitendes Programm, worüber sie frei und selbständig entscheiden.⁶⁰⁰

⁵⁹⁷ Vgl. Marsh 2016: 97; Norton 2013: 30–31, 129–130; Blackburn et al. 2003: 398; House of Commons 2016p; Standing Order 123.

⁵⁹⁸ Vgl. Erskine May 2011: 799.

⁵⁹⁹ Vgl. Ebd.: 805/808; Fisher 2015: 419.

⁶⁰⁰ Vgl. Rogers/Walters 2015: 319–320. Die Kernaufgaben der *Select Committee* werden vom *House of Commons* folgendermaßen zusammengefasst: Strategie, *Policy*, Kostenaufwand, *draft bills*, *bills and delegated legislation*, *post-legislative scrutiny*,

Folgende Ausschussformen existieren im *House of Commons*: *Departmental*, *Topical* und *Internal Select Committees*. Die Etablierung von *Departmental Select Committees* im Jahre 1979 leitete eine Abkehr von der bis dato kammerorientierten Arbeitsweise des Unterhauses ein. Erstmals existierten systematischere Kontrollmöglichkeiten als Debatten und Fragerechte, da durch sie Ausgaben, *policies* und die Verwaltung der Ministerien kontrolliert werden können. *Topical Committees* untersuchen themenspezifisch ministeriumsübergreifend relevante Themen.⁶⁰¹ Beispiele sind das *Public Administration Select Committee* (prüft die Arbeit des Civil Service und des parlamentarischen Ombudsmanns), das *European Scrutiny Committee* (prüft EU-Dokumente) oder das *Petition Committee*. Die Vorsitzenden der *Select Committees* sind im *Topical Liaison Committee* vertreten, das für die grundsätzliche Prüfung der Arbeit der verschiedenen Ausschüsse zuständig ist und entscheidet, welche Ausschussberichte im Unterhaus debattiert werden sollen. Es unterstützt das Unterhaus in der Prüfung von Ausgaben und der Gesetzgebung und hat damit eine vornehmlich administrative Funktion, kann aber auch investigativ wirken.⁶⁰²

Internal Select Committees widmen sich kammerinternen und das parlamentarische Alltagsgeschäft betreffenden Angelegenheiten. Zu ihnen gehören das *Finances and Service Committee*, das die Ausgaben des *House of Commons* kontrolliert, das *Procedure Committee* und das *Committee of Privileges* und *Committee on Standards*.⁶⁰³ Auch das *Committee of Selection* ist Teil dieser Ausschussform. Seine Hauptauf-

European scrutiny, Ernennungen, Unterstützung der Kammer, Öffentlichkeitsarbeit, vgl. Ebd.: 329–330.

601 Vgl. Rogers/Walters 2015: 305; Fisher 2015: 419; Rogers/Walters 2015: 306–307 (diese nennen die *Topical Committees Cross cutting committees*). Vgl. für eine vollständige Liste aller *Select Committees* Standing Order 152 sowie House of Commons 2016q.

602 Vgl. Blackburn et al. 2003: 618ff; Standing Order 145; Rogers/Walters 2015: 307. Vgl. für Details zur Arbeit des *Liaison Committee* Erskine May 2011: 844ff.

603 Vgl. Rogers/Walters 2015: 311–313. Ein bekanntes *Internal (Temporary) Select Committee* war das *Modernisation Committee* (offiziell: *Select Committee on the Modernisation of the House of Commons*), das sich zwischen 1997 und 2010 mit dem Auftrag existierte, die Praxis und die Prozedere im Unterhaus auf ihre Modernisierungsmöglichkeiten hin zu untersuchen, das abgelöst wurde vom *Political and Constitutional Reform Committee*, vgl. Norton 2013: 132; House of Commons 2016e.

gabe ist die Einbringung von Vorschlägen zur Ernennung von Abgeordneten in die *General Committees* (insbesondere *Public Bill Committees*). Es besteht aus neun Mitgliedern, von denen die meisten Whips sind, den Vorsitz übernimmt hingegen ein Abgeordneter ohne Whip-Amt.⁶⁰⁴ Die Existenz dieses Ausschusses ist im Gegensatz zu jener der anderen *Select Committees* in den *Standing Orders for Private Business* festgehalten. Es ist hauptsächlich für die Bearbeitung von *Private Bills* zuständig.⁶⁰⁵

Als *Internal Select Committee* wurde im Zuge der oben genannten Wright-Reformen ein *Backbench Business Committee* eingerichtet. Es besteht aus einem Vorsitzenden und sieben anderen Abgeordneten, die nicht zur Frontbench gehören dürfen. Sie werden geheim unter Beachtung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse von der ganzen Kammer gewählt. Das *Backbench Business Committee* trifft sich wöchentlich während der Sitzungswochen.⁶⁰⁶ Es bestimmt die Tagesordnung der Parlamentskammer an den Tagen, die für Nicht-Regierungsangelegenheiten vorgesehen sind, womit die Idee umgesetzt wird, dass *Backbench*-Angelegenheiten von den *Backbenchern* selbst terminiert werden sollen.⁶⁰⁷ Die Etablierung eines solchen Ausschusses war deshalb außergewöhnlich, weil die *Backbencher* für die Verteilung ihrer begrenzten parlamentarischen Zeit zuständig wurden. Die Regierung bestimmt die Tage, für die die Agenda bestimmt werden kann, in der Themenwahl sind sie aber völlig frei. Es handelt sich in jedem Fall um 35 Tage, von denen mindestens 27 in der Kammer selbst stattfinden müssen.⁶⁰⁸

604 Vgl. Rogers/Walters 2015: 311–312. Zu Beginn jeder Legislaturperiode schlägt es auch die Abgeordneten für die permanenten Select Committees vor.

605 Vgl. dazu Standing Order Private 109. Standing Order Private Business 117 bestimmt darüber hinaus, dass es aus den Ausschüssen diejenigen Mitglieder abziehen kann, die es eingebracht hat.

606 Vgl. House of Commons Reform Committee 2015: 87; Standing Order 152 J; Rogers/Walters 2015: 311.

607 Vgl. House of Commons Reform Committee 2015: 87.

608 Vgl. House of Commons 2016; Norton 2013: 30–31; Flynn 2012: 74/79.

Das *Wright-Committee* schlug darüber hinaus die Einrichtung eines *House Business Committee* als einer Art Ältestenrat vor, der die Regierungsangelegenheiten auf die Tagesordnung bringt. Der Vorschlag wurde 2010 zwar angenommen, 2013 entschied allerdings die Regierung, aufgrund des fehlenden Konsenses in dieser Frage auf die Schaffung eines solchen Ausschusses zu verzichten, vgl. Kelly 2015.

Zusammensetzung

Alle *Select Committees* bestehen aus neun bis achtzehn Abgeordneten, die fast ausnahmslos *Backbenchers* sind und die Parteienkonstellation in der Kammer abbilden. Nach Philip Nortons Berechnungen sind fast ein Drittel der Abgeordneten (ca. 200) in einem *Select Committee* vertreten.⁶⁰⁹ Unmittelbar nach einer Parlamentswahl sind sie zwar technisch existent, haben aber noch keine Mitglieder. Nach den Reformen des *Wright-Committees* werden die Vorsitzenden und Mitglieder der *Select Committees* durch geheime Wahl bestimmt, die Vorsitzenden dabei vom gesamten Haus und die Mitglieder der Ausschüsse durch ihre jeweilige Fraktion nach voriger Nominierung durch die Abgeordnetenkollegen.⁶¹⁰ Auch können im Verlauf der Legislaturperiode Mitglieder hinzukommen oder ausgeschlossen werden.⁶¹¹ Durch die gewählten Mitglieder (zuvor hatten die Whips nach parteistrategischen Gründen Abgeordnete auf die Ausschusslisten gesetzt) veränderte sich die Zusammensetzung der Mitgliedschaft hin zu progressiveren, weniger parteipolitisch agierenden Ausschussmitgliedern.⁶¹²

Darüber hinaus gibt es neben diesen internen Ausschüssen auch *Investigative Committees*, die aber im Gegensatz zu z.B. den Untersuchungsausschüssen im Deutschen Bundestag langfristig eingerichtet sind, um Politikfelder zu begleiten, so z.B. das *Environmental Audit Committee* oder das *European Scrutiny Committee*. Vgl. Norton 2013: 131/133. *Joint Committees* funktionieren wie *Select Committees*, bestehen aber aus Mitgliedern sowohl des *House of Commons* als auch des *House of Lords* und können permanent oder zu spezifischen Zwecken eingerichtet werden, vgl. House of Commons 2016s.

Das *House of Commons* kann jederzeit Ad hoc-Ausschüsse einsetzen, obwohl der formale Antrag von Seiten der Regierung kommen muss. Oft beschäftigen sie sich mit internen Angelegenheiten, so war das bereits angesprochenen *Wright Committee* ein ad hoc Ausschuss. Heute beschäftigen sie sich vornehmlich mit den Gesetzen, vgl. Rogers/Walters 2015: 313–314.

⁶⁰⁹ Vgl. Rogers/Walters 2015: 317; Norton 2013: 31.

⁶¹⁰ Vgl. House of Commons Reform Committee 2009: 84.

⁶¹¹ Vgl. Flynn 2012: 209; Norton 2013: 31; Standing Order 121. Offiziell geschieht dies über einen Antrag in der Kammer im Namen eines Abgeordneten, vgl. Erskine May 2011: 801–803.

⁶¹² Vgl. Fisher 2015: 421.

Funktionen

Die *Departmental Select Committees* erfüllen weniger Funktionen im Bereich der Gesetzgebung (d.h. kein Gesetzesinitiativrecht, keine institutionalisierte Einbindung in den Gesetzgebungsprozess) als eine der vorgesetzten Kontrolle gegenüber der Regierung. Sie begleiten und prüfen die Arbeit der Ministerien, weshalb sich der Zuschnitt der *Select Committees* an jenem der Ministerien orientiert.⁶¹³ Die Aufgaben der *Select Committees* sind zumeist weit gefasst und beinhalten die Kontrolle der Ausgaben, der Verwaltung und der inhaltlichen Politikgestaltung. Ihre entscheidende Ressource ist die sog. PPR – „to send for persons, papers and records“ – also die Vorladung von Zeugen und Experten, um Fragen zu beantworten oder Berichte vorzustellen. Die Anhörungen dienen vornehmlich der Untersuchung und Exploration eines Themas mithilfe des vorgeladenen Zeugen. Damit ist das wichtigste Instrument der Ausschüsse weniger die formale Macht als die Öffentlichkeitswirksamkeit ihrer Anhörungen, die auch zur Informationsgenerierung dient. Durch ihre Befragungen von Ministern und *Civil Servants* – die zwar nicht verpflichtet sind, vor den Ausschüssen erscheinen, dies aber aus politstrategischen Gründen nur schwer vermeiden können – funktionieren sie als wichtige Kontroll- und Transparenzinstanz.⁶¹⁴

Folgende Ressourcen stehen den *Select Committees* im Detail zur Verfügung:

- Vorladung von Personen; Einholung von Dokumenten
- Ernennung von *Specialist Advisers*, die sie bei der Prüfung der Regierungsangelegenheiten unterstützen

⁶¹³ Vgl. Norton 2013: 129–130; Norton 2013: 30–31; Blackburn et al. 2003: 398.

⁶¹⁴ Vgl. Rogers/Walters 2015: 315–316. Die Autoren nennen als Beispiel Rupert und James Murdoch, die im Zuge des Phone Hacking Skandals ihres Zeitungskonzerns vor das *Culture, Media and Sport Committee* geladen wurden, vgl. Ebd. Auch sind die Zeugen während der Anhörungen vom parlamentarischen Privileg geschützt und ihre Aussage kann nicht Bestandteil einer zivil- oder strafrechtlichen Verfolgung werden, vgl. Ebd.: 323.

- Ansetzen von mündlichen und schriftlichen Anhörungen vor der Erstellung eines Berichts
- Austausch mit anderen *Select Committees*, auch mit denen vom *House of Lords*.⁶¹⁵

Zum Ende einer Untersuchung verfassen die Ausschüsse einen Bericht, in dem sie ihre Ergebnisse festhalten. Innerhalb von zwei Tagen sollte eine formale Antwort der Regierung auf diesen Bericht erscheinen. Der Konsenscharakter der Ausschussberatungen röhrt daher, dass sie auf Grundlage von wissenschaftlichen Untersuchungen und Beweisführung arbeiten, was ihre Möglichkeiten stärkt und für ihr großes Ansehen sorgt. Dies wird durch die Privatheit ihrer Sitzungen und die intime Arbeitsatmosphäre in der kleinen Runde des Ausschusses gestärkt.⁶¹⁶ Ihre Strategie müsse es sein, Koalitionen zu mobilisieren, die die Ergebnisse der Ausschussarbeit unterstützen und auch medial forcieren.⁶¹⁷

Lucy Fisher beobachtet eine Stärkung der *Select Committees* sowohl hinsichtlich ihres Einflusses als auch ihrer Bedeutung, was sie als bemerkenswerteste Entwicklung seit 2010 einordnet. Als Katalysator wirkte der Spesenskandal britischer Parlamentsabgeordneter im Jahr 2009, auf den ein grundsätzlich geäußerter Wunsch nach Stärkung der parlamentarischen Strukturen folgte. Die Reformvorschläge des *Wright Committees* beinhalteten insbesondere Maßnahmen zur Stärkung der *Select Committees*, was sich als erfolgreich herausstellte.⁶¹⁸ Es handle sich um ein „newly empowered system“.⁶¹⁹ Mit dem Anwachsen des Profils wächst auch das Risiko einer Rufschädigung der Regierung und der vorgeladenen Zeugen, wenn sie unvorbereitet oder unwillig vor einer Ausschusssitzung erscheinen. Auch deshalb respektiert die Regierung die Arbeit der *Select Committees* deutlich stärker als von ande-

⁶¹⁵ Vgl. Erskine May 2011: 799 und 817 ff. für Details der Arbeit. Weitere Ressourcen sind: Tagen, wenn sich das House vertagt hat, außerhalb von Westminster tagen, Ernennung von Unter-Ausschüssen, Zulassung der Öffentlichkeit, Vgl. Norton 2013: 129. Vgl. zu den Machtressourcen der *Select Committees* Blackburn et al. 2003: 577; Standing Order 125/134/135/152 (3), (4).

⁶¹⁶ Vgl. Rogers/Walters 2015: 325/327; Ebd.: 326 für den detaillierten Ablauf einer Untersuchung.

⁶¹⁷ Vgl. Marsh 2016: 99.

⁶¹⁸ Vgl. Fisher 2015: 419–420.

⁶¹⁹ Marsh 2016: 96.

ren Ausschüssen.⁶²⁰ Richard Rose schrieb in den 1980er Jahren, dass die Ausschüsse im britischen Parlament (noch) keine Möglichkeiten zur Profilstärkung für die Abgeordneten bereithielten.⁶²¹ Heute ist für die *Select Committees* der Wandel offensichtlich und ihr Status wächst. Marsh betont in Rückgriff auf Berichte über die Ausschussarbeit, dass sie noch eine viel dominantere Agendasetting-Rolle ausüben könnten. Ihre Vorteile lägen darin, dass sie sich auf eine einzelne Themen konzentrieren, den politischen Prozess durch alle Phasen begleiten, Transparenz herstellen und eine gemeinsame Grundlage über Partiegrenzen hinweg schaffen könnten.⁶²²

General Committees

Typen und Zusammensetzung

Zu den *General Committees* gehören *Second Reading Committees*, *Public Bill Committees*, *Committees to consider bills on reports*, *Grand Committees*, *Delegated Legislation Committee* und *European Committee*. Der Fokus liegt im Folgenden auf den *Public Bill Committees*.⁶²³

Public Bill Committees (PBC), die 2006 die *Standing Committees* ersetzt haben, sind die zuständigen Ausschüsse für die Prüfung der Gesetzesvorlagen im Detail (*line-by-line*). Die PBC werden – und in die-

620 Vgl. Fisher 2015: 422/425.

621 Vgl. Rose 1986: 31.

622 Vgl. Marsh 2016: 102–103; Flynn 2012: 79; Norton 2013: 30–31; Fisher 2015: 419.

623 Standing Order 84 a-i. Zu weiteren *General Committees* zählen die *Grand Committees*, in denen die Abgeordneten ihre Regionen betreffende Themen diskutieren können (*Scottish Grand Committee*, *Welsh Grand Committee* und *Northern Ireland Grand Committee*). Jeder Abgeordnete, dessen Wahlkreis in einer dieser Regionen ist, kann an den jeweiligen *Grand Committee*-Sitzungen teilnehmen, vgl. House of Commons 2016t.

Vgl. zu den *Grand Committees* Blackburn et al. 2003: 39off und Rogers/Walters 2015: 261–262.

In den sogenannten *All-party parliamentary groups* kommen MPs und Peers zusammen, um allgemein interessante Themen zu diskutieren. Mindestens vier Mitglieder aus unterschiedlichen Fraktionen müssen ihnen angehören, Externe können auch beteiligt werden, der Vorsitz muss aber bei einem Abgeordneten liegen, vgl. Rogers/Walters 2015: 101–102. Darüber hinaus ist die *House of Commons Commission* ein wichtiger Ort auf der Verwaltungsebene, vgl. Blackburn et al. 2003: 231ff; Rogers/Walters 2015: 57f; vgl. Erskine May 2011: 101ff. für weitere Verwaltungsorte des *House of Commons*.

ser Form sind sie im Vergleich einzigartig – für jedes Gesetz neu zusammengesetzt und lösen sich nach dem Ausschussbericht an die Kammer wieder auf. Entsprechend tragen sie auch den Namen des zu ihnen gehörenden Gesetzes, so z.B. *Climate Bill Committee*.⁶²⁴ Auch wenn im Handlungskorridor ad hoc eingesetzte Orte von der Betrachtung ausgeschlossen wurden, sind die PBCs als solche etabliert und in den entscheidenden Führungsprozess der Gesetzgebung eingebunden.

Mindestens 16 und maximal 50 Mitglieder gehören einem PBC an (in der Praxis sind es meistens maximal 30), deren Nominierung durch das *Committee of Selection* erfolgt, ohne dass die Kammer gesondert zustimmen muss. Bei der Zusammensetzung werden die Parlamentsmehrheiten abgebildet. Auch ist jeder Ausschuss eine quasi Miniaturform des Plenums mit Minister, *Whip* und *Backbenchern*. Die Gestaltung der Zusammensetzung – jeweils neu für das entsprechende Gesetz – wurde von den *Standing Committees* übernommen, neu ist ihre Möglichkeit, schriftliche und mündliche Anhörungen von Experten durchzuführen. Auch tagen die *Public Bill Committees* wie alle *General Committees* grundsätzlich öffentlich, es sei denn, die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen. Die Anhörungen waren eine der am meisten beachteten Vorschläge auf der Liste des *Modernisation Committees*, ihr Ziel war neben der Stärkung der Kommunikation zwischen Parlament und externen Akteuren vor allem die Verbesserung der Informationsgenerierung der Abgeordneten, um ihr Informationsdefizit gegenüber der Regierung auszugleichen.⁶²⁵

Funktionen

Public Bill Committees erfüllen eine gesetzgeberische Funktion, verfügen aber nicht über ein Gesetzesinitiativrecht. Sie führen die detaillierte Prüfung des Gesetzesvorschlags durch, für das sie gebildet wurden. Jeder MP kann einen Änderungsantrag zu dem besprochenen Gesetz vorschlagen, aber nur Ausschussmitglieder können ihn tatsächlich ein-

⁶²⁴ Vgl. Standing Order 84 und 84 A; Rogers/Walters 2015: 188. Vgl. zu den *Standing Committees* Blackburn et al. 2003: 385ff., der festhält, dass der Begriff des „Standing“ Committees Missverständnisse hervorrief.

⁶²⁵ Vgl. Standing Order 86/88./89; Thompson 2014: 386; Rogers/Walters 2015: 188–190; Erskine May 2011: 860.

bringen, was vor der ersten Ausschusssitzung geschieht. Der Vorsitzende des Ausschusses wählt diese aus und gruppieren sie thematisch. Nach möglichen Empfehlungen von zuvor eingesetzten Unterausschüssen und eventuellen Expertenanhörungen beginnt die detaillierte Arbeit am Gesetzesentwurf. Nach Abschluss erscheint der offizielle Bericht und die Initiative wird – ggf. verändert – in die *Report Stage* eingebracht.⁶²⁶ Die Ausschussebene des Gesetzgebungsverfahrens bezieht sich damit auf die Arbeit in diesen Ausschüssen, welche aber nicht die Entscheidung der zweiten Lesung rückgängig machen oder Änderungsanträge, die die Logik des Gesetzes verändern, verabschieden können.⁶²⁷ Deziidierte Aufgaben im Bereich des Kontrollrechts oder der Informationsgenerierung übernehmen die PBCs nicht.

Paul Flynn kritisiert, dass die *Government Backbencher* im PBC dominieren und beschreibt sie als „self-indulgent political battle-fields, not rational instruments of reform“⁶²⁸ da es ihnen vor allem um die Durchbringung der Gesetzesinitiativen der Regierung und nicht um eine tatsächliche Prüfung und Verbesserung des vorliegenden Gesetzes gehe. Das zentrale Merkmal der PBCs ist genau wie bei ihren Vorfahren, dass aufgrund ihres Ad-hoc-Charakters nur begrenzt Expertise innerhalb dieses Ausschusses entstehen kann und keine Strukturen geschaffen werden, die eine tiefergehende thematische Begleitung der Gesetzgebung ermöglichen würde. Dass die Zusammensetzung in den Händen des hauptsächlich aus *Whips* bestehenden *Committee of Selection* liegt, trägt zu einer wenig eigenständigen Arbeit bei. Darüber hinaus haben sie keine eigenen Ressourcen in Form von wissenschaftlichen Mitarbeitern.⁶²⁹ Die Möglichkeit der Anhörungen wirkt dem zwar entgegen, ändert allerdings nichts an der Form der Zusammensetzung. Die *Policy-Expertise* konnte Thompson zufolge dennoch insofern verbessert werden, als alle MPs in diesem Ausschuss

⁶²⁶ Vgl. Rogers/Walters 2015: 190–195, vgl. Ebd. für Details der Arbeit mit den Änderungsanträgen.

⁶²⁷ Vgl. Norton 2013: 92; Thompson 2014: 385–386. Thompson hält auch fest, dass Anhörungen als Teil des legislativen Prozesses zwar nicht unüblich für Westminister-Parlamente sind, das Unterhaus aber in dieser späten Übernahme dieser Möglichkeit eine Ausnahme darstellt.

⁶²⁸ Vgl. Flynn 2012: 81

⁶²⁹ Vgl. für die Standing Committees Norton 2003:82; Rogers/Walters 2015: 189/196; House of Commons 2013.

den gleichen Zugang zu Informationen haben. Auch habe sich das Kontrollverhalten der Abgeordneten verändert, da mit dieser neuen Informationsquelle Änderungsanträge vorgeschlagen und dabei die eigenen Argumente gestärkt werden könnten. Trotz des Scheiterns von Änderungsanträgen kann zumindest die Diskussion angeregt werden und die Minister können während der *Report Stage* auf Themen hingewiesen werden. Dass die Opposition dies als Instrument nutzt, war zwar so nicht vorgesehen, bietet ihr aber neue Möglichkeiten.⁶³⁰

Trotz der Veränderungen in Prozedere und Terminologie haben sich die *Public Bill Committees* seit dem späten 19. Jahrhundert wenig verändert. Die Forschung vernachlässigt sie allerdings im Bereich der *Output*-Analyse relativ konsequent.⁶³¹ Thompson kommt in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass erstens die Kontrolle der Gesetzesentwürfe länger dauere und damit einen größeren Anteil parlamentarischer Zeit einnähme. Zweitens würden mehr Änderungsanträge im Ausschuss besprochen, dies betreffe insbesondere Änderungsanträge der Regierung. Die entscheidende Frage ist laut Thompson aber vor allem, ob sich dieser größere *Input* auch in einem größeren *Output* niederschlage. Dazu schlussfolgert die Autorin, dass die Regierungsmitglieder nicht bereit seien, Änderungsanträge der Ausschussmitglieder zu akzeptieren und eine exekutive Mentalität in den Ausschüssen vorherrsche. Die hohe Anzahl an Änderungsanträgen von Seiten der Regierung begründet sie mit den angesichts des Zeitdrucks schnell auf den Weg gebrachten und deshalb notgedrungen unsauberer Initiativen sowie der immer weiter wachsenden Komplexität der Gesetzgebung.⁶³²

Insbesondere muss festgehalten werden, dass die PBCs nicht die entscheidende Arena für Änderungsvorschläge und -anträge sind. Andere Kanäle spielen eine größere Rolle und versprechen die Chance der Berücksichtigung, so insbesondere das direkte Gespräch mit dem Minister in der Phase zwischen *Committee* und *Report Stage*. Die Ausschussebene ist Teil einer weiter gefassten Kampagne um eine Gesetzesinitiative und nicht ihr primäres Vehikel. Das impliziert in keinem Fall eine grundsätzliche Ineffektivität der Ausschüsse, zeigt aber, dass

⁶³⁰ Vgl. Thompson 2014: 390–396.

⁶³¹ Vgl. Thompson 2013: 459–461.

⁶³² Vgl. Thompson 2013: 464–467 und 472–474.

andere Phasen des Gesetzgebungsprozesses in die Bewertung einbezogen werden müssen.⁶³³

Ausschusspositionen

Typen und Bestellung und jeweilige Funktionen

Die Bestimmung der *Vorsitzenden der Select Committees* war ähnlich wie die Auswahl der einfachen Mitglieder parteipolitisch geprägt, da die *Whips* über die Kandidaten nach Aushandlungsprozessen zwischen Regierung und Opposition entschieden. Bei der Etablierung der *Select Committees* 1979 waren die Vorsitzendenposten zwischen *Conservative* und *Labour Party* noch paritätisch aufgeteilt. In den 80er Jahren allerdings entwickelte sich die ungeschriebene Regel, dass die Regierung auch dort ihre Mehrheit zum Ausdruck bringen sollte. 1997 bekamen die *Liberal Democrats* zum ersten Mal einen SC-Vorsitzenden zugeordnet. Wenn die Fraktionen die Verteilung der Parteizugehörigkeit verhandelt hatten, war formell vorgesehen, dass der Ausschuss die Person des Vorsitzenden bestimmte. Allerdings gab es auch hier klare Direktiven von Seiten des *Whip's Offices*, wer die Position erhalten sollte.⁶³⁴

Im Zuge der Reformvorschläge des *Wright-Committees*⁶³⁵ wurde, wie bereits erläutert, mit der *Standing Order 122B* eingeführt, die Mehrheit der Vorsitzenden der SC von den MPs geheim zu wählen, allerdings unter Berücksichtigung der Parteizugehörigkeit, die für den Ausschussposten vereinbart wurde. Der *Speaker* kommuniziert zu Beginn der Legislaturperiode den Fraktionsvorsitzenden die proportionale Verteilung der Vorsitzendenposten, die die Zusammensetzung der gesamten Kammer reflektieren sollen. Die *Whips* teilen daraufhin über die *Usual Channels* auf, welchem Ausschuss welche Fraktion vorsitzen wird. Das *House of Commons* stimmt anschließend in geheimer Wahl über die Kandidaten ab.⁶³⁶ Dies gilt für alle *Departmental Committees* sowie für das *Environmental Audit Committee*, das *Petitions Committee*,

633 Vgl. Ebd.: 475/477.

634 Vgl. Blackburn et al. 2003: 580–581.

635 Vgl. House of Commons Reform Committee 2009: 84–85. Vgl. Norton 2013: 130–134 für weitere *Select Committees*; Power 2007 zum Reformprozess.

636 Vgl. Fisher 2015: 422; Standing Order 122 B (2); Norton 2013: 30–31; Flynn 2012: 34/74/79.

das *Political and Constitutional Reform Committee*, das *Procedure Committee*, das *Committee on Standards*, das *Public Administration Committee* und das *Public Account Committee*. Es gilt eine Amtszeitbegrenzung von zwei parlamentarischen Sessions bzw. acht Jahren, je nachdem, was der längere Zeitraum ist. Der Vorsitzende des *Backbench Business Committees* wird ebenfalls – entsprechend der neuen Regeln zur Wahl des SC-Vorsitzenden – in geheimer Wahl durch die Mitglieder bestimmt.⁶³⁷ Als Trend zeigt sich, dass sowohl für langgediente Parlamentarier als auch für jüngere Abgeordnete die Position zu einer interessanten Option geworden ist.⁶³⁸

Aufgrund der parlamentarischen Reformen im Bereich der Bestellung und der Finanzierung haben die *Select Committees* als Orte und ein *Select Committee* Vorsitz als Positionen ein deutlich sichtbareres und erstrebenswerteres Profil erlangt und eine parlamentarische Karriere im Ausschussbereich als Alternative zum Ministeramt etabliert. Durch diese Entwicklungen ist eine neue Autorität und Legitimität entstanden, die die Vorsitzenden ihre Arbeit autonomer und unabhängiger verrichten lässt.⁶³⁹ Insbesondere durch *high-profile cases* stehen die Ausschüsse und damit auch ihre Vorsitzenden stärker im medialen Fokus und können sich als Wächter der parlamentarischen Kontrollfunktion profilieren.⁶⁴⁰

Rogers und Walters kommen zu einem differenzierten Urteil, was die Konsequenzen der Direktwahl dieser Position angeht: Die Wahl habe den Ausschussvorsitzenden einerseits gestärkt, andererseits habe dies aber die Balance zwischen Vorsitzendem und seinen Ausschussmitgliedern verändert. Zuvor war er ihnen direkt verantwortlich, da sie ihn gewählt hatten, nun habe sich die Verantwortlichkeit eher in Richtung des Parlaments als Ganzem verschoben.⁶⁴¹ Auch sorgte die Verteilung von Positionen entlang der Parteizugehörigkeit dafür, dass etablierte und objektiv als fähig eingeschätzte Vorsitzende nach einer Parlamentswahl ihren Posten räumen müssen. Ein Rücktritt von der

⁶³⁷ Vgl. House of Commons 2016u; Rogers/Walters 2015: 317–318. Details zum Ablauf der Wahl House of Commons 2016v; Standing Order 122 A und B.

⁶³⁸ Vgl. Fisher 2015: 422.

⁶³⁹ Vgl. Wright 2013: 98; Flynn 2012: 34; Matthews 2018: 68.

⁶⁴⁰ Vgl. Fisher 2015: 420–423.

⁶⁴¹ Vgl. Rogers/Walters 2015: 318.

Position ist nicht möglich, Vorsitzende müssen durch eine Resolution abberufen werden.⁶⁴²

Der Vorsitzende ist insbesondere mit der Einführung seiner Wahl die Schlüsselfigur eines *Select Committee*; seine Funktionen berühren sowohl organisatorische als auch Agenda-Setting-Bereiche. Administrativ ist er voller Bestandteil der Arbeit des Ausschusses (im Gegensatz zum Vorsitzenden eines *Public Bill Committee*) und bestimmt den Ablauf der Ausschussarbeit – wie die Einberufung der Sitzungen, Aufrechterhaltung der Ordnung während der Ausschusssitzungen und weitere organisatorische Aufgaben.⁶⁴³ Zu den ausgeprägten Möglichkeiten im Bereich der Agendakontrolle gehören die Beeinflussung der Tagesordnung und der Richtung der Debatte. Insgesamt kommt den Vorsitzenden entgegen, dass sie durch die Ausrichtung der *Select Committee*-Arbeit mit mehr Zeit und der vielseitigen Mitgliedschaft mehr Expertise in ihre Kontrollfunktion legen können. Die Vorsitzenden agieren unterschiedlich in ihrer Position, einige orientieren ihren Ausschuss ganz auf sich, andere handeln eher als Koordinator – in jedem Fall prägen die Auslegung und das Profil des Vorsitzenden die Aktivität und Möglichkeiten des Ausschusses.⁶⁴⁴

Jedes *Public Bill Committee* wird von einem *Vorsitzenden* geleitet. Dieser rekrutiert sich aus dem *Panel of Chairs*, welches aus dem Vorsitzenden und den beiden Stellvertretenden Vorsitzenden von *Ways and Means* sowie mindestens 10 weiteren Mitgliedern besteht, die am Beginn jeder parlamentarischen Session vom *Speaker* ernannt werden.⁶⁴⁵ Sie sitzen den PBCs vor, leiten ihre Sitzungen und kontrollieren den Ablauf. Diese Rechte entsprechen der Ausstattung des *Speaker* – so können sie auch über die Zulassung von Änderungsanträgen entscheiden –, über disziplinarische Machtressourcen verfügen sie hingegen nicht. Wie in der Kammer stimmen sie sowohl auf Ausschuss- als auch auf Plenumsebene nicht über ein Gesetz ab. Diese Regeln gelten auch

642 Vgl. Fisher 2015: 422/424. Besonders medienwirksame Fälle waren die Vorladung Rupert Murdoch vor das *Culture Media and Sport Select Committee* im Zuge des *Phone hacking*-Skandals 2012 und die Vorladung des BBC-Chefs vor das *Culture Committee* im Zuge der Affäre um Jimmy Savile. Vgl. zum Hintergrund: Ohne Autor 2015; House of Commons 2012.

643 Vgl. Erskine May 2011: 811.

644 Vgl. Fisher 2015: 425.

645 Vgl. Standing Order 4 und 85; Erskine May 2011: 862.

für die anderen *General Committees*. Aufgrund der ad hoc-Zusammensetzung der PBCs für jedes Gesetz ist die Position des Vorsitzenden zwar machtvoll, bleibt aber auf eine administrative und neutrale Rolle für die Vorbereitung des jeweiligen Gesetzes beschränkt, sodass eine langfristige Machtposition nur schwer etabliert werden kann. Damit ist diese Position vergleichbar mit einer Art *Speaker* für den Ausschuss.⁶⁴⁶

In einem ersten Überblick wird deutlich, dass die Fraktion der entscheidende Ort im *House of Commons* ist, während die Ausschüsse eine wachsende, aber nicht zentrale Rolle in der parlamentarischen Organisation spielen. Es bestehen eine Vielzahl an Fraktionspositionen, während nur die Ausschussvorsitzenden der *Select Committees* an maßgeblicher Stelle agieren. Der Parlamentspräsident wiederum ist die primäre parlamentarische Position außerhalb der Fraktion. Graham Thomas sieht eine Widerwilligkeit britischer Abgeordneter, diese Dominanz der Regierung herauszufordern und dafür parlamentarische Führungspositionen zu übernehmen.⁶⁴⁷ Diese Überlegung entspricht der Beobachtung bei den Führungspositionen im Parlament auf zwei Ebenen: zum einen üben die Fraktionsführer der beiden großen Parteien parallel ein (Schatten-) Regierungsamt aus. Zum anderen ist der Aufstieg auf der parlamentarischen Karriereleiter mit einem Regierungsamt verknüpft und parlamentarische Führungspositionen gelten als eine Art Ausbildung für Aufgaben innerhalb der (zukünftigen) Regierung: „Parliamentary footsoldiers dream of one day holding a ministerial baton. Put differently, this means that the real ambition of most members of the legislature is to join the executive“.⁶⁴⁸ Dank der Umgestaltung der Wahlmodi kann sich dies allerdings ändern und sich eine Profilsteigerung parlamentarischer Positionen entwickeln.

⁶⁴⁶ Vgl. Flynn 2012: 22; Erskine May 2011: 867. Vgl. zum Panel of Chairs: House of Commons 2016w; House of Commons 2016x.

⁶⁴⁷ Vgl. Thomas 2007: 9.

⁶⁴⁸ Wright 2013: 91.

5.1.2 Prozess: Parlamentarische Regeln im House of Commons

Die parlamentarischen Regeln gestalten die Handlungsmöglichkeiten des Unterhauses.⁶⁴⁹ Diese basieren zum einen – entsprechend der britischen Verfassungslogik – auf den Konventionen der bereits genannten *Custom and Practice*. Zum Beispiel gibt es weder für die drei Lesungen eines Gesetzesentwurfs noch für die Sitzordnung, nach der die Regierungsbänke rechts vom *Speaker* (links vom Eingang) platziert sind, eine kodifizierte Grundlage.⁶⁵⁰ Zum anderen reguliert *Procedure* die Abläufe im House of Commons, deren Grundlage in *Practice* (über Jahrhunderte etablierte Praktiken), *Standing Orders*, Entscheidungen des *Chairs* und parlamentarischen Gesetzen liegen.⁶⁵¹ Bei den *Standing Orders* handelt es sich um „written rules which regulate the proceedings of each House“.⁶⁵² Darüber hinaus finden sich schriftliche Regeln in *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, das in seiner 24. Auflage (2011) nach seinem Erscheinen im Jahr 1844 vorliegt. Es gilt als die maßgebliche Quelle für die parlamentarischen Regeln.⁶⁵³

649 Vgl. Norton 2001: 17. Im Englischen unterscheidet man die „Procedures“ und „Proceedings“, vgl. dazu Norton 2001: 19–25.

650 Vgl. House of Commons 2016y.

651 Vgl. Rogers/Walters 2015: 166–167; Ebd.: 167–168 für Details zur Gestaltung des *Procedure*.

652 Vgl. House of Commons z.

Es gibt zwei Typen von Standing Orders „Public Business“ und „Private Business“.

653 Vgl. House of Commons 2016y. Aktuell herausgegeben von Jack et al. (2011), im Folgenden aber zitiert als Erskine May. Grundsätzlich ist die Ausstattung des britischen Parlaments mit (praktischen) Ressourcen und Personal im Vergleich mit anderen Parlamenten schwach ausgeprägt. So hatten zum Beispiel bis in die 1960er Jahre hinein die Abgeordnete abgesehen von ihrem Gehalt und den Spesen keine weiteren Ressourcen in Form eines Büro oder eines Mitarbeiterstabs. In dieser Hinsicht hat sich die Situation für die Abgeordneten kontinuierlich verbessert: heute haben sie ihre eigenen Büros, Sekretäre und wissenschaftliche Mitarbeiter und den Zugang zur – nun auch mit mehr Ressourcen ausgestatteten – Bibliothek des Parlaments und anderen Informationsinstrumenten, vgl. Norton 2013: 25–27; Peele 2004: 216.

Plenarregeln: Merkmal Mitwirkung und Begleitung

Das britische Parlament beschäftigt sich mit zwei Arten von Gesetzgebung, der *private legislation* und der *public legislation*. Die erste Kategorie gibt bestimmten Individuen oder Körperschaften das Gesetzesinitiativrecht und ist im Zusammenhang dieser Arbeit nicht relevant.⁶⁵⁴ *Public bills* wiederum können aufgeteilt werden in die von der Regierung ins Parlament eingebrachten *Government Bills* und die von Abgeordneten ohne Regierungsamt initiierten *Private Members' Bills (PMB)*. Die *Government Bills* haben ihren Ursprung zunächst im legislativen Programm der Regierung, das in der *Queen's Speech* dem Parlament als politische Prioritätensetzung der Regierung vorgestellt wird. Innerhalb der Ministerien gibt es eine Vielzahl an Konsultationen bezüglich beabsichtigter Initiativen, bevor sie in *Policy Committees* des Kabinetts vorgestellt werden. Die Initiativen sind detaillierte Abbildungen der Wünsche der Regierung und können als *Government Bills* jederzeit eingebracht werden und haben Priorität im parlamentarischen Ablauf.⁶⁵⁵

Die Einbringung der PMBs kann auf drei Wegen erfolgen: über die *ballot*, als *Ten-Minute rule procedure* und als *presentation bill*. Für die Debatte von PMBs werden in jeder parlamentarischen *Session* dreizehn Freitage reserviert, an denen sie Vorrang vor den Regierungsangelegenheiten haben.⁶⁵⁶

In jeder parlamentarischen *Session* können Abgeordnete ihre Namen in eine *Ballot*, eine Art Lostopf, werfen, aus der zu Beginn Namen von 20 MPs gezogen werden. In *Standing Order 14 (6)* wird festgelegt, dass sie am fünften Mittwoch der Sitzungsperiode eingebracht werden, was allerdings in keinem Fall eine Garantie dafür ist, dass aus diesen Initiativen tatsächlich ein Gesetz wird.⁶⁵⁷ Zunächst müssen die MPs einen regelkonformen Gesetzesentwurf erstellen, wozu sie Hilfestel-

⁶⁵⁴ Vgl. mehr zur *private legislation* Norton 2013: 97; Rogers/Walters 2015: 173.

⁶⁵⁵ Vgl. Rogers/Walters 2015: 174–176.

⁶⁵⁶ Vgl. *Standing Order 14 (8)*; Norton 2013: 78; Blackburn et al. 2003: 319/539; Rogers/Walters 2015: 173. Vgl. dort auch zur *Delegated Legislation*, die durch Minister durchgeführt wird auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes.

⁶⁵⁷ Vgl. Erskine May 2011: 539. Früher war dies ein Freitag: die 20 benannten einen Freitag, an dem ihr Gesetzesvorschlag eingebracht werden kann. Diese Regelung wird aber je nach Session verändert.

lung von parlamentarischen Mitarbeitern erhalten. Auch wenn diese Entwürfe an dem ausgewählten Sitzungstag ideal terminiert sind – üblicherweise erhalten nur sechs bis sieben dieser Initiativen eine tatsächliche Debatte in der zweiten Lesung und haben damit überhaupt eine Chance, verabschiedet zu werden – reicht eine Mehrheit in der Kammer nicht unbedingt aus, denn Gegner des Entwurfs können ihn „totdiskutieren“.⁶⁵⁸

Die *Ten-Minute Rule Bill* (Anträge unter *Standing Order* Nr. 23) ermöglicht es MPs, nach der *Question Time* dienstags und mittwochs – ein attraktiver, öffentlichkeitswirksamer Zeitpunkt – einen Antrag zum Einbringen eines Gesetzesvorschlags zu stellen. Es ist pro Tag nur ein Antrag erlaubt, der mindestens 15 Sitzungstage zuvor eingereicht werden muss. Es stehen zehn Minuten zur Verfügung, um die Inhalte des Gesetzes vorzustellen, woraufhin eine ebenfalls zehnminütige Genrede folgt. Eine weitere Debatte ist nicht vorgesehen. Über die Erlaubnis zur formellen Einbringung des Gesetzes wird anschließend abgestimmt. Sie sind nicht Teil der *Orders of the Day* und unterstehen deshalb nicht der Regel, dass Regierungsangelegenheiten Vorrang haben.⁶⁵⁹ Die Erfolgsaussichten sind aufgrund der knappen Zeit, die für die Diskussion zur Verfügung steht und aufgrund der eindeutigen Mehrheitsverhältnisse begrenzt, allerdings können wichtige Argumente vorgebracht und Themen gesetzt werden.⁶⁶⁰ Sie sind wegen ihres Zeitpunkts sehr beliebt. Paul Flynn beschreibt die *Ten Minute Bills* trotz der schlechten Erfolgsraten deshalb auch als „prime weapon in the backbencher's armoury“,⁶⁶¹ da sie ein aufnahmefähiges Publikum sowohl in der Kammer als auch bei der Live-Übertragung für das Thema erreichen.⁶⁶²

Jeder Abgeordnete kann eine *Presentation Bill* einbringen. Sie erscheint auf dem *Order Paper* und erhält eine formale erste Lesung oh-

658 Vgl. Rogers/Walters 2015: 199–201, dort auch Details zur Taktik der Abgeordneten; Norton 2013: 78; Blackburn et al. 2003: 539–544; Erskine May 2011: 539–540 für eine detaillierte Darlegung.

659 Vgl. Erskine May 2011: 342; 536–537, insbesondere zu Details des Verfahrens.

660 Vgl. *Standing Order* 23; Norton 2013: 78–79; Blackburn et al. 2003: 544–545; House of Commons 2016ab.

661 Flynn 2012: 200.

662 Vgl. Rogers/Walters 2015: 203; Blackburn et al. 2003: 544–546 für eine detaillierte Darlegung.

ne Debatte und wird abgedruckt. Als letzter Tagesordnungspunkt am Freitag werden die *Presentation Bills* verlesen. Sobald es einen einzigen Widerspruch gibt, ist sie bereits blockiert. Dafür sorgt zumeist der zuständige *Government Whip*. Das Ziel ist: „making a point without getting a debate“.⁶⁶³

Nach Oliver et al. sind die PMBs im Gegensatz zu vielen anderen parlamentarischen Verfahrensregeln quasi unverändert geblieben. In den 1960er Jahren sehen sie die Hochzeit erfolgreicher PMBs, während heute wie angesprochen ihre Erfolgsaussichten äußerst gering sind. Ihre Bedeutung bezüglich der Beeinflussung, wie eben angemerkt, kann nur schwer gemessen werden, weswegen die Autoren zu dem Schluss kommen:

„There may never have been a golden age of Private Members‘ legislation. But the ritualistic residue that the present system represents is a symbol of the extent to which Parliament’s right to initiate legislation has been ceded to Government. There is little alternative to reform other than to let the whole idea of backbench legislation die.“⁶⁶⁴

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass es neben den Regierungsinitiativen Möglichkeiten der Initiierung von Gesetzgebung gibt, deren Erfolgsquote allerdings gering ist und die nur wenig Zeit in der parlamentarischen Tagesordnung erhalten. Deshalb müssen diese Rechte im Sinne des Agendasetzens und Druckaufbaus verstanden werden.⁶⁶⁵ Auch ist eine Kategorisierung des Erfolgs von *backbench legislation* schwierig und ihr Erfolg lässt sich nicht nach der reinen Zählung einer erfolgreichen Verabschiedung messen. Natürlich sind sie ein fragiles und für die Abgeordneten auch teilweise frustrierendes Instrument, das nur mit einer deutlich besseren Zeitausstattung die Chance hat, Durchschlagskraft zu entwickeln.⁶⁶⁶

⁶⁶³ Vgl. Norton 2013: 78–79; Blackburn et al. 2003: 546 für eine detaillierte Darlegung.

⁶⁶⁴ Oliver/Miers/Evans 2005: 136. Hervorhebung selbst hinzugefügt.

⁶⁶⁵ Vgl. Norton 2013: 81.

⁶⁶⁶ Vgl. Rogers/Walters 2015: 204–205. Allerdings erkennt auch das Wright Committee an, dass Zeit einfach begrenzt ist, was weder von der Regierung noch vom Parlament geändert werden kann. Wichtig sei deshalb das konstruktive Arbeiten im existierenden Zeitrahmen, vgl. House of Commons Reform Committee 2009: 83.

Der Gesetzgebungsprozess beginnt mit der ersten Lesung und der formalen Einführung des Gesetzesvorschlags ins *House of Commons*, der Titel wird vorgelesen und die *Government Bill* veröffentlicht. Meistens vergehen zwei Wochen bis zur zweiten Lesung, bei der grundsätzlich – sofern es sich nicht um einen vollkommen unstrittigen Vorschlag handelt – zwischen drei und sechs Stunden über den Inhalt debattiert wird. Der zuständige Minister erklärt Inhalt und Ziel der Gesetzgebung, der zugehörige Schattenminister der Opposition reagiert und die *Backbencher* debattieren. Zum Ende der Debatte gibt es eine Abstimmung über den prinzipiellen Inhalt des Gesetzes, die – im Einklang mit der Logik des parlamentarischen Regierungssystems – im Falle einer *Government Bill* gewonnen wird. Wenn ihm hier nicht zugestimmt wird, bedeutet dies das Ende des Gesetzes.

Die darauffolgende *Committee Stage* übernimmt die detaillierte Prüfung. Das Gesetz geht zumeist in ein *Public Bill Committee*, kann aber auch von einem *Committee of the Whole House* oder einem *Select Committee* bearbeitet werden. In den Ausschüssen kann das Gesetz als Ganzes nicht mehr abgelehnt werden bzw. können Änderungsanträge, die den Sinn der Bill verwässern, nicht verabschiedet werden. Im Anschluss erfolgt die zeitintensive *Report Stage*, in der die Ergebnisse aus dem Ausschuss dem Plenum rückgemeldet werden: Es besteht die Möglichkeit zur Diskussion und zum Einbringen von weiteren Änderungsanträgen, die Kammer muss den Änderungen aus dem Ausschuss nicht zustimmen. Eine Wiederholung der Debatte aus dem Ausschuss soll verhindert werden. Daraufhin – und meistens tatsächlich direkt im Anschluss – findet die dritte Lesung mit der endgültigen Abstimmung und Verabschiedung des Gesetzes statt.⁶⁶⁷

Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten des *House of Commons* im Bereich der Formulierung und Veränderung der Gesetzesvorschläge sind vorhanden, aber schwach ausgeprägt. Die Gesetzesinitiativen der Regierung kommen zumeist ohne jegliche Änderungen – selbst mit Blick auf Detailregelungen – durch, da durch die Regierungsmehrheit die Regierung an keiner Stelle im Gesetzgebungsprozess eine Niederlage fürchten muss. Dies geschieht zum einen aus

⁶⁶⁷ Vgl. Norton 2013: 91–94; Blackburn et al. 2003: 320–336; Rogers/Walters 2015: 188. Abschließend ist noch ein *Royal Assent* nötig sowie die Gesetzgebungsschritte im House of Lords.

strukturellen (die Abbildung der parlamentarischen Mehrheiten und die ad hoc-Bildung von *Public Bill Committees* lässt keine Expertise oder ein eventuelles überparteiliches Verhalten entstehen) und zum anderen aus zeitlichen Gründen. Aufgrund der begrenzten Zeit für die einzelnen Schritte können nicht alle Details behandelt werden. Die Abgeordneten der Regierungsfraktion versuchen aber, die jeweiligen Minister zu überzeugen, bestimmte Änderungsanträge zu akzeptieren oder fallen zu lassen. Mit der Drohung von abweichendem Abstimmungsverhalten kann Druck aufgebaut werden.⁶⁶⁸

Kalitowski kommt in ihrer Analyse von fünf ausgewählten Gesetzesinitiativen zu einem differenzierteren Urteil. Demnach veränderten sich diese trotz der Monopolstellung der Regierung bei der Initiative durchaus im Laufe des Gesetzgebungsprozesses und die Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments seien vielseitig, wenn auch nicht immer eindeutig zuzuordnen. Das Parlament sei kein kollektiver Akteur, der mit einer Stimme spreche, vielmehr böten sich über die zweite Kammer, Fraktionen, *Front- und Backbench, Select Committees* oder auch individuelle Abgeordnete verschiedene Kanäle. Auch seien antizipierte Reaktionen ein wichtiger Bestandteil dieses Prozesses.⁶⁶⁹ Außerdem darf die Möglichkeit von *pre-legislative scrutiny* nicht unterschätzt werden. Der Dialog zwischen Parlament und Regierung – zumindest im Austausch über den Ausschussbericht – kann für substantielle Veränderungen einer Gesetzesinitiative sorgen, insbesondere weil die Regierung in diesem Stadium nicht ihr Gesicht verliert, wenn sie Änderungsvorschläge aufnimmt.⁶⁷⁰ So wird zwar das *House of Commons* oftmals als peripher, irrelevant oder als reine Absegnungsinstitution der Regierungsvorschläge abgetan. Gleichzeitig zeigen z.B. auch die Untersuchungen von Meg Russell et al. sowie von Felicity Matthews, dass die Dominanz der Exekutive über das Parlament viel geringer sei, als gemeinhin angenommen wird, wenn die Gesamtleistung des Parlaments beachtet werde. Die Gestaltung von Gesetzgebung vor dem Eintritt in den offiziellen Gesetzgebungsprozess sei genauso wenig zu un-

⁶⁶⁸ Vgl. Norton 2013: 101–103, 105. Im House of Lords kann die Regierung eher verlieren, vgl. Ebd.: 104, 109–110.

⁶⁶⁹ Vgl. Kalitowski 2008a: 695/704–707.

⁶⁷⁰ Vgl. Oliver/Miers/Evans 2005: 125–126/128.

terschätzen wie die Herausforderung der Regierung während der legislativen Prozesse.⁶⁷¹

Im Bereich der Agendakontrolle obliegt die Verteilung der parlamentarischen Zeit im *House of Commons* theoretisch der Kammer selbst. Praktisch hat die Regierung dafür die Zuständigkeit übernommen, indem *Standing Orders* diese Kontrolle in einem evolutionären Prozess dorthin delegiert haben. Das *House of Commons* ist insofern außergewöhnlich, als der parlamentarische Zeitplan insgesamt – trotz der vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten – nicht von der Kammer selbst, sondern von der Regierung erstellt wird.⁶⁷² So legt *Standing Order 14* fest, dass Regierungsangelegenheiten während der Sitzung Vorrang haben. In Verbindung mit den Vorgaben der *Standing Order 27* (die Regierung darf auch die Reihenfolge der Behandlung ihrer Angelegenheiten bestimmen) gibt dies der Regierung die Kontrolle über die Verteilung der parlamentarischen Zeit.⁶⁷³ Das *House of Commons* ist damit nicht Herr seiner eigenen Zeit, auch wenn Reformversuche angegangen wurden.⁶⁷⁴ So ist auch eine wesentliche Empfehlung des *Wright Committees*:

„We should seek to enhance the House of Commons‘ control over its own agenda, timetable and procedures, in consultation with Government and Opposition, whilst doing nothing to reduce or compromise such powers where they already exist“⁶⁷⁵

Das Verfahren zur Gestaltung der Tagesordnung sieht vor, dass der *Leader of the House* donnerstags die von der Regierung festgelegte Tagesordnung der Kammer für die darauffolgende Woche (und provisorisch bereits auch für die Woche danach) vorstellt. Die Einrichtung eines in vielen anderen Parlamenten für solche Aufgaben zuständigen Ältestenrats gibt es im *House of Commons* nicht – der Vorschlag zur

671 Vgl. Matthews 2018: 58ff./61ff; Russell et al. 2015: 1/19–20. Die Autoren stellen *reasons for doubt* auf, die zeigen, dass das Parlament viel einflussreicher ist als angenommen.

672 Vgl. Erskine May 2011: 331; Norton 2005: 254.

673 Vgl. Erskine May 2011: 332. Gleichzeitig bedeutet Regierungszeit grundsätzlich auch insofern automatisch Oppositionszeit, da die Opposition Möglichkeiten der Gestaltung der Debatte hat, auch wenn sie sie nicht initiiert hat.

674 Vgl. House of Commons Reform Committee 2009: 86.

675 House of Commons Reform Committee 2009: 83. Vgl. im Detail Ebd.: 86.

Institutionalisierung eines solchen Ortes wurde abgelehnt.⁶⁷⁶ Vor einer Sitzung kommen *Speaker*, *Deputy Speakers* und der *Clerk* mit einigen Kollegen in der *Speaker's Conference* zusammen, um mögliche Probleme oder prozedurale Schwierigkeiten zu antizipieren. Auch prüft der *Speaker* die eingereichten Anträge auf *Urgent Questions* oder *Urgent Debates*.⁶⁷⁷

Abgeordneten stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung, um aktuelle Themen in der Tagesordnung zu verankern. Erstens gibt es *Point of Orders*, bei denen es sich um einen Aufruf an den *Speaker* zur Klarstellung bzw. zu einer Entscheidung bezüglich einer Verfahrensfrage handelt. Dafür wird der *Speaker* mit „*Point of Order, Mr Speaker*“ angesprochen, den der Abgeordnete nach Aufruf begründet. Der *Speaker* entscheidet daraufhin über die Zulassung des *Point of Order*. Dieses Instrument wird von MPs oft zur Unterbrechung der aktuellen Debatte und Eröffnung eines neuen Themenfelds genutzt, was den Missbrauch parlamentarischer Zeit zur Folge hat, indem Themen hinausgezögert werden und anderen Abgeordneten die Möglichkeit der Debattenteilnahme genommen wird.⁶⁷⁸ In der reformierten Form dürfen sie nur nach der *Question Time* und den darauffolgenden Statements stattfinden. Dies bedeutet aber zugleich, dass tatsächlich relevante *Points of Order* der Regelung zum Opfer fallen. Letztendlich obliegt es auch hier dem *Speaker*, eine Entscheidung über die Zulässigkeit zu fällen.⁶⁷⁹

Zweitens folgen *Business Questions* der donnerstäglichen Bekanntgabe der Tagesordnung durch den *Leader of the House*. Abgeordnete können andere Themen vorschlagen mit der Frage „*When can we debate...?*“ Über die zugelassene Anzahl solcher Fragen entscheidet der *Speaker*. John Bercow verfährt in dieser Hinsicht großzügig, aber auch

⁶⁷⁶ Vgl. Rogers/Walters 2015: 75. Vgl. zum Vorschlag House of Commons Reform Committee 2009: 88–89. Dieses *House Business Committee* sollte paritätisch besetzt sein mit Backbenchern, Regierung und Opposition. Den Vorsitz sollte der *Deputy Speaker* (also der *Chairman of Ways and Means*) übernehmen. Vgl. zu den Elementen der Tagesordnung Rogers/Walters 2015: 135.

⁶⁷⁷ Vgl. Rogers/Walters 2015: 133. Vgl. Ebd.: 134–142 für eine detaillierte Darstellung der einzelnen Elemente eines Sitzungstags.

⁶⁷⁸ Vgl. House of Commons 2016ac; Rogers/Walters 2015: 139; Flynn 2012: 62.

⁶⁷⁹ Vgl. Flynn 2012: 63–64. Vgl. zum Procedure Blackburn et al. 2003: 532.

insgesamt sehen *Speaker* in diesem Instrument eine wertvolle Gelegenheit für die MPs, das Wort zu ergreifen.⁶⁸⁰

Die Opposition kann an 20 an sie verteilten Sitzungstagen die Tagesordnung einer Debatte bestimmen, sodass ihre Angelegenheiten Priorität gegenüber denen der Regierung haben. Von diesen 20 Tagen wurden 17 der „offiziellen“ Opposition zugeordnet und drei der zweitgrößten Oppositionsfaktion. Die Opposition kann sich auch für zwei kürzere anstatt einer zusammenhängenden Debatte entscheiden. Allerdings werden die während der Sitzungen eingebrachten Anträge der Opposition zumeist abgelehnt und der folgende Änderungsantrag der Regierung verabschiedet. Auch bestimmt die Regierung, welche 20 Tage der Opposition zugestanden werden.⁶⁸¹

Nach Standing Order 14 (7) bestimmt das *Backbench Business Committee* die Themen an 35 dem Backbench Business zugeordneten Tagen (27 davon in der Kammer selbst, der Rest in *Westminster Hall*) und setzt damit eine Empfehlung des *Wright Committee* um. Dies ist aus zwei Gründen bemerkenswert: zum einen aufgrund der Existenz dieses Ausschusses und zum anderen angesichts des inhaltlichen Einflusses der *Backbencher* auf die Tagesordnung. In den Statistiken zur Verteilung parlamentarischer Zeit wird die Bedeutung dieses Schrittes deutlich: Dominierte die Regierung 2003-2004 und 2004-2005 Drei-Fünftel der parlamentarischen Zeit, waren es 2012-2013 und 2013-2014 ein Drittel. In der gleichen Zeit stieg das von Backbenchern initiierte *Business* auf fast ein Viertel.⁶⁸²

Die parlamentarische Agenda kann darüber hinaus auch durch *Early Day Motions* (EDM) gestaltet werden. Sie sind „formal motions submitted for debate in the House of Commons“⁶⁸³ und müssen den

680 Vgl. Blackburn et al. 2003: 531; Flynn 2012: 63. Bei den *Business Questions* handelt es sich formal um eine spezielle *Urgent Question*, vgl. Rogers/Walters 2015: 290.

681 Vgl. Standing Order 14: Blackburn et al. 2003: 480-481; Norton 2013: 111-113; Ebd.: 112-113 für den Ablauf und die Inhalte von *Opposition Day*-Debatten; Rogers/Walters 2015: 143/256-257; Erskine May 2011: 334-335.

Vgl. zum Reformvorschlag House of Commons Reform Committee 2009: 87-88: Dazu schlägt das *Wright Committee* vor, dass die Opposition stärker beeinflussen können sollte, wann sie dies wahrnehmen.

682 Vgl. Norton 2013:113-115; Rogers/Walters 2015: 76/144/258.

683 House of Commons 2016ad.

strengen Richtlinien eines knappen deskriptiven Titels und einer maximalen Wörteranzahl von 250 genügen.⁶⁸⁴ Dafür sind öffentlichkeitswirksame Themen, spezifische Ereignisse oder die parlamentarische Unterstützung eines Ereignisses oder Anliegens Gegenstand von EDMs, die von anderen Abgeordneten per Unterschrift unterstützt werden können. Bei den *Business Questions* kann beim *Leader of the House* die Debatte zur jeweiligen EDM beantragt werden; wenn die Nummer der dazugehörigen EDM genannt wird, wird sie abgedruckt und erzeugt erneut weitere Aufmerksamkeit.⁶⁸⁵ In der dichten parlamentarischen Tagesordnung ist für sie keine Zeit eingeplant, sodass im Anschluss an ihre Einreichung keine Debatte stattfindet.⁶⁸⁶ Sie ist eine Meinungäußerung zu einem Thema, das nach Ansicht des Abgeordneten vom *House of Commons* debattiert werden könnte. Insbesondere wenn eine EDM auffallend viel Unterstützung erfährt, kann dies Aufmerksamkeit generieren. Auch wenn die Wirkung dieses Instruments begrenzt erscheint, wird es intensiv genutzt. So gab es im parlamentarischen Jahr 2014-2015 944 EDMs (und Änderungsanträge), 2013-2014 1348; im Vergleich dazu waren es 1989-1990 1877 und 1997-1998 2018 EDMs.⁶⁸⁷ Es funktioniert als Gradmesser der par-

684 Vgl. Ebd. Auch die Themenauswahl ist beschränkt: Kritik an MPs, *Lords*, Richtern oder königlicher Familie darf nur geäußert werden, wenn sie das Hauptthema des Antrags sind; aktuell vor Gericht anhängige Themen sind ebenfalls ausgeschlossen. Es gibt folgende Typen von EDMs: EDMs gegen *statutory instruments* – dieser Typ EDM birgt die größten Chancen zu einer Debatte zumindest in einem Ausschuss zu führen – interne Fraktionsgruppen, die ihre abweichende Meinung zur offiziell vertretenen Fraktionsposition festhalten wollen; fraktionsübergreifende EDMs; kritikäußernde EDMs an bestimmten MPs, Hinweise auf Berichte oder Leistungen außerparlamentarischer Organisationen, Wahlkreisanlässe; House of Commons 2016ad; Blackburn et al. 2003: 382.

685 Vgl. Flynn 2012: 59-61. Regierungsmitglieder inkl. *Government Whips* und Staatssekretäre, sowie der *Speaker* und seine Stellvertreter dürfen EDMs nicht unterstützen. Innerparteiliche Regeln legen fest, wer welche EDMs unterzeichnen darf.

686 Vgl. House of Commons 2016ae. Allerdings erhalten die meisten EDMs nur zwei oder drei unterstützende Unterschriften, 70 bis 80 EDMs erhalten in einer Session mehr als hundert Unterschriften, vgl. Blackburn et al. 2003: 382; Rogers/Walters 2015: 262.

687 Vgl. House of Commons 2016af; Rogers/Walters 2015: 263.

lamentarischen Meinung und als Möglichkeit, unmittelbar auf ein Thema zu reagieren bzw. es zu positionieren.⁶⁸⁸

Merkmal Plenarregeln: Debatte

Für die Initiierung einer Debatte zu einem frei gewählten Thema steht den (*Backbench*-) Abgeordneten die (*Backbench*) *Adjournment Debate* zur Verfügung – eine nach dem formalen Antrag zur Vertagung anberaumte Debatte ohne Abstimmung – die am Ende eines Sitzungstags dreißig Minuten lang stattfindet. Insgesamt bestehen jedes Jahr etwa 500 Termine für *Adjournment Debates*, davon etwa 160 in der Kammer und ca. 350 in *Westminster Hall*.⁶⁸⁹ Abgeordnete beantragen eine solche Debatte im Büro des *Speaker* die Themen der Debatten werden per Los unter Beachtung der Proportionalität entschieden. Sie können zu einem Drohinstrument werden, insbesondere weil sie sich im Vergleich zu den 1980er Jahren dahingehend verändert haben, dass sie nicht mehr grundsätzlich nachts stattfinden und weil sie eine breite Varianz an Themen abdecken können. Durch die fehlende Abstimmung werden sie oftmals belächelt, allerdings stellen sie eine Möglichkeit für *Backbencher* dar, Themen zu setzen und ihre Meinung kundzutun.⁶⁹⁰ Der späte Zeitpunkt am Sitzungstag verhindert ausgeprägte Diskussionen, sodass ihre Funktion auch hier in der Möglichkeit der Themensetzung liegt. So nutzen Abgeordnete dies insbesondere, um auf Wahlkreisangelegenheiten aufmerksam zu machen. Auch wenn die Außenwirkung gering erscheint, bedeutet es doch einen substantiellen Anstieg der Gelegenheiten, bei denen Minister die Regierungspolitik verteidigen müssen. Sie sind eine beliebte Ressource für *Backbencher* und gelten als Beleg für die grundsätzliche Flexibilität des *House of*

688 Vgl. Flynn 2012: 59–61.

689 Vgl. Rogers/Walters 2015: 258; Blackburn et al. 2003: 558–559.

690 Vgl. Flynn 2012: 67. Zum Ablauf: Zu Beginn umreißt der Abgeordnete ca. 15 Minuten das Thema, woraufhin ein Minister entsprechend lang erwidert. Nach dreißig Minuten ist die Debatte beendet, ohne dass eine Abstimmung stattfindet. In *Westminster Hall* können die Debatten auch länger sein, sodass sich dabei neben dem Antragssteller und dem Minister auch andere Abgeordnete daran beteiligen können, vgl. Blackburn et al. 2003: 558–560.

Commons, auch zum Ende eines Sitzungstags noch Themen zu setzen.⁶⁹¹

Eine weitere Debattenform ist die *Recess Debate*, die vor jeder Unterbrechung mindestens dreistündig stattfindet und Angelegenheiten betrifft, die vor der Vertagung noch zur Sprache kommen sollen.⁶⁹² Das *Liaison Committee* kann darüber hinaus die *Estimates Days* gestalten. Dabei handelt es sich um drei Tage jedes parlamentarischen Jahres, während derer die Finanzvorschläge des Haushalts der Ministerien debattiert werden.⁶⁹³

Neben den Gesetzgebungsdebatten während der zweiten und dritten Lesung stechen vor allem die fünf Tage heraus, in denen das Unterhaus im Anschluss an die *Queen's Speech* das darin vorgestellte Regierungsprogramm diskutiert. Als erste Debatte der *Session* erfolgt dort die kritische Überprüfung der Regierungsziele. Nachdem zwei *Back-bencher* der Regierung die Debatte eröffnet haben, antwortet der Oppositionsführer mit einer Zusammenfassung der Haltung seiner Fraktion zum Regierungsprogramm. Erschwert wird dies dadurch, dass die Pläne der Regierung für das nächste Jahr nur antizipiert werden können und kein vorheriger Einblick in die Rede möglich ist. Im Anschluss hält der Premierminister eine programmatische Rede, in der er detailliert seine Agenda vorstellt. Der Vorsitzende der zweitgrößten Oppositionsfraktion erwidert und im Anschluss ist die Debatte für alle MPs geöffnet. Der erste Tag ist allgemein gehalten, während die darauf folgenden Tage thematisch strukturiert sind.⁶⁹⁴

Standing Order Nr. 24 ermöglicht es, montags bis donnerstags zu Beginn des *Public Business* eine *Emergency Debate* zu beantragen. Nach der Zulassung durch den *Speaker* stehen dem Abgeordneten drei Minuten für die Begründung des Antrags zur Verfügung. Sollte der *Speaker* diesem Antrag stattgeben, gibt es eine bis zu dreistündige Debatte am nächsten Sitzungstag. Die inhaltliche Voraussetzung ist ein spezifisches und aktuelles Thema, das der sofortigen Beachtung bedarf. Zumeist beschäftigen sie sich mit aktuellen Krisen im Wahlkreis,

⁶⁹¹ Vgl. Blackburn et al. 2003: 558–560; Rogers/Walters 2015: 259.

⁶⁹² Vgl. Blackburn et al. 2003: 560.

⁶⁹³ Vgl. Norton 2013: 112; House of Commons 2016ag.

⁶⁹⁴ Vgl. Norton 2013: 111–112; Rogers/Walters 2015: 125; Blackburn et al. 2003: 478–479.

könnten aber auch das ganze Land betreffende Themen aufgreifen.⁶⁹⁵ Sie finden unregelmäßig statt, zwischen 1979 und 2015 gab es 24, die meisten davon im 1983er Parlament (sechs) und im 2010er Parlament (vier). Seit der Wahl 2015 gab es bereits vier *Emergency Debates*. Bei den abgelehnten ging es zumeist um Wahlkreisthemen – Schließung eines Fordwerks in Swaythling – die angenommenen fokussierten auf breitere Themen wie die Flüchtlingskrise (7.9.2015) oder „English votes for English laws“ (6.7.2015).⁶⁹⁶

Standing Order Nr. 24A gibt dem *Backbench Business Committee* die Möglichkeit, einen Antrag zur Debatte einer regionalen, nationalen oder internationalen Angelegenheit zu stellen, die als maximal anderthalb stündiger *Topical Debate* an den Tagen durchgeführt wird, die dem Backbench-Business zugeordnet sind.⁶⁹⁷

Die Debatte an sich verläuft als *substantive motion* folgendermaßen: ein Abgeordneter stellt einen Antrag, nach Wiederholung durch den *Speaker* findet eine Debatte statt, woraufhin der Antrag zur Abstimmung gestellt wird, er erfährt Zustimmung oder Ablehnung. Trotz der Möglichkeit der Änderungsanträge ist das Verfahren im Grunde schlicht ausgestaltet: nach der chronologischen Behandlung aller Anträge wird über sie inklusive Änderungsanträge abgestimmt und nur in Ausnahmenfällen besteht die Voraussetzung einer qualifizierten Mehrheit. Dies entspricht der Konfrontationslogik des britischen Parlamentarismus.⁶⁹⁸

Die Debatte kann durch weitere Elemente strukturiert werden, so durch „motions for the adjournment of debate or of proceedings on a bill“. Diese aufschiebenden Anträge werden meistens von Ministern oder *Whips* im Falle einer an diesem Tag nicht zu beendenden Debatte gestellt. Auch die Opposition oder *Backbencher* können einen solchen Antrag stellen. Über dessen Angemessenheit – besonders im Falle

695 Vgl. Rogers/Walters 2015: 138/259. Vgl. für Details: House of Commons 2016ah; Erskine May 2011: 374–375.

696 Eigene Zählung nach House of Commons 2016ai; House of Commons 2016ah.

697 Vgl. Erskine May 2011: 340. Die *Topical Debates* wurden 2007 eingeführt, seit 2010 können sie vom *Backbench Business Committee* initiiert werden, zuvor waren es *Minister of the Crown*; House of Commons 2016r.

698 Vgl. Rogers/Walters 2015: 252–253; Blackburn et al. 2003: 286; Ebd. für die Ausnahmen; Ebd.: 290ff. für den Ablauf einer Abstimmung.

einer reinen Verzögerungstaktik – entscheidet der *Speaker*.⁶⁹⁹ Ein stärkeres Instrument ist der Antrag zum Schließen einer Debatte (*closure*), welchem deshalb nur unter der Voraussetzung einer qualifizierten Mehrheit von mindestens 100 Abgeordneten stattgegeben wird. Zunächst liegt es im Ermessen des Vorsitzes, ob der Antrag zugelassen wird, berücksichtigt werden dabei die Anzahl an bisherigen Rednern und die Dauer der bisherigen Debatte.⁷⁰⁰

Eine *Allocation of time order* sieht die Forderung nach einem detaillierten Ablaufplan für die weiteren Schritte im Gesetzgebungsverfahren einer Initiative vor. Die *Programme Motion* legt einen Termin fest, zu dem ein Gesetz aus dem Ausschuss zur *Report Stage* kommt. Sie ist aus der heute ungebräuchlichen *Guillotine Motion* entstanden, die im späteren Gesetzgebungsprozess eingebbracht wurde, wenn das Gesetz nicht in dem von der Regierung gewünschten Tempo vorankam. Dafür wurde den einzelnen Schritten im Gesetzgebungsverfahren ein präzises Zeitfenster zugeteilt.⁷⁰¹

Die Debattenregeln besagen, dass die – an den Vorsitz der Kammer zu richtenden – Redebeiträge grundsätzlich beliebig lang sein können, eingeschränkt durch die Möglichkeiten des Speakers zur Festlegung einer Redezeitbegrenzung, der dies von der Anzahl der Redner abhängig macht. Meist liegt diese zwischen vier und zwölf Minuten.⁷⁰² Dem Parlamentspräsidenten stehen einige Ressourcen zur Kontrolle der Debatte zur Verfügung. Dazu gehören zum einen disziplinarische Maßnahmen, zum anderen die Auswahl der zur Debatte stehenden Änderungsanträge sowie der Redner. Insbesondere letzteres handhabt der *Speaker* sehr flexibel, grundsätzlich ist er um die proportionale Verteilung auf Regierungs- und Oppositionsseite bemüht, auch haben

⁶⁹⁹ Vgl. Blackburn et al. 2003: 308–309.

⁷⁰⁰ Vgl. Blackburn et al. 2003: 311–313; Rogers/Walters 2015: 179.

⁷⁰¹ Vgl. Rogers/Walters 2015: 179–180; Blackburn 2003: 313–318 mit einer detaillierten Darlegung der einzelnen Schritte; Erskine May 2011: 468ff.

⁷⁰² Vgl. Blackburn et al. 2003: 294ff. Ein Mitglied darf nur einmal in einer Debatte zu einem Antrag oder Änderungsantrag sprechen; falls es mehrere gibt, darf auch mehrmals gesprochen werden. Der Antragssteller darf am Ende der Debatte ein zweites Mal sprechen. Vgl. Rogers/Walters 2015: 263; Ebd.: 263–265–267 zu den formellen und informellen Debattenregeln.

ihm insbesondere bei wichtigen Debatten die Abgeordneten ihren Wunsch zu sprechen zuvor mitgeteilt.⁷⁰³

Merkmal Kontrollregeln: Fragerechte

Die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten sind mit dem englischen Begriff der „Scrutiny“ präziser erfasst: es geht weniger um die Kontrolle als um die genaue Überprüfung und Durchsicht des Regierungshandelns. Dieser Prüfungsprozess steht in Verbindung mit der Verantwortlichkeit und der verantwortlichen Regierung („responsible government“).⁷⁰⁴

Die parlamentarischen Fragerechte wurden Mitte des 19. Jahrhunderts in das parlamentarische Prozedere inkorporiert – zunächst nur in Form von mündlichen Fragerunden und seit 1902 auch in schriftlicher Form – und haben sich, wenn auch reguliert und verändert, zu zentralen Elementen der Arbeit des *House of Commons* entwickelt.⁷⁰⁵ Sie verfolgen das Ziel, Informationen zu erhalten, die Notwendigkeit von Reaktionen aufzuzeigen und Wahlkreisinteressen zu vertreten. Dementsprechend werden sie hauptsächlich von *Backbenchern* gestellt. Bei den mündlichen Fragen ist vornehmlich eine Richtungskontrolle beabsichtigt, während mit den schriftlichen Fragen eine Sach- und Leistungskontrolle verbunden ist.⁷⁰⁶

Fragen im *House of Commons* unterliegen folgenden Regeln:

- Für das Thema muss der jeweilige Minister tatsächlich verantwortlich sein;
- Minister sind verantwortlich bezüglich ihrer eigenen Policies und Handlungen, nicht derjenigen der Oppositionsfaktionen;
- Die Fragen dürfen in der Formulierung nicht rein informativ oder streitlustig sein;

⁷⁰³ Vgl. Blackburn 2003 et al.: 298–308; Ebd. für Details der Rechte; Standing Order 28, 32, 33, 36, 47.

