

Parlamentarisches Führungspersonal aus Sicht der Abgeordneten: Die askriptive Macht der Fraktionsvorsitzenden im Deutschen Bundestag

Danny Schindler

1. Fraktionsvorsitzende im Bundestag: ein immer noch kaum bestelltes Forschungsfeld

Wie alle Großorganisationen sind Parlamente zur Bewahrung ihrer Handlungs- und Funktionsfähigkeit auf Führungsstrukturen angewiesen. Nirgendwo hat sich ein innerparlamentarischer „Naturzustand“ etablieren können¹, in dem Führung permanent ad hoc aus einem freien Spiel der Kräfte resultiert. Nichts anderes gilt für die Fraktionen, die binnenplurale Kollektivgebilde mit fachlich und hierarchisch gegliederten Organisationsstrukturen darstellen. *Suzanne S. Schüttemeyer* gebührt das Verdienst, eine der ersten politikwissenschaftlichen Monographien zur Organisation und Funktionsweise der Fraktionen im Deutschen Bundestag vorgelegt und damit die Parlamentarismusforschung neu auf diesen zentralen Untersuchungsgegenstand ausgerichtet zu haben.² Zugleich ist ihre Habilitationsschrift eine von nur sehr wenigen Studien, die sich der Fraktionsvorsitzenden annimmt – unter anderem durch eine Untersuchung ihrer Stellung innerhalb der Fraktionshierarchie sowie ihrer Amtsdauer.³ Es verwundert aber, dass die Politikwissenschaft der Rolle und Steuerungsmöglichkeiten von Fraktionsführern im Bundestag bisher erstaunlich wenig Aufmerksamkeit gewidmet hat.⁴ Immerhin stehen diese an der Spitze der zentralen Akteure innerhalb der verfassungsrechtlich und demokratietheoretisch wichtigsten politischen Institution des parlamentarischen Regierungssystems. Wenngleich Führungsleistungen in der Regel kollektiv erbracht werden, sind die Vorsitzenden doch innerhalb ihrer Führungsteams her-

1 Gary W. Cox, *The Organization of Democratic Legislatures*, in: Barry R. Weingast / Donald A. Wittman (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford / New York 2006, S. 141 – 161, S. 141.

2 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997*. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

3 Vgl. ebenda, S. 81 ff.

4 Die Bundestagsforschung hat zwar den fraktionellen Führungsprozess in mancher Hinsicht erhellt. Vgl. etwa *Thomas Saalfeld*, *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*, Opladen 1995; *Werner J. Patzelt*, *Party Cohesion and Party Discipline in German Parliaments*, in: *The Journal of Legislative Studies*, 9. Jg. (2003), H. 4, S. 102 – 115; *Michael Eilfort*, *Politische Führung in der CDU/CSU-Fraktion. Beratung und Information des Fraktionsvorsitzenden*, in: *Gerhard Hirscher / Karl-Rudolf Korte* (Hrsg.), *Information und Entscheidung, Kommunikationsmanagement der politischen Führung*, Wiesbaden 2003, S. 93 – 121; *Helmar Schöne*, *Steuerung und Fraktionsmanagement von Regierungsfractionen*, in: *Karl-Rudolf Korte / Timo Grunden* (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2013, S. 381 – 389. Mit systematischen mikroanalytischen Studien zu den Fraktionsspitzen kann die Disziplin aber nicht aufwarten. Erklärungsfaktoren für die Vernachlässigung der Vorsitzenden mögen sein, dass viele Aspekte ihres Handelns in den schwer erforschbaren Bereich des Informalen fallen und hohe Zugangshürden bei den Amtsinhabern selbst bestehen. Hinzu kommt, dass die seit dem wegweisenden Beitrag von *Ludger Helms*, *Politische Führung*“ als politikwissenschaftliches Problem, in: *PVS*, 41. Jg. (2000), H. 3, S. 411 – 434, durchaus umtriebige Führungsforschung weitgehend auf das Thema „executive leadership“ konzentriert ist.

ausgehoben: „In many ways, then, the chairman personifies power and leadership in the [parliamentary party] group.“⁵

An dieser Stelle kann kein parlamentarismustheoretischer Problemaufriss zum kaum bestellten Forschungsfeld der Fraktionsvorsitzenden geliefert werden. Stattdessen wird ein Teilaspekt ihrer Steuerungsmöglichkeiten beleuchtet, nämlich die ihnen von der primären Bezugsgruppe der Geführten zugeschriebene, hier als askriptiv bezeichnete Macht.⁶ Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass fraktionelle Willensbildungsprozesse (auch) machtmittelt ablaufen, Einflusschancen also ungleich verteilt sind. Auch in Urteilen von Abgeordneten, die den innerfraktionellen Entscheidungsprozess aus eigener Führungsbeteiligung kennen, spiegelt sich dies wider: Das „höchste Establishment“ einer Fraktion ist „weder der Fraktionsvorstand noch ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender noch deren Summe“, „sondern [verkörpert] sich im Fraktionsvorsitzenden, dessen Möglichkeiten weit über dem liegen, was seine Stellvertreter tun oder erreichen können“⁷.

