André Kaiser

Das Verhältnis von Parlament und Regierung in Großbritannien seit den sechziger Jahren

Strukturelle und konjunkturelle Faktoren des Wandels

Großbritannien gilt gemeinhin als Musterfall einer parlamentarischen Demokratie mit ausgeprägter Regierungsdominanz¹. Ob die Machtverteilung in der Exekutive eher mit dem Konzept des „Cabinet Government“ – mit dem Premierminister als „primus inter pares“ – oder dem des „Prime Ministerial Government“ – mit dem Premierminister als eindeutige Spitze einer hierarchischen Regierungsarchitektur – zu fassen ist, gehört seit Jahrzehnten zu den mit Inbrunst geführten Debatten des britischen politischen Journalismus, teilweise auch der Politikwissenschaft². Seit den achtziger Jahren, den Hochzeiten der Thatcher-Ära, wird nun gemutmaßt, das Parlament sei in rasantem Niedergang begriffen, während das „Prime Ministerial Government“ zunehmend präsidentielle Züge aufweise³. Das

¹ *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven, London 1999) 134, im folgenden zitiert: *Lijphart*, *Patterns*; *Robert Elgie*, *Political Leadership in Liberal Democracies* (London 1995) 25–50, im folgenden zitiert: *Elgie*, *Leadership*; *Anthony King*, ‚Chief Executives‘ in Western Europe, in: *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel*, hrsg. v. *Ian Budge*, *David McKay* (London 1994) 150–163; *George W. Jones*, *West European Prime Ministers in Perspective*, in: *West European Prime Ministers*, hrsg. v. *George W. Jones* (London 1991) 163–178, im folgenden zitiert: *Jones*, *West European*.

² *John Mackintosh*, *The British Cabinet* (London 1968), im folgenden zitiert: *Mackintosh*, *Cabinet*; *Rod A. W. Rhodes*, *From Prime Ministerial Power to Core Executive*, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. v. *Rod A. W. Rhodes*, *Patrick Dunleavy* (London, Basingstoke 1995) 11–37, im folgenden zitiert: *Rhodes*, *From Prime*; *Peter Hennessy*, *The Prime Minister. The Office and Its Holders Since 1945* (London 2000), im folgenden zitiert: *Hennessy*, *Prime Minister*; *Stefan Fröhlich*, Wie mächtig ist der britische Premier? Neuere britische Forschungsansätze zu einem alten Disput, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28 (1997) 160–173.

³ *Michael Foley*, *The Rise of the British Presidency* (Manchester 1993), im folgenden zitiert: *Foley*, *Presidency*; *Thomas Poguntke*, Präsidiale Regierungschefs. Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?, in: *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*, hrsg. v. *Oskar Niedermayer*, *Bettina Westle* (Wiesbaden 2000) 367, im folgenden: *Poguntke*, *Präsidiale Regierungschefs*. Kritisch dazu: *George W. Jones*, *Presidentialization in a Parliamentary System?*, in: *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, hrsg. v. *C. Campbell*, *M. J. Wyszomirski* (Pittsburgh, PA 1991) 111–137.

Intermezzo der Major-Jahre mit einem eher auf kollektive Entscheidungsfindung und Arbeitsteilung setzenden Premierminister, der Mühe hatte, seine Regierungsfraktion zu geeintem Handeln zu bewegen, konnte da nur kurz irritieren. Mit dem Amtsantritt von Tony Blair schien sich der Trend der Thatcher-Jahre fortzusetzen.