⁷⁰⁴ Vgl. Giddings/Irwin 2005: 67.

⁷⁰⁵ Vgl. Schwarzmeier 1997: 60; Giddings/Irwin 2005: 73; Rogers/Walters 2015: 272.

⁷⁰⁶ Vgl. Schwarzmeier 1997: 60; Rogers/Walters 2015: 272.

- Die Fragen dürfen nicht nach einfach und unkompliziert verfügbaren Informationen verlangen.⁷⁰⁷

Die Fragen müssen – unabhängig ob schriftlich oder mündlich – schriftlich angemeldet werden, entweder persönlich bei den *Clerks* im *Table Office* oder über das elektronische Antragssystem.⁷⁰⁸ Folgende Formen gibt es im *House of Commons*:

Schriftliche Fragen („*Questions for Written Answer*“): Jeder Abgeordnete darf Fragen einreichen. Zwei Tage nach der Veröffentlichung einer schriftlichen Frage werden sie offiziell zur Beantwortung angenommen. Sollte kein spezifischer Tag genannt werden, sieht die Konvention vor, dass die Frage innerhalb einer Woche beantwortet wird.⁷⁰⁹ Außerdem werden sie veröffentlicht. Die Minister müssen dem *Ministerial Code* zufolge ehrlich und sorgfältig auf die Fragen antworten. Bei den die nationale Sicherheit betreffenden Themen können sie die Antwort verweigern bzw. knapp halten, dies gilt auch für Themenfelder, deren Beantwortung disproportionale Kosten entstehen ließe oder die politisch brisant sind.⁷¹⁰ Diese Fragen werden dazu genutzt, detailliertere Informationen von der Regierung zu erlangen. Paul Flynn beschreibt die schriftlichen Fragen als „*prime weapon in the parliamentary armoury*“.⁷¹¹ Sie üben Druck auf die Regierung aus, decken Versäumnisse auf, sorgen für letztgültige Fakten und machen gewisse Themen auch gegenüber dem Wahlvolk bekannt.⁷¹²

Mündliche Fragen: Die *Question Time* findet montags bis donnerstags nach dem *Private Business* und den formellen Ankündigungen statt und dauert eine Stunde – bei Bedarf und nach Entscheidung des *Speaker* auch länger.⁷¹³ Die Regeln sind streng: Mündliche Fragen müssen schriftlich mindestens drei Tage vor der gewünschten Beantwortung eingereicht werden, außerdem darf ein Abgeordneter nur

⁷⁰⁷ Vgl. Rogers/Walters 2015: 273–274. Außerdem dürfen Minister nicht zu Angelegenheiten befragt werden, deren Verantwortungsbereich nach der Devolution in den Regionen liegt, vgl. Ebd.

⁷⁰⁸ Vgl. Rogers/Walters 2015: 274; Ebd.: 274–277 für die Antworten und die Kosten.

⁷⁰⁹ Vgl. Erskine May 2011: 355.

⁷¹⁰ Vgl. House of Commons Information Office 2013: 5; Schwarzmeier 1997: 55–56.

⁷¹¹ Flynn 2012: 55.

⁷¹² Vgl. Ebd.

⁷¹³ Vgl. im Detail Norton 2013: 121. Standing Order 21 und 22; Rogers/Walters 2015: 137/278; Erskine May 2011: 352.

eine Frage pro Ministerium pro Tag stellen und nicht mehr als zwei insgesamt.⁷¹⁴ Wann welche Ministerien Gegenstand der Fragestunde sind, wird zuvor festgelegt, genauso wie die zu beachtenden Fristen zur Einbringung der Fragen. Die Fragen müssen sich im Rahmen der Zuständigkeit des jeweiligen Ministeriums bewegen, die Reihenfolge der Fragen während einer Fragestunde wird durch einen Zufallsgenerator bestimmt.⁷¹⁵ Da die Anzahl der eingereichten Fragen die für die Fragestunde eingeplante Zeit einer Stunde übersteigt, gibt es ein Losprinzip (*random ballot*), das zufällig 25 Fragen für den ersten Teil und 10 *topical*-Fragen für den zweiten Teil auswählt. Diese erscheinen im *Order Paper* und kommen tatsächlich in der Kammer zur Sprache. Falls von diesen Fragen aus Zeitgründen einige nicht gestellt werden können, erhält der Abgeordnete eine schriftliche Antwort des Ministers darauf. Alle anderen Fragen bekommen keine Antwort. Der aufgerufene Abgeordnete nennt nur die Nummer der Frage im *Order Paper*.

Die *Question Time* besteht aus zwei Teilen: Zunächst beantwortet der Minister oder ein entsprechender Regierungsvertreter die zuvor eingereichten Fragen und ggf. dazugehörige Nachfragen (*supplementary questions*). Im zweiten Teil reagieren die Minister auf aktuelle (*topical*) Fragen. Die Zulassung von Nachfragen im ersten Teil der Fragestunde liegt im Ermessen des Speakers, der zwischen Regierung- und Oppositionsfaktionen abwechselt. Die Inhalte der Nachfragen müssen die Ministerien in ihrer Vorbereitung der Fragestunde antizipieren. Da sie im inhaltlichen Rahmen der Eingangsfrage bleiben müssen, gestalten sich die Ursprungsfragen relativ allgemein – auch weil im Vorhinein nicht klar ist, auf welche Frage das Los fällt – um die Möglichkeit von Nachfragen zu gewährleisten. Diese sind aufgrund der begrenzten für sie geltenden Regeln der eigentliche Schlagabtausch.⁷¹⁶

Um die Fragestunde so aktuell wie möglich zu gestalten, sind die erwähnten *Topical Questions 2007* für den zweiten Teil als Antwort auf

⁷¹⁴ Vgl. Flynn 2012: 62. Nach Reformen wurde 2003 die 10 tägige Frist auf drei Tage gesetzt, vgl. Norton 2013: 121. Oft werden die Fragen auch von den Whips oder anderen Party Advisern vorbereitet und als Vorschlag an ihre Abgeordneten weitergereicht, vgl. Giddings/Irwin 2005: 73.

⁷¹⁵ Vgl. Rogers/Walters 2015: 278–279; House of Commons 2016a.j.

⁷¹⁶ Vgl. House of Commons Information Office 2013: 2–4; Norton 2013: 121–122; Flynn 2012: 52; Sánchez de dios/Wiberg 2012: 101; Giddings/Irwin 2005: 75; Rogers/Walters 2015: 281–283; Erskine May 2011: 366.

fehlende kurzfristige Reaktionsmöglichkeiten des Parlaments eingeführt worden. Es gibt eine *pro forma* Frage („if she will make a statement on her Department's responsibilities“), die der Minister/die Ministerin zu Beginn seines/ihres Zeitfensters beantwortet, woraufhin Mitglieder, die im Losverfahren erfolgreich waren, vom Speaker aufgerufen werden, ihre Frage zu stellen.⁷¹⁷ Sie haben der Einschätzung Paul Flynns folgend brillanten Erfolg verzeichnen können.⁷¹⁸

Die *Question Time* insgesamt verfolgt nicht per se das Ziel, Informationen zu erhalten, dafür fehlt die Zeit. Vielmehr handelt es sich um ein Instrument der Lenkung der Aufmerksamkeit auf ein Thema und das Lob bzw. die Kritik eines Ministers.⁷¹⁹ Die *Question Time* hat eine zentrale Legitimitätsstiftende Funktion, womit sie nicht nur der Kontrolle dient, sondern auch der – zumindest begrenzten – Informationsbeschaffung, Profilierung und Thematisierung.⁷²⁰ Sie ist meistens die am besten besuchte parlamentarische Veranstaltung, wird aber kritisiert für ihren lauten und rauen Stil. Während sie in den 1960er Jahren vor allem eine Gelegenheit für die *Backbencher* war, ist sie heute vor allem eine Arena des Parteienwettbewerbs und Bühne für den Schlagabtausch zwischen Regierung und größter Oppositionsfaktion.⁷²¹

Prime Minister's Questions: Der Premierminister antwortet auf Fragen der Abgeordneten in Sitzungswochen mittwochs zwischen 12.00 und 12.30 Uhr. Diese Fragen bedürfen keiner vorherigen Anmeldung, vielmehr fragt ein Abgeordneter den Premierminister nach seinen Verpflichtungen des Tages – weil Fragen den direkten Bezug zum Verantwortungsbereich eines Ministeriums haben müssen, wird dieser Umweg gewählt. Aufgrund des fehlenden eigenen Ministeriums für den Premierminister liefert man sonst Gefahr, die Frage an das zuständige Ministerium weiterleiten zu müssen. Daraufhin dürfen die Nachfragen alle die Regierung berührenden Themen betreffen, bei den PMQs unterliegen die Nachfragen im Gegensatz zu den Fragen an die Minister keinem strengen Regelapparat, was eine aktuelle Debatte ermöglicht.

⁷¹⁷ Vgl. Rogers/Walters 2015: 279.

⁷¹⁸ Flynn 2012: 62.

⁷¹⁹ Vgl. Norton 2013: 122; Rogers/Walters 2015: 280; House of Commons 2016aj.

⁷²⁰ Vgl. Schwarzmeier 1997: 60.

⁷²¹ Vgl. im Detail Norton 2013: 121; Giddings/Irwin 2005: 71/73; Rogers/Walters 2015: 137/278; Erskine May 2011: 352.

Dem Oppositionsführer stehen sechs Nachfragen zu. Der Premierminister kann diese Gelegenheit außerdem nutzen, um zu einem Ereignis Stellung zu beziehen.⁷²²

Wie jede parlamentarische Frage verfolgen auch die PMQs das Ziel, auf Lücken der Regierungsarbeit hinzuweisen und eigene bzw. Themenschwerpunkte der eigenen Fraktion herauszustellen. Die Öffentlichkeitswirksamkeit des wöchentlichen Fokus' auf den Regierungschef geht einher mit Ziel, die Regierung öffentlich bloßzustellen und die eigene Fraktion als Alternative vorzustellen.⁷²³ Die Meinungen über die PMQs gehen auseinander: während einige Beobachter die quasi gladiatiorische Arena zwischen Regierung und Opposition genießen, kritisieren andere Stimmen den krawallartige Züge annehmenden und lauten Charakter dieser dreißig minütigen Show.⁷²⁴ Graham Thomas beobachtet, dass sich die PMQs von einem Instrument der Beschwerde und Informationseinhaltung zu einem ritualisierten Aspekt des politischen Wettbewerbs zwischen Regierung und Opposition entwickelt haben. Bei ihnen handele es sich um kein ausreichendes Mittel, der Verantwortlichkeit gerecht zu werden, gleichzeitig gäben sie der Opposition schon die Möglichkeit, Defizite der Regierungsarbeit aufzuzeigen. Da sich der Premierminister in jedem Falle intensiv auf diese halbe Stunde vorbereiten muss und dabei im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, bleibt dieses Ritual dennoch bedeutsam.⁷²⁵

Urgent Questions: *Urgent Questions* sind mündliche Fragen, die vorher nicht im *Order Paper* erschienen sind, die aber eiligen Charakter in Bezug auf ihre öffentliche Bedeutung oder das Arrangement der parlamentarischen Tagesordnung haben.⁷²⁶ Jeder Abgeordnete kann zu Beginn eines Sitzungstages den Wunsch nach einer dringenden und für die Öffentlichkeit wichtigen Frage anmelden, die der zuständige Minister im Laufe des Tages zu beantworten hat. Der *Speaker* entschei-

⁷²² Vgl. House of Commons Information Office 2013: 4; Giddings/Irwin 2005: 75; Rogers/Walters 2015: 288–289. Vgl. Bates et al. 2014 für eine vergleichende Analyse der PMQs von Thatcher bis Cameron.

⁷²³ Paul Flynn beschreibt die Zielsetzung der PMQ in drei Schritten: Aufmerksamkeit herstellen, neuen Aspekt benennen und daraus eine quasi nicht zu beantwortende Frage destillieren, vgl. Flynn 2012: 45.

⁷²⁴ Vgl. Rogers/Walters 2015: 289.

⁷²⁵ Vgl. Thomas 2007: 13/29.

⁷²⁶ Vgl. Erskine May 2011: 369.

det darüber, ob die Frage den Kriterien der Dringlichkeit entspricht und lässt auf dieser Grundlage die Frage zu, womit er eine bedeutsame Machtressource hat. Die Beantwortung einer zugelassenen Frage findet direkt nach der regulären *Question Time* statt.⁷²⁷

In der Bewertung kommt Schwarzmeier zu dem Schluss, dass die Fragerechte nicht nur einfach ein Spielfeld für die *Backbencher* seien. Diese führten zwar eine Inter-Organ-Kontrolle durch, wobei aber auch Mehrheitsabgeordnete im Rahmen einer Intra-Organ-Kontrolle aktiv eingreifen könnten.⁷²⁸ Entscheidend ist auch, dass die Fragen nicht unter der Kontrolle der *Whips* liegen, d.h. sie stellen die persönliche Aktivität der Abgeordneten dar und ermöglichen die Spezialisierung.⁷²⁹ Russo und Wiberg ordnen die Situation in Großbritannien im Bereich der Fragerechte beim Informationspotential als hoch und beim Konfrontationspotential als durchschnittlich ein.⁷³⁰

Mit dem *Freedom of Information Act (FOI)* wurde ein relativ neues Instrument zur Kontrolle der Regierung eingeführt. Es handelt sich dabei um „statutory access law that allows any person to ask for information from government, subject to certain exemptions, and receive a response within 20 working days“.⁷³¹ Die Nutzung der FOIs ist damit nicht Abgeordneten vorbehalten, aber auch sie können dieses Instrument nutzen. Seine Stärke liegt darin, dass es anders als die Fragerechte in Gesetzesform gegossen ist und einen größeren Kreis als die Regierung miteinbezieht. Auch bleibt mehr Zeit für die Bearbeitung, sodass mehr Informationen einbezogen werden können. Als Nachteil erweist sich, dass damit die Parlamentssouveränität und die etablierten parlamentarischen Verantwortlichkeitselemente berührt werden. So würden die PQs an Wert verlieren, da die Abgeordneten nicht mehr den privilegierten Zugriff auf ein Antwortrecht der Regierung haben.⁷³² Benjamin Worthy schlussfolgert bei seiner Untersuchung der Nutzung

⁷²⁷ Vgl. House of Commons Information Office 2013: 4–6; Norton 2013: 123; Rogers/Walters 2015: 49/290.

Urgent Questions hießen bis 2002 und heute noch offiziell *Private Notice Questions*; Giddings/Irwin 2005: 74; Rogers/Walters 2015: 49.

⁷²⁸ Vgl. Schwarzmeier 1997: 46/53–59.

⁷²⁹ Vgl. Judge 1973: 171.

⁷³⁰ Vgl. Russo/Wiberg 2010: 226–227.

⁷³¹ Worthy 2014: 783.

⁷³² Vgl. Ebd.: 784; Rogers/Walters 2015: 275–276.

des *Freedom of Information Acts* durch die Abgeordneten, dass er für langfristige Themen gebraucht wird, aber aufgrund der zeitintensiven Vor- und Nachbereitung bisher eher eine sporadische, wenn auch wirkmächtige Minderheitswaffe der Opposition darstellt. Dennoch kann er in Verbindung mit anderen parlamentarischen Rechten genutzt und insbesondere deshalb zu einem mächtigen Instrument werden. Aus den Fragen entwachsen knappe, statistische Antworten, während FOI-Anfragen detailliertere Informationen und Dokumente liefern können.⁷³³

Die Kontrollmechanismen des Unterhauses sind angesichts der Dominanz der Regierung schwierig zu bewerten. Flinders argumentiert, dass das Parlament schlecht ausgestattet sei, um den vielfältigen Prüfungsaufgaben gerecht zu werden und dass neue angemessene Instrumente nötig wären.⁷³⁴ Die Labour-Regierung unter Tony Blair in ihrer zweiten Amtsperiode bemühte sich um Reformen: Die Deadline für die Beantragung von Fragen wurde von zehn auf drei Tagen reduziert, schriftliche Fragen werden auch beantwortet, wenn das Parlament nicht tagt. Insbesondere die Reform der *Select Committees* hat wie bereits angesprochen die Kontrollfunktion des Unterhauses gestärkt. Sie würden mit dem Ziel eingeführt, die Arbeit der Regierung systematischer und umfassender zu prüfen als dies vorher der Fall war.⁷³⁵ Indem die *Departmental Select Committees* die *Policy*-Vorschläge prüfen, Informationen aus den Ministerien erhalten und alle Gesetzesinitiativen des Ministeriums kritisch betrachten, überwachen und kommentieren sie die Regierungsarbeit. Neben dieser inhaltlichen Prüfung gehören auch die Begutachtung der finanziellen Ausgaben und der administrativen Tätigkeiten des Ministeriums dazu. Durch darüber verfasste Berichte soll auch das Parlament insgesamt informiert werden. Die Untersuchungen finden mit intensiver Beweisführung statt und durch die öffentliche Begleitung der Ladung der Zeugen und der Arbeit der *Select Committees* insgesamt ist ihre Arbeit präziser geworden. Auch der Mitarbeiterstab der Ausschüsse trägt zur professionellen Arbeitsweise bei. Zudem ist die wachsende Mitgliedschaft und die physische Präsenz der Ausschüsse in den parlamentarischen

733 Vgl. Worthy 2014: 793/795/799; Flynn 2012: 222/224.

734 Vgl. Flinders 2005b: 98.

735 Vgl. Natzler/Hutton 2005: 88.

Räumlichkeiten der Beleg für ihre Aktivität.⁷³⁶ So ist das (*Select*)-Aus- schusssystem kohärenter und integrierter geworden und auch der Informationsfluss zwischen Ausschüssen und Ministerien hat sich verbessert.

Gleichzeitig hat aber keine größere Machtverschiebung zwischen Parlament und Regierung stattgefunden und die *Backbencher* bleiben frustriert, was die Gestaltung ihrer Handlungsoptionen angeht.⁷³⁷ Vor allem die *Select Committees* sind mit dem praktischen Problem der begrenzten Ressourcen an Zeit und Mitarbeitern und den politischen Bedingungen – Einflussnahme der Parteien, Mehrheitsverhältnisse – konfrontiert. Flinders sieht deshalb die Gefahr, dass außerparlamentarische Kontrollmechanismen – Gerichte, regionale Versammlungen, Öffentlichkeit und Medien – dominieren und die Wahrnehmung des Parlaments als peripherer Akteur weiter verstärken. Deshalb ist die bessere Ausstattung der parlamentarischen Akteure entscheidend.⁷³⁸

Ein erster Überblick liefert Hinweise darauf, dass die parlamentarischen Regeln im *House of Commons* sehr fein austariert sind, die re-deparlamentarische Tradition reflektieren und die Dominanz der Regierung nicht in Frage stellen, ihr aber empfindliche Stiche versetzen können.

5.1.3 Institutionelle und parteipolitische Vetospieler

Institutionelle Vetospieler

Zweite Kammer

Das britische Parlament besteht aus zwei Kammern. Das *House of Lords* als zweite, obere Kammer mit seinem Ursprung in den frühesten mittelalterlichen *Courts* sieht sich seit dem 19. Jahrhundert einer Vielzahl an Reformen ausgesetzt. Formal waren die beiden Kammern gleichgestellt, aber politisch konnte die obere Kammer lange bedeutsa-

⁷³⁶ Vgl. Ebd.: 89–91/97; Ebd.: 95–97 für die Entwicklung des öffentlichen Profils der *Select Committees*; Flynn 2012: 74–78; Norton 2013: 31.

⁷³⁷ Vgl. Flinders 2005b: 101–102.

⁷³⁸ Vgl. Ebd.: 103/105.

men Einfluss auf das Unterhaus ausüben. Im 20. Jahrhundert brachten die Oberhausreformen sowohl hinsichtlich der Komposition als auch der Machtposition tief gehende Veränderungen mit sich, die zu einer untergeordneten Rolle des „oberen“ Hauses führten, aber gleichzeitig das Überleben der eigentlich anachronistisch gebildeten Kammer sicherten.⁷³⁹

Das Vertretungsprinzip des Oberhauses ist unitarisch und ursprünglich aristokratisch. Diese – heute antiquiert wirkende – Repräsentation der Aristokratie ist zwar nicht mehr erforderlich, allerdings besteht die Institution selbst weiter und vertritt eher eine Expertise- und verfassungsschützende Funktion.⁷⁴⁰ Mit der Erhaltung des elitären bikameralen Modells ist das Oberhaus im internationalen Vergleich einmalig. Der Umstand, dass die Kammer nicht vollständig gewählt wird, ist dabei nicht das Außergewöhnliche, die indirekte Bestellung ist bei zweiten Kammern nicht ungewöhnlich.⁷⁴¹

Die Mitglieder des *House of Lords* werden nicht gewählt, sondern vom Monarchen auf Vorschlag des Premierministers ernannt. Der Premierminister ist in dieser Hinsicht der Hüter des Einlasses in die obere Kammer. Er entscheidet darüber, wann eine Liste mit neuen Mitgliedern herausgebracht wird. Der Großteil der Nominierungen ist parteipolitisch – als Konvention gilt, dass neben dem Premierminister auch die anderen Parteivorsitzenden Vorschläge machen. Darüber hinaus kann die *non-statutory House of Lords Appointments Commission* Empfehlungen aussprechen. (Erz-) Bischöfe erhalten in Personalunion mit ihrem hohen kirchlichen Amt die *Peerage* als *Lords Spiritual*. Momentan zählt die Kammer 820 Mitglieder, es gibt allerdings keine festgelegte Mitgliederzahl.⁷⁴²

739 Vgl. Norton 2013: 36–37. Die Rufe nach Veränderungen wurden mit der Ausweitung des Wahlrechts und den Grenzreformen laut; Watts 2006: 66; Russell 2013: 37. Vgl. zu einer knappen Darstellung der Geschichte des *House of Lords* Russell 2013: 13ff.

740 Vgl. Gebauer 2010: 409/418.

741 Vgl. Russell 2013: 63–64. Die Autorin betont ebenfalls, dass selbst die Legitimitätsfrage, die beim *House of Lords* immer gestellt wird, nicht grundsätzlich außergewöhnlich ist, da zweite Kammern per se kontroverse Institutionen sind, vgl. Russell 2013: 64.

742 Vgl. Gebauer 2010: 412; Rogers/Walters 2015: 32–34; House of Lords 2016a; House of Lords 2016b; House of Lords 2016c.

Nach den Reformen der Jahre 1958 – im *Life Peerages Act* wurde die Möglichkeit eines nur auf Lebenszeit angelegten Sitzes überhaupt erst eingeführt – und 1999 – der *House of Lords Act* verfügte die Abschaffung der Erbsitze mit der Ausnahme der Erhaltung von 92 – besteht das *House of Lords* aus einer Mischung aus Erbsitzen (*hereditary peers*, festgelegte Zahl von 92), auf Lebenszeit vergebenen Sitzen (*life peers*), Bischöfen der Kirchen von England und den sogenannten *Law Lords*. Die *Life Peers* machen den größten Anteil der Mitglieder des Oberhauses aus, ca. 600 der aktuell 820 Mitglieder.⁷⁴³

Mit der Etablierung einer *House of Lords Appointments Commission* im Jahr 2000 gibt es eine Institution, die sowohl die Prüfung der Kandidatinnen und Kandidaten als auch der *Crossbench*-Ernennungen übernimmt. Dies hat zu einem tatsächlich transparenten Bewerbungsverfahren für ca. drei bis vier Ernennungen pro Jahr geführt. Diese Nominierungen werden vom Premierminister nicht mehr in Frage gestellt.⁷⁴⁴ Die Ernennungen auf einem parteipolitischen Ticket sind deutlich geringer reguliert und dementsprechend auch kontroverser. Praktisch hat der Premierminister viel Gestaltungsspielraum, wie er den Sitzanteil zwischen den Parteien aufteilt und bestimmt damit, wie viele *Peers* die Oppositionsfaktion ernennen kann.⁷⁴⁵ Von den 92 Erbsitzen gehören 42 zur *Conservative Party*, 2 zur *Labour Party*, 3 zu den *Liberal Democrats* und 28 sind *crossbencher*. 23 *Lords spirituals* sitzen in der Kammer.⁷⁴⁶

Das *House of Lords* übt eine legislative, beratende und kontrollierende Funktion aus: grundsätzlich bestehen große Einschränkungen für den Einfluss des Oberhauses auf die Gesetzgebung. Der *Parliaments Act* von 1911 hat eindeutig festgelegt, dass das Unterhaus der entscheidende Akteur im Gesetzgebungsprozess ist. Das *House of Lords* kann zum einen Finanzgesetze innerhalb eines Monats unverändert annehmen, eine Zustimmung ist aber nicht erforderlich. Zum an-

743 Vgl. Russell 2013: 68; Peele 2004: 208; Norton 2013: 38–39; Norton 2007: 195; House of Commons 2016c; Details zur Vergabe der Peerswürde Gebauer 2010: 412ff.

744 Vgl. Russell 2013: 73–74.

745 Vgl. Ebd.: 74–76.

746 Vgl. Peele 2004: 208; Norton 2013: 38–39; Norton 2007: 195; House of Lords 2016c. Vgl. zu Details Russell 2013: 72–73; Ebd.: 72 für die Ernennung der *Bishops*.

deren hat das Oberhaus bei anderer öffentlicher Gesetzgebung ein suspensives Veto von einem Jahr.⁷⁴⁷ Jeder Gesetzesvorschlag passiert das *House of Lords*, wo eine etwaige Revision abgewogen, unstrittige Gesetzgebung initiiert und über die Möglichkeit entschieden wird, die Verabschiedung von Gesetzen zu verzögern und europäische Gesetzgebung zu prüfen.⁷⁴⁸ Die Gesetzesvorschläge durchlaufen hier die gleichen Schritte wie im *House of Commons*, wobei die Details des Prozederes in den beiden Kammern variieren. Die Änderungsanträge werden – im Unterschied zum Unterhaus – alle diskutiert. Über den Gesetzesvorschlag mit allen Änderungsvorschlägen wird abgestimmt, woraufhin er zur unteren Kammer zurückkehrt. Meistens stimmt das Unterhaus diesen Änderungen zu; es kann die Einwände auch ignorieren, muss dann aber bis zur nächsten Sitzungsperiode 13 Monate warten. Oft ist die Annahme der Änderungsanträge der schnellere Weg.⁷⁴⁹ Die Debatten zu Gesetzesentwürfen im *House of Lords* sind geprägt von einer geringeren Formalisierung und der im Vergleich zum *House of Commons* zahlreicheren Beteiligungsmöglichkeiten.⁷⁵⁰

Insgesamt fällt auf, dass das *House of Lords* als stark spezialisierte Kammer der Expertise die Fähigkeiten und Kenntnisse der ernannten Mitglieder zu seinem Vorteil nutzt. Die beratende Funktion erfüllt das Oberhaus über gesellschaftspolitische Diskussionen und die Arbeit verschiedener Ausschüsse – wie dem Europaausschuss und dem Ausschuss für Wissenschaft und Technik.⁷⁵¹ Im Rahmen der Kontrollfunktion steht dem *House of Lords* ein Fragerecht zu, das im Gegensatz zum Unterhaus mehr auf Tiefe und weniger auf Breite angelegt ist. Insgesamt funktioniert das parlamentarische Prozedere weniger nach Parteilinien, sondern mehr nach den Interessen der Mitglieder.⁷⁵² Philip Norton beobachtet ein Wiederbeleben der parlamentarischen Aktivitäten des Oberhauses, insbesondere seit mit der Abschaffung der Erb-

747 Vgl. Russell 2013: 79; Gebauer 2010: 418–419; Ebd. für Details des Ablaufs.

748 Vgl. Peele 2004: 210; Watts 2006: 70–71.

749 Vgl. Norton 2013: 94–95.

750 Vgl. Ebd.: 119.

751 Vgl. Ebd.: 42/44; Gebauer 2010: 420.

752 Vgl. Norton 2013: 124; Gebauer 2010: 421–422 zu den Details des Fragerechts des *House of Lords*.

sitze die Wahrscheinlichkeit einer Niederlage der Regierung in der oberen Kammer gestiegen ist.⁷⁵³

Mit dem *Parliament Act 1911* trat eine wichtige Reform im Bereich der Einflussmöglichkeiten ein. Danach konnten Gesetze, die mit finanziellen Ausgaben verbunden waren, nicht mehr vom *House of Lords* aufgehalten werden; sie traten einen Monat nach der Verabschiedung im *House of Commons* unabhängig von der Entscheidung des Oberhauses in Kraft. Mit der sogenannten *Salisbury Convention* wurde außerdem etabliert, dass das *House of Lords* kein Gesetz, das die Regierung im Rahmen ihres offiziellen Regierungsprogramms (mit dem sie ja auch gewählt worden war), zu Fall bringen würde.⁷⁵⁴ Die Reformen der Blair-Regierung, die wie angesprochen die Abschaffung der (meisten) Erbsitze bedeutete, veränderten die Zusammensetzung des Oberhauses deutlich. Weitere Reformen des *House of Lords* – sowohl, was die Zusammensetzung als auch die Kompetenzen angeht – befinden sich zwar ständig auf der politischen Agenda – sogar die Einrichtung einer komplett oder zumindest teilweise gewählten Zweiten Kammer steht zur Debatte. Die Koalitionsregierung der Jahre 2010 bis 2015 hat tiefergehende Veränderungen trotz anderslautender Ankündigungen nicht durchgesetzt.⁷⁵⁵ Conor Farrington beobachtet in der Debatte um die Reformen ein Missverständnis über die Möglichkeiten Zweiter Kammern. Eine Reform des Oberhauses hinsichtlich seiner Zusammensetzung (also der Wahl) führt jedoch nicht automatisch zum Ende der Kontroverse um seine Stellung. Vielmehr fordere eine Stärkung der Zweiten Kammer, wie sie mit einer Wahl der Mitglieder einherginge, die Erste Kammer heraus, woraus neue Fragen entstünden. Angesichts dessen schlägt Farrington praktikablere Reformen vor.⁷⁵⁶

Die Unterschiede zwischen erster und zweiter Kammer im Vereinigten Königreich sind laut Meg Russell zum einen seit jeher bekannt,

⁷⁵³ Vgl. Norton 2013: 41. Das *House of Lords* hatte bis zur Einführung eines *Supreme Court* (Oberster Gerichtshof) im Jahr 2009 auch eine judikative Funktion, bei der ein aus Richtern bestehender Justizausschuss als oberstes Gericht fungierte, dies beinhaltete allerdings keine verfassungsrechtlichen Fragen, vgl. Gebauer 2010: 421.

⁷⁵⁴ Vgl. Norton 2013: 38.

⁷⁵⁵ Vgl. Rogers/Walters 2015: 379–380.

⁷⁵⁶ Vgl. Farrington 2015: 301/304. Als Konsequenz einer gewählten zweiten Kammer sieht Farrington die Möglichkeit eines *Gridlocks* oder das reine *Rubber-Stamping*.

zum anderen relativ neu. Erstens variieren die Wege in die Kammer erheblich – ein Abgeordnetenmandat im Unterhaus erlangt man durch eine Wahl, der Weg ins Oberhaus erfolgt über eine Ernennung. Zweitens profitiert das Oberhaus von einer Mischung aus spezialisierter Expertise und Erfahrung im politischen Betrieb. Deshalb ergänzen sich die beiden Kammern im Grunde gut, ohne dass dies eine parteipolitische neutrale zweite Kammer impliziert, denn auch das Oberhaus ist eine zunächst parteipolitisch orientierte Versammlung. Insgesamt fokussiert das Oberhaus mehr auf die Details als das übergeordnete politische Bild.⁷⁵⁷ Bernt Gebauer fasst die Beziehung zwischen Unter- und Oberhaus folgendermaßen zusammen: „die letztendliche Entscheidungsvollmacht der Ersten Kammer [ist] garantiert. Ein Vermittlungsprozess zwischen Ober- und Unterhaus findet nicht statt“⁷⁵⁸ Gleichzeitig verweist er auch auf das Drohpotential der ersten Kammer, das dazu führt, dass Änderungsanträge des Oberhauses eher akzeptiert werden, um ein ein aufwändiges Hin- und Her innerhalb des Parlaments zu verhindern.⁷⁵⁹

Das *House of Lords* ist durch seine Komplexität und seine inneren Gegensätze geprägt, Meg Russell beschreibt es als Kammer der Paradoxe.⁷⁶⁰ Für den Handlungskorridor bedeutet dies, dass die für diese Arbeit entscheidende untere Kammer durch ihr oberes Pendant nur bedingt eingeschränkt ist. Zwar kann es vorkommen, dass die Zustimmung zu bereits im Unterhaus verabschiedeten Gesetzen verweigert wird, dies ist dann aber eine Niederlage für die Regierung und ihre Regierungsmehrheit, das Parlament insgesamt ist durch die Diskussions- und Veränderungskultur im Oberhaus eher gestärkt.⁷⁶¹

Auch würde der Parteieneinfluss stärker. Als praktikabler sieht er eine Verkleinerung der Kammer und Stärkung der *Appointment Commission*, vgl. Ebd.

Vgl. zur Reformdiskussion Russell 2013: 258 ff.

Vgl. zu möglichen Reformen in der Zukunft Rogers/Walters 2015: 381–383.

757 Vgl. Russell 2013: 289–290.

758 Gebauer 2010: 422.

759 Vgl. Gebauer 2010: 422.

760 Vgl. Russell 2013: 90.

761 Vgl. Watt 2015 zur Niederlage der Regierung bei einer Abstimmung über *Tax Credits* im *House of Lords*.

Regierung

Die Regierungsbildung im Vereinigten Königreich verläuft simpel: die Partei mit der Mehrheit der Sitze im Parlament bildet eine Regierung, stellt den Premierminister und aufgrund der Konsequenzen des Wahlrechts sind (meistens) keine Partner für eine Koalition nötig. Einparteienregierungen sind damit der Standard britischer Regierungsformen und die Verkörperung des Mehrheitsprinzips des britischen Parlamentarismus.⁷⁶² Grundsätzlich kann die Regierungsbildung schnell und meistens am Tag nach der Wahl erfolgen, selbst bei der Koalitionsbildung 2010 dauerte sie nur sechs Tage. Zwischen 1945 und 2017 fanden 20 Wahlen statt, aus denen 15 Regierungen bzw. Premierminister hervorgingen (der Rest waren Wiederwahlen). Alle waren *Einparteien-Mehrheitsregierungen* (mit Ausnahme der Minderheitsregierung Wilson von März bis Oktober 1974, der Koalitionsregierung Cameron 2010-2015, der geduldeten Minderheitsregierung May seit 2017). Koalitionsregierungen sind unüblich, weshalb Camerons konservativ-liberale Koalition für Furore sorgte.⁷⁶³

Zur britischen Regierung gehören die individuellen Minister, der Premierminister und das Kabinett. Grundsätzlich führen die Minister die exekutiven Aufgaben aus, sie sind mit formalen Rechten ausgestattet und leiten selbstständig ihre Ministerien im Sinne der Ministerverantwortlichkeit. Konstitutionell gesehen verläuft über das Kabinett als eine Art Schlüsselausschuss der Exekutive – zu dem allerdings nicht alle Regierungsmitglieder gehören – die exekutive Arbeit, womit es formal die oberste Entscheidungsinstanz ist und damit den Regierungsentscheidungen Legitimität und Autorität verleiht. Nach einer Entscheidung des Kabinetts gilt das Prinzip der kollektiven Verantwortlichkeit: alle Minister akzeptieren eine Entscheidung als Regierungspolitik. Formell hat das Kabinett die Funktion, über die Richtung der Politik zu bestimmen und die Politik der Ministerien zu koordinieren.

⁷⁶² Vgl. Lijphart 1999: 10.

⁷⁶³ Vgl. zu Alternativen nach einem *Hung Parliament* Kalitowski 2008b. Vgl. zu einer Einordnung des Wahlergebnisses Denver 2010, Webb 2010.

Die alltäglichen Aufgaben übernehmen Kabinettsausschüsse und ein *Cabinet Office*.⁷⁶⁴

Die Klassifizierung der exekutiven Ausgestaltung erfährt eine intensive Diskussion. Rod Rhodes unterscheidet sechs Typen. Das Modell des *Prime Ministerial Governments* fokussiert auf die Dominanz und die zentrale Rolle des Premierministers bei der Entscheidungsfindung. Angesichts dessen sprechen einige Autoren sogar von einer Präsidentialisierung der britischen Politik.⁷⁶⁵ Der britische Premierminister vereint vier Rollen in sich. Erstens steht er als Regierungschef durch die Kontrolle des Kabinetts und der Bestimmung der Regierungspolitik im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Zweitens ist er in Personalunion Partei- und Fraktionsvorsitzender der Mehrheitspartei und übernimmt drittens eine Führungsrolle im Bereich der Außenpolitik. Viertens ist er das Aushängeschild der Regierungskommunikation.⁷⁶⁶ Zu seinen Machtressourcen gehören die Ernennung und Entlassung des Kabinetts und der führenden *Civil Servants*, der Vorsitz der Kabinettsitzungen, die Festlegung der Tagesordnung der Regierung und des Parlaments, die Bestimmung des Regierungsprogramms und die Organisation der Kabinettsausschüsse.⁷⁶⁷ Auch kann der Premiermi-

764 Vgl. Buckley 2006: 2/8/29–30; Turpin/Tomkins 2007: 366/373; Krumm/Noetzel 2006: 174; Norton 2007: 235; Peele 2004: 127.

765 Vgl. Rhodes/Dunleavy 1995: 15. Vgl. zur Debatte um die Präsidentialisierung: Foley 1993; Poguntke/Webb 2005; Allen 2003.

766 Vgl. Buckley 2006: 98–100. Trotz dieses beeindruckenden Ressourcenapparats ist der Premierminister nicht unverwundbar in seinem Amt. Er kann nur im Amt bleiben, so lange ihn die Mehrheit des Parlaments und damit die Mehrheit seiner Fraktion unterstützen, vgl. Peele 2004: 197. Auch kann der Premierminister aufgrund von internen und externen Ereignissen, der eigenen Persönlichkeit, der ökonomischen Lage und strukturellen Veränderungen unterschiedlichen Einfluss auf die politischen Prozesse ausüben: dazu gehören für das Vereinigte Königreich aktuell die Auswirkungen der Finanzkrise, die Devolution und die Mitgliedschaft in der EU, vgl. Rose 2001: 53; Wright 2013: 67–69. Die erste Amtszeit David Camerons war außerdem entscheidend geprägt von den Bedingungen einer Koalitionsregierung und so kommen Bennister und Heffernan zu dem Schluss: „Cameron has not proved to be the dominant prime minister he may have appeared earlier in his premiership. He has too often been restrained by his having to make compromises with Clegg and by antagonising many backbenchers. Thus, Cameron has not been able to lead either the government or the Commons in ways in which Thatcher, Blair and Brown managed“, Bennister/Heffernan 2015: 39.

767 Vgl. Döring 1993b: 162; Kavanagh/Seldon 2000: 293; Turpin/Tomkins 2007: 386.

nister seinen Apparat, insbesondere seine Regierungszentrale *Downing Street No. 10* nach seinen Wünschen organisieren.⁷⁶⁸

Das Modell des *Cabinet Governments* lenkt im Gegensatz dazu den Fokus auf die traditionell dominante Rolle des Kabinetts als kollektives Entscheidungsorgan.⁷⁶⁹ Ein weiteres Modell stellt den Begriff einer *Core Executive* vor, der die Komplexität der Institutionen und ihre Interaktionen untereinander erfasst. Zu diesem Kern gehören demnach der Premierminister, das Kabinett, die Kabinettsausschüsse, die koordinierenden Departments (*Cabinet Office, Treasury, Foreign Office*) und das Büro des Premierministers.⁷⁷⁰

Das zentrale Kennzeichen für die Analyse britischer Regierungen fasst Tony Wright folgendermaßen zusammen: „British government is strong government. This has been the big truth about British politics“.⁷⁷¹ Die Regierung bildet nach der Logik des britischen Systems das Zentrum. Dies ist das Resultat verschiedener Elemente: erstens, weil es keine kodifizierte Verfassung gibt, die Gegenspieler verfassungsrechtlich aufbauen und absichern könnte und zweitens, dass daraus resultierend Konventionen eine so wichtige Rolle im politischen Prozess spielen. Auch das Wahlrecht unterstützt die Dominanz der Regierung, da es eine Regierung schafft, die „durchregieren“ kann.⁷⁷²

Für den Handlungskorridor bedeutet die Logik des Systems eine Machtkonzentration auf die (Mehrheits-) Regierung, womit sie der entscheidende Akteure im britischen Regierungssystem ist. Deutlich wird dies insbesondere angesichts ihrer Möglichkeit, die Tagesordnung des Parlaments zu bestimmen.

Staatsoberhaupt

Formal besteht das britische Parlament nicht nur aus den beiden Kammern Unter- und Oberhaus, auch der Souverän ist Teil des Parlaments

⁷⁶⁸ Vgl. Norton 2007: 239. Vgl. zu ausführlichen Diskussionen des Machtapparats des Premierministers Hennessy 2000; Heffernan 2003; Jones 1964–65; Bennister/Heffernan 2015; Heffernan 2003: 350–351, 356–357.

⁷⁶⁹ Vgl. Ebd.: 19.

⁷⁷⁰ Vgl. Judge 2005: 118; Burch/Holliday 1996: 1. Vgl. zur *Core Executive* auch Buckley 2006: 184 ff.

⁷⁷¹ Wright 2013: 52.

⁷⁷² Vgl. Ebd.: 53–54.

und alle drei müssen einem Gesetz zugestimmt haben, bevor es in Kraft treten kann. Terminologisch wird dies an vielen Stellen im parlamentarischen Prozess deutlich: bei der *Queen's Speech* etwa oder beim *Royal Assent*.⁷⁷³ Das Staatsoberhaupt der britischen konstitutionellen Erbmonarchie ist der Monarch, momentan Königin Elizabeth II.

Die Aufgabe der Monarchin ist zu herrschen, aber nicht zu regieren. Die prärogative Macht der Königin (*prerogative powers*) gehört zu den britischen Verfassungsquellen und wird formal in ihrem Namen von der britischen Regierung (*Her Majesty's Government*) ausgeübt. Ihre konstitutionellen Funktionen – zu denen die Ernennung und Beratung des Premierministers, die Zustimmung zur Gesetzgebung und die Auflösung des Parlaments gehören – nimmt sie den Konventionen entsprechend frei von persönlichen Präferenzen und in politischer Neutralität wahr. Dies bedeutet, dass die Monarchin stets den vom Parlament beschlossenen Gesetzen zustimmt und dem Wunsch nach Auflösung des Parlaments entspricht. Ihre symbolische Rolle als Staatsoberhaupt des Commonwealth besteht darin, die Kontinuität des Staates zu symbolisieren.⁷⁷⁴ Für den Handlungskorridor bleibt festzuhalten, dass das Staatsoberhaupt zwar offiziell Teil des Parlaments ist, aber in der Akteurskonstellation nicht entscheidend verortet werden muss, da ihr Handlungspotential nicht in die parlamentarischen Aufgaben hineinreicht – mit Ausnahme der Ernennung der Regierung.

Verfassungsgericht und Verfassung

Tony Wright fasst überspitzt zusammen:

„We do not know anything about constitutions here, at least not in the sense that they are known about elsewhere. We are not even familiar with the basic language of constitutional debate. The British enjoy a marvelous constitutional illiteracy“⁷⁷⁵

Das Vereinigte Königreich hat in der Tat kein Dokument, das die Verfassung enthält, sondern eine Vielzahl an Gesetzen und Statuten aus einer jahrhundertealten Tradition, die zusammengenommen die Ver-

⁷⁷³ Vgl. Rogers/Walters 2015: 38.

⁷⁷⁴ Vgl. Norton 2007: 55–57; Peele 2004: 36–39; Rogers/Walters 2015: 39.

⁷⁷⁵ Wright 2013: 18.

fassungsstruktur bilden. Von einer ungeschriebenen Verfassung zu sprechen, ist deshalb unpräzise, vielmehr ist sie nicht verschriftlicht in einem zusammenhängenden Dokument. Aufgrund der fehlenden Kodifizierung der Verfassung liegt die Basis der institutionellen und strukturellen Rahmenbedingungen des Vereinigten Königreichs in Parlamentsgesetzen, Gerichtsentscheidungen, Statutes, prärogativer Macht und den *Constitutional Conventions*. Damit hat das Vereinigte Königreich eine flexible Verfassung.⁷⁷⁶

Aufgrund des Prinzips der Parlamentssouveränität verhandeln die britischen Gerichte keine genuin politischen Themen und können nicht in den politischen Prozess eingreifen. Die Flexibilität der nicht-kodifizierten Verfassung bedingt eine sehr schwache *judicial review*. Das pluralistische britische Recht zeigt sich auch im Gerichtswesen, so kam es erst 2009 mit der Bildung eines *Supreme Courts* zur Etablierung eines Obersten Gerichtshofs. Zuvor hatte diese Funktion das *Appellate Committee* des House of Lords übernommen. Sogenannte *Primary Legislation*, also verabschiedete Gesetze des Unterhauses, sind allerdings kein Untersuchungsgegenstand des *Supreme Courts*, das sich nur mit zivilen und strafrechtlichen Fällen beschäftigen kann. Die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Union und die Einführung der Europäischen Menschenrechtskonvention als *Human Rights Act 1998* hat die Judikative zwar verändert, aber nicht in dem Maße, dass aus einem britischen Gericht ein Vetospieler erwachsen konnte. Mit dem Brexit verliert diese Einschränkung an Bedeutung. Für den Handlungskorridor bedeutet dies, dass die Akteurskonstellation weder die Verfassung noch verfassungsrechtliche Vetospieler berücksichtigen muss.⁷⁷⁷

Parteien

Merkmal Parteiensystem

Als ein Charakteristikum des Westminstermodells gilt das Zweiparteiensystem. Von der Nachkriegszeit bis in die frühen 1970er Jahre war dieser Idealtypus auch ein Kennzeichen des Vereinigten Königreichs.

⁷⁷⁶ Vgl. Becker 2002: 25–26; Peele 2004: 36; Wright 2013: 18ff.

⁷⁷⁷ Vgl. Norton 2007: 311–312/318–319; Flinders 2005a: 82–83.

Seitdem entzieht es sich einer simplen Klassifizierung. Nach Giovanni Sartoris Definition stehen in Zweiparteiensystem zwei Parteien im Wettbewerb um die Mehrheit der Sitze, wobei eine Partei nach einer Parlamentswahl die absolute parlamentarische Mehrheit erhält. Die Idee besteht darin, dass die Siegerpartei in der Lage und willens ist, allein zu regieren und die Verliererpartei die realistische Chance auf einen Regierungswechsel bei der nächsten Wahl hat. Für das Vereinigte Königreich bedeutete das, dass selbst bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen die stärkste Partei immer noch die Regierungsverantwortung übernehmen will. Dies entspricht der grundsätzlichen Vorstellung im britischen System und in der britischen Gesellschaft, dass funktionsfähige und eindeutig zu identifizierende Regierungen ein größeres Gewicht haben als eine möglichst genaue Repräsentation der Wählerschaft.⁷⁷⁸ Großbritannien war in dieser Hinsicht recht lange äußerst stabil.⁷⁷⁹

Dieser inhärente Mechanismus prägte die Nachkriegszeit bis in die 1970er Jahre, danach setzen Erosionserscheinungen der Parteienordnung ein. Konkret hatte dies in der ersten Phase zur Konsequenz, dass sich das britische Parteiensystem bis 1974 durch einen Sitzanteil der *Conservative* und *Labour Party* im *House of Commons* von 97,7% auszeichnete. Ihr Stimmenanteil lag bei den acht Wahlen zwischen 1945 und 1970 bei durchschnittlich 91,2%. Als Kontextfaktor gelten insbesondere das Wahlsystem⁷⁸⁰ und die starke Parteidentifikation durch die Korrelation zwischen sozialer Klasse und Wahlverhalten. Charakteris-

778 Vgl. Kaiser 2007: 187.

779 Vgl. Ebd.: 181–182; Webb/Fisher 1999: 8.

780 Für die Wahl des *House of Commons* gilt die relative Mehrheitswahl in Einzelwahlkreisen („simple plurality“ oder *First-Past-the-Post*): der oder die Kandidat/in mit den meisten Stimmen gewinnt und jeder Wahlkreis wird von einem Abgeordneten repräsentiert. Als Vorteile dieses Systems gelten seine Einfachheit, die eindeutige Schaffung einer Regierung durch ihre mehrheitsbildende Funktion, die klare Zuteilung von Regierungs- und Oppositionsrolle und die enge Verbindung zwischen Abgeordneten und ihren Wahlkreisen. Nachteilig bewertet werden die Belohnung großer konzentrierter Parteien und die Möglichkeit, die Wahlkreise mit einer Minderheit der Stimmen zu gewinnen (die wenigsten Kandidaten erhalten 50% der Stimmen). Auch trägt dieses Wahlrecht zum konfliktorientierten Politikstil des Vereinigten Königreichs bei. Es ist keine Proportionalität gegeben, dafür schafft es starke und stabile Regierungen, vgl. Peele 2004: 244/265–266; Norton 2007: 172; Krumm/Noetzel 2006: 108; Watts 2006: 337/339; Webb/Fisher 1999: 13. Insgesamt

tisch für das Zweiparteiensystem waren Einparteienmehrheiten, die alternierende Regierungsmacht (zwischen 1945 und 1970 gewannen *Tories* und *Labour* je vier Wahlen) und die Stabilität durch relativ lange Regierungszeiten.⁷⁸¹

Nach 1974 teilten sich *Labour* und *Conservatives* nur noch ca. 70% der Stimmen und es entwickelte sich ein latent moderater Pluralismus. Mit dem einsetzenden sozialen Wandel der variationsreicherem und diffuser werdenden britischen Gesellschaft und den wirtschaftlichen Herausforderungen verschoben sich die Loyalitäten der Wähler und das Wahlverhalten wurde instabiler. Mit diesem Phänomen des *Dealignment* löste sich die gestaltende Kraft der Parteiidentifikation, womit der hohe Stimmenanteil der beiden großen Parteien zu erodieren begann und Drittparteien mehr Bedeutung erlangten. Die Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Klasse ist nicht mehr die Hauptdeterminante für Identität und Wahlverhalten. Gleichzeitig retten die tief verwurzelten Mechanismen des relativen Mehrheitswahlrechts die Zweiparteiendominanz im Unterhaus.⁷⁸²

Waren 1945 bis 1966 in der Hälfte der Wahlkreise nur Kandidaten der *Conservatives* und *Labour* aufgestellt, rivalisierten seit 1974 mindestens drei Parteien um das Parlamentsmandat. In den 1980er Jahren gewannen die *Liberal Democrats* aufgrund der Aufspaltung der *Labour Party* hinzu und nationalistische Parteien konnten in Schottland und Wales Gewinne einfahren. Aktuell sind auch rechte Parteien wie UKIP und die BNP und linke Parteien wie die Grünen und *Respect* hinzugekommen.⁷⁸³ Bei den *General Elections* 2010 hatten *Conservatives* und *Labour Party* einen gemeinsamen Stimmenanteil von 65,4% (36,4% für die *Tories* und 29,0% für *Labour*), im Parlament besetzten sie allerdings

fällt die Diskrepanz zwischen Proportionalität der Gesamtstimmenanzahl und der Sitze auf: der Mandatsanteil der stärksten Partei im Parlament ist größer als ihr landesweiter durchschnittlicher Stimmenanteil bei der Wahl, ein Effekt, der umgekehrt für die zweitstärkste Partei gilt und die drittstärkste Kraft im Parlament nahezu marginalisiert hat, vgl. Krumm/Noetzel 2006: 108; Watts 2006: 330.

⁷⁸¹ Vgl. Lynch/Garner 2005: 533/535; Kaiser 2007: 186; Webb 2000: 5–7; Webb/Fisher 1999: 12, 15–16.

⁷⁸² Vgl. Webb 2000: 9/11; Lynch/Garner 2005: 540ff; Kaiser 2007: 181/190; Webb/Fisher 1999: 17/20f; ausführlich zum *Dealignment* im Vereinigten Königreich Webb 2000: 68ff.

⁷⁸³ Vgl. Wright 2013: 75–76.

86,8% der Sitze.⁷⁸⁴ Bei den aktuellen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen in Kapitel 5.2 werden diese Zahlen noch einmal aktualisiert.

Mit zwei verschiedenen Klassifizierungen wird versucht, dem komplexer werdenden Bild gerecht zu werden. Zum einen wird die „Wiederauferstehung“ in Form eines Zweieinhalbparteiensystems beobachtet, da die dritten Parteien in verschiedenen Wahlen Stimmengewinne verzeichnen konnten. Zutreffend ist, dass die *Conservatives* und *Labour* unter 75% der Stimmen holen, allerdings ist das Etikett der „halben“ Partei deshalb problematisch, weil das Wahlrecht die Stimmenzugewinne erstens kaum in Sitze umwandelt und zweitens eine zweite Partei (zumindest mit Ausnahme der Koalition 2010-2015) nicht zur Bildung einer Regierung gebraucht wird.⁷⁸⁵ Zum anderen bezieht sich der Vorschlag eines *two party-dominant* Parteiensystems auf die Dominanz der Konservativen von 1979 bis 1992 sowie auf die Labour-Regierungen von 1997 bis 2010.⁷⁸⁶ Allerdings kann die fragile Grundlage dieser Dominanz eine wachsende Fragmentierung und Fluidität des Parteiensystems nicht aufhalten.⁷⁸⁷

Aus den nicht konstant guten Ergebnissen der dritten Parteien bei Unterhauswahlen wie 1997 kann man schließen, dass der Umbruch in der britischen Parteiens Landschaft noch andauert. Die Wahl 1997 war zum Beispiel eine Bestätigung für das Zweiparteiensystem, da *Labour* mit einem Erdrutschsieg an die Macht kam.⁷⁸⁸ Im Gegensatz dazu sorgte das Ergebnis der Unterhauswahlen 2010 für ein *Hung Parliament* und trieb damit die Transformation des britischen Parteiensystems voran. Die *General Election* 2015 zeigte, dass die Fragmentierung des Parteiensystems in Verbindung mit dem Effekt eines nicht-proportionalen Wahlsystems nichtsdestotrotz eine Einparteiemehrheitsregierung schaffen kann.⁷⁸⁹ Das Ergebnis der vorgezogenen Wahlen im

784 Eigene Berechnungen nach ohne Autor 2010.

785 Vgl. Garner/Lynch 2005: 536–537. Wobei die beiden der Auffassung sind, dass keine der beiden endgültig überzeugend ist. Wiederauferstehung deshalb, weil eine Zweieinhalbparteienstruktur von 1900 bis 1945 das Parteiensystem charakterisierte, vgl. Norton 2007: 78–79.

786 Vgl. Norton 2007: 78/83.

787 Vgl. Garner/Lynch 2005: 537–538.

788 Vgl. Webb/Fisher 1999: 29; Garner/Kelly 1993: 30.

789 Vgl. Geddes/Tonge 2015: 3–4. Vgl. den Sammelband von Geddes/Tonge 2015 zu einer detaillierten Aufarbeitung des Wahlergebnisses.

Juni 2017 wiederum war ein erneutes *Hung Parliament*.⁷⁹⁰ Es handelt sich also augenscheinlich um eine evolutionäre Entwicklung, die Schwankungen ausgesetzt ist.⁷⁹¹ Entscheidend ist, dass das Zweiparteiensystem im Unterhaus bestehen bleibt und der sich entwickelnde Pluralismus also auf der Wahl- nicht aber auf der Repräsentationsebene erkennbar ist, da das Mehrheitswahlrecht die Dominanz von Tories und Labour im Unterhaus aufrechterhält und den kleineren Parteien trotz steigenden Wähleranteils nicht zu einem Durchbruch verhelfen kann.⁷⁹² Wie angedeutet fällt mit Blick auf die Verhältnisse in den Regionalvertretungen, dass es verschiedene Parteiensysteme im Vereinigten Königreich gibt:

„At a national level, the two-party system has been eroded but not replaced. It operates in different ways in the electoral, legislative and executive arenas. [...] the electoral system does not translate this moderate pluralism into multi-party politics in the House of Commons“⁷⁹³

Merkmal innerparteiliche Struktur

Bei den Parteien in Großbritannien handelt es sich um private Vereinigungen, die lange keinen gesetzlichen Bestimmungen unterlagen und frei ihre innere Organisation wählen konnten.⁷⁹⁴ Erst 1998 wurde ein Gesetz zur Registrierung und Namensgebung der Parteien verabschiedet, das weniger wegen seines Inhalts als aufgrund der Tatsache, dass es zum ersten Mal überhaupt dezidiert Parteien betreffende Gesetzgebung gab, eine große konstitutionelle Bedeutung hatte.⁷⁹⁵ Dazu passt, dass auf den britischen Wahlzetteln bis 1969 keine Parteinamen er-

⁷⁹⁰ Vgl. Ohne Autor (BBC online) 2017.

⁷⁹¹ Vgl. Geddes/Tonge 2010: 866; Webb 2000: 11.

⁷⁹² Vgl. Lynch/Garner 2005: 533/540, 545; Webb/Fisher 1999: 27.

⁷⁹³ Garner/Lynch 2005: 552. Vgl. ähnlich Webb 2000: 4 und Dunleavy 2005: 530. Mit den Worten von Tony Wright: „The electoral system saved the two-party system“; Wright 2013: 76. Tony Wright beschreibt die 2010 gebildete Koalitionsregierung als Kulmination dieser Entwicklungen, vgl. Wright 2013: 77. Für Schottland und Wales gilt schon länger: „They are multi-party systems; and coalition politics has become routine“ (Wright 2013: 78), die Weiterentwicklung auf der Westminster-Ebene sei damit nur die logische Folge.

⁷⁹⁴ Vgl. Becker 2002: 155.

⁷⁹⁵ Vgl. Wright 2013: 70–71. Wright beschreibt die Existenz britischer Parteien als „closely guarded secret“, Ebd.: 71.

schienen. Im *House of Commons* sind die Abgeordneten in der offiziellen Ansprache auch nicht als Vertreter ihrer Partei, sondern ihres Wahlkreis zu erkennen.⁷⁹⁶

Auch die Organisation britischer Parteien ist durch Konventionen und Traditionen bestimmt. Insbesondere die Entstehung der meisten Parteien aus dem Parlament heraus prägt die innerparteilichen Strukturen dahingehend, dass die Fraktion den elementaren organisatorischen Pfeiler darstellt. Dies betrifft insbesondere die *Conservative Party*, die vor einer extraparlamentarischen Organisation parlamentarische Macht etablierte.⁷⁹⁷ Lange zog die außerparlamentarische Partei ihre Existenzberechtigung nur aus ihrer Rolle als Hilfsinstrument der Fraktion und ihres Führungspersonals. Belegt wird dies dadurch, dass es erst seit 1998 eine Satzung gibt, die die drei Elemente der Partei (Fraktion, Parteibasis, organisatorische Parteizentrale) anerkennt.⁷⁹⁸ Die Partei wird als auf ihre Führungsfigur zugeschnitten und als hierarchisch geführt beschrieben.⁷⁹⁹

Die *Conservative Party* ist folgendermaßen aufgebaut: auf der untersten Ebene befinden sich die *Local Associations*, die jeweils einen Präsidenten, einen Vorsitzenden und zwei stellvertretende Vorsitzende haben. Auf der lokalen Ebene befinden sich auch die parlamentarischen Wahlkreise. Beide lokalen Ebenen sind Regionen zugeordnet. Auf der mittleren Ebene befindet sich die *National Convention* als eine Art Parlament der ehrenamtlichen Parteiorganisation, die zwei Mal jährlich tagt – einmal im Frühjahr und ein zweites Mal im Rahmen der jährlich im Herbst stattfindenden *Party Conference*. Der *Convention* gehören alle Vorsitzenden der lokalen Gruppen an, die Vertreter der Regionen sowie 42 Vertreter verschiedener innerparteilicher Gruppierungen wie der Frauenorganisation und der *Conservative Future*. Auf der *Party Conference* diskutiert die Partei über ihre inhaltliche Ausrichtung für das anstehende Jahr.⁸⁰⁰ Das oberste ausführende Organ der *Conservative Party* ist der *Board*, der das letztgültige Entscheidungsrecht für die Partei innehat. Auch ist er zuständig für alle opera-

796 Vgl. Wright 2013: 71.

797 Vgl. Becker 2002: 155; Peele 2004: 278.

798 Vgl. Saalfeld 1999: 71; Becker 2002: 162.

799 Vgl. Garner/Kelly 1993: 100; Ingle 1989: 51.

800 Vgl. Conservative Party 2016a.

tiven Angelegenheiten der Partei und besteht aus den Vertretern jeder Parteigliederung – ehrenamtlichen, politischen und professionellen. Für die inhaltliche Arbeit existiert ein *Conservative Policy Forum*, dem 250 aktive Gruppen angehören, die die Richtung der Partei gestalten sollen.⁸⁰¹ So gibt es also auf der Parteiebene weitere Positionen wie den *Chairman* der *Conservative Party*, der als prominenter Abgeordneter für die Parteiorganisation verantwortlich ist und eine besondere Verbindung zwischen parlamentarischem und außerparlamentarischem Flügel erstellt. Er wird aber „nur“ ernannt vom Vorsitzenden und ist eigentlich nur eine organisatorische Führungsposition.⁸⁰² Die wesentlichen Positionen für die Partei existieren weiterhin im parlamentarischen Rahmen der Fraktion.

Die *Labour Party* ist als einzige der etablierten Parteien außerhalb des Parlaments entstanden. Ihr Ursprungsort waren die Gewerkschaften, deren Mitglieder die Arbeiterinteressen im Parlament vertreten wollten.⁸⁰³ Heute besteht die *Labour Party* aus der sogenannten *Branch*, die die lokale Partei umfasst (*Branch Labour Party, BLP*) und der *Constituency Labour Party (CLP)* auf Wahlkreisebene (mehrere lokale Parteien basierend auf dem Wahlkreis für Wahlen zum Unterhaus). Auf lokaler und regionaler Ebene bestehen darüber hinaus *Your Britain Policy-Foren*, in denen inhaltliche Vorarbeit geleistet werden soll. Das *National Policy Forum (NPF)* wiederum tagt mehrmals im Jahr, um diese Vorschläge aufzugreifen und die politische Richtung der Partei zu entwickeln und den Konsens der verschiedenen Gliederungen – Abgeordnete, Vertreter der ehrenamtlichen Parteiorganisation, Gewerkschaften – zu bestimmten Themen zu reflektieren. Die *Policy Commissions* arbeiten detaillierte inhaltliche Vorschläge aus. Das *National Executive Committee (NEC)* besteht aus ca. 30 Vertretern jeder Parteigliederung (Regierung, Abgeordnete, Stadträte, Gewerkschaften, CLP), legt die Parteiziele und die Prozesse fest und beaufsichtigt die gesamte Parteiorganisation. Es ist eine Art *governing body*, das zwischen den Konferenzen als inhaltliches Entscheidungsgremium von *Labour* fungiert und durch die Wahlkreisparteien in ihrer inhaltlichen

⁸⁰¹ Vgl. .Conservative Party 2016b; Conservative Policy Forum 2016.

⁸⁰² Vgl. Bale/Webb 2014: 13.

⁸⁰³ Vgl. Garner/Kelly 1993: 161; Peele 2004: 285.

Ausrichtung eingeschränkt werden kann.⁸⁰⁴ Der *Chair* der Labour Party wird vom NEC gewählt und sitzt den NEC-Sitzungen und den Parteikonferenzen vor. Vergleichbar mit dem *Chairman* der Tories ist bei Labour der *General Secretary*, der als *Chief Executive* der außerparlamentarischen Organisation fungiert, aber nicht als richtiger *Leader* wahrgenommen wird.⁸⁰⁵

Verschiedene Positionen sind innerhalb des Committees etabliert: der *Leader* der *Labour Party*, der *Deputy Leader*, der *Chair* des NEC, der *Vize-Chair*, der Schatzmeister, der *Party Chair*, der *Chair* des *Organisation Committees* und der NEC *Co-Convenor* des JPC. Die jährliche Parteikonferenz ist die ultimative Entscheidungssautorität bezüglich der inhaltlichen Politikentwicklung.⁸⁰⁶ Dies entspricht der Tradition *Labours*, dass die Fraktion nicht unabhängig von den Grundwerten der Partei politische Entscheidungen treffen soll und sich die Abgeordneten vor allem als Vertreter der sozialen Ideen ihrer Partei verstehen.⁸⁰⁷ Die komplexere Machtverteilung bei *Labour* sorgt dafür, dass die Fraktion durch die Beschlüsse der Parteikonferenz und des NEC grundsätzlich eingeschränkt werden kann, in der Praxis der Regierungsverantwortung zeigt sich allerdings, dass die Parteiführungen erheblichen Spielraum in der Ausgestaltung der parteipolitischen Inhalte haben.⁸⁰⁸

Britische Parteien sind Fraktionsparteien, die außerparlamentarische Partei und Fraktion deutlich trennen.⁸⁰⁹ Thomas Saalfeld begründet dies mit der fehlenden staatlichen Parteienfinanzierung für die außerparlamentarische Parteiorganisation und dem im Gegensatz dazu besseren Zugang zu Ressourcen durch die Fraktion.⁸¹⁰ Im Handlungskorridor wird dadurch die Fraktion weiter gestärkt, bei *Labour* sind die Einflüsse der außerparlamentarischen Partei stärker als bei den Konservativen. Nichtsdestotrotz ist die Fraktion auch hier der entscheidende Akteur.

⁸⁰⁴ Labour Party 2016a.

⁸⁰⁵ Vgl. Bale/Webb 2014: 13.

⁸⁰⁶ Labour Party 2016a; Labour Party 2016b; Labour Party 2016c; Garner/Kelly 1993: 180; Becker 2002: 170.

⁸⁰⁷ Vgl. Ingle 1989: 133; Saalfeld 1999: 73.

⁸⁰⁸ Vgl. Saalfeld 1999: 74.

⁸⁰⁹ Vgl. Ebd.: 76/93.

⁸¹⁰ Vgl. Ebd.: 94.

5.2 Kontextfilter: Situativer Kontext des House of Commons

Merkmal parlamentarische Mehrheitsverhältnisse

Im Analysezeitraum sind die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse im Vereinigten Königreich von zwei Entwicklungen gekennzeichnet. Zum einen dominierte von 1997 bis 2010 die *Labour Party* in einer Alleinregierung unter Tony Blair bis 2007 und unter Gordon Brown von 2007 bis 2010 das politische Geschehen. In der ersten Legislaturperiode von 1997 bis 2001 errang Labour 418 Sitze, während die *Conservatives* die offizielle Opposition mit 165 Sitzen bildeten. Die Mehrheitsverhältnisse wurden über die Legislaturperioden 2001 bis 2005 und 2005 bis 2010 zwar gehalten, *Labour* musste aber Verluste hinnehmen.⁸¹¹ 2010 bis 2015 brachte eine Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse mit einem *Hung Parliament*, bei dem die *Conservatives* eine nur relative Mehrheit von 306 Sitzen (36,1% der Stimmen) gewannen, gegenüber Labour mit 258 Sitzen (29% der Stimmen). Die *Liberal Democrats* gewannen mit 23% der Stimmen 57 Sitze. Das *Hung Parliament* – eine Situation, bei der keine der beiden großen Parteien die nötige Mehrheit zur Bildung einer Alleinregierung erreicht⁸¹² – ist unter den Bedingungen des britischen Wahlrechts und der dominierenden Regierungsformate ungewohnt. Es kam zur Bildung einer Koalitionsregierung zwischen *Conservative Party* und *Liberal Democrats*, was die *Labour Party* nach dreizehn Jahren wieder auf die Oppositionsbänke zurückwies.

Der Parteivorsitzende der als stärkste Kraft ohne absolute Mehrheit aus den Wahlen hervorgegangenen *Conservative Party*, David Cameron, entschied sich rasch für die Koalition, obwohl einige *Tory*-Abgeordnete auch eine Minderheitsregierung befürwortet hatten. Als Koalitionspartner kamen die *Liberal Democrats* in Frage, mit denen Verhandlungen aufgenommen wurden, die ihrerseits aber auch zumindest

⁸¹¹ Vgl. House of Commons 2016aL. Der Stimmenanteil lag bei 43,2% für *Labour* und bei 30,7% für die *Conservative Party*. 2001 bis 2005: Labour mit 413 Sitzen (40,7%) gegenüber *Conservatives* mit 166 Sitzen (31,7%). 2005 bis 2010: Labour 355 Sitze (35,2%), *Conservatives* 198 Sitze bei 32,4%.

⁸¹² Vgl. Hough/Fisher 2010: 728.

informell mit *Labour* über eine mögliche Koalition sprachen.⁸¹³ Sechs Tage nach der Wahl wurde eine vorläufige Koalitionsvereinbarung vorgestellt und erste inhaltliche und personelle Ergebnisse präsentiert.⁸¹⁴ Die Bildung einer Koalitionsregierung erschien Beobachtern zunächst als unüblich und als Bruch mit den britischen Regierungskonventionen. Auch veränderten sich das Regieren und die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament.⁸¹⁵ Gleichzeitig differenziert Charles Lees, dass Koalitionen im Kontext des Nachkriegs-Großbritannien zwar tatsächlich außergewöhnlich sind, bei Betrachtung der politischen Tradition und der tatsächlichen Koalitionsoptionen 2010 keineswegs aus heiterem Himmel kamen.⁸¹⁶ Diese Erwartungen einer möglicherweise dauerhaften Abkehr vom Prinzip der Alleinregierung bestimmte insbesondere im Vorfeld der letzten Unterhauswahlen 2015 die Berichterstattung, das Ergebnis wiederum – der Wahlsieg der *Conservative Party* und ihre Möglichkeit der Bildung einer Alleinregierung – beruhigte die Gemüter wieder.⁸¹⁷

Das Wahlergebnis der Unterhauswahlen 2015 (Tabelle 12) zeigt die Problematik des Wahlrechts exemplarisch: UKIP bekam mit einem drei Mal so hohen Stimmenanteil wie die SNP nur einen Sitz im Vergleich zu 56 Sitzen für die SNP, die 56 der 59 schottischen Sitze gewannen. In Klammern sind die Ergebnisse der vorgezogenen *General Election* vom Juni 2017 angegeben.

813 Vgl. Fox 2010: 608–613 für Details dieser ersten Verhandlungen; Webb 2010: 8–9.

814 Vgl. Fox 2010: 614–615; Webb 2010: 11ff.

815 Vgl. Strohmeier 2011: 33; Fox 2010: 621. In Erskine May 2011: 49 wird zusammengefasst, dass die Koalitionsregierung die Arrangements verkompliziere, aber nicht zerstöre.

816 Vgl. Lees 2011: 279/282–283.

817 Vgl. die Berichterstattung im Vorfeld der *General Elections* 2015; Kellner 2014; Kirkup et al. 2015.

Tabelle 12 Wahlergebnisse der Unterhauswahlen 2015 und 2017

Partei	Stimmenanteil 2015 (2017)	Sitze im HoC 2015 (2017)
Conservative	36,9% (42,4%)	331 (318)
Labour	30,4% (40,0%)	232 (262)
UKIP	12,6% (1,8%)	1 (0)
Liberal Democrats	7,9% (7,4%)	8 (12)
SNP	4,7% (3,0%)	56 (35)
GRN	3,8% (1,6%)	1 (1)

Quelle: eigene Darstellung, mit Datenmaterial von <http://www.bbc.com/news/election/2015/results> und <http://www.bbc.com/news/election/2017/results>

Das überraschend eindeutige Ergebnis – vorausgesagt wurden die Wiederholung des *Hung Parliament* und komplizierte Koalitionsverhandlungen – verschaffte der *Conservative Party* eine absolute Mehrheit im Parlament und ermöglichte damit die Bildung einer Alleinregierung der Konservativen. *Labour* bleibt offizielle Opposition. Die extrem verkleinerte Fraktion der Liberaldemokraten hat aufgrund des desolaten Wahlergebnisses an Schlagkraft verloren, wohingegen die SNP als zweitstärkste Oppositionsfaktion eine bisher nicht dagewesene Rolle einnimmt. Für den Handlungskorridor bedeuten diese zu- meist klaren Mehrheitsverhältnisse die eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeit und jeweiligen Aufgaben.