Steuerungskapazitäten werden der Führung einerseits zugebilligt, denn diese hat sicherzustellen, dass das Kollektivgut Fraktionsgeschlossenheit trotz innerfraktioneller Koordinationsprobleme und Konflikte ausreichend hergestellt wird. In diesem Sinne tragen Machtunterschiede zur Leistungsfähigkeit von Organisationen bei und sind legitim. Andererseits wohnen Delegationsbeziehungen Risiken inne, worauf etwa Principal-Agent-Ansätze hinweisen: Danach betraut ein Prinzipal (in diesem Falle die Fraktion) einen Agenten (Fraktionsvorsitzenden) mit einer Aufgabe und überträgt Befugnisse für deren Erfüllung. Aufgrund von Informationsasymmetrien können Agenten aber nicht vollständig kontrolliert werden und dadurch vorhandene Handlungsspielräume zur Durchsetzung eigener, nicht im Interesse des delegierenden Prinzipals (Fraktion) liegender Ziele nutzen.⁸

Diesen Annahmen steht ein unzulänglicher Forschungsstand gegenüber: Die mit dem Amt verbundenen Einflussmöglichkeiten wurden bisher allenfalls beiläufig und kursorisch behandelt. Grundsätzlich gehört die Machtthematik zu den immer wieder in Erinnerung zu rufenden Grundfragen der Politikwissenschaft.⁹ Speziell mit Blick auf die Fraktionsvorsitzenden verdienen Fragen nach Ausmaß und Legitimation sowie den Mechanismen und

5 *Torben K. Jensen*, Party Cohesion, in: *Peter Esaiasson / Knut Heidar* (Hrsg.), *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Columbus 2000, S. 210 – 236, S. 215.

6 Der Begriff Steuerung wird als Sammelbegriff für die von der Fraktions Spitze ausgehenden Einflussmöglichkeiten auf den politischen Willensbildungsprozess der Fraktion verstanden; die empirisch-analytisch schwer fassbaren Begriffe Macht und Einfluss werden synonym verwendet. Vgl. hierzu *Gianfranco Pasquino*, Power, in: *Bertrand Badie / Dirk Berg-Schlosser / Leonardo Morlino* (Hrsg.), *International Encyclopedia of Political Science*, Thousand Oaks 2011, S. 2099 – 2109; *André Brodocz*, Max Webers Spiegelkabinett der Macht, in: *ders. / Stefanie Hammer* (Hrsg.), *Variationen der Macht*, Baden-Baden 2012, S. 9 – 24. Eine weiterführende Studie hätte den Steuerungs- und Machtbegriff aber zu spezifizieren.

7 *Martin Hirsch*, Diktatur des Establishments? Zur Willensbildung in der Fraktion, in: *Emil Hübnner / Heinrich Oberreuter / Heinz Rausch* (Hrsg.), *Der Bundestag von innen gesehen*, München 1969, S. 83 – 93, S. 83.

8 Vgl. für die entsprechende Principal-Agent-Perspektive etwa *Terry M. Moe*, The New Economics of Organization, in: *American Journal of Political Science*, 28. Jg. (1984), H. 4, S. 739 – 777, S. 756.

9 Vgl. *Michael T. Greven*, Macht, Herrschaft und Legitimität. Eine Erinnerung der Politologen an die Grundfragen ihrer Disziplin, in: *Hans-Hermann Hartwich* (Hrsg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Wiesbaden 1985, S. 143 – 147.

Folgen politischer Macht allein deswegen mehr Aufmerksamkeit, weil die Amtsinhaber im Führungsprozess recht selten als eigeninteressefreie, nicht-opportunistische Makler agieren dürften, zugleich aber einen wesentlichen Beitrag zur Handlungsfähigkeit ihrer Fraktionen leisten. Als Ausgangspunkt eines Untersuchungsprogramms zu den Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsführer im Deutschen Bundestag stellen sich zwei Fragen: Was bedeutet eine mögliche Machtzuschreibung an die Vorsitzendenposition? Und wie viel Macht attribuieren Bundestagsabgeordnete diesem Führungsamt tatsächlich?

2. Methoden der Machtvermessung und Datenbasis der Untersuchung

Zum Befund, dass eine systematische Beschäftigung mit den Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsführer bisher ausgeblieben ist, tragen auch Probleme der empirischen Messbarkeit bei. Grundlegend lassen sich zunächst zwei analytische Herangehensweisen unterscheiden, die vor je eigenen methodischen Schwierigkeiten stehen. Erstens können konkrete Entscheidungsprozesse im Stile einer Politikfeldanalyse detailliert und kontextsensibel beleuchtet werden. Entsprechende Studien unterliegen allerdings einer gewissen Willkür bei der Auswahl der Entscheidungsprozesse.¹⁰ Erschwert wird die Analyse zudem dadurch, dass Akteure die Positionen und potentiellen Reaktionen ihrer Mit- und Gegenspieler oftmals vorausseilend berücksichtigen, so dass Konflikte nicht offen zu Tage treten müssen. Über diese Antizipation hinaus wäre die der Entscheidungssituation vorangehende informale Kommunikation zu beachten. Welche (Ausgangs-)Präferenzen bestehen und auf welche Weise Verhaltensänderungen kausal zustande kommen, ist daher kaum oder nur mit sehr großem Aufwand nachzuweisen.

Zweitens kann generell nach den Steuerungsinstrumenten des Amtes gefragt werden. Dies zielt auf die Möglichkeiten der Einflussausübung (potentielle Macht der Positionsrolle) und nicht die in einem konkreten Fall tatsächlich realisierte Steuerung (aktualisierte Macht eines Amtsinhabers). Mit der mangelnden Kontextsensibilität geht jedoch die Gefahr einer Machtüberschätzung einher. Welche Steuerungspotentiale wann und wie genutzt werden (können), hängt letztlich von vielfältigen personellen und situativen Faktoren ab, so dass Kenntnisse zum „Besitz“ von Einflussinstrumenten noch wenig über Zweck, Art und Wirkung ihres Einsatzes aussagen.¹¹ Der Umstand, dass eher die strukturellen Möglichkeiten der Positionsrolle und nicht primär Personen und Situationen in den Blick geraten, kann aber auch als Vorteil begriffen werden, weil die Aufmerksamkeit dadurch stärker auf beständige Machtverhältnisse gelenkt wird.

