

Florian Grotz und Marko Kukec (Hrsg.). 2024. Prime Ministers and party governments in Central and Eastern Europe.

London; New York: Routledge. ISBN 9781032519715, 120 pp., 49,85 € (Paperback)

Roni Lehrer

Angenommen: 19. März 2025
© The Author(s) 2025

Premierminister:innen (PMs) arbeiten im Kern moderner Demokratien. Als Spitzenkandidat:innen bei Wahlen nehmen sie eine besondere Position in der (Ver-)Bindung von Wähler:innen und Parteien ein. Als Leiter:innen ihrer Regierungen spielen sie im Policy-Making-Prozess eine entscheidende Rolle. Sie sind als Spitzenkandidat:innen die Gesichter von Wahlkämpfen. Und sie sind wichtige, wenn nicht sogar die wichtigsten Akteure ihres Landes in der Außen- und EU-Politik.

Trotz ihrer einzigartigen Position in modernen Demokratien, sind unsere wissenschaftlichen Erkenntnisse über sie erstaunlich begrenzt. So hat die Politikwissenschaft bisher nur teilweise erforscht, wieso manche PM länger im Amt bleiben als andere, wieso manche PM in der Gesetzgebung einflussreicher sind als andere und welche Rolle dabei ihre persönlichen Erfahrungen und Eigenschaften spielen. Hinzu kommt, dass viele unserer bisherigen Erkenntnisse auf Analysen westeuropäischer Staaten basieren, die sich aber nur bedingt auf Osteuropa übertragen lassen.

Wer sich eingehend mit der bisherigen Forschung zu PM befasst, stellt recht zügig fest, dass sie recht divers ist: Einige Wissenschaftler:innen verfassen spannende Fallstudien zu einzelnen PM, die einen klaren geschichtswissenschaftlichen Hintergrund haben. Andere nähern sich PMs soziologischer und fragen, welche Rolle persönliche Hintergründe, Ausbildung und politische Erfahrung für ihre politische Karriere oder ihr politisches Handeln bergen. Eine dritte Gruppe bemüht sich, theoriegeleitet Muster zu erkennen, die PM-Verhalten im Kontext des Parteienwettbewerbs erklärbar machen.

Im Jahr 2021 brachten Florian Grotz und Marco Kukec ein Special Issue in *East European Politics* heraus, das diese Ansätze um eine neue Perspektive erweiterte. Dieses Special Issue ist nun mit kleinen Änderungen als Sammelband neu erschie-

✉ Roni Lehrer

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, A5, 6, 68159 Mannheim, Deutschland
E-Mail: lehrer@uni-mannheim.de

nen. Grotz und Kuvec schaffen es mit diesem Sammelband die unterschiedlichen Perspektiven miteinander zu vereinen und dabei die erwähnten Lücken der bestehenden Forschung deutlich zu verkleinern. Dazu präsentieren sie einen theoretischen Rahmen, der verschiedenen Einflussfaktoren auf das PM-Handeln kategorisiert. Teile dieses theoretischen Rahmens werden dann in fünf weiteren Beiträgen verschiedener Autor:innen aufgegriffen und anhand sinnvoll ausgewählter Fälle im Lichte des theoretischen Rahmens analysiert. Insgesamt entsteht so ein beeindruckender Sammelband, der Theorie und empirische Überprüfung sinnvoll verzahnt.

Grotz und Kuvec beginnen ihre Überlegungen zum Handeln von PM in Mittel- und Osteuropa mit einer klugen Kategorisierung von Faktoren, die das PM-Handeln direkt beeinflussen können. Dazu zählen sie erstens Faktoren, die im Kontext ihrer eigenen Parteien entstehen, zum Beispiel, dass PM gleichzeitig Vorsitzende ihrer Partei sein können, aber nicht müssen. Sie betonen, dass es für Parteien und PMs durchaus erfolgsversprechend sei, wenn Partei- und Regierungsführung in denselben Händen liegen. Denn dadurch ließen sich Wähler:innen eher von der Partei überzeugen und mehr Unterstützung in der Partei für den Kurs der Regierung organisieren.