Merkmal Ereignisse

Es wurde bereits an einigen Stellen deutlich, dass sich die Regeln der parlamentarischen Organisation verändert haben. Parlamentarische Reformen sind im exekutiv-dominierten System Großbritanniens stets eine große Herausforderung: mit Reformen werden im Zweifel die parlamentarischen Strukturen zu Lasten der Regierung gestärkt, gleichzeitig ist immer die Unterstützung der Regierung notwendig – eine schwer zu durchbrechende Vorbedingung. Reformen zur Stärkung der Effizienz – dass die Regierungsangelegenheiten problemlos durch die parlamentarischen Abläufe gleiten – sind wiederum deutlich interessanter für die Regierung als Reformen im Bereich der Effektivität, was die parlamentarischen Möglichkeiten, die Regierung zu kontrollieren

und verantwortlich zu halten, zur Folge hätte.⁸¹⁸ Philip Norton spricht von drei Bedingungen, die erfolgreiche Parlamentsreformen erfüllen müssten: ein Gelegenheitsfenster zu Beginn eines neu gewählten Parlaments, eine kohärente Reformagenda sowie eine konsequente Führung des Reformvorhabens. Diese Führung erfolgt aus der Exekutive heraus, da der Glaube an einen starken Parlamentarismus unter den Abgeordneten nicht unbedingt weit verbreitet ist. Dieses Paradox – dass die Schwächung der exekutiven Dominanz durch Stärkung des Parlaments aus der Exekutive kommen muss – erschwert die Reformvorhaben für das *House of Commons*.⁸¹⁹

Im Untersuchungszeitraum begann *Labour* 1997 mit sanften Reformbemühungen – nachdem es abgesehen von der Einführung von *Departmental Select Committees* 1979 kaum ernsthafte oder gar zusammenhängende Innovationen gab. Das von Labour eingerichtete *Modernisation Committee* war damit beauftragt, Reformvorschläge zu erarbeiten, ihm saß allerdings der *Leader of the House*, also ein *Cabinet Minister*, vor, was das erwähnte Paradox versinnbildlichte. Es brachte kleinere Reformen voran – z.B. die Zubilligung neuer Ressourcen für *Select Committees* und die Einführung der Beweisaufnahme von *Public Bill Committees* –, war aber zutiefst abhängig von der Person, die das Amt des *Leader of the House* ausübte. Unter Robin Cook von 2001 bis 2003 war es zunächst äußerst aktiv und veröffentlichte Berichte mit Reformvorschlägen, in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode (bis 2005) blieb es erstaunlich still um das *Modernisation Committee* und auch danach entstand keine tiefgreifende Aktivität.⁸²⁰

In verschiedenen innerparlamentarischen und innerparteilichen Think Tanks ging die Debatte um die Stärkung des Parlaments allerdings weiter und zwei Themen kristallisierten sich als entscheidend heraus: die Zusammensetzung der *Select Committees* und insbesondere die Wahl ihrer Vorsitzenden sowie die Regierungsdominanz bei der Tagesordnung und Agendasetzung des Parlaments. Konkreter Auslöser für die Etablierung eines neuen Ausschusses zu diesem Thema war der Spesenskandal der Abgeordneten, der das Parlament 2009/2010 aufwühlte. In dieser tiefen Vertrauenskrise gegenüber dem Parlament

818 Vgl. Russell 2011: 613; Kelso 2009.

819 Vgl. Russell 2011: 614; Power 2007: 493.

820 Vgl. Power 2007: 493–495, 503; Russell 2011: 613–614.

nahm der damalige Premierminister Gordon Brown den Vorschlag des *Labour*-Abgeordneten Tony Wright an, einen neuen Ausschuss zur parlamentarischen Reform einzurichten.⁸²¹

Das *House of Commons Reform Committee* oder *Wright Committee*, wie es nach seinem Vorsitzenden Tony Wright vornehmlich genannt wurde, veröffentlichte bereits Ende 2009 einen Bericht mit Vorschlägen zur Reform des *House of Commons*. Als Prinzipien hielt es fest, dass das Parlament Kontrolle über seine eigene Agenda erlangen, dass ein stärkerer kollektiver Charakter Einzug erhalten, stärkere Transparenz gewährleistet werden, die Regierung weiterhin ihr eigenes *Business* haben und gegenüber der begrenzten parlamentarischen Zeit Sensibilität herrschen sollte. Eine Auswahl der Reformvorschläge zeigt, dass auf bereits diskutierte Reformvorschläge zurückgegriffen werden konnte:

- Wahl der *Deputy Speaker*
- Wahl der Vorsitzenden und Mitglieder der *Select Committees*
- *Backbencher* sollen ihr eigenes *Business* auf die Agenda setzen können
- Dies soll durch die Einrichtung eines *Backbench Business Committee* kanalisiert werden
- Einrichtung eines *House Business Committee*.⁸²²

Die Arbeit des Ausschusses war durch verschiedene Hürden gekennzeichnet, aber die Schlüsselvorschläge wurden alle im Parlament angenommen und schlussendlich auch implementiert – mit Ausnahme der Einrichtung eines *House Business Committee*: die Vorsitzenden der *Select Committees* repräsentieren nun das ganze House und müssen ihm gegenüber Rechenschaft ablegen, die Mitglieder der *Select Committees* sind ihren Parteikollegen und nicht nur den Whips verantwortlich und die eingerichtete *backbench time* lockert zumindest in einem gewissen Maße die Kontrolle der Regierung über die parlamentarische Zeit.⁸²³ Für den Handlungskorridor ist damit wichtig, dass sich der situative Kontext in einem Jahrzehntelang nicht angegangenen Reform-

⁸²¹ Vgl. Russell 2011: 615–618.

⁸²² Vgl. House of Commons Reform Committee: Rebuilding the House, S. 83–88.

⁸²³ Vgl. zu den Hürden des Prozesses Russell 2011: 619–626, vgl. zu den Ergebnissen Russell 2011: 628.

prozess bewegt, der die letzten Legislaturperioden entscheidend geprägt hat.

Das Mehrheitsarrangement folgt einer gegensätzlichen (*adversarial*) Logik und prägt die politische Kultur und damit auch die politische Führung.⁸²⁴ Allerdings kritisieren Flinders und Curry die Polarisierung zwischen den – wie sie sie nennen – meta-konstitutionellen Orientierungen Mehrheit und Konsens, die die komplexe Realität vernachlässige. Sie beobachten folgendes: „This is the creation of a multi-level polity based upon a more consensual model of democracy *within* what is, admittedly, an increasingly frail conception of the Westminster model“.⁸²⁵ Mit den Verfassungsreformen unter *New Labour* sei eine bi-konstitutionelle Entwicklung zu beobachten, da auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen unterschiedliche Modelle bestünden: sub-national prägten zunehmend Konsenselemente das Bild, während auf der nationalen Ebene die Charakteristika des Mehrheitsmodells weiter vorherrschten.⁸²⁶ Dabei beobachten Jordan und Cairney einen Interpretationskonflikt der Forschung zum vorherrschenden Modell: neben das Westminster-Modell seien andere Modelle getreten, dennoch sei der das Modell ausmachende Kern – die Machtkonzentration – weiterhin vorhanden. Besonders die Logik der von Lord Hailsham beschriebe-

824 Vgl. Mc Allister 2014: 53–54; Armitage 2012: 139. Tony Wright verweist in diesem Zusammenhang auf die Rolle der Parteien. Dadurch, dass die Parteien alle Elemente des politischen Prozesses dominieren, entstehe ein quasi permanent währender Wettbewerb zwischen den Parteien sowie zwischen den Parteien und den Medien, der die gegensätzliche Logik weiter unterstütze, vgl. Wright 2013: 37/81. Es kontrollieren – trotz aller Veränderungen im Parteiensystem – die beiden großen Parteien in ihrem Gegenüber als Regierungs- und Oppositionsfraktionen das Parlament, so wie dies auch in der Sitzordnung im *House of Commons* sichtbar wird, vgl. Rush 2005: 137/142. Neben der Struktur des Parteiensystems können die das Vereinigte Königreich prägenden inhaltlichen Themen die gegensätzliche politische Kultur erklären. Die ideologischen (Klassen-) Kämpfe zwischen Links und Rechts – zwischen sozialer Gerechtigkeit und der Betonung der Freiheit – wurden hart ausgetragen, auch wenn gleichzeitig viel Einverständnis angesichts des Regierungssystems und der politischen Prozesse im Allgemeinen und der Machtverteilung im Besonderen herrschte. Heute zeigt sich die Härte der inhaltlichen Debatte weniger im Zusammenhang mit Klasse als bei den Themen Europa und dem Umgang mit der Finanzkrise, vgl. Wright 2013: 39–41/47/50; Watts 2006: 18–19.

825 Flinders/Curry 2008: 105. Hervorhebung im Original.

826 Vgl. Ebd.: 109.

nen *elective dictatorship* versperrt den Blick dafür, dass es auch im Vereinigten Königreich viele Verhandlungsrunden und informale Diskussion zwischen verschiedenen Akteuren gibt.⁸²⁷ Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass Arend Lijphart den britischen Fall von Anfang an missverstanden habe und das Mehrheitsmodell als historische Momentaufnahme nicht akkurat genug das Funktionieren britischer Politik beschreiben könne. Die mehrheitlich orientierte Logik des Systems existiert vor allem in der Rhetorik (z.B. bei den *Prime Minister's Questions*) und bleibe erhalten, ohne dass auf Elemente des Konsenses verzichtet wird. Das Streben nach breiter Zustimmung und Beratung sowie die Segmentierung und Spezialisierung der Entscheidungsprozesse ist nicht nur in reinen Konsensdemokratien zu finden, sondern genauso Teil des britischen Systems.⁸²⁸ Sie kommen zu dem Schluss: „*the instinct to seek consent became one of the core values of the Westminster framework*“.⁸²⁹ Auch Felicity Matthews argumentiert, dass die grobe Porträtiierung des britischen Systems als *adversarial* und elitär zu kurz gegriffen sei.⁸³⁰

Zwei Entwicklungen – eine kurzfristige und eine längerfristige – stören das Westminster-Modell. Zum einen spiegelte der kurzfristige Faktor des *Hung Parliaments* und der Koalitionsregierung der Jahre 2010 bis 2015 die Erosion der mehrheitlichen Vision wieder, die aber, wie bereits angerissen wurde, 2015 erneut aufblitzte, um 2017 erneut zurückzurudern. Die *Conservative Party* bildet eine Minderheitsregierung unter Duldung der DUP.⁸³¹

Deshalb ist zum zweiten der langfristige Faktor der Verfassungsreformen entscheidend. Es lassen sich eine Vielzahl konstitutioneller Veränderungen im britischen System beobachten, die die Frage aufwerfen, inwiefern man noch vom Westminster-Modell sprechen

⁸²⁷ Vgl. Jordan/Cairney 2013: 234/249; Rogers/Walters 2015: 76.

⁸²⁸ Vgl. Jordan/Cairney 2013: 244/246/250–251, 254.

⁸²⁹ Ebd.: 246. Kursiv im Original.

⁸³⁰ Vgl. Matthews 2018: 67.

⁸³¹ Vgl. Strohmeier 2011: 32/40. Für Strohmeier sind die Koalitionsregierung und das *Hung Parliament* wichtiger für die Entwicklung des Westminster-Modells als die Verfassungsreformen. Angesichts des Wahlergebnisses 2015 ist dies allerdings diskussionswürdig.

Vgl. zur Regierungsbildung 2017 und zur Duldung der konservativen Regierung durch die nordirische DUP Syal 2017; Walker 2017.

kann.⁸³² Sie betreffen vor allem die Verfassungsreformen der *Labour*-Regierung unter Tony Blair, deren Ziel die Modernisierung des gesamten Regierungswesens war. Sie waren gekennzeichnet von zwei im Prinzip gegensätzlichen Motiven: einerseits sollte im Zuge von Territorialreformen die Macht im Vereinigten Königreich aufgeteilt werden und die Regionen eigene Parlamente bekommen, andererseits aber die Rolle der Regierung in den Entscheidungsprozessen durch die Zentralisierung der Abläufe strategisch gestärkt werden. Charakteristisch für das Reformprogramm waren der fehlende rote Faden, die Erhaltung von Kernkomponenten des Systems und die Einspeisung von Konsens-elementen.⁸³³ Flinders schlussfolgert, dass die Reformen weniger einflussreich waren als gemeinhin angenommen, obwohl sie eine konstitutionelle Dynamik ausgelöst hätten.⁸³⁴ Das folgenreichste Vorhaben der Verfassungsreformen der *Labour*-Regierung ist die Devolution. Im Zuge dieser Reformen wurden legislative Funktionen an regionale Körperschaften übertragen und eine Nationalversammlung in Wales, ein Parlament in Schottland und eine Nordirische Versammlung etabliert.

„Devolution is the process by which political power is transferred from the centre to local or regional bodies, which carry out governmental functions while leaving sovereignty in the hands of central government“.⁸³⁵

Diese Devolution wird von der Mehrheit der Beobachter als radikale Verfassungsreform beschrieben, die – mit kleinen Ausnahmen – eine bisher unbekannte Form des Regierens darstellte.⁸³⁶

832 Vgl. Saalfeld 2003: 621/643; Judge 2005: 24.

833 Vgl. Peele 2004: 56; Flinders 2005a: 66; Ebd.: 65 für eine Auflistung der Gesetze, so z.B. der Scotland Act 1998, Government of Wales Act; House of Lords Act 1999, Freedom of Information Act 2000. Vgl. dazu auch Sturm 2009: 48–49.

834 Vgl. Flinders 2005a: 90.

835 Pilkington 2000: 29. Hervorhebung im Original. Der Hintergrund der Devolution für Schottland und Wales war die Stärkung der Union durch Dezentralisierung, wohingegen die Devolution für Nordirland eher als Bestandteil des politischen Friedensprozesses diente, vgl. Hadfield 2011: 214. Vgl. Pilkington 2000: 32–33 für eine Auflistung der Gründe, wozu wirtschaftliche Probleme, die Dominanz konservativer Regierungen in Westminster bei gleichzeitigen linken Mehrheiten in den Regionen und Stärkung nationalistischer bis secessionistischer Tendenzen gehören.

836 Vgl. Bogdanor 2011: 224; Jeffery 2010: 33.

Die Beschreibung des Vereinigten Königreichs als unitarischer Staat ist grundsätzlich nicht falsch, da es entsprechend der Definition nur eine souveräne Autorität gibt – allein das Westminsterparlament hat das Recht, Gesetze zu erlassen. Allerdings hat das britische Parlament, wie Pilkington anmerkt, seinen Ursprung nicht in einer einzigen Körperschaft, sondern in dem Zusammenschluss früher getrennter Versammlungen: die Unionen des englischen Parlaments mit Wales, Schottland und Irland. Außerdem hatten diese Regionen, und dies unterscheidet sie ebenfalls von einem unitarischen Staat, gewisse administrative Autonomie, weshalb sinnvoller von einem *Union State* zu sprechen ist. Ein föderales System wiederum würde den Regionen eigene oberste Rechte innerhalb ihrer Kompetenz geben. Auch existieren keine Institutionen auf zentralstaatlicher Ebene, die die Interessen der Gliedstaaten vertreten.⁸³⁷ Kennzeichen der Devolution ist deshalb, dass die sogenannte Kompetenz-Kompetenz beim Zentralstaat bleibt und die Souveränität des Parlaments an die regionalen Versammlungen delegiert, aber nicht abgegeben wird.⁸³⁸ Bogdanor weist darauf hin, dass dies in der Praxis dennoch sehr viel mehr als nur die Delegation bedeutet und auf eine quasi-föderale Beziehung der Parlamente hinausläuft.⁸³⁹

Mit den der Devolution zustimmenden Referenden 1997, dem *Scotland Act 1998*, dem *Government of Wales Act 1998* und den am 6. Mai 1999 stattfindenden Wahlen zu einem schottischen Parlament bzw. zu einer walisischen Versammlung behielt das Westminster Parlament die sogenannten *reserved powers*, zu denen Außen- und Verteidigungspolitik, Immigration, soziale Sicherungssysteme, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Verfassungs- und Finanzfragen gehörten. Die *devolved matters* wiederum umfassen Bildung, Kultur, Umwelt, Gesundheit, Wohnungsbau und Teile des Verkehrswesens.⁸⁴⁰ Seit 1999 existieren also eigenständige Parlamente bzw. Versammlungen in den briti-

⁸³⁷ Vgl. Pilkington 2000: 27–28. Hadfield klassifiziert die Devolution darüber hinaus sogar eher als Status quo ante aus historischer Sicht, vgl. Hadfield 2011: 214.

⁸³⁸ Vgl. Bogdanor 2011: 225.

⁸³⁹ Vgl. Ebd.: 228.

⁸⁴⁰ Vgl. *Scotland Act 1998*, vgl. Hadfield 214–215. Vgl. zu Nordirland, das auch Devolution erfuhr, aber aufgrund der historischen Besonderheiten als Sonderfall gilt Peele 2004: 417. Vgl. *The Scottish Parliament 2016* für eine vollständige Liste der devolved und reserved powers.

schen Regionen und haben seitdem dort und – vor allem in Schottland – distinktive politische Systeme geschaffen.

Insgesamt sind die Veränderungen der Devolution als Prozess und nicht als einzelnes Ereignis zu sehen.⁸⁴¹ Dies zeigt sich in ihrem ungleichmäßigen und asymmetrischen Verlauf. Die Ungleichmäßigkeit zeigt sich im unterschiedlichen Einfluss der Devolution auf die Regionen: Schottland hat sich als eigenständiges Gebiet des Vereinigten Königreichs mit vielen übertragenen Gesetzgebungskompetenzen etabliert, während Wales aufgrund seiner Größe, abweichender Interessen und insbesondere aufgrund der 1999 im Vergleich zu Schottland beschränkten Kompetenzen schlechter gestellt ist. Allerdings hat die walisische Versammlung seit einem Referendum im März 2011 deutlich mehr Kompetenzen, so auch im Bereich Gesundheit und Bildungswesen.⁸⁴² Insbesondere betrifft dies mit England den größten Teil des Vereinigten Königreichs, das aber über keine eigene Regionalversammlung verfügt, sondern vom Westminster-Parlament vertreten wird. In diesem Zusammenhang problematisiert die sog. *West-Lothian-Frage*,⁸⁴³ dass schottische Bürger sowohl Repräsentanten ins schottische als auch ins britische Parlament entsenden können, während englische Bürger nur von Westminster vertreten werden. Das hat zur Folge, dass schottische Abgeordnete in Westminster über Dinge abstimmen können, die England betreffen, aber englische Abgeordnete aufgrund der „devolved matters“ nicht über schottische Angelegenheiten.⁸⁴⁴

841 Vgl. Scully/Jones 2011: 128 in Bezug auf Davies 1999.

842 Vgl. Becker 2002: 69; Ohne Autor 2011.

843 Die Herkunft des Begriffs *West Lothian question* kann folgendermaßen zusammengefasst werden: „Named after Tam Dalyell, MP for West Lothian, who raised the question of the participation of MPs in Scotland, Wales and Northern Ireland in the UK Parliament after devolution. In a debate on devolution to Scotland and Wales on 14 November 1977, Mr Dalyell said: For how long will English constituencies and English Honourable members tolerate at least 119 Honourable Members from Scotland, Wales and Northern Ireland exercising an important, and probably often decisive, effect on British politics while they themselves have no say in the same matters in Scotland, Wales and Northern Ireland“, House of Commons 2016ak.

844 Vgl. Scully/Jones 2011: 113–114/126. Vgl. zu einer möglichen Devolution für England Bogdanor 2011: 230ff. Im Wahlkampf 2015 und im Regierungsprogramm der konservativen Regierung wurde dies mit dem Slogan „English votes for English laws“ verdeutlicht, vgl. Conservative Party 2015.

Vgl. zur Diskussion Mason/Brooks 2015.

Die zweite Herausforderung, die in die erste Problematik übergeht, liegt in der Asymmetrie der Devolution: es gibt keine übergreifende Devolutionsidee mit einem ganzheitlichen Reformprogramm. Alle drei Regionen haben unterschiedliche Arrangements, die ihre historischen Traditionen und Verfassungsprinzipien widerspiegeln, auch existieren keine institutionellen Rahmenbedingungen des Austauschs zwischen zentraler und dezentralen Regierungen. Außerdem entsteht aus der ungleichmäßigen Gestaltung die bereits angesprochene asymmetrische Verteilung von Macht. Daraus hat sich eine intensive Dynamik entwickelt, die sich zum Beispiel in eigenständigen Wahl- und Parteien-systemen zeigt.⁸⁴⁵

Im Laufe der letzten 17 Jahre haben sich Veränderungen ergeben, die die territoriale Struktur des Vereinigten Königreichs langfristig in Frage stellen. Als aktuelle Kulmination dient das – im Endeffekt allerdings verlorene – Unabhängigkeitsreferendum im September 2014, das die SNP-Regierung in Schottland nach Vereinbarung mit der Zentralregierung in Westminster am 18. September 2014 abhielt und das die Dynamik und die Fliehkräfte endgültig offenlegte.⁸⁴⁶ Auch das Ergebnis des Brexit-Votums hat erneut das Thema Unabhängigkeit auf die Tagesordnung gebracht, für den Moment wurde es aber vertagt.⁸⁴⁷

Entscheidend ist, dass die Institutionen in Westminster durch die Devolution zwar formal unverändert geblieben sind, in der Praxis aber

845 Vgl. Jeffery 2010: 37–38; Scully/Jones 2011: 114; Bogdanor 2011: 223. Vgl. zu den Entwicklungen in den Regionen Scully/Jones 2011: 115–118.

846 Vgl. Jeffery 2010: 33. Dabei siegten die Gegner der Unabhängigkeit mit 55% der Stimmen, womit die Einheit des Königreichs – für den Moment zumindest – gesichert ist. Als Konsequenz aus dem Referendum wurde die Stärkung der Devolution zugesichert. Die SNP-Regierung in Holyrood – dem Sitz des schottischen Parlaments – drängt intensiv auf die Weiterentwicklung der Devolution im Nachklang des Unabhängigkeitsreferendums. Die *Scotland Bill*, die am 28. Mai 2015 ins *House of Commons* von der *Tory*-Regierung eingebracht wurde, ist das Ergebnis fraktionsübergreifender Übereinkünfte, die den schottischen Forderungen Rechnung tragen. Seine Grundlage hat das Gesetz im Bericht der *Smith Commission* vom 27. November 2014, in dem Vorschläge zur Implementierung weiterer Devolutions-Schritte vorgelegt wurden. Diese beinhalten die Anerkennung des schottischen Parlaments und der schottischen Regierung als permanent und die Übertragung legislativer Macht bzw. Präzisierung im Bereich der *Income Tax*, *VAT*, *Air Passenger Duty*, bestimmte Aspekte von *welfare* und *housing-related benefits*, vgl. Ohne Autor 2014; Mitchell 2015: 93f; Smith Commission 2015.

847 Vgl. Carrell 2017.

dennoch beeinflusst worden sind. Im Gegensatz dazu ist aus dem schottischen Parlament ein zentraler Akteur für die schottische, aber auch die Westminster-Politik geworden. Es haben sich seit den Reformen der 1990er Jahre quasi-föderale Strukturen entwickelt, allerdings fehlen weiterhin Institutionen, die, wie in föderalen Systemen üblich, die Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Regionen kanalisieren könnten.⁸⁴⁸ Für das Unterhaus bedeutet dies in der Praxis eine Einschränkung der Parlamentssouveränität durch die Devolution, da es in Angelegenheiten, die an die regionalen Parlamente übertragen sind, keine Gesetze mehr verabschieden kann. Formal steht dem Unterhaus dies weiterhin zu, durch die Regelung der sogenannten Sewel-Konvention verzichtet es allerdings darauf.⁸⁴⁹ Die Parlamentssouveränität steht also nur noch neben dem Prozess der Devolution: „Devolution is not simply a gift from the Westminster Parliament but a reflection of an autochthonous movement which continues to develop“⁸⁵⁰ Für den Handlungskorridor bedeutet dies, dass neue Institutionen geschaffen wurden, die die Macht faktisch aufteilen. Es sind zwar keinen neuen Vetspieler auf zentralstaatlicher Ebene entstanden, aber die Veränderungen in den Regionen beeinflussen den Handlungsspielraum des *House of Commons*.

5.3 Die Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im House of Commons

Die Akteurskonstellation dokumentiert die Interaktionen zwischen den Akteuren und den Gegebenheiten des institutionellen Kontextes spezifisch für den vorliegenden parlamentarischen Zusammenhang. In Tabelle 13 wird sie entsprechend dem Führungstyp und seinem Profil festgehalten. Sowohl die Konstellation des institutionellen Kontextes wird abgebildet, als auch die Zeitintervalle, die den situativen Kontext eingrenzen und für das Fallstudiendesign unerlässlich sind.

848 Vgl. Scully/Jones 2011: 114/126; Bogdanor 2011: 240.

849 Vgl. Bogdanor 2011: 225; Hadfield 2011: 219.

850 Hadfield 2011: 231.

Tabelle 13 Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im House of Commons

Typ	Profil	Akteurskonstellation House of Commons	Situativer Kontext inkl. Zeitintervalle
Organisation	Zuständigkeit für Administration und Koordination der Abläufe im parlamentarischen Betrieb	<p>Institutioneller Kontext</p> <p>Interaktion zwischen und innerhalb</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fraktion und ihren internen Einheiten 1922 Committee und PLP – Whip und Fraktion (Fraktionsvorsitzender, Backbencher) – Whips untereinander – Speaker und allen anderen Orten und Positionen 	Vor und nach Wright Committee-Reformen
Gestaltung	Teilhabe an parlamentarischen Prozessen (Initiative und Begleitung von Gesetzen, Debatte)	<p>Interaktion im Bereich der Initiative zwischen und innerhalb</p> <ul style="list-style-type: none"> – Regierungsfraktion, ihre internen Einheiten, Fraktionsvorsitzenden – Oppositionsfraktion mit Themensetzungsoptionen – Backbenchern und ihren Fraktionen – Regierung 	Vor und nach Wright Committee-Reformen Backbench Business Committee neu etabliert Wahl der Vorsitzenden

Typ	Profil	Aktenskonzellation House of Commons	Situativer Kontext inkl. Zeitintervalle
		Institutioneller Kontext	
Gestaltung		<p>Interaktion im Bereich der Begleitung, Debatte und Tagesordnung zwischen und innerhalb</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fraktion, ihren internen Einheiten, Abgeordneten – Public Bill Committees – Backbench Business Committee – Zweite Kammer (House of Lords) – Speaker und Abgeordnete während der Debatte – Regierung für die Tagesordnung – Backbencher 	<p>Vor und nach Wright Committee-Reformen</p> <p>Möglichkeiten der Select Committees</p> <p>Speaker nach Priorität und Wahrnehmung seiner Funktionen</p>
Kontrolle	<p>Kontrolle der Regierung im Rahmen des parlamentarischen Fragerights</p> <p>Sonstige Prüfung der Regierungsarbeit</p>	<p>Interaktion zwischen und innerhalb</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oppositionsfaktion und ihren Abgeordneten – Backbencher der Regierungsfraktion – Speaker: Gestaltung der Fragerichte – Select Committee außerhalb des Fragerights 	<p>Vor und nach Wright Committee-Reformen</p> <p>Möglichkeiten der Select Committees</p> <p>Speaker nach Priorität und Wahrnehmung seiner Funktionen</p>

Quelle: eigene Darstellung.

6. Der Handlungskorridor parlamentarischer Führung im finnischen Eduskunta

Im Folgenden werden die Dimensionen des Handlungskorridors parlamentarischer Führung im finnischen Parlament, dem *Eduskunta*, analysiert. Zunächst geht es um den ersten Bereich des Kontextfilters, den institutionellen Kontext, für den Orte und Positionen, die parlamentarischen Regeln sowie die institutionellen und parteipolitischen Vetspieler vorgestellt werden. Im zweiten Schritt steht der situative Kontext im Fokus, bevor abschließend die Akteurskonstellation parlamentarischer Führung subsumiert wird.

6.1 Kontextfilter: Institutioneller Kontext des Eduskunta

6.1.1 Orte und Positionen

Laut finnischer Verfassung (*Perustuslaki, PL*) § 24 handelt es sich beim *Eduskunta* um ein unikamerales Parlament mit 200 Abgeordneten, das für eine Legislaturperiode von vier Jahren gewählt wird. Die parlamentarische Organisationsform und Aufgabenstellung werden sowohl durch die Verfassung als auch die Geschäftsordnung des Parlaments (*Eduskunnan työjärjestys, TJ*) festgelegt.⁸⁵¹ Die Sitzordnung folgt nach kontinentaleuropäischem Vorbild der Fraktionszugehörigkeit.⁸⁵²

Die Kennzeichen des *Eduskunta* – fein austarierte interne Strukturen und Entscheidungsregeln – entsprechen Polsbys Arena-Typen so-

⁸⁵¹ Vgl. König/Bräuninger 1999: 45; Auffermann 2009: 228; gemäß Aula 2003: 101 stärkte die Kodifizierung eigener Regeln das *Eduskunta*.

⁸⁵² Vgl. Jahn 2002: 54. Dies ist deshalb interessant, weil z.B. in Schweden und Norwegen die Abgeordneten nach der geographischen Herkunft der Abgeordneten, d.h. nach ihren Wahlkreisen und nicht nach der Fraktionszugehörigkeit platziert sind, vgl. Ebd.

wie Mezeys Typen eines reaktiven Parlaments, da es mit seinen Ausschüssen auf die Initiativen der Regierung reagiert, eigene Aktionen aber nur selten initiiert.⁸⁵³ Darüber hinaus entspricht es der Analyse David Arters folgend den drei wesentlichen Kriterien eines Arbeitsparlaments: Es gibt – erstens – ein spezialisiertes Ausschusssystem, das der Struktur der Ministerien nachempfunden ist. Außerdem spielt zweitens die Arbeit in den Ausschüssen eine wichtigere Rolle für die Abgeordneten als die Teilnahme an Parlamentsdebatten – das Parlament sieht seine Hauptaufgabe in der detaillierten Gesetzgebungsarbeit und weniger in der Darstellung der Plenumssitzung nach außen. Drittens und daraus resultierend sind die Abgeordneten Experten in ihrem Politikfeld und arbeiten intensiv und in einer starken legislativen Kultur an den Entscheidungsprozessen mit.⁸⁵⁴ Die Entscheidungsfindung verläuft innerhalb des Zusammenspiels von Ausschüssen und Fraktionen, die das Herzstück des finnischen Parlaments bilden.⁸⁵⁵ Auf der vom Alterpräsidenten geleiteten konstituierenden Sitzung werden der Parlamentspräsident und die Ausschüsse gewählt sowie sich grundsätzlich über die organisatorischen Elemente für die nächste Legislaturperiode verständigt.⁸⁵⁶

Präsidium und Parlamentspräsident

Präsidium

Typen und Zusammensetzung

Das Präsidium (*Puhemiehistö*) gehört zur Steuerungsebene des *Eduskunta* und besteht aus dem Parlamentspräsidenten und seinen Stellvertretern. Dem Präsidium als Ort sind weder in der Verfassung noch in der parlamentarischen Geschäftsordnung spezifische Funktionen zugeteilt. Allerdings gibt es mit der Präsidialkonferenz (*Puhemies-*

⁸⁵³ Vgl. Helander et al. 2007: 128.

⁸⁵⁴ Vgl. Arter 2012b: 279; Raunio/Wiberg 2014: 16; Jyränki/Nousiainen 2006: 332; Heidar/Damgaard et al. 2000: 39; Jensen 2000: 235; Jahn 2002: 52; Rasch 2004: 136.

⁸⁵⁵ Vgl. Heidar/Damgaard et al. 2000: 18; Wiberg 1994a: 15; Raunio 2001: 175; Wiberg 2014b: 170; Raunio/Wiberg 2000: 63.

⁸⁵⁶ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 25–29; PL § 35.

neuvosto) einen zweiten entscheidenden Ort auf der Steuerungsebene, dem neben den Mitgliedern des Präsidiums die Ausschussvorsitzenden angehören.⁸⁵⁷

Funktionen

Nach § 34 der Verfassung fallen die Organisation und die Leitung der parlamentarischen Arbeit im *Eduskunta* in den Zuständigkeitsbereich der Präsidialkonferenz.⁸⁵⁸ Die parlamentarische Geschäftsordnung konkretisiert diesen Auftrag in § 6 in einem umfassenden Katalog an Pflichten, die den Funktionen aus dem Handlungskorridor folgendermaßen zugeordnet werden können. Im Bereich der Organisation entwickelt sie Vorschläge und Vorschriften sowohl für die interne Administration des *Eduskunta* als auch für das Arrangement der parlamentarischen Angelegenheiten. Auch beschäftigt sie sich mit der Tagesordnung. Aufgaben im Zusammenhang mit der Agendakontrolle fließen in diese Elemente ebenfalls ein, ergänzt werden sie durch Vorschläge, an welchen Ausschuss ein Gesetz überwiesen werden soll, die Entscheidung über die Plenarsitzung, bei der eine zuvor vertagte Angelegenheit besprochen wird, sowie über Gesetze, die die Geschäftsordnung oder parlamentarische Offizielle betreffen. Vorschläge zur Einrichtung vorübergehender Ausschüsse komplettieren das Aufgabenprofil. Den Vorsitz in Debatten übernimmt die Präsidialkonferenz nicht, da dies in das Aufgabenfeld des Präsidiums bzw. des Parlamentspräsidenten gehört.

Die Präsidialkonferenz trägt die Verantwortung, dass die innere Organisation des *Eduskunta* im Rahmen seiner Normen und Regeln funktioniert.⁸⁵⁹ Neben den administrativen Aufgaben übernimmt sie wichtige Aufgaben im Gesetzgebungsprozess. Jede Gesetzesinitiative wird zunächst in der Präsidialkonferenz behandelt, der die Entscheidung trifft, wann der Parlamentspräsident das Gesetz im *Lähetekesku-stelu* (einführende Debatte) des Plenums einbringt. Insbesondere das Vorschlagsrecht für den Ausschuss, in dem die Initiative behandelt wird, unterstreicht seine Rolle. Er entscheidet über diese Schritte mit

⁸⁵⁷ PL § 34; TJ § 5.

⁸⁵⁸ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 32.

⁸⁵⁹ Vgl. Makkonen/Wiberg 2003: 141–142.

Mehrheit bzw. mit der Stimme des Parlamentspräsidenten als ausschlaggebende Stimme (TJ § 6). Dies bedeutet auch, dass die Präsidialkonferenz die Einbringung eines Gesetzes verzögern könnte – in der Praxis geschieht dies aus Konventionsgründen allerdings nicht. Sollte die Präsidialkonferenz nicht von der Verfassungskonformität einer Vorlage überzeugt sein, wird der Verfassungsausschuss angerufen.⁸⁶⁰

Hidén et al. ordnen der Präsidialkonferenz eine planerisch konzipierende, eine entwickelnde sowie eine instruierende Funktion zu. Eine politische Rolle spielt sie zwar nur begrenzt, kann aber ggf. auch an politischen Verhandlungen teilnehmen. Auch wirkt sie als Verhandlungs- und Vorbereitungsinstitution des Parlamentspräsidenten und für die Angelegenheiten anderer parlamentarischer Organe. Durch die angedeuteten Möglichkeiten im Gesetzgebungsprozess steht die Präsidialkonferenz im Zentrum der parlamentarischen Arbeit. Die Stärke des Parlaments spiegelt sich in ihrer Arbeit wider.⁸⁶¹

Parlamentspräsident

Bestellung und Typen

Die finnische Verfassung schreibt für jede Legislaturperiode die Wahl eines Parlamentspräsidenten (*Puhemies*) und zweier Stellvertreter (*Vaparuhemiehet*) vor. Alle drei werden geheim im Parlament mit absoluter Mehrheit gewählt. Formal handelt es sich beim Parlamentspräsidenten um das zweitwichtigste Amt im Staat nach dem Staatspräsidenten.⁸⁶² Es hat sich etabliert, dass er einer anderen Partei als der des Premierministers angehört, der stellvertretende Vorsitz wird von den Koalitionspartnern unter Beachtung des Parteienproporztes übernommen.⁸⁶³ Ausgehend von den verschiedenen Präsidententypen gehört

⁸⁶⁰ Vgl. Ebd.: 141–142.

⁸⁶¹ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 107–111. Auf der administrativen Ebene des Parlaments befindet sich das „Kansliatoimikunta“, das aus den Parlamentspräsidenten und vier für diese Aufgabe gewählten Abgeordneten besteht. Ihm unterstellt ist „Eduskunnan kanslia“, dessen Aufgabe es ist, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Aufgabe des Staatsorgans erfüllt werden kann, vgl. Eduskunta 2016c; Hidén/Honka-Hallila 2006: 37; TJ § 73, 74.

⁸⁶² Vgl. PL § 34; TJ § 4; Ollila/Paloheimo 2006: 62.

⁸⁶³ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 1990: 32.

der finnische Parlamentspräsident damit zum Typ der geringen Parteiposition. Der Präsident darf sich nicht an Debatten und Abstimmungen beteiligen, um seine über den Parteien stehende Rolle nicht zu gefährden, gibt seine Parteizugehörigkeit allerdings nicht auf.⁸⁶⁴

Funktionen

Zu den Aufgaben des Parlamentspräsidenten im organisatorischen Bereich gehören die Einberufung parlamentarischer Sitzungen, die Vorstellung der parlamentarischen Agenda, die Beaufsichtigung der Debatte und die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Regeln.⁸⁶⁵ Der Parlamentspräsident kann mithilfe seines Gestaltungsspielraums auch darauf einwirken, wie die parlamentarische Diskussion verläuft. Dies umfasst die Zulassung von aktuellen Debatten, Gegenrede und der Gestaltung der Debatte nach den Regierungsberichten. Da er über die Reihenfolge der Beiträge entscheidet, kann eine schnelle Reaktion für eine lebhafte Diskussion sorgen.⁸⁶⁶ Der Parlamentspräsidenten hat damit eine zentrale Führungsposition im organisatorischen Bereich, weil er die parlamentarische Arbeit leitet und überwacht und als Vorsitzender der – als entscheidenden Führungsart eingeordneten – Präsidialkonferenz fungiert.⁸⁶⁷

Im Bereich des Agendasettings entscheidet der Parlamentspräsident über die Tagesordnung, wobei er dazu die vorherigen dazu getroffenen Entscheidungen berücksichtigt und Rücksprache mit der Präsidialkonferenz hält. Praktisch dominiert allerdings die Regierung die Gestaltung der Agenda und nur in besonderen Fällen übernimmt dies der Parlamentspräsident in eigener Verantwortung. Großes Gestaltungspotential bietet sich insbesondere bei der Fragestunde sowie der Terminierung von Berichten des Regierungschefs und der Regierung.⁸⁶⁸ Auch hat er das Recht, bei Ausschusssitzungen anwesend zu sein (TJ § 36).

864 Vgl. PL § 42; Ollila/Paloheimo 2007: 62.

865 Vgl. PL § 42 TJ § 49; Hidén/Honka-Hallila 1990: 31–32.

866 Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 62.

867 Vgl. Ebd.: 111.

868 Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 113.

Der Parlamentspräsident kann zwar die Einbringung von Gesetzen verhindern, allerdings ist diese Möglichkeit aufgrund der inoffiziellen Regel, dass die parlamentarischen Angelegenheiten zügig vorangebracht werden sollen, in der Praxis wenig relevant.⁸⁶⁹ Außerdem hat er nur ein formelles und kein politisches Prüfungsrecht und darf die Aufnahme des Gegenstands auf die Agenda nur dann verweigern, wenn er sie als nicht verfassungsgemäß erachtet. Damit obliegt ihm gemeinsam mit dem Verfassungsausschuss die Rolle eines Hüters der Verfassung, er fungiert als Prüfinstanz zum verfassungsgemäßen Ablauf der Angelegenheiten im Plenum. Damit ist in seiner Position ein Kontrollmechanismus etabliert.⁸⁷⁰

Fraktionen und Fraktionspositionen

Fraktion

Typen und Zusammensetzung

Auf der Steuerungsebene des *Eduskunta* lassen sich die Fraktionen verorten, die das Machtzentrum des finnischen Parlamentes bilden und die parlamentarischen Aktivitäten kanalisieren. Damit entspricht es dem Typus eines Fraktionsparlaments.⁸⁷¹ Mit der Verfassungsänderung und der damit einhergehenden Parlamentarisierung ist die Rolle der Fraktionen in Bezug auf die Parteien gestärkt worden und parallel dazu auch die Bedeutung der Fraktionspositionen im Parteiengefüge.⁸⁷²

Eine Begriffsdefinition findet sich weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung, auch wenn das *Eduskunta* von Beginn an über Fraktionen organisiert gewesen ist. Die aktuell geltende Verfassung nimmt an einer Stelle Bezug auf die Existenz der Fraktionen, aber nur

⁸⁶⁹ Vgl. Makkonen/Wiberg 2003: 139/149.

⁸⁷⁰ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 113/166–167, 170–173.

⁸⁷¹ Vgl. Wiberg 2014b: 169; Wiberg 2000: 161/165; Pajala et al. 2004: 5; Raunio/Wiberg 2008: 588; Heidar 2000: 205–206/208; Damgaard 1992a: 12.

⁸⁷² Vgl. Aula 2003: 98/101. Dies betrifft auch den neuen Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition.

indirekt bei der Wahl des Premierministers.⁸⁷³ Zu juristischen Personen wurden die Fraktionen durch ein Gesetz im Jahr 2012, das formale Aspekte der Registrierung und inhaltliche Gesichtspunkte ihrer Funktionen festhält. Es verlangt eine Formalisierung der Fraktionsstrukturen und die Einrichtung von Geschäftsordnungen. Auch die Art der staatlichen Finanzierung und die Prüfung der Finanzen der Fraktionen werden festgelegt. Diese neuen verschriftlichten Regeln beeinflussen die Funktionsweise der Fraktionen.⁸⁷⁴ Nach diesem Gesetz hat eine Gruppe Fraktionsstatus, wenn sie entsprechend als solche im Fraktionsregister angemeldet und aufgeführt ist (§ 3). Die Fraktionsgeschäftsordnungen sollen den Namen der Fraktion, die Führungs- und Mitgliederorgane, die für diese geltenden Wahlmodi, die Zeichnungsberechtigten, Schatzmeister, Entscheidungsbefugnisse und Regeln zu Änderungen der Geschäftsordnung beinhalten (§ 4). Der Fraktionsname muss den Begriff „Fraktion“ als Ergänzung zum Parteinamen enthalten, deren Mitglieder die entsprechenden Abgeordneten sind (§ 5). Dem *Keskuskansli* (zentrale Parlamentskanzlei) muss nach konstituierender Sitzung zunächst grundsätzlich die Fraktionsbildung mitgeteilt werden, woraufhin der Registrierungsprozess startet (§ 7).⁸⁷⁵ Für den Fall der Nichteinhaltung der in den einzelnen Fraktionsgeschäftsordnungen festgeschriebenen Regeln sind Sanktionen vorgesehen. Insbesondere Regierungsfraktionen haben zumeist auch über die Fraktionsregeln hinausgehende Vereinbarungen, in denen sie sich darüber verständigen, dass sie ihr Verhalten sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen koordinieren und sich an zuvor ausgehandelte Vorgaben halten. Insbesondere gilt dies für Abstimmungen.⁸⁷⁶

Nach der Parlamentswahl 2015 sind acht Fraktionen im *Eduskunta* vertreten. Alle Fraktionen legen in ihren Geschäftsordnungen fest, dass diejenigen Abgeordneten zu ihren Fraktionen gehören, die bei der Wahl auf der Liste der zugehörigen Partei standen. Bei der inneren Or-

⁸⁷³ PL § 26, § 61; TJ § 51; Hidén/Honka-Hallila 2006: 64; Wiberg 2014b: 169. § 61:2. legt fest, dass die Fraktionen über eine Regierungsbildung und das zugehörige Programm verhandeln, bevor der Regierungschef gewählt wird.

⁸⁷⁴ Vgl. Venho 2014: 109; Ollila/Paloheimo 2007: 115; *Laki eduskuntaryhmistä* (Fraktionsgesetz) 2012: §§ 3–10.

⁸⁷⁵ Die Registrierung muss nach einer neuen Parlamentswahl nicht neu durchgeführt werden, sollte die Fraktion weiterhin bestehen bleiben, vgl. § 7.

⁸⁷⁶ Vgl. Pajala et al. 2005: 207; Wiberg 2011: 321.

ganisation der Fraktionen beeinflusst insbesondere die Größe deren Möglichkeiten.⁸⁷⁷ Zwar stehen allen Fraktionen öffentliche Gelder und allen Abgeordneten politische Sekretäre zur Verfügung, die größeren Fraktionen haben aber den Vorteil, dass sie mehr personelle Ressourcen haben, um Informationen zu bekommen und Expertise zu entwickeln. Abgeordnete kleinerer Fraktionen müssen sich ihr eigenes Netzwerk an Expertise aufbauen und können nicht auf die Ressourcen ihrer Fraktion vertrauen. Die daraus entstehende Privatisierung der Fraktionsarbeit hat allerdings zur Folge, dass die Fraktion als kollektiver Ort an Bedeutung eingebüßt hat.⁸⁷⁸ Trotz der Bedeutung der Fraktionen fällt auf, dass das Parlament die Abgeordneten zunächst als Vertreterinnen und Vertreter ihres Wahlkreises vorstellt und erst danach als Teil ihrer Fraktion.⁸⁷⁹

Vor dem Hintergrund der Parlamentarisierung funktioniert das *Eduskunta* entlang des Dualismus von Regierungs- und Oppositionsfaktionen.⁸⁸⁰ Die Regierungsfraktionen sind zum dominanten Faktor des Entscheidungsprozesses geworden. Zur Opposition zählen im *Eduskunta* die Fraktionen und Abgeordneten, die nicht an der Regierung beteiligt sind. Es gibt keine systematische, koordinierte Opposition, sondern sie ist durch ihre pluralistische und disparate Struktur gekennzeichnet. Sie ist numerisch und aufgrund ihrer ideologischen Inkohärenz und unsystematischen Struktur kein zusammenhängender Vetspieler, so waren nach der Wahl 2003 die konservative KOK ebenso in der Opposition wie die linken VIHR und VAS. Dennoch ist sie klar identifizierbar, da die (übergroßen) Mehrheitskoalitionen ein klassisches Regierungs- vs. Oppositionsmuster möglich machen. Es existiert allerdings kein Schattenkabinett oder ein klarer Oppositions-

877 KESK § 3, KOK § 1, KRIS § 1, VIHR Nr. 1, SDP § 1, VAS § 3, PS § 2, RKP Nr. 1.

Vgl. auch Hidén/Honka-Hallila 2006: 63–64. Diese Geschäftsordnungen sind unterschiedlich lang. So fasst KOK auf dreizehn Seiten mit 41 Paragraphen ihre Struktur zusammen, während die RKP zehn Punkte auf drei Seiten festhält.

878 Vgl. Arter 2006: 196–203.

879 Vgl. die Auflistung der Abgeordneten erfolgt nach Wahlkreisen und nicht nach Fraktionen: Eduskunta 2016c. Man kann aber über die Fraktionen dann eine Liste der Fraktionsmitglieder erhalten.

880 Vgl. Aula 2003: 98–99; Raunio/Wiberg 2014: 9; Paloheimo 2002: 215; Pajala 2011: 224/ 2012: 116. Nach Pajala hat die Regierung-Opposition-Konfliktlinie die Links-Rechts-Konfliktlinie abgelöst, vgl. Ebd.

führer, vielmehr wird die Aufgabe der Opposition in der grundsätzlichen Kritik und Kontrolle der Regierung gesehen.⁸⁸¹ Dies geschieht im Einklang mit dem traditionell blockübergreifenden Charakter der Beziehung zwischen Regierung, Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen, denn die Opposition baut Brücken zu den Regierungsfraktionen mit Hinblick auf späte Koalitionsoptionen.⁸⁸² Die finnische Opposition kann im Zuge des im Parlament widergespiegelten stark fragmentierten Parteiensystems und aufgrund der offenen Koalitionsbildung nach einer Parlamentswahl nur schwer eine alternative Regierung anbieten.⁸⁸³

Die Oppositionsfraktionen haben kein eigenes Gesetzesinitiativrecht, aber die Plenarregeln ermöglichen es einzelnen Abgeordneten, Initiativen einzubringen und Alternativen vorzustellen.⁸⁸⁴ Sie sehen ihre Hauptaufgabe in der Begleitung und Kritik der Regierungspolitik sowie im Angebot personeller Alternativen. Sie haben dynamische Möglichkeiten, auf die Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen, dies geschieht über die Ausschüsse und informelle Verhandlungen im Vorwege einer Initiative. Sie profitieren von einer grundsätzlich konsensuell ausgerichteten parlamentarischen Kultur.⁸⁸⁵ Gleichzeitig hat die Opposition der Regierung und ihren Fraktionen weniger Ressourcen entgegenzusetzen, was die Arbeit im Gesetzgebungsprozess erschwert. Durch die Veränderungen der parlamentarischen Regeln sind die Oppositionsfraktionen einer entscheidenden Blockadeoption beraubt und mussten andere Mechanismen etablieren. Die zu einem späteren Zeitpunkt noch zu besprechenden traditionell übergroßen Koalitionen sorgen für eine eindeutige Mehrheit und bedeuten damit eine

⁸⁸¹ Vgl. Pajala 2011: 217. Beim Blick auf die Oppositionsfraktionen im *Eduskunta* fällt ein Forschungsdesiderat auf, vgl. Pajala 2013: 45.

⁸⁸² Vgl. Arter 2006: 184–185; Pajala 2013: 45; Karvonen 2014: 96.

⁸⁸³ Vgl. Karvonen 2014: 104–106; Raunio/Wiberg 2008: 590. Dies ist allerdings eine neue Entwicklung, wie die parlamentarischen Regeln noch zeigen werden, vgl. Pajala 2013: 46. Paloheimo 2002: 209 verweist auf Forschung aus den 1980er Jahren, die die finnische Opposition als eine der stärksten Europas charakterisiert.

⁸⁸⁴ Vgl. Arter 2006: 213.

⁸⁸⁵ Vgl. Arter 2006: 214.

schwierige Lage für sie, die deshalb auch als schwach und zahm beschrieben werden⁸⁸⁶

Die finnische Opposition entspricht damit dem verantwortlichen Oppositionstyp, denn jede Fraktion in den Legislaturperioden seit der Verfassungsänderung wäre willens gewesen, Regierungsverantwortung zu übernehmen. Grundsätzlich agieren alle finnischen Oppositionsparteien damit als *responsible opposition parties*.⁸⁸⁷ Karvonen verweist darauf, dass einerseits die Oppositionsfraktionen formell wenige Möglichkeiten haben, andererseits aber intensive Interaktionen zwischen ihnen und den Regierungsfraktionen stattfinden.⁸⁸⁸ So stimmen die Oppositionsfraktionen inhaltsabhängig auch mit den Regierungsfraktionen, was den Eindruck einer unsystematischen Oppositionspolitik bestätigt.⁸⁸⁹ Dennoch funktioniert der finnische Parlamentarismus mehrheitslogisch und die Fraktionen sind grundsätzlich kompetitiv aufgestellt:

„as the Finnish parliamentary system is currently a true majority one of the opposition groups can be regarded as powerless spectators while the governmental parties negotiate and decide upon major political issues“⁸⁹⁰

Das Merkmal der Konsensdemokratie – dass die Opposition an der Macht beteiligt ist und die Macht geteilt wird – ist an dieser Stelle in Finnland nicht zu erkennen.⁸⁹¹

Matti Wiberg bewertet das Handlungspotential der Fraktionen in der Theorie als sehr groß. Da das politische System über die Parteien organisiert ist, haben die Fraktionen immense Möglichkeiten. Gleichzeitig reagierten die Fraktionen meistens nur auf die Regierung – dies gilt insbesondere für die Regierungsfraktionen, aber genauso für die Oppositionsfraktionen. Das Potential der Fraktionen und der Parteien insgesamt bleibe dennoch ungenutzt, weil sie trotz des Ausfalls ent-

886 Vgl. Pajala 2011: 217–218. Zum Schattenkabinett vgl. auch Arter 2006: 263–265; Raunio/Wiberg 2008: 590; Pajala 2013: 45/46; Karvonen 2014: 96.

887 Vgl. Arter 2006: 184–185; Pajala 2013: 45; Karvonen 2014: 96.

888 Vgl. Karvonen 2014: 96; Raunio 2004: 143.

889 Vgl. Pajala 2011: 224. Pajala berechnet, dass die Oppositionsfraktionen in knapp über der Hälfte der Fälle mit der Regierung stimmen im Zeitraum 1991 bis 2006.

890 Pajala 2013: 45. Entscheidend ist also, dass die Regierung die Opposition nicht mehr einbeziehen muss, vgl. Aula 2003:105.

891 Vgl. Arter 2004: 598; Heidar 2000.

scheidender Vetspieler wie des Präsidenten vornehmlich ihr Hauptziel des Wahlsiegs und der Regierungsbeteiligung verfolgten.⁸⁹² Interessanterweise hätten sie mit der Parlamentarisierung des Systems an institutioneller Macht eingebüßt, gleichzeitig seien dadurch aber die Regierungsfraktionen gegenüber den Oppositionsfraktionen stärker geworden.⁸⁹³

Funktionen

Die finnischen Fraktionen übernehmen begrenzte Aufgaben der Organisation und sind vor allem Bestandteil des Gesetzgebungs- und Kontrollprozesses. Über ihre breit gefächerte interne Struktur bildet sich eine Vielzahl von Mitwirkungsmöglichkeiten.

Interne Organisation

Die Geschäftsordnungen der Fraktionen machen detaillierte Angaben zu den jeweiligen innerorganisatorischen Einheiten, die wie folgt ausgestaltet sind:

Keskustan eduskuntaryhmä (KESK, Fraktion der Zentrumspartei): auf der Steuerungsebene gibt es einen *Vorstand*, der aus einem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern besteht. Der Fraktionsvorstand führt gemeinsam mit dem Parteivorstand eventuelle Koalitionsverhandlungen (KESK § 7). Der Vorsitzende hat erstrangiges Informationsrecht, ist aber gleichzeitig der Gruppe verantwortlich. Eine Aufgabenteilung zwischen den Vorsitzenden ist möglich (KESK § 8). Der Vorstand bildet gemeinsam mit dem Schatzmeister und fünf gewählten Mitgliedern den *Työvaliokunta* (Arbeitsausschuss) (KESK § 5). Auch legt die Geschäftsordnung die Wahl eines *Piiskuris* (*Whips*) und eines *Varapiiskuris* (*Ersatzwhips*) fest, die genauso wie ein der Fraktion zugehöriges Präsidiumsmitglied Rede- und Anwesenheitsrecht im Arbeitsausschuss

⁸⁹² Vgl. Wiberg 2014b: 182.

⁸⁹³ Vgl. Mattila 1997: 342. Mattila sagt außerdem voraus, dass die Größe der Koalitionen dadurch geringer würde, was wie angemerkt nicht eingetreten ist. Recht hatte er wiederum mit seinen Prognosen, dass die Regierungen länger im Amt bleiben würden, dass mehr kontroverse Gesetzesinitiativen eingebracht würden und der Konsenscharakter der finnischen Politik sich abschwächen würde, vgl. Ebd.: 342–343.

haben. Alle Positionen werden geheim gewählt, sofern es nicht bereits zu einer Konsensesentscheidung gekommen ist (KESK § 5). Die Fraktionsversammlung (*Ryhmäkokous*) hat die letztgültige Entscheidungsgewalt über die Fraktionslinie (KESK § 11). Die Fraktion strebt nach geschlossenem Handeln und die Abgeordneten sind verpflichtet, den Entscheidungen der Fraktionsversammlung zu folgen. Eventuell doch abweichendes Abstimmungsverhalten soll schriftlich angekündigt werden (KESK § 14). Des Weiteren ernennt die Fraktion einen Abgeordneten aus jedem Ausschuss zum *Valiokuntaryhmävastaava* (Ausschusssprecher). Er nimmt an den Sitzungen aller Sprecher teil (KESK § 16).

Kokoomuksen eduskuntaryhmä (KOK, *Fraktion der Sammlungspartei*): Als Funktionsorgane der Fraktion legt die Geschäftsordnung den Vorstand bestehend aus dem Vorsitzenden und drei stellvertretenden Vorsitzenden und den Arbeitsausschuss fest. Diesem gehören der Vorstand, die Ausschussvorsitzenden und stellvertretenden Ausschussvorsitzenden an; falls KOK in einem Ausschuss keinen Vorsitzendenposten inne hat, entscheidet die Fraktion, welches Ausschussmitglied diese Position übernimmt, derjenige wird auch Ausschusssprecher (KOK § 5). Der Vorsitzende leitet die Versammlungen sowohl der ganzen Fraktion als auch des Vorstands und des Arbeitsausschusses. Gesetzesinitiativen, die aus der Feder der Fraktion stammen, unterschreibt er als erstes (KOK § 26). Der Arbeitsausschuss ernennt aus seiner Mitte zwei *Whips* (KOK § 5). Ein Mitglied der Regierung kann kein Amt übernehmen (KOK § 5). Außerdem gibt es eine *Valiokuntaryöryhmä* (Ausschussarbeitsgruppe), der die (Stellvertretenden) Ausschussmitglieder des jeweils gleichen Ausschusses angehören (KOK § 6), der Vorsitzende ist der jeweilige Ausschussvorsitzende bzw. das gewählte Mitglied, dieser ist auch Ausschusssprecher (KOK § 32). Die Fraktion verpflichtet sich zu einheitlichem Verhalten (KOK § 31).

Kristillisdemokraatinen eduskuntaryhmä (KRIS, *Fraktion der Christdemokraten*): Die Fraktion besteht aus der Fraktionsversammlung, einem Vorstand (Vorsitzender und zwei Stellvertreter) und einem Arbeitsausschuss (KRIS § 4). Die Fraktionsversammlung wählt die Ausschussmitglieder, die Kandidaten für den Ausschussvorsitz und die Ausschusssprecher (KRIS § 5). Über eine Regierungsbeteiligung entscheidet die Fraktion (KRIS § 8).

Vihreä eduskuntaryhmä (VIHR, Fraktion der Grünen): Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern (VIHR Nr. 3). Über eine Regierungsbeteiligung entscheiden Fraktion und Partei (VIHR Nr. 6). Das Mitglied, das die Fraktion in einem Ausschuss vertritt, fungiert als Ausschusssprecher gegenüber der Fraktion. Wenn mehr als ein Abgeordneter der Fraktion (Stellvertretendes) Ausschussmitglied ist, wird ein Sprecher ernannt (VIHR Nr. 8). Außerdem können *Työryhmät* (Arbeitsgruppen) zur Unterstützung des Vorstands und der Ausschussarbeitsgruppen (diese bestehen aus mehreren Fraktionsmitgliedern, die einem Ausschuss angehören) eingerichtet werden (VIHR Nr. 9).

Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmä (SDP, Fraktion der Sozialdemokratischen Partei): Die Fraktionsversammlung wählt einen Vorsitzenden und zwei Stellvertreter und für den Arbeitsausschuss mindestens zwei, aber maximal fünf weitere Mitglieder zusätzlich zum Vorstand. Außerdem wählt sie die (stellvertretenden) Mitglieder der Ausschüsse, die (stellvertretenden) Ausschussvorsitzenden der Fraktion und die (stellvertretenden) Vorsitzenden der Ausschussgruppen. Regierungsmitglieder dürfen nicht dem Arbeitsausschuss angehören (SDP § 3). So besteht die Fraktion aus der Versammlung, dem Arbeitsausschuss und den Ausschussgruppen (SDP § 4). Bei Konflikten zwischen der Ausschussgruppe und der Fraktion entscheidet die Versammlung der Fraktion. *Työryhmät* (Arbeitsgruppen) können eingesetzt werden (SDP § 9). Die Fraktion entscheidet über die Regierungsbeteiligung und ein Regierungsprogramm, für diese Verhandlungen gibt es ein Komitee (*Toimikunta*), das der Parteivorsitzende leitet, in dem mindestens die Hälfte der Mitglieder aus der Fraktion stammen müssen (SDP § 10).

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä (VAS, Fraktion der Linken Partei): neben dem Vorstand (ein Vorsitzender, zwei stellvertretende Vorsitzende) wählt die Versammlung ein *Toimikunta* (Komitee), dem neben dem Vorstand so viele Mitglieder angehören, wie die Versammlung bestimmt. Die Wahlen finden geheim statt, sofern es keine Konsenslösung gibt (VAS § 5). Die Regierungsverhandlungen werden von Partei und Fraktion geführt (§ 13). Zur Arbeit in den Ausschüssen wird festgehalten, dass die Fraktion einen Ausschusssprecher ernannt, wenn es mehr als ein Ausschussmitglied der Fraktion gibt (VAS § 16).

Perussuomalaisen eduskuntaryhmä (PS, Fraktion der Basisfinnen): Der Vorstand besteht aus einem Vorsitzenden und einem, bei Bedarf auch zwei Stellvertretern. Dem *Työvaliokunta* gehören neben dem Vorstand mindestens zwei, maximal vier Mitglieder an (PS § 5), die, genau wie die anderen PS-Kandidaten für parlamentarische Positionen, von der Versammlung gewählt werden (PS § 12). Über Regierungsverhandlungen und ihre Inhalte entscheiden Partei und Fraktion (PS § 15). Es wird festgehalten, dass von der Fraktionslinie abweichendes Abstimmungsverhalten gestattet ist, allerdings muss dazu eine Mitteilung erfolgen (PS § 16). Der Ausschusssprecher fungiert als Vorsitzender der Ausschussgruppe (PS § 18).

Svenska riksdagsgruppen (RKP, Fraktion der Schwedenpartei): Vom Fraktionsbeschluss abweichende Meinungen sollen mitgeteilt werden (RKP Nr. 3). Es werden ein Vorsitzender und zwei Stellvertreter gewählt. Der Vorsitzende beruft die Sitzungen ein, hat die Sitzungsleitung und fungiert als Verhandlungsführer im Namen der Fraktion (RKP Nr. 6). Die Versammlung wählt die Vertreter der Fraktion für die parlamentarischen Organe (RKP Nr. 7).

Zusammengefasst bestehen die Fraktionen im *Eduskunta* also aus folgenden Orten:

- *Fraktionsversammlung (Ryhäkokous):* In den Fraktionssitzungen werden sowohl die größere politische Linie als auch die aus den Ausschusarbeitsgruppen noch offenen Fragen diskutiert und entschieden. Insbesondere wenn die Ausschussgruppen der Regierungsfraktionen zu keinen Ergebnissen gekommen sind, werden sie in den Fraktionssitzungen abschließend behandelt, sodass an dieser Stelle noch Änderungen in den Gesetzesvorschlägen möglich sind und die Fraktionen Einfluss nehmen können.⁸⁹⁴
- *Fraktionsvorstand (Puheenjohtajisto):* Der Vorstand beruft die Sitzungen ein und sitzt ihnen vor, bearbeitet und klärt Fraktionsangelegenheiten. Auch vertritt er die Fraktion bei Verhandlungen und kann eilige Angelegenheiten entscheiden (KESK §, KOK § 22, VIHR Nr. 4/7, PS § 6, KRIS § 7).

⁸⁹⁴ Vgl. Wiberg 2014b: 175. Einschränkend ist anzumerken, dass dabei der Weg über den zuständige Minister zu gehen ist.

- Arbeitsausschüsse (*Työvaliokunta* oder bei VAS *Toimikunta*): der Arbeitsausschuss hat die Aufgabe, die in der Fraktion zu besprechenden Aufgaben sowie Inhalte und Stellungnahmen der Fraktionen vorzubereiten, die Fraktionsentscheidungen durchzusetzen und sich um das laufende Geschäft der Fraktion zu kümmern. Auch behandelt er die vor dem Ausschuss anstehenden Angelegenheiten und entscheidet über die Linie der Fraktion. Wichtige umstrittene Themen werden an die Fraktionsversammlung überwiesen. Bei eiligen Angelegenheiten und in Sitzungspausen hat er Entscheidungsgewalt (KESK § 6, KOK § 13/15, KRIS § 7, SDP § 5, VAS § 6, PS § 9).
- Arbeitsgruppen (*Työryhmä*): Nur SDP und VIHR halten in ihren Geschäftsordnungen dezidiert fest, dass Arbeitsgruppen zur Bewältigung größerer inhaltlicher Anstrengungen eingesetzt werden können (SDP § 9, VIHR Nr. 9).

Ausschuss(arbeits)gruppen (*Valiokuntaryhmä* oder *Valiokuntatyöryhmä*): In den Ausschussarbeitsgruppen sitzen diejenigen Abgeordneten der Fraktion, die als Mitglied oder Ersatzmitglied dem gleichen ständigen Ausschuss angehören. Die Arbeitsgruppen sind sehr autonom darin, die Standpunkte der Fraktion zu vertreten. Auch anderen Ausschüssen angehörende Abgeordnete können an den Sitzungen teilnehmen, um sich zu informieren oder selbst neue Informationen weiterzugeben. Gleichzeitig bedeutet eine zu hohe Anzahl aktiver Abgeordneter in einer Arbeitsgruppe, dass sich die Chancen für eine Kompromissfindung verringern.⁸⁹⁵ Die Ausschussgruppe funktioniert als Ansprechpartner für die Fraktion über die Geschehnisse in den Ausschüssen (KOK § 33, VIHR 8., SDP § 6, PS § 18).⁸⁹⁶

Die Ausschussgruppe informiert die anderen Fraktionsmitglieder über die Ausschussarbeit und die dort anstehenden Angelegenheiten, sodass ein Meinungsbild innerhalb der Fraktion zu den auf der Tagesordnung stehenden Themen erstellt werden kann. Sie vertritt die Fraktion in den Ausschüssen und berücksichtigt die Entschei-

⁸⁹⁵ Vgl. Mykkänen 2010: 225; Pajala 2006: 66. Mykkänen untersucht in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Vertrauen innerhalb der Abgeordneten angesichts der Arbeitsteilung, vgl. Ebd.: 220.

⁸⁹⁶ Vgl. Aula 2003: 108.

dungen und Linien der Fraktion einerseits und die Regeln einer verantwortungsvollen Ausschussarbeit andererseits. Auch begleitet er die Angelegenheiten des Ausschusses insgesamt. Die Stellungnahmen zu den wichtigsten Angelegenheiten der Ausschüsse werden vor der Entscheidung des Ausschusses innerhalb der Ausschussgruppen und der Arbeitsausschüsse vorbereitet und der Fraktionsversammlung zur Entscheidung vorgelegt.⁸⁹⁷

Zwei Umstände stärken die Bedeutung der Ausschussarbeitsgruppen: zum einen bleibt in den Fraktionssitzungen selbst recht wenig Zeit für die Besprechung der Ausschussangelegenheiten und zum anderen kann der einzelne Abgeordnete aufgrund des immensen Arbeitsaufwands die inhaltliche Arbeit außerhalb seines Ausschusses kaum begleiten.⁸⁹⁸

In den großen Fraktionen – in der aktuellen Legislaturperiode KESK (49 Abgeordnete), KOK (37 Abgeordnete), PS (37 Abgeordnete) und SDP (34 Abgeordnete) – sind die Strukturen arbeitsteiliger, wohingegen die kleineren Fraktionen diese Strukturen nicht vollständig leisten können (VIHR mit 15 Abgeordneten, VAS mit 12, RKP mit 10 und KRIS mit fünf).⁸⁹⁹

Fraktionspositionen

Die internen Strukturen sind einem Wandel unterzogen. Noch im Jahr 2000 schrieb Matti Wiberg, dass es in den finnischen Fraktionen keine Sprecher für bestimmte Themen gebe und die Fraktions- und Parteiführung die Politik in der Öffentlichkeit repräsentiere und diese die Hauptredner bei der Debatte im Plenum seien.⁹⁰⁰ Im Zuge der Verfassungsreform hat jedoch eine verstärkte Arbeitsteilung innerhalb der Fraktionen eingesetzt; auch spielten die Registrierungen und dadurch notwendig gemachten Geschäftsordnungen eine wichtige Rolle in der

⁸⁹⁷ Vgl. Helander et al. 2007: 171. Es gibt außerdem noch ein Gruppenbüro (*Ryhmäkansli*), die reine Verwaltungsorte sind, deren Sekretäre kein Abgeordnetenmandat haben und sind deshalb nicht weiter Teil der Betrachtung, vgl. Eduskunta 2016d.

⁸⁹⁸ Vgl. Mykkänen 2010: 225; Pajala 2006: 66.

⁸⁹⁹ Vgl. Wiberg 2014b: 170; Eduskunta 2016e.

⁹⁰⁰ Vgl. Wiberg 2000: 170.

Etablierung verschiedener Positionen. So hat die Fraktion von KOK als Teil der Opposition im Jahr 2003 Überlegungen zu einer Neuordnung ihrer Struktur angestrengt, um bessere Alternativen zur Regierung entwickeln zu können. Die Position der *Whips* war ein Ergebnis dieser Überlegungen.⁹⁰¹

Typen und Bestellung und jeweilige Funktionen

Die innerhalb der Fraktionen existierenden Positionen wurden oben bereits genannt, zum Führungskern gehören die Fraktionsvorsitzenden (*Eduskunnanryhmän puheenjohtaja*) und seine Stellvertreter (*Varapuheenjohtajat*).⁹⁰² Alle acht der seit der Parlamentswahl 2015 im *Eduskunta* vertretenen Fraktionen haben einen Vorsitzenden und zwei stellvertretene Vorsitzende, bei KOK sind es sogar drei Stellvertreter.⁹⁰³ Alle Fraktionssatzungen legen fest, dass der Fraktionsvorsitzende und die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden in der konstituierenden Fraktionssitzung nach einer Parlamentswahl gewählt werden. Detailiertere Angaben macht nur KESK, bei der die Wahl dann geheim stattfindet, wenn zuvor nicht im Konsens entschieden werden konnte.⁹⁰⁴ Eine Personalunion zwischen dem Amt des Fraktions- und Parteivorsitzenden gibt es bei keiner Fraktion.⁹⁰⁵

Das Aufgabenprofil des Vorsitzenden und des Vorstands wird als Reaktion auf Maßgaben des neuen Fraktionsgesetzes festgehalten und ist oft sogar identisch formuliert. Dazu gehören:

1. Organisation und Administration

- Einberufung und Vorsitz der Fraktions-, Vorstands- und Arbeitsgruppensitzungen (KESK § 8, KOK § 26/27, VIHR Nr. 4, VAS § 7, PS § 6, RKP Nr. 5);
- Der Vorstand trifft sich wöchentlich auf Einladung des Vorsitzenden und Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen (KOK § 20/§ 25);

⁹⁰¹ Vgl. Arter 2006: 203–208.

⁹⁰² Vgl. Heidar 2000: 205.

⁹⁰³ Vgl. Eduskunta 2016e. Dort findet sich ein Link zur jeweiligen Fraktion.

⁹⁰⁴ Vgl. KESK§ 5; KOK § 3, KRIS § 4, VIHR Nr. 3, SDP § 3, VAS § 5, PS § 5, RKP Nr. 4.

⁹⁰⁵ Vgl. Eduskunta 2016e.

- Verwaltung des Rederechts während der Sitzungen (KOK § 26/27);
 - Regelung der grundsätzlichen Fraktionsangelegenheiten, sofern diese nicht anderen Organen oder Positionen zugeordnet sind (KESK § 8);
 - Verantwortlichkeit für Finanzangelegenheiten (KOK § 26), Registrierung und etwaige Änderungen (KESK § 8);
 - Kontrolle des *Ryhmkänslis* (KESK § 8, VIHR Nr. 4/7, VAS § 7, PS § 6, RKP Nr. 5);
 - Regelung der grundsätzlichen und laufenden Angelegenheiten der Fraktion (VIHR Nr. 4/7, VAS § 7, PS § 6, RKP Nr. 5).
2. Repräsentation
- Die Fraktionsführung vertritt die Fraktion entsprechend der Beschlüsse der Vollversammlung nach außen (KOK § 20, 26/27);
 - Verhandlungsführung gemeinsam mit den stellvertretenden Vorsitzenden als Repräsentant der Fraktion, wenn niemand anders beauftragt wurde (KESK § 8, KOK § 26/27, VIHR Nr. 4, VAS § 7, PS § 6, RKP Nr. 5, KRIS § 7).
3. Agendasetting
- Vorbereitung der Fraktionssitzungen und Erarbeitung von Vorschlägen (KOK § 20, VIHR § 7);
 - Erstunterschrift unter eine aus der Fraktion kommende Gesetzesinitiative und andere Fraktionsdokumente (KOK § 26/27);
 - Entscheidung über dringliche Angelegenheiten (KESK § 20, VIHR § 7);
 - Regelung wichtiger Angelegenheiten während der Sitzungspause (VIHR § 7);
 - vorrangiges Informationsrecht des Vorsitzenden (VAS § 7, PS § 6).

Die Rolle des Fraktionsvorsitzenden variiert nach dem Status als Regierungs- oder Oppositionsfaktion, so ist der Vorsitzende einer Oppositionsfaktion relativ frei, die Linie seiner Partei und Fraktion zu verfolgen, während Vorsitzende von Regierungsfraktionen in Mehrparteienregierungen vor Rollenkonflikte gestellt werden. Sie müssen

Regierungs- und Fraktionsaufgaben miteinander vereinbaren und bei-de Lager zufriedenstellen.⁹⁰⁶

Die Aufgaben der stellvertretenden Vorsitzenden, die Unterstüt-zung des Vorsitzenden und die Übernahme seiner Vertretung (KESK § 8, KOK § 27, VAS § 7, PS § 6) können grundsätzlich aufgeteilt wer-den (KESK § 8, VAS § 7, PS § 6). Die Fraktionen von KRIS und der SDP unterhalten keine detaillierten Aufgabenkataloge für ihre stellver-tretenden Vorsitzenden (Ausnahme Verhandlungsführung bei KRIS § 7).

Für jeden Ausschuss bestimmt die Fraktion einen Sprecher (*va-liokuntavastaava*), der an der Schnittstelle zwischen Ausschuss und Fraktion agiert. Die großen Fraktionen, die mehrere Abgeordnete in einen Ausschuss entsenden können, wählen aus diesen Abgeordneten, bei den kleinen Fraktionen übernimmt das jeweilige Ausschussmit-glied automatisch diese Position. Sie ist in den Geschäftsordnungen der Fraktionen zwar verankert (Ausnahme RKP), aber in den parla-mentarischen Regeln ansonsten unbekannt.⁹⁰⁷ Bei der Wahl der Posi-tion werden nach dem Prinzip der Seniorität verdiente und erfahrene Abgeordnete berücksichtigt.⁹⁰⁸

Funktionen

Die Ausschusssprecher treffen sich wöchentlich zu einem Austausch mit den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden in Hinblick auf die anstehenden Themen im Ausschuss. Auch verhandeln sie untereinan-

⁹⁰⁶ Vgl. Paloheimo 2002: 216. Im Oktober 2016 kam heraus, dass der Fraktionsvor-sitzende der Sozialdemokraten, Antti Lindtmann, dem Präsidium eine Liste mit Namen zur Verfügung gestellt hat, die bei der Fragestunde im Plenum aufgerufen werden können. Dies widerspricht der Regel innerhalb der Fraktion, dass man sich während der Fraktionssitzung auf den ersten Redner festlegt und bei den Nachfragen die Abgeordneten gleichberechtigt eine Frage anmelden können. Ein Sturm der Entrüstung brach los, was die relative Sicherheit im Amt und die relati-ve Machtausstattung des Fraktionsvorsitzenden zumindest der SDP ausmacht, vgl. dazu Sutinen 2016; Niskakangas 2016.

⁹⁰⁷ Vgl. Helander et al. 2007: 57. In der GO der SDP ist von einem Vorsitzenden der Ausschusarbeitsgruppe die Rede, § 3.

⁹⁰⁸ Vgl. Holli 2014: 144. Holli zitiert Berichte von Abgeordneten, dass die Wahl auf einen falschen Abgeordneten gefallen sei, der den Erwartungen an die Position nicht gerecht wurde

der über die Abläufe. Bei kleineren Angelegenheiten haben sie begrenzte eigene Entscheidungsgewalt. Darüber hinaus disziplinieren sie die Ausschussmitglieder ihrer Fraktion und erinnern ggf. an die Regierungs- bzw. Parteilinie. Auch müssen sie für die Anwesenheit der Ausschussmitglieder der Fraktion bzw. ihre Stellvertreter bei den entscheidenden Ausschusssitzungen sorgen, um eine plötzliche Mehrheit der Oppositionsfaktionen zu vermeiden.⁹⁰⁹

Die Aufgabe der Verhandlung und Vermittlung hat der Fraktionsvorsitzende an den Ausschussprecher delegiert.⁹¹⁰ Im Bereich der Organisation sind sie dafür verantwortlich, dass die anderen Ausschussmitglieder ihren Pflichten nachkommen und überblicken das Meinungsbild innerhalb der Fraktion zu den Ausschussangelegenheiten (KESK § 16, VIHR 8, VAS § 16). Im Graubereich zwischen Administration und Agendasetting übernehmen sie zwei Aufgabenfelder: Sie berichten einerseits ihren Fraktionen von der Arbeit und den Entscheidungen der Ausschüsse und halten den operativen Ort des Arbeitsausschusses informiert. Andererseits tragen sie die Fraktionslinie in den Ausschuss, wo sie den Ablauf und die Vereinbarung der Ausschuss- und Fraktionslinie koordinieren. Insbesondere in den Regierungsfraktionen ist diese Position wichtig, denn während der Koordination der Ausschuss- und Fraktionsarbeit müssen die Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Regierungsfraktionen berücksichtigt bleiben.⁹¹¹ Damit fungieren die Ausschussprecher als Sprecher ihrer Fraktion innerhalb des Ausschusses. Sie arbeiten in beide Richtungen – sowohl in Richtung Ausschuss als auch in Richtung Fraktion und sind damit zugleich Teil der inneren Hierarchie der Fraktionen wie der Ausschüsse.⁹¹² Holli zitiert einen Abgeordneten der SDP zur Erklärung ihrer zentralen Stellung: „Diese Gruppe [an Sprechern] entscheidet über fast alles. Danach ist klar, dass das der Weg ist, den wir als Fraktion gehen“.⁹¹³ Ihre Kernkompetenz ist ihr strategisches Politikverständ-

909 Vgl. Mattila 2014: 126; Wiberg 2014b: 175–176; Holli 2014: 144–145.

910 Vgl. Helander et al. 2007: 171; Aula 2003: 109. .

911 Vgl. Helander et al. 2007: 57/171. Die Autoren verweisen auf die unbefriedigende Forschungslage bzgl. dieser Position, vgl. Ebd.