Der bisherige Forschungsstand und die begrenzten Untersuchungsmöglichkeiten einer detaillierten Einflussanalyse sprechen für die zuletzt genannte Herangehensweise. Diese erscheint auch in einer sequentiellen Perspektive gewinnbringend, weil damit empirisch und analytisch der Boden für mögliche Einzelfallstudien bereitet werden kann. Trotz des

10 Vgl. *Stefan Hradil*, Die Erforschung der Macht, Stuttgart 1980, S. 79. Zu beachten wäre auch der empirisch schwer erforschbare Bereich der Nicht-Entscheidungen, wenn also Konfliktthemen gar nicht das Stadium der Diskussion oder Abstimmung erreichen. Vgl. hierzu *Peter Bachrach / Morton S. Baratz*, Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, in: *American Political Science Review*, 57. Jg. (1963), H. 3, S. 632 – 642.

11 Vgl. *Stefan Hradil*, a.a.O. (Fn. 10), S. 36 f.

abstrakten Zugangs sollten mögliche Rahmenbedingungen, Restriktionen und Risiken der Einflussausübung aber berücksichtigt werden.

Eine weiterführende methodische Frage betrifft die Art der Informationsgewinnung. Anstelle der Möglichkeit, Politikwissenschaftler oder (Parlaments-)Journalisten als Experten zu befragen¹², wird hier dafür plädiert, die Machtposition eines Führungsakteurs durch eine Befragung der von ihm Geführten zu evaluieren. Deren Einschätzungen sind schon deswegen aufschlussreich, weil Macht ein relationales Phänomen darstellt, also primär als Beziehung zwischen einem Machttträger und (mindestens) einem anderen Akteur als Machtadressaten fassbar wird.¹³ Dem Beziehungskonzept – „no power holder without power subject, no leader without disciples“¹⁴ – ist vorliegend also durch den Bezug zur Fraktion und eine Befragung ihrer Mitglieder Rechnung zu tragen. Vor allem aber spricht für diese Vorgehensweise, dass Bundestagsabgeordnete als „alltagspraktische Experte[n]“¹⁵ und „gut platzierte Beobachter“¹⁶ für von außen kaum durchschaubare Phänomene der Vorsitzendenmacht fungieren.

Im Rahmen eines DFG-geförderten Forschungsprojektes zur Wahlkreisarbeit in Deutschland und Frankreich¹⁷ wurden Leitfadeninterviews mit 67 Bundestagsabgeordneten der 17. Wahlperiode durchgeführt, in deren allgemeinem Frageteil auch die Macht der Fraktionsvorsitzenden thematisiert wurde. Gewonnen wurde das Forschungssample in einem systematischen Auswahlverfahren auf der Basis von 19 Wahlkreis- und Abgeordnetenmerkmalen. Einer Generalisierung der Befunde steht insofern entgegen, dass die Auswahl nicht als Zufallsstichprobe erfolgte. Um aussagekräftige Befunde dürfte es sich aber dennoch handeln, denn die Verteilung der abgeordnetenbezogenen Auswahlkriterien (Parteilugehörigkeit, Seniorität, Mandatstyp, Mitgliedschaft im Fraktionsvorstand, Geschlecht etc.) im Sample entspricht jener des 17. Deutschen Bundestags.¹⁸

Für die Untersuchung der askriptiven Macht der Vorsitzenden wurde eine generalisierende Fragestellung gewählt: „Wie viel Macht haben die Fraktionsvorsitzenden in Ihrer Fraktion, um politische Prozesse zu gestalten und Inhalte durchzusetzen?“ Wie jeder Fragewortlaut ist auch dieser mit Problemen konfrontiert. An erster Stelle zu nennen ist, dass der sprachliche Referenzrahmen des Begriffes Macht offen bleibt; nicht zuletzt wird auch in der

12 Vgl. etwa Eoin O'Malley, The Power of Prime Ministers: Results of an Expert Survey, in: International Political Science Review, 28. Jg. (2007), H. 1, S. 7 – 27.

13 Vgl. Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980, S. 38.

14 Jacobus A. A. van Doorn, Sociology and the Problem of Power, in: Sociologia Neerlandica, 1. Jg. (1962/1963), S. 3 – 51, S. 8.

15 Werner J. Patzelt, Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau 2003, S. 153.

16 Robert A. Dahl, Die politische Analyse, München 1973, S. 54.

17 CITREP: Citizens and Representatives in France and Germany. Vgl. zum Projektdesign und zur Erhebung der Daten, die in den Jahren 2011 und 2012 stattfand: Oscar W. Gabriel / Eric Kerrouche / Suzanne S. Schüttemeyer (Hrsg.), Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs, Cham 2018.

18 Vgl. Oscar W. Gabriel / Eric Kerrouche / Suzanne S. Schüttemeyer / Sven T. Siefken, Introduction: Political Representation in France and Germany, in: Oscar W. Gabriel / Eric Kerrouche / Suzanne S. Schüttemeyer, a.a.O. (Fn. 17), S. 1 – 58, S. 11. Siehe hierzu auch die thematischen Beiträge in Heft 3/2013 der ZParl.

Wissenschaft die mangelnde Trennschärfe des Machtkonzepts beklagt.¹⁹ Das gilt aber ebenso für mögliche Alternativformulierungen wie Einfluss oder Steuerungsfähigkeit, die in der Forschung bisweilen verwendet werden.²⁰ Vorzugswürdig erscheint der Machtterminus, weil er – auch aufgrund seiner negativen Konnotationen – als bedeutungsstärkerer Begriff aufgefasst werden kann, der zugleich auch im politischen Bereich (zumindest als polemischer Kampfbegriff) gebräuchlich ist. Er entspricht insofern am ehesten der Anforderung, eine Frage nah an der „Sprache der Befragten“ zu formulieren. Dass er diesen alltagssprachlich bekannt und hinreichend verständlich war, zeigt sich auch darin, dass es in keinem der zahlreichen Interviews eine Nachfrage oder Anmerkung hierzu gab, der Begriff also faktisch akzeptiert wurde.