Zweitens unterscheiden Grotz und Kuvec Faktoren, die aus dem Bereich des Wettbewerbs verschiedener Parteien um Einfluss in und auf das Regierungshandeln, stammen. Sie stellen hier insbesondere die Frage danach, ob PMs es schaffen, länger im Amt zu bleiben als die Parteien, die ihre ursprüngliche Wahl unterstützten. Wird eine PM abgelöst, bevor ihre Partei die PM-Position an eine andere Partei abgeben muss, sei dies ein Zeichen der PM-Schwäche. Ebenso sei es ein Zeichen der PM-Stärke, wenn eine PM länger im Amt bleibe als die Parteien, die sie ursprünglich ins Amt wählten.

Drittens interessieren sie sich für Faktoren, die im Verhältnis mit Staatspräsident:innen eine Rolle spielen können, etwa die Frage, welche politischen Kontextfaktoren eine PM gegenüber der Staatspräsidentin stärken oder schwächen. Dabei betonen sie insbesondere, dass PMs, welche aus derselben Partei stammen wie die Präsident:in, in ihrer Regierungsarbeit deutlich weniger politische Hürden überwinden müssen als PMs, die sich mit einer „Kohabitation“ konfrontiert sehen.

Doch Grotz und Kuvec bieten nicht nur diese gelungene Kategorisierung, die dazu beiträgt, PM-Handeln zu verstehen. Gleichzeitig stellen sie noch zusätzlich heraus, inwiefern bisherige Sichtweisen für eine osteuropäische Perspektive angepasst werden müssen. So stellen sie zurecht fest, dass die Beteiligung von erst kürzlich gegründeten Parteien (*genuinely new parties*, *GNPs*) an Regierungen eine besondere Herausforderung für die Zusammenarbeit in Koalitionen darstellt, die in Zentral- und Osteuropa besonders virulent ist. Dies liege daran, dass GNPs über keine Regierungserfahrung verfügten und auch inhaltlich noch weniger feste Positionen einnehmen, was das gemeinsame Arbeiten erschwere.

Grotz und Kuvec schließen die Besprechung jeder dieser Faktoren mit einer kurzen empirischen Einordnung, für die sie auf beachtliche Daten aus elf zentral- und osteuropäischen Demokratien zurückgreifen. Dabei zeigen sie unter anderen auf, dass PMs länger im Amt bleiben, wenn sie gleichzeitig auch ihrer Partei vorstehen oder dass PM oft etwas länger im Amt bleiben als eine bestimmte Parteienkonstellation, welche die Regierung bildet. Besonders interessant sind aber die Unterschiede zwischen den verschiedenen Demokratien in Zentral- und Osteuropa, die Grotz und

Kuček anhand der Daten nachweisen können: So finden sie erhebliche Varianzen in den Zeiten, die sich PM im Amt halten können und in der Kongruenz zwischen den ideologischen Ausrichtungen von Staatspräsident:innen.

Die Autoren schaffen es durch diesen Beitrag, einen Rahmen zu spannen, in dem sich das Handeln und die Amtsdauer von PM verstehen lassen. Insbesondere ermöglichen sie es damit, dass verschiedenen Faktoren, die bisher von verschiedenen Strängen der Forschungsliteratur einzeln besprochen wurden, zu bündeln und ihre gemeinsamen Effekte herauszustellen.

Die empirischen Beiträge des Sammelbandes analysieren einzelne Aspekte des Frameworks im Detail. Dario Nikić Čakar und Alenka Krašovec testen, ob die Strategien von PMs zum Amtserhalt davon beeinflusst werden, ob sie aus gänzlich neuen Parteien (GNPs) stammen oder nicht. Anhand kluger qualitativer Vergleiche von PMs in Kroatien und Slowenien finden die Autor:innen heraus, dass es weniger das Alter der PM-Partei, sondern vielmehr die Fähigkeit des PMs ihre eigene Partei zu leiten ist, welche die Amtsdauer von PMs beeinflusst.

Maria Spirova und Radostina Sharenkova-Toshkova untersuchen, wie Boyko Borisov es in Bulgarien trotz der Umstände, die klar gegen eine lange Amtszeit eines PM sprechen (PM aus einer GNP und schwieriger politischer Kontext für die PM-Partei), schaffen konnte, sich so lange im Amt zu halten. In vergleichenden Fallstudien identifizieren sie seine persönlichen Fähigkeiten, seine Partei schnell zu einer starken Institution auszubauen, sich eine persönliche Gefolgschaft zu bilden und seine klugen politische Winkelzüge als entscheidende Faktoren zum Machterhalt.