Mein Beitrag stellt die Frage, ob es Anlaß gibt, an diesen in der Literatur wie den Medien vermittelten Urteilen Zweifel anzumelden. Ich werde zeigen, daß seit den sechziger Jahren in der Tat Wandlungen eingetreten sind, die aber keineswegs auf die einfache Formel eines sich präsidentialisierenden „Prime Ministerial Government“ bei gleichzeitigem Bedeutungsverlust des Parlaments gebracht werden können – eine Formel, die übrigens auf Walter Bagehot zurückgeht, der das House of Commons als „the assembly that chooses our president“ beschrieb⁴. Statt eines unilinearen Trends finden sich Entwicklungen, die in ganz unterschiedliche Richtungen weisen⁵. In der Literatur werden eine Reihe von Fehleinschätzungen präsentiert, die aus drei kardinalen konzeptionellen und methodischen Mängeln resultieren: 1. Politische Macht ist kein Attribut einzelner Akteure, sondern ein relationales, sich aus dem Tausch von Ressourcen ergebendes Phänomen. Wer Macht ausüben will, ist bei ihrem Gebrauch angewiesen auf andere Akteure. Folglich lassen sich die Macht- und Einflußbeziehungen zwischen Akteuren nicht als Nullsummenspiel interpretieren, in dem der Zugewinn des einen dem Verlust des anderen entspricht⁶. 2. Die Beziehungsmuster zwischen Exekutive und Legislative dürfen nicht isoliert vom Kontext des Regierungshandelns betrachtet werden. Viele Veränderungen im Verhältnis von Parlament und Regierung sind Anpassungsreaktionen auf die Herausforderungen des forcierten gesellschaftlichen Wandels, der wirtschaftlichen Globalisierung und der politischen Integration in Europa. 3. Die Einordnung des britischen Falls in Typologien kann ohne eine explizit vergleichende Perspektive – international wie intertemporal – nicht gelingen. Dazu ist es allerdings erforderlich, Konzepte klar zu definieren und Indikatoren zu operationalisieren. Dieser Mangel ist noch am ehesten entschuldbar, denn die Institutionen- und darunter die Parlamentsforschung haben erst in jüngerer Zeit damit begonnen, solche Meßkonzepte zu entwickeln⁷.

Ich werde im folgenden zunächst die jüngeren Entwicklungen in der britischen Exekutive diskutieren und dabei insbesondere die Präsidentialisierungsthese kri-

⁴ Walter Bagehot, *The English Constitution* (London 1963) 150, 157.

⁵ Ich schließe mich hier einer schon länger vor allem von Philip Norton verfochtenen These an: *Philip Norton*, *The Individual Member in the British House of Commons. Facing both Ways and Marching Forward*, in: *Journal of Legislative Studies* 5 (1999) 60, im folgenden zitiert: *Norton*, *Individual Member*.

⁶ *Martin J. Smith*, *Reconceptualizing the British State. Theoretical and Empirical Challenges to Central Government*, in: *Public Administration* 76 (1998) 50, 66–68.

⁷ Wegweisend ist *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Frankfurt, New York 1995), im folgenden zitiert: *Döring*, *Parliaments and Majority Rule*; Siehe auch *Herbert Döring*, *Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe*, in: *Legislative Studies Quarterly* 26 (2001) 145–165, im folgenden zitiert: *Döring*, *Parliamentary Agenda*.

tisch beleuchten. Im zweiten Schritt setze ich mich mit der Niedergangsthese bezüglich des House of Commons auseinander. Im dritten Schritt betrachte ich dann die Interaktion von Exekutive und Legislative. Dabei setze ich einen Schwerpunkt auf die Anwendung von Indikatoren, die einen internationalen und intertemporalen Vergleich ermöglichen. Es wird sich zeigen, daß seit den sechziger Jahren Veränderungen eingetreten sind, die das Verhältnis von Exekutive und Legislative dauerhaft prägen. Institutionenreformen, aber auch grundsätzliche Verschiebungen in den Verhaltensmustern politischer Akteure sind solche strukturellen Faktoren. Daneben sind Dynamiken zu verzeichnen, die abhängig sind vom Wirken konjunktureller Faktoren wie zeitweilige politische Kräftekonstellationen oder wechselnde Führungsstile von Premierministern.

1. Die Regierung: Schleichende Präsidentialisierung?

„Margaret Thatcher is often described as one of the most powerful Prime Ministers in Britain. Despite this apparent power she is the only Prime Minister in the post-war period to have been forced out of office. ... The notion of interdependence highlights that a prime minister or minister can achieve little on his or her own and so is dependent on other actors within the core executive to achieve goals. Thatcher ignored that dependence and was forced to resign.“⁸

Im Zentrum der neueren Forschung zur Struktur der britischen Regierung stehen zwei völlig entgegengesetzte Thesen: zum einen die Behauptung, das Amt des Premierministers nähere sich immer mehr dem Präsidentenamt der USA an, zum anderen die Auffassung, die „core executive“ bestehe aus sich überlappenden Netzwerken von Akteuren, die allesamt nur dann mächtig im Sinne von erfolgreich bei der Zielerreichung sein könnten, wenn sie ihre Abhängigkeit von den Handlungen anderer Akteure explizit in Rechnung stellten. Koordinations- und Kooperationsfähigkeit ist in dieser Hinsicht Voraussetzung für Einfluß.