Zweitens bleibt zunächst offen, wie die Befragten die Formulierung „viel“ verstehen. Alternativ könnte allgemein gefragt werden, „wer“ in der Fraktion mächtig ist. Der Aussagegehalt der Antworten wäre aufgrund der nominalen Einschätzungen allerdings begrenzt. Eine zweite Möglichkeit böte die Vorgabe von Antwortkategorien in einer geschlossenen Frage. Dies erleichterte die Auswertung und ermöglichte Vergleiche, wenn weitere Positionen abgefragt würden. Dagegen spricht aber einerseits, dass geschlossene Fragen meist auf Ablehnung bei politischen Akteuren stoßen und zu weniger umfassenden Antworten führen.²¹ Andererseits stünde die Antwortvorgabe auch vor demselben Problem der begrifflichen Operationalisierung.²² Als Mittelweg wurden die Befragten daher um eigene Einschätzungen zum Ausmaß der Vorsitzendenmacht gebeten. Dies erwies sich als gewinnbringend, weil die Antworten bei der Auswertung eine ordinale Kodierung ermöglichten und im Rahmen der Einlassungen zudem qualifizierende Informationen (zu Machtressourcen und Kontextfaktoren) geliefert wurden. Generell bleibt bei entsprechenden Fragestellungen offen, welchen Vergleichsstandard die Interviewten für ihre Einschätzung nutzen.²³ In etlichen Fällen kam es allerdings zu eigenständigen Vergleichen mit anderen Führungspositionen, die eine die Aussagekraft erhöhende komparative Einordnung gestatten.

Methodisch zu problematisieren ist, drittens, dass in der generalisierenden Frage nach den Vorsitzenden und nicht dem aktuellen Amtsinhaber gefragt wurde. Dies begründet sich damit, dass nicht individuelle Rollenträger und deren Eigenschaften, sondern die Positions-

19 Vgl. *Gianfranco Pasquino*, a.a.O. (Fn. 6); *André Brodacz*, a.a.O. (Fn. 6). Im Interviewmaterial gab es hierfür zwar keine Anhaltspunkte, sehr unterschiedliche Begriffsverständnisse bei den Interviewten würden aber die Zuverlässigkeit und Validität des Befragungsverfahrens vermindern.

20 *Christopher Z. Mooney*, Explaining Legislative Leadership Influence: Simple Collective Action or Conditional Explanations?, in: *Political Research Quarterly*, 66. Jg. (2013), H. 3, S. 559 – 571, S. 560, etwa weist auf die Definitions- und Operationalisierungsschwierigkeiten des von ihm genutzten Begriffes „Einfluss“ hin.

21 Vgl. *Joel D. Aberbach* / *Bert A. Rockman*, Conducting and Coding Elite Interviews, in: *Political Science and Politics*, 35. Jg. (2002), H. 4, S. 673 – 676, S. 674.

22 Beispiele für eine entsprechende Vorgehensweise finden sich bei *Richard A. Clucas*, The Contract with America and Conditional Party Government in State Legislatures, in: *Political Research Quarterly*, 62. Jg. (2009), H. 2, S. 317 – 328; *James C. Battista*, Formal and Perceived Leadership Power in U.S. State Legislatures, in: *State Politics & Policy Quarterly*, 11. Jg. (2011), H. 1, S. 102 – 118; *Christopher Z. Mooney*, a.a.O. (Fn. 20). Die dort für verschiedene Akteure verwendete Frage ist auf einer siebenstufigen Skala mit den Endpunkten „no influence“ und „dictates policy“ zu beantworten. Meist zielt das Fragedesign darauf ab, die erfragten Einschätzungen anschließend als metrisch skalierte Variable in die multivariate Analyse einfließen zu lassen.

23 Vgl. *James C. Battista*, a.a.O. (Fn. 22), S. 106.

rolle im Blickfeld der Untersuchung steht. Eine Vermischung von Inhaber und Amt, das heißt von Macht als individuellem und strukturellem Attribut, in der Bewertung ist aber nicht ganz auszuschließen.²⁴ Zumal wenn bisher nur ein Vorsitzender erlebt wurde, können die Einschätzungen der Befragten auch nur auf die aktuellen Amtsinhaber abstellen.

Es ist offensichtlich, dass kein Königsweg der Machtermittlung existiert.²⁵ Als Vorteil des gewählten Verfahrens ist vor allem zu betrachten, dass Fraktionsmitglieder selbst befragt werden, und zwar einerseits als Experten für den Führungsprozess, andererseits als Geführte und Machtadressaten. *Christopher Z. Mooney* hat für Abgeordnetenbefragungen zurecht festgestellt: „Indeed, lawmakers’ individual-level perceptions of their leaders’ influence is probably the most direct and valid indicator yet used [...] to assess how much control a given leader has over the legislative process in his or her chamber.“²⁶

3. Machtbeurteilung und Steuerungsressource: Der hybride Status askriptiver Macht

Bei jeder Befragung kann eingewandt werden, dass lediglich subjektive Wahrnehmungen erhoben werden, denen die „tatsächlichen Machtverhältnisse“ nicht entsprechen müssen. Auch wenn die Fraktionsmitglieder „gut platzierte Beobachter“²⁷ darstellen, können sie die Vorsitzendenmacht falsch einschätzen und vor allem überschätzen. Nicht verkannt werden darf allerdings, dass die vorgeschlagene Erhebungsmethode einer sozialkonstruktivistischen Herangehensweise entspricht: Macht ist dabei ein von der Wahrnehmung der Geführten abhängiges soziales Konstrukt, das – am deutlichsten im Falle einer überschätzenden Fehlinterpretation – tatsächliche Macht für Führungsakteure erzeugen kann.