912 Vgl. Ebd.: 57.

913 Holli 2014: 144. Eigene Übersetzung. Originalzitat: „Se porukka kun päättää melkein mitä tahansa, niin se on sitä kautta sitten selvä, että siinä mennään.“

nis: Sie müssen erkennen, welche Angelegenheiten für die Fraktion zentral sind und welche mit den anderen Regierungsfraktionen noch abgeklärt werden müssen. Diese Position gibt ihnen einen immensen Einfluss über die Mitglieder des Ausschusses und der Fraktion, womit sich die Ausschusssprecher wiederum eine Vertrauens- und Profilstellung erarbeiten können.⁹¹⁴

Der *Whip* wird am Anfang der Legislaturperiode auf einer Fraktionsvollversammlung gewählt. In den Geschäftsordnungen der Fraktionen findet sich nur bei KESK und KOK diese Position offiziell. Er übernimmt vornehmlich administrative Aufgaben, so die Koordination des Abstimmungsverhaltens der Gruppe. Er sorgt dafür, dass die Abgeordneten bei Abstimmungen anwesend sind und der Fraktionslinie folgen.⁹¹⁵ Falls trotz des Einflusses aller Führungspositionen – dem Fraktionsvorsitzenden, den Sprechern und den *Whips* – keine Fraktionsdisziplin hergestellt werden kann, wird die Angelegenheit nachträglich in der wöchentlichen Besprechung der Gruppe thematisiert und der Vorsitzende berichtet über etwaige Probleme. Dies sorgt für eine überaus strenge Beaufsichtigung der Abgeordneten, denn wenn ein Abgeordneter nicht mit der Fraktion stimmt, muss er mit Konsequenzen rechnen, etwa bei der Besetzung von Regierungämtern oder der Finanzierung seiner Wahlkampagne.⁹¹⁶ Die Verfassung hält in § 29 das freie Mandat der Abgeordneten fest, welches parallel zur Fraktionszugehörigkeit ausgeübt wird, in der Praxis zeigt sich – wie in parlamentarischen Systemen üblich – ein vielschichtigeres Bild.⁹¹⁷

Die Abgeordneten sind verpflichtet, parlamentarische Aufgaben zu übernehmen und haben dabei die Möglichkeit, vier Schwerpunkte ihrer Arbeit zu wählen, als Vertreter ihres Wahlkreises, ihrer Partei, einer sozialen Gruppe – je nach Interesse – und ihres Landes.⁹¹⁸ Die Zugehörigkeit der einzelnen Abgeordneten zu ihrer Ausschussgruppe

⁹¹⁴ Vgl. Helander et al. 2007: 58. In kleinen Fraktionen ist dies nicht per se bzw. nur erschwert möglich, vgl. Ebd.

⁹¹⁵ Vgl. Wiberg 2014b: 175–176. KOK § 5, KESK § 5. Der finnische Begriff „piiskuri“ bedeutet tatsächlich im Englischen *Whip*. Arter beobachtet noch 2006, dass das finnische Parlament kein *Whip*-System kenne, vgl. Arter 2006: 208.

⁹¹⁶ Vgl. Wiberg 2014b: 176.

⁹¹⁷ Vgl. Bengtsson 2014: 67–68.

⁹¹⁸ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 62–63/104; Bengtsson 2014: 73; Forsten 2012: 158. Vgl. Ebd. zur soziodemographischen Zusammensetzung des *Eduskunta*.

gewinnt für den Austausch der Abgeordneten untereinander an Bedeutung. Aula beschreibt das *Eduskunta* als eine Zwischenform zwischen fraktionszentriertem Parlament nach britischem und abgeordnetenzentrierten Parlament nach US-amerikanischem Vorbild. So übernehmen die Fraktionen die Funktionen, die ihnen als Teil eines Parlaments in einem parlamentarischen Regierungssystem zugeordnet werden. Gleichzeitig haben nicht Fraktionen das Gesetzesinitiativrecht, sondern die einzelnen Abgeordneten. Sie können – theoretisch – unabhängig von ihrer Fraktion Gesetze einbringen. Auch die Kontrollrechte sind Einzelrechte der Abgeordneten. Das Wahlsystem, das den einzelnen Abgeordneten ins Zentrum stellt, unterstützt dies ebenfalls.⁹¹⁹ Einzelne Abgeordnete haben die Möglichkeit, als Mitglied des Arbeitsausschusses Einfluss auf die inhaltliche Arbeit zu nehmen. Ihm gehören neben dem Vorstand je nach Fraktion unterschiedlich viele Mitglieder an. KOK hält wie oben angesprochen fest, dass die (stellvertretenden) Ausschussvorsitzenden Mitglieder im Arbeitsausschuss sind, bei den anderen Fraktionen ist nur von der Wahl weiterer Mitglieder die Rede.

Ergänzend dazu sehen sich finnische Abgeordnete – Åsa Bengtssons Analyse folgend – als Teil einer Gruppe, sodass ihre parlamentarische Arbeit zumeist über die Kollektive der Partei und Fraktion kanalisiert ist. Finnland entspricht, was die Fraktionsdisziplin und das einheitliche Verhalten der Fraktionen angeht, dem europäischen Durchschnitt insofern, als sein parlamentarisches Regierungssystem einheitlich agierende Parteien braucht, um zu funktionieren. Bengtsson verweist darauf, dass außerdem die semi-präsidentielle Tradition des Landes für eine individualisierte Rolle des Abgeordneten verantwortlich ist.⁹²⁰

919 Vgl. Aula 2003: 124.

920 Bengtsson 2014: 68.

Ausschüsse und Ausschusspositionen

Ausschüsse

Typen und jeweilige Anzahl

Nach der Verfassungsänderung sind die Ausschüsse auch weiterhin die wichtigste Arbeitsunterorganisation des *Eduskunta*.⁹²¹ Das finnische Ausschusssystem zeichnet sich erstens durch seine Beständigkeit in der Besetzung, zweitens seine Stabilität – es hat sich seit der finnischen Unabhängigkeit kaum verändert – und drittens durch die Notwendigkeit der Vorbereitung und Bearbeitung aller Gesetzesinitiativen im Ausschuss aus.⁹²² Die Grundlage der Arbeit der Ausschüsse liegt in der Verfassung, der Geschäftsordnung des Parlaments, den *yleisohjeis* (übergeordneten Regeln) der Präsidialkonferenz vom 25.2.2000 und dem *Valiokuntaopas* (Ausschussrichtlinien).⁹²³

Die Ausschüsse werden während der konstituierenden Sitzung des Parlaments gewählt. Die Verfassung regelt in § 35 ihre Einsetzung und Anzahl der Ausschüsse. Sie verlangt die Einrichtung eines sogenannten Großen Ausschusses (*Suuri valiokunta*), vier ständiger Ausschüsse (Grundgesetzausschuss, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Finanzausschuss und Kontrollausschuss) sowie der in der Geschäftsordnung des Parlaments festgelegten weiteren ständigen Ausschüsse. Momentan sind dies elf. Insgesamt besteht das Ausschusssystem damit aus 15 Ausschüssen sowie dem Großen Ausschuss.⁹²⁴ Verfassung und Geschäftsordnung des Parlaments sehen außerdem die Möglichkeit vor, temporäre Ausschüsse zur Untersuchung oder Vorbereitung spezi-

⁹²¹ Vgl. Hidén/Honka-Hallila et. al 2007: 13/49. Starke Ausschüsse sind ein Charakteristikum nordischer Parlamente und – wie erläutert – ein Instrument der Spezialisierung und Arbeitsteilung. Vgl. für die nordischen Parlamente Heidar/Damgaard et al. 2000: 46; Arter 2004: 591; Petersson 1989: 76; Damgaard 1992a: 15.

⁹²² Vgl. Mattila 2014: 119; Helander et al. 2007: 137; Raunio/Wiberg 2003: 314; Aula 2003: 108. Das Ausschusswesen des heutigen *Eduskunta* verbindet sich mit den anderen Kennzeichen des finnischen Parlamentarismus – hohe Fraktionsgeschlossenheit, Mehrheitsregierungen und Mehrparteiensystem, vgl. Helander et al. 2007: 137.

⁹²³ Vgl. Helander et al. 2007: 169.

⁹²⁴ Vgl. Mattila 2014: 120; PL § 35; TJ § 7, dort auch die Auflistung der ständigen Ausschüsse.

eller Angelegenheiten einzusetzen.⁹²⁵ Die Ausschüsse können auch Unterausschüsse zur weiteren Arbeitsteilung und Spezialisierung einrichten, was bisher aber nur vom Finanzausschuss und dem Großen Ausschuss genutzt wurde.⁹²⁶

Die Ausschussstruktur entspricht der Ressortaufteilung der Exekutive und ist permanent. 1991 wurde ein Gesetz zur Stärkung der Ausschüsse verabschiedet, insbesondere schrieb es diese parallele Struktur von Ministerium und Ausschuss vor.⁹²⁷ Nur für den Kontroll- und den Zukunftsausschuss gilt die nebeneinander geschaltete Struktur nicht, für ersten erschließt sich dies angesichts seiner Prüfungsfunktion der wirtschaftlichen und finanziellen Leitlinien und Entscheidungen. Der Zukunftsausschuss wurde 2007 eingerichtet, um neue – insbesondere technologische – Erkenntnisse zu beobachten und in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Allerdings hat sich eine Veränderung bei der Ministeriumsaufteilung nicht in einer neuen Gestaltung der Ausschüsse abgebildet, sodass das Anfang der 90er Jahre eingeführte Prinzip nur teilweise funktioniert.⁹²⁸

Die Ausschusssitzungen finden prinzipiell unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, auch wenn die Öffentlichkeit zugelassen werden kann und die Protokolle der Ausschusssitzungen veröffentlicht werden (§ 43a GO).⁹²⁹ Der Parlamentspräsident und seine Stellvertreter haben das Recht auf Anwesenheit während der Ausschusssitzungen; wenn der Große Ausschuss Gesetzgebungsangelegenheiten bespricht, darf jeder Abgeordnete an der Sitzung teilnehmen (§ 36 und 37 GO). Die Ausschüsse versammeln sich entsprechend ihrem Arbeitsaufwand (§ 35 GO) und halten sich gewöhnlich an die Sitzungstage des *Eduskunta*, an denen Sitzungszeit wöchentlich für sie reserviert ist. Pro Tag tagen die Ausschüsse durchschnittlich eineinhalb Stunden, auch

925 Vgl. PL § 35; TJ § 41; Helander et al. 2007: 56.

926 Vgl. Mattila 2014: 120 (zuletzt in den 1960er Jahren); vgl. Eduskunta 2015: 14–15/40.

927 Vgl. Raunio/Wiberg 2014: 16.

928 Vgl. Mattila 2014: 122. So ist in der Regierung Sipilä aus dem Arbeitsministerium das Justiz- und Arbeitsministerium geworden, vgl. Valtioneuvosto 2016.

929 Vgl. Pajala et al. 2004: 21; Raunio/Wiberg 2008: 593; Hidén 1990: 47; Arter 2012b: 281. Vgl. dort auch für eine umfassende Analyse der Beziehung zwischen dem *Eduskunta* und seinen Bürgern und der Öffentlichkeit.

fällt auf, dass die Anzahl und Dauer der Ausschusssitzungen im letzten Jahrzehnt gestiegen ist.⁹³⁰

Der Große Ausschuss ist noch eine Reminiszenz an die Zeit der Unabhängigkeit, in der er als Ersatz für eine Zweite Kammer wie eine Sicherungsinstitution fungierte, die alle legislativen Angelegenheiten kontrollieren sollte. In dieser Form war er einzigartig.⁹³¹ Heute hat er durch die über ihn ablaufende Beteiligung des Parlaments an der Formulierung der finnischen EU-Politik an Profil gewonnen. Auch soll die Kommunikation zwischen Ministerien und dem Parlament über den Großen Ausschuss erfolgen.⁹³²

Der Verfassungsausschuss (*Perustuslakivaliokunta*) spielt ebenfalls eine besondere Rolle im finnischen Ausschusswesen. Nach § 74 der Verfassung prüft er die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesinitiativen und funktioniert damit als eine Art Wächter. Seine Aufgaben sind vielseitig: zu ihnen gehört die Vorbereitung von Verfassungsänderungen (TJ § 32), das Fällen von Urteilen über die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung (PL § 74, TJ § 38), die Kontrolle über die Geschäftsordnung des *Eduskunta* und etwaiger Änderungen. Neben diesen innerparlamentarischen Angelegenheiten prüft der Verfassungsausschuss auch die Berichte der Regierung (TJ § 32) und Ministeriumsangelegenheiten (PL § 114), kontrolliert die Wahl der Ombudsänner (TJ § 11) und vermittelt zwischen dem Parlament und den Parlamentspräsidenten, falls das Parlament nicht mit der Arbeit seiner Sprecher zufrieden ist (PL § 42).⁹³³ Die Möglichkeit, Experten anzuhören und Berichte anzufordern, gilt auch für den Verfassungsausschuss.

⁹³⁰ Vgl. Raunio/Wiberg 2014: 16; Helander et al. 2007: 107/113/181. TJ § 40 regelt die Abstimmungsmodi im Ausschuss, vgl. Valiokuntaopas 2015: 45ff. für Details.

⁹³¹ Vgl. Helander et al. 2007: 101. In Norwegen gab es allerdings ein ähnliches Organ, vgl. Ebd; Hidén 1990: 39. Der Große Ausschuss hat eine eigene Geschäftsordnung vom 10. März 2000, vgl. Helander et al. 2007: 169.

⁹³² Vgl. Mattila 2014: 120; Auffermann 2009: 228–229; Jahn 2002: 52; Raunio/Wiberg 2008: 593; Anckar 1992: 181/188; Helander et al. 2007: 105. Über den Großen Ausschuss ist das *Eduskunta* bereits in einem frühen Stadium an der EU-Gesetzgebung beteiligt, vgl. Aula 2003: 110.

⁹³³ Vgl. Keinänen/Wiberg 2012: 88–89. Die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes wird dann geprüft, wenn im zuständigen inhaltlichen Ausschuss die Frage nach der Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Verfassung (oder internationalen Menschenrechtsverpflichtungen) aufkommt. Der Ausschuss bittet dann um ein Statement in dieser Angelegenheit vom Verfassungsausschuss.

Die Urteile des Verfassungsausschusses sind bindend, seine Berichte wiederum nicht.⁹³⁴ Im internationalen Vergleich außergewöhnlich ist diese in den Gesetzgebungsprozess inkorporierte Prüfung, denn üblicherweise wird diese an (Verfassungs-) Gerichte delegiert, die *ex post* – d.h. nach der Verabschiedung des Gesetzes – über die Verfassungsmäßigkeit entscheiden. Das bedeutet, dass die Möglichkeiten, die dem *Eduskunta* insgesamt durch die Prüfungsmacht des Verfassungsausschusses entstehen, zu den wichtigsten Kontrollmechanismen des Parlaments insgesamt gehören und der Verfassungsausschuss neben dem Parlamentspräsidenten die Rolle als Hüter der Verfassung einnimmt.⁹³⁵

Die finnische Politikwissenschaft hat eine Ausschuss hierarchie entlang der Wahrnehmung der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter entwickelt. Auch wenn die Befunde im Detail variieren, so befinden sich grundsätzlich der Finanzausschuss, der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und der Verfassungsausschuss in der oberen Hierarchiegruppe, während der Gesetzesausschuss und der Land- und Forstwirtschaftsausschuss auf der mittleren und der Zukunftsausschuss auf der unteren Status-Ebene positioniert werden. Der Gesundheits- und der Sozialausschuss haben in der Nachkriegszeit an Bedeutung gewonnen und gehören in die mittlere Hierarchiegruppe.⁹³⁶

Zusammensetzung und Bestellung

Die Ausschüsse werden zu Beginn der Legislaturperiode proportional nach der Anzahl der Parlamentssitze besetzt. Damit hat die Regierung stets eine Mehrheit in jedem Ausschuss. Die Verfassung legt für den Großen Ausschuss 25 Mitglieder fest (§ 35), die GO ergänzt dies in § 8 um 13 Ersatzmitglieder. Im Verfassungsausschuss, im Ausschuss für

934 Vgl. Ebd.: 89; Makkonen/Wiberg 2003: 143.

935 Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 165; Keinänen/Wiberg 2012: 90. Die Autoren stellen fest, dass der Verfassungsausschuss überraschenderweise in der finnischen Politikwissenschaft wenig erforscht ist. In ihrer eigenen Analyse zum Handlungspotential des Ausschusses schlussfolgern sie, dass die grundsätzlich angenommene Macht in der älteren Forschung den aktuellen Ergebnissen entspricht.

936 Vgl. Holli 2014: 138–139; Helander et al. 2007: 111. Die Autoren verweisen auf die Hierarchisierung der Ausschüsse, wie sie Jaakko Nousiainen in den 1970er Jahren etabliert hat, vgl. Ebd.

auswärtige Angelegenheiten und im Finanzausschuss müssen mindestens 17 Abgeordnete vertreten sein, in den anderen ständigen Ausschüssen sind mindestens elf Mitglieder obligatorisch (PL § 35). Die Geschäftsordnung konkretisiert dies mit der Anzahl von 17 Mitgliedern und neun Ersatzmitgliedern für die ständigen Ausschüsse – die damit kleiner als der europäische Durchschnitt sind – mit Ausnahme des Finanzausschusses mit 21 und 9 und des Kontrollausschusses mit 11 und 6 (TJ § 8).⁹³⁷ Seit der Verfassungsänderung 2000 sind 267 Hauptmitgliederplätze und 149 Ersatzmitgliederplätze zu vergeben, insgesamt also 416 Ausschussplätze. Bei Regierungsveränderungen innerhalb einer Legislaturperiode müssen die Plätze ggf. neu verteilt werden.

Die einzelnen Mitglieder werden in den Fraktionen ausgewählt. Jeder Abgeordnete ist Mitglied in mindestens einem Ausschuss, einige auch in zwei Ausschüssen (mit Ausnahme der Minister und den Parlamentspräsidenten).⁹³⁸ Innerhalb der Fraktionen werden die Besetzungen ausgehandelt und unterliegen einem Wettbewerb, wobei kleinere Fraktionen grundsätzlich weniger personellen Spielraum haben.⁹³⁹

Bei der Verteilung spielt das Senioritäts- und Hierarchieprinzip eine große Rolle, wobei auch die Wünsche der Abgeordneten berücksichtigt werden. Traditionell ist aber Seniorität das entscheidende Kriterium im finnischen Parlament, sowohl bei der Auswahl der einfachen Ausschussmitglieder als auch bei der Besetzung der Ausschussvorsitzenden.⁹⁴⁰ Als weitere Kriterien für die Verteilung der Ausschussplätze innerhalb der Fraktionen zählen die parlamentarische Erfahrung, Status und Ansehen in der Partei und Fraktion, Ausbildung

⁹³⁷ Vgl. Mattila 2014: 122; Raunio 2001: 176; Auffermann 2009: 229; PL § 35.

⁹³⁸ Vgl. Helander et al. 2007: 106–107.

⁹³⁹ Vgl. Ebd.: 107; Holli 2014: 137. Holli identifiziert als Problem, dass die Auswahl der Ausschussmitglieder quasi nicht untersucht ist, insbesondere weil dies immer noch als gruppeninterne Angelegenheit angesehen wird. Allerdings besteht Zugang zu Informationen bzgl. der Mitglieder an sich und ihren Aufgabenbereichen, vgl. Ebd.: 140.

⁹⁴⁰ Vgl. Holli 2014: 138; Mattila 2014: 124, der allerdings einschränkend bemerkt, dass die Bedeutung der Seniorität aufgrund der immensen Arbeitsbelastung insgesamt abgenommen hat, vgl. ähnlich Ollila/Paloheimo et al. 2007: 37; dennoch wird die Seniorität als relativ objektives Kriterium für die Besetzung der Ausschussplätze wahrgenommen, vgl. Helander et al. 2007: 108–109.

und Beruf.⁹⁴¹ Die Bedeutung der Hierarchie zeigt sich darin, dass neue Abgeordnete in weniger beliebten Ausschüssen beginnen und sich im Laufe ihrer Karriere hocharbeiten müssen. Besonders begehrt sind neben dem Finanz-, Land- und Forstwirtschaftsausschuss der Auswärtige Ausschuss sowie der Bildungs- und der Sozialausschuss. Der Große Ausschuss hat mit Anwachsen seiner Kompetenzen in der EU-Politik ebenfalls an Bedeutung gewonnen.⁹⁴² Daraus folgt eine Statushierarchie der Positionen, indem ein Ausschussvorsitzender oder ein Ausschussmitglied eines als wichtiger wahrgenommenen Ausschusses größeres Gestaltungspotential und Prestige hat.⁹⁴³

Funktionen

Die Hauptaufgabe der Ausschüsse liegt in der verpflichtenden Begleitung und Prüfung von Gesetzesinitiativen. Zur Vorbereitung in den Ausschuss kommen alle Gesetzesvorschläge, unabhängig vom Urheber der Initiative: Regierungsininitiativen, Abgeordneteninitiativen, ruhende, aber bereits verabschiedete Gesetze, noch nicht verabschiedete Gesetze und Berichte ans Parlament. Die Ausschüsse haben allerdings kein einiges Initiativrecht.⁹⁴⁴

Die Ausschüsse erarbeiten einen Ausschussbericht, in dem sie eine Parlamentsentscheidung vorschlagen, Empfehlungen ans Plenum aussprechen und die Mehrheitsmeinung im Ausschuss zum Ausdruck bringen. Abweichende Meinungen können im Bericht vermerkt werden.⁹⁴⁵ Erst mit dem Bericht kommt der Gesetzesvorschlag ins Plenum und ist – angesichts der proportionalen Verhältnisse – faktisch die Entscheidung des Plenums.⁹⁴⁶ Im Entstehungsprozess eines Gesetzes fällt

941 Vgl. Helander et al. 2007: 116.

942 Vgl. Mattila 2014: 124; Helander et al. 2007: 112; Ollila/Paloheimo 2007: 52–53.

943 Vgl. Holli 2014: 143.

944 Vgl. Helander et al. 2007: 59/163.

945 Vgl. Helander et al. 2007: 173/177. Der Bericht enthält auch andere Dokumente und berücksichtigt auch die Auffassungen anderer Ausschüsse.

946 Vgl. Raunio 2001: 176; Auffermann 2009: 228; Heidar/Damgaard 2000: 36–37; Jahn 2002: 52; Petersson 1989: 78; Nousiainen 2000c: 10; Raunio/Wiberg 2008: 593; Anckar 1992: 181. Vgl. zur Abfassung der Berichte TJ § 42; Helander et al. 2007: 162–163/172.

die Ausschussarbeit in die letzte Phase und deshalb kann die Rolle der Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess kaum überschätzt werden.⁹⁴⁷

Der konkrete Ablauf in den Ausschüssen sieht folgende Schritte vor: Für die Einbringung in den Ausschuss macht die Präsidialkonferenz in der vorbereitenden Lesung einen Vorschlag. Die Regierungsvorlagen haben in der Tagesordnung des Ausschusses Vorrang. Falls erforderlich kann die Geheimhaltung festgelegt werden. Fraktionen, die kein Mitglied im Ausschuss haben, können Einsicht in die Ausschussdokumente verlangen, sofern sie nicht als geheim eingestuft wurden. Im Ausschuss findet zunächst eine vorbereitende Sitzung statt und nach Sichtung allen Materials die tatsächliche Besprechung der Angelegenheit (TJ § 39). Dafür sind zwei Lesungen vorgesehen. Zur ersten Lesung gehören erstens die Aufnahme der Angelegenheit, zweitens die Zusammenführung von ggf. das gleiche Thema betreffenden Entwürfen der Regierung und der Abgeordneten, drittens die Anforderung von Berichten anderer Ausschüsse zu diesem Thema, die Anhörung von Experten und ihre Bewertung, viertens in der Diskussionsphase die Debatte und fünftens die detaillierte Besprechung der Angelegenheit. Die Ausschussmitglieder sollen die Gelegenheit bekommen, ihre Meinung zum Gesetzesentwurf zu äußern, auf deren Basis der Berichtsentwurf verfasst wird (TJ § 39). Mit dem grundsätzlich unbegrenzten Recht, Experten anzuhören (TJ § 37) und an den ihnen vorgelegten Gesetzesvorschlägen Änderungen vorzunehmen, bietet sich den Ausschüssen eine wichtige Ressource für die Kontrolle und die Generierung von Informationen.⁹⁴⁸

In der zweiten Lesung wird erstens die Lesung aufgenommen, zweitens die Erklärung des Sekretärs zum Berichtsentwurf, drittens findet eine Debatte statt, viertens werden die Gesetzesvorschläge detailliert behandelt, fünftens werden ausführlich die Begründungen zu den Berichtsentwürfen erörtert und sechstens mögliche Einwände und Einsprüche oder abweichende Meinungen festgehalten und ihre Frist festgelegt (TJ § 39). Es erfolgt eine Nachbearbeitung und die Rückkehr des Gesetzentwurfs ins Plenum.⁹⁴⁹

947 Vgl. Helander et al. 2007: 162.

948 Vgl. Ebd.; Makkonen/Wiberg 2003: 144–145;

949 Vgl. Helander et al. 2007: 182–192; Makkonen/Wiberg 2003: 143.

Hier zeigt sich, warum die Ausschüsse den Kern der parlamentarischen Arbeit ausmachen: Sie sind die Arenen für Prüfung und Kontrolle der Gesetzesinitiativen, für den Austausch von Hintergrundinformationen und das Finden von Kompromissen.⁹⁵⁰ Indem viele Ressourcen in die Ausschussarbeit gesteckt werden, reagiert das finnische Parlament auf die informationellen Nachteile, die angesichts der Regierungsdominanz bestehen.⁹⁵¹ Damit ist die Hauptaufgabe der Ausschüsse die Vorbereitung der Plenarsitzungen: Das Gesetz kann erst nach der Behandlung im Ausschuss in die endgültige Beratung des Plenums gehen, was die Rolle der Ausschüsse im Entscheidungsprozess entsprechend hervorhebt.⁹⁵² Dies wird durch die Absprache der Regierungsfraktionen über etwaige Änderungen im Vorhinein beschnitten, sodass den Ausschüssen selbst vor allem technische Feinheiten bleiben, von dieser Option machen sie allerdings durchaus Gebrauch. Insgesamt sind die Möglichkeiten der Ausschüsse im politischen Bereich begrenzt, allerdings können sie zum Beispiel Berichte verfassen, die den Regierungen Vorschläge macht.⁹⁵³

Der Premierminister erscheint regelmäßig vor dem Großen Ausschuss und dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten.⁹⁵⁴ Die Ausschussmitglieder können Bremsmechanismen während der Ausschussarbeit nutzen, indem sie ihr (grundsätzlich unbeschränktes) Rederecht gebrauchen; allerdings hat der Ausschussvorsitzende das Recht zur Unterbrechung und Unterbindung des Redebeitrags.⁹⁵⁵

Die Betrachtung der Ausschussarbeit hinterlässt ein zweiseitiges Bild: zum einen ist ihre Bedeutung gestiegen, da sowohl die Plenarsitzungen an Bedeutung eingebüßt haben als auch die Macht des Präsidenten im Gesetzgebungsprozesses deutlich verringert wurde. Die Stärke des finnischen Ausschusssystems liegt auch in der proaktiven und frühen Einbindung der ständigen Ausschüsse in den Gesetzge-

⁹⁵⁰ Vgl. Anckar 1992: 181; Raunio/Wiberg 2000: 63. Vgl. zur Zuordnung der Aufgaben zu den einzelnen Ausschüssen Valiokuntaopas 2015: 18ff.

⁹⁵¹ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 593.

⁹⁵² Vgl. Mattila 2014: 119–120/125.

⁹⁵³ Vgl. Ebd.: 126/128. So verabschiedete das *Eduskunta* zwischen 1995 und 2004 100 solcher Berichte, vgl. Ebd.: 128.

⁹⁵⁴ Vgl. Arter 2004: 592.

⁹⁵⁵ Vgl. Makkonen/Wiberg 2003: 144.

bungsprozess, was die Gestaltungsoptionen deutlich erhöht.⁹⁵⁶ Grundsätzlich ist die Arbeitsbelastung in den Ausschüssen angesichts der Vielzahl der Gesetze, die in das Parlament eingebracht werden, sehr hoch.⁹⁵⁷ Auch agieren die Ausschüsse eigenständig, können in der Behandlung der Angelegenheiten nicht von außen beeinflusst werden und haben in ihrer Arbeit vielseitige Möglichkeiten, die Gesetzesberatung zu beeinflussen. Der Ausschuss ist ein förmlicher Vetospieler von Anfang bis Ende des Gesetzgebungsprozesses, falls es ihm kontinuierlich gelingt, Angelegenheiten zu verzögern. Wenn der Ausschuss nur an einzelnen Stellen des Prozesses Verzögerungen durchsetzen kann, ist er zumindest zum jeweiligen Zeitpunkt Vetospieler.⁹⁵⁸

Zum anderen aber ist die Tendenz festzustellen, dass die Gesetzesvorschläge der Regierung unverändert aus den Ausschussberatungen kommen. Die Ausschüsse haben zwar die Möglichkeit der inhaltlichen Gestaltung, gleichzeitig agieren sie stets unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Mehrheit.⁹⁵⁹ Weil die Abgeordneten die Chancen der Profilierung im Ausschuss sehen, besteht die Gefahr, dass die Ausschüsse die Gesetze nicht optimieren, sondern die parlamentarische Arbeit verkomplizieren.⁹⁶⁰ Allerdings muss beachtet werden, dass die vorherige Zusammenarbeit im Parlament zwischen den Fraktionen und zwischen Parlament und Regierung sehr konsens- und detailorientiert ausgestaltet ist und die Gesetzesvorschläge in dem Moment, in dem sie in die offizielle Gesetzesberatung kommen, bereits ausgehandelt wurden. Diese *ex ante* stattfindenden Prozesse sind wesentlich für die Bewertung, wie der Ausschuss die Gesetzgebung beeinflussen kann. Über die Ausschüsse können Abgeordnete verschiedener Fraktionen Kompromisse schließen und zusammenarbeiten, was über die Ausschusssprecher gesteuert werden kann.⁹⁶¹

Insgesamt ist das Ausschusswesen machtvoll, obwohl mit der Parlamentarisierung des Regierungssystems die Bedeutung der Fraktio-

⁹⁵⁶ Vgl. Raunio/Wiberg 2000: 69.

⁹⁵⁷ Vgl. Helander et al. 2007: 111.

⁹⁵⁸ Vgl. Makkonen/Wiberg 2003: 141/144.

⁹⁵⁹ Vgl. Ebd.: 149–150. So kann diese ggf. auch den Beschluss fassen, den Ausschuss neu zusammenzusetzen.

⁹⁶⁰ Vgl. Holli 2014: 137; Raunio/Wiberg 2010: 85/88

⁹⁶¹ Vgl. Mykkänen 2010: 224; Ankar 1992: 183–185; Helander et al. 2007: 119.

nen und des Gegenübers von Regierung und Opposition gewachsen ist und sie den Ausschüssen damit den Platz der Machtzentrale streitig machen.⁹⁶² Auch wenn die inhaltliche Gesetzesarbeit im Kern in den Ausschüssen erfolgt, bleiben die Fraktionen die entscheidenden Akteure im parlamentarischen Entscheidungsprozess.⁹⁶³ So bewertet Rasch die Macht der Ausschüsse als stark bei der Formulierung von Gesetzesvorschlägen, aber schwach bei der Agendakontrolle.⁹⁶⁴ Helander et al. beobachten das Paradox, dass die Ausschussarbeit als zentral wahrgenommen wird, die Bedeutung der Ausschüsse aber grundsätzlich – wie oben angedeutet – abgenommen hat. Sie zitieren aus Interviews mit Abgeordneten, die konsequent davon sprechen, dass die wirkliche Arbeit weiterhin in den Ausschüssen und nicht in den Fraktionen stattfinde und eine Übergehung des Ausschusses fast unmöglich sei.⁹⁶⁵ Sie halten darüber hinaus fest, dass die Präsidialkonferenz für die Ausschussarbeit eine bedeutende Rolle spielt. Dort wird über die Tagesordnung entschieden und die Vorsitzenden können dort über die Arbeit und die Bedürfnisse „ihres“ Ausschusses berichten.⁹⁶⁶

Die Ausschüsse im *Eduskunta* erfüllen damit vornehmlich die Funktion der Gesetzesbegleitung und parallelen Kontrolle. Eigene Initiativen legen sie nicht vor, sind aber ein wesentlicher Bestandteil der Generierung von Informationen für Abgeordneten unabhängig von der Regierung. Es erweist sich als sinnvoll, die beiden Orte parlamentarischer Führung Fraktion und Ausschuss in ihrer Verbindung zu betrachten. Die Ausschussarbeit muss damit auf zwei Ebenen geprüft werden – ihre Stellung im Parlament und ihre Stellung im gesamten Entscheidungsfindungsprozess – aber immer mit dem Filter der Bedeutung des Parteienfaktors für ihre Arbeit.⁹⁶⁷

962 Vgl. Mattila 2014: 130–131.

963 Vgl. Damgaard 1992b: 278.

964 Vgl. Rasch 2004: 136–137.

965 Vgl. Helander et al. 2007: 134. „Se yleinen hokema, että valiokunnussa tehdään se varsinainen lainsäädäntö ja budjetin valmistaminen, se kyllä pitää paikansa. Se ei ole hokema. Se on kyllä totta“, zitiert nach Ebd. „Valiokunnan yli on vaikea kävellä“, zitiert nach Ebd.: 137: „Die Annahme, dass die Hauptarbeit der Gesetzgebung und der Haushaltsvorbereitung im Ausschuss stattfindet, ist weiterhin wahr“, „über die Ausschüsse hinweg zu arbeiten, ist sehr schwer“.

966 Vgl. Ebd.: 166.

967 Vgl. Ebd.: 156–157/134/107.

Ausschusspositionen

Die ausschusszentrierte Parlamentsorganisation positioniert die *Ausschussvorsitzenden* (*Valiokunnanpuheenjohtaja*) im Führungskern des *Eduskunta*. Sie und die stellvertretenden Ausschussvorsitzenden (*Varapuheenjohtaja*) werden aus der Mitte des Ausschusses entsprechend den Regeln der Wahl des Parlamentspräsidenten gewählt (§ 17 GO). Die Wahl findet bereits in der konstituierenden Ausschusssitzung statt, damit eine rasche Besetzung der Präsidialkonferenz gewährleistet ist.⁹⁶⁸ Der Ausschussvorsitzende gehört in seiner Funktion automatisch zur Präsidialkonferenz und hat in dieser Eigenschaft Einfluss auf die parlamentarische Agenda. Dementsprechend handelt es sich beim Ausschussvorsitz um eine erstrangige Position innerhalb des Parlaments, insbesondere weil der oder die Vorsitzende sein/ihr Rede- und Abstimmungsrecht im Ausschuss behält, womit sich diese Position vom Parlamentspräsidenten unterscheidet, der zu einer neutralen Ausübung seines Amtes verpflichtet ist. Innerhalb der Fraktionen gilt der Ausschussvorsitz als das prestigeträchtigste Amt nach dem eines Regierungsmitglieds, der Parlamentspräsidenten und der Fraktionsvorsitzenden.⁹⁶⁹

Die Auswahl der Fraktionen bildet die Basis sowohl für die Ausschussbesetzung als auch für die Besetzung der Vorsitzendenposten. Die Verwaltung listet die zu vergebenen Plätze auf, woraufhin in den Fraktionen die Verteilung stattfindet. Dies geschieht entlang von Interessen der Abgeordneten, aber auch Strömungen innerhalb der Fraktion, Erfahrung, Expertise, Fachkenntnis und Prestige werden berücksichtigt.⁹⁷⁰ Die Parteizugehörigkeit des Vorsitzenden eines Ausschusses wird nach Parteienproporz entschieden, sodass auch Abgeordnete der Oppositionsfraktion eine Position als Vorsitzender ausüben können. Damit soll sichergestellt werden, dass die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse in der Präsidialkonferenz abgebildet werden – dies ist wichtig aufgrund der Personalunion von Ausschussvorsitz und Mit-

⁹⁶⁸ Vgl. zum Wahlprozedere Eduskunta 2015: 16.

⁹⁶⁹ Vgl. Helander et al. 2007: 264–266, 156–157/134/107.

⁹⁷⁰ Vgl. Eduskunta 2015: 16; Helander et al. 2007: 107/266; Ollila/Paloheimo 2007: 56–57.

gliedschaft in der Präsidialkonferenz.⁹⁷¹ Allerdings existierte als Konvention eine zuvor festgelegte Verteilung der Vorsitzendenposten an bestimmte Parteien. So übernahm KOK den Verfassungsausschuss, die SDP den Auswärtigen Ausschuss und KESK den Ausschuss für Land- und Forstwirtschaft. Der Wahlerfolg der *Perussuomalaiset* im Jahre 2011 brachte diese ungeschriebenen Regeln durcheinander, in dem der auswärtige Ausschuss von PS übernommen wurde und der Verfassungsausschuss von der SDP, während KESK den Vorsitz im Land- und Forstwirtschaftsausschuss behielt.⁹⁷² Nach den Parlamentswahlen 2015 hat sich diese Logik erneut verschoben, so sitzt dem Verfassungsausschuss eine VAS-Abgeordnete vor, während der Auswärtige Ausschuss von KESK geleitet wird (PS-Minister Timo Soini ist Außenminister). KESK und PS haben damit vier Ausschussvorsitzende, KOK und SDP drei und VIHR, VAS und RKP jeweils einen.⁹⁷³

Der stellvertretende Vorsitzende kann den Vorsitzenden bei der Sitzungsleitung vertreten, die endgültige Klärung der Angelegenheiten obliegt trotzdem dem Vorsitzenden. Auch ist der stellvertretende Ausschussvorsitzende im Falle der Abwesenheit des Vorsitzenden nicht Teil der Präsidialkonferenz, da dort keine Ersatzmitglieder vorgesehen sind. Das vorrangige Rederecht kann an den Stellvertreter überwiesen werden. Temporäre Ausschussvorsitzende können gewählt werden, wenn sowohl der Vorsitzende als auch der stellvertretende Vorsitzende verhindert sind.⁹⁷⁴

Funktion

Es gibt kein präzises Aufgabenportfolio des Ausschussvorsitzenden. Aus der Praxis ergeben sich aber folgende Aufgabenbereiche. Erstens ist er im Bereich der Organisation für die internen Angelegenheiten des Ausschusses zuständig, das heißt Einberufung der Sitzung, Erstellung der Tagesordnung (gemeinsam mit dem Ausschussekretär), Lei-

⁹⁷¹ Vgl. Helander et al. 2007: 107.

⁹⁷² Vgl. Mattila 2014: 123. Vgl. Holli 2014: 138. Der Große Ausschuss hat zwei stellvertretende Vorsitzende, vgl. Eduskunta 2015: S. 16. Angesichts der Basis der Partei bei der ländlichen Bevölkerung ist das ein konsequenter Schritt.

⁹⁷³ Vgl. Eduskunta 2016f.

⁹⁷⁴ Vgl. Eduskunta 2015: 29–30; Helander et al. 2007: 265.

tung der Abläufe innerhalb der Sitzungen und Einhaltung der entsprechenden Regeln. Dazu gehört außerdem die Verteilung des Rederechts während der Ausschusssitzungen in Reihenfolge der Meldung. Er hat keine Möglichkeiten, disziplinarisch gegen die Ausschussmitglieder vorzugehen, kann die Mitglieder aber an ihre Verpflichtungen erinnern und ggf. der Präsidialkonferenz Verstöße melden. Zweitens obliegen ihm Aufgaben im Bereich der Agendasetzung, so die Priorisierung der Gesetzgebungsarbeit vor anderen Angelegenheiten und die gemeinsame Behandlung von das gleiche Thema aufgreifenden Regierungs- und Abgeordneteninitiativen. Der Ausschussvorsitzende darf die Besprechung einer Angelegenheit allerdings nicht verweigern, da dies im Entscheidungsbereich des Plenums oder des Parlamentspräsidenten liegt. Auch soll er Abstimmungen vermeiden, wenn der Parteienproporz in einer Sitzung nicht gegeben ist. Drittens übt er eine repräsentative Funktion aus und informiert die Präsidialkonferenz über die Ausschussarbeit. Auch hat er das vorrangige Recht, die Berichte des Ausschusses im Plenum vorzustellen. Damit hat der Ausschussvorsitzende zwar Entscheidungsspielraum, aber nicht in dem Maße wie der Parlamentspräsident.⁹⁷⁵ Vor allem kann mit dieser Position die Atmosphäre und die Art der Zusammenarbeit in einem Ausschuss gestaltet werden, insbesondere betrifft dies die gleichberechtigte Behandlung der Mitglieder im Ausschuss.⁹⁷⁶

Die Position des Ausschussvorsitzenden des Großen Ausschusses beinhaltet besondere Möglichkeiten, so kann er über die Tagesordnung entscheiden und darüber, ob eine Angelegenheit behandelt wird. Er ist damit Vetospieler an jeder Stelle der Arbeit des Großen Ausschusses, denn eine Initiative kann so bis nach der nächsten Parlamentswahl aufgeschoben werden. Eingeschränkt ist der Ausschussvorsitzende dadurch, dass das Plenum auf Antrag der Präsidialkonferenz über eine neue Zusammensetzung des Ausschusses entscheiden kann, auch könnte der Stellvertretende Vorsitzende während seiner Sitzungsleitung den Entwurf auf die Tagesordnung setzen.⁹⁷⁷

⁹⁷⁵ Vgl. Eduskunta 2015: 27–29; Makkonen/Wiberg 2003: 143; Helander et al. 2007: 264–265.

⁹⁷⁶ Vgl. Ollila/Paloheimo 2007: 56.

⁹⁷⁷ Vgl. PL § 37; Makkonen/Wiberg 2003: 146. Eine weitere Position im Ausschuss ist die des *Valiokuntaneuvos*, dem eine größere Macht bei der Ausschussarbeit zuge-

Holli entwickelt zwei Kriterien zur Einordnung der Machtposition eines Abgeordneten im Ausschuss. Erstens spielt eine Rolle, ob man zu einer Regierungs- oder Oppositionsfaktion gehört und zweitens zählt die Kumulation von Positionen: Am stärksten ist der Abgeordnete, der zur Regierungsfraktion gehört, Vorsitzender eines Ausschusses ist und außerdem Ausschuss sprecher seiner Fraktion. Ein Ausschussvorsitzender einer Oppositionsfaktion hat wiederum deutlich weniger Handlungspotential. Selbst stellvertretende Ausschussvorsitzende, wenn sie zu einer Regierungsfraktion gehören oder sogar auch ihr Ausschuss sprecher sind, haben eine stärkere Position.⁹⁷⁸ Bei KOK sind wie ange merkt die (stellvertretenden) Ausschussvorsitzenden automatisch im Arbeitsausschuss ihrer Fraktion vertreten und übernehmen damit parallel auch eine Fraktionsposition. Ein einfaches Ausschussmitglied kann diesen Platz auch einnehmen, wenn es in seinem Ausschuss kei nen KOK-Vorsitzenden gibt und damit in eine Fraktionsführungsposition rücken.

In einer ersten Zusammenschau zeigt sich, dass Präsidialkonferenz, Fraktion und Ausschuss im Dreiklang als entscheidende Akteure tätig sind. Insbesondere die Verzahnung von Fraktion und Ausschuss über die Ausschuss sprecher und die Ausschussgruppen der Fraktionen und von Ausschuss und Präsidialkonferenz über die Ausschussvorsitzenden macht deutlich, dass diese Verbindung sie jeweils zu Schaltstellen parlamentarischer Arbeit werden lässt.

6.1.2 Prozess: Parlamentarische Regeln im Eduskunta

Die Verfassung und die parlamentarische Geschäftsordnung bilden die Basis der parlamentarischen Regeln. Nach § 34 der Verfassung macht die Präsidialkonferenz Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung hält Regeln der inneren Ordnung fest, aber auch das *Eduskunta* kann im Plenum über parlamentarische Regeln entscheiden.⁹⁷⁹

standen wird als den stellvertretenden Vorsitzenden. Er ist als eine Art Sekretär des Ausschusses tätig, vgl. Holli 2014: 143.

978 Vgl. Holli 2014: 145.

979 Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 22/55; PL §§ 33ff.

Merkmal Plenarregeln: Mitwirkung und Begleitung

Nach § 39 der finnischen Verfassung gibt es folgende Formen der Gesetzgebung:

- Gesetzesinitiative (*Lakialoite*), die einen Vorschlag zur Verabschiebung eines Gesetzes enthält;
- Haushaltplaninitiative (*Talousarvioaloite* und *Lisätalousarvioaloite*), die einen Vorschlag für einen in den Staatshaushaltplan oder in einen Nachtragshaushaltplan aufzunehmenden Betrag beinhaltet und
- Maßnahmeninitiative (*Toimenpidealoite*), die einen Vorschlag zur Vorbereitung eines Gesetzes oder einer anderen Maßnahme enthält.⁹⁸⁰

Darüber hinaus können Abgeordnete Initiativen zur Änderungen der Geschäftsordnung oder zu internen Angelegenheiten des *Eduskunta* (z.B. Diäten der Abgeordneten) einbringen.⁹⁸¹

In Finnland haben sowohl die Regierung als auch einzelne Abgeordnete das Initiativrecht. Eine Gesetzesinitiative (und auch der Rückzug eines Gesetzes) müssen dem Vorsitzenden angezeigt werden. Es bestehen hohe Anforderungen, da die Einreichung der Initiative in vollständiger Gesetzesform erfolgen muss. Die Regierung ist in dieser Hinsicht im Vorteil, da die Abgeordneten auf weniger juristische Ressourcen zurückgreifen können als sie, die ihre Ministerialbeamten mit der Formulierung einer Initiative betrauen kann. Die schriftlich eingereichte Initiative trägt die Unterschrift des Initiators, andere Abgeordnete können ihre Unterstützung durch ihre Unterzeichnung signalisieren.⁹⁸² Parlamentarische Gruppen wie Fraktionen oder Ausschüsse haben kein Gesetzesinitiativrecht. Der Ursprung einer Initiative kann damit bei einem *einzelnen Abgeordneten* liegen; ein Gesetzesvorschlag kann *einer Gruppe* zugeordnet werden, weil alle Unterzeichner zur sel-

⁹⁸⁰ Vgl. auch Pajala 2012a: 318. Die TAAs werden stets im Finanzausschuss behandelt und die dort verabschiedeten Initiativen berücksichtigen die Ergebnisse des Ausschussberichts, vgl. Pajala 2012a: 322.

⁹⁸¹ Vgl. Valiokuntaopas 2015: 65; Pajala 2012a: 325.

⁹⁸² Vgl. PL §§ 39 und 70; Pajala 2014: 195. Nach TJ § 20,2 kann eine Initiative nur eingereicht werden, wenn das Parlament tagt. Für *Talousarvioaloit* gilt darüber hinaus eine zeitliche Frist, vgl. Ebd.

ben Fraktion gehören (auch wenn die Fraktion selbst nicht initiativberechtigt ist); eine Initiative erfolgt von Unterzeichnern *mehrerer Gruppen* und können z.B. einem Ausschuss zugeordnet werden; möglich ist auch, dass die Unterzeichner zum selben *Wahlkreis* gehören, aber zu unterschiedlichen Fraktionen. Die Unterzeichnung kann ein wichtiges Signal sein und die Wahrscheinlichkeit der ausführlichen Besprechung der Initiative im Ausschuss erhöhen. Es dominieren die Initiativen, die von den Mitgliedern einer einzelnen Fraktion gestellt werden, 70% der Initiativen tragen die Erstunterschrift durch einen Abgeordneten einer Regierungsfraktion.⁹⁸³

Es fällt auf, dass immer weniger Initiativen aus der Reihe der Abgeordneten stammen und nur selten Abgeordneteninitiativen erfolgreich die Ausschussberatung überstehen.⁹⁸⁴ Pajala zählt für die Jahre zwischen 1991 und 2010 5284 Regierungsinitiativen. Von 2800 Gesetzesinitiativen wurden in diesem Zeitraum 79 verabschiedet, bei den Maßnahmeninitiativen 5 von 6200. Noch deutlicher wird dies bei den Haushaltsplaninitiativen angesichts 125 verabschiedeter bei 20.700 eingebrachten Anträgen. Maßnahmeninitiativen sind damit quasi bedeutungslos geworden, was Pajala damit begründet, dass die Regierung größere und langfristige Projekte verfolgen will und kleinere Projekte aus einer Maßnahmeninitiative für sie nicht mehr relevant sind.⁹⁸⁵

Das Problem für das Initiativrecht des Abgeordneten ist der Vorrang der Regierungsvorlagen, die im Ausschuss wegen deren begrenzten Zeitkontingents zuerst bearbeitet werden müssen. Dennoch kann über die Initiativen Profil gezeigt und für das Engagement und die Expertise der Opposition geworben werden.⁹⁸⁶ Aufgrund der geringen Erfolgsquote von Initiativen und der Herausforderungen bei der Einreichung einer Initiative müssen Verhandlungen mit der Regierung und anderen Akteuren frühzeitig und damit vor der formalen Einbrin-

983 Vgl. Pajala 2014: 195/199, vgl. Ebd. zu Problemen mit der Zählung der Unterschriften; Pajala 2012a: 326; Ollila/Paloheimo et. al 2007: 72; Pajala 2012a: 325.

984 Vgl. Raunio 2004: 137. Seit 1945 stammt nur 1% der Gesetze aus der Initiative eines Abgeordneten, vgl. Vgl. Raunio/Wiberg 2014: 31.

985 Vgl. Pajala 2012a: 318–319; Pajala 2014: 198. Pajala zählt zu den verworfenen Angelegenheiten allerdings auch schriftliche und mündliche Fragen.

986 Vgl. Ollila/Paloheimo 2007: 71.

gung terminiert werden. So beschreibt Pajala, dass Abgeordnete in Austausch mit den zuständigen Ministern treten und dies ggf. auch in verschiedenen Legislaturperioden jeweils wiederholen müssen, sodass im besten Fall daraus eine mit guten Erfolgsaussichten ausgestattete Regierungsinitiative werden kann. Die Strategie der Abgeordneten, um eine erfolgreiche Initiative zu starten, ist also von einer Regierungsfraktion gehört zu werden und im Ausschuss entsprechende Unterstützung zu finden.⁹⁸⁷

Der finnische Gesetzgebungsprozess beginnt mit der Vorbereitung der Initiative – sofern sie aus der Regierung stammt – innerhalb der Verwaltung. Nach der Ideensammlung wird die Initiative offiziell als Gesetz formuliert und zirkuliert zunächst zur Prüfung innerhalb der Regierung, ggf. dort aufkommendes Feedback wird eingearbeitet. Der Minister stellt daraufhin dem Kabinett offiziell die Initiative vor. Anschließend – und dieser Ablauf gilt genauso für die aus dem Parlament entstandenen Initiativen – wird die Initiative ins Parlament eingebracht (*lainsäädäntöaloite*).

Der Parlamentspräsident entscheidet darüber, wann der Gesetzentwurf im Plenum behandelt wird und berücksichtigt dabei die Vorschläge der Präsidialkonferenz. Formell entscheidet sie mehrheitlich, bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Parlamentspräsidenten wie oben angemerkt den Ausschlag. Der Parlamentspräsident bringt den Entwurf dann zunächst in eine vorbereitende Lesung (*lähetekeskustelu*) ein. Zu diesem Schritt ist er verpflichtet; nur wenn er den Entwurf als gegenläufig zu einer bereits gefallenen Entscheidung des *Eduskunta* oder als nicht verfassungskonform betrachtet, kann er die Einbringung verweigern. Die Möglichkeiten des Parlamentspräsidenten, die Einbringung eines Gesetzes zu verzögern, sind aufgrund der angesprochenen informellen Regel, dass die Angelegenheiten schnell und ohne große Verzögerung durch den Gesetzgebungsprozess laufen, eingeschränkt.⁹⁸⁸ Sollte das Parlament dieser Einschätzung nicht zustimmen, entscheidet der Verfassungsausschuss verbindlich und letztgültig darüber.⁹⁸⁹ In der vorbereitenden Lesung wird auf Grundlage des Vorschlags der Präsidialkonferenz entschieden, an welchen Ausschuss der

987 Vgl. Pajala 2014: 200; Pajala 2012a: 326.

988 Vgl. Makkonen/Wiberg 2003: 138–139.

989 Vgl. PL § 42; Makkonen/Wiberg 2003: 139.

Gesetzesvorschlag überwiesen wird, wobei meistens ihrer Entscheidung gefolgt wird.⁹⁹⁰ Eine Angelegenheit wird von der vorbereitenden Lesung auf die nächstmögliche Sitzung verschoben, wenn ein Abgeordneter dies verlangt. Danach besteht die Möglichkeit der Rücknahme von der Tagesordnung nicht mehr (TJ § 57). Über die Weiterbearbeitung der Initiative entscheidet wiederum die Präsidialkonferenz.

Alle Gesetzesvorschläge, unabhängig davon, ob sie von der Regierung oder von Abgeordneten eingebracht werden, gehen nach der vorbereitenden und vor der ersten Lesung im Plenum durch die Ausschussberatung. Für die Überweisung an die Ausschüsse gilt wie angeprochen, dass Regierungsvorlagen dort (zeitlichen) Vorrang haben und im zuständigen Ausschuss zuerst behandelt werden.⁹⁹¹ Bei den Maßnahmeninitiativen entscheidet die Präsidialkonferenz über die Weiterleitung der Initiative in den Ausschuss.⁹⁹² Die Arbeit auf der Ausschussebene wurde bereits dargelegt (TJ § 32). Darauf folgt die erste Lesung (*Ensimmäinen käsittely*) im Plenum, während der der Bericht des jeweiligen Ausschusses vorgestellt und debattiert wird (PL § 41/72), zunächst allgemein (*yleiskeskustelu*) und dann im Detail (*yksityiskohtainen käsittely*). Dabei können auch Änderungsanträge gestellt und über sie abgestimmt werden. War der Bericht des Ausschusses einstimmig, so kann das Gesetz direkt verabschiedet werden. Sollte sich das Gesetz deutlich verändern, geht der Gesetzesvorschlag zur Debatte in den Großen Ausschuss, bevor die erste Lesung neu durchgeführt wird. Frühestens drei Tage nach der ersten Lesung – den Termin bestimmt die Präsidialkonferenz – stimmt das Parlament in einer zweiten Lesung (*Toinen käsittely*) über den Gesetzesvorschlag ab. Während der zweiten Lesung diskutiert das *Eduskunta* den Gesetzesvorschlag, inhaltliche Änderungen am Gesetz können nicht mehr vorgenommen, aber Vorschläge oder Urteile hinzugefügt werden, was jedem Abgeordneten die Möglichkeit gibt, erneut das Plenum auf Themen aufmerksam zu machen. Abgeschlossen ist der Gesetzgebungsprozess mit der Unterzeichnung des Gesetzes durch den Staatspräsidenten.⁹⁹³

⁹⁹⁰ Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 126.

⁹⁹¹ Vgl. PL § 40; Pajala 2014: 195/199; Pajala 2012a: 326.

⁹⁹² Vgl. Pajala 2014: 194.

⁹⁹³ Vgl. TJ § 32 und § 53; Finlex 2016.

Makkonen und Wiberg fassen die Machtoptionen der verschiedenen parlamentarischen Akteure im Gesetzgebungsprozess folgendermaßen zusammen:

Tabelle 14 Vetospieler im Gesetzgebungsprozess des Eduskunta

Akteur	Zeitpunkt	Aktion/Handlung
Präsidialkonferenz	Timing des Plenums	Bestimmung der Tagesordnung
Mehrheit im Plenum	Vorbereitende Lesung	Verzögerung/Bremsung
Ausschussmehrheit	Behandlung im Ausschuss	Einbringung Verweilung im Ausschuss Expertenanhörungen Anforderung von Berichten Ausschüsse
Vorsitzender des Großen Ausschusses	Behandlung im Ausschuss	Behandlung der Initiative im Ausschuss blockieren oder aussetzen
Mehrheit im Plenum	Erste Lesung	Verzögerung Weiterleitung in Ausschuss
Behandlung im Plenum	Zweite Lesung	Verzögerung
Behandlung im Plenum	Zweite Lesung	Veto

Quelle: Übersetzung von Makkonen/Wiberg 2003: 148.⁹⁹⁴

Die Plenarsitzungen finden entsprechend dem parlamentarischen *Workload* (TJ § 45) dienstags bis freitags jeweils nachmittags statt, erforderliche Terminverschiebungen ausgenommen.⁹⁹⁵ Der Parlamentspräsident beruft die Sitzungen auf der Grundlage der Sitzungsplanung der Präsidialkonferenz ein (TJ § 45). Er bestimmt die Tagesordnung der Plenarsitzungen, auch hier basierend auf Entscheidungen der Präsidialkonferenz, außerdem kann er die Tagesordnung verändern sowie ggf. auch den Ablauf einer Debatte (TJ § 46). Wie angesprochen nimmt der Parlamentspräsident den Sitzungsvorsitz ein und bestimmt den Ablauf und seine angemessene Durchführung (TJ § 49/50).

Vgl. auch Hidén/Honka-Hallila 2006: 127–128; Raunio 2004: 145; Makkonen/Wiberg 2003: 146/147. Sollte der Präsident nicht zustimmen, vgl. zum Prozedere Makkonen/Wiberg 2003: 140.

994 Die Autoren beziehen auch noch die Möglichkeiten des Staatspräsidenten ein.

995 Vgl. Eduskunta 2016g. Dienstags und mittwochs ab 14 Uhr, donnerstags ab 16 Uhr und freitags ab 13 Uhr.

Der Parlamentspräsident muss der Tagesordnung, wie sie die Präsidialkonferenz festgelegt hat, nach Möglichkeit folgen, wobei die Regierung diesen Prozess innerhalb der Päsidialkonferenz dominiert.⁹⁹⁶ Auf der Tagesordnung befinden sich vornehmlich Lesungen der verschiedenen Gesetzesentwürfe. Ebenfalls gibt es zu Beginn einer Sitzung Bekanntmachungen der Regierung, ggf. von Bürgerinitiativen (*Kansalaisaloite*), Maßnahmeninitiativen und es erfolgt die Beantwortung von schriftlichen Fragen. Auch können notwendig gewordene Wahlen parlamentarischer Organe auf der Tagesordnung sein.⁹⁹⁷ David Arter stellt fest, dass die Parlamentsagenden zwar insgesamt flexibler geworden sind, um aktuelle Themen auch kurzfristig berücksichtigen zu können.⁹⁹⁸ Die Agendakontrolle liegt aber eindeutig bei der Regierung, wobei die Präsidialkonferenz nur administrativ bei der Begleitung dieser Agendakontrolle tätig wird.

Merkmal Plenarregeln: Debatte

Im *Eduskunta* gibt es wenige Debattenformen. Da Elemente der Gesetzgebungsarbeit die Tagesordnung dominieren, beschränkt sich die Debattenmöglichkeit zumeist auf diese Bereiche. So erfolgt im Rahmen der einführenden Lesung (*Lähetekeskustelu*) eine Debatte über den Gesetzesentwurf, die mehrere Stunden in Anspruch nehmen kann. Während der ersten Lesung, die den Ausschussbericht aufnimmt, findet keine ausführliche Diskussion mehr statt. Für die einführende Lesung des Haushaltsgesetzes für das nächste Jahr wiederum werden Plenumssitzungen über Wochen veranschlagt, sodass es intensiv diskutiert werden kann.⁹⁹⁹ Auch nach (offiziellen) Bekanntmachungen des Premierministers können Debatten erfolgen.¹⁰⁰⁰

Um aktuelle Themen berücksichtigen zu können, gibt es die Möglichkeit einer Aktuellen Debatte (*Ajankohtaiskeskustelu*).¹⁰⁰¹ Diese beantragt ein Abgeordneter im Rahmen der sogenannten Debatteninitia-

⁹⁹⁶ Vgl. TJ § 45; Raunio/Wiberg 2008: 584.

⁹⁹⁷ Vgl. zum Beispiel Eduskunta 2016h; Eduskunta 2016i.

⁹⁹⁸ Vgl. Arter 2004: 593.

⁹⁹⁹ Vgl. für 2016: Eduskunta 2016g; Vgl. für Beispiel einer einführenden Lesung Eduskunta 2016j; Eduskunta 2016k.

¹⁰⁰⁰ Vgl. TJ § 24.

¹⁰⁰¹ Vgl. TJ § 26.

tive (*Keskustelualoite*) schriftlich bei der Präsidialkonferenz, indem er die Aktualität und Relevanz einer solchen Debatte begründet. Der Antrag kann von weiteren Abgeordneten als Zeichen der Unterstützung unterschrieben werden. Die Präsidialkonferenz entscheidet über diesen Antrag, und wann die Debatte stattfinden wird. Sie erfolgt zu Beginn einer Plenumssitzung und startet mit dem ersten Unterzeichner des Antrags (ca. zehn Minuten Redezeit), dauert zwei Stunden bei einer Redezeit von fünf Minuten bis zu einer Minute pro weiterem Diskutanten. Der Parlamentspräsident besitzt Handlungsspielraum sowohl hinsichtlich der Länge der Redebeiträge als auch der Schließung der Debatte. Nach der Debatte gibt es keine Entscheidung, es kann aber eine Vertrauensfrage (*Välikysymys*) gestellt werden.¹⁰⁰² Von 172 eingegangenen Anträgen sind 58 (8 davon von der Präsidialkonferenz) zugelassen worden. Im Durchschnitt unterzeichnen 15 Abgeordnete eine Debatteninitiative – in Pajalas Bewertung eine überraschend kleine Zahl.¹⁰⁰³ 2016 gab es bisher neun aktuelle Debatten, 2015 insgesamt drei, 2014 elf. Allerdings ist die Aktualität der Debatte insofern eingeschränkt, als die Präsidialkonferenz das Datum festlegt und dies zumeist mit einem Vorlauf erfolgen muss.¹⁰⁰⁴

Die Verfassung garantiert den Abgeordneten die freie Rede und das Recht, während Plenumsdebatten zu sprechen, ihnen wird in Reihenfolge ihrer Meldung bzw. ihrer Meldung bei der Parlamentsverwaltung (bis zu drei Stunden vor der Sitzung) das Wort erteilt. Grundsätzlich haben die Ausschussvorsitzenden Vorrrecht. Mitglieder der Regierung ohne Parlamentsmandat dürfen anwesend sein und ebenfalls das Wort ergreifen.¹⁰⁰⁵ Falls die Debatte den Haushalt, den Bericht der Regierung oder eine Interpellation berührt, erlaubt die Geschäftsordnung Gruppenredezeit: In Reihenfolge ihrer Stärke wird den Fraktio-

¹⁰⁰² Vgl. PL § 45, TJ § 26; Pajala 2014: 194; Pajala 2012a: 319. So gab es z.B. nach der aktuellen Debatte am 3.5.2016 eine Vertrauensfrage im Anschluss, vgl. Eduskunta 2016m.

¹⁰⁰³ Vgl. Pajala 2012a: 319.

¹⁰⁰⁴ Eigene Zählung nach: Eduskunta 2016l.

Beispiel: Keskustelualoite 4/2016, mit der eine aktuelle Debatte über die finnische Asyl- und Integrationspolitik beantragt wurde, wurde nach ihrer Einreichung am 11.4. am 19.4. in der Präsidialkonferenz behandelt und die Debatte für den 3.5.2016 festgelegt, vgl. Eduskunta 2016n.

¹⁰⁰⁵ Vgl. PL § 31; Hidén/Honka-Hallila 2006: 80/83.

nen das Wort erteilt. Über den genauen Ablauf entscheidet die Präsidialkonferenz.¹⁰⁰⁶

Bei der Durchsicht der Plenarprotokolle fallen unterschiedliche Typen von Redebeiträgen auf, die auch so tituliert werden: Neben den bereits genannten Gruppenbeiträgen (*Ryhämpuheenvuoro*) gibt es Vorstellungssreden (*Esittelypuheenvuoro*; zur Einführung in die Initiative bzw. den Antrag), Antwortredebeiträge (*Vastauspuheenvuoro*; dies sind Beiträge während einer Debatte, die der Parlamentspräsident für kurze Reaktionen verteilen kann), offizielle Redebeiträge (*Varsinainen puheenvuoro*; z.B. bei Fragestunden) sowie schnelltaktige Redebeiträge (*nopeatahtinen puheenvuoro*).¹⁰⁰⁷

Bei den Plenardebatten dominiert die (Selbst-) Darstellung gegenüber dem Austausch von Argumenten und die parlamentarische Diskussionskultur, sodass die Debattenkultur im *Eduskunta* gering geschätzt und als langweilig wahrgenommen wird. Deswegen wurden Reformen eingeführt, die das Rederecht beleben sollten. So darf ein Redebeitrag nur noch maximal 15 Minuten lang sein; auch bedeutete die Einführung von mündlichen Fragestunden einen tiefgreifenden Wandel für die finnische Parlamentskultur.¹⁰⁰⁸ Helander et. al sprechen sich dafür aus, dass das *Eduskunta* das Plenum als „Arena der Sprache“ besser nutzen könnte und nicht die meisten Gesprächsformen auslagern sollte.¹⁰⁰⁹

Für die finnische politische Kultur insgesamt hält Juho Vesa fest, dass die öffentliche Debatte in der finnischen Politik eine untergeordnete Rolle spielt und ordnet dies den Konsenspraktiken zu, die Öffentlichkeit begrenzen. Die Entscheidung über große Linien finnischer Politik falle in einem Elitekonsens, der die Bedeutung einer öffentlichen Debatte klein halte. Gleichzeitig können die Regierungsfraktionen

1006 Vgl. TJ § 51.

1007 Vgl. TJ §§ 50/52.

1008 Vgl. Ollila/Paloheimo 2007: 66–67. Bei einer Analyse der Zwischenrufe kommen Männer et al. zu dem Ergebnis, dass nur eine kleine Gruppe von Abgeordneten dieses Debatteninstrument nutzt – und dies sind zumeist langgediente männliche Parlamentarier. Auch hier zeigt sich die Trennlinie zwischen Regierung und Opposition, da die Zwischenrufe an die jeweils gegensätzliche Seite gerichtet sind, vgl. Männer et al. 2012: 131–132/145–146. Zur Definition des Zwischenrufs bei den Autoren vgl. Ebd.: 138.

1009 Vgl. Helander et al. 2007: 134.

nen die Öffentlichkeit nutzen, um die in den übergroßen Koalitionen gefallenen Kompromisse zu erklären.¹⁰¹⁰ Dennoch muss beachtet werden, dass das finnische Parlament aufgrund der semi-präsidentiellen Ausrichtung des Systems lange per se nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit stand und seine Rolle in dieser Form erst seit 15 Jahren inne hat. Interessanterweise hat sich die Parlamentarisierung des Systems also nicht nur in der dominanten Rolle der Regierung niedergeschlagen, sondern auch in der Kommunikationsleistung.

Merkmal Kontrollregeln: Fragerechte

Das finnische Parlament übt seine Kontrollfunktion auf drei Ebenen aus: Auf der Ausschussebene begleitet und prüft es die Gesetzgebung, auf der Plenarebene kontrolliert es in Form der Fragerechte und auf der Budgetebene prüft das Parlament den Haushalt.¹⁰¹¹

Das parlamentarische Fragerecht ist in der Verfassung verankert (§ 45). Folgende Formen bieten sich dem *Eduskunta*:

- Interpellation (*Välikysymys*) (GO § 22)
- Mündliche Frage (*Suullinen kysymys bzw. suullisen kyselytunnin asia*) (GO § 25)
- Schriftliche Frage (*Kirjallinen kysymys*) (GO § 27).¹⁰¹²

Die Verfassung legt in § 43 folgendes Verfahren für eine Interpellation fest: Mindestens 20 Abgeordnete können eine Interpellation an die Regierung oder einen Minister richten. Sie wird bei der Parlamentsverwaltung eingereicht, im Plenum vorgestellt und ohne Debatte an die Regierung zur Beantwortung weitergeleitet (TJ § 22). Sie hat immer ein inhaltliches Thema als Grundlage (z.B. *Välikysymys* zur finnischen und globalen Wirtschaftskrise, eingereicht am 3.6. und beantwortet am 15.6.2016).¹⁰¹³ Die Interpellation muss 15 Tage nach ihrer Einreichung im Plenum beantwortet werden. Im Zuge der auf die Antwort folgenden Debatte kann ein Misstrauensantrag gestellt werden, über

¹⁰¹⁰ Vgl. Vesa 2013: 4/16.

¹⁰¹¹ Vgl. Wiberg 2014a: 204.

¹⁰¹² Vgl. Ebd.: 205; TJ § 27; PL § 45.

¹⁰¹³ Vgl. Eduskunta 2016r.

den direkt mit einfacher Mehrheit abgestimmt wird.¹⁰¹⁴ Bisher gab es drei Interpellationen im Jahr 2016 und insgesamt fünf im Jahr zuvor.¹⁰¹⁵

Neben der Interpellation lösen folgende Mechanismen eine Vertrauensfrage aus: Die Regierung kann eine Vertrauensabstimmung initiieren, in dem Wissen, dass eine Niederlage zum Ende der Koalition führt. Der Rücktritt einer Regierung nach einer solchen Abstimmung geschah zum letzten Mal 1953. Die Opposition kann während einer Plenarsitzung ohne Vorankündigung eine Vertrauensabstimmung beantragen. Bisher hat dies allerdings noch nie zu einem Regierungsabtritt geführt.¹⁰¹⁶

Seit 1906 stehen finnischen Abgeordneten schriftliche Fragen zur Verfügung, welche 1966 durch mündliche Fragen und im Jahre 1989 durch direkte Fragen an die Regierung ergänzt wurden. Schriftliche und mündliche Fragen sind ein individuelles Recht der Abgeordneten, während die Fragen an die Regierung nicht nur dringlich und bedeutsam sein, sondern von mindestens vier Abgeordneten unterzeichnet werden müssen.¹⁰¹⁷ Die Frage muss eine Angelegenheit behandeln, die in der Kompetenz des angesprochenen Ministers liegt und sie muss schriftlich und regelkonform beim Parlamentspräsidenten eingereicht werden, der sie an die Regierung bzw. den zuständigen Minister weiterleitet. Die Antwort der Regierung muss innerhalb von 21 Tagen erfolgen und wird im Plenarprotokoll festgehalten.¹⁰¹⁸ Im Jahr 2016 gab

¹⁰¹⁴ Vgl. TJ § 22. Da das endgültige Ziel nicht unbedingt das Stürzen der Regierung ist, nutzen Fraktionen die Gelegenheit vielmehr zur Profilierung. Gleichzeitig ist die Interpellation eine starke politische Waffe und wird nicht unbedingt benötigt, um die Aufmerksamkeit auf ein Thema zu lenken, sondern tatsächlich als Instrument der Kontrolle genutzt. Vgl. Hidén/Honka-Hallila 2006: 147; Wiberg 1994c: 106. Vgl. zum Ablauf einer Interpellation Helander 1994: 203–205/217. Anzahl: 1950er: 13, 1960er: 15, 1970er: 20, 1980er: 25, 1990er: 44 Interpellation, Tendenz gleichbleibend, vgl. Raunio/Wiberg 2008: 594.

¹⁰¹⁵ Vgl. Eduskunta 2016o.

¹⁰¹⁶ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 593–594. Die Oppositionsfraktionen erwarten nicht, dass die Regierung tatsächlich den anschließenden Misstrauensantrag verliert (1958 ist das letzte Beispiel).

¹⁰¹⁷ Vgl. Ebd.: 594; Wiberg 1994c: 108ff.

¹⁰¹⁸ Vgl. TJ § 27; Wiberg 1994c: 112.

es bisher 402 schriftliche Fragen, während es im Jahr 2015 insgesamt 434 waren.¹⁰¹⁹

Donnerstags findet die mündliche Fragestunde im Plenum statt und die Präsidialkonferenz muss dafür Zeit in der parlamentarischen Tagesordnung einplanen, hat bei der Gestaltung aber Spielraum.¹⁰²⁰ Die mündlichen Fragen müssen zuvor in der Präsidialkonferenz schriftlich eingereicht werden und spielen sich damit nie spontan ab. Die befragten Minister haben so ausreichend Vorbereitungszeit. Die erste Frage steht der größten Oppositionsfaktion zu. Nachfragen können unvorbereitet im Anschluss an die offizielle Frage gestellt werden, aber sie müssen inhaltlich der Hauptfrage entsprechen und im Aufgabenbereich des aktuell befragten Ministers liegen. So kann oft doch noch eine lebhaftere Debatte entstehen, gleichzeitig findet das Frage-Antwort-Spiel immer rhetorisch geschickt zwischen dem Regierungs- und Oppositionslager statt. Aufgrund der begrenzten Zeit von einer Stunde gibt es zumeist nur nach der Beantwortung der ersten beiden Fragen eine Debatte mit Nachfragen. Die Formulierung der Frage und die Beantwortung dürfen jeweils eine Minute nicht überschreiten. 2016 gab es bisher 76 mündliche Fragen in der Fragestunde.¹⁰²¹ Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Nachfrage liegt im Ermessensbereich des Parlamentspräsidenten, der damit in die Fragestunde entsprechend seinen Präferenzen eingreifen kann. Die Abgeordneten sowohl der Regierungs- als auch der Oppositionsseite müssen dies bei der Planung ihrer Fragen berücksichtigen, auch wenn die Vorgehensweise des Parlamentspräsidenten im Vorhinein nicht unbedingt klar ist. Für den Minister bedeutet dies also eine Abwägung, ob er bereits in der Antwort auf die Hauptfrage oder erst in der Reaktion auf die Nachfrage gewisse Informationen nennt. Der Parlamentspräsident wiederum ist herausgefordert, die Nuancen der Strategien zu erkennen

¹⁰¹⁹ Vgl. Eduskunta 2016p.