Die Präsidentialisierungsthese wird in drei Varianten vertreten – ein Umstand, der weder Anhängern noch Kritikern der Position wirklich bewußt zu sein scheint: Am ältesten ist die Auffassung, daß der Premierminister sich im Laufe der Zeit allumfassende Kompetenzen angeeignet habe, so daß das Kabinett eigentlich nur noch wie in den USA Zuarbeit leiste, aber nicht mitentscheide⁹. Die zweite

⁸ Martin Smith, The ‚Core Executive‘ in Britain? <http://www.ncl.ac.uk/politics/resources/whitehall/briefings/briefings9.html> (18. 02. 2002), im folgenden zitiert: Smith, Core Executive.

⁹ Siehe Mackintosh, Cabinet; Richard H. S. Crossman, The Diaries of a Cabinet Minister, 3 Bde. (London 1975–1977). Richard Neustadt hat allerdings schon früh darauf aufmerksam gemacht, daß beim Vergleich der Regierungsämter die tatsächliche Funktionsausübung, also die Frage nach funktionalen Äquivalenten, und nicht die formale Kompetenzverteilung im Mittelpunkt stehen muß. Vgl. Richard E. Neustadt, White House and Whitehall, in: The British Prime Minister, hrsg. von Anthony King (London, Basingstoke 1985) 155–174 (zuerst 1965). In der Diskussion leider kaum beachtet, kommt Neustadt zu dem Ergebnis,

Variante bezieht sich auf den Führungsstil des Premierministers. Dieser sei zunehmend durch „präsidientielle“ Charakteristika gekennzeichnet, darunter vor allem „spatial leadership“, d. h. die Präsentation politischer Autorität durch die bewußte Distanzierung des Regierungschefs von seiner eigenen Partei, seiner Regierung oder der politischen Klasse insgesamt; „going public“, d. h. die Instrumentalisierung der medialen Öffentlichkeit im politischen Diskussionsprozeß; die Ersetzung der Partei, ihrer Programmatik und ihres Image durch die Person des Regierungschefs als Orientierungsmarke für die Wählerschaft; schließlich die Nutzung der von den Medien erwünschten Personalisierung von Politik für eigene Zwecke¹⁰. Ein dritter Ansatz unterscheidet zwischen generellen Personalisierungstendenzen in modernen Demokratien und spezifischen Veränderungen in der Logik parlamentarischer Demokratien, die sich aus der gleichzeitigen Konzentration von exekutiver Macht beim Regierungschef und der Abschwächung der Aktionseinheit von Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament ergeben, mit dem Ergebnis, daß Exekutive und Legislative unabhängiger voneinander als in der Vergangenheit agieren¹¹. So gesehen, geht Präsidentialisierung natürlich eher mit einer Schwächung als einer Stärkung der Stellung des Regierungschefs einher.

Welche Indikatoren stehen zur Verfügung, um diese verschiedenen Überlegungen zu prüfen? Zunächst zur These des Bedeutungsrückgangs des Kabinetts als kollektives Entscheidungsgremium. Unzweifelhaft ist die Relevanz des Kabinetts als Ort der Entscheidungsfindung in den letzten Jahrzehnten gesunken. Die durchschnittliche Zahl und Dauer von Kabinettsitzungen sowie die Menge und Bedeutsamkeit von diskutierten Vorlagen weisen darauf hin¹². Das heißt aber zunächst nur, daß eine Verschiebung von Entscheidungsprozessen auf andere Ebenen stattgefunden hat. Zwar existiert spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg ein ausdifferenziertes Geflecht an Kabinettsausschüssen zur Entscheidungsvorbereitung, aber erst seit John Majors Entscheidung von 1992, die „Cabinet Committees“ nicht mehr als „official secret“ zu betrachten, haben wir gesicherte Informationen über die Existenz und Zusammensetzung dieser Ausschüsse. Patrick Dunleavy hat in einer ersten Analyse gezeigt, daß eine zentrale Trennlinie zwischen eher außen- und eher innenpolitischen Themenfeldern existiert. Es sind vor allem die außen-, europa- und sicherheitspolitischen Themen, die in diesen Gremien bearbeitet werden. Der Premierminister ist – mit weitem Abstand vor dem Außen- und dem Verteidigungsminister – in den meisten Ausschüssen, und dann jeweils als Vorsitzender, vertreten. Dies stärkt seine Rolle als Koordinator der Regierungspolitik. Daraus kann aber keine Dominanz abgeleitet werden. Der Premierminister bleibt in seiner Durchsetzungsfähigkeit auf eine erfolgreiche Koalitionsbildung mit Ministern angewiesen. Am ehesten wird man ihn daher mit

daß „British government may not be presidential but our government is more prime ministerial than we incline to think“. *Neustadt*, White House 169.

¹⁰ Dazu ausführlich *Foley*, Presidency.