Ganz im Sinne des *Thomas*-Theorems, wonach als real definierte Situationen auch in ihren Konsequenzen real sind²⁸, ist der „bloße Ruf von Macht“²⁹ insofern folgenreich, als mit ihm antizipatorische Anpassungen einhergehen können. Dies macht die psychologische Wirkung der von den Machtadressaten zugeschriebenen Macht aus: Die Konfrontation mit einem als mächtig eingestuftem Akteur wird weniger riskiert, weil dieser im Verdacht steht, sich im Konfliktfall durchzusetzen.³⁰ Ins Blickfeld geraten also auch konfliktfreie oder -arme Machterscheinungen. Nicht nur kann die zugeschriebene Macht Wirkung entfalten, ohne dass ein wie auch immer geartetes Einflussinstrument Anwendung findet. Macht kommt einem Akteur auch zu, wenn die Beurteilenden „total im Irrtum“ sind über die Existenz eines Machtmittels oder die Bereitschaft, dieses einzusetzen.³¹ *Edward Crowe*

24 Auch dies gilt allgemein für umfragebasierte Herangehensweisen; vgl. ebenda, S. 104. In den in Fußnote 22 genannten Studien zu einzelstaatlichen Legislativen in den USA kommt als Schwierigkeit hinzu, dass teilweise parlamentarische Amtszeitbeschränkungen („term limits“) existieren, der Erfahrungsschatz selbst erlebter Führung also institutionell beschränkt ist.

25 Vgl. *Stefan Hradil*, a.a.O. (Fn. 10), S. 137; *James C. Battista*, a.a.O. (Fn. 22), S. 102.

26 *Christopher Z. Mooney*, a.a.O. (Fn. 20), S. 560.

27 *Robert A. Dahl*, a.a.O. (Fn. 16), S. 54.

28 Vgl. *William I. Thomas*, Person und Sozialverhalten, Neuwied 1965, S. 114.

29 *Thomas Hobbes*, *Leviathan*. Erster und zweiter Teil, Stuttgart 1986 [1651], S. 80.

30 Vgl. auch *Werner J. Patzelt*, a.a.O. (Fn. 15), S. 40.

31 *Robert A. Dahl*, a.a.O. (Fn. 16), S. 61 f. Auch im Bereich der Internationalen Beziehungen wird auf die Wirksamkeit einer potentiell fälschlichen Machtzuschreibung an andere Staaten verwiesen. Vgl. etwa *Charles W. Freeman*, *Arts of Power. Statecraft and Diplomacy*, Washington 2007, S. 20.

bringt dies auf den Punkt: „[O]bjective consideration is beside the point in an authority relationship. What counts are perceptions of power and influence“³². Gerade Erscheinungsformen der vorausseilenden Anpassung an Machtträger, ohne dass diese tätig werden, „sind in ihrer Bedeutung und Verbreitung kaum zu überschätzen“³³.

In dieser Perspektive kann die den Vorsitzenden zugeschriebene Macht also selbst als Machtquelle aufgefasst werden. Dem Konzept askriptiver Macht kommt daher ein hybrider Status zu: Einerseits werden Einschätzungen von Abgeordneten erhoben, die kompetente Informanten aus der Innenperspektive der Fraktion darstellen. Da sie zugleich als Machtadressaten auftreten, kann eine nicht durch die Realität gedeckte Machtzuschreibung andererseits zur tatsächlichen Macht der Vorsitzenden beitragen, wenn sie zu einer entsprechenden Verhaltensanpassung führt (Konflikte beispielsweise weniger häufig gesucht oder weniger konsequent ausgetragen werden).

Auch wenn bereits der Anschein von Macht folgenreich ist, hängt dessen dauerhafte Stabilisierung allerdings davon ab, dass den Geführten die attestierte Durchsetzungsfähigkeit gelegentlich vor Augen geführt wird.³⁴ Hilfreich könnte dabei das in der Psychologie als „leader attribution error“ bezeichnete Phänomen sein, wonach Führungsakteure als „main cause of collective performance“ identifiziert werden, selbst wenn die ihnen zugeschriebenen Ergebnisse nicht (vollständig) auf ihren Führungsleistungen beruhen.³⁵ Zugleich verweist dies auch auf die Gefahr einer Überschätzung der Vorsitzendenmacht durch die Fraktionsmitglieder. Die Machtbilanz gleichsam ausgleichend können umgekehrt hingegen auch Steuerungsmöglichkeiten existieren, die den Geführten nicht bewusst sind und daher – machunterschätzend – von ihnen nicht bedacht werden. Man denke nur daran, dass sich die Instabilität von Mehrheitskoalitionen im Rahmen der Strukturierung des Willensbildungsprozesses ausnutzen lässt; etwa wenn Vorsitzende aus der Menge mehrheitlich getragener Verfahrens- oder Sachlösungen erfolgreich die von ihnen präferierten Alternativen vorschlagen.³⁶

Unabhängig von der Frage der Über- oder Unterschätzung ist die Machtwahrnehmung im Führungsprozess von erheblicher Bedeutung: Glauben Abgeordnete, die Fraktionsführer seien mächtig, steigert diese Zuschreibung auch tatsächlich die Vorsitzendenmacht, wenn die Geführten zur Vermeidung einer risikoreichen Machtprobe zurückstecken oder Konzessionen eingehen. Diese dem Entscheidungsprozess vorgeschaltete Einschätzung erhöht also die Steuerungschancen der Vorsitzenden. Als unsichtbare Form der Macht stellt der Machtglaube somit eine Steuerungsressource eigener Art dar.