¹⁰²⁰ Vgl. TJ § 25.

¹⁰²¹ Vgl. Wiberg 2014b: 223; Sutinen 2016. Vgl. zum Ablauf einer Fragestunde am 17.3.2016 in der Plenumssitzung 26/2016: Eduskunta 2016q.

und insbesondere auch die Kontrollrechte und Möglichkeiten der parlamentarischen Opposition zu sichern.¹⁰²²

Die Gestaltung der Fragerechte war zunächst sehr zu Gunsten der Regierung ausgerichtet, heute bieten die mündlichen Fragen die Möglichkeit, stärkere Responsivität herzustellen. Gleichzeitig sind die parlamentarischen Fragen im *Eduskunta* zwar wichtig, aber nicht das Hauptbarometer der Parlamentsarbeit. Wiberg beschreibt sie als unspektakulären, aber effektiven Kommunikationskanal, der sein Potential noch stärker ausschöpfen könnte.¹⁰²³

Nach Matti Wiberg hat das finnische Parlament alle üblichen Kontrollinstrumente (schriftliche und mündliche Fragen, Fragen an die Regierung, Interpellationen, Ministerverantwortlichkeit) mit Ausnahme des Fragerechts in den Ausschüssen.¹⁰²⁴ Hinter den Fragerechten steht die parteipolitische Strategie, die Heterogenität der Präferenzen aufzuzeigen und sich damit als Regierungsalternative anzubieten sowie die Informationsasymmetrie zwischen Regierung und Parlament zu verringern.¹⁰²⁵ Die parlamentarischen Fragen im *Eduskunta* lassen sich nach Wiberg zwei Mikro-Funktionen zuordnen: Verlangen nach Information und Kommunikation. Parallel dazu stehen die Makrofunktion der Kontrolle, Responsivität und Profilierung. Die Abgeordneten, die die Fragen stellen, agieren dabei nicht unbedingt eigenständig, sondern vielmehr als Vermittler der Regierung oder ihrer Fraktion.¹⁰²⁶

In einer Studie aus dem Jahr 1994 kommt Matti Wiberg zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der parlamentarischen Fragen stetig wachse. Er führt dies auf die anwachsende Komplexität der politischen Themen-

¹⁰²² Vgl. Wiberg 2014b: 224–225. Aula 2003: 118 wiederum beschreibt die offene Gestaltung in Form der Nachfragen als im internationalen Vergleich selten, vgl. dazu auch Russo/Wiberg 2010: 222.

¹⁰²³ Vgl. Wiberg 1994c: 106/189; Raunio/Wiberg 2008: 594; Russo/Wiberg 2010: 222, 226–227. Auch die Fragerechte gewinnen an Bedeutung: von pro Jahr durchschnittlich 101 schriftlichen Fragen in den 1950er Jahren zu 924 in den 1990er Jahren. Mündliche Fragen: 150–200 pro Jahr. Vgl. zum früheren Prozess der Fragerechte Wiberg 1994c: 107; Raunio 2008: 137.

¹⁰²⁴ Vgl. Wiberg 1994a: 12. In den nordischen Ländern, die Wiberg in dieser Studie untersucht, besitzt nur das dänische Parlament dieses letztgenannte Recht.

¹⁰²⁵ Vgl. Wiberg 2014a: 205–206.

¹⁰²⁶ Vgl. Ebd.: 215/219/222; Ebd. für 14 Unterfunktionen.

felder und die neuen Bedingungen für die parlamentarische Arbeit zurück. Quasi alle Abgeordneten und alle Fraktionen nutzten das Instrument. Auch falle auf, dass die Fraktionen keine „Koalitionen“ bilden, um ihre Fragen zu stellen, sondern meistens einzelne Abgeordnete ihre Fragen einreichen. Insgesamt bewertet Wiberg die Fragerechte des *Eduskunta* als Instrument zur Spannungsentladung, was zwar wirkungsvoll sei, aber die parlamentarische Politik Finnlands nicht entscheidend präge.¹⁰²⁷

Die Regierung ist verpflichtet, dem Parlament Berichte vorzulegen, denen eine Debatte im Plenum folgt. Ankündigungen des Premierministers bzw. eines vom Premierminister dazu beauftragten Ministers zu einer aktuellen Angelegenheit werden ebenfalls dem Parlament präsentiert. Über den Zeitpunkt der Mitteilung stimmt sich die Regierung mit dem Parlament ab, der Parlamentspräsident entscheidet, ob es im Anschluss an die Ankündigung eine Debatte gibt. Nach ihrer Behandlung kann es zu einer Vertrauensfrage kommen, sofern sie in der Debatte beantragt wird. Die parlamentarische Geschäftsordnung ergänzt dazu, dass das Parlament die Angelegenheit auch vor einen Ausschuss bringen kann, der über die Antwort des Parlaments zu dieser Erklärung berät. Dies stärkt den Zugang des Parlaments zu Informationen, insbesondere weil die Berichte und Erklärungen, die vom Premierminister gegeben werden Gegenstand von Plenardebatten werden.¹⁰²⁸

Außerdem hat die Regierung dem Parlament jährlich einen Bericht über die Tätigkeit und Maßnahmen, die sie aufgrund der Beschlüsse des Parlaments getroffen hat, sowie über die Verwaltung der Staatsfinanzen und der Einhaltung des Haushaltsplans vorzulegen. Die Verfassung legt auch ein Informationsrecht des Parlaments fest.¹⁰²⁹ Dieses bezieht sich auf drei parlamentarische Orte. Erstens hat das Parlament als Ganzes das Recht, von der Regierung die Informationen zu erhalten, die es für die Beratung seiner Angelegenheiten braucht. Der inhaltlich zuständige Minister muss dafür Sorge tragen, dass jedes

¹⁰²⁷ Vgl. Wiberg 1994c: 195–197. Wiberg verweist darüber hinaus darauf, dass finnische Abgeordneten zufrieden mit dem Instrument seien bzw. es keine Debatte über die Veränderung des Instruments gebe, dies gehe darauf zurück, dass sie keine realistische Chance zur Veränderung sehen (Stand 1994): vgl. Ebd.: 194/197.

¹⁰²⁸ Vgl. PL § 44; TJ §§ 23 und 24; Raunio/Wiberg 2008: 595.

¹⁰²⁹ Vgl. PL §§ 46 und 47.

Parlamentsorgan unverzüglich die benötigten Dokumente, die im Besitz seiner Behörde sind, sowie alle sonstigen Informationen erhält. Zweitens gilt dies für die Ausschüsse, die im Rahmen ihrer inhaltlichen Kompetenz Informationen von der Regierung bzw. dem zuständigen Ministerium erhalten müssen. Drittens haben auch die einzelnen Abgeordneten dieses Informationsrecht.¹⁰³⁰ Ergänzend dazu muss die Regierung unverzüglich nach ihrer Bildung dem Parlament ihr Programm präsentieren.¹⁰³¹

Raunio beschreibt den Zugang des *Eduskunta* zu Informationen als traditionell stark. Jedes Gesetz muss durch die Ausschussberatung und die Ausschüsse erstatten dem Plenum über alle Initiativen – mit Ausnahme der Abgeordneteninitiativen – Bericht. Regierungsmitglieder erhalten keinen Ausschusssitz und können vom Ausschuss vorgeladen werden, auch wenn keine Verpflichtung besteht, dort zu erscheinen. Diese starken Informationsrechte beziehen sich auch auf die Angelegenheiten der EU sowie Berichte der Regierung, zu denen das Parlament und seine Ausschüsse Zugang haben.¹⁰³² Mithilfe der Frage-rechte und der Ausschussarbeit bemüht sich das *Eduskunta* darum, informationelle Nachteile gegenüber der Regierung auszugleichen.¹⁰³³

Die Bewertung der Kontrollrechte des finnischen *Eduskunta* fällt schwer. Zusammengefasst hat die Kontrolle der Regierung folgende Stärken: Die Stellung des Parlaments ist in der Verfassung verankert, es ist relativ früh bei der Verarbeitung Gesetzgebung involviert, das Parlament hat ungehinderten Zugang zu Regierungsinformationen und die Verantwortung zur Prüfung europäischer Angelegenheiten ist an spezialisierte Ausschüsse delegiert, so koordiniert wie angesprochen der Große Ausschuss die Positionen des *Eduskunta* zu EU-Themen. Der Minister erscheint dabei auch vor dem Ausschuss und es ist selten, dass ein Minister gegen den Großen Ausschuss agiert. Auch die ständigen Ausschüsse sind kontinuierlich involviert. Dies stärkt insgesamt die Kommunikation zwischen Regierung und Parlament.¹⁰³⁴ Raunio und Wiberg kommen zu folgendem Ergebnis: „Eduskunta has gradual-

¹⁰³⁰ Vgl. auch Raunio/Wiberg 2000: 64.

¹⁰³¹ Vgl. PL § 62.

¹⁰³² Vgl. PL §§ 44, 46, 96–97; Raunio 2004: 138.

¹⁰³³ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 593/595.

¹⁰³⁴ Vgl. Raunio 2004: 148.

ly but consistently revised its own modes of operation in order to hold the government to account more effectively".¹⁰³⁵

6.1.3 Institutionelle und parteipolitische Vetospieler

Institutionelle Vetospieler

Zweite Kammer

Finnland besitzt seit 1907 ein unikameras Parlament.¹⁰³⁶ Es besteht also keine zweite Kammer, die als Vetospieler in die Gesetzgebung oder andere parlamentarische Prozesse eingebunden sein könnte. Wie bereits angesprochen, wird dem Großen Ausschuss die Funktion als zumindest einer Art Zweiten Kammer zugeschrieben.

Regierung

Bei der Betrachtung der finnischen Verfassungsentwicklung ist auf den wesentlichen Aspekt bereits hingewiesen worden: die Machtbalance innerhalb der Exekutive ist zu Gunsten der vom Parlament abhängigen Regierung verschoben worden.¹⁰³⁷ Das Kennzeichen der finnischen Regierungsbildung ist ihre vollständige Parlamentarisierung, d.h. sie erfolgt nun aus dem Parlament ohne Beeinflussung durch den Präsidenten.¹⁰³⁸ Konkret bedeutet dies, dass die Regierungsbildung nach einer Parlamentswahl jener Fraktion mit den meisten Sitzen zufällt. Dadurch ist die Bedeutung des Wahlergebnisses und die Machtposition des Parlamentes insgesamt – zu Lasten des Präsidenten – gewachsen. Die Regierungsbildung liegt in den Händen der Parteien und ihrer Fraktionen, die die Koalitionsoptionen aushandeln.¹⁰³⁹ Finnland ist

¹⁰³⁵ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 593.

¹⁰³⁶ Vgl. Auffermann 2009: 228.

¹⁰³⁷ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 588; Nousiainen 1997: 333; Paloheimo 2001: 91; Arter 1985: 483.

¹⁰³⁸ Vgl. Karvonen 2014: 85/88; Isaksson 2014: 152; Nousiainen 2000c: 10.

¹⁰³⁹ Vgl. Isaksson 2014: 155/162; Paloheimo 2002: 209; Karvonen 2014: 88–89. Falls diesem die Regierungsbildung misslingt, kann auch ein Kabinett unter einer anderen Führung gebildet werden, dies ist allerdings noch nicht vorgekommen.

aufgrund der vorgesehenen Investiturabstimmung durch einen positiven Parlamentarismus gekennzeichnet, der sowohl die Regierung als auch das Parlament stärkt: nach abgeschlossener Koalitionsbildung stellt die Regierung ihr Programm dem Parlament vor, über das abgestimmt wird. Durch die Zustimmung zum Regierungsprogramm macht das Parlament explizit seine Unterstützung des Kabinetts deutlich.¹⁰⁴⁰

Erstens sind für finnische Regierungen heute übergroße (*oversized oder surplus*) Koalitionsregierungen charakteristisch: Es gehören mehr Fraktionen zur Koalition als zu einer „minimal winning coalition“ bzw. einfachen parlamentarischen Mehrheit nötig wären.¹⁰⁴¹ Auffällig ist zweitens die hohe Fluktuation der Regierungen, so wurde Finnland in der Zeit von 1945 bis 2014 von 43 Kabinetten regiert, bis in die 1980er waren die Kabinette durch ihren Mehrheitscharakter, aber vor allem ihre Instabilität geprägt. Acht davon waren Minderheitsregierungen. Im Zuge der Parlamentarisierung veränderte sich dieses Bild und die finnischen Kabinette sind zunehmend stabile übergroße Mehrheitskoalitionen.¹⁰⁴²

Ein drittes Charakteristikum finnischer Regierungen ist ihre blockübergreifende – über (ideologische) Parteidgrenzen hinweggehende – Zusammensetzung.¹⁰⁴³ Auffallendes Beispiel dafür war die sogenannte Regenbogenkoalition der Jahre 1995 bis 2003 unter Premierminister Paavo Lipponen (SDP).¹⁰⁴⁴ Sie bestand aus den Sozialdemokraten mit

Allerdings war Premierminister Harri Holkeri 1987–1991 nicht Teil der größten Regierungsfraktion, vgl. Isaksson 2014: 157.

¹⁰⁴⁰ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 590–591; Karvonen 2014: 93.

¹⁰⁴¹ Vgl. Karvonen 2014: 7/78; Nousiainen 1998: 110–111; Nousiainen 1997: 334; Ganghof/Bräuninger 2006: 527; Jochem 2012: 59.

¹⁰⁴² Vgl. Karvonen 2014: 73–76; Pajala 2013: 42; Jochem 2012: 61. Nach der Unabhängigkeit 1917 bis in die 1930er Jahre waren Minderheitenkabinette die Norm, vgl. Ebd; Arter 2006: 86/89. Karvonen hebt hervor, dass Finnland seit 1977 nur Mehrheitskoalitionen die Regierung bildeten, vgl. Karvonen 2014: 76. In den 1970er Jahren wurde von Johannes Virolainen sogar eine Allparteienregierung vorgeschlagen angesichts der bis dahin noch vorherrschenden instabilen Regierungen, vgl. zur Diskussion dieser Option Arter 1978. Für eine Liste der finnischen Kabinette vgl. Valtioneuvosto 2016b und Karvonen 2014: 74–76.

¹⁰⁴³ Vgl. Arter 2006: 89; Damgard 1992: 193. Mit der Ausnahme der sozialistischen Koalition zwischen 1991 und 1995.

¹⁰⁴⁴ Vgl. Ganghof/Bräuninger 2006: 530; Heidar/Damgaard et al. 2000: 43.

63 Sitzen, der konservativen Sammlungspartei mit 39 Sitzen, der Linken mit 22 Sitzen, der Schwedenpartei mit 11 Sitzen und – zum ersten Mal überhaupt an einer Regierung beteiligt – den Grünen (diese nur bis 2002) mit 9 Sitzen. Zur Opposition gehörten die Zentrumspartei (44 Sitze) und die Christdemokraten (7 Sitze) sowie einige rechte Gruppierungen.¹⁰⁴⁵ Das gesamte politische Spektrum war damit in der Regierung vertreten und KESK blieb als Partei der Mitte in der Opposition. Die schwierige ökonomische Lage Finnlands nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion machte aus Sicht der Beteiligten diese blockübergreifende Koalition aus konservativen und linken Parteien erstrebenswert. Interessanterweise wurde diese Koalition 1999 wiedergewählt und war damit die bis dato beständigste finnische Regierung.¹⁰⁴⁶ Jungar sieht in dieser Regenbogenkoalition allerdings keine systemische Notwendigkeit, sondern vielmehr das Ergebnis parteipolitischer strategischer Überlegungen, da sie in der Regierungsbeteiligung mehr Vorteile als in der Opposition sahen. Die Möglichkeiten, die Politik als Amtsträger zu beeinflussen, überwogen für alle Fraktionen gegenüber dem Gang in die Opposition.¹⁰⁴⁷

Das vierte Merkmal finnischer Regierungen findet sich (seit 1987) in der Kooperation mindestens zwei der drei großen Parteien (SDP, KESK, KOK).¹⁰⁴⁸ Aus dieser Koalitionsoffenheit entstanden sowohl Rot-Grüne Koalitionen (SDP +KESK)¹⁰⁴⁹ als auch Rot-Blaue (SDP +KOK) oder bürgerliche Koalitionen (KESK+KOK).¹⁰⁵⁰ Diese Offenheit trägt einerseits maßgeblich zur Stabilität des parlamentarischen Systems bei, andererseits kann die Regierung angesichts ihrer breiten

¹⁰⁴⁵ Vgl. Arter 2006: 91; Jochem 2012: 61. Die finnischen Grünen waren die erste grüne Partei in Europa, die an der Regierung beteiligt wurden, vgl. Ebd.

¹⁰⁴⁶ Vgl. Arter 2006: 90–92; Karvonen 2014: 76, seit Mai 2002 allerdings ohne die Grünen; Jungar 2002: 62–63.

¹⁰⁴⁷ Vgl. Jungar 2002: 78–80.

¹⁰⁴⁸ Vgl. Jochem 2012: 61. Jochem verweist darauf, dass zunächst nur SDP, KESK und SFP die Regierungsgeschäfte dominierten, erst in jüngerer Vergangenheit ist der Sammlungspartei KOK diese Rolle zugekommen.

¹⁰⁴⁹ Die Zentrumspartei als alte Bauernpartei wird in Finnland mit Grün gekennzeichnet, während die tatsächlichen Grünen mit einem anderen Grünton etikettiert werden.

¹⁰⁵⁰ Vgl. Karvonen 2014: 77.

Mehrheit das Parlament dominieren.¹⁰⁵¹ David Arter fasst die Besonderheiten der finnischen Regierungsstruktur so zusammen: „Ideologically disparate, 'surplus majority' coalitions have become something of a post-war Finnish specialty“.¹⁰⁵² Lauri Karvonen bezeichnet Finnland angesichts des Status‘ als Hochburg des „surplus majority parliamentarism“ als eigenen Typ.¹⁰⁵³

Worauf gründet die finnische Neigung zu übergroßen Koalitionen? Jungar erklärt sie anhand zweier Aspekte: zum einen seien sie eine Notwendigkeit, um mit besonderen parlamentarischen Mehrheitsanforderungen, schwacher Fraktionsdisziplin oder besonderen politischen Umständen umzugehen. Zum anderen seien Surplus-Regierungen auch eine Möglichkeit für die potentiellen Koalitionsparteien, wenn eine Regierungsbeteiligung nützlicher als der Verbleib in der Opposition ist.¹⁰⁵⁴ Im finnischen Fall spielen die besonderen parlamentarischen Mehrheitsanforderungen die entscheidende Rolle bei der Erklärung des Regierungsmusters.¹⁰⁵⁵ Ein Drittel der Abgeordneten (67) konnte einen Gesetzesvorschlag auf einen Zeitpunkt bis nach der nächsten Wahl verschieben. Trotz seiner seltenen Anwendung in der Praxis bedeutete dies bei einer knappen Regierungsmehrheit die inhärente Drohung mit einer parlamentarischen Niederlage.¹⁰⁵⁶ Dies bildete einen Anreiz zur Bildung großer parlamentarischer Mehrheiten, um Sicherheit für die Durchführung des Regierungsprogramms zu haben.

Verschiedene Erklärungsmuster für diese Regierungen wurden entwickelt. Übergroße Kabinette in Finnland seien – erstens – ein „safety measure in a particular institutional environment“.¹⁰⁵⁷ Dieser Argumentationslinie widerspricht, dass obwohl dieses Instrument in den frühen 1990er Jahren abgeschafft wurde, übergroße Kabinette ein Charakteristikum der finnischen Regierungen blieben – die Regenbo-

¹⁰⁵¹ Vgl. Damgaard 1992b: 196/204; Raunio/Wiberg 2003: 321; Karvonen 2014: 91 zur politischen Logik der Koalitionsalternativen.

¹⁰⁵² Arter 2006: 87.

¹⁰⁵³ Vgl. Karvonen 2014: 79.

¹⁰⁵⁴ Vgl. Jungar 2002: 57–58. Vgl. Ebd. für die theoretische Verortung übergroßer Koalitionen; in der Rezeption Karvonen 2014: 80.

¹⁰⁵⁵ Vgl. Karvonen 2014: 80; Nousiainen 1997: 334.

¹⁰⁵⁶ Vgl. Karvonen 2014: 80; Anckar 1992: 161–162.

¹⁰⁵⁷ Karvonen 2014: 80.

genkoalition fällt in diese Zeit. Eine zweite Erklärung sieht in übergroßen Kabinetten einen Ausdruck der Sicherung der politischen Konsenskultur.¹⁰⁵⁸ Überzeugender erscheint ein drittes Erklärungsmuster, das die Struktur des Parteiensystems in den Fokus rückt. Wie erläutert setzt sich die Regierung mindestens aus zwei der drei großen Parteien zusammen, die jeweils aber nicht mehr als 20 bis 25% der Sitze erlangen. Kleinere Parteien wurden für eine Regierungsmehrheit gebraucht. Indem mehr kleine Parteien als rechnerisch nötig einbezogen werden, wird verhindert, dass einer der kleinen Koalitionspartner entscheidend wird – sie sorgen also für eine Disziplinierung der kleinen Parteien.¹⁰⁵⁹ So kalkulierte z.B. die SDP 1995, dass eine stringente Wirtschaftspolitik nur mit einer Regierungsbeteiligung von VAS erfolgreich sein könnte, damit die Linkssozialisten nicht von einer Oppositionshaltung gegen die Maßnahmen profitieren könnten. Darüber hinaus wollten sowohl VAS als auch VIHR ihre Zuverlässigkeit als Regierungspartner demonstrieren und konstruktiv erscheinen.¹⁰⁶⁰

Die Kennzeichen der übergroßen Koalitionen – Konsenspolitik in einem fragmentierten Mehrparteiensystem – zusammenfassend fällt auf, dass sie für Stabilität und Konsens innerhalb der Regierung gesorgt und die ideologische Rivalität zwischen den Parteien geschwächt haben. Gleichzeitig haben sie zur Folge, dass eine Regierungsbeteiligung den dominanten Kanal für die Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess darstellt und Oppositionsfaktionen sich stets als vernünftig, konstruktiv und flexibel regierungsfähig präsentieren müssen. Das Kernproblem der übergroßen Koalitionen ist die Verantwortlichkeit, da der Ursprung inhaltlicher Ideen und die Zuordnung politischer Entscheidungsverantwortung schwer zu identifizieren ist. Dieses Phänomen wurde bei den Oppositionsfaktionen angesprochen.¹⁰⁶¹

Die Regierung ist intern in ein Kabinettsplenum und Kabinettausschüsse organisiert und tritt nach außen als Kollegialorgan auf.¹⁰⁶²

¹⁰⁵⁸ Vgl. Ebd.: 80–81.

¹⁰⁵⁹ Vgl. Ebd.: 81.

¹⁰⁶⁰ Vgl. Ebd.: 82; Arter 2006: 94–96;

¹⁰⁶¹ Vgl. Karvonen 2014: 103/105.

¹⁰⁶² Vgl. Auffermann 2009: 233. Vgl. Paloheimo 2002: 211. Folgende Regierungsausschüsse gibt es: Außen- und Sicherheitspolitik, EU-Angelegenheiten, Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik.

Nach der Verfassungsänderung und der Durchsetzung mehrheitsparlamentarischer Strukturen hat diese Kollegialität an Bedeutung eingebüßt, mit der Stabilisierung des finnischen Parlamentarismus spielen Kabinettsdisziplin und innerkoalitionäre Verhaltensregeln eine größere Rolle.¹⁰⁶³ Neben der parteipolitischen Zusammensetzung zeigt sich auch bei der personellen Auswahl der Machtverlust des Präsidenten: es handelt sich um eine innerparteiliche Angelegenheit für die Parteiorganisationen. Regionale und Gender-Aspekte scheinen neben Erfahrung auch eine Rolle zu spielen.¹⁰⁶⁴

Die Arbeitsweise und Einflussverteilung innerhalb des Kabinetts sind durch zwei parallele Charakteristika gekennzeichnet. Zum einen lässt sich eine Dezentralisierung feststellen, kleinere Ministergruppen beraten über Politikfelder und Gesetzesinitiativen, sodass viele Themen bereits auf Ministeriumsebene vorentschieden werden. Dies betrifft insbesondere die in einem Kabinettsausschuss vertretenen Minister, die damit überproportionalen Einfluss auf die Entwicklung der Politikfelder haben. Hier zeigt sich die elitäre Grundstruktur der finnischen Entscheidungsprozesse, insbesondere weil die Kabinettsausschüsse keine formale Macht haben, ihre Vorschläge aber faktisch zu Regierungspolitik werden. Zum anderen ist der parallele Trend einer Zentralisierung von zentralen Politikfeldern in Form von Treffen der Parteivorsitzenden der an der Regierung beteiligten Parteien zu beobachten, die eine Art informelles inneres Kabinett bilden.¹⁰⁶⁵ Karvonen beobachtet als Konsequenz aus diesen parallelen Prozessen der Zentralisierung und Dezentralisierung eine zunehmende Fragmentierung der finnischen Regierungspolitik.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶³ Vgl. Karvonen 2014: 95.

¹⁰⁶⁴ Vgl. Ebd.: 92, der festhält, dass dieser interne Prozess der Ministerauswahl ein Forschungsdesiderat in Finnland darstellt.

¹⁰⁶⁵ Vgl. Karvonen 2014: 97–98; Wiberg 2009: 45–46; Raunio 2004: 139; Paloheimo 2005: 256.

Karvonen 2014: 99ff. verweist des Weiteren darauf, dass der Einfluss der administrativen Elite in Finnland enorm ist und die Ministerialbeamten teilweise einen größeren Einfluss auf die politischen Prozesse haben als die Minister. Karvonen begründet das Verschwinden von Politik und Administration mit der schwierigen ökonomischen Lage Finlands in den 1990er Jahren.

¹⁰⁶⁶ Vgl. Karvonen 2014: 101. Vgl. zur Praxis des Regierens vor der Verfassungsänderung Nousiainen 1997: 345ff.

Der finnische Premierminister (*Pääministeri*) stand lange im Schatten des starken Staatsoberhaupts, ist aber im Zuge der Parlamentarisierung zum Führer der Exekutive aufgestiegen. Das Parlament wählt den Regierungschef, der dann vom Präsidenten ernannt wird. In der neuen Verfassung findet der Premierminister explizit Erwähnung als vom Präsidenten unabhängiger Regierungschef und Koordinator des Kabinetts.¹⁰⁶⁷ Angesichts der Fragmentierung der Regierungspolitik kommt dem Premierminister eine zentral verortete wachsende Koordinierungsverantwortung zu. Auch erwarten ihn besondere Managementaufgaben angesichts der übergroßen Kabinettsstruktur.¹⁰⁶⁸ Der Premierminister führt die Regierung, sitzt den Kabinettsitzungen vor und ist Sprecher des Kabinetts im Parlament. Darüber hinaus ist er der Parteivorsitzende der stärksten Partei im Parlament und kann dem Staatspräsidenten die Entlassung eines Ministers vorschlagen. Auch hat er maßgebliche Agendamacht durch die Bestimmung der Tagesordnung, mit deren Hilfe er Beschlussfassungen seiner Regierung abwenden kann, die ihm widerstreben. Der Premierminister ist zum Aushängeschild seiner Partei geworden und hat eine deutliche Autoritätsposition erreicht. Seine Prominenz reflektiert aber vornehmlich seine Rolle als Regierungschef und weniger als Parteivorsitzender.¹⁰⁶⁹ Die Zentralisierung der Regierungspolitik rückt die Rolle des Regierungschefs in den Fokus und die dominante Stellung des Premierministers wirft die Frage nach der Typologisierung der doppelten Exeku-

1067 Vgl. PL §§ 61 und 66; Auffermann 2009: 239; Arter 2007: 113/124; Paloheimo 2002: 218, der kurz nach der Verfassungsreform schreibend feststellt, dass der Premierminister diese neue Rolle hat, obwohl das System zu diesem Zeitpunkt noch nicht komplett parlamentarisiert war.

1068 Vgl. Paloheimo 2005: 256; Arter 2006: 137.

1069 Vgl. Arter 2007: 124–125; Arter 2006: 133/137; Auffermann 2009: 239–240; Paloheimo 2005: 257. Die zentrale Verortung des Premiers ist zum einen der Internationalisierung und Europäisierung der Entscheidungsprozesse geschuldet, die auch die finnische Regierungspolitik verändert haben. Zum anderen beschert die breite parlamentarische Mehrheit dem Premierminister eine dominante Verhandlungsposition. Die Stärkung der Rolle des Premierministers hat zur Folge, dass auch die Geschlossenheit des Kabinetts und die Solidarität zum Regierungschef de facto relevante Faktoren werden. Die Personalisierung wird auch im Wahlkampf sichtbar. So sind in Finnland Parlamentswahlen quasi zu Premierministerwahlen geworden, vgl. Karvonen 2014: 135–136; Nousiainen 1997: 349; Arter 2007: 114–115; Arter 2006: 145.

tive im finnischen Regierungssystem auf. Paloheimo argumentiert, dass formal zwar eine Depräsidentialisierung durch die Reduzierung der präsidentiellen Macht, de facto aber eine Re-Präsidentialisierung angesichts der wachsenden Macht des Premierministers stattgefunden hat. Die Verfassungsreform habe die Regierung insgesamt gestärkt, aber im Zuge der Parlamentarisierung eben auch den Regierungschef.¹⁰⁷⁰

Kennzeichen der finnischen Regierungsarbeit sind damit die Vorarbeit in Kabinettsausschüssen, Parteivorsitzenden-Sitzungen, ad hoc-Treffen und die dezentralisierten Strukturen bzw. inoffiziellen Verhandlungsarenen und Innenzirkel.¹⁰⁷¹ Im Ergebnis für den Handlungskorridor bleibt festzuhalten, dass die finnische Politik exekutiv dominiert und das Regierungssystem regierungszentriert ist. Raunio und Wiberg fassen für die Konsequenz der Parlamentarisierung zusammen: „The Eduskunta has simultaneously been strengthened and has lost power to the government and civil servants“.¹⁰⁷² Der Schatten der starken Präsidentschaft scheint insofern weiterhin zu wirken, als die Macht der Regierung parallel zur Schwächung der Macht des Präsidenten gestärkt wurde.¹⁰⁷³

¹⁰⁷⁰ Vgl. Paloheimo 2005: 265. Auffermann wirft mit Blick auf die deutsche Situation den Begriff der Kanzlerdemokratie in den Raum, vgl. Auffermann 2009: 260.

¹⁰⁷¹ Vgl Karvonen 2014: 98; Paloheimo 2005: 255; Paloheimo 2002: 212. Dies entspricht einem allgemeinen europäischen Trend, ist im finnischen Fall aber besonders interessant, weil zuvor fast fünfzig Jahre lang die sog. *Iltakoulu* (direkt übersetzt: Abendschule) prägend für die Arbeitsweise der Regierung war. Dabei handelte es sich um ein informelles Treffen, bei denen Minister Gesetze und Themen besprechen konnten, bevor sie in den formalen Entscheidungsprozess traten. *Iltakoulu*-Treffen sind nun viel formalisierter und haben entsprechend ihren ursprünglichen Rang an andere Formate abgelaufen, vgl. Karvonen 2014: 98.

¹⁰⁷² Raunio/Wiberg 2000: 78. Vgl. auch Pajala 2013: 55–56; Makkonen/Wiberg 2003: 148; Aula 2003: 104.

¹⁰⁷³ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 595; Arter 2006: 265; Nousiainen 1998: 125; Raunio/Wiberg 2003: 320–321; Raunio 2004: 150.

Staatsoberhaupt

Die wandelnde Rolle des finnischen Staatsoberhaupts ist bereits beim Vetospieler Regierung angesprochen worden. Die semi-präsidentielle Tradition des Systems prägt diese Position weiterhin.¹⁰⁷⁴

Der finnische Präsident wurde bis 1991 indirekt durch ein Wahlkollegium gewählt, seit der Präsidentschaftswahl 1994 gilt die Direktwahl durch absolute Mehrheit. Seine Amtsperiode liegt bei sechs Jahren, es ist eine Wiederwahl möglich.¹⁰⁷⁵ Gleichzeitig überrascht die Einführung der Direktwahl zu einem Zeitpunkt, in dem die völlige Parlamentarisierung des Systems bereits begonnen hatte und wirft Fragen nach der Balance der verschiedenen Legitimitäten auf.¹⁰⁷⁶

Die Machtressourcen und -einschränkungen des finnischen Präsidenten müssen mit der Verfassungsentwicklung kontextualisiert werden. Bis zur Verfassungsreform war der Präsident im Besitz einer Fülle von Machtressourcen. Seine zentrale Stellung wurde insbesondere bei der Regierungsbildung deutlich, in der der Präsident die Initiative übernahm und Vorschläge für die Nominierung eines Premierministerkandidaten nach Absprache mit den Fraktionsvorsitzenden machen konnte. Außerdem gab er Instruktionen zur Parteienzusammensetzung der zu bildenden Koalition, bei der er aufgrund des fragmentierten finnischen Parteiensystems einen besonderen Handlungsspielraum besaß.¹⁰⁷⁷ Die Machtressourcen des Präsidenten beinhalteten legislative, exekutive und judikative Elemente. Dazu gehörte das Recht der Parlamentsauflösung, Einreichung von Gesetzesinitiativen, Intervenie-

¹⁰⁷⁴ Vgl. Arter 1985: 472/474; Arter 2010: 1280. Bei der Etablierung des Präsidenten in die finnische Verfassung spielte zum einen der Kompromissgedanke eine Rolle, zum anderen aber auch das Erbe der russischen Herrschaft. So erhielt bei der Gründung der finnischen Republik der Präsident damit ähnliche Prärogativen wie vormals der russische Zar.

¹⁰⁷⁵ Vgl. PL § 54; Nousiainen 2000: 7; Petersson 1989: 42. Arter verweist darauf, dass die Wahl innerhalb des Wahlkollegiums keine reine Formalität war, sondern tatsächliches Feilschen zwischen den Parteien bedeutete, vgl. Arter 1985: 475.

¹⁰⁷⁶ Vgl. Nousiainen 2001: 108. Vgl. zum Beispiel zur Diskussion um die Direktwahl des Bundespräsidenten Rüters 2013.

¹⁰⁷⁷ Vgl. Nousiainen 1997: 336–337. Das Ausmaß der Einflussausübung variierte, je nachdem wie schwierig die Koalitionsbildung war, der Präsident konnte in diesen Situationen energisch Druck auf die Fraktionen ausüben und klar seine Koalitionspräferenz artikulieren.

ren in andere Initiativen, Bestätigung der verabschiedeten Gesetze, Erlassen von Dekreten und Ernennung und Entlassung des Kabinetts. Auch war er Befehlshaber der Armee und ernannte Richter und hoher Verwaltungsbeamter. Darüber hinaus oblag ihm die außenpolitische Entscheidungsgewalt. Der Präsident war dabei recht unabhängig in seinen Beziehungen zum Parlament und zum Kabinett.¹⁰⁷⁸ Dies zeigt sich auch im System des dualen Vorsitzes bei Kabinetsitzungen: So leitete der Premierminister die donnerstäglichen Kabinetsitzungen, während der Präsident denen am Freitag vorsaß.¹⁰⁷⁹

Diese *de facto*-Machtfülle ist aber mit Hinblick auf die Verfassung keineswegs zwingend gewesen, der Primat des Parlaments hätte akzeptiert werden können.¹⁰⁸⁰ Dag Anckar beschreibt entsprechend die Machtressourcen des Präsidenten als „Buffettisch“, von dem die Amtsinhaber sich Funktionen und Rollen entsprechend ihrer Vorlieben und Prioritäten nehmen konnten. Insgesamt bestimmte die Verfassung nicht akkurat, wie das Verhältnis innerhalb der Exekutive zwischen Präsident und Regierung aussehen sollte. Daraus ergab sich die unterschiedliche Nutzung der Möglichkeiten abhängig von der Person des Präsidenten.¹⁰⁸¹ Zusammenfassend: „Power was centralized around

¹⁰⁷⁸ Vgl. Anckar 1992: 153; Paloheimo 2001: 86; Arter 1985: 479; Karvonen 2014: 83. Zwar konnte das Parlament z.B. im Falle der nicht erfolgten Bestätigung eines Gesetzes erneut abstimmen, womit das Gesetz Gültigkeit erlangte. Auch hatte das Kabinett formal Einflussmöglichkeiten, aber *de facto* waren die Minister vom Vertrauen des Präsidenten abhängig, vgl. Anckar 1992: 153.

¹⁰⁷⁹ Vgl. Anckar 1992: 481.

¹⁰⁸⁰ Vgl. Jochem 2012: 56; Nousiainen 2000: 5. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer Neuinterpretation der Verfassung, die bis in die 1980er Jahre anhielt und die die präsidentielle Macht manifestierte, ohne dass es zu tatsächlichen konstitutionellen Veränderungen kam. Das neue Arrangement stärkte die persönliche Autorität des Präsidenten und fokussierte auf Hierarchie und Patriarchat, vgl. Arter 2010: 1281; Nousiainen 2001: 100.

¹⁰⁸¹ Vgl. Anckar 2000: 11; Karvonen 2014: 84; Paloheimo 2001: 86. Die Fragmentierung des Parteiensystems trugen zu dieser Entwicklung bei genauso wie die erst 1994 eingeführte Amtszeitbegrenzung. Das Anwachsen der Macht des Präsidenten nach 1945 ist insbesondere auf den langjährigen Amtsinhaber Urho Kekkonen zurückzuführen, der in seiner 25 Jahre währenden Amtszeit das Amt und das Land dominierte. Außerdem spielten die außenpolitischen Gegebenheiten in Form der Beziehungen zur Sowjetunion eine maßgebliche Rolle, vgl. Arter 2010: 1281; Arter 1985: 479; vgl. Karvonen 2014: 35 zur Synthese von Außen- und Innenpolitik bei Kekkonen.

the president; criticism of the president *was* tantamount to opposition to the predominant foreign-policy line”¹⁰⁸² und „Not only did he utilize his constitutional powers maximally; he also adopted an activist stance in matters outside his constitutionally defined domain“.¹⁰⁸³

Die Veränderungen nach der Verfassungsreform sind deutlich und bei der Analyse der Regierung bereits herausgestellt worden. So hat die Regierung nun die allgemeine exekutive Autorität und – ganz zentral – die Einflussnahme des Präsidenten bei der Regierungsbildung ist marginalisiert worden: Das Parlament wählt den Regierungschef, der nur noch offiziell vom Präsidenten ernannt wird. Der Präsident kann darüber hinaus das Parlament ausschließlich nach Aufforderung des Premierministers auflösen und Regierungsinitiativen nicht mehr verändern, bevor sie dem Parlament vorgelegt werden (er muss ihnen aber formal zustimmen). Das Parlament kann seine Vetos überstimmen. Der Präsident ernennt die Minister auf Vorschlag des Premierministers und kann hierbei nicht mehr die personellen Zusammensetzung beeinflussen. In der Außenpolitik blieb die duale Struktur zunächst bestehen, aktuell dominiert hier aber nun auch der Premierminister. EU-Angelegenheiten fallen ebenfalls in die Regierungskompetenz und sind damit der Kontrolle des Parlaments unterworfen. Sichtbar wird dies auch darin, dass der finnische Premierminister Finnland bei den Verhandlungen im Europäischen Rat vertritt.¹⁰⁸⁴

Interessant wiederum ist die Frage nach den Wünschen der Bevölkerung, welche Art von Präsidenten sie sich wünschen angesichts der Tatsache, dass sich die Regierung eine eher zeremonielle Präsidentschaft vorstellen kann. Die Bevölkerung befürwortet stattdessen eher eine starke Präsidentschaft. So kommen Arter und Widfeldt in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass die Mehrheit der Finnen den Status quo unterstützt. Dies zeigt sich auch an der im Vergleich zu Parla-

1082 Karvonen 2014: 37. Hervorhebung im Original.

1083 Ebd.: 84. Karvonen verweist Ebd. auf Paloheimos Analyse, in der er die präsidentielle Macht in den Hochzeiten der Präsidentschaft Kekkonens als größer als die des US-amerikanischen Präsidenten beschreibt.

1084 Vgl. Paloheimo 2001: 91–92. Der Präsident bleibt allerdings Oberbefehlshaber der Armee, Auffermann 2009: 225–228; Nousiainen 2000: 11; PL § 54–59; Raunio/Wiberg 2008: 586–587.

Vgl. für eine tabellarische Darstellung der Rechte des Präsidenten, der Regierung und des Parlaments nach der neuen Verfassung Paloheimo 2002: 206.

mentswahlen deutlich höheren Wahlbeteiligung bei Präsidentschaftswahlen.¹⁰⁸⁵

Für den Handlungskorridor ergibt sich daraus, dass das Staatsoberhaupt zwar in den entscheidenden Aspekten der Beziehung zwischen Regierung und Parlament keine Rolle mehr spielt, allerdings der Schatten der dominanten Präsidentschaft zumindest in der Wahrnehmung weiterhin existiert.

Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassung

Finnland besitzt eine detaillierte Verfassung in Form eines Grundgesetzes (*Perustuslaki*) das am 11.6.1999 verabschiedet wurde und am 1.3.2000 in Kraft trat. Es besteht aus dreizehn Kapiteln und 131 Paragraphen. Neben grundsätzlichen Festlegungen (Kap. 1) beschäftigt sich ein Kapitel mit den Grundrechten (Kap. 2), weiterhin finden sich Regelungen zum Parlament und seinen Abgeordneten (Kap. 3) und zur Funktionsweise des Parlaments (Kap. 4). Das Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes sieht vor, dass nach der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes in der zweiten Lesung dieses bis zur ersten Sitzung des nächsten gewählten *Eduskunta* auf Eis liegt, wo der Vorschlag unverändert von einer Zweidrittelmehrheit angenommen werden muss. Eine 5/6-Mehrheit kann allerdings die Dringlichkeit der Angelegenheit beschließen, sodass der Gesetzgebungsprozess nicht ausgesetzt werden muss, sondern direkt über die Verfassungsänderung abgestimmt werden kann. Dafür ist wiederum eine Zweidrittelmehrheit nötig. Die Besprechung der verfassungsändernden Gesetzesinitiative findet im Verfassungsausschuss statt.¹⁰⁸⁶

Die Regelungen zur Verfassungsgerichtsbarkeit haben sich auch nach der Verfassungsreform nicht verändert. Die finnische Verfassung sieht keine Verfassungsgerichtsbarkeit vor und damit kein Gericht, das Parlamentsbeschlüsse für verfassungswidrig erklären könnte. Die Prüfung der Konformität der Gesetze mit der Verfassung wird vom Verfassungsausschuss des Parlaments (*Perustuslakivaliokunta*), der in den Gesetzgebungsprozess installiert ist, übernommen. Diese Kontrollin-

¹⁰⁸⁵ Vgl. Arter/Widfeldt 2010: 1289/1293.

¹⁰⁸⁶ Vgl. PL § 73 und TJ § 32.

stanz, die Stellungnahmen zur Verfassungsgemäßheit der Gesetzesvorschläge macht, ist im internationalen Vergleich außergewöhnlich.¹⁰⁸⁷ Wie angesprochen hat auch der Parlamentspräsident eine Rolle als Hüter der Verfassung.

Neu nach der Verfassungsreform ist allerdings die Betonung der Vorrangstellung der Verfassung; zuvor wurde den Gerichten nicht die Möglichkeit zugestanden, ein Gesetz zu prüfen, nur weil sie es mit der Verfassung in Konflikt stehend betrachteten.¹⁰⁸⁸ Nousiainen bewertet diese Neuerung allerdings nicht als Freifahrtschein für die Gerichte, generell die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze abzuwägen, sondern sieht im Verfassungsausschuss weiterhin die Instanz für diese Evaluierung. Außerdem ist die Flexibilität der Verfassung insofern gewährleistet, als weiterhin begrenzte Ausnahmen zugelassen werden können.¹⁰⁸⁹

Für den Handlungskorridor bedeutet dies, dass das Parlament angesichts der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit in dem Sinne gestärkt ist, dass es keinen judikativen Vetospieler gibt und die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze lediglich innerhalb des Parlaments geprüft wird. Die Möglichkeit einer externen Kontrolle besteht nicht.

Merkmal Parteiensystem

Im Gegensatz zu Zweiparteiensystemen, in denen die Zuordnung von Verantwortlichkeit augenscheinlich klar erscheint, vermeidet das Mehrparteiensystem diese adversariale Logik. Die nordischen Regierungssysteme sind insgesamt durch ihre moderaten und funktionierenden Vielparteiensysteme gekennzeichnet. Das trägt zu ihrer Zuordnung als Konsensdemokratien bei, denn in den nordischen Parlamenten insgesamt sind traditionellerweise sieben bis acht Parteien vertreten.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁷ Vgl. PL § 74; Auffermann 2009: 255; Nousiainen 2000c: 15; Pesonen 1972: 110.

¹⁰⁸⁸ Vgl. PL § 106/107.

¹⁰⁸⁹ Vgl. Nousiainen 2000c: 15.

¹⁰⁹⁰ Vgl. Heidar 2004: 40–41; Arter 2004: 585; Arter 2006: 6. Das moderne finnische Parteiensystem ist geprägt von den Bedingungen des Zerfalls der Sowjetunion und der Verfassungsreform; Mickaelsson 2015 für eine detaillierte Aufarbeitung der Entwicklung der finnischen Parteien, vgl. die dortige Zusammenfassung: 341.

Lauri Karvonen charakterisiert das finnische Parteiensystem anhand von fünf Kennzeichen: erstens ist das System durch ein hohes Ausmaß an Fragmentierung und einer großen Anzahl an parlamentarisch repräsentierten Parteien gekennzeichnet. Zweitens gibt es keine Partei, die bedeutend größer wäre als ihre Mitbewerber. Bei der Regierungskomposition wurde dies bereits angedeutet: es gibt drei Parteien, die einen ähnlichen Anteil an Stimmen auf sich vereinen können: KESK, SDP, KOK. Das finnische Mehrparteiensystem funktioniert im elektoralen Zusammenhang interessanterweise also ohne dominante Partei; es weist nur mittelgroße Parteien auf.¹⁰⁹¹ Nousiainen beschreibt dies als Nukleus, in dem eine ständige Suche nach Kompromissen stattfindet.¹⁰⁹² Nach heutigem Stand müsste man auch noch PS dazu zählen, die mit einem ähnlich hohen Stimmenanteil aus den letzten beiden Parlamentswahlen hervorgingen. Ihre Regierungsbeteiligung bis 2017 spricht ebenfalls dafür. Außerdem fällt – drittens – die wachsende Schwäche der Parteien im linken Spektrum und parallel dazu – viertens – die Stärke der Zentrumspartei auf. Fünftens fehlt in Finnland traditionell eine liberale Partei, deren Platz nun in gewisser Weise die Grünen einnehmen.¹⁰⁹³ Bei den im Parlament vertretenen finni-

1091 Vgl. Arter 2006: 262; Arter 2009: 225.

Die Ausgestaltung des finnischen Wahlsystems hat sich seit der Unabhängigkeit nicht verändert und zeichnet sich durch seine Proportionalität, sein Listenwahl-System und das *compulsory preferential voting* aus. Die finnische Variante des Listenwahl-Systems beinhaltet neben der Präferenzvergabe an einzelne Kandidaten, dass die Anzahl an Sitzen in einem Wahlkreis für eine Partei auf der der Zahl der Gesamtstimmen für eine Liste beruht: Bei der Stimmeneauszählung werden zuerst die Stimmen der einzelnen Kandidaten gezählt und diese dann parteiweise zur Stimmenzahl der Parteien zusammengerechnet, die die Basis für die Verteilung der Mandate im Wahlkreis bestimmt. Die Personenwahl ist also mit der Verteilung der Sitze auf die einzelnen Parteien verbunden, sodass auch für die einzelnen Kandidaten Erfolge ihrer Parteiliste interessant sind. Außerdem gibt es in Finnland keine Sperrklausel, vgl. Karvonen 2014: 60–61; Auffermann 2009: 245; Arter 2006: 28; Raunio 2001: 175; Raunio/Wiberg 2003: 305/306; Petersson 1989: 41; Helander 1997: 57–59; Pesonen 1972: 213. Vgl. Borg 2014 zu Reformvorschlägen.

1092 Vgl. Nousiainen 1998: 112.

1093 Die Schwedenpartei ist noch am ehesten als liberale Partei zu kennzeichnen, vgl. Karvonen 2014: 18–19.

schen Parteien handelt es sich um KOK, KESK, SDP, VIHR, VAS, PS, RKP, KRIS.¹⁰⁹⁴

Die fünf originalen Parteifamilien – auf der linken Seite gegabelt in kommunistische/sozialistische Parteien und sozialdemokratische Parteien und auf der bürgerlichen Seite fragmentiert in Zentrums- und Agrarparteien, Schwedenpartei und konservative Parteien – lassen sich bereits seit den 1920er Jahren erkennen und haben sich seitdem nur wenig verändert. Diese Parteifamilien entsprechen dem „klassischen“ nordischen Fünfparteiensystem, wobei in den anderen nordischen Ländern anstatt einer Partei für die linguistische Minderheit liberale Parteien existieren, was in Finnland wie angemerkt nicht der Fall ist.¹⁰⁹⁵ Zu den neu hinzugekommenen Parteienfamilien zählen christliche Parteien (im finnischen Fall KRIS), populistische Protestparteien (PS)¹⁰⁹⁶ und Umweltparteien (VIHR). Mit der angesprochenen Stärke einer stark zentralistischen Bauernpartei (KESK), die mit ihrer Mitposition eine Brückenfunktion zwischen rechten und linken Parteien einnimmt, unterscheidet sich Finnland zum Beispiel vom sozialdemokratisch geprägten Schweden.¹⁰⁹⁷ Die Parteienfamilien zerfallen bei der Regierungsbildung aber nie in Blöcke, sondern bilden blockübergreifende Koalitionen, wie bei der Regierungsbildung und in Bezug auf die starke Position von KESK erklärt wurde. Heidar schlägt vor, von einem Fünf-plus-Parteiensystem zu sprechen.¹⁰⁹⁸

Zusammenfassend zeichnet sich das finnische Parteiensystem durch zwei widersprüchliche Elemente aus: es ist stark fragmentiert und multipolar, aber relativ stabil. Die effektive Anzahl an Parteien ist hoch, variiert aber nur wenig.¹⁰⁹⁹

¹⁰⁹⁴ Vgl. Ebd.: 19–22 für Kurzcharakteristika der einzelnen Parteien.

¹⁰⁹⁵ Vgl. Jahn 2002: 43–44; Karvonen 2014: 24–25; Petersson 1989: 45; Heidar 2004: 42/47; Heidar/Damgaard 2000: 42; Arter 2012a: 824. Arter bezeichnet diese Parteienfamilie als die fünf –isms des nordischen Parteiensystems: *communism, democratic socialism, agrarianism, liberalism, conservatism*, vgl. Ebd.

¹⁰⁹⁶ Vgl. für eine Analyse der PS im Wahlzusammenhang Westinen 2014.

¹⁰⁹⁷ Vgl. Jahn 2002: 45–46; Arter 2012a: 840; Nousiainen 1997: 331/368; Jochem 2012: 111.

¹⁰⁹⁸ Vgl. Arter 2009c: 223; Heidar 2004: 52–53/56; Nousiainen 2000c: 6.

¹⁰⁹⁹ Vgl. Nousiainen 1997: 327; Nousiainen 1998: 110; Raunio/Wiberg 2003: 303; Arter 2009c: 234.

Für die strukturelle Herkunft der finnischen Parteien ist auf die dramatische Transformation der finnischen Gesellschaft von einem armen Bauerstaat und einer prä-industriellen ökonomischen Struktur zu einer post-industriellen Wirtschaftsstruktur innerhalb von knapp 40 Jahren ein maßgeblicher Faktor.¹¹⁰⁰ Neben dem für das finnische Parteiensystem entscheidenden *Cleavage* der Links-Rechts-Dimension, in deren Zentrum die Diskussion um den Grad kollektiver Kontrolle über Wirtschaft und Gesellschaft stand, prägen die Zentrum-Peripherie-Dimension, die die Kluft zwischen städtischen und ländlichen Werthaltungen in Finnland erfasst, das Sprachen-*Cleavage* und die Säkularismus-Religion-Dimension das finnische Parteiensystem.¹¹⁰¹ Der gesellschaftliche Wandel setzt die Parteien unter Handlungsdruck, Lösungen anzubieten: Programme und Botschaften müssen angepasst, Organisationen entsprechend umgestaltet und neue Kampagnen- und Rekrutierungsmuster entwickelt werden.¹¹⁰² Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die finnischen Parteien von relativ aggressiven Vertretern von Klasseninteressen zu moderaten *Catch-all*-Parteien entwickelt haben, bei denen die ideologischen Grenzen verschwimmen.¹¹⁰³

Merkmal innerparteiliche Struktur

Die finnische Verfassung nimmt nur indirekt an zwei Stellen Bezug auf die Parteien, wenn es um die Aufstellung von Kandidaten für die Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahl durch registrierte Parteien

¹¹⁰⁰ Vgl. Karvonen 2014: 30/31. Vgl. Ebd.: 29 für eine zusammenhängende Tabelle zu den originalen strukturellen Grundlagen von vier finnischen Parteien. Die Konfliktlinie, die das finnische Parteiensystem entscheidend geprägt hat, ist die zwischen Land und Industrie sowie zwischen Arbeit und Besitz. Auch die geopolitische Verortung, also die Beziehung Finlands zu Russland spielte für die finnischen Parteien eine wichtige Rolle, vgl. Karvonen 2014: 24.

¹¹⁰¹ Vgl. Nousiainen 1997: 332; Heidar/Damgaard 2000: 42; Peterson 1989: 57; Raunio/Wiberg 2003: 303; zur Entwicklung Rantala 1984: 35ff. Als neuen *Cleavage* bezeichnet Karvonen die Internationalismus-Nationalismus-Dimension, da das Thema der Ausgestaltung der Europäischen Union insbesondere für PS ein entscheidendes Thema ist, vgl. Karvonen 2014: 151. Vgl. zum Wandel der *Cleavage*-Struktur und zu den relevanten *Cleavages* im zeitgenössischen Finnland Westinen 2015.

¹¹⁰² Vgl. Karvonen 2014: 43. Interessanterweise reflektieren die „neuen“ finnischen Parteien (VIHR, KRIS, Populisten) nicht den sozialen Wandel, vgl. Ebd.: 47.

¹¹⁰³ Vgl. Karvonen 2014: 50; Paloheimo 2005: 257; Helander et al. 1997: 62.

geht.¹¹⁰⁴ Parteien erhielten 1969 eine gesetzliche Grundlage, als ihre dominante Rolle sich herauskristallisierte.¹¹⁰⁵ Das Parteiengesetz verlangt für die Registrierung als Partei die Unterstützung von mindestens 5000 Wählern, eine politische Zielsetzung, ein Programm und demokratische Standards für die Parteisatzung. Nur registrierte Parteien mit Parlamentssitzen kommen in den Genuss staatlicher Parteienfinanzierung.¹¹⁰⁶ Sowohl die außerparlamentarische Parteiorganisation als auch die Fraktionen werden abhängig von ihren Stimmenanteilen bei der letzten Parlamentswahl staatlich finanziert. Aufgrund der demokratischen Standards, die durch das Parteiengesetz geschaffen wurden, entwickelten sich die finnischen Parteien relativ uniform in ihrer Organisations- und internen Entscheidungsstruktur.

Die organisatorischen Strukturen finnischer Parteien entsprechen denen einer Massenpartei.¹¹⁰⁷ Sie sind unitarisch und eng organisiert und aufgeteilt in die Lokal-, Distrikt- und Nationalebene. Auf der nationalen Ebene existieren eine Parteiführung, ein Parteirat sowie Arbeitsgruppen und Unterorganisationen.¹¹⁰⁸ Allerdings haben die regionalen Organisationen insgesamt an Bedeutung eingebüßt und finnische Parteien zeichnen sich Rantala zufolge zum einen durch ihre Mitgliederbasis und zum anderen ihre hierarchische Struktur aus. Zwar ist die interne Struktur spätestens seit dem Parteiengesetz demokratisiert worden, die Macht in den finnischen Parteien bleibt jedoch hoch konzentriert und auf den Vorsitzenden zugeschnitten. Seit den 1980er Jahren ist eine Professionalisierung der innerparteilichen Abläufe, die zu einer Entfremdung zwischen der Parteiführung und der Mitgliedschaft

¹¹⁰⁴ Vgl. PL §§ 25 und 54.

¹¹⁰⁵ Vgl. Wiberg 2014b: 169; Raunio/Wiberg 2003: 303; Rantala 1984: 36–37; Pesonen 1972: 201; Pajala et al. 2004: 5. Bereits 1967 war ein Gesetz zur Parteienfinanzierung verabschiedet worden, vgl. Ebd. Diese staatliche Finanzierung der Parteien stieß auf viel Kritik, da „Partei“ bisher nicht legal eindeutig definiert war. In der Konsequenz wurde das Parteiengesetz geschaffen, vgl. Karvonen 2014: 51.

¹¹⁰⁶ Vgl. Rantala 1984: 37; Karvonen 2014: 6, der darauf verweist, dass die Schaffung von Standards für die interne Demokratie vergleichsweise außergewöhnlich ist; Karvonen 2014: 51; Venho 2014 für Details zur Parteienfinanzierung.

¹¹⁰⁷ Vgl. Karvonen 2014: 51; Raunio/Wiberg 2003: 304.

¹¹⁰⁸ Vgl. Karvonen 2014: 51; Raunio/Wiberg 2003: 304; Jensen 2000: 217, der festhält, dass sich die nordischen Parteien insgesamt sehr unitarisch verhalten; Nouisiainen 1998: 112.

führten, zu beobachten. Auch die finnischen Parteien haben sich zu einer Verteilungs- und Serviceinstitution entwickelt.¹¹⁰⁹

Die finnischen Parteien sind grundsätzlich ähnlich aufgebaut. Sie bestehen aus einem Parteivorstand, der auf der Parteiversammlung gewählt wird und dem ein Parteivorsitzender, drei stellvertretende Parteivorsitzende sowie zwischen zehn und dreißig weiteren Mitglieder angehören. Aus dem Parteivorstand geht ein *Työvaliokunta* (Arbeitsausschuss) hervor, dem ca. zehn Mitglieder angehören. Dieser dient als Vorbereitungsorgan für den Vorstand undachtet auf die Verfolgung der Parteilinie im parlamentarischen Kontext. Der Parteirat mit ca. 130 Mitgliedern hat Entscheidungsbefugnisse zwischen den Parteitagen. Neben diesen zentralen Organen bestehen Parteigliederungen auf lokaler Ebene sowie Unterorganisationen der Parteien.¹¹¹⁰ Während die Parteien zwischen den Wahlen zentral organisiert sind, erfolgt die Rekrutierung von Kandidaten für die Parlamentswahlen dezentral auf der Distriktebene der Parteien. Auffallend ist, dass die nationale Parteiorganisation sowohl vom Auswahlprozess als auch vom Wahlkampf ausgeschlossen ist. Lokale Parteiaktivität ist damit zentral, um als Kandidat aufgestellt zu werden.¹¹¹¹

Der Trend zur Stärkung des Parteivorsitzenden zeigt sich daran, dass diese als Spitzenkandidaten ihrer Partei in den Wahlkampf ziehen und der Vorsitzende der siegreichen Partei im Falle einer erfolgreichen Koalitionsbildung auch das Amt des Premierministers übernimmt.¹¹¹² Im Zuge dessen stellt Karvonen angesichts der sich einander angegliederten Organisationsstruktur und der staatlichen Finanzierung sogar die Kartellisierung des finnischen Parteiensystems fest: „Finnish parties as organisations have been almost completely dependent on the

¹¹⁰⁹ Vgl. Wiberg 2014b: 165. Nur die Kandidatauswahl ist dezentral gestaltet; Raunio/Wiberg 2003: 304. Bereits Rantala diskutiert, ob aus den Massenparteien nicht eher ein Machtinstrument der Parteieliten geworden ist, vgl. Rantala 1984: 46/48

¹¹¹⁰ Vgl. KESK 2016; SDP 2016: § 13, 34, § 40–42; PS 2016: § 8, 9, 10; KRIS 2016: § 8, 15, 16, 17; KOK 2016: § 14, 21, § 28; VAS 2016: § 10, 18, 24; VIHR 2016; RKP 2016.

¹¹¹¹ Vgl. Raunio/Wiberg 2003: 304; Narud 2004; Pesonen 1972: 219; Raunio 2004: 135/144.

¹¹¹² Vgl. Paloheimo 2005: 257.

state for decades“.¹¹¹³ Die Zahl der Parteimitglieder sinkt kontinuierlich (von 513 123 in den 1960er Jahren zu 400 615 in den späten 1990er Jahren). Dies betrifft auch die Anzahl der lokalen Parteiorganisationen. Der Parteimitgliederschwund bewegt sich im europäischen Durchschnitt.¹¹¹⁴

Mit der Parlamentarisierung wurde auch die Rolle der Parteien gestärkt, die den politischen Prozess in Finnland kontrollieren und dominieren.¹¹¹⁵ Konkret strukturieren sie auch das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und dem Parlament bei Wahlen, der Auswahl und Ausbildung der Kandidaten und der Strukturierung der parlamentarischen Abstimmungen. Mit dem Erhalt eines offiziellen Status konnten sie ihre einflussreiche Rolle festigen.¹¹¹⁶ Parteien dominieren die parlamentarischen Abläufe in Finnland, insbesondere die Regierungsbildung und Regierungsarbeit. Deutlich wird dies auch dadurch, dass nur Kandidaten, die mit einer Partei verbunden sind, ins Parlament gewählt werden können. Das oben angesprochene Parteiengesetz von 1969 beeinflusste die Beziehungen zwischen Partei und Fraktion, indem die Parteienstrukturen mit Ressourcen gestärkt wurden. Insbesondere im Gesetzgebungsprozess wird die Bedeutung der Parteien deutlich: Da bei der ersten programmatischen Phase die Parteien dominieren (und während der Verhandlungen die jeweiligen Interessen vermittelt werden) und bei der Initiierung und Formulierung der Gesetzesvorschläge die Regierung im Zentrum steht, ist es wichtig, dass der Parteivorsitzende einer an der Regierung beteiligten Partei auch Mitglied der Regierung ist, um die Gefahr der Isolierung zu vermeiden.¹¹¹⁷

¹¹¹³ Karvonen 2014: 57. Karvonen diskutiert die ständige Ausweitung der Kampagnenfinanzierung, bis es 2008 zu einem Skandal kam. Rufe nach einer neuen Regulierung der Parteienfinanzierung wurden laut und Reformen wurden eingeleitet, vgl. Karvonen 2014: 58–60; Paloheimo 2005: 257.

¹¹¹⁴ Vgl. Karvonen 2014: 54; Raunio 2004: 142–143. Rantala 1984: 45 hält im Gegensatz dazu fest, dass der Organisationsgrad der Parteien immer schon niedrig war und sogar unterhalb dem der Gewerkschaften oder anderen Interessengruppen lag.

¹¹¹⁵ Vgl. Rantala 1984: 35; Nousiainen 1998: 125; Raunio/Wiberg 2003: 303; Raunio 2004: 140.

¹¹¹⁶ Vgl. Pesonen 1972: 232; Rantala 1984: 55.

¹¹¹⁷ Vgl. Nousiainen 1998: 117–121; Ollila/Paloheimo 2007: 113.

Das Parlament ist über die Fraktionen organisiert.¹¹¹⁸ Die Fraktion bildet zwar einen Teil der Parteiorganisation, ist aber formal kein Organ der Partei.¹¹¹⁹ Sie agiert relativ autonom von der übrigen Parteiorganisation, weil kein anderes Parteiorgan sich so regelmäßig trifft und weil sie durch mehr Personal und Spezialisierung durch die Ausschüsse besser ausgestattet ist, um inhaltliche Vorschläge zu entwickeln. Allerdings verlaufen wechselseitige Kommunikationsstränge zwischen Partei und Fraktion: Die Fraktion informiert die Parteizentrale über ihre Handlungen und Aktivitäten und Parteifunktionäre nehmen an Fraktionstreffen teil. Es entstehen dabei Überschneidungen zwischen den Fraktionen und der nationalen Führung der Parteiorganisation. Der Status als Regierungspartei spielt insofern eine Rolle, als die Parteiführung stärker in die Fraktionsangelegenheiten involviert ist.¹¹²⁰

Die Autonomie der Fraktion zeigt sich vor allem an der unabhängigen Entwicklung und Gestaltung ihrer Arbeit. Die Vereinbarung von Partei- und Fraktionslinie kann schwierig werden. Außerdem wurde angesprochen, dass der Parteivorsitzende zwar die Partei führt und in den meisten Fällen ein Parlamentsmandat hat, allerdings nicht auch in Personalunion Fraktionsvorsitzender ist.¹¹²¹ Raunio und Wiberg konstatieren angesichts der Zentralisierung der Parteistrukturen, der Schwächung der Parteiorganisation, dem Rückgang der Mitgliederzahlen und der Ressourcen, die den Fraktionen und den individuellen Abgeordneten zustehen, eine Verlagerung der Machtbalance in Richtung der Fraktion.¹¹²² Helms' Beobachtung zu der wachsenden Bedeutung von Fraktionen spiegelt sich damit auch in Finnland wider.¹¹²³

¹¹¹⁸ Vgl. Damgaard 1992a: 12; Wiberg 2000: 161; Rantala 1984: 35; Pajala et al. 2004:

5.

¹¹¹⁹ Vgl. Karvonen 2014: 51; Venho 2014: 109; Wiberg 2000: 167.

¹¹²⁰ Vgl. Raunio/Wiberg 2003: 304; Raunio/Wiberg 2008: 592; Wiberg 2000: 167; Pesonen 1972: 220; Heidar 2000: 205.

¹¹²¹ Vgl. Raunio/Wiberg 2003: 304; Wiberg 2000: 168–169; Ollila/Paloheimo 2007: 117.

¹¹²² Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 592.

¹¹²³ Vgl. Helms 1999: 22–23.

6.2 Kontextfilter: Situativer Kontext des Eduskunta

Merkmal parlamentarische Mehrheitsverhältnisse

Im Analysezeitraum lassen sich verschiedene Mehrheitsverhältnisse und daraus resultierend eine Vielzahl an Koalitionsformaten beobachten. 2003 erlangte die Zentrumspartei KESK einen knappen Wahlsieg mit 24,7% (55 Sitzen) vor den Sozialdemokraten mit 24,5% (53 Sitzen). Anneli Jäätteenmäki (KESK) bildete mit der SDP und der Schwedenpartei (4,6%, 8 Sitze) eine Regierung. Die Sammlungspartei mit 18,6% und 40 Sitzen stellte mit den Christdemokraten (5,3%, 7 Sitze), den Grünen (8,0%, 14 Sitze), den Linken (9,9%, 19 Sitze) und den Basisfinnen (1,6%, 3 Sitze) die Opposition.¹¹²⁴ 2007 gewann erneut KESK (23,1%, 51 Sitze) und bildete diesmal mit der Sammlungspartei (22,3%, 50 Sitze), den Grünen (8,5%) und der Schwedenpartei (4,6%, 9 Sitze) eine Regierung. Matti Vanhanen führte diese Regierung bis 2010, als Mari Kiviniemi übernahm. Auf den Oppositionsbänken nahmen SDP (21,4%, 45 Sitze), VAS (8,8%, 17 Sitze), KRIS (4,9%, 7 Sitze) und PS (4,1%, 5 Sitze) Platz.¹¹²⁵

Nach der Parlamentswahl 2011, bei der alle Parteien außer die PS Stimmeneinbußen hinnehmen mussten, bildete KOK unter der Führung von Jyrki Katainen eine sogenannte *Six-pack*- oder *Anything-Goes*-Regierung aus KOK (20,4%, 44 Sitze), SDP (19,1%, 42 Sitze), VAS (8,1%, 14 Sitze), VIHR (7,3%, 10 Sitze), RKP (4,3%, 9 Sitze) und KRIS (4,0%, 6 Sitze).¹¹²⁶ Diese Regierungsbildung war insofern außergewöhnlich, als KOK stärkste Fraktion wurde und die traditionellen Massenparteien KESK und SDP ihre schlechtesten Ergebnisse seit 1917 verkraften mussten, während PS deutlich dazu gewann. Auch der langwierige Prozess der Regierungsbildung war auffallend, da trotz des komplizierteren Parteiensystems und der Koalitionsoffenheit der Parteien zumeist rasch eine Regierung gebildet werden konnte.¹¹²⁷ Die

¹¹²⁴ Vgl. Oikeusministeriö 2003. Jäätteenmäki trat bereits im Sommer zurück und wurde von Matti Vanhanen abgelöst, die Koalition blieb intakt.

¹¹²⁵ Vgl. Oikeusministeriö 2007.

¹¹²⁶ Vgl. Karvonen 2014: 78. Vgl. zum Hintergrund der Wahl Arter 2011; Mickelson 2015: 333.

¹¹²⁷ Vgl. Arter 2011: 1284–1285, 1293; Nousiainen 2000b: 87. Vgl. zu den Gründen dieses Erfolgs der PS Arter 2013.

vergrößerte Regenbogenkoalition machte dem finnischen Modell allerdings ein Ende, da aufgrund der deutlichen Verluste für KOK und SDP nicht mehr zwei der drei traditionellen Parteien eine parlamentarische Mehrheit und damit den Nukleus einer Regierung bildeten. KOK und SDP bleiben zusammen hinter einer Mehrheit zurück. Die Schaffung der übergroßen Regierung sorgte wiederum für Kontinuität. Auch fiel auf, dass die PS die einzige Partei seit 20 Jahren ist, die nicht an einer Regierung beteiligt war.¹¹²⁸ Diese Koalition veränderte sich im März 2014 mit dem Ausstieg der VAS und der Übernahme des Premierministeramtes von Alexander Stubb im Juni 2014, nachdem der amtierende Regierungschef Katainen im April 2014 seinen Rücktritt für Juni erklärt hatte.¹¹²⁹ KRIS verließ im Juni 2014 die Regierung, ihr folgte VIHR im September 2014, sodass die Regierung ab diesem Zeitpunkt bis zur Parlamentswahl 2015 nur noch über eine knappe Mehrheit von zwei Sitzen verfügte.¹¹³⁰

Bei der Parlamentswahl im April 2015 wurde KESK wieder stärkste Kraft mit 21,1% (49 Sitze) und bildete unter Ministerpräsident Juha Sipilä mit KOK (18,2%, 37 Sitze) und PS (17,7%, 38 Sitze) eine Regierung. Aus der ehemals kleinsten Fraktion ist damit die zweitgrößte geworden. Zur Opposition gehören SDP (16,5%, 34 Sitze), VAS (7,1%, 12 Sitze), VIHR (8,5%, 15 Sitze), RKP (4,9%, 9 Sitze) und KRIS (3,5%, 5 Sitze).¹¹³¹ Die erstmalige Regierungsbeteiligung der PS wurde eher im Ausland als in Finnland selbst thematisiert. Die Stärke der PS bei gleichzeitigem Niedergang der linken Partei überraschte die Beobachter nichtsdestotrotz.¹¹³² So schlussfolgert Jochem, dass es zwar zu keiner „erdrutschartigen Verschiebungen“ innerhalb des Parlaments kam, die Mitte-Rechts-Koalition aber die Kennzeichen der Verhandlungsdemokratie in der Regierungskoalition schwächte und die Tradition der

¹¹²⁸ Vgl. Arter 2011: 1294. Katainen wollte die PS an sich gern in eine Regierung mit KOK und SDP einbinden, die zog es allerdings vor, in der Opposition zu bleiben, vgl. Ebd.: 1285–1294.

¹¹²⁹ Jyrki Katainen verfolgte eine Karriere innerhalb der EU und ist in der neu gebildeten EU-Kommission tatsächlich EU-Kommisar und Vize-Präsident der Kommission, vgl. Europäische Kommission 2016.

¹¹³⁰ Vgl. Oikeusministeriö 2011; Mickelsson 2015: 334.

¹¹³¹ Vgl. Oikeusministeriö 2015; Mickaelsson 2015: 13; zur Regierungsbildung Raeste 2015.

¹¹³² Vgl. Kalliokoski 2015; Nieminen 2015.

übergroßen Koalitionen beendete. Ungewöhnlich ist die rechts verortete Regierung deshalb dennoch, mit ihr könnte sich die Logik des finnischen Parteiensystems mittelfristig verändern.¹¹³³

Merkmal Ereignisse

Parallel zur Verfassung wurde auch eine neue parlamentarische Geschäftsordnung verabschiedet, die die Version von 1927 ersetzte. Sie legt die Sitzungstage fest, die organisatorischen Einheiten des *Eduskunta*, die Einbringung und Vorbereitung der Angelegenheiten des Plenums, die Behandlung der Angelegenheiten im Plenum, die Protokolle, die Verwaltung des *Eduskunta* sowie Sonderregelungen. Auch das bereits angesprochene Fraktionsgesetz, das Vorgaben zu Namen, Mitgliedschaft und Aufgaben der Fraktionen macht, bot der parlamentarischen Arbeit einen neuen Kontext.

Es wurde bereits an einigen Stellen angemerkt, dass die finnischen Plenarregeln vor der Verfassungsänderung und der Parlamentarisierung des finnischen Regierungssystems qualifizierte Mehrheitsregeln bei Abstimmungen vorsahen. Diese im internationalen Vergleich kuriose Regel besagte, dass ein Drittel der Abgeordneten (67) ein Gesetz zu Fall bringen bzw. dessen Verabschiedung aufschieben konnten, indem die Schlussabstimmung bis nach der nächsten *Eduskunta*-Wahl verschoben wurde. Bei der erneuten Abstimmung über das Gesetz durfte nur über den unveränderten Gesetzesvorschlag abgestimmt werden. Auch die Änderung der finnischen Verfassung war strengen Regeln unterworfen: So musste das Parlament zwei gleichlautende Beschlüsse mit einer dazwischengeschalteten Parlamentswahl verabschieden. Beim ersten Beschluss reichte eine einfache Mehrheit, der zweite Beschluss verlangte eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Eine Verfassungsänderung ohne eine Wahl abwarten zu müssen, konnte mit einer 5/6-

¹¹³³ Vgl. Jochem 2016: 116. Vgl. Ebd. für Hintergründe des Wahlkampfes und der Regierungsbildung.

Vgl. zur Regierungsumbildung im Jahr 2017 als Folge der Wahl des rechtsextremen Jussi Halla-aho zum neuen Vorsitzenden der *Perussuomalaiset* Bigalke 2017.