¹¹ Dazu ausführlich *Poguntke*, Präsidiale Regierungschefs.

¹² Vgl. etwa *Hennessy*, Prime Minister 4f.

einem Aktionär mit Sperrminorität verglichen können¹³. Im internationalen Vergleich ist die Frequenz der Kabinettsumbildungen außerordentlich hoch. Nach Griechenland verzeichnete Großbritannien in einer Expertenbefragung Ende der achtziger Jahre den höchsten Wert¹⁴. Es ist aber nicht klar, ob daraus eher Stärke oder eher Schwäche des Regierungschefs abzulesen ist. Gleiches gilt für Minister-rücktritte wegen unterschiedlicher politischer Auffassungen¹⁵, ein Vorgang, der häufiger unter Labour- als unter konservativen Regierungen auftritt. Neben diesen formalen Strukturen spielen natürlich auch informelle bilaterale oder multilaterale Entscheidungsstrukturen eine Rolle. Ob in Großbritannien in jüngerer Zeit eine Verschiebung der Entscheidungsprozesse in solche Strukturen stattgefunden hat, kann wegen des Fehlens einschlägiger Daten nicht entschieden werden; das biographische Material¹⁶ spricht allerdings dafür, daß kein Strukturwandel stattgefunden hat, sondern sich hier die persönlichen Vorlieben¹⁷ der jeweiligen Amtsinhaber widerspiegeln.

Thomas Poguntke hat zurecht darauf hingewiesen, daß die Phänomene der Personalisierung und der Präsidentialisierung analytisch auseinandergehalten werden sollten. Läßt sich eine zunehmende Personalisierung der Politik in Großbritannien beobachten, wie weithin mit großer Selbstverständlichkeit angenommen wird? Empirische Analysen beschränken sich fast ausschließlich auf Wahlkampfzeiten und Wahlverhalten und leiden zudem darunter, daß für die entfernter liegende Vergangenheit kaum Daten verfügbar sind. Immerhin existieren im britischen Fall Daten, die bis 1964 zurückgehen. Die Befunde sind überraschend. Von einer zunehmenden Personalisierung der Politik kann keine Rede sein. In der Wahl von 1964 dominierten der Premierminister und sein Herausforderer die Wahlkampfberichterstattung in nicht geringerem Maße als in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren¹⁸. Auch die landläufige Ansicht, daß die Wähler zu-

¹³ *Patrick Dunleavy*, Estimating the Distribution of Positional Influence in Cabinet Committees under Major, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. v. *Rod A. W. Rhodes, Patrick Dunleavy* (London, Basingstoke 1995) 298–321.

¹⁴ *Michael Laver, Kenneth Shepsle*, Cabinet Ministers and Parliamentary Government. A Research Agenda, in: *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, hrsg. v. *Ian Budge, David McKay* (London 1994) 146.

¹⁵ *Keith Dowding, Won-Taek Kang*, Ministerial Resignations 1945–97, in: *Public Administration* 76 (1998) 411–429.

¹⁶ Siehe vor allem *Hennessy*, Prime Minister, sowie *Dennis Kavanagh, Anthony Seldon*, The Powers Behind the Prime Minister. The Hidden Influences of Number Ten (London 1999).

¹⁷ Es ist natürlich auffällig, daß sich mit Margaret Thatcher und Tony Blair zwei Premierminister durch einen besonders zentralistischen Führungsstil auszeichnen, die vor der Aufgabe standen, ihre Parteien zugleich programmatisch zu modernisieren und Regierungsfähigkeit zu beweisen. Man kann auch argumentieren, daß sich hier die Umstände die angemessene Persönlichkeit herausgesucht haben.

¹⁸ *Ivor Crewe, Anthony King*, Are British Elections Becoming More 'Presidential'?, in: *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*, hrsg. v. *M. Kent Jennings, Thomas E. Mann* (Ann Arbor 1994) 181–206. *Foley*, Presidency 123–127, zitiert allerdings Befunde zur Medienpräsenz, die auf eine gestiegene Konzentration der Berichterstattung auf die Parteiführer im Vergleich zu ihren Kollegen in Kabinett und Schattenkabinett hindeuten.