32 Edward Crowe, *The Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 11. Jg. (1986), H. 2, S. 161 – 185, S. 174.

33 Stefan Hradil, a.a.O. (Fn. 10), S. 23.

34 Dahl, a.a.O. (Fn. 16), S. 66, wendet ein, dass der „Ruf eines Akteurs, er sei einflussreich“ ein „schlechtes Indiz für potentiellen Einfluss“ sein kann, falls dieser „kein Geschick oder keine Lust hat, sich seiner Mittel zu bedienen“. Mittel- und langfristig würde dies allerdings die Machtattribuierung verringern und den entsprechenden Ruf des Amtsinhabers beschädigen. Unabhängig davon geht es hier primär um Zuschreibungen an das Vorsitzendenamt und nicht um personenbezogene Machteinschätzungen.

35 Richard J. Hackman / Ruth Wageman, *Asking the Right Questions about Leadership*, in: *American Psychologist*, 62. Jg. (2007), H. 1, S. 43 – 47, S. 43.

36 Vgl. grundlegend William H. Riker, *The Art of Political Manipulation*, New Haven 1986.

4. Befunde zur askriptiven Macht der Fraktionsvorsitzenden

Die generalisierende Frage nach der Macht der Vorsitzenden innerhalb der Fraktion wurde im Befragungssample 62-mal gestellt, wovon fünf Antworten als fehlende Werte zu klassifizieren sind.³⁷ Inhaltsanalytisch lassen sich drei Antwortkategorien identifizieren (moderat, viel, sehr viel). Zumeist war aufgrund des Wortlauts eine klare Zuordnung möglich, für die jeweils der gesamte Antworttext herangezogen wurde. Verwiesen Abgeordnete auf die Macht der Vorsitzenden ohne Adjektivzusatz, wurde diese zurückhaltend als „moderate“ Macht interpretiert.

Aus den Daten ergibt sich ein klares Bild: Nur vier Antworten (sieben Prozent) lassen sich der Kategorie „moderat“ zuordnen; 34 Auskünfte, das heißt 60 Prozent fallen in die Kategorie „viel“; mit weiteren 19 Abgeordneten schreibt ein Drittel der Befragten (33 Prozent) den Fraktionsspitzen „sehr viel“ Macht zu. Weit über 90 Prozent der interviewten Parlamentarier meinen also, die Vorsitzendenposition sei mit „viel“ oder „sehr viel“ Macht verbunden, um politische Prozesse zu gestalten und Inhalte in der Fraktion durchzusetzen. Angesichts des verfassungsrechtlich gleichen Status aller Abgeordneten sowie der grundsätzlichen Abhängigkeit der Führung vom Vertrauen und der (mehrheitlichen) Zustimmung frei gewählter Repräsentanten handelt es sich um ein deutliches, nicht ohne Weiteres zu erwartendes Ergebnis.³⁸ Dies gilt auch, weil für den Fragewortlaut der relativ bedeutungsstarke, bisweilen negativ konnotierte Machtbegriff gewählt wurde.

Zwei weitere Befunde sind bemerkenswert. Zum einen werden von einigen Befragten der zur Regierungsmehrheit gehörenden CDU/CSU-Fraktion Vergleiche mit gouvernementalen Führungsämtern angestellt, die somit als Referenzgrößen für die eigene Einschätzung dienen.³⁹ Vier Abgeordnete verweisen beispielsweise darauf, dass Fraktionsvorsitzende „mehr Macht als ein Minister“ hätten. Auch das Amt des Bundeskanzlers wird als Vergleichsmaßstab aufgeführt: „Ich würde sogar so weit gehen zu sagen, dass der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion nach Kanzlerin *Merkel* die wichtigste Person ist, um Inhalte durchzusetzen“ (MdB, CDU). Ein anderer Parlamentarier betont nach seiner Einlassung, der Vorsitzende habe „sehr viel Macht“: „manchmal mehr Macht als der Regierungschef“ (MdB, CDU). Alle Aussagen zeigen direkt oder indirekt, dass die Vorsitzendenposition als mächtiger eingestuft wird als ein Ministeramt. Ein Befragter, der auch selbst über Ministererfahrung verfügt, äußert: „Das wird oft unterschätzt. Die Leute halten immer die Minister für mächtige Menschen. Im Grunde liegt die konkrete Macht stärker bei den Vorsitzenden“ (MdB, CSU).

Zum anderen ist aufschlussreich, dass die zugeschriebene Macht im gesamten Interviewmaterial kein einziges Mal argwöhnisch oder als kritikwürdiger Sachverhalt beschrieben

37 Jene fünf Abgeordneten beantworteten die gestellte Frage nicht oder ausweichend. So stellte ein Befragter der Linkspartei auf die Entscheidungsverantwortung im parlamentarischen Regierungssystem ab und schlussfolgert, dass die Vorsitzenden in der Opposition insofern weniger Gestaltungsmacht hätten.

38 Das relativ eindeutige Bild vereinfacht auch den Umgang mit dem methodischen Problem, dass eine Vermischung von aktuellem Amtsinhaber und Amt trotz generalisierender Fragestellung nicht ausgeschlossen werden kann. Schwieriger fiel die Interpretation jedenfalls, hätte sich ein stark heterogenes Bild ergeben.

39 Vergleiche mit anderen Führungsrollen erhöhen die Aussagekraft vor allem dann, wenn sie sich – wie etwa im Fall der Minister – auf die Positionsrollen an sich beziehen und nicht auf einzelne Amtsinhaber.