Mehrheit, die den Vorschlag für dringlich hielt, und einer anschließenden 2/3-Mehrheit bei der Abstimmung erreicht werden.¹¹³⁴

Die Intention dahinter war, die Verfassung vor einer möglichen (demokratischen) sozialistischen Übernahme zu schützen. Die Eliten etablierten diese Minderheitsrechte, sodass sie die prozedurale Möglichkeit hatten, die Gesetzgebung einer (möglicherweise dann sozialistischen) Parlamentsmehrheit aufzuschieben zu können. Praktisch wurde die Regel aber insbesondere von linken Parteien in den frühen 1990ern dazu genutzt, Kürzungen bei der sozialen Sicherungssystemen zu verhindern.¹¹³⁵ In der Konsequenz beeinflussten diese Regeln das parlamentarische Verhalten dahingehend, dass die Regierung für ihre Gesetzesinitiativen immer eine Zweidrittel-Mehrheit brauchte, um einer Abstimmungsniederlage sicher zu entgehen. Dies erklärt zum einen die übergroßen Koalitionen, zum anderen die Notwendigkeit der permanenten Einbindung der Opposition in den Gesetzgebungsprozess. Dies stärkte das Parlament gegenüber der Regierung, sorgte aber für eine nur unklar zuzuordnende Verantwortlichkeit: Die Opposition musste beteiligt werden, war aber gleichzeitig nicht verantwortlich für die Regierungsentscheidungen. Mit dieser Begründung wurden die qualifizierten Mehrheitserfordernisse 1992 abgeschafft und von einer einfachen Mehrheitsregel abgelöst.¹¹³⁶

Die entscheidende Reform im Analysezeitraum ist die Verabschiebung einer neuen Verfassung am 11.6.1999 und ihr Inkrafttreten am 1.3.2000.¹¹³⁷ Wie bereits erläutert, verschob sich damit die Systemzuordnung hin zu einem parlamentarischen Regierungssystem. Dies prägte einschneidend und maßgeblich den parlamentarischen Kontext.

¹¹³⁴ Vgl. Arter 2006: 92; Petersson 1989: 79–81; Mattila 1997: 332; Forestiere 2008: 464–465 merkt an, dass das „Kuriose“ daran das Nachgeschaltete dieses Mechanismus war.

¹¹³⁵ Vgl. Mattila 1997: 332; Forestiere 2008: 453/460, die diese parlamentarischen Regeln im dänisch-finnischen Vergleich analysiert; Ebd.: 457ff. für eine ausführliche Darstellung des finnischen Kontextes.

¹¹³⁶ Vgl. Arter 2006: 92–93; Mattila 1997: 331/332; Forestiere 2008: 461/464.

¹¹³⁷ Vgl. Verfassungstext: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Englische Version und deutsche Version findet sich auf den Seiten des Justizministeriums: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaataminen/perustuslaki.html>

Der Hintergrund der Verfassungsreform liegt in den veränderten Bedingungen des Regierens in Finnland, die eine Reform unausweichlich machten.¹¹³⁸ Das Ziel der Reformbemühungen war die Kodifizierung und Zementierung der verfassungspraktischen Entwicklungen in einem zusammenhängenden Verfassungsdokument und damit die Modernisierung und Revision der verfassungsrechtlichen Charakteristika in Richtung eines parlamentarischen Systems.¹¹³⁹ Die Parlamentarisierung fand unter der Prämisse des reinen parlamentarischen Regierungssystems statt und der im Gegenzug deutlichen Reduktion der Vorrrechte des Präsidenten. Das bedeutete eine Umgestaltung der dualistischen Exekutive zugunsten der vom Parlament abhängigen Regierung. Die Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Präsident wurde präzisiert: Bei Konflikten innerhalb der Exekutive steht der Regierung die Letztentscheidung zu. Diese eindeutige Schwächung der Position des Präsidenten zeigt den Kern der neuen Verfassung, nämlich die Veränderung der Machtbeziehung zwischen Regierung und Parlament.¹¹⁴⁰ Deutlichster Indikator dieser Entwicklung ist die Parlamentarisierung der Regierungsbildung: die Regierung geht nun tatsächlich aus dem Parlament hervor und der Präsident konnte nicht mehr die Bildung der von ihm gewünschten Regierung beeinflussen.¹¹⁴¹ Das Ziel war außerdem die Entfernung der legislativen Blockadeoptionen der Opposition, um „klassische“ parlamentarische Strukturen zu etablieren.¹¹⁴²

Die neue Verfassung legte den Fokus auf das parlamentarische Regierungssystem und stärkte ihn, sie beinhaltete damit auch – der parla-

¹¹³⁸ Vgl. Karvonen 2014: 37–38; Nousiainen 2001: 104. Bereits angesprochen wurde die unterschiedliche Wahrnehmung des Präsidentenamtes seit den 1980er Jahren, flankiert war diese Entwicklung von der Einführung der Direktwahl des Präsidenten 1994 und den veränderten außenpolitischen Bedingungen. Indem Präsident Koivisto wie erwähnt nach seiner Wahl 1982 die parlamentarischen Charakteristika des Systems akzentuierte, leitete er eine politische Zäsur ein, die die Logik des Systems veränderte. Der Kollaps der Sowjetunion bedeutete den Ausfall des Faktors der finnischen Politik, der ihre Möglichkeiten und Strukturen über Jahrzehnte bestimmt hatte, vgl. Ebd.

¹¹³⁹ Vgl. Nousiainen 2000c: 7–8; Jochem 2012: 57.

¹¹⁴⁰ Vgl. Paloheimo 2001: 91. Vgl. für die zentralen Elemente der Reform zusammengefasst: Nousiainen 2001: 106.

¹¹⁴¹ Vgl. Nousiainen 2000c: 10.

¹¹⁴² Vgl. Paloheimo 2001: 90; Jochem 2012: 58–59, 63.

mentarischen Logik entsprechend – die Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament.¹¹⁴³ Präzise gesprochen handelt es sich um einen parteienzentrierten Parlamentarismus, der die Beziehung zwischen Regierung und Parlament über die Parteien organisiert und Geschlossenheit und Solidarität innerhalb der Parteien unterstützt. Diese parteienorientierte Logik des finnischen Parlamentarismus ist allerdings keine neue Entwicklung, sondern gehörte bereits vor der Verfassungsänderung zur Grundausstattung des Systems. Die mehrheitsparlamentarische Entwicklung seit 1982 hat dies nur weiter gefördert.¹¹⁴⁴

Trotz des neuen Verfassungsdokuments kommt Jaakko Nousiainen zu dem Schluss, dass dies letztendlich keine neue Ära der finnischen Politik einleitete, sondern nur die Verschriftlichung von Anpassungen und Veränderungen zu bekannten Regeln und Prozederen bedeutete. Im Gegensatz dazu betont Lauri Korvanen, dass der Faktor des Wandels bezeichnend ist für die Beschreibung des finnischen Regierungssystems.¹¹⁴⁵ Auch Raunio und Wiberg sehen in den Verfassungsreformen einen fundamentalen Wandel des finnischen politischen Systems.¹¹⁴⁶

Die nordischen Länder¹¹⁴⁷ werden meistens als Konsensdemokratie typologisiert. Die Annahme einer konstruktiven und konsensualen nordischen Politik steht im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie Großbritanniens, die durch ihre gegnerschaftlich geprägten Strukturen auffällt.¹¹⁴⁸ Die Mehrheitsdemokratie ist durch ihre Machtzentralisierung geprägt, während die Verteilung der Macht das Merkmal der Konsensdemokratie ist.¹¹⁴⁹ Zu den distinktiven Merkmalen des Idealtyps der

¹¹⁴³ Vgl. Jyränki/Nousiainen 2006: 173.

¹¹⁴⁴ Vgl. Ebd.: 282/291. Die Autoren unterteilen die Entwicklung des finnischen Parlamentarismus in die parlamentarischen Lehrjahre von 1919 bis 1939, die Anpassungsjahre nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 bis 1961, den zwischen präsidentieller Macht und Korporatismus eingeklemmten Parlamentarismus von 1962 bis 1981 und die mehrheitsparlamentarische Entwicklung seit 1982, vgl. Ebd.: 192/217/241/282.

¹¹⁴⁵ Vgl. Nousiainen 2000c: 16; Karvonen 2014: 8.

¹¹⁴⁶ Vgl. Raunio/Wiberg 2008: 585.

¹¹⁴⁷ Hier wird der Begriff der „nordischen“ Länder favorisiert, da geographisch gesehen nur Schweden, Norwegen und Dänemark Skandinavien bilden, vgl. z.B. Heidar et al. 2000: 17; Heidar 2004: 9–10.

¹¹⁴⁸ Vgl. Arter 2006: 2–3; Arter 2004: 581; Arter 1985: 494; Jochem 2012: 49.

¹¹⁴⁹ Vgl. Arter 2006: 12.

Konsensdemokratien zählen das Parteiensystem (starke Sozialdemokratie, ein Mehrparteiensystem mit Links-Rechts-Polarität, das Verhältniswahlrecht), die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Regierung und Parlament (Minderheitsregierung bzw. übergroße Koalition und damit Variation bei den Koalitionstypen) und die Beziehung zwischen Staat und Verbänden (starke Rolle der Interessengruppen, Machtteilung entstehend aus den korporatistischen Strukturen des Verbändesystems).¹¹⁵⁰ Mehrheitsdemokratische Elemente wie die Dominanz der Exekutive über das Parlament, eine fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit und der unitarische Staatsaufbau lassen sich allerdings auch in Finnland finden.¹¹⁵¹ Deshalb stellt Arter in Frage, dass Charakteristika des Konsenses tatsächlich die politische und parlamentarische Realität in den nordischen Staaten abbilden; eine Zuweisung, die sich auch in der Typologie Arend Lijpharts findet.¹¹⁵² In der Zusammenschau wird deutlich, dass die Zuordnung zu Idealen wenig vielversprechend ist und es sinnvoller erscheint, nach der Mischung der Mehrheits- und Konsenselemente zu differenzieren sowie nach der Natur der politischen Kultur zu fragen.¹¹⁵³ Arter schlussfolgert daraus eine Notwendigkeit der Differenzierung zwischen konsensualen Ergebnissen und konsensualen Institutionen. König und Bräuninger fokussieren auf die Art der politischen Willensbildung, um zwischen einem Konsens- (bei ihnen: Verhandlungs-) system und einem Mehrheitssystem zu unterscheiden.¹¹⁵⁴

Zur Klärung der Frage, ob die nordischen Demokratien eher mehrheitlich oder konsensual geprägt sind, muss zum einen die Ausgestaltung der parlamentarischen Praxis geklärt werden und zum anderen, wie die parlamentarische Opposition an der Ausübung der Macht beteiligt ist.¹¹⁵⁵ Die parlamentarische Praxis verortet Arter auf einem Kontinuum, welches von einem ad hoc parlamentarischen Konsensualismus (*issue-by-issue*) über einen bindenden (Pakt mit Opposition) bis zu einem extremen parlamentarischen Konsensualismus

¹¹⁵⁰ Vgl. Ebd.: 6–7; Jochem 2012: 51.

¹¹⁵¹ Vgl. Karvonen 2014: 15; Jochem 2012: 52.

¹¹⁵² Vgl. Lijphart 1999: 248; Arter 2006: 14–15.

¹¹⁵³ Vgl. Arter 2006: 13–14.

¹¹⁵⁴ Vgl. Ebd.: 16/19; König/Bräuninger 1999: 40.

¹¹⁵⁵ Vgl. Arter 2006: 11.

reicht, indem auch Akteure ohne Vetomacht aus der Opposition beteiligt werden.¹¹⁵⁶ Arter kommt zu dem Ergebnis, dass die nordischen Staaten keine Konsensdemokratien sind, sondern allesamt Mehrheitsdemokratien mit verschiedenen Ausprägungen einer konsensualen parlamentarischen Praxis.¹¹⁵⁷ Auch Jochem bezeichnet die nordischen Demokratien als halbierte Konsensdemokratien und sieht die Konsensfindung vor allem im Parteiensystem und beim Interessensausgleich zwischen den Verhandlungspartnern verwirklicht.¹¹⁵⁸

Die obige Differenzierung aufgreifend ist eine konsensgeprägte finnische politische Kultur allerdings nicht zu verwechseln mit einer Einigkeit in den legislativen-exekutiven Beziehungen. Bezuglich des zweiten Aspektes erkennt Arter für Finnland deshalb keine konsensuale, sondern eher eine der Mehrheitslogik folgende parlamentarische Praxis.¹¹⁵⁹ Durch den Wegfall der qualitativen Mehrheitsanforderungen bei Abstimmungen hat sich der wettbewerbliche Charakter des finnischen Systems verstärkt.¹¹⁶⁰ Auch Pajala klassifiziert das finnische Parlament und das finnische parlamentarische System als mehrheitlich. Dafür spricht, dass die parlamentarischen Mehrheitsfraktionen in Handlungseinheit mit der Regierung agieren.¹¹⁶¹ Der Konsens der politischen Kultur entsteht im finnischen Fall aus der Größe und der Struktur der Regierung.¹¹⁶² Damit einher geht eine offene Verhand-

¹¹⁵⁶ Vgl. Ebd.: 21. Um die Art der politischen Willensbildung zu untersuchen, unterscheiden König und Bräuninger zwischen dem Ausmaß an Handlungsspielraum, also der Anzahl der Vetospieler und der parlamentarischen oder einer präsidentiellen Regimeausrichtung, vgl. König/Bräuninger 1999: 41.

¹¹⁵⁷ Vgl. Arter 2006: 21.

¹¹⁵⁸ Vgl. Jochem 2012: 52. Wichtig ist festzuhalten, dass die nordischen Länder bei aller Vergleichbarkeit keinen einheitlichen Analyseblock bilden. Bei der Be- trachtung der nordischen Länder wird Finnland oftmals – gemeinsam mit Island – als Ausreißer typologisiert, vgl. dazu Rasch 2004: 131; Damgaard 1992b: 193; Arter 2006: 3.

Es wird auch festgehalten, dass es kein nordisches Modell bei den Parlamenten gebe und Ähnlichkeiten eher in Bezug auf andere, nicht-nordische Parlamente zu finden seien, vgl. Esaiasson/Heidar 2000b: 4; Jochem 2012: 111.

¹¹⁵⁹ Vgl. Nousiainen 2000c: 1; Arter 2006: 265; Jochem 2012: 63.

¹¹⁶⁰ Vgl. Jochem 2012: 63.

¹¹⁶¹ Vgl. Pajala 2013: 42/45; Nousiainen 2000b: 84/86; dort hält Nousiainen auch fest, dass das System sehr schnell die mehrheitsdemokratische Orientierung angenommen hat.

¹¹⁶² Vgl. Arter 2006: 263; Nousiainen 1997: 334.

lungssituation und eine große Bereitschaft zum Nachgeben und zum Eingehen von Kompromissen innerhalb der Exekutive. Dies beinhaltet ebenfalls konsensorientierte nationale Ziele.¹¹⁶³ Dag Anckar stellt – vor der Verfassungsänderung – die These auf, dass sich ein konsensuelles Klima der Entscheidungsfindung entwickelte, um den Mehrheitsparlamentarismus zu fördern und den Nutzen der parlamentarischen Verschiebungsmechanismen sowie der Ausnahmegesetzgebung zu verringern.¹¹⁶⁴ König und Bräuninger fassen zusammen, dass Finnland vor der Reform ein Konsenssystem mit präsidentiellem Zuschnitt war und damit dem britischen Westminister-System diametral gegenüberstand. Seit der Reform sehen sie die Zuordnung als schwierig an und verweisen auf die parlamentarische Mehrheitsdemokratie, wie sie bei der einfachen Gesetzgebung sichtbar wird und den Konsenscharakter bei Verfassungsänderungen.¹¹⁶⁵ Zusammenfassend lässt sich hier also festhalten, dass die finnische politische Kultur konsensgeprägt ist, gleichzeitig die Beziehung zwischen Regierung und Parlament mehrheitsparlamentarisch funktioniert.

6.3 Die Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im Eduskunta

Die Akteurskonstellation, in der die verschiedenen Dimensionen und Typen parlamentarischer Führung im *Eduskunta* stattfinden und sichtbar werden, ist in Tabelle 15 dokumentiert.

¹¹⁶³ Vgl. Nousiainen 1997: 366–367; Nousiainen 1997: 122; Arter 1985: 494; Damgaard 1992b: 203.

¹¹⁶⁴ Vgl. Anckar 1992: 164–166.

¹¹⁶⁵ Vgl. König/Bräuninger 1999: 61.

Tabelle 15 Akteurskonstellation parlamentarischer Führung im Eduskunta

Typ	Profil	Institutioneller Kontext	Akteurskonstellation Eduskunta	Situativer Kontext inkl. Zeitintervalle
Organisation	Zuständigkeit für Administration und Koordination der Abläufe im parlamentarischen Betrieb	<ul style="list-style-type: none"> – Interaktion zwischen und innerhalb – Parlamentspräsident/Präsidialkonferenz: Gestaltung der organisatorischen und parlamentarischen Aufgaben – Arbeitsausschuss und ggf. Whip: Fraktionelle Abläufe auch nach außen organisiert – Ausschussvorsprecher: Schnittstellenfunktion – Ausschussvorsitzender durch Beteiligung an der Präsidialkonferenz – Verfasung und GO liefern detaillierte Vorgaben 	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitintervall: vor und nach Einführung der neuen Verfassung und Geschäftsordnung – Festlegung von Regeln, mit Parlamentarisierung etablieren sich neue Orte und Positionen – Fraktionsgeschäftsordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitintervall: vor und nach Einführung der neuen Verfassung und Geschäftsordnung
Gestaltung	Teilhabe an parlamentarischen Prozessen (Initiative und Begleitung von Gesetzen, Debatte)	<ul style="list-style-type: none"> – Gestaltung der Tagesordnung – Themensetzung 	<ul style="list-style-type: none"> – Interaktion im Bereich der Initiative zwischen und innerhalb – Regierungsfaktion – Einzelne Abgeordnete im Auftrag ihrer Fraktion – Regierung dominiert 	<ul style="list-style-type: none"> – Zeitintervall: vor und nach Einführung der neuen Verfassung und Geschäftsordnung – Präsident hat initiiierende Macht verloren – Präsident hat Möglichkeiten der Begleitung verloren – Mit der Parlamentarisierung dominiert Regierung die Gesetzgebungaprozesse

		<ul style="list-style-type: none"> – Einzelne Abgeordnete während Debatte, aber wenig ausgeprägte Debattenkultur 	
Kontrolle	<p>Kontrolle der Regierung im Rahmen des parlamentarischen Fragerects (schriftliche und mündliche Fragen)</p> <p>Sonstige Prüfung der Regierungsarbeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Regierung und Präsidialkonferenz für die Tagesordnung – Interaktion zwischen und innerhalb <ul style="list-style-type: none"> – Oppositionsfaktion mit Wahrnehmung des Fragerects – Ausschusssprecher mit Schnittstellenfunktion – Ausschüsse und Ausschussarbeitsgruppen außerhalb des Fragerects im Gesetzgebungsprozess – Verfassung und Verfassungsausschuss 	<p>Zeitintervall: vor und nach Einführung der neuen Verfassung und Geschäftsordnung</p> <p>Präsident hat Kontrolloptionen verloren</p> <p>Semi-präsidentielle Tradition</p> <p>Vollständige Parlamentarierung</p> <p>Zwar mehrheitslogisches Funktionieren, aber konsensorientierte Elemente</p>

Quelle: eigene Darstellung.

7. Schlussbetrachtung: Politische Führung in Parlamenten

7.1 Vergleich der Handlungskorridore im House of Commons und im Eduskunta

7.1.1 Vergleich des Kontextfilters

Institutioneller Kontext: Orte und Positionen im Parlament

Präsidium

Im *House of Commons* existiert kein Präsidium. Der Parlamentspräsident und seine Stellvertreter tauschen sich zwar aus, ohne dass es aber einen institutionalisierten Ort gibt, an dem die administrativen Angelegenheiten des Parlaments verortet sind – und sei auch nur als reiner Ort der Verwaltung. Im *Eduskunta* wiederum ist weniger das Präsidium als die Präsidialkonferenz zentral, in der neben den drei Mitgliedern des Präsidiums auch die Vorsitzenden der Ausschüsse vertreten sind. Sie übernimmt wesentliche administrative parlamentarische Funktionen, hat aber auch darüber hinaus gehende Agendasetzungsfunktionen, so wird hier die Überweisung der Gesetzesvorschläge an einen geeigneten Ausschuss verhandelt. Verzögerungen sind an dieser Stelle grundsätzlich möglich. Durch die Einbindung der Ausschüsse an diesem wichtigen Ort parlamentarischer Arbeit zeigt sich ihre besondere Bedeutung. Eine solche Zusammensetzung an dieser Stelle im Parlament ist im internationalen Vergleich außergewöhnlich.

Tabelle 16 Kategorien Präsidium im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Typen und Zusammensetzung	Existiert nicht	Präsidium: Parlamentspräsident und seine Stellvertreter Präsidialkonferenz: Präsidium sowie die Ausschussvorsitzenden
Funktionen		Präsidium: keine Zuteilung von eigenen Funktionen es handelt sich um die Funktionen des Parlamentspräsidenten Präsidialkonferenz: Organisation der parlamentarischen Arbeit, zentral sowohl im administrativen Bereich als auch im Gesetzgebungsprozess Festlegung der TO Vorschlag für Überweisung an Ausschuss Kann Gesetzgebungsprozess verzögern Weniger eine politische als eine konzipierende und verfeinernde Rolle

Quelle: eigene Darstellung

Parlamentspräsident

Sowohl im Vereinigten Königreich als auch in Finnland wird der Parlamentspräsident geheim gewählt. Dies ist im *House of Commons* eine Innovation und fügt sich ein in ein parlamentarisches Reformprogramm zur Stärkung des Parlaments. In beiden Parlamenten genießen die Parlamentspräsidenten eine hohe Reputation, insbesondere aufgrund ihrer Unparteilichkeit bei der Ausübung ihrer Aufgaben. Im britischen Parlamentarismus spielt der *Speaker* eine historisch bedeutende Rolle, die in der Wertschätzung der Position deutlich wird. Die Parlamentspräsidenten in beiden Ländern sitzen den Debatten vor und beaufsichtigen sie. Im *House of Commons* zeigt sich insbesondere Gestaltungspotential während der Debatte und bei der Zulassung von Anträgen. Die Tagesordnung liegt nicht im Zuständigkeitsbereich des *Speakers*. Im *Eduskunta* ist die Agendamacht des Parlamentspräsident ebenfalls gering und seine Aufgaben sind eher administrativ verortet. Dort sind die stellvertretenden Parlamentspräsidenten auch in der Präsidialkonferenz vertreten, sodass sie darüber wichtige Funktionen wahrnehmen können.

Tabelle 17 Kategorien Parlamentspräsident im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Bestellung	Geheime Wahl	Geheime Wahl
Typen	<i>Senior officer, presiding officer</i> Unparteiisch Sprecher des Hauses	Geringe Parteiposition Formal zweitwichtigstes Amt nach dem Staatspräsidenten Bleibt Vertreter seiner Fraktion
Funktionen	Vorsitz Debatten Administration Entscheidet nicht über parlamentarische Tagesordnung Informeller Einfluss Aufrechterhaltung Ordnung Frei bei Verteilung Rederecht Instrumente während Debatte (Entscheidung über Anträge)	Einberufung der Sitzungen Vorstellung der Agenda Beaufsichtigung der Debatte Einhaltung der parlamentarischen Regeln Darf Aufnahme in parlamentarische Agenda nur bei Verfassungsbedenken verweigern Keine Beteiligung an Debatten oder Abstimmungen

Quelle: eigene Darstellung.

Faktion

Weder das *House of Commons* noch das *Eduskunta* definieren präzise ihre Fraktionen, obwohl ihre zentrale Bedeutung an vielen Stellen deutlich wird. Im Vereinigten Königreich gibt es keine verschriftlichten Regeln zu den Fraktionen, in Finnland sind sie seit 2012 als juristische Personen anerkannt und durch ein Fraktionsregister registriert.

In beiden Parlamenten sind die Fraktionen in verschiedene Arbeitseinheiten unterteilt. Im *House of Commons* fällt auf, dass die Unterorganisationen zumeist Orte der *Backbencher* sind. Sowohl das 1922 *Committee* der *Conservatives* als auch die *Parliamentary Party* von *Labour* bieten die Möglichkeit, Fraktionsangelegenheiten vorzubereiten, Themen zu setzen und insbesondere Modi der Konfliktlösung und Kommunikation zwischen Fraktionsbasis und Fraktionsführung zu etablieren. Ein ihnen jeweils zugehöriges ausführendes Organ – *Executive Committee* bzw. *Parliamentary Committee* – ist ebenfalls in der Organisation verortet. Die Arbeitsgruppen spielen in allen Fraktionen

eine eher administrative Rolle und übernehmen keine Expertiseentwicklung. Im Gegensatz dazu haben die finnischen Fraktionen eine kleinteilige interne Organisation. Neben dem Vorstand und der Fraktionsversammlung gibt es zwei Orte: den *Työvaliokunta* und die *Valiokuntaryhmä*. Der Arbeitsausschuss ist für die Vorbereitung der Fraktionsarbeit zuständig, während die Ausschussarbeitsgruppen an der Schnittstelle zwischen Ausschuss und Fraktion agieren, sodass innerhalb der Fraktionen eine direkte Beziehung zum Ausschuss verankert ist. Arbeitsgruppen im Sinne der fraktionsinternen Policy-Vorbereitung kann es zwar geben, sie sind aber kein entscheidender Bestandteil der Fraktionsorganisation.

Aufgrund der mehrheitsparlamentarischen Logik in beiden parlamentarischen Systemen dominieren die Regierungsfraktionen nach außen das politische Geschehen. Die Oppositionsmodelle in beiden Parlamenten unterscheiden sich insofern, als im *House of Commons* die Opposition zwar keine spezifischen Rechte oder ein eigenes Gesetzesinitiativrecht hat, allerdings eine deutlich abgegrenzte Alternativregierung in Form eines Schattenkabinetts bildet und ein eigenständiger Organisationsbestandteil des *House of Commons* ist. Im finnischen Parlament sind den Oppositionsfraktionen zwar auch keine spezifischen Rechte zugeordnet, aber aufgrund der pluralistischen und disperaten Oppositionsstruktur kann keine eindeutige Alternativregierung angeboten werden. Auch taucht die Opposition weder in der Verfassung noch in der parlamentarischen Geschäftsordnung auf. Die breite Koalitionsbereitschaft der finnischen Parteien und Fraktionen bedeutet, dass sie grundsätzlich bereit sind, nicht nur Regierungsverantwortung zu übernehmen, sondern dies auch in Zusammenarbeit mit einer momentanen Regierungsfraktion zu tun.

Tabelle 18 Kategorien Fraktion im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Begriffs-definition	Keine präzise Definition im <i>Receipt</i> des jeweiligen Whips Zuordnung über Regierung oder Opposition Keine Zuschreibung von Aufgaben	Keine präzise Definition in Verfassung oder Geschäftsordnung Juristische Person seit 2012 Fraktionsregister Jeweilige Mitglieder, die für die Parlamentswahl auf der Liste der Partei standen

Zusammen- setzung	<p>Conservatives: 1922 Committee, Executive Committee. Repräsentationsorgan konservativer Backbencher</p> <p>Labour: PLP Vorbesprechungen; Parliamentary Committee zur Vorbereitung der PLP; Konfliktlösung, Kontaktherstellung</p> <p>Arbeitsgruppen: eher administrative Aufgaben, geringer Einfluss; insbesondere bei Labour aber Themensetzungsfunktion</p>	<p>Fraktionsversammlung</p> <p>Fraktionsvorstand: Einberufung und Vorsitz der Sitzungen</p> <p>Ausschussarbeitsgruppe: Fraktionsmitglieder, die dem gleichen Ausschuss angehören; vertritt Fraktion in den Ausschüssen</p> <p>Arbeitsausschuss: Vorbereitung der Fraktionsaufgaben und Fraktionssitzungen Vorentscheidungen Mitglieder: Fraktionsvorstand und weitere Mitglieder (bei KOK z.B. Ausschussvorsitzende der Fraktion)</p> <p>Arbeitsgruppe: zur Bewältigung größerer inhaltlicher Aufgaben (bei SDP und VIHR)</p>
Regierungs- vs. Oppositions fraktion	<p>Dominanz der Regierungsfraktion</p> <p>„Klassisches“ Oppositiomsmodell Alternativregierung Keine spezifischen Oppositionsrechte Kein eigenes Gesetzesinitiativrecht <i>Opposition Days</i></p>	<p>Durch Entwicklung zum Mehrheitsparlamentarismus Stärkung der Regierungsfraktion</p> <p>Oppositiomsmodell: Die Fraktionen und Abgeordnete, die nicht an der Regierung beteiligt sind Pluralistisch, disparat; keine koordinierte offizielle Opposition Kein Schattenkabinett Kein eigenes Initiativrecht</p>
Funktionen	<p>Regierungsbildung: entscheidende Fraktionsaufgabe Mehrheitsfraktion</p> <p>Gesetzgebung: Regierung initiiert, Fraktion als Ort wenig Einfluss in dem Bereich; Abstimmung</p> <p>Kontrolle: klassische Oppositiomsaufgabe</p>	<p>Regierungsbildung: entscheidende Fraktionsaufgabe Mehrheitsfraktion</p> <p>Gesetzgebung: Fraktionen koordinieren interne Meinungsbildung</p> <p>Kontrolle: klassische Oppositiomsaufgabe, läuft aber auch über Ausschüsse</p>

Quelle: eigene Darstellung.

Fraktionspositionen

Bei den Fraktionsvorsitzenden befindet sich der entscheidende Unterschied zwischen dem Unterhaus und dem *Eduskunta* bei der Bestellung. Während in Großbritannien die Position des Fraktionsvorsitzes in Personalunion mit dem Parteivorsitz ausgeübt wird, sind in Finnland die beiden Positionen voneinander getrennt. Das Wahlprozedere im *House of Commons* ist komplex, im *Eduskunta* findet die Wahl des Fraktionsvorsitzenden in der konstituierenden Sitzung der Fraktion nach einer Parlamentswahl statt. Bei britischen Fraktionsvorsitzenden handelt es sich um die zentrale Position, da damit auch ein Regierungsamt bzw. die offizielle Position als *Leader of the Opposition* verbunden ist. Bei finnischen Fraktionsvorsitzenden liegt der Aufgabenbereich eher in der Repräsentation und Organisation sowie der inhaltlichen Vorbereitung der Fraktionsarbeit. Im britischen Parlament verlaufen alle Kanäle über den Fraktionsvorsitzenden, der dabei nicht unbedingt parlamentarisch aktiv sein muss. Stellvertreter sind dort nicht explizit vorgesehen, die Geschäftsordnungen der Fraktionen im *Eduskunta* wiederum halten in ihren Geschäftsordnungen die Etablierung von Stellvertretern fest.

Die Vorsitzenden der fraktionsinternen Organisationen haben im Unterhaus eine wichtige Ansprechpartnerfunktion im Austausch mit der Fraktionsführung. Dabei handelt es sich um eine *Backbencher*-Position mit enormem Potential. Der Ausschusssprecher im *Eduskunta* ist die maßgebliche Position an der Schnittstelle zwischen Ausschuss und Fraktion, die jede Fraktion in ihrer Geschäftsordnung niedergelegt hat.

Die institutionalisierte Position des *Whips* im Unterhaus manifestiert sein enormes fraktionsinternes Profil. Er wird vom Fraktionsvorsitzenden ernannt, sein ursprünglich hohes Patronagepotential musste aber durch die Veränderung der parlamentarischen Regeln Einbußen erleiden. Die Position ist stark hierarchisch unterteilt und erfüllt eine bedeutsame Schnittstellenfunktion zwischen Fraktion und Fraktionsführung. Die Aufgaben liegen vornehmlich im administrativen und kommunikativen Bereich sowie in der Herstellung von Fraktionsdisziplin, was für das Wahlverhalten entscheidend ist. Der *Whip* im *Eduskunta* erfüllt ähnliche Funktionen, ist aber in seinen Aufgaben

und seinem Profil lange nicht so institutionalisiert wie sein britisches Pendant, auch gibt es diese Position nicht in allen Fraktionen.

Tabelle 19 Kategorien Fraktionspositionen im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Typen und Bestellung	<p>Fraktionsvorsitzender: Personalunion Fraktions- und Parteivorsitzender</p> <p>Conservative Party: Wahl (Wandel: früher nur aus Fraktion jetzt OMOV) Labour Party: Wahl (neues Verfahren) Auch Regierungsamt als Premierminister bzw. Leader of the Opposition (finanzielle Ausstattung des LoO)</p> <p>Vorsitzender interner Fraktionsorganisation Conservatives: Chairman 1922</p> <p>Labour: Chairman PLP</p> <p>Whip: Ernennung Government Chief Whip Opposition Chief Whip Assistant Whips</p>	<p>Fraktionsvorsitzender: Keine Personalunion Fraktions- und Parteivorsitz</p> <p>Wahl in der konstituierenden Fraktionssitzung nach Parlamentswahl</p> <p>Ausschussprecher: Falls es mehrere Abgeordnete in einem Ausschuss gibt, wird ein Fraktionsmitglied gewählt</p> <p>Whip: Wahl in Fraktionsversammlung</p>
Funktionen	<p>Fraktionsvorsitzender: Zentral für Agendakontrolle Fraktionsvorsitzender der Regierungsfraktion = Funktionen des Regierungschefs Leader of the Opposition als Verkörperung der Opposition</p> <p>Whip: Feedback-Schnittstelle zwischen Fraktionsführung und Backbenchern Assistent der Fraktionsführung sowie Ansprechpartner für Backbencher Mehrheitssicherung, Information, Kommunikation Patronagemacht geringer geworden</p>	<p>Fraktionsvorsitzender: Organisation und Administration Repräsentation Inhaltliche Aufgaben: Vorbereitung, Vorschläge erarbeiten</p> <p>Ausschussprecher: Zentrale Stellung Schnittstelle zwischen Ausschuss und Fraktion: berichten Fraktionen von der Ausschussarbeit bzw. tragen Fraktionslinie in dem Ausschuss Koordination von Fraktions- und Ausschusslinie</p> <p>Whip: Koordination des Wahlverhaltens der Fraktionsmitglieder</p>

Quelle: eigene Darstellung.

Ausschuss

Im *House of Commons* fällt die Doppelstruktur der Ausschüsse auf. Die *Select Committees* sind als Ausschüsse für die Kontrolle der Ministerien bzw. für interne Angelegenheiten konzipiert, während die *Public Bill Committees* in den Gesetzgebungsprozess eingebettet sind. *Select Committees* sind mit neun bis 18 Mitgliedern kleiner als die *Public Bill Committees* mit 16 bis 50 Abgeordneten. *Select Committees* sind langfristig angelegt für die kontinuierliche Kontrolle und Begleitung der Exekutive, auch treffen sie eigenständig die Entscheidung über die inhaltliche Ausrichtung ihrer Arbeit. Ihre Besetzung erfolgt über die Fraktionen, die vornehmlich *Backbenchers* auswählen. Die nur für das zu behandelnde Gesetz eingerichteten *Public Bill Committees* werden über ein eigenes Gremium, das *Committee of Selection*, besetzt und üben eine legislative Funktion in Form der detaillierten Behandlung des Gesetzesvorschlags aus. Die Ausschüsse im Vereinigten Königreich erfüllen also zwei Parlamentsfunktionen – Gesetzgebung und Kontrolle.

Für das finnische Parlament wiederum legt die Verfassung die Anzahl und Typen der Ausschüsse fest. Interessanterweise gibt es dort also keine Angaben zu den Fraktionen, während die Ausschüsse ausführlich behandelt werden. Sie sind ständige Einrichtungen und grundsätzlich nach den Ministerien aufgeteilt. Auch die Mitgliederzahl ist in der Verfassung festgeschrieben, wobei ihre Besetzung die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse berücksichtigt. Mit dem Verfassungsausschuss existiert ein parlamentarischer Ort, der für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zuständig ist. Ein eigenes Initiativrecht haben Ausschüsse nicht. Die Arbeitsschritte innerhalb des Ausschusses sind detailliert und präzise festgehalten, besonders bemerkenswert ist die Behandlung der Initiative im Ausschuss vor der ersten Lesung. Die Ausschüsse sind also der Kernbestandteil des Arbeitsparlaments.

Tabelle 20 Kategorien Ausschüsse im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Typen und Anzahl	Select Committees (SC): Departmental, Topical, Internal (z.B. Backbench Business Committee) Public Bill Committees (PBC)	Von Verfassung festgelegt 15 Ausschüsse + Großer Ausschuss ständige Ausschüsse Temporäre Ausschüsse können eingerichtet werden Entspricht grundsätzlich Ressortaufteilung Unterausschüsse möglich, praktisch aber nicht von Bedeutung
Zusammensetzung und Bestellung	SC: Je 9 bis 18 (vorwiegend) Backbencher; Nominierungen durch Fraktion, dann geheime Wahl in der Fraktion PBC: Bestellung jeweils für das spezifische Gesetz; 16 bis 50 Nominierung durch Committee of Selection unter Berücksichtigung der parlamentarischen Mehrheiten	Mitgliederzahl in Verfassung und GO festgelegt Zwischen 17 und 25 Mitglieder Besetzung proportional nach parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen Auswahl erfolgt innerhalb der Fraktionen Jeder Abgeordneter ist Mitglied mindestens eines Ausschusses
Funktionen	<i>Departmental</i> : Begleitung und Prüfung der Arbeit der Ministerien; informellere Arbeitsweise, Ladung von Experten und Zeugen <i>Topical</i> : themenspezifisch, ministerienübergreifend <i>Internal</i> : kammerinterne, parlamentarisches Alltagsgeschäft PBC: detaillierte Diskussion der Gesetzesinitiative, auch Anhörungen von Experten	Verfassungsausschuss: verfassungshüttende Rolle Ausschüsse haben kein eigenes Initiativrecht Ablauf im Ausschuss: viele Ressourcen darin enthalten Begleitung und Vorbereitung von Gesetzesinitiativen Ausschussebene ist Pflicht für alle Initiativen Erstellung eines Ausschussberichts Vorbereitung der Plenarsitzungen

Quelle: eigene Darstellung.

Ausschussvorsitzende

Auch beim Ausschussvorsitzenden wird die unterschiedliche Bedeutung deutlich, die in beiden Parlamenten auf die Ausschüsse gelegt wird. Die Vorsitzenden der *Select Committee* werden über ihre Fraktio-

nen nominiert, wobei die Fraktionszuordnung der jeweiligen Ausschusposten zuvor festgelegt worden ist. Eine wichtige Reform ist die darauf folgende geheime Wahl der Ausschussvorsitzenden. Ein Vorsitzender eines *Select Committee* kann sein Profil entwickeln und insbesondere bei wichtigen Untersuchungen enorme Expertise und Außenwirkung erlangen. Als voller Bestandteil der Arbeit des Ausschusses wird dieser Effekt noch verstärkt. Die Position des Vorsitzenden des *Backbench Business Committees* hat eine wertvolle neue Position für die *Backbencher* geschaffen. Vorsitzende des *Public Bill Committees* erhalten ihre Position über das *Panel of Chairs* und sind damit in keiner besonderen Führungsposition. Eine Profilentwicklung findet nicht statt, insbesondere die temporäre Etablierung dieser Ausschüsse verhindert dies. Über Änderungsanträge kann der Vorsitzende zwar entscheiden, ansonsten existieren allerdings wenige Handlungsmöglichkeiten.

Auch in Finnland wird über die Fraktionszugehörigkeit der Ausschussvorsitzenden vorher entschieden. Ihre Mitgliedschaft in der Präsidialkonferenz ist fast noch wichtiger für ihre Arbeit als die Möglichkeiten im Ausschuss selbst. Eine präzise Aufgabenzuteilung haben die Ausschussvorsitzenden im Ausschuss nicht, sie sind aber für die Organisation der Sitzungen und die Priorisierung der Angelegenheiten zuständig, was Agendasetzungsmöglichkeiten bereithält. Die Bedeutung der Ausschüsse für das *Eduskunta* zeigt sich also nicht nur bei den klassischen Ausschussfunktionen, sondern auch darin, dass die Fraktionen eigene Orte für ihre Einbindung in das gesamte parlamentarische Verfahren geschaffen haben. Der unterschiedliche Stellenwert der Ausschüsse lässt sich an der Position der Ausschussvorsitzenden deutlich ablesen. Die Rolle der Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess ist im Vereinigten Königreich begrenzt, was sich in den Vorsitzendenpositionen spiegelt. Die Beteiligung der Ausschüsse am zentralen Ort der Präsidialkonferenz in Finnland zeigt die Bedeutung der Ausschüsse im finnischen Parlamentarismus.

Tabelle 21 Kategorien Ausschusspositionen im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Bestellung	Select Committees: Nominierung durch Fraktion Fraktionszuordnung der einzelnen Positionen wird zuvor im <i>Caucus of Whips</i> ausgehandelt, geheime Wahl durch Kammer Public Bill Committees: Auswahl durch Panel of Chairs	Wahl aus der Mitte des Ausschusses, Regeln wie bei Wahl des Parlamentspräsidenten Fraktionszugehörigkeit der Ausschussvorsitzenden wird entsprechend der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse vorher festgelegt.
Typ	Vorsitzender SC: Profil Vorsitzender Backbench Business Committee: Profil-Position für Backbencher Vorsitzender PBC: Speaker des Ausschusses, keine Profilentwicklung möglich wegen Auflösung des Ausschusses nach Ausschussphase	Gehört in seiner Funktion auch dem Präsidialkonferenz an und ist damit an zentraler Schaltstelle des Parlaments Vorsitzender des Großen Ausschusses mit besonderer Stellung
Funktionen	SC: Voller Bestandteil der Arbeit des Ausschusses; Ablauf der Ausschussarbeit bestimmen PBC: Über Zulassung von Änderungsanträgen entscheiden, aber keine disziplinarischen Ressourcen	Aktives Mitglied des Ausschusses Nicht präzise festgelegt Organisation der Sitzungen, Verteilung Rederecht Priorisierung innerhalb des Ausschusses

Quelle: eigene Darstellung.

Diese Dimension des Handlungskorridors zusammenfassend fällt auf, dass das Präsidium im *House of Commons* nicht existiert, während es im *Eduskunta* zentrale Funktionen übernimmt. Im Gegensatz dazu ist der britische Parlamentspräsident als das Gesicht des *House of Commons* nicht nur mit repräsentativen Aufgaben betraut, sondern mit großem Ermessensspielraum während Debatten und Fragestunden. Im *Eduskunta* handelt es sich bei dieser Position um eine organisatorisch-administrativ ausgerichtete Aufgabe.

In beiden Parlamenten sind bei den Fraktionen alle vorgestellten Orte vorhanden. Die finnischen Fraktionen sehen in ihnen eindeutige Möglichkeiten der Arbeitsteilung mit Hinblick auf die Ausschussarbeit, während sie bei den britischen Fraktionen eher Anlaufstellen für die *Backbencher* sind. Die Differenzierung nach Regierungs- und Opposi-

tionsfraktion ist in parlamentarischen Regierungssystemen zwar immer entscheidend, nichtsdestotrotz prägt sie im *House of Commons* die gesamte parlamentarische Organisation. Es bietet auch vielseitigere Fraktionspositionen als das *Eduskunta*, insbesondere angesichts der institutionalisierten Rolle der *Whips*. Selbst der einfache Abgeordnete hat als *Backbencher* eigenständiges Handlungspotential.

Die Doppelstruktur der Ausschüsse im *House of Commons* zeigt, dass sie nicht nur eine gesetzgeberische Aufgabe erfüllen können, sondern auch in einen weiter gefassten Kontrollbereich eingebunden sind. Im *Eduskunta* ist die Ausschusssstruktur der prägende Mechanismus für die Arbeitsteilung im Bereich der Gesetzgebung. Während der Ausschussvorsitzende hier eine zentrale Führungsposition darstellt, ist das Profilierungspotential selbst als Vorsitzender eines britischen *Select Committees* begrenzt.

Schlussfolgernd verläuft die Positionsdimension parlamentarischer Führung im Großteil parallel, aber einige parlamentsspezifische Besonderheiten stechen dennoch ins Auge. Bei der Anwendung der Kriterien zur Positionsbestimmung sind Führungspositionen eindeutig zu identifizieren, die Bezeichnung „-vorsitzender“ scheint aber nicht unbedingt das ausreichende Kriterium zu sein – so kann ein *Backbencher* unter Umständen mehr parlamentarische Führung ausüben als ein Vorsitzender eines *Public Bill Committees*. Die Differenzierung nach unterschiedlichen Typen ist deshalb wichtig.

Institutioneller Kontext: Parlamentarische Regeln

Im Vergleich der Plenarregeln ist für das Merkmal der Mitwirkung und Begleitung festzuhalten, dass das Initiativrecht in beiden Parlamenten bei der Regierung oder individuellen Abgeordneten liegt. Ein Initiativrecht für Fraktionen oder Ausschüsse ist nicht vorgesehen, wobei in Finnland die Zuordnung einer Fraktion zu einer Initiative über die unterstützenden Unterschriften möglich ist. Grundsätzlich manifestiert sich die Regierungsdominanz im Bereich der Initiative, da im *House of Commons* angesichts der tief institutionalisierten Regeln nur durch Losglück oder durch streng reglementierte Zeitfenster die Einbringung eines Gesetzesentwurfs möglich ist und im *Eduskunta* Regierungsinitiativen bei der Behandlung auf der Tagesordnung und im

Ausschuss Vorrang haben. Außerhalb der Regierung entstandene Initiativen verfolgen weniger den Zweck, tatsächlich das eingebrachte Gesetz zu verabschieden, als vielmehr Öffentlichkeit zu erreichen, Handlungsbedarf anzumelden und ein Thema zu setzen. Wichtig für die Bewertung der parlamentarischen Möglichkeiten ist aber, sich von der Erfolgsquote von Initiativen zu lösen und die Themensetzungskraft nicht zu unterschätzen, auch wenn diese informell oder im Bereich der prä-legislativen Kontrolle liegt.

Im Gesetzgebungsprozess zeigt sich die unterschiedliche Stellung der Ausschussberatung. Während sie im *Eduskunta* das zentrale Element darstellt, beraten die Ausschüsse im *House of Commons* zwar im Anschluss an die zweite Lesung und stellen ihren Bericht auf einer eigens eingerichteten *Report Stage* vor, aber ihnen wird keine maßgebliche Bedeutung beigemessen, obwohl sie ihr Potential durchaus anders entfalten könnten.

Bezüglich der Gestaltung der Tagesordnung fällt auf, dass es im *House of Commons* keinen Ältestenrat oder eine ähnliche Institution gibt, die eine parlamentarische Tagesordnung aufstellen könnte, sondern die Regierung dafür zuständig ist. Der *Leader of the House* stellt als Repräsentant der Regierung den Zeitplan für die nächste (und übernächste) Woche vor. Der Opposition und den *Backbenchern* sind bestimmte Zeitfenster zugeordnet, in denen diese Muster durchbrochen werden. Mit den *Early Day Motions* haben die Abgeordneten eine bedeutsame Möglichkeit, die Agenda zu ergänzen und ihre gewünschten Themen zu setzen. Insbesondere zeigen die Reformansätze die Bemühungen, die parlamentarischen Optionen zu stärken. Im *Eduskunta* wiederum liegt die Sitzungsplanung zwar in den Händen des Parlaments, weil die Präsidialkonferenz sie aufstellt. Gleichzeitig dominiert die Regierung jedoch durch ihre Mehrheitsstellung diesen Prozess.

Im Bereich der Debatte zeigt sich die deutlich institutionalisierte Verankerung einer redepartimentarischen Tradition im *House of Commons*. Dort bieten sich in Form von *Adjournment*, *Emergency*, *Topical* oder *Urgent Debates* vielseitige Möglichkeiten, das Wort in der Debatte zu ergreifen und erneut Themen zu setzen. Erinnert werden soll hier an den Reformprozess und an Speaker John Bercow, der diese Optionen für die Abgeordneten zulässt. Auch hier sei angemerkt, dass die Regierung Entscheidungen und Abstimmungen weiterhin dominiert,

was aber das Handlungspotential der parlamentarischen Akteure in dieser Hinsicht nicht unbedingt berührt. Im *Eduskunta* wiederum fügen sich die Annahmen des Arbeitsparlaments in die Praxis: Zwar ist es möglich, Debatten zu initiieren und Aktuelles zur Sprache zu bringen, sie werden aber nicht intensiv genutzt und gehören auch nicht zur parlamentarischen Tradition.

Tabelle 22 Kategorien Plenarregeln im Vergleich

Plenarregeln	House of Commons	Eduskunta
Mitwirkung und Begleitung	<p>Government Bills Private Members' Bills</p> <p>a) Ballot: Glück → wenig Erfolgsschancen b) Ten-Minute-Rule Bill: Öffentlichkeit → wenig Erfolgsschancen c) Presentation → einfache Initiative, aber nur <i>making a point</i></p> <p>Insgesamt: Dominanz der Regierung, aber Möglichkeiten des Agenda-settings, des Druckaufbaus</p> <p>Schritte des Gesetzgebungsprozesses</p> <p>Vielseitige Gestaltungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess trotz Regierungsmonopol → nicht an einem Ort festzumachen</p> <p>Gestaltung der Tagesordnung, Verteilung der parlamentarischen Zeit: Im Prinzip Aufgabe der Kammer, praktisch der Regierung</p> <p>Leader of the House stellt vor Kein Ältestenrat (<i>Speaker's Conference</i>)</p> <p>20 Opposition Days 35 Backbench Business Days</p>	<p>Initiativrecht bei Regierung oder bei Abgeordneten Fraktion und Ausschüsse haben kein Initiativrecht</p> <p>Durch Unterschriften unter einer Abgeordneteninitiative kann Unterstützung demonstriert werden Zuordnung zu einer Gruppe oder einem Wahlkreis möglich</p> <p>Gesetzesinitiative Haushaltplaninitiative Maßnahmeninitiative</p> <p>Abgeordneteninitiativen selten erfolgreich → Dominanz der Regierung im Prozess Regierungsvorlagen haben Vorrang in der Ausschussberatung</p> <p>Durch Initiativen Profilsteigerung</p> <p>Über informelle Kanäle Profilsteigerung; aus einer Abgeordneteninitiative kann bei guten Kontakten eine Regierungsinitiative werden</p> <p><i>Lähetekeskustelu</i> Ausschussberatung Erste Lesung (allgemein und im Detail) Zweite Lesung</p>

	Early Day Motions → Aufmerksamkeit und Themensetzung	Gestaltung der Tagesordnung Verteilung der parlamentarischen Zeit: Parlamentspräsident ruft die Sitzungen ein auf Grundlage der Sitzungsplanung der Präsidialkonferenz Präsidialkonferenz entscheidet über die Tagesordnung gemeinsam mit der Regierung
Debatte	Ablauf der Debatte Redebeiträge Möglichkeiten der Beeinflussung durch Speaker Adjournment Debates: viele mögliche Zeitpunkte, später Zeitpunkt, Wahlkreisangelegenheiten, Themensetzung Recess Debate Debatte im Anschluss an Queen's Speech Emergency Debate Topical Debate Urgent Debate Point of Orders Business Questions Möglichkeit zur Themensetzung und zur Ergreifung des Wortes	Freie Rede, in Reihenfolge ihrer Meldung wird ihnen das Wort erteilt Präsidialkonferenz bestimmt den Ablauf der Debatte Aktuelle Debate schriftlicher Antrag, eingereicht bei der Präsidialkonferenz Unterschiedliche Art von Redebeiträgen

Quelle: eigene Darstellung.

Die schriftlichen Kontrollregeln funktionieren in beiden Parlamenten nach einer ähnlichen Logik: Sie stehen jedem Abgeordneten zur Verfügung, die Bearbeitungsdauer variiert, die Bereitschaft der Regierung, Informationen herauszugeben, schwankt ebenfalls und sie verfolgen das Ziel, detaillierte Informationen zu erhalten und eventuelle Versäumnisse anzumahnen. Das *Eduskunta* hat einen gut ausgestatteten Zugang zu Informationen der Regierung. Mit dem *Freedom of Information Act* kann das *House of Commons* eine zusätzliche schriftliche Frageform nutzen.

Die mündlichen Fragestunden zählen im *House of Commons* zu den traditionellen und institutionalisierten Kontrollmechanismen. Vier Tage die Woche findet die *Question Time* statt und auch wenn die Einreichung der Fragen schriftlich erfolgen muss, ermöglichen die themenspezifischen und aktuellen Nachfragen – deren Zulassung im Ermessen des Speakers liegt – eine wachsende Spontaneität. Auch hier spielt erneut das Losglück eine Rolle und die Rotation der Befragung von Ministerien ist festgelegt, sodass der Tagesaktualität an dieser Stelle Grenzen gesetzt sind. Die Debatte um die *Prime Minister's Questions* – Ritual oder tatsächliche Kontrolle – wurde angesprochen, im Vergleich ist die wöchentlich stattfindende direkte Ansprechbarkeit des Regierungschefs im parlamentarischen Kontext außergewöhnlich. Auch im *Eduskunta* gibt es mündliche Fragestunden, für die die Präsidialkonferenz bei ihrer Agendaplanung Zeit reservieren muss. Die Fragen müssen ebenfalls schriftlich eingereicht werden, allerdings sind die Regeln nicht so streng wie im *House of Commons*. Nachfragen sollen eine spontanere Entwicklung der Fragestunde begünstigen. Auch hier zeigt sich parallel zu den Debattenmöglichkeiten, dass die redepartimentarische Tradition wenig ausgeprägt ist und dass eine offene Fragestunde nicht vorgesehen ist. Gleichzeitig verfügt das *Eduskunta* über einen ausgeprägten Zugang zu Informationen und kann im Anschluss an Fragen eine Debatte forcieren.

Tabelle 23 Kategorie Kontrollregeln im Vergleich

Kontrollregeln	House of Commons	Eduskunta
Schriftliche Fragen	Schriftliche Einreichung mit Wunschdatum einer Antwort Grundsätzlich Beantwortung innerhalb einer Woche Detaillierte Informationen werden verlangt, Druck kann auf die Regierung ausgeübt werden, Versäumnisse angemahnt und bewiesen werden Freedom of Information Act: Kein rein parlamentarisches Instrument, kann aber von Abgeordneten genutzt werden	Stehen jedem Abgeordneten einzeln zur Verfügung Beantwortung innerhalb von 21 Tagen Berichte der Regierung Guter Zugang zu Informationen für das Eduskunta

Mündliche Fragen	<p>Question Time montags bis donnerstags unterliegt strengen Regeln: Fragen zuvor schriftlich einreichen, Topical Questions möglich</p> <p>Los entscheidet über 25 Fragen, 10 weitere <i>topical</i> Fragen</p> <p>Zulassung von Nachfragen liegt beim Speaker</p> <p>Urgent Questions Einreichung zu Beginn eines Sitzungstags Speaker entscheidet, ob sie dem Kriterium der Dringlichkeit entsprechen</p> <p>Prime Minister's Questions: Mittwochs 12.00-12.30 Uhr</p> <p>Keine vorherige Anmeldung, Verfahren über Nachfragen zur eingangs gestellten Frage nach den Engagements des PM des Tages</p> <p>Ritual oder tatsächliche Kontrolle?</p>	<p>Präsidialkonferenz muss Debattenzeit für Fragen einplanen</p> <p>Mündliche Fragestunde</p> <p>Fragen bei Präsidialkonferenz einreichen, Nachfragen können spontan erfolgen, muss inhaltlich im Bereich der Hauptfrage liegen</p> <p>Über Zulässigkeit der Nachfrage entscheidet Präsidialkonferenz Öffentliche Übertragung</p>
-------------------------	---	---

Quelle: eigene Darstellung.

In der Zusammenschau können über die parlamentarischen Regeln die folgenden Ergebnisse parlamentarischer Führung festgehalten werden. So ist bei den Plenarregeln das Einbringen einer Initiative das Ergebnis parlamentarischer Führung der Regierungsfraktion im Zusammenspiel mit der Regierung oder einzelner Abgeordneter. Bei der tatsächlichen Behandlung der Initiative im Plenum kann dies aber nur in den seltensten Fällen sichtbar werden. Vielmehr geht es bei einem rein parlamentarischen Ursprung der Initiative vornehmlich um die Themensetzung und die Erzeugung von Aufmerksamkeit. Damit handelt es sich um ein schwer fass- oder gar messbares Ergebnis parlamentarischer Führung. Bei der Beteiligung parlamentarischer Akteure im Gesetzgebungsprozess sind im *Eduskunta* Ergebnisse vor allem über die Ausschüsse festzustellen, während sie im *House of Commons* eher bei den Fraktionen und den einzelnen Abgeordneten und insbesondere während der Debatten sichtbar werden. Wenn die Debatte ein Ergeb-

nis parlamentarischer Führung ist, sieht man das im *House of Commons* sehr viel eindeutiger als im *Eduskunta*.

Das schriftliche Fragerecht wiederum ist ein relativ eindeutiges Ergebnis parlamentarischer Führung, beim mündlichen Fragerecht ist es im *House of Commons* ganz eindeutig zu beobachten, während es im *Eduskunta* grundsätzlich vorhanden ist, aber nicht in der britischen Dimension.

Institutioneller Kontext: Institutionelle Vetospieler und Parteien

Ein deutlicher Unterschied liegt im bikameralen Aufbau des britischen und im unikameralen Aufbau des finnischen Parlaments. Das *House of Lords* wird aufgrund seines anachronistisch anmutenden Bestellmodus' und Vertretungsprinzips als widersprüchlich empfunden, bei Betrachtung seiner Funktionen allerdings zeigt sich seine Relevanz in seiner Spezialisierung und Entwicklung von Expertise. Der Vorrang der ersten Kammer wird nicht angetastet, sodass eine Niederlage im Oberhaus als Niederlage der Regierung und weniger des Unterhauses wahrgenommen wird, obwohl natürlich die Regierung der Logik des parlamentarischen Regierungssystems folgend hinter einer parlamentarischen Mehrheit steht.

Für die Regierung ist festzuhalten, dass beide Parlamente im Kontext einer parallelen Entwicklung hin zu starken und dominanten Regierungen stehen. In Finnland liegt diese Logik auch in der Rolle des Staatspräsidenten begründet, während im Vereinigten Königreich die Logik des Parlamentarismus dies weiter unterstützt. Ein deutlicher Unterschied liegt aber in den Regierungsformaten: die britische Tradition der Einparteienregierungen steht der finnischen Multi-Koalitionsdemokratie gegenüber.

Finnland hat zwar keine zweite parlamentarische Kammer, dafür aber ein Staatsoberhaupt, das in seiner Rolle als Überbleibsel des Semi-Präsidentialismus als Denkmal für die Logik einer dualen Exekutive steht. Die Königin als britisches Staatsoberhaupt erfüllt eine solche Rolle in keiner Weise. Im britischen Kontext wiederum spielt die Verfassung schon allein deshalb keine Rolle, als es kein zusammenhängendes Verfassungsdokument gibt, das als Referenzpunkt für parlamentarische Abläufe dienen könnte. In Finnland gibt es eine verhältnismäßig

neue detaillierte Verfassung, allerdings kein Verfassungsgericht, das über die Verfassungsgemäßheit von Gesetzen oder Organstreitigkeiten entscheidet. Das *Eduskunta* ist in dieser Hinsicht gestärkt, weil es in Form des Verfassungsausschusses einen innerparlamentarischen Ort gibt, der mit der Prüfung der Verfassungsgemäßheit der Gesetze beauftragt ist.

Die Erosion der Tradition eines Zweiparteiensystems in Großbritannien erschwert eine Klassifizierung. In Finnland wiederum prägt das fragmentierte Mehrparteiensystem ohne Blöcke die parteipolitischen Gegebenheiten. Die Fraktionen sind im Unterhaus der entscheidende Parteienbestandteil, auch wenn es eine darüber hinausgehende Machtverteilung innerhalb der Parteien gibt. Fraktionen in Finnland agieren autonom von ihrer Partei, deren Gliederungen vielfältig sind.

Tabelle 24 Institutionelle und parteipolitische Vetospieler im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Zweite Kammer	House of Lords	Keine zweite Kammer vorhanden
Bestellung	820 Mitglieder Ernenngung vom Monarchen auf Vorschlag des Premierministers	
Vertretungsprinzip	Unitarisch	
Funktion zur ersten Kammer	Spezialisiert; Kammer der Expertise, kein Vermittlungsausschuss, aber Druckpotential Legislative, beratende, kontrollierende Funktion Erste Kammer mit Vorrang	
Regierung		
Regierungsbildung	Grundsätzlich simpel: Fraktion mit Mehrheit bildet Regierung	Positiver Parlamentarismus Koalitionsverhandlungen nach Parlamentswahl
Regierungsformat	Einparteiene Regierung Koalitionsregierung als Ausnahme möglich	Koalitionsregierung Kennzeichen: über groß und blockübergreifend
Kennzeichen der Arbeitsweise	Premierminister, Minister = Kabinett Cabinet government vs. prime ministerial government Rolle des Premierministers	Kabinettstagschaft entscheidend Kabinettsplenum und Kabinettausschüsse Dezentralisierung vs. Zentralisierung Rolle des Premierministers

Staatsoberhaupt			
Bestellung	Erbmonarchie		Direktwahl
Stellung im Regierungssystem	Prärogative Macht des Monarchen	Durch Parlamentarisierung entscheidende Stellung verloren, aber Bild hängt noch nach	
Machtressourcen und Macht einschränkungen	Konstitutionelle Funktionen frei von persönlichen Präferenzen	Vor Verfassungsänderung: „Buffettisch“ Heute: vor allem repräsentative Aufgabe, kann nicht mehr eigenständig das Parlament auflösen Logik der dualen Executive beständig	
Verfassungsgerichtsbarkeit			
Art der Verfassung	Flexible Verfassung, kein kodifiziertes zusammenhängendes Verfassungsdokument	Rigidie Verfassung von 2000	
Zusammensetzung	Keine Verfassungsgerichtsbarkeit Parlamentssovveränität	Kein Verfassungsgericht Verfassungsausschuss im legislativen Prozess eingebunden auch Parlamentspräsident mit verfassungsschützender Aufgabe	
Parteien			
Parteiensystem	Schwierige Klassifizierung Zweiparteiensystem? Zweieinhalt-Parteiensystem	Fragmentiertes Mehrparteiensystem ohne Blöcke	
Innerparteiliche Struktur	Faktion entscheidender Teil der Parteiorganisation Aber Machtverteilung innerhalb der Parteien	Gliederung der Parteien Faktionen autonom	
	Keine Mitgliederparteien, aber lokale Trends	Parteigesetz 1969	

Quelle: eigene Darstellung.

Zusammenfassend befindet sich in beiden Parlamenten die Regierung an erster Stelle der institutionellen Vetospieler, im Vereinigten Königreich gefolgt von der zweiten Kammer und in Finnland von der Verfassung (aber nicht der Verfassungsgerichtsbarkeit). In Großbritannien spielen Staatsoberhaupt und Verfassung nur eine marginale Rolle, in Finnland hat das Staatsoberhaupt immens an Macht eingebüßt.

Situativer Kontext: Parlamentarische Mehrheitsverhältnisse und Ereignisse

Das Vereinigte Königreich ist geprägt von stabilen und eindeutigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen, wohingegen sie in Finnland wechselnd sind und verschiedene Koalitionsformate nötig machen. Parlamentsreformen sind in Großbritannien insbesondere im Nachhall des Spesenskandals britischer Abgeordneten seit einigen Jahren konstant im Gespräch und einige wurden bereits umgesetzt, während mit der neuen Verfassung in Finnland im Jahr 2000 eine neue parlamentarische Geschäftsordnung etabliert wurde. Beide Parlamente sind darum bemüht, die parlamentarischen Möglichkeiten zu stärken. Ein Verfassungswandel ist in beiden Systemen festzustellen, in Finnland stärker formalisiert durch die neue Verfassung und die Institutionalisierung der parlamentarischen Funktionsweise. Im Vereinigten Königreich hat die Erosion des Westminster-Modells insbesondere hinsichtlich der Devolution und der fünf Jahre amtierenden Koalitionsregierungen viele offene Fragen zurückgelassen.

Dass die Berücksichtigung des situativen Kontextes wichtig ist, zeigt sich bei den Parlamentsreformen in Großbritannien, die die Bedingungen für die parlamentarische Führung in einigen Bereichen tatsächlich auf den Kopf gestellt hat. In Finnland ist ein ähnlicher Effekt bei den Verfassungsreformen zu beobachten. Die Bedeutung der Mehrheitsverhältnisse variiert, im Falle des *Labour*-Siegs 1997 hat es ganz entscheidend die Umstände auch für die Parlamente geprägt.

Tabelle 25 Kategorien Situativer Kontext im Vergleich

	House of Commons	Eduskunta
Parlamentarische Mehrheitsverhältnisse	Zwei Entwicklungen <ol style="list-style-type: none"> 1. Labour-Dominanz 1997 bis 2010 2. Rückkehr zu (eingeschränkter) Tory-Dominanz 	Wechselnde Mehrheitsverhältnisse Verschiedene Koalitionsformate
Ereignisse		
Parlamentsreformen	Spesenskandal Modernisation Committee Wright Committee	Mit neuer Verfassung auch neue parlamentarische Geschäftsordnung Aufhebung des Minderheitenschutzes bei parlamentarischen Regeln
Reformen im Regierungssystem	Wandel beim Westminster-Modell Hung Parliament und Koalitionsregierung Verfassungsreformen unter Labour, insbesondere Devolution	Verfassungsänderung 2000 Konsensdemokratie in Richtung Mehrheitsdemokratie?

Quelle: eigene Darstellung.

7.1.2 Vergleich der Akteurskonstellationen und Typen parlamentarischer Führung

Vergleich der Akteurskonstellation beim Typus Organisation

Im *House of Commons* findet die Interaktion vor allem innerhalb der Fraktionen statt, wobei der *Whip* mit seiner Schnittstellenfunktion eine herausgehobene Stellung innerhalb dieser Konstellation einnimmt. Die zweite exponierte Position hat der *Speaker*, der die Organisation intensiv gestaltet. Bei der Akteurskonstellation im *Eduskunta* ist die Interaktion zwischen Präsidialkonferenz und Parlamentspräsidenten zentral. Auch innerhalb der Fraktionen ist das organisatorische Muster zu beobachten, dominanter ist es aber in den anderen Bereichen zu finden. Der Ausschusssprecher in seiner Schnittstellenfunktion sticht hervor, seine Verortung ist allerdings zwischen Ausschuss und Fraktionen.

on angesiedelt und weniger zwischen Fraktionsführung und *Backbenchern* wie beim *Whip*. Beim Führungstyp *Oranisation* spielt der situative Kontext nicht die entscheidende Rolle, aber Feinjustierungen (insbesondere hinsichtlich des Bestellungsverfahrens einzelner Positionen) beeinflussen die Möglichkeiten parlamentarischer Führung in jedem Fall.

Vergleich der Akteurskonstellation beim Typus Gestaltung

Die Fraktion – insbesondere die Regierungsfraktion – dominiert die Konstellation im *House of Commons* bei der Initiative. *Backbencher* sowohl aus Regierung und Opposition haben Möglichkeiten, in der Konstellation herauszustechen, stehen aber im Schatten der Regierung. Dies verläuft im *Eduskunta* im Grunde parallel, allerdings gibt es kein fein austariertes Initiativmuster, wie es im *House of Commons* ausgearbeitet wurde. Die weiteren Bereiche des Gestaltungstyps zeigen im britischen Fall eine komplexe Interaktion von Fraktion, *Public Bill Committee*, *Backbench Business Committee* und zweiter Kammer, überwölbt erneut von der Regierung. Im *Eduskunta* ist die Konstellation ähnlich, wobei die Interaktion auf die Fraktion und die Ausschüsse fokussiert ist und mit der Ausschussarbeitsgruppe ein Ort in der Konstellation eingebunden ist, den es im *House of Commons* so nicht gibt. Bei diesem Typ spielt der situative Kontext eine immense Rolle. Zum einen beeinflussen die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse die Stellung der Regierung – eindeutige Mehrheiten stärken sie in der Akteurskonstellation weiter – aber auch Reformvorhaben (Stärkung der Möglichkeiten der Ausschüsse, Etablierung von neuen parlamentarischen Akteuren) kreisen die Akteurskonstellation ein.

Vergleich der Akteurskonstellation beim Typus Kontrolle

Der Führungstyp der Kontrolle befindet sich im *House of Commons* in einer Akteurskonstellation, bei der die Oppositionsfaktionen gemeinsam mit den *Backbenchern* der Regierungsfraktion hervorgehoben sind. Außerhalb des Fragerights sind die *Select Committees* die schlagskräftigsten Akteure. Auch im *Eduskunta* wird die Kontrolle vornehmlich von den Fraktionen wahrgenommen und in geringerem Maße von

den Ausschüssen, hier ist insbesondere die Stellung der Verfassung und des Verfassungsausschusses einzubeziehen. Das mündliche Fragerecht ist im *House of Commons* ein stärkeres Führungselement als im *Eduskunta*.

7.2 Muster parlamentarischer Führung vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Hypothesen

Die Typen parlamentarischer Führung, wie sie die Typologie identifiziert hat, haben sich bewährt. Parlamentarische Führung kann drei verschiedene Muster annehmen, sie zeigt sich als Organisation, Gestaltung oder Kontrolle. Natürlich sind die Grenzen nicht immer eindeutig festzumachen, aber die Dreiteilung der Typen ermöglicht es, dem komplexen Phänomen der Führung gerecht zu werden. Auch die Charakterisierung der Typen hat sich als sinnvoll erwiesen. Organisation ist nicht nur ein notwendiger, politisch irrelevanter Bestandteil der parlamentarischen Arbeit, sondern entfaltet gleichermaßen Führungsmöglichkeiten. Der Gestaltungstyp ist sicherlich der vielfältigste, da er Gesetzesinitiativen, Gesetzesbegleitung, Debatten und die Elemente der Agendakontrolle im Bereich der Tagesordnung umfasst. Die Vielfalt kann für ein schwammiges Profil sorgen, gleichzeitig liegt der Vorteil aber darin, dass die Sammlung der Aktionsbereiche die Reichweite des Führungskonzeptes abdeckt. Der Führungstyp der Kontrolle ist der am engsten gefasste, wobei die Prüfung der Regierungsarbeit über die Fragerichte hinaus ebenfalls Raum für einen weiterreichenden Handlungsbereich öffnet.

Diese Muster parlamentarischer Führung lassen sich in Bezug zu den in Kapitel 4 aufgeworfenen Hypothesen setzen. Die erste Hypothese, wonach eine stärkere arbeitsteilige Ausgestaltung der Organisation mehr Möglichkeiten für die parlamentarische Führung bietet, ist mit Blick auf die vorgestellten Akteurskonstellationen zu bestätigen. An den Stellen der parlamentarischen Organisation, an denen Orte und Positionen geschaffen wurden, um die Arbeit zu teilen, bietet sich entlang der parlamentarischen Regeln immenses Führungspotential. Im *House of Commons* fällt in diesem Zusammenhang insbesondere das aufgrund einer Empfehlung des *Wright Committees* eingerichtete

Backbench Business Committee ins Auge. Die Institutionalisierung eines solchen Ortes hat dafür gesorgt, dass *Backbencher* – in zugegebenermaßen weiterhin begrenztem Rahmen – bei den Plenarregeln im Bereich der Gestaltung der Tagesordnung neues Handlungspotential haben. Auch Positionen wie der Ausschusssprecher in Finnland, der an der Schnittstelle zwischen Ausschuss und Fraktion agiert, stärkt die Kommunikation zwischen den beiden entscheidenden Handlungsbereichen des Parlaments und entfaltet Führungsoptionen. Die Gestaltung einer arbeitsteiligen parlamentarischen Organisation ist damit nicht irrelevant, sondern befähigt das Parlament, die in den parlamentarischen Regeln angelegten Möglichkeiten anzuwenden.

Die These, dass gewisse Orte und Positionen für einen Führungstyp prädestiniert sind, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Die Typologie ordnet den Positionsberichen jeweils einen Führungstypus zu; dies hat sich in den Akteurskonstellationen durchaus bestätigt, jedoch zeigt sich dabei stets ein sehr komplexes Bild. Eine statische Zuordnung von Führung zu einem bestimmten Ort oder einer Position missversteht insofern das Führungskonzept. Zwar gibt der institutionelle Kontext grundsätzlich einen einerseits festen Rahmen, andererseits ist er flexibel genug, dass aus vermeintlichen *Follower*-Positionen (z.B. einfachen Abgeordneten) situationsabhängig *Leader*-Positionen werden können. Erneut kann auf das *Backbench Business Committee* verwiesen werden, das der *Backbencher*-Position Führungspotential verleiht. Genauso kann ein Vorsitzender eines *Select Committees* – nach den Kriterien eindeutig eine Führungsposition – seine Aufgabe rein verwaltend verstehen und das Führungspotential ungenutzt lassen. Außerdem hat das Beispiel des Verfassungsausschusses im *Eduskunta* gezeigt, dass die Bezeichnung als Ausschuss nicht automatisch „nur“ eine gesetzgebende Funktion vorsieht. Er ist vielmehr ein verfassungsprüfendes Organ, das damit ein Verfassungsgericht ersetzt. Das Führungspotential ist an dieser Stelle immens. Für die Typologie und damit die Ordnung eines Phänomens ist die Zuordnung von Führungstypen sinnvoll, wichtig bleibt aber die konkrete Akteurskonstellation, die präzise die tatsächlichen Interaktionen beleuchten kann.

Auch die These, dass parlamentarische Führung in parlamentarischen Regierungssystemen ausschließlich reaktiv erfolgt, bedarf einer differenzierten Antwort. Die Handlungseinheit zwischen Regierung

und Regierungsfraktionen beeinflusst den Handlungsradius des Parlaments, da zum Beispiel das Änderungspotential der Ausschüsse im Gesetzgebungsprozess aufgrund der ständigen Mehrheit der Regierung im Ausschuss eingeschränkt ist und Änderungsvorschläge an Regierungsinitiativen aus den Oppositionsfraktionen ohne großen Aufwand abgelehnt werden können. Führungspotential ist also vorhanden, kann aber aufgrund der Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems nicht ausgeschöpft werden. Reaktiv – im Bereich der Kontrollregeln zum Beispiel – kann das Parlament eher führend auftreten. Dies erinnert an die Vorstellung, dass Führung im Parlament per se getrennt betrachtet werden müsse als Führung in den Fraktionen der Mehrheit und in denen der Opposition, wie Schüttemeyer oder Fliegauf/Huhnholz dies vorgeschlagen haben. Trotzdem suggeriert diese Differenzierung ein begrenztes Bild von Führung. Führung darf nicht nur verstanden werden im Sinne der Möglichkeiten einer Regierungsmehrheit oder Oppositionsfraktion, sondern muss breiter gefasst werden, um die komplexen Interaktionen nicht zu vernachlässigen. Das parlamentarische Regierungssystem prägt als Grundbedingung des institutionellen Kontextes die Prämissen für parlamentarische Führung, aber determiniert nicht automatisch eine rein reaktive Führungsausrichtung.