nehmend zwischen der Beurteilung des Führungspersonals von Parteien und den Parteien selbst unterschieden und sich in ihren Wahlentscheidungen immer stärker an den Personen orientierten, kann nicht bestätigt werden¹⁹. Auch wenn man in Rechnung stellt, daß die empirischen Befunde noch lückenhaft sind, wird man folgern können, daß der These von einem grundsätzlich veränderten Regierungsstil damit ein zentrales Argument abhanden zu kommen droht – nämlich die Auffassung, daß unterschiedliche Führungsstile wahlpolitisch relevant seien und ein säkularer Stilwandel bedeutsame Auswirkungen auf den Charakter moderner Politik habe. Die Regierungsstilforschung²⁰ muß damit leben, daß sie sich über das hinaus, was strukturell angelegt ist²¹ und auch so erklärt werden muß, weitgehend mit einem konjunkturellen, von den Vorlieben einzelner Personen geprägten Faktor beschäftigt und nicht mit einer tektonischen Verschiebung in den modernen parlamentarischen Demokratien²². Dies wird noch deutlicher, wenn man sich einmal die vor allem von politischen Journalisten vorgetragenen Interpretationen des Führungsstils von Tony Blair anschaut. Da wird in einer einzigen Abhandlung sowohl behauptet, Blair habe durch extreme Konzentration der Macht „das traditionelle Westminster-Modell ausgehebelt“, als auch „sofa government“, also die Informalisierung des Regierungshandelns in „handverlesenen Treffen“, diagnostiziert, schließlich als Erfolgsrezept Blairs „Netzwerk-Pflege“, „die Sensibilität für zunehmende Konsensbedürfnisse“ herausgestellt²³. Wie das zusammenpaßt, bleibt das Geheimnis des Autors. Diese Einzelbeobachtungen sind nicht falsch.

¹⁹ John Curtice, André Blais, *Follow my Leader? A Cross-National Analysis of Leadership Effects in Parliamentary Democracies*, unveröffentlichtes Manuskript (San Francisco 2001). In einer aktuellen Buchankündigung (*Anthony King* [Hrsg.], *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections* [Oxford i.E.]) wird genüsslich ausgeführt: „modern democratic politics is not nearly as candidate-centered and personality-oriented as is often supposed. (...) Parties' policies and their performance in office usually count for far more than the men and women they choose as their leaders. (...) The efforts of political consultants, advertising agencies, and spin doctors are often misdirected.“

²⁰ Dazu vgl. allgemein *Elgie*, *Leadership*; *Karl-Rudolf Korte*, Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B5 (2001) 3–13, im folgenden zitiert: *Korte*, *Modernes Regieren*; *Ludger Helms*, Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (2000) 411–434.

²¹ Der Zusammenhang von Strukturen als Begrenzer und Ermöglicher von politischem Handeln einerseits und dem konkreten Akteurshandeln andererseits steht im Zentrum des politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus. Vgl. dazu *André Kaiser*, Die Politische Theorie des Neoinstitutionalismus: James March, Johan Olsen, in: *Politische Theorien der Gegenwart* II, hrsg. v. *André Brodocz*, *Gary S. Schaal* (Opladen 2001) 253–282.

²² Ähnlich die Kritik bei *Poguntke*, Präsidiale Regierungschefs 356.

²³ So *Korte*, *Modernes Regieren* 7, 8, 9. Die Liste der Attribute von Blairs Regierungsstil kann beliebig verlängert werden. So wurde darauf verwiesen, daß der Premierminister eine Vorliebe für die Gründung von seinem Amt zugewiesenen ad hoc-Gremien der Politikberatung („government by unit“, so *Hennessy*, *Prime Minister* 492) habe. Außerdem wird die besondere Bedeutung der Achse Blair-Brown, also von Premierminister und Schatzkanzler, als „duumvirate“ herausgestellt, siehe *Richard Heffernan*, *New Developments in British Politics*, http://www.palgrave.com/politics/dunleavy/core_executive.htm (18. 02. 2002).

Sie sprechen aber dagegen, daß ein allgemeiner Trend zur Präsidentialisierung der Exekutive in Großbritannien festgestellt werden kann. Vielmehr stützen sie die Argumentation der Vertreter des „core executive“-Konzepts. Die Exekutive besteht aus mehr als dem Premierminister und dem Kabinett. Sie ist je nach Politikfeld segmentiert in Netzwerke mit jeweils unterschiedlichen Akteurskonstellationen und spezifischen Mischungen aus Hierarchie und Verhandlung als Modi der Entscheidungsfindung. Entsprechend unterscheiden sich die Führungsstile der Schlüsselakteure. All dies spricht dafür, ein Konzept zugrunde zu legen, „in which the relevant executive varies over both time and policy area. There is no one executive but multiple executives“²⁴. Wenn es eine längerfristig angelegte Tendenz in der Entwicklung der britischen Exekutive gibt, dann sicher nicht im Sinne einer Konzentration von Macht oder öffentlicher Bedeutung des Premierministers, sondern eher im Sinne einer Fragmentierung des Regierungsapparats und des Übergangs von hierarchischem „government“ zu verhandelnder „governance“ zwischen Staat und halbstaatlichen Einrichtungen, privatisierten Dienstleistungsbetrieben, den Institutionen der Europäischen Union, internationalen Organisationen, aber auch Interessengruppen und Organisationen des Dritten Sektors²⁵. Das mag man dann „Präsidentialisierung“ nennen, wenn man denn unbedingt will. Jedenfalls zeichnet sich, was die Steuerungsfähigkeit angeht, weniger eine Machtverschiebung innerhalb der Exekutive, als eine von staatlichen an andere Akteure ab.