Tabelle 1: Einschätzungen zur Macht der Fraktionsvorsitzenden im Bundestag (in Prozent, absolute Zahlen in Klammern)

	moderat		viel		sehr viel	
Mehrheitsfraktion (n=32)	6,3	(2)	56,3	(18)	37,5	(12)
Oppositionsfraktion (n=25)	8,0	(2)	64,0	(16)	28,0	(7)
große Fraktion (n=37)	8,1	(3)	62,2	(23)	29,7	(11)
kleine Fraktion (n=20)	5,0	(1)	55,0	(11)	40,0	(8)
Fraktionsvorstand (n=15)	0	(0)	73,3	(11)	26,7	(4)
Fraktionsbasis (n=42)	9,5	(4)	54,8	(23)	35,7	(15)
Parlamentsneulinge (n=15)	13,3	(2)	40,0	(6)	46,7	(7)
≥ 2. Wahlperiode (n=42)	4,8	(2)	66,7	(28)	28,6	(12)
insgesamt (n=57)	7,0	(4)	59,6	(34)	33,3	(19)

Frage: „Wie viel Macht haben die Fraktionsvorsitzenden in Ihrer Fraktion, um politische Prozesse zu gestalten und Inhalte durchzusetzen?“; Befragte: Bundestagsabgeordnete der 17. Wahlperiode (CITREP-Sample (siehe Fn. 17), ohne fehlende Werte).

wird. Es finden sich also keine Einlassungen, dass die Einflussmöglichkeiten der Fraktionsführer als nicht gerechtfertigte beziehungsweise als zu viel Macht angesehen werden. Zumindest auf der Grundlage, dass gegenteilige Hinweise fehlen, kann also angenommen werden, dass die wahrgenommene Macht auch zugestanden wird. Geht man davon aus, dass dem Vorsitzendenamt akzeptierte Macht zuwächst, hätte dies wiederum Auswirkungen auf die Sichtbarkeit der Machtbeziehung: Je stärker es als legitim anerkannt wird, „desto unauffälliger wird in der Regel das Machtverhältnis nach außen“; zugleich wirkt die Akzeptanz nach innen, denn „[o]ftmals nimmt es der Beeinflusste auch sehr viel unbewußter hin als eine ihm weniger legitim erscheinende Machtbeziehung“⁴⁰. Auch die Art der Steuerung würde beeinflusst, denn der Glaube an die Rechtmäßigkeit einer Einflussnahme erhöht die Offenheit für weiche Formen der Einwirkung (wie Appelle an die Fraktionsgeschlossenheit) und steigert insgesamt die Folgebereitschaft.⁴¹

Macht es einen Unterschied, ob die befragten Abgeordneten regierungstragenden oder oppositionellen, großen oder kleinen Fraktionen entstammen, dem Fraktionsvorstand angehören oder nicht, parlamentserfahren oder Bundestagsneulinge sind?⁴² Grundsätzlich hat der Befund einer durchweg großen Machtzuschreibung über die Abgeordnetengruppen hinweg Bestand (vgl. Tabelle 1).⁴³ Teilweise variiert die Verteilung zwischen den Kategorien, wobei die Antworten der Parlamentsnovizen die größte Spreizung aufweisen.⁴⁴ Zudem schätzt kein Mitglied der Fraktionsführung die Vorsitzendenmacht als „moderat“ ein. Insofern ist zu vermuten, dass Akteure der Leitungsebene aufgrund ihrer größeren Einsicht in fraktionelle Füh-

40 Stefan Hradil, a.a.O. (Fn. 10), S. 47.

41 Vgl. ebenda, S. 47.

42 Große Fraktionen: CDU/CSU, SPD; kleine Fraktionen: FDP, Grüne, Linke.

43 Wegen der sehr kleinen Fallzahlen werden dichotomisierte Variablen verwendet. Die bivariaten Betrachtungen vermitteln einen guten ersten Eindruck über mögliche Zusammenhänge; da nicht für die Einflüsse anderer Variablen kontrolliert wird, kann darüber aber nicht abschließend Auskunft gegeben werden. Auch die Zusammenstellung des Samples rät zu einer vorsichtigen Interpretation der Ergebnisse.

44 Hierbei ist zu bedenken, dass Parlamentsneulinge nur auf die aktuellen Amtsinhaber abstellen können. Die Einschätzungen der parlamentserfahreneren Abgeordneten können als aussagekräftiger mit Blick auf die Macht des Amtes eingestuft werden.

rungsprozesse eine präzisere Sicht auf die Macht der Fraktionsspitzen offenbaren. Insgesamt ergibt sich aber ein recht ausgeglichenes Bild ohne größere Auffälligkeiten.⁴⁵

Die Vorsitzenden müssen zwar nicht um die entsprechende Machtzuschreibung wissen, um davon zu profitieren. Dennoch ist interessant, wie sie selbst die Macht des Amtes einschätzen, ob sie den wahrgenommenen Machtunterschied beispielsweise relativieren. Im Rahmen einer Untersuchung des Autors zur Rolle und den Steuerungsmöglichkeiten der Fraktionsspitzen wurden unter anderem elf (aktuelle oder ehemalige) Amtsträger von CDU/CSU, FDP, Grünen, Linkspartei und SPD mit dem Resultat konfrontiert, dass die meisten Parlamentarier der Vorsitzendenrolle viel Macht attestieren. Alle Fraktionsführer bestätigen den Befund zur Sichtweise der Geführten. Fremd- und Selbstwahrnehmungen scheinen insofern im Einklang zu stehen. Aufschlussreich ist dies auch deswegen, weil sich die Machtperzeption der Abgeordneten im gegenteiligen Fall als Anzeichen einer Selbstentmächtigung interpretieren ließe.

5. *Vielfältige Forschungsbedarfe für das als mächtig wahrgenommene Vorsitzendenamt*

Geläufige Aussagen, die Fraktionsspitzen seien mächtige Akteure, bleiben Behauptungen oder haben Thesencharakter, solange keine Kriterien empirischer Art kenntlich gemacht werden. Auch wenn die präsentierten Daten angesichts der genannten methodischen Schwierigkeiten vorsichtig interpretiert werden sollten, stellen sie doch ein Richtmaß für die Machtvermessung des Vorsitzendenamts dar: Die Kollektivwahrnehmung der Fraktionsmitglieder sowie Amtsinhaber spricht dafür, dass der Fraktionsvorsitz tatsächlich ein machtvolleres Amt darstellt. Insofern handelt es sich um ein Forschungsfeld, das fraglos größere Aufmerksamkeit verdient.