Daniel Kovarek zeigt mit einem interessanten mixed-methods-Vergleich von Minderheitsregierungen in Ungarn, dass die Reformfähigkeit von Minderheitsregierungen auch entscheidend davon abhängt, welche ideologische Position eine PM einnimmt. Ist sie ideologisch eher mittig positioniert, fällt es ihr leichter, Unterstützung aus der Opposition für die Regierungsvorhaben zu finden. Dadurch können Minderheits-PMs der Mitte effektiver regieren als ideologisch extremere Minderheits-PMs.

Lukas Pukelis und Mažvydas Jastramskis fragen, unter welchen Umständen Staatspräsident:innen größeren Einfluss auf Entscheidungen ausüben, die auch die PM alleine treffen könnte. Anhand einer mixed-methods Analyse zeigen sie auf, dass Staatspräsidenten in Litauen, dann dazu tendieren, direkten Einfluss auf die Besetzung von Minister:innen-Ämtern zu nehmen, wenn sie selbst ein recht neues elektorales Mandat haben und wenn die Position der PM und der Regierung vergleichsweise schwach sind.

Laurențiu Ștefan untersucht, inwiefern Präsident:innen in semipräsidentiellen Systemen bestimmen können, welche PM regiert. Seine detaillierten Analysen rumänischer PM zeigen klar auf, dass Präsidenten dann eine Entmachtung einer PM initiieren können, wenn sie sich auf eine ihnen ideologisch nahestehende Parlamentsmehrheit berufen können. Verfügen sie nicht über diese ideologische Nähe, sind ihnen weitestgehend die Hände gebunden.

Zusammengenommen zeigen die empirischen Beiträge des Sammelbandes, dass das von Grotz und Kuček vorgelegte Framework zur Analyse des Verhaltens von PM über eine hohe praktische Relevanz verfügt. Es erklärt verschiedene Phänomene (hier: Amtsdauer von PMs, die legislative Effektivität von Regierungen in parlamen-

tarischen Systemen und den Einfluss von Staatspräsident:innen auf die Besetzung von Kabinettsposten), es greift in Staaten mit recht unterschiedlichen politischen Systemen (verschiedene Staaten in Zentral- und Mitteleuropa) und zu verschiedenen Zeitpunkten (zwischen den 1990er und den 2010er-Jahren). Das Grotz-Kukec-Framework erweist sich also nicht nur als theoretisch plausibel, sondern auch als empirisch stichhaltig. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass es die Forschung zu PM bereits jetzt beeinflusst und auch in Zukunft weiter beeinflussen wird.

Es ist auffällig, dass bis vier der fünf empirischen Beiträge sich auf ein Land konzentrieren und nur einer einen Vergleich zwischen zwei Ländern heranzieht. Die Fokussierung auf einzelne Länder und teilweise auch einzelne Personen ermöglicht eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Materie und damit auch eine passgenaue Überprüfung bzw. weitere Ausarbeitung der Mechanismen des Frameworks. Dies gelingt den Autor:innen auch hervorragend. Insgesamt wird dadurch klar, dass das Framework Forscher:innen nicht nur analytische Ansatzpunkt zur Hand gibt, die das Verhalten und insbesondere den Verbleib von PM im Amt erklären können. Es ermöglicht auch, die Mechanismen hinter diesen Ansatzpunkten zu verstehen. Insgesamt ergibt sich so ein klares Bild, dass und wie der Wettbewerb innerhalb von Parteien, zwischen Parteien und die Handlungen von Staatspräsident:innen entscheidende Einflussfaktoren für das Handeln von PMs sind.

Durch die Fokussierung auf einzelne Länder bleibt aber die Frage offen, inwiefern diese Mechanismen auch tatsächlich charakteristisch für ost- und mitteleuropäische Demokratien sind. Ebenso stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die verschiedenen Mechanismen zu einander stehen. Sind sie in etwa gleich stark oder werden einige von anderen völlig überlagert? Bedingen einzelne Mechanismen andere oder können sie unabhängig voneinander ihre Wirkung entfalten? Diese und ähnliche Fragen wirft der Sammelband zwar auf, kann (und will) sie aufgrund des auf einzelne Staaten ausgerichteten Forschungsdesigns aber nicht beantworten.

In der Gesamtschau bildet der Sammelband eine beeindruckende Kombination aus einem neuen theoretischen Framework und empirischer Evidenz, die neue Pfade in der Forschung zu PMs aufzeigen.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Hinweis des Verlags Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.