2. Das Parlament: Schleichender Niedergang?

Die These vom Niedergang des Parlaments in den parlamentarischen Demokratien ist so alt wie die vergleichende Parlamentsforschung²⁶. Ob ein solcher Funktionsverlust eingetreten ist, ist zuallererst abhängig davon, welche Kriterien man zugrundelegt²⁷. Von den klassischen vier Parlamentsfunktionen – der Artikulations- und Repräsentations-, der Rekrutierungs-, der Kontroll- und schließlich der Gesetzgebungsfunktion – sollen uns im folgenden vor allem die letzten beiden interessieren. Zunächst wende ich mich der Gesetzgebungsfunktion zu. Winfried Steffani hat mit Recht darauf hingewiesen, daß Parlamente in parlamentarischen Demokratien prinzipiell andere Aufgaben zu erfüllen haben als Legislativen in

²⁴ So *Rhodes*, *From Prime* 26.

²⁵ *Smith*, *Core Executive*.

²⁶ Zuerst *James Bryce*, *Moderne Demokratien*. Bd. 3: Der demokratische Staat in der Praxis (München 1926) 1–11 (Kap. 1: Der Niedergang der Parlamente).

²⁷ Ich konzentriere mich im folgenden auf das House of Commons. Zum House of Lords, für das die Niedergangsthese ebenfalls zurückgewiesen werden kann, vgl. *André Kaiser*, *House of Lords and Monarchy. British Majoritarian Democracy and the Current Reform Debate on its Pre-Democratic Institutions*, in: *Reforming the Constitution. Debates in Twentieth-Century Britain*, hrsg. v. *Peter Catterall, Ulrike Jordan, Wolfram Kaiser* (London 2000) 97–128, im folgenden zitiert: *Kaiser*, *House of Lords*.

nichtparlamentarischen Systemen²⁸. Die Feststellung, daß ihnen keine proaktive, sondern eine reaktive Rolle im Gesetzgebungsprozeß zukommt, ist entsprechend wenig erhellend. Da dies für den Großteil der Parlamente gilt, ist es um so wichtiger, die feineren Unterschiede zu erfassen. Philip Norton hat daher vorgeschlagen, zwischen „policy-making“, „policy-influencing“ und „legislatures with little or no policy impact“ zu unterscheiden und Großbritannien der zweiten Kategorie der „policy-influencing“ Parlamente zugeordnet²⁹. Ich werde im folgenden prüfen, ob dieses Urteil revisionsbedürftig ist.

Zwei Entwicklungen der letzten drei Jahrzehnte sprechen dafür, dem Unterhaus einen moderaten und vor allem gegenüber der Zeit davor gewachsenen Einfluß zuzuschreiben: 1. die seit Ende der sechziger Jahre deutlich gestiegene Bereitschaft von Abgeordneten der Regierungsfraktion, im Gesetzgebungsverfahren aus der Fraktionsdisziplin auszubrechen – sei es durch abweichendes Stimmverhalten, sei es durch „active abstention“³⁰; 2. die Einführung von „Select Committees“³¹ im Jahr 1979. Das sind Parlamentsausschüsse, die sich mit der Arbeit der wichtigsten Ministerien befassen.

Betrachtet man das Abstimmungsverhalten der Regierungsfraktion, dann bildet die Amtszeit der Regierung Heath von 1970 bis 1974 einen markanten Einschnitt. Noch in den ausgehenden sechziger Jahren hatte Samuel Beer britischen Abgeordneten „Prussian discipline“ bescheinigt³². Kurze Zeit später stieg die Bereitschaft, gegen die eigene Regierung zu stimmen, deutlich an. Das gilt für die Anzahl der Rebellionen, die Zahl der beteiligten Abgeordneten wie für den Anteil an den gesamten Abstimmungen in der Legislaturperiode (siehe Schaubild 1).