Aus der Darstellung zur askriptiven Macht der Fraktionsspitzen lassen sich zahlreiche Untersuchungsbedarfe ableiten: Auch wenn Amtsinhaber die Sichtweisen der Geführten *prima facie* bestätigen, wird in weiteren Studien zu prüfen sein, inwiefern die Machtperzeption der Fraktionsmitglieder einerseits auf Fehleinschätzungen beruhen kann (etwa weil Ergebnisse komplexer Fraktionswillensbildung allein den Vorsitzenden zugeschrieben werden), oder andererseits von den Geführten unerkannte Einflussmöglichkeiten existieren. Ein vordringliches Desiderat ist generell die empirisch-analytische Durchdringung der konkreten Einflussinstrumente der Fraktionsführer sowie der zu ihren Gunsten wirkenden Machtmechanismen, die sich in Mehrheits- und Oppositionsfraktionen unterscheiden dürften. Ergänzend zu einer solchen Phänomenologie der Vorsitzendenmacht wäre zu erheben, unter welchen Umständen die vielgestaltigen Erscheinungsformen von Macht Wirkung entfalten, welche kontextuellen und individuellen Einflussfaktoren also immer bedacht werden sollten. Damit ließe sich auch der Gefahr einer pauschalen Machtüberschätzung begegnen. Ebenso könnten gewiss vorhandene Machtunterschiede zwischen einzelnen Amtsinhabern und ihre Ursachen herausgearbeitet werden.

⁴⁵ Eine Differenzierung nach Fraktionen ist aufgrund der teilweise einstelligen Fallzahlen wenig aussagekräftig (daher nicht tabellarisch ausgewiesen). Mit der Ausnahme, dass die befragten FDP-Abgeordneten die Vorsitzendenmacht etwas höher einschätzen, weist sie keine Besonderheiten auf. Die Prozentzahlen für die Kategorien „moderat“, „viel“ und „sehr viel“ lauten: CDU/CSU: 8, 63, 29; SPD: 9, 55, 36; FDP: 0, 38, 62; Grüne: 12, 63, 25; Linke: 0, 83, 17.

Neben der Erfassung und relativierenden Einordnung der Steuerungsmöglichkeiten der Vorsitzenden setzt eine umfassende Analyse der Einflussprozesse in Fraktionen weiterhin voraus, dass umgekehrt auch Steuerungsinstrumente der Geführten gegenüber der Fraktions Spitze erfasst werden.⁴⁶ Da Führungsleistungen in vertikal strukturierten und fachlich fragmentierten Fraktionen kollektiv erbracht werden, ist darüber hinaus das Zusammenspiel mit anderen Akteuren der Leitungsebene ins Licht zu rücken (wenig Beachtung gefunden haben in der Forschung insbesondere die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden).

All dies wäre zu ergänzen durch Einzelfallstudien, die konkrete Entscheidungsprozesse nachzeichnen und die dabei tatsächlich realisierten Machtanteile freilegen. Auch in der Politikfeldforschung wird „eine stärkere Betonung von Machtstrukturen und -prozessen auf allen Ebenen (Individuen, Organisationen, Nationalstaaten)“ gefordert, steht doch aus der Steuerungsperspektive bisher „meist der Problemlösungsaspekt öffentlicher Politik im Vordergrund“⁴⁷. Für eine optimale Annäherung an das komplexe Thema politischer Macht bedarf es also verschiedener empirischer Vorgehensweisen.

Eine Politikwissenschaft, die zum Verständnis parlamentarischer Entscheidungsprozesse beitragen will, ist jedenfalls gut beraten, den Blick stärker auf kleinteilige, mikropolitische Machtphänomene zu richten. Umso mehr gilt dies für eine Disziplin, die die Identifizierung und Problematisierung von Machtdifferenzen weiterhin als kritische Aufgabe versteht. In eine Bilanz zur Steuerung durch die Vorsitzenden sollte allerdings auch eingehen, dass diese einen ganz wesentlichen Beitrag zur Funktionsfähigkeit der Fraktionen und – so deren Führung gelingt – des parlamentarischen Regierungssystems insgesamt leisten.

46 Auch Existenz, Umfang und Rahmenbedingungen der Vorauswirkung von Macht – wenn Abgeordnete gegenüber als mächtig wahrgenommenen Vorsitzenden antizipativ zurückstecken – wären empirisch aufzuklären.

47 Volker Schneider / Frank Janning, Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006, S. 234.

Plenum im Kleinen oder Ort der Verhandlung? Verständnisse und Forschungsbedarf zu den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages

Sven T. Siefken

Eine wiederkehrende Kritik am Parlamentarismus der Bundesrepublik Deutschland lautet, dass die Abgeordneten die Plenardiskussionen nicht ernst nähmen. Es seien oftmals nur sehr wenige Parlamentarier überhaupt anwesend, und dann würden sie der Debatte nicht folgen, sondern in ihren Unterlagen blättern oder gar Zeitung lesen. Auch die rechtspopulistische AfD hat sich diese Kritik zu eigen gemacht und legt – wie zuvor schon in den Landtagen¹ – seit ihrem Einzug in den Bundestag 2017 einen deutlichen Schwerpunkt auf

1 Vgl. Wolfgang Schroeder / Bernhard Wefels / Alexander Berzel, Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie – zwischen Parlaments- und „Bewegungs“-Orientierung, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 1, S. 91 – 110.