Die These, dass parlamentarische Führung zu komplex sei, als dass eine reine Aufzählung parlamentarischer Regeln oder eine Zuschreibung als „-vorsitzender“ ihre Dimensionen bestimmen könne, hat sich auch mit Blick auf die zweite These bewahrheitet, denn Position und Prozess sind nur im Zusammenhang zu verstehen. Dies knüpft ebenfalls an die Erläuterungen zur dritten These an. So ist der *Leader* der *Liberal Democrats* im britischen Unterhaus zwar positional gesehen in der Führungsposition des Fraktionsvorsitzenden, es fehlen ihm allerdings wesentliche Ressourcen. Eine isolierte Betrachtungsweise verkennt die Möglichkeiten des Führungskonzepts. So können Ausschussvorsitzende eine neutrale Rolle haben und Mitgliederrollen prozess-technisch mehr Möglichkeiten besitzen. Die Aufstellung der Akteurskonstellationen hat gezeigt, dass die Führungsinteraktionen sehr komplex und vielseitig sind und eine Position vielleicht grundsätzlich als Führungsposition wahrgenommen wird (Beispiel Ausschussvorsitzender), aber in Verbindung mit den anderen beteiligten Orten und Posi-

tionen und der präzisen Ausgestaltung der parlamentarischen Regeln das Versprechen der Position nicht unbedingt halten kann.

7.3 Fazit und Ausblick: Nutzen des Führungskonzepts für die Analyse von Parlamenten

Die in der Einleitung aufgeworfenen Fragen fokussierten zunächst auf die Begriffsdimensionen von politischer und parlamentarischer Führung und wollten sich einer Definition dieser Phänomene nähern. Die Studie hat politische Führung als komplexes, viele Facetten des Politischen umreißendes Phänomen dargestellt. Themen der Macht, der Autorität und der Elite werden genauso berührt wie Dimensionen des Regierens, der Steuerung und der Strategie. Politische Führung wurde als Querschnittskonzept identifiziert. Die Vielfalt an Begriffsdimensionen – Rolle, Eigenschaft, Gruppe, Resultat, Funktion – kann verunsichern, aber gleichzeitig als Beleg für ein flexibles und wandelbares Konzept dienen. Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit fiel die Entscheidung auf das Kontinuum von Führung als Position und als Prozess. Politische Führung wird verstanden als zirkuläre Interaktion zwischen Führungsakteuren und Kontext, als Einflussprozess zwischen Führenden und Folgenden innerhalb oder zwischen politischen Institutionen, als Effekt, der als Beleg für die Führungsausübung dient. So wohl aufgrund der konzeptionellen Entscheidung der Nutzung von Führung als neutrales Analyseinstrument als auch aufgrund des breiten Anknüpfungspotentials des flexiblen Phänomens verspricht die bisher vernachlässigte Übertragung des Konzepts auf Parlamente ein innovatives Vorhaben. Die Relevanz des Gegenstands wurde ausführlich hergeleitet und lässt sich damit zusammenfassen, dass es in Parlamenten Strukturen der Arbeitsteilung, Positionen und Machtverhältnisse gibt. Die Positions- und Prozessdimension parlamentarischer Führung konnte unmittelbar über die parlamentarische Organisation und die parlamentarischen Funktionen dargestellt werden. Mit der in Kapitel 3 entwickelten Definition parlamentarischer Führung – parlamentarische Führung als Machtinteraktion innerhalb oder durch das Parlament, bei dem die parlamentarischen Akteure entsprechend ihrer Positionen und ihrer Funktionen Einfluss ausüben, um ihre Ziele zu

erreichen – gelingt es, das Phänomen zu konkretisieren und Anknüpfungspunkte für die Analyse zu liefern.

Der theoretische Zugang des akteurzentrierten Institutionalismus hat sich insofern bewährt, als er sich in die in der Arbeit genutzte Grundkonzeption von Führung fügte und insbesondere die Verbindung von Führung und Parlament ermöglichte. Über institutionalistische Ansätze ist es möglich, beide Führungsdimensionen – Position und Prozess – zu identifizieren. Als besonders dankbar erwies sich diese theoretische Verortung für die Entwicklung eines Analyserasters. Demnach gestaltet ein Handlungskorridor die ermöglichen und einschränkenden Bedingungen für das Handeln der Institutionen. So mit sollte in dieser Arbeit ein Handlungskorridor für parlamentarische Führung entwickelt und daraus Vergleichskriterien destilliert werden. Der hier vorgeschlagene Handlungskorridor für parlamentarische Führung besteht aus den beiden Elementen Kontextfilter und Akteurskonstellation. Damit werden einerseits die Bedingungen des institutionellen und situativen Kontextes abgedeckt und andererseits die komplexen Interaktionen in der tatsächlichen Führungssituation berücksichtigt. Aus der intensiven Aufarbeitung der Elemente des Kontextfilters konnten Kriterien abgeleitet werden, die einen Vergleich parlamentarischer Führung möglich machen. Um das übergeordnete Ziel der Arbeit, die Identifizierung von Führungsstrukturen und Führungs mustern in Parlamenten, erreichen zu können, wurde eine Typologie parlamentarischer Führung entwickelt, die als Führungstypen Organisation, Gestaltung und Kontrolle ausmacht.

Damit stellt diese Arbeit ein holistisches Konzept parlamentarischer Führung vor, das grundsätzlich für alle Parlamente anwendbar ist. Die eingenommene Meso-Perspektive ermöglicht einen sinnvoll abstrakten Blickwinkel auf Parlamente, ohne die Verhältnisse der Mikro- und Makro-Ebene aus den Augen zu verlieren. Gleichzeitig hat sich als Nachteil herausgestellt, dass spezifische Situationen nur anekdotenhaft berücksichtigt werden konnten. Analysen ganz konkreter Zeitintervalle – so zum Beispiel parlamentarische Führung im *House of Commons* während der Koalitionsregierung 2010 bis 2015 – müssten eigens auf der Basis des hier vorgestellten Analyserahmens durchgeführt werden. Als Vorteil des strukturierten fokussierten Vergleichs, wie er hier durchgeführt wurde, hat sich erwiesen, dass tatsächlich

eine *in depth*-Analyse der ausgewählten Fälle erfolgen und ein breites Spektrum an Kriterien der Komplexität des Phänomens Rechnung tragen konnte. Die Erfüllung der Anforderungen an einen Vergleich – Universum identifizieren, sauberes Forschungsziel, präzise Kriterien – unterstützte dieses Ergebnis und entkräftet die Bedenken, die dieser Methode entgegengebracht werden.

Mit der Fallstudie im Paarvergleich konnte tatsächlich ein tiefergehendes Verständnis des Ganzen – Führung – durch den Blick auf einen Schlüsselaspekt – parlamentarische Führung – erreicht werden. Der Paarvergleich von *House of Commons* und *Eduskunta* hat sich einerseits als sinnvoll herausgestellt und andererseits die Grenzen dieser Vorgehensweise aufgezeigt. Die Fallauswahl wurde damit begründet, dass sich die beiden Parlamente am jeweiligen Ende eines Kontinuums befinden und so in der Konfrontation kontrastierende Erkenntnisse zeigen könnten. Auf der einen Seite hat sich dies bewahrheitet, denn das *House of Commons* hat eine viel breiter aufgestellte und institutionalisierte parlamentarische Organisation und Funktionsweise als das *Eduskunta*, das zwar bereits Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden ist, aber aufgrund der semi-präsidentiellen Tradition und der noch recht jungen Verfassungsreform die parlamentarische Führung mit anderen Bedingungen ausstattet. Allerdings hat die Parlamentarisierung bereits so intensiv Einzug gehalten, dass sich die Akteurskonstellationen in einigen Aspekten kaum voneinander unterscheiden. Nichtsdestotrotz zeigte sich durch diesen Paarvergleich die Vielgestaltigkeit parlamentarischer Führung – sie kann beim gleichen Typ eher vom Parlamentspräsidenten oder von einer Präsidialkonferenz ausgehen, ein Ausschuss kann als klassisches Element der Gestaltung etabliert sein oder als Kontrollinstrument dienen und die Debatte kann die Führungsstärke oder Führungsschwäche eines Parlaments aufzeigen. Die tiefergehende, aber gleichzeitig das Gesamtbild im Blick behaltende Vorgehensweise hat sich als vernünftig für das Ziel eines ganzheitlichen Führungskonzeptes erwiesen.

Die Schnittstellenfunktion des Gegenstands parlamentarischer Führung ist Beleg für den Nutzen, den das Führungskonzept für die Analyse von Parlamenten hat. Tatsächlich entsteht ein innovativer Blick auf Parlamente, ihre Organisation und ihre Funktionen und vermeintlich Altbekanntes – so zum Beispiel die Arbeitsteilung als Kern-

bestandteil parlamentarischer Organisation – erscheint in einem neuen Licht. Parlamentarische Führung kann auch als Anknüpfungspunkt für Mikro-Analysen dienen. Im Forschungsstand wurde auf die Beschäftigung mit dem Alltag im Parlament hingewiesen. Gerade in diesem Feld zeigt sich das Potential des Gegenstands. Gleichzeitig soll dafür geworben werden, mit Führungskonzepten unterschiedlichste politische Akteure und Prozesse in den Blick zu nehmen. Die Beschäftigung mit Regierungen und Regierungschefs bleibt natürlich relevant, der Gegenstand darf aber nicht darauf reduziert werden. Dennoch ist es ausschlaggebend, nicht einfach das Label Führung zu verwenden, ohne sich um eine Definition und ein für den Kontext passendes Konzept zu bemühen. Nur wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist eine Übertragung wirklich sinnvoll.

Abschließend bleibt noch der Rückgriff auf die Debatte um den Niedergang der Parlamente. Von welchem Ausgangspunkt gehen die Beobachter eines etwaigen Niedergangs aus? Ein goldenes Zeitalter des Parlaments ist vor allem ein Mythos, der zur Stilisierung eines parlamentarischen Machtnarratifs von mächtigen Zeiten der Volksversammlungen erzählt.¹¹⁶⁶ In diesem Sinne erscheint die Argumentation von Flinders und Kelso nachvollziehbar: Sie erkennen die Verschiebung der Machtbalance zu Gunsten der Exekutive an, kritisieren aber ihre Überbetonung. Die Niedergangsthese vernachlässige, dass die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems auf einer starken Regierung beruhe und das Design des Parlaments eine proaktive Rolle gar nicht vorsehe.¹¹⁶⁷ Das Problem, das sich aus diesem Missverständnis der Prozesse ergibt, ist eine Wahrnehmungslücke: Die öffentlichen Erwartungen an das Parlament und die realistische parlamentarische Kapazität stimmen nicht überein. Das politische System bzw. das Parlament erfüllt eine Vielzahl an öffentlichen Aufgaben ef-

¹¹⁶⁶ Vgl. Wheare 1968: 156.

¹¹⁶⁷ Vgl. Flinders/Kelso 2011: 251/260. Auch bei der Europäisierung, eine weitere Begründung für den Bedeutungsverlust der Parlamente, kann nicht per se angenommen werden, dass sie ausschließlich zu einer Schwächung der Vertretungskörperschaften führt: auch wenn in den Prozessen der europäischen Integration den Parlamenten eine eher passive Rolle zugestanden wird, ist dieser Einfluss nicht uniform. Gerade hier greift die kontext- und situationsspezifische Adaptionsfähigkeit an die sich wandelnden Bedingungen, vgl. Kropp 2006: 277; Auel 2005: 306–311.

fektiv, die Öffentlichkeit nimmt dies aber aufgrund der an anderer Stelle enttäuschten (weil zu hohen) Erwartungen nicht wahr. Das Parlament befindet sich in einem ständigen Transformations- und Anpassungsprozess, um mit den Entwicklungen auf staatlicher und transnationaler Ebene umzugehen.¹¹⁶⁸ Trotz deparlamentarisierender Tendenzen ist damit keine Entparlamentarisierung verbunden.

Parlamente sind faszinierende Institutionen, deren Machtmöglichkeiten differenzierter und in ihren Grautönen wahrgenommen werden sollten. Dass Defizite und Optimierungspotential benannt werden müssen, ergibt sich von selbst. Gerade deshalb kann ein politikwissenschaftlich hergeleitetes Konzept zu politischer Führung in Parlamenten ihren Beitrag zu einer nuancierten Parlamentstheorie leisten.

¹¹⁶⁸ Vgl. Flinders/Kelso 2011: 254; Kropp 2006: 294.

Literaturverzeichnis

Quellen

- Conservative Party (2009): Constitution of the Conservative Party. Online verfügbar unter: <http://politike.al/wp-content/uploads/2016/03/Statuti-i-Partise-Kon servatore-Britani.pdf> (21.10.2016).
- Conservative Party (2015): The Future for England. Decentralisation and English Votes for English laws. Online verfügbar unter: https://www.conervatives.com /~/media/Files/Downloadable%20Files/THE_FUTURE_FOR_ENGLAND.ashx (20.10.2016).
- Conservative Party (2016a): Conservative Party Conference. Online verfügbar unter: <https://conservativepartyconference.com/index> (20.10.2016).
- Conservative Party (2016b): Party structure and organisation. Online verfügbar unter: https://www.conervatives.com/Members/Party_Structure_and_Organisation (20.10.2016).
- Conservative Policy Forum (2016c): Ohne Titel. Online verfügbar unter: <https://www.conservativepolicyforum.com/> (20.10.2016).
- Eduskunnan työjärjestys (Parlamentarische Geschäftsordnung): 17.12.1999/40 v. 2000. Online verfügbar unter: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/2000 0040> (20.10.2016).
- Eduskunta (2015): Valiokuntaopas. Valiokuntien yleisohjeet [Ausschuss-Führer. Die übergeordneten Regeln der Ausschüsse]. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_1+2015.pdf (20.10.2016).
- Eduskunta (2016a): Eduskunnan lyhyt historia – autonomian ajalta EU-Suomen parlamentiksi. Online verfügbar unter: <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaedus kunnasta/historia/Sivut/default.aspx> (19.10.2016).
- Eduskunta (2016b): Eduskunnan hallinto. Online verfügbar unter <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/Organisaatio/Sivut/default.aspx> (20.10.2016).
- Eduskunta (2016c): Nykyiset kansanedustajat. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/nykyiset_kansanedustajat/Sivut/ default.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016d): Keskustan eduskuntaryhmä. Online verfügbar unter: <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/keskustan-eduskunta ryhma/Sivut/default.aspx> (20.10.2016).

- Eduskunta (2016e): Eduskuntaryhmät. Online verfügbar unter <https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/Sivut/default.aspx> (20.10.2016).
- Eduskunta (2016f): Valiokunnat. Online verfügbar unter: <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/Sivut/default.aspx> (20.10.2016).
- Eduskunta (2016g): Tulevia täysistuntoja. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/taysistunnon_verkkolahetykset/Sivut/Tulevia_taysistuntoja.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016h): Täysistunnon pöytäkirjan pääsisu PTK 76/2016 vp. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/poytakirja/Sivut/PTK_76+2016.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016i): Täysistunnon pöytäkirjan pääsisu PTK 43/2016 vp. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/poytakirja/Sivut/PTK_43+2016.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016j): Täysistunnon pöytäkirjan pääsisu PTK 39/2016 vp. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/poytakirja/Sivut/PTK_39+2016.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016k): Pöytäkirjan asiakohta PTK 39/2016 vp. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_39+2016+3.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016l): Uusimmat keskustelaloitteet. Online verfügbar unter: <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valtiopaivaasiat/Sivut/keskustelualoitteet.aspx> (20.10.2016).
- Eduskunta (2016m): Pöytäkirjan asiakohta PTK 47/2016 vp. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_47+2016+3.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016n): Keskustelualoiteturvapaikka- ja kotouttamispolitiikasta Suomessa (KA 4/2016 vp). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/KA_4+2016.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016o): Uusimmat välikysymykset. Online verfügbar unter: <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valtiopaivaasiat/Sivut/Valikysymykset.aspx> (20.10.2016).
- Eduskunta (2016p): Uusimmat kirjalliset kysymykset. Online verfügbar unter: <https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valtiopaivaasiat/Sivut/Kirjallisetkysymykset.aspx> (20.10.2016).
- Eduskunta (2016q): Täysistunnon pöytäkirjan pääsisu PTK 26/2016 vp. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/poytakirja/Sivut/PTK_26+2016.aspx (20.10.2016).
- Eduskunta (2016r): Välikysymys suomalaisen maatalouden kriisistä. Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/VK_3+2016.aspx (4.12.2017).
- Finlex (2016): Lainvalmistelun prosessiopas [Führer zum Gesetzgebungsprozess]. Online verfügbar unter: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (20.10.2016).

- Fraktionsgeschäftsordnung KESK (2013). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/KESK_saannot14032013.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung KOK (2003). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/KOK_saannot03042003.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung KRIS (2013). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/KD_saannot16122013.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung PS (2013). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/PS_saannot21022013.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung RKP (ohne Jahr). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/SV/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/SV_stadgar.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung SDP (2013). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/SD_saannot28022013.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung VAS (2015). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/VAS_saannot24042015.pdf (25.10.2016).
- Fraktionsgeschäftsordnung VIHR (2015). Online verfügbar unter: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/eduskuntaryhmarekisteri/Documents/VIHR_saannot_10-12-2015.pdf (25.10.2016).
- Freedom of Information Act 2000. Online verfügbar unter: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf (11.12.2017).
- Geschäftsordnung der Partei Keskusta (2016). Online verfügbar unter: <http://www.keskusta.fi/Suomeksi/Keskusta/Keskustan-paatoksentekoelimet> (25.10.2016).
- Geschäftsordnung der Partei Kokoomus (2012). Online verfügbar unter: <https://frantic.s3-eu-west-1.amazonaws.com/kokoomus/kansallinen-kokoomus-saanot-2012.pdf> (25.10.2016).
- Geschäftsordnung der Partei Kristillisdemokraatit (2013). Online verfügbar unter: <http://www.kd.fi/politiikka/saannot/puolueen-saannot/> (25.10.2016).
- Geschäftsordnung der Partei Perussuomalaiset (2009). Online verfügbar unter: <https://www.perussuomalaiset.fi/tietoa-meista/perussuomalaiset-rpn-saannot/> (25.10.2016).
- Geschäftsordnung der Partei RKP (2016): <http://www.sfp.fi/fi/content/miten-rkptoiimi> (25.10.2016).
- Geschäftsordnung der Partei SDP (2015). Online verfügbar unter: <https://drive.google.com/file/d/oB8AFa3xbB8dpQULFcjFrXoRsbjg/view> (25.10.2016).

- Geschäftsordnung der Partei Vasemmistoliitto (2016). Online verfügbar unter: <http://www.vasemmisto.fi/vasemmistoliitto/saannot/> (25.10.2016).
- Geschäftsordnung der Partei Vihreät (2012). Online verfügbar unter: <https://www.vihreat.fi/files/litto/Saannot2012.pdf> (25.10.2016).
- Government of Wales Act 1998. Online verfügbar unter: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/pdfs/ukpga_19980038_en.pdf (11.12.2017).
- House of Commons (2009): House of Commons Reform Committee: Rebuilding the House. First Report of Session 2008-09. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmrefhoc/1117/1117.pdf> (21.10.2016).
- House of Commons Information Office (2013): Parliamentary Questions. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/Brief-Guides/Parliamentary-Questions.pdf> (19.10.2016).
- House of Commons 2012: Evidence on the BBC's response to the Jimmy Savile case. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/culture-media-and-sport-committee/news/121023-bbc-and-js-ev/> (20.10.2016).
- House of Commons 2013: Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms – Political and Constitutional Committee. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/82/8203.htm> (20.10.2016).
- House of Commons (2016a): Daily Business. Prayers. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/business/prayers/> (zuletzt geprüft 19.10.2016).
- House of Commons (2016b): Parliamentary business: House of Commons. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/commons/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016c): Rules and traditions of Parliament. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016d): Glossary: Usual Channels. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/usual-channels/> (zuletzt geprüft am 19.10.2016).
- House of Commons (2016e): Modernisation Committee. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/select-committee-on-modernisation-of-the-house-of-commons/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016f): Election of Deputy Speakers. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/select-committee-on-modernisation-of-the-house-of-commons/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016g): Commons Deputy Speakers. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/deputy-speakers/> (19.10.2016).

- House of Commons (2016h): Current State of the Parties. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016i): Government and Opposition. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016j): Glossary: Frontbench (frontbencher). Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/frontbench-frontbencher/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016k): Glossary: Backbench (backbenchers). Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/backbenches/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016l): Glossary: The 1922 Committee (the 22). Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/1922-committee-the-22/> (19.10.2016).
- House of Commons (2016m): Scottish National Party Spokespersons. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/scottish-national-party/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016n): Whips. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016o): Leader of the House of Commons. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/leader-commons/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016p): Committees. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016q): House of Commons select committees. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016r): How the Backbench Business Committee works. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/backbench-business-committee/how-the-backbench-business-committee-works/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016s): Joint committees. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/joint/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016t): Grand committees. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/grandcommittees/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016u): Select Committees. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016v): Election of House of Commons Select Committee Chairs. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/election-of-hoc-select-committee-chairs/> (20.10.2016).

- House of Commons (2016w): Role – Panel of Chairs. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/other-committees/panel-of-chairs/role/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016x): Glossary: Panel of Chairs. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/chairmens-panel/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016y): Rules and traditions of Parliament. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016z): Standing Orders. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/standing-orders/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ab): Private Members' Bills. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private-members/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ac): Glossary: Point of order. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/point-of-order/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ad): What are Early day motions? Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/business/edms/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ae): Glossary: Early Day Motions. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/early-day-motions/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016af): EDMs by number. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/publications/business-papers/commons/early-day-motions/edms-by-number/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ag): Glossary: Estimates days. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/estimates-day/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ah): Emergency debates. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/business/application-for-emergency-debates/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016ai): Emergency debates in the House of Commons since 1979. Online verfügbar unter: <http://researchbriefings.parliament.uk/Research Briefing/Summary/SN04569#fullreport> (20.10.2016).
- House of Commons 2016 (aj): Question Time. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/business/questions/> (20.10.2016).
- House of Commons 2016 (ak): Glossary: West Lothian Question. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/west-lothian-question/> (20.10.2016).
- House of Commons (2016al): Previous general elections in the UK. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/previous-general-elections-in-the-uk/> (21.10.2016)

- House of Lords (2016a): Members and their roles. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/> (20.10.2016).
- House of Lords (2016b): How members are appointed. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/> (20.10.2016).
- House of Lords (2016c): Members of the House of Lords. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/> (20.10.2016).
- House of Lords Act 1999. Online verfügbar unter: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/pdfs/ukpga_19990034_en.pdf (11.12.2017).
- Labour Party (2013): Rule Book 2013. Online verfügbar unter: <http://labourlist.org/wp-content/uploads/2013/04/Rule-Book-2013.pdf> (21.10.2016).
- Labour Party (2016a): How we work. Online verfügbar unter: <http://www.labour.org.uk/pages/how-we-work> (20.10.2016).
- Labour Party (2016b): Labour's National Executive Committee. Online verfügbar unter: <http://www.labour.org.uk/pages/labours-national-executive-committee> (20.10.2016).
- Labour Party (2016c): NEC Committees. Online verfügbar unter: <http://www.labour.org.uk/pages/nec-committees> (20.10.2016).
- Laki eduskuntaryhmistä (Gesetz über die Fraktionen) 28.12.2012/979, in Kraft getreten am 1.1.2013. Online verfügbar unter <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120979> (20.10.2016).
- Liberal Democrats (2016): The Federal Constitution of the Liberal Democrats. Online verfügbar unter: https://d3n8a8pr07vhmx.cloudfront.net/libdems/pages/376/attachments/original/1475856067/LD_Federal_Constitution.pdf?1475856067 (21.10.2016).
- Oikeusministeriö [Justizministerium] (2003): Vaalit 2003. Koko maa. Online verfügbar unter: http://tulospalvelu.vaalit.fi/E2003/s/tulos/tulos_kokomaa.html (20.10.2016).
- Oikeusministeriö (2007): Vaalit 2007. Koko maa. Online verfügbar unter: http://tulospalvelu.vaalit.fi/E2007/s/tulos/tulos_kokomaa.html (20.10.2016).
- Oikeusministeriö (2011): Vaalit 2011. Koko maa. Online verfügbar unter: http://tulospalvelu.vaalit.fi/E2011/s/tulos/tulos_kokomaa.html (20.10.2016).
- Oikeusministeriö (2015): Vaalit 2015. Koko maa. Online verfügbar unter: http://tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/fi/tulos_kokomaa.html (20.10.2016).
- Scotland Act 1998. Online verfügbar unter: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/pdfs/ukpga_19980046_en.pdf (11.12.2017).
- Standing Orders of the House of Commons (2016). Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/so-2.pdf> (21.10.2016).
- Suomen perustuslaki (Finnisches Grundgesetz): 11.6.1999/731. Online verfügbar unter: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (20.10.2016).

Sekundärliteratur

- Aarebrot, Frank H.; Bakka, Pal H. (2003): Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft. In: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. Leverkusen: Leske + Budrich, S. 57–76.
- Aarts, Kees; Blais, André; Schmitt, Hermann (Hg.) (2011): Political leaders and democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press (Comparative politics).
- Abromeit, Heidrun; Stoiber, Michael (2006): Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ahlquist, John S.; Levi, Margaret (2011): Leadership: What It Means, What It Does, and What We Want to Know About It. In: *Annual Review of Political Science* 14, S. 1–24.
- Alemany, Ulrich von; Tönnesmann, Wolfgang (1995): Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft. In: Ulrich von Alemany, Wolfgang Tönnesmann und Volker Sommer (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17–140.
- Allen, Graham (2003): The last Prime Minister. Being honest about the UK presidency. 2. Aufl. Thorverton, UK, Charlottesville, VA: Imprint Academic.
- Allen, Nicholas (2011): Dishonourable members? Exploring patterns of misconduct in the contemporary House of Commons. In: *British Politics* 6 (2), S. 210–240. DOI: 10.1057/bp.2011.6.
- Almond, Gabriel A.; Powell Jr., G. Bingham; Strom, Kaare; Dalton, Russell J. (Hg.) (2004): Comparative politics today. A world view. 8. Aufl. New York: Pearson/Longman.
- Almond, Gabriel A.; Powell Jr., G. Bingham; Strom, Kaare; Dalton, Russell J. (2004): Comparing Political Systems. In: Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell Jr., Kaare Strom und Russell J. Dalton (Hg.): Comparative politics today. A world view. 8. Aufl. New York: Pearson/Longman, S. 31–45.
- Almond, Gabriel A.; Powell Jr., G. Bingham (1966): Comparative Politics: A developmental approach. New York: Little, Brown and Company.
- Ammetter, Anthony P.; Douglas, Ceasar; Gardner, William L.; Hochwarter, Wayne A.; Ferris, Gerald R. (2002): Toward a political theory of leadership. In: *The Leadership Quarterly* 13, S. 751–796.
- Anckar, Dag (1992): Finland: Dualism and Consensual Rule. In: Erik Damgaard (Hg.): Parliamentary change in the Nordic countries. Oslo, Norway, New York: Scandinavian University Press (Scandinavian library), S. 151–190.

- Andersen, Svein S.; Burns, Tom R. (1996): The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. In: Svein S. Andersen und Kjell A. Eliassen (Hg.): The European Union, how democratic is it? London, Thousand Oaks, CA: SAGE, S. 227–251.
- Andersen, Svein S.; Eliassen, Kjell A. (Hg.) (1996): The European Union, how democratic is it? London, Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Andeweg, Rudy B. (2014): Roles in Legislatures. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): The Oxford handbook of legislative studies. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 267–285.
- Andeweg, Rudy B.; Thomassen, Jacques (2011): Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament. In: *Party Politics* 17 (5), S. 655–672.
- Apel, Hans (1997): Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen –. Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise. In: Winfried Steffani und Uwe Thaysen (Hg.): Parlamente und ihr Umfeld. Daten und Analysen zu einer herausfordernden Regierungsform. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 18–24.
- Apter, David E. (1996): Comparative Politics, Old and New. In: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): A new handbook of political science. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 372–397.
- Armitage, Faith (2012): From elite control to democratic competition: Procedural reform and cultural change in UK House of Commons Speakership elections. In: *British Politics* 7 (2), S. 135–162.
- Arter, David (1978): All-Party Government for Finland? In: *Parliamentary Affairs* 31 (1), S. 67–85.
- Arter, David (1985): Government in Finland: A 'Semi-Presidential System'? In: *Parliamentary Affairs* 38 (4), S. 472–495.
- Arter, David (1987): Politics and policy-making in Finland. Brighton, Sussex, New York: Wheatsheaf Books; St. Martin's Press.
- Arter, David (2004): Parliamentary Democracy in Scandinavia. In: *Parliamentary Affairs* 57 (3), S. 581–600.
- Arter, David (2006): Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed? Manchester: Manchester University Press.
- Arter, David (2007): The Prime Minister in Scandinavia: "Superstar" or Supervisor? In: Nicholas D. J. Baldwin (Hg.): Executive leadership and legislative assemblies. London et al.: Routledge, S. 109–127.
- Arter, David (Hg.) (2009a): Comparing and classifying legislatures. London et al.: Routledge.
- Arter, David (2009b): Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures. In: David Arter (Hg.): Comparing and classifying legislatures. London et al.: Routledge, S. xv–xxvii.

- Arter, David (2009c): From a Contingent Party System to Party System Convergence? Mapping Party System Change in Postwar Finland. In: *Scandinavian Political Studies* 32 (2), S. 221–239.
- Arter, David (2011): Taking the Gilt off the Conservatives' Gingerbread: The April 2011 Finnish General Election. In: *West European Politics* 34 (6), S. 1284–1295. DOI: 10.1080/01402382.2011.616666.
- Arter, David (2012a): 'Big Bang' Elections and Party System Change in Scandinavia: Farewell to the 'Enduring Party System'? In: *Parliamentary Affairs* 65 (4), S. 822–844. DOI: 10.1093/parl/gsr050.
- Arter, David (2012b): The Finnish Eduskunta: Still the Nordic "Vatican"? In: *The Journal of Legislative Studies* 18 (3-4), S. 275–293.
- Arter, David (2013): The 'Hows', not the 'Whys' or the 'Wherefores': The Role of Intra-party Competition in the 2011 Breakthrough of the True Finns. In: *Scandinavian Political Studies* 36 (2), S. 99–120.
- Arter, David; Widfeldt, Anders (2010): What Sort of Semi-presidentialism do Finns Want? An Intra-systemic Comparative Analysis. In: *West European Politics* 33 (6), S. 1278–1298. DOI: 10.1080/01402382.2010.508908.
- Asthana, Anushka; Mason, Rowena; Elgot, Jessica (2016): Andrea Leadsom pulls out of Conservative leadership race. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/11/conservative-leadership-andrea-leadsom-pulls-out-of-race> (20.10.2016).
- Auffermann, Burkhard (2009): Das politische System Finnlands. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 219–263.
- Aula, Maria Kaisa (2003): Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. In: Pasi Saukkonen (Hg.): Paikkana politiikka. Tietoa ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos (Acta Politica, 26), S. 96–128.
- Bach, Stanley (2000): The Office of Speaker in Comparative Perspective. In: Lawrence D. Longley und Reuven Y. Hazan (Hg.): The Uneasy relationships between Parliamentary members and leaders. London, England, Portland, OR: Frank Cass, S. 209–254.
- Baecker, Dirk (2009): Die Sache mit der Führung. [Vortrag im Wiener Rathaus am 27. November 2008]. Wien: Picus-Verl.
- Baghot, Walter (1958): The English Constitution. London: Oxford University Press.
- Bailer, Stefanie; Selb, Peter; Schulz, Tobias (2008): Welche Rolle spielen die Fraktionsvorsitzenden? Der Leadership-Effekt als latente Variable auf die Fraktionskohärenz im Europäischen Parlament. In: Johannes Pollak, Fritz Sager, Ulrich Sarcinelli und Annette Zimmer (Hg.): Politik und Persönlichkeit. Wien: Facultas. WUV, S. 231–246.

- Baldwin, Nicholas D. J. (2007): Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinising Strength. In: Nicholas D. J. Baldwin (Hg.): Executive leadership and legislative assemblies. London et al.: Routledge, S. 295–302.
- Baldwin, Nicholas D. J. (Hg.) (2007): Executive leadership and legislative assemblies. London [et al.]: Routledge.
- Bale, Tim (2014): If Opposition is an Art, is Ed Miliband an Artist? A Framework for Evaluating Leaders of the Opposition. In: *Parliamentary Affairs* 68 (1), S. 58–76.
- Bale, Tim; Webb, Paul (2014): The selection of party leaders in the UK. In: Jean-Benoît Pilet und William P. Cross (Hg.): The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies. A comparative study. London, New York: Routledge (Routledge research on social and political elites, 4), S. 12–29.
- Barber, James David (1992): The presidential character. Predicting performance in the White House. 4. Aufl. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Barker, R. A. (2001): The Nature of Leadership. In: *Human Relations* 54 (4), S. 469–494.
- Bartle, John; Crewe, Ivor (2002): The Impact of Party Leaders in Britain: Strong Assumptions, Weak Evidence. In: Anthony King (Hg.): Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 70–95.
- Bass, Bernard M.; Stogdill, Ralph M. (1990): Handbook of leadership. Theory, research, and managerial applications. 3. Auflage. New York et al.: Free Press.
- Bates, Stephen R.; Kerr, Peter; Byrne, Christopher; Stanley, Liam (2014): Questions to the Prime Minister: A Comparative Study of PMQs from Thatcher to Cameron. In: *Parliamentary Affairs* 67 (2), S. 253–280.
- Baumgartner, Frank R. (1989): Strategies of Political Leadership in Diverse Settings. In: Bryan D. Jones (Hg.): Leadership and politics. New perspectives in political science. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, S. 114–134.
- Becker, Bernd (2002): Politik in Großbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs. Paderborn: Schöningh.
- Bell, David Scott (2011): Editor's Introduction: Political Leadership in the Contemporary West. In: David Scott Bell (Hg.): Political leadership, Bd. 1. Los Angeles: SAGE, S. xxi–xlvi.
- Bell, David Scott (Hg.) (2011): Political leadership. Los Angeles: SAGE.
- Bell, David Scott (2014a): Political Leadership. In: *Government and Opposition* 49 (1), S. 139–158.
- Bell, David Scott (2014b): Political Science. In: Paul 't Hart und Rhodes, Rod A. W. (Hg.): The Oxford handbook of political leadership. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 87–100.

- Bengtsson, Asa (2014): Kansanedustajien roolit ja konsalausodotukset. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla, 66–76. Helsinki: Gaudeamus.
- Bennis, Warren G. (2011): Leadership Theory and Administrative Behavior: The Problem of Authority. In: David Scott Bell (Hg.): Political leadership. Los Angeles: SAGE, S. 21–54.
- Bennister, Mark; Heffernan, Richard (2015): The Limits to Prime Ministerial Autonomy: Cameron and the Constraints of Coalition. In: Parliamentary Affairs 68 (1), S. 25–41.
- Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Th. Greven (Hg.): Demokratie, eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 201–222.
- Benz, Arthur (2001): Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat. In: Claus Leggewie und Richard Münch (Hg.): Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 2221), S. 263–280.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–25.
- Bergman, Torbjörn; Damgaard, Erik (Hg.) (2000): Delegation and accountability in European integration. The Nordic parliamentary democracies. London: Frank Cass.
- Berg-Schlosser, Dirk (2005): Makro-qualitative Methoden. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 170–179.
- Berg-Schlosser, Dirk; Cronqvist, Lasse (2011): Aktuelle Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft. Einführung in konfigurationelle (QCA) und makro-quantitative Verfahren. 1. Aufl. Stuttgart: UTB.
- Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (2003): Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. Leverkusen: Leske + Budrich, S. 13–28.
- Berg-Schlosser, Dirk; Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.) (2003): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. Leverkusen: Leske + Budrich.
- Beyme, Klaus von (1986): The Role of Deputies in West Germany. In: Ezra N. Suleiman (Hg.): Parliaments and parliamentarians in democratic politics. New York: Holmes & Meier, S. 154–175.
- Beyme, Klaus von (1987): Politikwissenschaftliche Führungstheorien. In: Alfred Kieser, Gerhard Reber und Rolf Wunderer (Hg.): Handwörterbuch der Führung. Stuttgart: C.E. Poeschel, Sp. 857–867.

- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von (1999): Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999. 3. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bianco, William T. (Hg.) (2000): Congress on display, Congress at work. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bigalke, Silke (2017): Von rechts nach ganz rechts. Online verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/finnland-von-rechts-nach-ganz-rechts-1.3541561> (01.01.2019).
- Blackburn, Robert; Kennon, Andrew; Wheeler-Booth, M. A. J.; Griffith, J. A. G (2003): Griffith & Ryle on Parliament. Functions, practice and procedures. 2nd ed. London: Sweet & Maxwell.
- Blais, André (2011): Political Leaders and Democratic Elections. In: Kees Aarts, André Blais und Hermann Schmitt (Hg.): Political leaders and democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press (Comparative politics), S. 1–10.
- Bligh, Michelle C.; Schyns, Birgit (2007): The Romance Lives On: Contemporary Issues Surrounding the Romance of Leadership. In: *Leadership* 3 (3), S. 343–360.
- Blondel, Jean (1987): Political leadership. Towards a general analysis. London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Blondel, Jean; Thiébault, Jean-Louis; Czernicka, Katarzyna (2010): Political leadership, parties and citizens. London: Routledge (Routledge research in comparative politics).
- Blondel, Jean; Cotta, Maurizio (Hg.) (1998): Party and government. An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies. Nachdr. Basingstoke: Macmillan.
- Blondel, Jean et al. (1969): Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement. In: *Government and Opposition* 5 (1), S. 67–85.
- Blumenthal, Julia von; Bröchler, Stephan (Hg.) (2009): Müssen Parlamentsreformen scheitern? 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften (Schriften der Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft).
- Bogdanor, Vernon (2011): Asymmetric Devolution: Toward a Quasi-Federal Constitution. In: Richard Heffernan, Philip Cowley und Colin Hay (Hg.): Developments in British politics 9. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 222–241.
- Borg, Sami (2014): Eduskuntavaalit ja vaalijärjestelmä. In: Tapio Raunio und Matti Viberg (Hg.): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla. Helsinki: Gaudeamus, S. 39–50.
- Bowler, Shaun (Hg.) (1999): Party discipline and parliamentary government. Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press (Parliaments and legislatures series).

- Bowler, Shaun; Farrell, David M.; Katz, Richard S. (1999): Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments. In: Shaun Bowler (Hg.): *Party discipline and parliamentary government*. Columbus, Ohio: Ohio State Univ. Press (Parliaments and legislatures series), S. 3–22.
- Box-Steffensmeier, Janet M.; Brady, Henry E.; Collier, David (Hg.) (2008): *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford, New York: Oxford University Press (The Oxford handbooks of political science).
- Bracher, Karl Dietrich; Mikat, Paul; Repgen, Konrad; Schumacher, Martin; Schwarz, Hans-Peter (Hg.) (1992): *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bradley, Anthony (2011): The Sovereignty of Parliament – Form or Substance. In: Jeffrey L. Jowell und Dawn Oliver (Hg.): *The changing constitution*. 7th ed. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 35–69.
- Braun, Dietmar; Gilardi, Fabrizio (2006): Introduction. In: Dietmar Braun und Fabrizio Gilardi (Hg.): *Delegation in contemporary democracies*. London, New York: Routledge/ECPR (Routledge/ECPR studies in European political science, 43).
- Brennan, Geoffrey; Brooks, Michael (2014): Rational Choice Approach to Leadership. In: Paul 't Hart und Rhodes, Rod A. W. (Hg.): *The Oxford handbook of political leadership*. 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 161–175.
- Brettschneider, Frank (1996): Parlamentarisches Handeln und öffentliche Meinung. Zur Responsivität des Deutschen Bundestages bei politischen Sachfragen zwischen 1949 und 1990. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27 (1), S. 108–126.
- Brooker, Paul (2010): *Leadership in democracy*. 2nd ed. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Browne, C.G; Cohn, Thomas S. (Hg.) (1958): *The Study of Leadership*. Danville: The Interstate Printers and Publishers.
- Bryce Lord (1990): The Decline of Legislatures. In: Philip Norton (Hg.): *Legislatures*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 47–56.
- Bryman, Alan; Collinson, David; Jackson, Brad; Uhl-Bien, Mary; Grint, Keith (Hg.) (2011): *The SAGE handbook of leadership*. London, Thousand Oaks, Calif: SAGE.
- Buchanan, William; Ferguson, Leroy C. (1962): Leadership roles. In: John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan und Leroy C. Ferguson (Hg.): *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*. New York, London: John Wiley and Sons, S. 170–192.
- Buckley, Stephen (2006): *The Prime Minister and Cabinet*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Buller, Jim; James, Toby S. (2015): Integrating Structural Context into the Assessment of Political Leadership: Philosophical Realism, Gordon Brown and the Great Financial Crisis. In: *Parliamentary Affairs* 68 (1), S. 77–96.

- Burch, Martin; Holliday, Ian (2004): The Blair Government and the Core Executive. In: *Government and Opposition* 39 (1), S. 1-21.
- Burke, Edmund (1774): Speech to the Electors of Bristol. Online verfügbar unter: <http://www.gutenberg.org/files/15198/> (4.1.2018).
- Burns, James MacGregor (1978): Leadership. New York et al.: Harper & Row.
- Burns, James MacGregor (2003): Transforming Leadership. A New Pursuit of Happiness. New York: Grove Press.
- Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Integrationsperspektive. In: Hans-Peter Burth und Axel Görlitz (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 7-15.
- Busch, Eckart (1988): Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung. In: Eckart Busch, Ekkehard Handschuh, Gerald Kretschmer und Wolfgang Zeh (Hg.): Wegweiser Parlament. Parlamentarismus, Fraktionen, Gesetzgebung, parlamentarische Kontrolle. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 401-535.
- Busch, Eckart; Handschuh, Ekkehard; Kretschmer, Gerald; Zeh, Wolfgang (Hg.) (1988): Wegweiser Parlament. Parlamentarismus, Fraktionen, Gesetzgebung, parlamentarische Kontrolle. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Calvert, Randall L. (1987): Reputation and legislative leadership. In: *Public Choice* 55, S. 81-119.
- Caramani, Danièle (Hg.) (2008): Comparative politics. New York: Oxford University.
- Caramani, Danièle (2008): Introduction to comparative politics. In: Danièle Caramani (Hg.): Comparative politics. New York: Oxford University, S. 1-23.
- Carey, John M. (2006): Legislative Organization. In: Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hg.): The Oxford handbook of political institutions. Oxford, New York: Oxford University Press (Oxford handbooks of political science), S. 431-454.
- Carrell, Severin (2017): Nicola Sturgeon shelves second Scottish independence referendum. In: The Guardian, 27.6.2017. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/27/nicola-sturgeon-shelves-second-independence-referendum> (5.12.2017).
- Cartwright, Dorwin; Zander, Alvin (Hg.) (1968): Group Dynamics. Research and Theory. 3. Aufl. New York et al.: Harper & Row.
- Cartwright, Dorwin; Zander, Alvin (1968): Leadership and Performance of Group Functions: Introduction. In: Dorwin Cartwright und Alvin Zander (Hg.): Group Dynamics. Research and Theory. 3. Aufl. New York et al.: Harper & Row, S. 301-317.
- Chaleff, Ira (2003): The courageous follower. Standing up to & for our leaders. 2. Aufl. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Chemers, Martin M. (1993): An Integrative Theory of Leadership. In: Martin M. Chemers und Roya Ayman (Hg.): Leadership theory and research. Perspectives and directions. San Diego: Academic Press, S. 293-319.

- Chemers, Martin M.; Ayman, Roya (Hg.) (1993): Leadership theory and research. Perspectives and directions. San Diego: Academic Press.
- Cole, Alistair (1994): François Mitterrand. A study in political leadership. London, New York: Routledge.
- Cole, Matthew (2006): Democracy in Britain. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Collier, David (1993): The Comparative Method. In: Ada W. Finifter (Hg.): Political science. The state of the discipline. 2nd ed. Washington, D.C: American Political Science Association, S. 105–119.
- Collier, David; Laporte, Jody; Seawright, Jason (2008): Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables. In: Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady und David Collier (Hg.): The Oxford handbook of political methodology. Oxford, New York: Oxford University Press (The Oxford handbooks of political science), S. 152–173.
- Collinson, David (2005): Dialectics of leadership. In: *Human Relations* 58 (11), S. 1419–1442.
- Cooper, Joseph; Brady, David W. (1981): Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn. In: *The American Political Science Review* 75 (2), S. 411–425.
- Copeland, Gary W.; Patterson, Samuel C. (Hg.) (1994): Parliaments in the modern world. Changing institutions. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Copeland, Gary W.; Patterson, Samuel C. (1998): Parliament and Legislatures. In: George Thomas Kurian, Lawrence D. Longley und Thomas O. Melia (Hg.): World encyclopedia of parliaments and legislatures. Volume I. Washington, D.C: Congressional Quarterly, S. xix–xxxi.
- Cordero, Guillermo.; Coller, Xavier (2015): Cohesion and Candidate Selection in Parliamentary Groups. In: *Parliamentary Affairs* 68 (3), S. 592–615.
- Couto, Richard A. (Hg.) (2010): Political and civic leadership. A reference handbook. Los Angeles: SAGE Publ.
- Cox, Gary W. (2002): On the Effects of Legislative Rules. In: Gerhard Loewenberg, Peverill Squire und D. Roderick Kiewiet (Hg.): Legislatures. Comparative perspectives on representative assemblies. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 247–268.
- Cox, Gary W. (2006): The organization of democratic legislatures. In: Donald Wittman und Barry E. Weingast (Hg.): The Oxford handbook of political economy. Oxford et al.: Oxford University Press, S. 141–161.
- Cox, Gary W.; McCubbins, Mathew D. (1993): Legislative leviathan. Party government in the House. Berkeley: University of California Press (California series on social choice and political economy, 23).
- Cox Han, Lori (2008): Public Leadership in the Political Arena. In: Michael A. Genovese und Lori Cox Han (Hg.): Leadership and Politics. j. 1. publ. Westport, Conn. [et al.]: Praeger (Leadership at the crossroads, 2), S. 201–225.

- Cross, William P.; Pilet, Jean-Benoît (2014): The selection of party leaders in contemporary parliamentary democracies. In: Jean-Benoît Pilet und William P. Cross (Hg.): The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies. A comparative study. London, New York: Routledge (Routledge research on social and political elites, 4), S. 1–11.
- Dahl, Robert A. (Hg.) (1966): Political Oppositions in Western Democracies. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, Erik (1992a): Nordic Parliamentary Government. In: Erik Damgaard (Hg.): Parliamentary change in the Nordic countries. Oslo, New York: Scandinavian University Press (Scandinavian library), S. 11–17.
- Damgaard, Erik (1992b): Parliamentary Change in the Nordic Countries. In: Erik Damgaard (Hg.): Parliamentary change in the Nordic countries. Oslo, New York: Scandinavian University Press (Scandinavian library), S. 191–205.
- Decker, Frank (2009): Ist die Parlamentarismus-Präsidentialismus-Dichotomie überholt? Zugleich eine Replik auf Steffen Kailitz. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19 (2), S. 169–203.
- Decker, Frank (2010): Der Semi-Präsidentialismus als „unechtes“ Mischsystem. Eine Forschungsnotiz. In: *Zeitschrift für Politik* 57 (3), S. 329–342.
- Decker, Frank (2011): Regieren im „Parteienbundesstaat“. Zur Architektur der deutschen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Decker, Frank (2012): Präsidenten in parlamentarischen Parteiendemokratien. In: Robert Chr. Van Oyyen und Martin H.W. Mölers (Hg.): Der Bundespräsident im politischen System. Baden-Baden: Nomos, S. 157–165.
- Delius, Martin F.; Koß, Michael; Stecker, Christian (2013): "Ich erkenne also Fraktionsdisziplin grundsätzlich auch an" – Innerfraktioneller Dissens in der SPD-Fraktion der Großen Koalition 2005 bis 2009. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3), S. 546–566.
- Della Porta, Donatella (2008): Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: Donatella Della Porta und Michael Keating (Hg.): Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 198–222.
- Della Porta, Donatella; Keating, Michael (Hg.) (2008): Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Della Porta, Donatella; Keating, Michael (2008): How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In: Donatella Della Porta und Michael Keating (Hg.): Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 19–39.
- Denver, David (2010): The Results: How Britain voted. In: *Parliamentary Affairs* 63 (4), S. 588–606.

- Depauw, Sam; Martin, Shane (2009): Legislative party discipline and cohesion in comparative perspective. In: Daniela Giannetti und Kenneth Benoit (Hg.): Intra-party politics and coalition governments. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 56), S. 103–120.
- Derlien, Hans-Ulrich (1990): "Regieren" – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre. In: Hans-Hermann Hartwich und Götztrik Wewer (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 77–88.
- Deutscher Bundestag 2016: Abgeordnete. Filter nach Fraktionen. Online verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/abgeordnete18/> (19.10.2016).
- Diermeier, Daniel (2014): Formal Models of Legislatures. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): The Oxford handbook of legislative studies. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 29–56.
- Diermeier, Daniel; Krehbiel, Keith (2003): Institutionalism as a Methodology. In: *Journal of Theoretical Politics* 15 (2), S. 123–144.
- Diermeier, Daniel; Vlaicu, Razvan (2011): Parties, Coalitions, and the Internal Organization of Legislatures. In: *American Political Science Review* 105 (2), S. 359–380.
- DiMaggio, Paul; Powell, Walter W. (1991): Introduction. In: Walter W. Powell und Paul DiMaggio (Hg.): The New institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, S. 1–38.
- Dion, Léon (2011): The Concept of Political Leadership. In: David Scott Bell (Hg.): Political leadership. Los Angeles: SAGE, S. 75–91.
- Dittgen, Herbert (1999): Politische Führung in Bonn und Washington: Formelle und informelle Bedingungen des Regierens im parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystem. In: Peter Lösche, Tobias Dürr und Franz Walter (Hg.): Solidargemeinschaft und fragmentierte Gesellschaft. Parteien, Milieus und Verbände im Vergleich: Festschrift zum 60. Geburtstag von Peter Lösche. Opladen: Leske + Budrich, S. 249–264.
- Doeker, Günther (Hg.) (1971): Vergleichende Analyse politischer Systeme: comparative politics. Unter Mitarbeit von Hans Drake und Carl-Bertil Schwabe. Freiburg im Breisgau: Rombach (Sozialwissenschaft in Theorie und Praxis, 14).
- Döring, Herbert (1993): Das klassische Modell in Großbritannien. Ein Sonderfall. In: Walter Euchner (Hg.): Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich. Göttingen, S. 21–38.
- Döring, Herbert (Hg.) (1995): Parliaments and majority rule in western Europe. Frankfurt, New York: Campus; St. Martin's Press.
- Dowding, Keith (2013): Prime-Ministerial Power: Institutional and Personal Factors. In: Paul Strangio, Paul 't Hart und James Walter (Hg.): Understanding prime-ministerial performance. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, S. 57–78.

- Dumont, Patrick; Varone, Frédéric (2006): Delegation and accountability in parliamentary democracies. Smallness, proximity and short cuts. In: Dietmar Braun und Fabrizio Gilardi (Hg.): *Delegation in contemporary democracies*. London, New York: Routledge/ECPR (Routledge/ECPR studies in European political science, 43), S. 52–76.
- Dunleavy, Patrick (2005): Facing Up to Multi-Party Politics: How Partisan Dealignment and PR Voting Have Fundamentally Changed Britain's Party Systems. In: *Parliamentary Affairs* 58 (3), S. 503–532.
- Dunleavy, Patrick; Jones, G. W.; Burnham, Jane; Elgie, Robert; Fysh, Peter (1993): Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868–1990. In: *British Journal of Political Science* 23 (03), S. 267–298. DOI: 10.1017/S0007123400006621.
- Dunleavy, Patrick; Jones, G. W.; O'Leary, Brendan (1990): Prime Ministers and the Commons: Patterns of Behaviour, 1868 to 1987. In: *Public Administration* 68, S. 123–140.
- Duverger, Maurice (1980): A New Political System Model: Semi-Presidential Government. In: *European Journal of Political Research* 8 (2), S. 165–187.
- Eckstein, Harry (1975): Caste Study and Theory in Political Science. In: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (Hg.): *Strategies of Inquiry*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co. (Handbook of Political Science, 7), S. 79–137.
- Edinger, Lewis J. (1975): The Comparative Analysis of Political Leadership. In: *Comparative Politics* 7 (2), S. 253–269.
- Edinger, Lewis J. (1990): Approaches to the Comparative Analysis of Political Leadership. In: *ROP* 52 (04), S. 509.
- Edwards III, George C. (1989): Presidential Leadership of Congress: The Role of Legislative Skills. In: Bryan D. Jones (Hg.): *Leadership and politics. New perspectives in political science*. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, S. 211–243.
- Eilfort, Michael (2003a): Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3), S. 565–582.
- Eilfort, Michael (2003b): Politische Führung in der CDU/CSU Bundestagsfraktion. In: Gerhard Hirscher (Hg.): *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl, S. 93–121.
- Elcock, Howard James (2001): Political leadership. Cheltenham: Elgar (New horizons in public policy series).
- Elgie, Robert (1995): Political leadership in liberal democracies. New York: St. Martin's Press.
- Elgie, Robert (2012): Political Leadership in Old and New Democracies. In: Ludger Helms (Hg.): *Comparative political leadership*. Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in political leadership series), S. 272–291.

- Elgie, Robert (2013): The Study of Political Leadership in Contemporary Liberal Democracies. In: Klaus Brummer und Heinrich Pehle (Hg.): Analysen nationaler und supranationaler Politik. Festschrift für Roland Sturm. Opladen, Berlin, Toronto: Budrich, S. 327–338.
- Elgie, Robert (2016): List of presidential, parliamentary and other countries. Online verfügbar unter: <http://www.semipresidentialism.com/?p=195> (19.10.2016).
- Ellwein, Thomas (1970): Regierung und Verwaltung. 1. Teil: Regierung als Politische Führung. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Epstein, David; O'Halloran, Sharyn (2006): A theory of efficient delegation. In: Dietmar Braun und Fabrizio Gilardi (Hg.): Delegation in contemporary democracies. London, New York: Routledge/ECPR (Routledge/ECPR studies in European political science, 43), S. 77–98.
- Esaiasson, Peter; Heidar, Knut (Hg.) (2000a): Beyond Westminster and Congress. The Nordic experience. Columbus: Ohio State University Press.
- Esaiasson, Peter; Heidar, Knut (2000b): The Age of Representative Democracy. In: Peter Esaiasson und Knut Heidar (Hg.): Beyond Westminster and Congress. The Nordic experience. Columbus: Ohio State University Press, S. 1–16.
- Etzersdorfer, Irene (1997): "Persönlichkeit" und "Politik": Zur Interaktion politischer und seelischer Faktoren in der interdisziplinären "Political Leadership"-Forschung. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (4), S. 377–392.
- Euchner, Walter (Hg.) (1993): Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich. Göttingen.
- Europäische Kommission (2016): Jyrki Katainen. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/katainen_en (20.10.2016).
- Fagagnini, Hans Peter (2000): Was soll denn politische Führung? In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 47 (3), S. 274–292.
- Farrington, Colin (2015): Lords Reform. Some Inconvenient Truths. In: *The Political Quarterly* 86 (2), S. 297–306.
- Feldman, Ofer; Valenty, Linda O. (Hg.) (2001): Profiling political leaders. Cross-cultural studies of personality and behavior. Westport, Conn.: Praeger.
- Femia, Joseph V.; Körösényi, András; Slomp, Gabriella (2009): Introduction. In: Joseph V. Femia, András Körösényi und Gabriella Slomp (Hg.): Political leadership in liberal and democratic theory. Exeter, UK: Imprint Academic, S. 1–9.
- Femia, Joseph V.; Körösényi, András; Slomp, Gabriella (Hg.) (2009): Political leadership in liberal and democratic theory. Exeter, UK: Imprint Academic.
- Finifter, Ada W. (Hg.) (1993): Political science. The state of the discipline. 2nd ed. Washington, D.C: American Political Science Association.
- Fiorina, Morris P.; Shepsle, Kenneth A. (1989): Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs. In: Bryan D. Jones (Hg.): Leadership and politics. New perspectives in political science. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, S. 17–40.

- Fish, M. Steven; Kroenig, Matthew (2009): The handbook of national legislatures. A global survey. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Fisher, Lucy (2015): The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects. In: *The Political Quarterly* 86 (3), S. 419–426.
- Fliegauf, Mark T.; Huhnholz, Sebastian (2011): Parlamentarische Führung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (4), S. 21–26.
- Fliegauf, Mark T.; Kießling, Andreas; Novy, Leonard (2008): Leader and Follower – Grundzüge eines inter-personalen Ansatzes zur Analyse politischer Führungsleistung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18 (4), S. 399–421.
- Flinders, Matthew (2005a): Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution. In: *West European Politics* 28 (1), S. 61–93.
- Flinders, Matthew (2005b): Scrutiny At and Beyond the Fringe. In: Philip James Giddings (Hg.): The future of Parliament. Issues for a new century. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 98–106.
- Flinders, Matthew; Curry, Dion (2008): Bi-constitutionality: Unravelling New Labour's Constitutional Orientations. In: *Parliamentary Affairs* 61 (1), S. 99–121.
- Flinders, Matthew; Kelso, Alexandra (2011): Mind the Gap: Political Analysis, Public Expectations and the Parliamentary Decline Thesis. In: *British Journal of Politics and International Relations* 13 (2), S. 249–268.
- Flynn, Paul (2012): How to be an MP. Learning the Commons knowledge. London: Biteback.
- Foley, Michael (1993): The rise of the British presidency. Manchester, New York, New York: Manchester University Press; Distributed exclusively in the USA and Canada by St. Martin's Press.
- Forestiere, Carolyn (2008): New Institutionalism and Minority Protection in the National Legislatures of Finland and Denmark. In: *Scandinavian Political Studies* 31 (4), S. 448–468.
- Forsten, Timo (2012): Keitä kansanedustajat ovat? – Eduskunnan koostumuksesta. In: *Politiikka* 54 (2), S. 158–165.
- Fox, Ruth (2010): Five Days in May: A New Political Order Emerges. In: *Parliamentary Affairs* 63 (4), S. 607–622.
- Freedland, Jonathan (2017): Jeremy Corbyn didn't win – but he has rewritten all the rules. In: The Guardian, 10.6.2017. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/10/jeremy-corbyn-general-election--labour-rewrites-rules> (5.12.2017).
- Fritzsche, Erik (2009): Innerfraktionelle Geschlossenheit im Spiegel der Politikwissenschaft. Stand der Forschung und notwendige Weiterführungen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (3), S. 661–682.
- Gaffney, John (1991): The language of political leadership in contemporary Britain. Basingstoke: Macmillan.

- Gaffney, John (2001): Imagined Relationships. Political Leadership in Contemporary Democracies. In: *Parliamentary Affairs* 54 (1), S. 120–133.
- Gamm, Gerald; Huber, John (2002): Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress. In: Ira Katznelson (Hg.): Political science. Washington, DC: American Political Science Assoc, S. 313–341.
- Ganghof, Steffen; Bräuninger, Thomas (2006): Government Status and Legislative Behaviour: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany. In: *Party Politics* 12 (4), S. 521–539.
- Garner Robert; Kelly, Richard (1993): British Political Parties Today, Manchester: Manchester University Press.
- Garzia, Diego (2011): The personalization of politics in Western democracies: Causes and consequences on leader-follower relationships. In: *The Leadership Quarterly* 22 (4), S. 697–709.
- Gast, Henrik (2009): Was bedeutet "politische Führung"? Eine Übersicht über unterschiedliche Definitionen aus interdisziplinärer Perspektive und ein Vorschlag zur systematischen Analyse des Gegenstands anhand des Strukturfunktionalismus. In: *Zeitschrift für Politikberatung* (2), S. 211–229.
- Gast, Henrik (2010a): Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem: zur Einführung in den Gegenstand. In: Martin Sebaldt und Henrik Gast (Hg.): Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–33.
- Gast, Henrik (2010b): Politische Führung als Gegenstand interdisziplinärer Theorieforschung: Erträge und Defizite. In: Martin Sebaldt und Henrik Gast (Hg.): Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 34–68.
- Gast, Henrik (2010): Politische Führung in der Kanzlerdemokratie: die Bundesrepublik Deutschland. In: Martin Sebaldt und Henrik Gast (Hg.): Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 95–120.
- Gast, Henrik (2011): Der Bundeskanzler als politischer Führer. Potenziale und Probleme deutscher Regierungschefs aus interdisziplinärer Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gay, Oonagh; Schleiter, Petra; Belu, Valerie (2015): The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the UK. In: *The Political Quarterly* 86 (1), S. 118–124.
- Gebauer, Bernt (2010): Das britische Oberhaus: Auf dem Weg zu mehr Demokratie? In: Gisela Riescher, Sabine Ruß und Christoph M. Haas (Hg.): Zweite Kammer. 2. Auflage München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 407–432.
- Gebert, Diether (2002): Führung und Innovation. Stuttgart: Kohlhammer.

- Geddes, Andrew; Tonge, Jonathan (Hg.) (2015): *Britain votes 2015*. Oxford: Oxford University Press in association with Hansard Society Series in Politics and Government (Hansard Society series in politics and government).
- Geddes, Andrew; Tonge, Jonathan (2015): Introduction: Single Party Government in a Fragmented System. In: Geddes, Andrew; Tonge, Jonathan (Hg.) (2015): *Britain votes 2015*. Oxford: Oxford University Press in association with Hansard Society Series in Politics and Government (Hansard Society series in politics and government), S. 1-4.
- Genovese, Michael A.; Cox Han, Lori (Hg.) (2008): *Leadership and Politics*. 1. publ. Westport et al.: Praeger (Leadership at the crossroads, 2).
- Genovese, Michael A.; Cox Han, Lori (2008): Preface. In: Michael A. Genovese und Lori Cox Han (Hg.): *Leadership and Politics*. Westport et al.: Praeger (Leadership at the crossroads, 2), S. vii-xi.
- George, Alexander Lawrence; Bennett, Andrew (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass.: MIT Press (BCSIA studies in international security).
- Gerring, John (2007): *Case study research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gerring, John (2008): Case Selection for Case-Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. In: Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady und David Collier (Hg.): *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford, New York: Oxford University Press (The Oxford handbooks of political science), S. 644-684.
- Giannetti, Daniela; Benoit, Kenneth (Hg.) (2009): *Intra-party politics and coalition governments*. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 56).
- Giannetti, Daniela; Benoit, Kenneth (2009): Intra-party politics and coalition governments in parliamentary democracy. In: Daniela Giannetti und Kenneth Benoit (Hg.): *Intra-party politics and coalition governments*. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 56), S. 3-24.
- Giddings, Philip James (Hg.) (2005): *The future of Parliament. Issues for a new century*. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Giddings, Philip James; Irwin, Helen (2005): Objects and Questions. In: Philip James Giddings (Hg.): *The future of Parliament. Issues for a new century*. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 67-77.
- Gilljam, Mikael.; Karlsson, David (2015): Ruling Majority and Opposition. How Parliamentary Position Affects the Attitudes of Political Representatives. In: *Parliamentary Affairs* 68 (3), S. 555-572.
- Glaab, Manuela (2007): Politische Führung als strategischer Faktor. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 17 (2), S. 303-332.

- Glaab, Manuela (2010): Public Leadership – theoretische Zugänge, Befunde und Perspektiven der Forschung. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 39 (3), S. 321–335.
- Glaab, Manuela (2013): Politische Führung als strategischer Faktor. Was individuelle Akteure leisten können. In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 349–357.
- Glaab, Manuela (2014): Regierungsführung zwischen Formalität und Informativität. Deutschland und Großbritannien im Vergleich. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8 (Sonderheft), S. 211–235.
- Golsch, Lutz (1998): Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänkern im Deutschen Bundestag. Baden-Baden: Nomos (Nomos Universitätsschriften Politik, Bd. 92).
- Gottschalk, Thorben (2013): Politische Führung im Parlamentarischen Regierungssystem. Konrad Adenauer und Ludwig Erhard. Baden-Baden: Nomos (Nomos Universitätsschriften Politik, 186).
- Gouldner, Alvin W. (1965): Introduction. In: Alvin W. Gouldner (Hg.): *Studies in Leadership. Leadership and Democratic Action*. New York: Russell&Russell, S. 3–49.
- Gouldner, Alvin W. (Hg.) (1965): *Studies in Leadership. Leadership and Democratic Action*. New York: Russell&Russell.
- Graber, Doris; Smith, James M. (2005): Political Communication Faces the 21st Century. In: *Journal of Communication* 55 (3), S. 479–507.
- Grasselt, Nico; Korte, Karl-Rudolf (2007): Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Green-Pedersen, Christoffer (2010): Bringing Parties Into Parliament: The Development of Parliamentary Activities in Western Europe. In: *Party Politics* 16 (3), S. 347–369.
- Greenstein, Fred I.; Polsby, Nelson W. (Hg.) (1975): *Handbook of political science. Volume 5: Governmental Institutions and Processes*. Reading (Mass.): Addison-Wesley (Addison-Wesley series in political science, 2605).
- Greenstein, Fred I.; Polsby, Nelson W. (Hg.) (1975): *Strategies of Inquiry*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co. (Handbook of Political Science, 7).
- Grint, Keith (2010): Leadership. A very short introduction. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gros, Jürgen (1998): Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgruppen, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982–1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik. Berlin: Duncker & Humblot (Beiträge zur politischen Wissenschaft, Bd. 104).
- Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Studien der NRW School of Governance).

- Guillén, Mauro F. (2010): Classical Sociological Approaches to the Study of Leadership. In: Nitin Nohria und Rakesh Khurana (Hg.): *Handbook of leadership theory and practice. An HBS centennial colloquium on advancing leadership*. Boston, Mass: Harvard Business Press, S. 223–238.
- Haas, Christoph M. (2010): Sein oder nicht sein: Bikameralismus und die Funktion Zweiter Kammern. In: Gisela Riescher, Sabine Ruß und Christoph M. Haas (Hg.): *Zweite Kammern*. 2. Auflage München et al.: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 3–21.
- Hackman, J. Richard (2010): What Is This Thing Called Leadership? In: Nitin Nohria und Rakesh Khurana (Hg.): *Handbook of leadership theory and practice. An HBS centennial colloquium on advancing leadership*. Boston, Mass: Harvard Business Press, S. 107–116.
- Hadfield, Brigid (2011): Devolution: A National Conversation. In: Jeffrey L. Jowell und Dawn Oliver (Hg.): *The changing constitution*. 7th ed. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 213–236.
- Hah, Chong-Do; Bartol, Frederick C. (2011): Political Leadership as a Causative Phenomenon: Some Recent Analyses. In: David Scott Bell (Hg.): *Political leadership*. Los Angeles: SAGE, S. 143–161.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44, S. 936–957.
- Hanke, Christian (1994): Informale Regeln als Substrat des parlamentarischen Verhandlungssystems. Zur Begründung einer zentralen Kategorie der Parlamentarismusforschung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (3), S. 410–440.
- Hargrove, Erwin C. (1989): Two Conceptions of Institutional Leadership. In: Bryan D. Jones (Hg.): *Leadership and politics. New perspectives in political science*. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, S. 57–83.
- Hargrove, Erwin C. (2003): Presidential Leadership: Skill in Context. In: Erwin C. Hargrove und John E. Owens (Hg.): *Leadership in context*. Lanham, MD, Oxford: Rowman & Littlefield, S. 17–41.
- Hargrove, Erwin C. (2011): History, Political Science and the Study of Leadership. In: David Scott Bell (Hg.): *Political leadership*. Los Angeles: SAGE, S. 163–177.
- Hargrove, Erwin C.; Owens, John E. (2003): Introduction: Political Leadership in Context. In: Erwin C. Hargrove und John E. Owens (Hg.): *Leadership in context*. Lanham, MD, Oxford: Rowman & Littlefield, S. 1–16.
- Hargrove, Erwin C.; Owens, John E. (Hg.) (2003): *Leadership in context*. Lanham, MD, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hart, Paul 't; Rhodes, Rod A. W. (Hg.) (2014): *The Oxford handbook of political leadership*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Hartley, Jean; Benington, John (2011): Political Leadership. In: Alan Bryman, David Collinson, Brad Jackson, Mary Uhl-Bien und Keith Grint (Hg.): *The SAGE handbook of leadership*. London, Thousand Oaks, Calif: SAGE, S. 203–214.

- Hartmann, Jürgen (2003): Vergleichende Regierungslehre und vergleichende Politikwissenschaft. In: Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. Leverkusen: Leske + Budrich, S. 31–56.
- Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hg.) (1990): Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Hayward, Jack Ernest Shalom (Hg.) (2008): Leaderless Europe. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hazan, Reuven Y. (Hg.) (2006): Cohesion and discipline in legislatures. Political parties, party leadership, parliamentary committees and governance. London: Routledge.
- Hazan, Reuven Y. (2006): Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation. In: Reuven Y. Hazan (Hg.): Cohesion and discipline in legislatures. Political parties, party leadership, parliamentary committees and governance. London: Routledge, S. 1–11.
- Hazell, Robert (Hg.) (2008): Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020. Basingstoke.
- Hedlund, Ronald D. (1985): Organizational Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources. In: Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson und Malcolm E. Jewell (Hg.): Handbook of legislative research. Cambridge, Mass: Harvard University Press, S. 321–391.
- Heffernan, Richard (2003): Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK. In: *British Journal of Politics and International Relations* 5 (3), S. 347–372.
- Heffernan, Richard; Cowley, Philip; Hay, Colin (Hg.) (2011): Developments in British politics 9. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Hefty, Julia (2005): Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund. Eine Entwicklungsgeschichte seit 1967. Düsseldorf: Droste (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 145).
- Heidar, Knut (2000): Parliamentary Party Groups. In: Peter Esaaiasson und Knut Heidar (Hg.): Beyond Westminster and Congress. The Nordic experience. Columbus: Ohio State University Press, S. 183–209.
- Heidar, Knut (Hg.) (2004): Nordic politics. Comparative perspectives. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heidar, Knut (2004): State and Nation-building in the Nordic Area. In: Knut Heidar (Hg.): Nordic politics. Comparative perspectives. Oslo: Universitetsforlaget, S. 9–23.

- Heidar, Knut; Damgaard, Erik; Esaiasson, Peter; Hardarson Ólafur Th.; Raunio, Tapio (2000): Five Most Similar Systems? In: Peter Esaiasson und Knut Heidar (Hg.): Beyond Westminster and Congress. The Nordic experience. Columbus: Ohio State University Press, S. 17–47.
- Heidar, Knut; Koole, Ruud (2000): Approaches to the study of parliamentary party groups. In: Knut Heidar und Ruud Koole (Hg.): Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 13), S. 4–22.
- Heidar, Knut; Koole, Ruud (2000): Parliamentary party groups compared. In: Knut Heidar und Ruud Koole (Hg.): Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 13), S. 248–270.
- Heidar, Knut; Koole, Ruud (Hg.) (2000): Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 13).
- Heifetz, Ronald (2010): Leadership. In: Richard A. Couto (Hg.): Political and civic leadership. A reference handbook. Los Angeles: SAGE Publ, S. 12–23.
- Helander, Voitto (1994): Interpellations in Finland. In: Matti Wiberg (Hg.): Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends. Jyväskylä: The Finnish Political Association, S. 201–246.
- Helander, Voitto (1997): Finland. In: Pippa Norris (Hg.): Routes to power. Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge: Cambridge University Press, S. 56–75.
- Helander, Voitto; Pekonen, Kyösti; Vainio, Jouni; Kunttu, Tapani (2007): Valiokunnat lähikuussa. Helsinki: Edita (Suomen eduskunta 100 vuotta, 7).
- Helmke, Gretchen; Levitsky, Steven (2004): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. In: *Perspectives on politics* 2 (4), S. 725–740.
- Helms, Ludger (1999): Einleitung: Parteien und Fraktionen in westlichen Demokratien. In: Ludger Helms (Hg.): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 7–38.
- Helms, Ludger (Hg.) (1999): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Helms, Ludger (2000): "Politische Führung" als politikwissenschaftliches Problem. In: *Politische Vierteljahrsschrift* 41, S. 411–434.
- Helms, Ludger (2002): Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen. Opladen: Leske und Budrich (UTB, 2242).
- Helms, Ludger (2005a): Presidents, prime ministers and chancellors. Hounds-mills, New York: Palgrave Macmillan.
- Helms, Ludger (2005b): Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Helms, Ludger (2008): „Political Leadership“: Perspektiven und Befunde der vergleichenden Politikwissenschaft. Perspektiven und Befunde der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Annette Zimmer und Regina Jankowitsch (Hg.): Political leadership. Annäherungen aus Wissenschaft und Praxis. Berlin, München, Brüssel: polisphere, S. 15–42.
- Helms, Ludger (Hg.) (2009): Parliamentary opposition in old and new democracies. London, New York: Routledge (Library of legislative studies, 25).
- Helms, Ludger (2009): Politische Führung in der Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Forschung. In: *Zeitschrift für Politikberatung* 56 (4), S. 375–396.
- Helms, Ludger (2010): Leadership-Forschung als Demokratiewissenschaft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60 (2–3), S. 3–14.
- Helms, Ludger (Hg.) (2012a): Comparative political leadership. Hounds mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in political leadership series).
- Helms, Ludger (2012b): Democratic Political Leadership in the New Media Age: A Farewell to Excellence. In: *The British Journal of Politics and International Relations* 14, S. 651–670.
- Helms, Ludger (2012c): Introduction: The Importance of Studying Political Leadership Comparatively. In: Ludger Helms (Hg.): Comparative political leadership. Hounds mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in political leadership series), S. 1–24.
- Helms, Ludger (2014a): Institutional Analysis. In: Paul 't Hart und Rhodes, Rod A. W. (Hg.): The Oxford handbook of political leadership. 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 195–209.
- Helms, Ludger (2014b): Politische Führung und Institutionen, oder: Was leistet eine institutionalistische Leadership-Forschung. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8, S. 57–78.
- Hendriks, Frank; Karsten, Niels (2014): Theory of Democratic Leadership. In: Paul 't Hart und Rhodes, Rod A. W. (Hg.): The Oxford handbook of political leadership. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 41–56.
- Hennecke, Hans Jörg (2005): Führung, Freiheit und Demokratie. In: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.): Mut zur Führung – Zumutungen der Freiheit. Wie wahrheitsfähig ist die Politik?: 23. Sinclair-Haus-Gespräch; Bad Homburg v. d. Höhe, 12. – 13. November 2004. Bad Homburg v. d. Höhe: Herbert-Quandt-Stiftung, S. 80–93.
- Hennecke, Hans Jörg (2010): Regieren. In: Irene Gerlach, Eckhard Jesse, Marianne Kneuer und Nikolaus Werz (Hg.): Politikwissenschaft in Deutschland. Baden-Baden: Nomos (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), 27), S. 125–142.