Im Zeitablauf zeigt sich, daß von der Legislaturperiode 1970 bis 1974 an die durchschnittliche Zahl der an Rebellionen beteiligten Regierungsabgeordneten sowie der Anteil der Rebellionen an der Gesamtzahl der Abstimmungen deutlich gestiegen sind. Zwar hatte es auch vorher gelegentlich – vor allem, wenn Labour die Regierung stellte – Rebellionen gegeben, aber dies waren zumeist Handlungen kleiner Abgeordnetengruppen, die nicht ins Gewicht fielen. Das qualitativ Neue seit der Ära Heath ist am besten am Anteil der Rebellionen an der Gesamtzahl der Abstimmungen ablesbar. Mit Ausnahme der kurzen Phase der Regierung Wilson zwischen den beiden Wahlen des Jahres 1974 ist diese Zahl nicht mehr unter zwölf

²⁸ Winfried Steffani, Semipräsidentalismus. Ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995) 621–641.

²⁹ Philip Norton, Parliament and Policy in Britain. The House of Commons as a Policy Influencer, in: Legislatures, hrsg. v. Philip Norton (Oxford 1990) 177–180.

³⁰ Zur Unterscheidung von bewußtem Fernbleiben von Abstimmungen als politischem Signal und dem Fehlen aus Krankheits- oder anderen Gründen vgl. Philip Cowley, Philip Norton, Rebels and Rebellions. Conservative MPs in the 1992 Parliament, in: British Journal of Politics and International Relations 1 (1999) 90, 103, im folgenden zitiert: Cowley, Norton, Rebels; Philip Cowley, Revolts and Rebellions. Parliamentary Voting Under Blair (London 2002) 178, im folgenden zitiert: Cowley, Revolts.

³¹ Diese sind zu unterscheiden von den „Standing Committees“, zu denen vor allem die Ausschüsse zur Beratung von Gesetzentwürfen zählen.

³² Samuel Beer, Modern British Politics (London 1969) 350–351.

Schaubild 1: Rebellionen von Regierungsabgeordneten im House of Commons

Quellen: Cowley und Norton, *Rebels*, 86; Cowley, *Revolts*, 88, 90.

Prozent gesunken; die Spitze war zwischen 1974 bis 1979 mit 20 Prozent erreicht. An diesem Trend hat sich auch in der Amtszeit von Tony Blair nichts geändert – ganz im Gegensatz zu dem in den Medien vermittelten und von Politikwissenschaftlern bereitwillig aufgenommenen Bild des Premierministers als „control freak“ und der Labour-Fraktion als Ansammlung von „clones, Daleks, or sheep, all bereft of spine or independent thought“³³.

Betrachtet man das Themenspektrum, über das es zum Konflikt zwischen Regierungen und ihren Abgeordneten kommt, dann sind natürlich zeitbezogene Schwerpunkte erkennbar. Die Konflikte in den siebziger Jahren entzündeten sich

³³ Cowley, *Revolts* 93; für entsprechende Charakterisierungen in den Medien siehe auch die Nachweise in Philip Cowley, *The Commons. Mr Blair's Lapdog?*, in: *Parliamentary Affairs* 54 (2001) 815–828, im folgenden zitiert: Cowley, *The Commons*.

vorrangig an der Reform der Arbeitsbeziehungen und der Durchsetzung einer inflationsdämpfenden Einkommenspolitik³⁴ sowie den Bedingungen für den Beitritt zur EWG. Die Regierung Major hatte in den neunziger Jahren größte Mühe, die konservative Unterhausfraktion zur Annahme des Maastrichter Vertrages zu bewegen³⁵. Allerdings waren die Rebellionsanlässe nicht auf diese Themen beschränkt. Die Major-Regierung hatte ähnlich große Schwierigkeiten bei der Verabschiedung von Gesetzen zur Einschränkung des Rechts auf Waffenbesitz, der Schließung von Kohlegruben, in der Fischerei-, Rundfunk- und Rentenpolitik³⁶. Die Liste der Konfliktthemen seit Amtsantritt von Tony Blair reicht von der Sozialpolitik über die Justizpolitik und die Immigrationspolitik bis hin zur Reform des House of Lords und zum Kosovo-Einsatz³⁷.

Noch wichtiger ist, daß Regierungen trotz Mehrheitsposition im Unterhaus von den siebziger Jahren an damit zu rechnen hatten, daß ihre Hinterbänkler ihnen Abstimmungsniederlagen zuzufügen bereit waren (siehe Schaubild 2).