- Heppell, Timothy (2013): Prime Ministers and their Parties in the United Kingdom. In: Paul Strangio, Paul 't Hart und James Walter (Hg.): *Understanding prime-ministerial performance. Comparative perspectives*. Oxford: Oxford University Press, S. 129–150.
- Herzog, Dietrich (1993): Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie. In: Dietrich Herzog, Hilke Rebenstorf und Bernhard Wessels (Hg.): *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 13–52.
- Hidén, Mikael (1990): How the Finnish Parliament Functions. In: Liisa-Maria Hakala und Pekka Suhonen (Hg.): *The Finnish Parliament. Its Background, Operations and Building*. Helsinki, S. 27–53.
- Hidén, Mikael; Honka-Hallila, Helena (2006): *Miten eduskunta toimii*. Helsinki: Edita (Suomen eduskunta 100 vuotta, 6).
- Hirscher, Gerhard (Hg.) (2003): *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hollander, Edwin P. (1992): Leadership, Followership, Self, and others. In: *The Leadership Quarterly* 3 (1), S. 43–54.
- Hollander, Edwin P. (1993): Legitimacy, Power, and Influence: A Perspective on Relational Features of Leadership. In: Martin M. Chemers und Roya Ayman (Hg.): *Leadership theory and research. Perspectives and directions*. San Diego: Academic Press, S. 29–47.
- Holli, Anne Maria (2014): Sukupuoli, valta ja työnjako valiokunnissa. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): *Eduskunta. Kansavaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla*. Helsinki: Gaudeamus, S. 132–149.
- Holtmann, Everhard (2008): Einleitung: Entscheiden unter Bedingungen von Unsicherheit – Zur Reichweite von institutionell basierter politischer Führung. In: Everhard Holtmann (Hg.): *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gubernementalen Handelns*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–19.
- Holtmann, Everhard (Hg.) (2008): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gubernementalen Handelns. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner J. (Hg.) (2004): Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gubernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie. Tagung "Parlamentarische Regierungskontrolle versus gubernementale Parlamentskontrolle". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner J.; Trittel, Christina (2004): Wer kontrolliert wen und mit welchem Effekt? – Zum dynamischen Zusammenwirken von gesetzgebender und exekutiver Gewalt im parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands –. Einführende Bemerkungen in diesem Band. In: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hg.): *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gubernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–16.

- Hopkin, Jonathan (2002): Comparative Methods. In: David Marsh und Gerry Stoker (Hg.): *Theory and methods in political science*. 2nd ed. Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan (Political analysis), S. 249–267.
- Hübner, Emil; Oberreuter, Heinrich Oberreuter (1977): *Parlament und Regierung. Ein Vergleich dreier Regierungssysteme*. München: Ehrenwirth Verlag.
- Ingle, Stephen (1989): *The British Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Inter Parliamentary Union (2016): PARLINE Database on national parliaments. Online verfügbar unter: <http://ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (19.10.2016)
- Isaksson, Guy-Erik (2014): Hallituksen muodostaminen Suomessa. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): *Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla*. Helsinki: Gaudemus, S. 150–162.
- Ismayr, Wolfgang (Hg.) (2009): *Die politischen Systeme Westeuropas*. 4. Auflage Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ismayr, Wolfgang (2013): *Der Deutsche Bundestag*. Bonn: BpB (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 1333).
- Jack, Malcolm; Hutton, Mark; Miller, Douglas; Patrick, Simon; Johnson, Christopher; Sandall, Alan (2011): *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament*. 24th ed. London, Markham, Ont.: LexisNexis.
- Jahn, Detlef (2002): *Die politischen Systeme Skandinaviens*. In: Detlef Jahn und Nikolaus Werz (Hg.): *Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum*. München: Olzog, S. 33–56.
- Jahn, Detlef (2005): Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hg.): *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–75.
- Jahn, Detlef (2006): *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jahn, Detlef (2007): Was ist Vergleichende Politikwissenschaft? Standpunkte und Kontroversen. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 1 (1), S. 9–27.
- Jahn, Detlef; Werz, Nikolaus (Hg.) (2002): *Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum*. München: Olzog.
- Janda, K. F. (1960): Towards the Explication of the Concept of Leadership in Terms of the Concept of Power. In: *Human Relations* 13 (4), S. 345–363.
- Jankowitsch, Regina (2008): Political Leadership. Ein Vergleich der Entwicklungen in den USA, Deutschland und Österreich. In: Johannes Pollak, Fritz Sager, Ulrich Sarcinelli und Annette Zimmer (Hg.): *Politik und Persönlichkeit*. Wien: Facultas. WUV, S. 197–210.
- Jankowitsch, Regina; Winerother, David (2008): Von Platon zu Burns – Geschichts- und Philosophie von Political Leadership. In: Annette Zimmer und Regina Jankowitsch (Hg.): *Political leadership. Annäherungen aus Wissenschaft und Praxis*. Berlin, München, Brüssel: polisphere, S. 89–117.

- Jarren, Otfried; Donges, Patrick (2011): Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung. 3., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden (Studienbücher zur Kommunikations- und Medienwissenschaft).
- Jeffery, Charlie (2010): Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60 (49), S. 33–40.
- Jenny, Marcelo; Müller, Wolfgang C. (1995): Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority. In: Herbert Döring (Hg.): Parliaments and majority rule in western Europe. Frankfurt, New York: Campus; St. Martin's Press, S. 326–364.
- Jensen, Torben K. (2000): Party Cohesion. In: Peter Esaiasson und Knut Heidar (Hg.): Beyond Westminster and Congress. The Nordic experience. Columbus: Ohio State University Press, S. 210–236.
- Jochem, Sven (2012): Die politischen Systeme Skandinaviens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Imprint: VS Verlag für Sozialwissenschaften (SpringerLink: Bücher).
- Jochem, Sven (2016): Die Parlamentswahl 2015 in Finnland – Herausforderungen für die Verhandlungsdemokratie. In: *ZParl* 47 (1), S. 102–117. DOI: 10.5771/0340-1758-2016-1-102.
- Johansson, Jon (2009): The politics of possibility. Leadership in changing times. Wellington: Dunmore Pub.
- Johnston, Neil; Lucinda Maer (2016): Leadership Elections: Conservative Party. Briefing Paper 01366, 14.7.2016.
- Jones, Bryan D. (1989): Causation, Constraint, and Political Leadership. In: Bryan D. Jones (Hg.): Leadership and politics. New perspectives in political science. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, S. 3–14.
- Jones, Bryan D. (Hg.) (1989): Leadership and politics. New perspectives in political science. Lawrence, Kan: University Press of Kansas.
- Jones, Charles O. (1968): Joseph G. Cannon and Howard W. Smith: An Essay on the Limits of Leadership in the House of Representatives. In: *The Journal of Politics* 30, S. 617–646.
- Jordan, Grant; Cairney, Paul (2013): What is the "dominant model" of British policy-making? Comparing majoritarian and policy community ideas. In: *British Politics* 8 (3), S. 233–259.
- Jowell, Jeffrey L.; Oliver, Dawn (Hg.) (2011): The changing constitution. 7th ed. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Judge, David (1973): Backbench Specialization – A Study in Parliamentary Questions. In: *Parliamentary Affairs* 27 (December), S. 171–186.
- Judge, David (2005): Political institutions in the United Kingdom. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Judge, David (2008a): Institutional theory and legislatures. In: Jon Pierre, B. Guy Peters und Gerry Stoker (Hg.): *Debating institutionalism*. Manchester, New York: Manchester University Press; Distributed in the United States exclusively by Plagrave Macmillan, S. 115–151.
- Judge, David (2008b): The European Parliament: leadership and 'followership'. In: Hayward, Jack Ernest Shalom (Hg.): *Leaderless Europe*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 245–268.
- Jungar, Ann-Cathrine (2002): A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition. In: *Scandinavian Political Studies* 25 (1), S. 57–83.
- Jyränki, Antero; Nousiainen, Jaakko (2006): Eduskunnan muuttuva asema. Helsinki: Edita (Suomen eduskunta 100 vuotta, 2).
- Kaarbo, Juliet (2001): Linking Leadership Style to Policy: How Prime Ministers Influence the Decision-Making Process. In: Ofer Feldman und Linda O. Valenty (Hg.): *Profiling political leaders. Cross-cultural studies of personality and behavior*. Westport, Conn.: Praeger, S. 81–96.
- Kailitz, Steffen (2008): Ein Unterschied wie Tag und Nacht? Fraktionsgeschlossenheit in Parlamentarismus und Präsidentialismus. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 18 (3), S. 291–324.
- Kaina, Viktoria (2001): Zumutungen der Macht: Möglichkeiten und Grenzen politischer Führung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4), S. 794–811.
- Kaiser, André (2007): Parteien und Wahlen. In: Hans Kastendiek und Roland Sturm (Hg.): *Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*. 3., neu bearbeitete Auflage. Opladen: Budrich, S. 181–204.
- Kalitowski, S. (2008a): Rubber Stamp or Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation. In: *Parliamentary Affairs* 61 (4), S. 694–708. DOI: 10.1093/pa/gsn030.
- Kalitowski, Susanna (2008b): Hung-up over Nothing? The Impact of a Hung Parliament on British Politics. In: *Parliamentary Affairs* 61 (2), S. 396–407. DOI: 10.1093/pa/gsn005.
- Kalliokoski, Matti (2015): Perus-Suomi järjesti jälleen yllätyksen. In: *Helsingin Sanomat*, 21.4.2015, A5.
- Kalnein, Albrecht von (2005): Editorial. In: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.): *Mut zur Führung – Zumutungen der Freiheit. Wie wahrheitsfähig ist die Politik?* 23. Sinclair-Haus-Gespräch; Bad Homburg v. d. Höhe, 12. – 13. November 2004. Bad Homburg v. d. Höhe: Herbert-Quandt-Stiftung, S. 7–8.
- Kam, Christopher J. (2009): *Party discipline and parliamentary politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Kane, John; Patapan, Haig (2012): *The democratic leader. How democracy defines, empowers, and limits its leaders*. Oxford: Oxford University Press.
- Kane, John; Patapan, Haig; Hart, Paul 't (Hg.) (2011): *Dispersed democratic leadership. Origins, dynamics, and implications*. Oxford: Oxford University Press.

- Kane, John; Patapan, Haig; Hart, Paul 't (2011): Dispersed Democratic Leadership. In: John Kane, Haig Patapan und Paul 't Hart (Hg.): Dispersed democratic leadership. Origins, dynamics, and implications. Oxford: Oxford University Press, S. 1-12.
- Karvonen, Lauri (2014): Parties, governments and voters in Finland. Politics under fundamental societal transformation. Colchester, U.K.: ECPR (ECPR monographs).
- Kassim, Hussein; Menon, Anand (2003): The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? In: *Journal of European Public Policy* 10 (1), S. 121-139.
- Kastendiek, Hans; Sturm, Roland (Hg.) (2007): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. [3., neu bearb. Aufl.]. Opladen: Budrich.
- Kastning, Lars (1991): Vereinigtes Königreich. In: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen: Leske + Budrich, S. 375-413.
- Kathmann, Erhard; Kuleßä, Peter (2003): Politikmanagement in der SPD-Bundestagsfraktion. In: Gerhard Hirscher (Hg.): Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung. Wiesbaden: Westdt. Verl, S. 79-92.
- Katznelson, Ira (Hg.) (2002): Political science. Washington, DC: American Political Science Assoc.
- Keinänen, Anssi; Wiberg, Matti (2012): Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokunta ja asiantuntijoiden kuulijana. In: *Oikeus* 41 (1), S. 86-106.
- Keller, Udo; Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kellerman, Barbara (1986): Political leadership. A source book. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press.
- Kellerman, Barbara (2008): Followership. How followers are creating change and changing leaders. Boston, Mass: Harvard Business School Press.
- Kellerman, Barbara (Hg.) (2010): Leadership. Essential selections on power, authority, and influence. New York: McGraw-Hill.
- Kellerman, Barbara (2012): The end of leadership. New York: Harper Business.
- Kelley, Robert E. (1988): In Praise of Followers. In: *Harvard Business Review* 66 (6), S. 142-148.
- Kellner, Peter (2014): General Election 2015: why a multi-party coalition is a possibility. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/29/2015-general-election-multi-party-coalition-ukip-snp> (zuletzt geprüft 20.10.2016).
- Kelly, Richard (2015): Commons Briefing Papers SNo6394: House Business Committee. Online verfügbar unter: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SNo6394> (20.10.2016).

- Kelso, Alexandra (2009): Parliamentary reform at Westminster. Manchester: Manchester University Press.
- Keman, Hans (2005): Comparing Across Political Systems: Towards Positive Theory Development. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 198–217.
- Keman, Hans (2008): Comparative research methods. In: Danièle Caramani (Hg.): Comparative politics. New York: Oxford University, S. 63–82.
- Keohane, Nannerl O. (2005): On Leadership. In: *Perspectives on politics* 3 (4), S. 705–722.
- Keohane, Nannerl O. (2010): Thinking about leadership. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Nannerl O. (2014): Western Political Thought. In: Paul 't Hart und Rhodes, Rod A. W. (Hg.): The Oxford handbook of political leadership. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 25–40.
- Kieser, Alfred; Reber, Gerhard; Wunderer, Rolf (Hg.) (1987): Handwörterbuch der Führung. Stuttgart: C.E. Poeschel.
- Kieser, Alfred; Reber, Gerhard; Wunderer, Rolf (Hg.) (1995): Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre. Handwörterbuch der Führung. Unter Mitarbeit von zahlreichen Fachgelehrten und Experten aus Wissenschaft und Praxis. 2. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- King, Anthony (1990): Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. In: Philip Norton (Hg.): Legislatures. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 208–236.
- King, Anthony (2002): Do Leaders' Personalities Really Matter? In: Anthony King (Hg.): Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 1–43.
- King, Anthony (Hg.) (2002): Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Kirkup, James; Oliver, Mark; Kempster, Jack (2015): Every single possible coalition and post-election power-sharing deal – in one chart. Online verfügbar unter: <http://www.telegraph.co.uk/news/general-election-2015/politics-blog/11497669/Every-single-possible-coalition-and-post-election-power-sharing-deal-in-one-chart.html> (20.10.2016).
- Kluge, Susann (1999): Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Opladen: Leske und Budrich.
- Cluxen, Kurt (1983): Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Knickerbocker, Irving (1958): Leadership: A conception and some implications. In: C.G Browne und Thomas S. Cohn (Hg.): The Study of Leadership. Danville: The Interstate Printers and Publishers, S. 3–11.

- König, Klaus (2008): Governance- und Managementkonzepte des Regierens. In: Everhard Holtmann (Hg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 21–34.
- König, Thomas; Bräuninger, Thomas (1999): Finnland auf dem Weg zum Mehrheitssystem? Eine vergleichende Analyse der politischen Willensbildung vor und nach den finnischen Verfassungsreformen der 90er Jahre. In: *Politische Vierteljahresschrift* 40 (1), S. 40–64.
- Körösényi, András (2005): Political Representation in Leader Democracy. In: *Government and Opposition* 40, S. 358–378.
- Körösényi, András (2009): Political Leadership. Classical vs. Leader Democracy. In: Joseph V. Femia, András Körösényi und Gabriella Slomp (Hg.): Political leadership in liberal and democratic theory. Exeter, UK: Imprint Academic, S. 79–100.
- Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel (2004): Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn: Schöningh (Grundkurs Politikwissenschaft).
- Korte, Karl-Rudolf; Grunden, Timo (Hg.) (2013): Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer VS.
- Koß, Michael (2012): Die Ausgestaltung der parlamentarischen Agendamacht – Plädoyer für eine holistische Analyse von Parlamenten. In: *Politische Vierteljahresschrift* 53 (1), S. 29–52.
- Kranenpohl, Uwe (1999): Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994. Opladen et al.: Westdeutscher Verlag.
- Krehbiel, Keith (1991): Information and legislative organization. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kreppel, Amie (2008): Legislatures. In: Danièle Caramani (Hg.): Comparative politics. New York: Oxford University, S. 159–188.
- Kreppel, Amie (2014): Typologies and Classifications. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): The Oxford handbook of legislative studies. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 82–100.
- Kretschmer, Gerald (1984): Willensbildung in der Fraktion. Vorformung parlamentarischer Entscheidung. In: Jürgen W. Falter, Christian Fenner und Michael Th Greven (Hg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen d. Fachtagung d. DVPW vom 11.–13. Oktober 1983 in Mannheim. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 290–299.
- Kretschmer, Gerald (1988): Fraktionen. Parteien im Parlament. In: Eckart Busch, Ekkehard Handschuh, Gerald Kretschmer und Wolfgang Zeh (Hg.): Wegweiser Parlament. Parlamentarismus, Fraktionen, Gesetzgebung, parlamentarische Kontrolle. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 135–292.

- Kropp, Sabine (2006): Ausbruch aus "exekutiver Führerschaft"? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament. In: Jörg Bogumil, Jan Werner und Frank Nullmeier (Hg.): Politik und Verwaltung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahrsschrift, 37), S. 275–298.
- Kropp, Sabine (2008): Regieren in Parlamentarismus und Parteidemokratie: Informale Institutionen als Handlungsressource für Exekutive und Parlament. In: Werner Jann und Klaus König (Hg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Tübingen: Mohr Siebeck (Neue Staatswissenschaften, 9), S. 49–86.
- Kropp, Sabine; Minkenberg, Michael (Hg.) (2005): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krumm, Thomas; Noetzel, Thomas (2006): Das Regierungssystem Grossbritanniens. Eine Einführung. München et al.: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft).
- Kurian, George Thomas (1998): Preface. In: George Thomas Kurian, Lawrence D. Longley und Thomas O. Melia (Hg.): World encyclopedia of parliaments and legislatures. Volume I. Washington, D.C: Congressional Quarterly, S. vii–ix.
- Kurian, George Thomas; Longley, Lawrence D.; Melia, Thomas O. (Hg.) (1998): World encyclopedia of parliaments and legislatures. Volume II. Washington, D.C: Congressional Quarterly.
- Kurian, George Thomas; Longley, Lawrence D.; Melia, Thomas O. (Hg.) (1998): World encyclopedia of parliaments and legislatures. Volume I. Washington, D.C: Congressional Quarterly.
- Laban, Matthew (2014): More Westminster than Westminster? The Office of Speaker across the Commonwealth. In: *The Journal of Legislative Studies* 20 (2), S. 143–155. DOI: 10.1080/13572334.2014.895126.
- Lancaster, Thomas D. (2010): Legislatures. In: Richard A. Couto (Hg.): Political and civic leadership. A reference handbook. Los Angeles: SAGE Publ, S. 418–428.
- Laundy, Philip (1964): The Office of Speaker. London: Cassell.
- Lehner, Franz; Widmaier, Ulrich (2002): Vergleichende Regierungslehre. 4. Aufl. Opladen: Leske und Budrich.
- Lees, Charles (2011): How Unusual is the United Kingdom Coalition (and What are the Chances of It Happening Again)? In: *The Political Quarterly* 82 (2), S. 279–292.
- Lees, John D.; Shaw, Malcolm (1979): Committees in Legislatures. A Comparative Analysis. Durham: Duke University Press.
- Lester, Paul; Kelly, Richard (2005): Leadership Elections: Conservative Party, Standard Note SN/PC 1366 (7. Dezember 2015). Online verfügbar unter: <http://conservativehome.blogs.com/files/snpc-01366-2-1.pdf> (11.12.2017).
- Leunig, Sven (Hg.) (2009): Handbuch Föderale Zweite Kammern. Opladen, Farmington Hills, MI: Barbara Budrich.

- Lijphart, Arend (1971): Comparative Politics and the Comparative Method. In: *The American Political Science Review* 65 (3), S. 682–693.
- Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London: Yale University Press.
- Loewenberg, Gerhard (1972): Comparative Legislative Research. In: Samuel C. Patterson und John C. Wahlke (Hg.): Comparative legislative behavior: frontiers of research. New York: Wiley-Interscience (Comparative studies in behavioral science), S. 3–21.
- Loewenberg, Gerhard (2007): Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnisse in Wissenschaft und Öffentlichkeit. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (4), S. 816–827.
- Loewenberg, Gerhard; Patterson, Samuel C. (1979): Comparing legislatures. An analytic study. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Loewenberg, Gerhard; Patterson, Samuel C.; Jewell, Malcolm E. (Hg.) (1985): Handbook of legislative research. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Loewenberg, Gerhard; Squire, Peverill; Kiewiet, D. Roderick (Hg.) (2002): Legislatures. Comparative perspectives on representative assemblies. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Longley, Lawrence D.; Hazan, Reuven Y. (2000): On the Uneasy, Delicate, yet Necessary Relationships between Parliamentary Members and Leaders. In: Lawrence D. Longley und Reuven Y. Hazan (Hg.): The Uneasy relationships between Parliamentary members and leaders. London, England, Portland, OR: Frank Cass, S. 1–22.
- Longley, Lawrence D.; Hazan, Reuven Y. (Hg.) (2000): The Uneasy relationships between Parliamentary members and leaders. London, England, Portland, OR: Frank Cass.
- Lord, Carnes (2003): The modern prince. What leaders need to know now. New Haven: Yale University Press.
- Lovenduski, Joni (2012): Prime Minister's questions as political ritual. In: *British Politics* 7 (4), S. 314–340.
- Low, Mark (2014): Parliamentary candidate selection in the Conservative Party: The meaning of reform for party members and membership parties. In: *British Politics* 9 (4), S. 401–429.
- Lupia, Arthur (2003): Delegation and its Perils. In: Kaare Strom, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hg.): Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford: Oxford University Press, S. 33–54.
- Lynch, Philip; Garner, Robert (2005): The Changing Party System. In: *Parliamentary Affairs* 58 (3), S. 533–554.
- Machiavelli, Niccolò (1978): Der Fürst. Übersetzt und herausgegeben von Rudolf Zorn. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

- Mair, Peter (1996): Comparative Politics: An Overview. In: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): *A new handbook of political science*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 309–335.
- Makkonen, Kimmo; Wiberg, Matti (2003): Lainsäädännön veto-pelaajat Eduskunnassa – Kuka pystyy estämään status quon muutoksen? In: *Oikeus* 32 (2), S. 136–150.
- Manner, Henrik; Winter, Lasse; Wiberg, Matti (2012): Välihuudot eduskunnan täysistuntopöytäkirjoissa vaalikaudella 2007–2011: Määrellinen tarkastelu. In: *Politiikka* 54 (2), S. 131–147.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: *American Political Science Review* 78 (3), S. 734–749.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering institutions. The organizational basis of politics. New York etc.: The Free press.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (2006): Elaborating the "New Institutionalism". In: Rhodes, R. A. W, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hg.): *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press (Oxford handbooks of political science), S. 3–20.
- March, James G.; Weil, Thierry (2005): On leadership. English ed. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Marschall, Stefan (2001): Parlamentarische Öffentlichkeit -. Eine Feldskizze. In: Heinrich Oberreuter, Uwe Kranenpohl und Martin Sebaldt (Hg.): *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 168–186.
- Marschall, Stefan (2002): „Niedergang“ und „Aufstieg“ des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33 (2), S. 377–390.
- Marschall, Stefan (2005): Parlamentarismus. Eine Einführung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Marschall, Stefan (2008): Kommunikation und Entscheidungsfindung im Parlament. In: Ulrich Sarcinelli und Jens Tenscher (Hg.): *Politikherstellung und Politikdarstellung. Beiträge zur politischen Kommunikation*. Köln: Von Halem, S. 44–62.
- Marsh, David; Stoker, Gerry (Hg.) (2002): *Theory and methods in political science*. 2nd ed. Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan (Political analysis).
- Marsh, Ian (2016): The Commons Select Committee System in the 2015–20 Parliament. In: *The Political Quarterly* 87 (1), S. 96–103.
- Martin, Shane (2012): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction. In: Shane Martin und Olivier Rozenberg (Hg.): *The roles and function of parliamentary questions*. London: Routledge (Library of legislative studies, 28), S. 1–12.

- Martin, Shane (2014): Committees. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 352–368.
- Martin, Shane; Rozenberg, Olivier (Hg.) (2012): *The roles and function of parliamentary questions*. London: Routledge (Library of legislative studies, 28).
- Martin, Shane; Saalfeld, Thomas; Strom, Kaare (2014): Introduction. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 1–25.
- Martin, Shane; Saalfeld, Thomas; Strom, Kaare (Hg.) (2014): *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations).
- Masciulli, Joseph; Molchanov Mikhail A.; Knight, W. Andy (2009): Political Leadership in Context. In: Joseph Masciulli, Molchanov Mikhail A. und W. Andy Knight (Hg.): *The Ashgate research companion to political leadership*. Farnham et al.: Ashgate, S. 3–27.
- Masciulli, Joseph; Molchanov Mikhail A.; Knight, W. Andy (Hg.) (2009): *The Ashgate research companion to political leadership*. Farnham et al.: Ashgate.
- Mason, Rowena; Brooks, Libby (2015): Labour and SNP attack government's „English votes for English laws“ plan. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/2015/jul/02/english-votes-english-laws-tories-bring-forward-plans> (20.10.2016).
- Matthews, Felicity (2018): Majoritarianism Reinterpreted: Effective Representation and the Quality of Westminster Democracy. In: *Parliamentary Affairs* 71 (1), S. 50–72.
- Mattila, Mikko (1997): From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution. In: *Scandinavian Political Studies* 20 (4), S. 331–345.
- Mattila, Mikko (2014): Valiokuntalaitos. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): *Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla*. Helsinki: Gaudemus, S. 119–131.
- Mattson, Ingvar; Strom, Kaare (1995): Parliamentary Committees. In: Herbert Döring (Hg.): *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt, New York: Campus; St. Martin's Press, S. 249–307.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz Wilhelm Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York: Campus (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 23), S. 39–72.

- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz Wilhelm (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York: Campus (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Bd. 23).
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11., aktualisiert und überarbeitet. Weinheim, Basel: Beltz.
- Mc Allister, Ian (2011): Political Leaders in Westminster Systems. In: Kees Aarts, André Blais und Hermann Schmitt (Hg.): Political leaders and democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press (Comparative politics), S. 52–75.
- Messerschmidt, Romy (2005): Fraktionenparlament Nationalversammlung. Entstehung und Bedeutung innerfraktioneller Geschlossenheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Frankreich-Studien, Bd. 10).
- Mezey, Michael L. (1979): Comparative legislatures. Durham, N.C: Duke University Press.
- Mickelsson, Rauli (2015): Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan. Tampere: Vastapaino.
- Miller, Gary J. (2005): The Political Evolution of Principal-Agent Models. In: *Annual Review of Political Science*. 8 (1), S. 203–225.
- Minkenberg, Michael; Kropp, Sabine (2005): Einleitung. Vergleichen in der Politikwissenschaft – Umrisse einer langjährigen Diskussion. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 8–13.
- Mitchell, James (2015): Sea Change in Scotland. In: Andrew Geddes und Jonathan Tonge (Hg.): Britain votes 2015. Oxford: Oxford University Press in association with Hansard Society Series in Politics and Government (Hansard Society series in politics and government), S. 88–100.
- Mooney, Christopher Z. (2013): Explaining Legislative Leadership Influence: Simple Collective Action or Conditional Explanations? In: *Political Research Quarterly* 66 (3), S. 559–571.
- Morrell, Kevin; Hartley, Jean (2006): A model of political leadership. In: *Human Relations* 59 (4), S. 483–504.
- Morris, Richard T.; Seeman, Melvin (1958): The Problem of Leadership: An interdisciplinary approach. In: C.G Browne und Thomas S. Cohn (Hg.): The Study of Leadership. Danville: The Interstate Printers and Publishers, S. 12–21.
- Mughan, Anthony; Patterson, Samuel C. (1992a): Introduction. In: Anthony Mughan und Samuel C. Patterson (Hg.): Political leadership in democratic societies. Chicago: Nelson-Hall Publishers (Nelson-Hall series in political science), S. 1–11.
- Mughan, Anthony; Patterson, Samuel C. (Hg.) (1992): Political leadership in democratic societies. Chicago: Nelson-Hall Publishers (Nelson-Hall series in political science).

- Mughan, Anthony; Patterson, Samuel C. (1992b): Two Views of Political Leadership. Introductory Comments. In: Anthony Mughan und Samuel C. Patterson (Hg.): Political leadership in democratic societies. Chicago: Nelson-Hall Publishers (Nelson-Hall series in political science), S. 13–15.
- Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn; Strom, Kaare (2003): Parliamentary Democracy: Promise and Problems. In: Kaare Strom, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hg.): Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford: Oxford University Press, S. 3–32.
- Müller, Wolfgang C.; Saalfeld, Thomas (Hg.) (1997): Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour. London, Portland, Or: F. Cass (Library of legislative studies).
- Müller, Wolfgang C.; Sieberer, Ulrich (2014): Procedure and Rules in Legislatures. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): The Oxford handbook of legislative studies. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 311–331.
- Mykkänen, Juri (2001): Inside Rationality: The Division of Labour in a Parliamentary Party Group. In: *The Journal of Legislative Studies* 7 (3), S. 92–121.
- Mykkänen, Juri (2010): Keskusteleva edustaminen ja luottamus eduskunnassa. In: *Politiikka* 52 (3), S. 219–233.
- Mylly, Juhani; Berry, R. Michael (Hg.) (1984): Political parties in Finland. Essays in history and politics. Turku, Finland: Dept. of Political History, University of Turku (Political history. C, 21).
- Myllynen, Janina; Raikila, Miira; Wiberg, Matti (2012): Kansanedustajien mediänäkyvyys: miesten ja ministerien ylivoima. In: *Politiikka* 54 (4), S. 308–317.
- Nabers, Dirk (2011): Macht, Führung und Hegemonie. In: Daniel Flemes (Hg.): Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven. Baden-Baden: Nomos, S. 119–135.
- Narud, Hanne Marthe (2004): Parliamentary Nominations and Political Representation – Group Representation or Party Mandates? In: Knut Heidar (Hg.): Nordic politics. Comparative perspectives. Oslo: Universitetsforlaget, S. 108–126.
- Natzler, David; Hutton, Mark (2005): Select Committees: Scrutiny à la carte? In: Philip James Giddings (Hg.): The future of Parliament. Issues for a new century. Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 88–97.
- Nestler, Christian (2013): Literaturbericht. Politische Systeme im Ostseeraum. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23 (1), S. 145–158.
- Neuberger, Oswald (2002): Führen und führen lassen. Ansätze, Ergebnisse und Kritik der Führungsforschung; mit zahlreichen Tabellen und Übersichten. 6. Aufl. Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Neustadt, Richard E. (1990): Presidential power and the modern presidents. The politics of leadership from Roosevelt to Reagan. New York, Toronto, New York: Free Press; Collier Macmillan Canada; Maxwell Macmillan.

- Nieminen, Martta (2015): Porvarihallitus nousemassa vahvimmaksi vaihtoehdoksi, in: Helsingin Sanomat, 21.4.2015, A6.
- Niskakangas, Tuomas (2016): SDP:n sotku puhujalistoista: Puhemiehistö myöntää saaneensa Lindtmanilta listoja – Lohela heitti roskia, Pekkarinen huomioi ne. In: Helsingin Sanomat 28.10.2016. Online verfügbar unter: <http://www.hs.fi/politiikka/a1477621098101> (28.10.2016).
- Nohria, Nitin; Khurana, Rakesh (2010): Advancing Leadership Theory and Practice. In: Nitin Nohria und Rakesh Khurana (Hg.): Handbook of leadership theory and practice. An HBS centennial colloquium on advancing leadership. Boston, Mass: Harvard Business Press, S. 3–25.
- Nohria, Nitin; Khurana, Rakesh (Hg.) (2010): Handbook of leadership theory and practice. An HBS centennial colloquium on advancing leadership. Boston, Mass: Harvard Business Press.
- Northouse, Peter Guy (2010): Leadership. Theory and practice. 5. Aufl. Los Angeles, CA etc.: SAGE.
- Norton, Bruce F. (2007): Politics in Britain. Washington, D.C.: CQ Press.
- Norton, Philip (1990): General Introduction. In: Philip Norton (Hg.): Legislatures. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 1–16.
- Norton, Philip (Hg.) (1990): Legislatures. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Norton, Philip (1990): Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer. In: Philip Norton (Hg.): Legislatures. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 177–180.
- Norton, Philip (1993): Does Parliament matter? New York, London: Harvester Wheatsheaf (Contemporary political studies).
- Norton, Philip (1998a): Introduction: The Institution of Parliaments. In: Philip Norton (Hg.): Parliaments and governments in Western Europe. London, Portland, Or: F. Cass (Parliaments in contemporary Western Europe, v. 1), S. 1–15.
- Norton, Philip (Hg.) (1998b): Parliaments and governments in Western Europe. London, Portland, Or: F. Cass (Parliaments in contemporary Western Europe, v. 1).
- Norton, Philip (2000a): The Individual Member in the British House of Commons: Facing both Ways and Marching Forward. In: Lawrence D. Longley und Reuven Y. Hazan (Hg.): The Uneasy relationships between Parliamentary members and leaders. London, England, Portland, OR: Frank Cass, S. 53–74.
- Norton, Philip (2000b): The United Kingdom. Exerting influence from within. In: Knut Heidar und Ruud Koole (Hg.): Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 13), S. 39–56.

- Norton, Philip (2000c): Would fixed-term Parliaments enhance democracy? In: L. J. Robins und Bill Jones (Hg.): Debates in British politics today. Manchester, U.K., New York: Manchester University Press; Distributed exclusively in the USA by St. Martin's Press (Politics today), S. 122–129.
- Norton, Philip (Hg.) (2002): Parliaments and citizens in Western Europe. London, Portland: Frank Cass (Parliaments in contemporary Western Europe, vol. 3).
- Norton, Philip (2012): Comparing Leadership Patterns and Dynamics in the Legislative Arena. In: Ludger Helms (Hg.): Comparative political leadership. Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in political leadership series), S. 56–76.
- Norton, Philip (2013): Parliament in British politics. Second edition. Hounds Mills: Palgrave Macmillan (Contemporary political studies).
- Nousiainen, Jaakko (1988): Bureaucratic tradition, semi-presidential rule and parliamentary government: the case of Finland. In: *European Journal of Political Research* 16, S. 229–249.
- Nousiainen, Jaakko (1997): Finnland: Die Konsolidierung der parlamentarischen Regierungsweise. In: Wolfgang C. Müller und Kaare Strom (Hg.): Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung. Wien: Sigrum, S. 327–369.
- Nousiainen, Jaakko (1998): Finland: Operational Cabinet Autonomy in a Party-Centred System. In: Jean Blondel und Maurizio Cotta (Hg.): Party and government. An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies. Nachdr. Basingstoke: Macmillan, S. 110–127.
- Nousiainen, Jaakko (2000a): Finland. The Consolidation of Parliamentary Governance. In: Wolfgang C. Müller und Kaare Strom (Hg.): Coalition governments in western Europe. Oxford, New York: Oxford University Press (Comparative politics), S. 264–299.
- Nousiainen, Jaakko (2000b): Suomalaisen parlamentarismin kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. In: *Politiikka* 42 (2), S. 83–96.
- Nousiainen, Jaakko (2000c): The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism. Hg. v. Finnish Ministry of Justice. Online verfügbar unter http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/laitjalainvalmistelunkehittaminen/6HC1ymikp/Nousiainen_english.pdf.
- Nousiainen, Jaakko (2001): From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. In: *Scandinavian Political Studies* 24 (2), S. 95–109.
- Nye Jr., Joseph S. (2010): Power and Leadership. In: Nitin Nohria und Rakesh Khurana (Hg.): Handbook of leadership theory and practice. An HBS centennial colloquium on advancing leadership. Boston, Mass: Harvard Business Press, S. 305–332.

- Oberreuter, Heinrich (1984): Legitimation durch Kommunikation. Zur Parlamentarismusforschung in der Bundesrepublik. In: Jürgen W. Falter, Christian Fenner und Michael Th Greven (Hg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen d. Fachtagung d. DVPW vom 11. – 13. Oktober 1983 in Mannheim. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 238–253.
- Oberreuter, Heinrich (1992): Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie. In: Karl Dietrich Bracher, Paul Mikat, Konrad Repgen, Martin Schumacher und Hans-Peter Schwarz (Hg.): Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morse zum 65. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 159–174.
- Oertzen, Jürgen von (2006): Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 3).
- Ohne Autor (2010): Reforming Parliament (Again). In: *Political Quarterly* 81 (2), S. 163–166. DOI: 10.1111/j.1467-923X.2010.02094.x.
- Ohne Autor (2017): Results. Online verfügbar unter: <http://www.bbc.com/news/election/2017/results> (5.12.2017).
- Ohne Autor (2016a): Guide to the Conservative leadership race. Online verfügbar unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36618738> (20.10.2016).
- Ohne Autor (2016b): Labour leadership election. Jeremy Corbyn v Owen Smith. Online verfügbar unter <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36654418> (20.10.2016).
- Ohne Autor (2016c): The Oberserver view on the Labour leadership election. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/sep/24/observer-view-labour-leadership-election-jeremy-corbyn-victory-defeat> (20.10.2016).
- Ohne Autor (2015): A Point of View: Do parliament's select committees wield too much power? Online verfügbar unter: <http://www.bbc.com/news/magazine-31961356> (20.10.2016).
- Ohne Autor (2010): Election 2010. Online verfügbar unter: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/> (20.10.2016).
- Ohne Autor (2014): Scottish referendum: Scotland votes “No” to independence. Online verfügbar unter: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441> (20.10.2016).
- Ohne Autor (2011): Welsh referendum: Voters give emphatic Yes on powers. Online verfügbar unter: <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-12648649> (20.10.2016).
- Ohr, Dieter (2011): Changing Patterns in Political Communication. In: Kees Aarts, André Blais und Hermann Schmitt (Hg.): Political leaders and democratic elections. Oxford, New York: Oxford University Press (Comparative politics), S. 11–34.

- Oliver, Dawn; Miers, David; Evans, Paul (2005): Untouched by Reform – Private Members Bills and Delegated Legislation. In: Philip James Giddings (Hg.): *The future of Parliament. Issues for a new century*. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 133–144.
- Ollila, Anne; Paloheimo, Heikki (2007): *Kansanedustajan työ ja arki*. Helsinki: Edita (Suomen eduskunta 100 vuotta, 5).
- Olson, David M. (1994): *Democratic legislative institutions. A comparative view*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe (Comparative politics series).
- Olson, David M. (2006): Cohesion and Discipline Revisited: Contingent Unity in the Parliamentary Group. In: Reuven Y. Hazan (Hg.): *Cohesion and discipline in legislatures. Political parties, party leadership, parliamentary committees and governance*. London: Routledge, S. 164–178.
- O'Malley, Eoin (2012): Leadership Matters, but How? In: *European Political Science* 11 (3), S. 394–401.
- Owens, John E. (2003): Late Twentieth Century Congressional Leaders as Shapers of and Hostages to Political Context: Gingrich, Hastert, Lott. In: Erwin C. Har-grove und John E. Owens (Hg.): *Leadership in context*. Lanham, MD, Oxford: Rowman & Littlefield, S. 43–88.
- Ozbudun, Ergun (1970): Party cohesion in western democracies. A causal analysis. Beverly Hills, Calif: Sage Publications (Sage professional papers in Comparative politics, ser. no. 01-006).
- Paige, Glenn D. (1972): Part Two: A Conceptual Framework. Introduction. In: Glenn D. Paige (Hg.): *Political leadership: readings for an emerging field*. New York: Free Press, S. 69–84.
- Paige, Glenn D. (Hg.) (1972): *Political leadership: readings for an emerging field*. New York: Free Press.
- Pajala, Antti (2006): Eduskunnan täysistuntoäänestykset vuosien 1945–2005 valtiopäivillä. In: *Politiikka* 48 (1), S. 64–75.
- Pajala, Antti (2011): Hallitus- ja oppositioryhmien suhde eduskunnassa toisen maailmansodan jälkeisellä ajalla. In: *Politiikka* 53 (3), S. 214–226.
- Pajala, Antti (2012): 99% raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksyttyt eduskunta-aloitteet. In: *Politiikka* 54 (4), S. 318–326.
- Pajala, Antti (2012): Eduskunnan ristiriitaalottuvuudet täysistuntoäänestysten va-llossa vuosien 1991–2010 valtiopäivillä. In: *Politiikka* 54 (2), S. 103–118.
- Pajala, Antti (2013): Government vs Opposition Voting in the Finnish Parliament Eduskunta since World War II. In: *European Journal of Government and Economics* 2 (1), S. 41–58.
- Pajala, Antti (2014): Täysistuntoäänestykset ja eduskunta-aloitteet. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): *Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Helsinki: Gaudeamus, S. 184–202.

- Pajala, Antti; Jakulin, Aleks; Buntine, Wray (2004): Parliamentary Group and Individual Voting Behaviour in the Finnish Parliament in Year 2003: A Group Cohesion and Voting Similarity Analysis. Online verfügbar unter http://www.researchgate.net/publication/228436706_Parliamentary_group_and_individual_voting_behaviour_in_the_Finnish_parliament_in_year_2003_a_group_cohesion_and_voting_similarity_analysis (21.10.2016).
- Pajala, Antti; Jakulin, Aleks; Buntine, Wray (2005): Eduskuntaryhmien äänestyskäytätyminen ja -koheesio vuoden 2003 valtiopäivillä. In: *Politiikka* 47 (3), S. 205–217.
- Paloheimo, Heikki (2001): Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy. In: Robert Elgie (Hg.): *Divided government in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, S. 86–105.
- Paloheimo, Heikki (2002): Pääministerin vallan kasvu Suomessa. In: *Politiikka* 44 (3), S. 203–221.
- Paloheimo, Heikki (2005): Finland: Let the Force Be with the Leader – But Who Is the Leader? In: Thomas Poguntke und Paul Webb (Hg.): *The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 246–268.
- Pannes, Tina (2011): Dimensionen informellen Regieren. Entstehungsbedingungen, Ausprägungen und Anforderungen. In: Martin Florack und Timo Grunden (Hg.): *Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informatilität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–91.
- Panning, William H. (1985): Formal Models of Legislative Processes. In: Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson und Malcolm E. Jewell (Hg.): *Handbook of legislative research*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, S. 669–697.
- Patterson, Samuel C.; Copeland, Gary W. (1994): Parliaments in the Twenty-first Century. In: Gary W. Copeland und Samuel C. Patterson (Hg.): *Parliaments in the modern world. Changing institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 1–11.
- Patterson, Samuel C.; Wahlke, John C. (Hg.) (1972): Comparative legislative behavior: frontiers of research. New York: Wiley-Interscience (Comparative studies in behavioral science).
- Patzelt, Werner J. (1995): Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte. In: Winfried Steffani und Uwe Thaysen (Hg.): *Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente*. Unter Mitarbeit von Kristin Bergmann. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 355–385.
- Patzelt, Werner J. (1998): Wider das Gerede vom "Fraktionszwang"! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2), S. 323–347.
- Patzelt, Werner J. (Hg.) (2001): Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Patzelt, Werner J. (2003): Institutionalität und Geschichtlichkeit von Parlamenten. Kategorien institutioneller Analyse. In: Werner J. Patzelt (Hg.): Parlamente und ihre Funktionen. Wiesbaden: Westdeutscher Verl., S. 50–117.
- Patzelt, Werner J. (2003): Parlamente und ihre Funktionen. In: Werner J. Patzelt (Hg.): Parlamente und ihre Funktionen. Wiesbaden: Westdeutscher Verl., S. 13–49.
- Patzelt, Werner J. (Hg.) (2003): Parlamente und ihre Funktionen. Wiesbaden: Westdeutscher Verl.
- Patzelt, Werner J. (Hg.) (2005): Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Patzelt, Werner J. (2005): Wissenschaftstheoretische Grundlagen sozialwissenschaftlichen Vergleichens. In: Sabine Kropp und Michael Minkenberg (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 16–54.
- Patzelt, Werner J. (2007): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung. 6. Aufl. Passau: Wiss.-Verl. Rothe.
- Patzelt, Werner J.; Dreischer, Stephan (Hg.) (2009): Parlamente und ihre Zeit. Zeitstrukturen als Machtpotentiale. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Peabody, Robert L. (1985): Leadership in Legislatures: Evolution, Selection, and Functions. In: Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson und Malcolm E. Jewell (Hg.): Handbook of legislative research. Cambridge, Mass: Harvard University Press, S. 239–271.
- Peelle, Gillian (2004): Governing the UK. 4. Aufl. Malden (Mass): Blackwell.
- Peelle, Gillian (2011): Leadership and Politics: A Case for a Closer Relationship? In: David Scott Bell (Hg.): Political leadership. Los Angeles: SAGE, S. 223–242.
- Pelinka, Anton (1997): "Leadership": Zur Funktionalität eines Konzepts. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* (4), S. 369–376.
- Pelinka, Anton (2008): Kritische Hinterfragung eines Konzepts –. Demokratietheoretische Anmerkungen. In: Annette Zimmer und Regina Jankowitsch (Hg.): Political leadership. Annäherungen aus Wissenschaft und Praxis. Berlin, München, Brüssel: polispHERE, S. 43–67.
- Pesonen, Pertti (1972): Political Parties in the Finnish Eduskunta. In: Samuel C. Patterson und John C. Wahlke (Hg.): Comparative legislative behavior: frontiers of research. New York: Wiley-Interscience (Comparative studies in behavioral science), S. 199–233.
- Peters, B. Guy (1998): Comparative Politics. Theory and Methods. Hounds mills, London: Macmillan.
- Peters, B. Guy (2005): Institutional theory in political science. The 'new institutionalism'. 2nd ed. London, New York: Continuum.
- Peters, B. Guy (2008): Approaches in comparative politics. In: Danièle Caramani (Hg.): Comparative politics. New York: Oxford University, S. 44–62.

- Petersen, Anne Sophie; Kaina, Viktoria (2007): "Die Fäden habe ich in der Hand": Arbeitsgruppenvorsitzende der SPD- und CDU/CSU-Bundestagsfraktion. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2), S. 243–260.
- Petersen, Sönke (2000): Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag: Status, Funktionen, Arbeitsweise. Opladen: Leske + Budrich.
- Petersson, Olof (1989): Die politischen Systeme Nordeuropas. Eine Einführung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Nordeuropäische Studien, Bd. 5).
- Pierre, Jon; Peters, B. Guy; Stoker, Gerry (Hg.) (2008): Debating institutionalism. Manchester, New York: Manchester University Press; Distributed in the United States exclusively by Plaggrave Macmillan.
- Pilet, Jean-Benoît; Cross, William P. (Hg.) (2014): The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies. A comparative study. London, New York: Routledge (Routledge research on social and political elites, 4).
- Pilkington, Colin (2000): A constitutional question: the United Kingdom or federal Britain. In: L. J. Robins und Bill Jones (Hg.): Debates in British politics today. Manchester, U.K., New York: Manchester University Press; Distributed exclusively in the USA by St. Martin's Press (Politics today), S. 27–37.
- Platon (2011): Der Staat. Deutsch von August Horneffer. Eingeleitet von Ulrike Kleemeier. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Poguntke, Thomas; Webb, Paul (Hg.) (2005): The presidentialization of politics. A comparative study of modern democracies. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Pollak, Johannes; Sager, Fritz; Sarcinelli, Ulrich; Zimmer, Annette (Hg.) (2008): Politik und Persönlichkeit. Wien: Facultas. WUV.
- Polsby, Nelson W. (1975): Legislatures. In: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (Hg.): Handbook of political science. Volume 5: Governmental Institutions and Processes. Reading (Mass.): Addison-Wesley (Addison-Wesley series in political science, 2605), S. 257–319.
- Powell, Walter W.; DiMaggio, Paul (Hg.) (1991): The New institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Power, Greg (2007): The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001–2005). In: *Parliamentary Affairs* 60 (3), S. 492–509. DOI: 10.1093/pa/gsm029.
- Pratt, John Winson; Zeckhauser, Richard J. (1991): Principals and Agents: An Overview. In: John Winson Pratt und Richard J. Zeckhauser (Hg.): Principals and agents: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press (Research colloquium / Harvard Business SchoolResearch colloquium. Harvard Business SchoolResearch colloquium / Harvard Business School), S. 1–35.

- Pratt, John Winson; Zeckhauser, Richard J. (Hg.) (1991): Principals and agents: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press (Research colloquium / Harvard Business SchoolResearch colloquium. Harvard Business SchoolResearch colloquium / Harvard Business School).
- Raeste, Juha-Pekka (2015): Nämä ministerit selvillä. In: Helsingin Sanomat, 28.5.2015, A8.
- Ragin, Charles C. (1987): The comparative method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative strategies. Berkeley: University of California Press.
- Rantala, Onni (1984): Changing Features in the Finnish Party System From the 1960s to the Present. An Overview. In: Juhani Mylly und R. Michael Berry (Hg.): Political parties in Finland. Essays in history and politics. Turku, Finland: Dept. of Political History, University of Turku (Political history. C, 21), S. 35–57.
- Rasch, Bjørn Erik (2004): Parliamentary Government. In: Knut Heidar (Hg.): Nordic politics. Comparative perspectives. Oslo: Universitetsforlaget, S. 127–141.
- Rasch, Bjørn Erik; Tsebelis, George (Hg.) (2011): The role of governments in legislative agenda setting. London, New York: Routledge.
- Raschke, Joachim; Tils, Ralf (2007): Politische Strategie. Eine Grundlegung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Raunio, Tapio (2001): The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny? In: Andreas Maurer und Wolfgang Wessels (Hg.): National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Center for European Integration Studies der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 44), S. 173–198.
- Raunio, Tapio (2004): The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints. In: *Scandinavian Political Studies* 27 (2), S. 133–152.
- Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (2000): Building elite consensus: Parliamentary accountability in Finland. In: *The Journal of Legislative Studies* 6 (1), S. 59–80.
- Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (2003): Finland: Polarized Pluralism in the Shadow of a Strong President. In: Kaare Strom, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hg.): Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford: Oxford University Press, S. 301–324.
- Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (2008): The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak? In: *West European Politics* 31 (3), S. 581–599.
- Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (Hg.) (2014): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, Tapio; Wiberg, Matti (2014): Johdanto: Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla. Helsinki: Gaudeamus, S. 7–38.

- Rejai, M.; Phillips, Kay (1997): Leaders and leadership. An appraisal of theory and research. Westport, Conn: Praeger.
- Rhodes, R.A.W.; Wanna, John; Weller, Patrick (2009): Comparing Westminster, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W.; Dunleavy, Patrick (Hg.) (1995): Prime minister, cabinet, and core executive. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W.; 't Hart, Paul (2014): Puzzles of Political Leadership. In: Paul 't Hart und Rhodes, Rod A. W. (Hg.): The Oxford handbook of political leadership. 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 1–21.
- Rhodes, R. A. W; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (Hg.) (2006): The Oxford handbook of political institutions. Oxford, New York: Oxford University Press (Oxford handbooks of political science).
- Richards, Steve (2016): Leadership, Loyalty and the Rise of Jeremy Corbyn. In: *The Political Quarterly* 87 (1), S. 12–17.
- Richman, Jesse (2010): The Logic of Legislative Leadership: Preferences, Challenges and the Speaker's Power. In: *Legislative Studies Quarterly* 35 (2), S. 211–233.
- Riescher, Gisela; Ruf, Sabine; Haas, Christoph M. (Hg.) (2010): Zweite Kammern. 2. Aufl. München et al.: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft).
- Robins, L. J.; Jones, Bill (Hg.) (2000): Debates in British politics today. Manchester, U.K., New York: Manchester University Press; Distributed exclusively in the USA by St. Martin's Press (Politics today).
- Rogers, Robert; Walters, R. H. (2015): How parliament works. 7th edition. London: Routledge.
- Rohde, David W. (1991): Parties and leaders in the postreform house. Chicago: University of Chicago Press (American politics and political economy series).
- Rose, Richard (1986): British MPs: More Bark than Bite? In: Ezra N. Suleiman (Hg.): Parliaments and parliamentarians in democratic politics. New York: Holmes & Meier, S. 8–40.
- Rose, Richard (2001): The Prime Minister in a Shrinking World, Cambridge: Polity Press.
- Rosenberger, Sigrid (2005): Der Faktor Persönlichkeit in der Politik. Leadershipanalyse des Kanzlers Willy Brandt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rosenberger, Sigrid (2008): Leadership revisited: Zur Wiederentdeckung der Persönlichkeit in der Politik. In: Annette Zimmer und Regina Jankowitsch (Hg.): Political leadership. Annäherungen aus Wissenschaft und Praxis. Berlin, München, Brüssel: polispHERE, S. 69–87.
- Rothstein, Bo (1996): Political Institutions: An Overview. In: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): A new handbook of political science. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 133–166.

- Rozenberg, Olivier; Martin, Shane (2012): Questioning Parliamentary Questions. In: Shane Martin und Olivier Rozenberg (Hg.): The roles and function of parliamentary questions. London: Routledge (Library of legislative studies, 28), S. 135–145.
- Ruscio, Kenneth Patrick (2008): The leadership dilemma in modern democracy. Pbk. ed. Cheltenham, UK, Northhampton, MA: Edward Elgar (New horizons in leadership studies).
- Rush, Michael (2005): Parliament today. Manchester, New York, N.Y: Manchester University Press; Distributed in the U.S.A. by Palgrave.
- Rush, Michael (2014): Engaging with the Enemy: The Parliamentary Participation of Party leaders, 1945–2010. In: *Parliamentary Affairs* 67 (4), S. 751–766. DOI: 10.1093/pa/gss095.
- Russell, Meg (2011): "Never Allow a Crisis Go To Waste": The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons. In: *Parliamentary Affairs* 64 (4), S. 612–633 Russell, Meg (2013): The contemporary House of Lords. Westminster bicameralism revived. Oxford: Oxford University Press.
- Russell, Meg; Gover, Daniel; Wollter, Kristina (2015): Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process? Six Reasons for Doubt. In: *Parliamentary Affairs*, S. 1–23.
- Russo, Federico; Wiberg, Matti (2010): Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison. In: *The Journal of Legislative Studies* 16 (2), S. 215–232.
- Saalfeld, Thomas (1995): Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949–1990). Opladen: Leske + Budrich.
- Saalfeld, Thomas (1999): Fraktionsführung als Parteiführung: Partei und Fraktion in Großbritannien. In: Ludger Helms (Hg.): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 67–97.
- Saalfeld, Thomas (2000): Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. In: *European Journal of Political Research* 37, S. 353–376.
- Saalfeld, Thomas (2003): The United Kingdom: Still a Single 'Chain of Command'? The Hollowing Out of the 'Westminster Model'. In: Kaare Strom, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hg.): Delegation and accountability in parliamentary democracies. Oxford: Oxford University Press, S. 620–648.
- Saalfeld, Thomas; Strom, Kaare (2014): Political Parties and Legislators. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld und Kaare Strom (Hg.): The Oxford handbook of legislative studies. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 371–398.

- Sánchez de Dios, Manuel; Wiberg, Matti (2012): Questioning in European Parliaments. In: Shane Martin und Olivier Rozenberg (Hg.): *The roles and function of parliamentary questions*. London: Routledge (Library of legislative studies, 28), S. 96–109.
- Sarcinelli, Ulrich (2009): Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System. 2., überarbeitete und erweiterte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden (Lehrbuch).
- Saukkonen, Pasi (Hg.) (2003): *Paikkana poliitikka. Tietoa ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos (Acta Politica, 26).
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft, 2136).
- Schindler, Danny; Schüttemeyer, Suzanne S. (2010): Parlamentarismus und Parlamentarismusforschung in Deutschland. In: Irene Gerlach, Eckhard Jesse, Marianne Kneuer und Nikolaus Werz (Hg.): *Politikwissenschaft in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos (Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP), 27), S. 143–165.
- Schindler, Peter (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages. 1949 bis 1999: eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verlag-Gesellschaft.
- Schleiter, Petra; Issar, Sukriti (2014): Fixed-Term Parliaments and the Challenges for Governments and the Civil Service: A Comparative Perspective. In: *The Political Quarterly* 85 (2), S. 178–186.
- Schluchter, Wolfgang (2009): Was heißt politische Führung? In: *Zeitschrift für Politikberatung* 2 (2), S. 230–250. DOI:
- Schmid, Josef (2005): Politische Führung. In: Marco Althaus, Michael Geffken und Sven Rawe (Hg.): *Handlexikon Public Affairs*. Münster: Lit, S. 257–258.
- Schnapp, Kai-Uwe; Harfst, Philipp (2005): Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36, S. 348–370.
- Schöne, Helmar (2010): Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 15).
- Schöne, Helmar (2013): Steuerung und Fraktionsmanagement von Regierungsfaktionen. "Die Mehrheit muss stehen". In: Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 381–389.

- Schöne, Helmar; Blumenthal, Julia von (2009): Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick und Ausblick nach 40 Jahren – Zur Einführung. In: Helmar Schöne und Julia von Blumenthal (Hg.): Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 13), S. 9–33.
- Schöne, Helmar; Blumenthal, Julia von (Hg.) (2009): Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 13).
- Schreyer, Bernhard; Schwarzmeier, Manfred (2000): Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der politischen Systeme. Eine studienorientierte Einführung. Wiesbaden: Westdt. Verl.
- Schüttmeyer, Suzanne S. (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 – 1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schüttmeyer, Suzanne S. (1999): Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik. In: Ludger Helms (Hg.): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, S. 39–66.
- Schüttmeyer, Suzanne S. (2007): Modewort oder Alarmsignal? Befunde und Überlegungen zur Entparlamentarisierung. In: Werner J. Patzelt (Hg.): *Res publica semper reformanda*. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls; Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 240–253.
- Schüttmeyer, Suzanne S. (2010): Politische Führung im Parlament. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60 (2-3), S. 15–21.
- Schütt-Wetschky, Eberhard (1984): Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp: unter besonderer Berücksichtigung der Kritik am "Fraktionszwang. Freiburg im Breisgau: Alber.
- Schütt-Wetschky, Eberhard (2004): Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung. In: Everhard Holtmann und Werner J. Patzelt (Hg.): Kampf der Gevalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle; Theorie und Empirie. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 17–42.
- Schwarzmeier, Manfred (1997): "To ask the Prime Minister...". Parlamentarische Fragen im britischen Unterhaus. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1), S. 46–60.
- Schwarzmeier, Manfred (2001): Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. 1. Aufl. Wiesbaden: Westdt. Verl.

- Schyns, Birgit; Meindl, James R. (2005): An Overview of Implicit Leadership Theories and their Application in Organization Practice. In: Birgit Schyns und James R. Meindl (Hg.): *Implicit leadership theories. Essays and explorations*. Greenwich, Conn: Information Age Pub., S. 15–36.
- Schyns, Birgit; Meindl, James R. (Hg.) (2005): *Implicit leadership theories. Essays and explorations*. Greenwich, Conn: Information Age Pub.
- Scully, Roger; Wyn Jones, Richard (2011): Territorial Politics in Post-Devolution Britain. In: Richard Heffernan, Philip Cowley und Colin Hay (Hg.): *Developments in British politics 9*. Hounds-mills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, S. 113–129.
- Searing, Donald D. (1995): Backbench and Leadership Roles in The House of Commons. In: *Parliamentary Affairs* 48 (3), S. 418–437.
- Sebaldt, Martin (2009): *Die Macht der Parlamente. Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Sebaldt, Martin (2010a): Die Muster politischer Führung in westlichen Regierungssystemen: empirische Befunde im Vergleich. In: Martin Sebaldt und Henrik Gast (Hg.): *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 335–361.
- Sebaldt, Martin (2010b): Die Praxis politischer Führung und ihre wissenschaftliche Erklärung: theoretische Folgerungen für die Leadership-Forschung. In: Martin Sebaldt und Henrik Gast (Hg.): *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 362–377.
- Sebaldt, Martin; Gast, Henrik (Hg.) (2010): *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institution im Neo-Institutionalismus. In: Konstanze Senge und Kai-Uwe Hellmann (Hg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften (Organisation und Gesellschaft), S. 35–47.
- Senge, Konstanze; Hellmann, Kai-Uwe (Hg.) (2006): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften (Organisation und Gesellschaft).
- Shepsle, Kenneth A. (2006): Rational Choice Institutionalism. In: Rhodes, R. A. W, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hg.): *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, New York: Oxford University Press (Oxford handbooks of political science), S. 23–38.
- Siaroff, Alan (2003): Varieties of Parliamentarianism in the Advances Industrial Democracies. In: *International Political Science Review* 24 (4), S. 445–464.

- Sieberer, Ulrich (2006): Party Unity in parliamentary democracies: A comparative analysis. In: *The Journal of Legislative Studies* 12 (2), S. 150–178.
- Sieberer, Ulrich (2011): The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis. In: *West European Politics* 34 (4), S. 731–754.
- Sieberer, Ulrich; Müller, Wolfgang C.; Heller, Maiko Isabelle (2011): Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945–2010. In: *West European Politics* 34, S. 948–975.
- Sinclair, Barbara (1983): Majority leadership in the U.S. House. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sinclair, Barbara (1995): Legislators, leaders, and lawmaking. The U.S. House of Representatives in the postreform era. Baltimore et al.: Johns Hopkins Univ. Press.
- Sinclair, Barbara (1999): Dilemmas and Opportunities of Legislative Leadership in a Non-Parliamentary System: The US case. In: *The Journal of Legislative Studies* 5 (3-4), S. 283–302.
- Sinclair, Barbara (2000): Republican House Majority Party Leadership in the 104th and 105th Congress: Innovation and Continuity. In: William T. Bianco (Hg.): Congress on display, Congress at work. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 139–166.
- Soikkanen, Timo (1984): The Development of Political Parties. An Introduction and Overview. In: Juhani Mylly und R. Michael Berry (Hg.): Political parties in Finland. Essays in history and politics. Turku, Finland: Dept. of Political History, University of Turku (Political history. C, 21), S. 29–34.
- Speich, Mark (2005): Politische Führung – Zu einem vernachlässigten Faktor erfolgreicher Reformen. In: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.): Mut zur Führung – Zumutungen der Freiheit. Wie wahrheitsfähig ist die Politik?: 23. Sinclair-Haus-Gespräch; Bad Homburg v. d. Höhe, 12. – 13. November 2004. Bad Homburg v. d. Höhe: Herbert-Quandt-Stiftung, S. 66–70.
- Stecker, Christian (2011): Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente. In: *Politische Vierteljahrsschrift* 52 (3), S. 424–447.
- Steffani, Winfried (1973): Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation. In: Winfried Steffani (Hg.): Parlamentarismus ohne Transparenz. 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verl., S. 17–47.
- Steffani, Winfried (Hg.) (1973): Parlamentarismus ohne Transparenz. 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verl.
- Steffani, Winfried (1979): Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westl. Demokratien. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Steffani, Winfried (1988): Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag. In: Uwe ThaySEN, Roger H. Davidson und Robert G. Livingston (Hg.): US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 260–280.
- Steffani, Winfried; Gabriel, Jens-Peter (1991): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Opladen: Leske + Budrich.
- Steffani, Winfried; ThaySEN, Uwe (Hg.) (1995): Demokratie in Europa. Zur Rolle der Parlamente. Unter Mitarbeit von Kristin Bergmann. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steinle, Claus (1995): Führungsdefinitionen. In: Alfred Kieser, Gerhard Reber und Rolf Wunderer (Hg.): Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre. Handwörterbuch der Führung. Unter Mitarbeit von zahlreichen Fachgelehrten und Exxperten aus Wissenschaft und Praxis. 2. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 523–533.
- Stogdill, Ralph Melvin (1958): Leadership, Membership and Organization. In: C.G. Browne und Thomas S. Cohn (Hg.): The Study of Leadership. Danville: The Interstate Printers and Publishers, S. 31–40.
- Stoiber, Michael (2008): Politische Führung und Vetospieler: Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht. In: Everhard Holtmann (Hg.): Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis governementalen Handelns. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–57.
- Strahan, Randall (2007): Leading representatives. The agency of leaders in the politics of the U.S. House. Baltimore: Johns Hopkins University Press (Interpreting American politics).
- Strangio, Paul; Hart, Paul 't; Walter, James (2013): Prime Ministers and the Performance of Public Leadership. In: Paul Strangio, Paul 't Hart und James Walter (Hg.): Understanding prime-ministerial performance. Comparative perspectives. Oxford: Oxford University Press, S. 1–28.
- Strangio, Paul; Hart, Paul 't; Walter, James (Hg.) (2013): Understanding prime-ministerial performance. Comparative perspectives. First edition. Oxford: Oxford University Press.
- Straßenberger, Grit (2012): Politische Führung bei Robert Michels, Max Weber und Joseph Schumpeter. In: Harald Bluhm (Hg.): Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens. Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 192–213.
- Strohmeier, Gerd (2011): Westminster im Wandel. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (4), S. 32–40.
- Strom, Kaare (1995): Parliamentary Government and Legislative Organisation. In: Herbert Döring (Hg.): Parliaments and majority rule in western Europe. Frankfurt, New York: Campus; St. Martin's Press, S. 51–82.

- Strom, Kaare (2003): Parliamentary Democracy and Delegation. In: Kaare Strom, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hg.): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press, S. 55–106.
- Strom, Kaare; Müller, Wolfgang C. (2009): Parliamentary democracy, agency problems and party politics. In: Daniela Giannetti und Kenneth Benoit (Hg.): *Intra-party politics and coalition governments*. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 56), S. 25–49.
- Strom, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (Hg.) (2003): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sturm, Roland (2009): *Politik in Großbritannien*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Sutinen, Teija (2016): SDP:n eduskuntaryhmässä kuohuu – ryhmä raivostui puheenjohtaja Lindtmanin toimintatavoista. In: *Helsingin Sanomat* 27.10.2016. Online verfügbar unter: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1477548433783> (28.10.2016).
- Syal, Rajeev: The Conservative/DUP deal: what it says and what it means. In: *The Guardian*, 26.6.2017. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/26/the-conservative-dup-deal-what-it-says-and-what-it-means> (5.12.2017).
- Sydow, Gernot; Jooß, Hendrik (2017): „Her Majesty’s Opposition“: Eine Institution ohne Macht? Rechte der parlamentarischen Opposition in Großbritannien. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (3), S. 535–556.
- Tafertshofer, Alois (1980): Führung und Gruppe. In: Julius Morel, Tamás Meleghy, Max Preglau und Dorothea Huber (Hg.): *Führungsforschung. Kritische Beiträge*. Göttingen, Toronto, Zürich: Verlag für Psychologie Hogrefe, S. 11–40.
- The Scottish Parliament (2016): Devolved and Reserved Matters. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.scot/visitandlearn/Education/18642.aspx> (20.10.2016).
- The Smith Commission (2014): Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament. Online verfügbar unter: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20151202171017/http://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/The_Smith_Commission_Report-1.pdf (20.10.2016).
- Thomas, Graham P. (2007): United Kingdom: The Prime Minister and Parliament. In: Nicholas D. J. Baldwin (Hg.): *Executive leadership and legislative assemblies*. London [et al.]: Routledge, S. 4–37.
- Thompson, Louise (2013): More of the Same or a Period of Change? The Impact of Bill Committees in the Twenty-First Century House of Commons. In: *Parliamentary Affairs* 66 (3), S. 459–479. DOI: 10.1093/pa/gss016.
- Thompson, Louise (2014): Evidence taking under the microscope: How has oral evidence affected the scrutiny of legislation in House of Commons committees? In: *British Politics* 9 (4), S. 385–400. DOI: 10.1057/bp.2014.2.

- Tsebelis, George (2002): Veto players. How political institutions work. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Tucker, Robert C. (1992): Politics as Leadership. In: Anthony Mughan und Samuel C. Patterson (Hg.): Political leadership in democratic societies. Chicago: Nelson-Hall Publishers (Nelson-Hall series in political science), S. 29–43.
- Turpin, Colin; Tomkins, Adam (2007): British Government and the Constitution. Text and Materials, Cambridge: Cambridge University Press.
- Uhr, John (2011): Parliamentary Oppositional Leadership. In: John Kane, Haig Patapan und Paul 't Hart (Hg.): Dispersed democratic leadership. Origins, dynamics, and implications. Oxford: Oxford University Press, S. 59–81.
- van Evera, Stephen (1997): Guide to methods for students of political science. 8. printing. Ithaca: Cornell Univ. Press (Cornell paperbacks).
- Valtioneuvosto (2016a): Pääministeri Juha Sipilän hallitus. Online verfügbar unter: <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerit> (20.10.2016).
- Valtioneuvosto (2016b): Hallitukset ja ministerit vuodesta 1917. Online verfügbar unter: <http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit> (20.10.2016).
- Venho, Tomi (2014): Eduskuntaryhmät ja puoluerahoituksen julkisuus. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus, S. 109–118.
- Vennesson, Pascal (2008): Case Studies and process-tracing: theories and practices. In: Donatella Della Porta und Michael Keating (Hg.): Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 223–239.
- Vesa, Juhu (2013): Päätöksenteon julkisuus Suomen konsensus-järjestelmässä: tapaustutkimus valtion tuottavuus-ohjelmasta. In: *Politiikka* 55 (1), S. 3–20.
- Wahlke, John C.; Eulau, Heinz; Buchanan, William; Ferguson, Leroy C. (Hg.) (1962): The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior. New York, London: John Wiley and Sons.
- Wahlke, John C.; Ferguson, Leroy C. (1962): Rules of the game. In: John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan und Leroy C. Ferguson (Hg.): The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior. New York, London: John Wiley and Sons, S. 141–169.
- Waldner, Georg (2013): William Jefferson Clinton. A People's President. Eine Leadership-Studie, Wien: Lit Verlag.
- Walker, Peter (2017): DUP sees 'very good' chance of Tory deal after winning big concessions. In: The Guardian, 22.6.2017. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/22/dup-sees-very-good-chance-of-tory-deal-after-winning-big-concessions> (5.12.2017).
- Walter, Franz (1997): Führung in der Politik. Am Beispiel sozialdemokratischer Parteivorsitzender. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7 (4), S. 1287–1336.

- Wasner, Barbara (1998): Parlamentarische Entscheidungsfindung. Einblicke in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung. 1. Aufl. Passau: Rothe.
- Watt, Nicholas (2015): Tax credits vote: PM accuses Lords of breaking constitutional convention. In: The Guardian. Online verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/money/2015/oct/26/tax-credit-cuts-halted-as-lords-vote-to-protect-low-income-earners> (21.10.2016).
- Watts, Duncan (2006): British government and politics. A comparative guide. Edinburgh: Edinburgh University Press (Politics study guides).
- Weaver, R. Kent; Rockman, Bert A. (1993): Assessing the Effects of Institutions. In: R. Kent Weaver und Bert A. Rockman (Hg.): Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad. Washington, D.C.: Brookings Institution, S. 1–41.
- Weaver, R. Kent; Rockman, Bert A. (Hg.) (1993): Do Institutions Matter? Government capabilities in the United States and abroad. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Webb, Paul (2000): The modern British party system. London: Sage Publications.
- Webb, Paul (2010), Unterhauswahl 2010. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 60 (49), S. 7–14.
- Webb, Paul; Fisher, Justin (1999): The Changing British Party System: Two-Party Equilibrium or the Emergence of a Moderate Pluralism? In: David Broughton und Mark Donovan (Hg.): Changing Party Systems in Western Europe, London/New York, S. 8–29.
- Weber, Max (1992): Politik als Beruf. Stuttgart: Philipp Reclam jun.
- Weber, Max (2005): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie; zwei Teile in einem Band. Frankfurt am Main, Affoltern a.A: Zweitausendeins; Buch 2000.
- Weingast, Barry R. (1996): Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): A new handbook of political science. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 167–190.
- Westinen, Jussi (2014): True Finns: A Shock for Stability? Testing the Persistence of Electoral Geography in Volatile Elections. In: *Scandinavian Political Studies* 37 (2), S. 123–148.
- Westinen, Jussi (2015): Cleavages – Dead and Gone? An Analysis of Cleavage Structure and Party Choice in Contemporary Finland. In: *Scandinavian Political Studies* 38 (3), S. 277–300.
- Wheare, K. C. (1968): Legislatures. 2. Aufl. London [et al.]: Oxford University Press (Oxford Paperbacks University Series, 29).
- Wiberg, Matti (1994a): Introduction. In: Matti Wiberg (Hg.): Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends. Jyväskylä: The Finnish Political Association, S. 9–18.

- Wiberg, Matti (Hg.) (1994b): Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends. Jyväskylä: The Finnish Political Association.
- Wiberg, Matti (1994c): To keep the Government on its toes. Behavioural Trends in Parliamentary Questioning in Finland 1945-1990. In: Matti Wiberg (Hg.): Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends. Jyväskylä: The Finnish Political Association, S. 103–200.
- Wiberg, Matti (2000): The partyness of the Finnish Eduskunta. In: Knut Heidar und Ruud Koole (Hg.): Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors. London, New York: Routledge (Routledge/ECPR studies in European political science, 13), S. 161–176.
- Wiberg, Matti (2009): Veto Players in Legislative Games: Fake and Real. In: Steffen Ganghof, Christoph Hönnige, Christian Stecker und Herbert Döring (Hg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospiele. Festschrift für Herbert Döring. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 41–51.
- Wiberg, Matti (2011): Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien yhteistoimintasäännöt. In: *Politiikka* 53 (4), S. 321–322.
- Wiberg, Matti (2014a): Eduskunta hallituksen valvojana: kansanedustajat ovat kyselevinään ja ministerit ovat vastaavinaan. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla. Helsinki: Gaudeamus, S. 203–225.
- Wiberg, Matti (2014b): Puolueyhät eduskunnassa. In: Tapio Raunio und Matti Wiberg (Hg.): Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdolla. Helsinki: Gaudeamus, S. 163–183.
- Wiberg, Matti; Koura, Antti (1994): The Logic of Parliamentary Questioning. In: Matti Wiberg (Hg.): Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends. Jyväskylä: The Finnish Political Association, S. 19–43.
- Wiendieck, Gerd; Wiswede, Günter (Hg.) (1990): Führung im Wandel. Neue Perspektiven für Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart: F. Enke.
- Wildavsky, Aaron (1989): A Cultural Theory of Leadership. In: Bryan D. Jones (Hg.): Leadership and politics. New perspectives in political science. Lawrence, Kan: University Press of Kansas, S. 87–113.
- Willemse, Roger (2014): Das Hohe Haus. Ein Jahr im Parlament. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Wiswede, Günter (1990): Führungsforschung im Wandel. In: Gerd Wiendieck und Günter Wiswede (Hg.): Führung im Wandel. Neue Perspektiven für Führungsforschung und Führungspraxis. Stuttgart: F. Enke, S. 1–38.
- Worthy, Benjamin (2014): A Powerful Weapon in the Right Hands? How Members of Parliament have used Freedom of Information in the UK. In: *Parliamentary Affairs* 67 (4), S. 783–803. DOI: 10.1093/pa/gss091.

- Wren, J. Thomas (2007): Inventing leadership. The challenge of democracy. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar (New horizons in leadership studies).
- Wright, Tony (2010): What are MPs for? In: *The Political Quarterly* 81 (3), S. 298–308.
- Wright, Tony (2013): British politics. A very short introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Yammarino, Francis J.; Bass, Bernard M. (1991): Person and Situation Views of Leadership: A Multiple Levels of Analysis Approach. In: *The Leadership Quarterly* 2 (2), S. 121–139.
- Youngs, Raymond; Thomas-Symonds, Nicklaus (2013): The Problem of the 'Lame Duck' Government: A Critique of the Fixed-term Parliaments Act. In: *Parliamentary Affairs* 66 (3), S. 540–556.
- Yukl, Gary A. (1994): Leadership in organizations. 3. Auflage. London: Prentice-Hall International.
- Z'Graggen, Heidi (2009): Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich. Bern et al.: Haupt (Berner Studien zur Politikwissenschaft, 19).
- Zimmer, Annette; Jankowitsch, Regina (Hg.) (2008): Political leadership. Annäherungen aus Wissenschaft und Praxis. Berlin, München, Brüssel: polispHERE.