Wenn auch die absolute Zahl solcher Niederlagen in den achtziger und neunziger Jahren nicht mehr das Niveau der siebziger Jahre erreichen sollte, so sind doch Regierungen weiterhin gewarnt, die Unterstützung ihrer Hinterbänkler nicht als Selbstverständlichkeit zu betrachten. Unter Blair hat es ein solches Ereignis noch

Schaubild 2: Regierungsniederlagen im House of Commons in fraktionsgebundenen Abstimmungen

Quelle: <http://www.election.demon.co.uk/defeats.html> (06.02.2002).

³⁴ Vgl. dazu ausführlich André Kaiser, Staatshandeln ohne Staatsverständnis. Die Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsbeziehungen in Großbritannien 1965–1990 (Bochum 1995).

³⁵ Cowley, Norton, Rebels 90–95.

³⁶ Cowley, Norton, Rebels 93.

³⁷ Cowley, Revolts 92.

nicht gegeben. Das hat zum einen schlicht damit zu tun, daß die Regierungsmehrheiten sowohl 1997 als auch 2001 erdrückend waren, zum anderen damit, daß die Regierung üblicherweise im Vorfeld von Abstimmungen ihre Hinterbänkler extensiv konsultierte und bei Anzeichen für hartnäckigen Widerstand zu Konzessionen bereit war. Oberstes Ziel von Blair war und ist ein einheitliches Auftreten der Partei, um dem wahlpolitisch verheerenden Eindruck, den die Labour-Regierungen der sechziger und siebziger Jahre hinterlassen hatten, entgegenzuwirken³⁸.

Die beschriebenen Trends im Abstimmungsverhalten sprechen dafür, daß auch in Zukunft keine Rückkehr zu den ruhigen Zeiten der fünfziger Jahre zu erwarten ist. Nachdem die Abgeordneten erst einmal die Erfahrung gemacht hatten, daß die individuellen Kosten von abweichendem Stimmverhalten – in Form von Sanktionen – begrenzt sind und Regierungsniederlagen keineswegs die Auflösung des Unterhauses und Neuwahlen nach sich ziehen, war eine Schwelle überschritten, die die Kalküle dauerhaft verändert hat³⁹.

Zwar sind bislang nur punktuelle Daten für einen internationalen Vergleich verfügbar, diese sprechen aber eine eindeutige und für manchen vermutlich überraschende Sprache: Anders als das die Rede von Großbritannien als Mehrheitsdemokratie, in der die Regierung über fast unumschränkte Handlungsvollmacht verfügt, nahelegt, zeichnet sich gerade diese parlamentarische Demokratie durch ein außergewöhnlich hohes Niveau an Bereitschaft zum parlamentarischen Dissens zwischen Regierung und Regierungsfraktion aus. Das gilt sowohl im europäischen⁴⁰ als auch im Vergleich mit anderen Westminster-Demokratien wie Australien, Kanada und Neuseeland⁴¹. In der Rückschau wird deutlich, daß sich keineswegs der hier betrachtete Zeitraum – von den späten sechziger bis in die neunziger Jahre – als exzeptionell erweist. Vielmehr sind es die fünfziger und frühen sechziger Jahre, die sich von der Zwischenkriegszeit einerseits, der jüngsten Vergangenheit andererseits durch ein von der Regierung kontrolliertes, diszipliniertes Unterhaus unterscheiden. Aber gerade in dieser Phase wurde das Bild geprägt, das bis heute unser Verständnis vom Zusammenspiel der britischen Institutionen prägt.

Hat das alles etwas mit Policy-Einfluß zu tun? Abstimmungsrebellionen und Regierungsniederlagen sind keine direkten Indikatoren für ein starkes Parlament. Solche Ereignisse signalisieren ja eigentlich eher, daß im Vorfeld nicht genügend konsultiert wurde, der Policy-Einfluß von Hinterbänklern nicht gesucht oder

³⁸ Cowley, *Revolts 179–182*.

³⁹ Siehe dazu Philip Norton, *Government Defeats in the House of Commons. Myth and Reality*, in: Ministerial Responsibility, hrsg. v. Geoffrey Marshall (Oxford 1989) 33–45; Norton, *Individual Member* 66.

⁴⁰ Bei Bowler finden sich Angaben zu Dänemark, Deutschland, Frankreich und Norwegen: Shaun Bowler, *Parties in Legislatures. Two Competing Explanations*, in: *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, hrsg. von Russell J. Dalton, Martin P. Wattenberg (Oxford 2000) 170–173.

⁴¹ Vgl. André Kaiser, *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform. Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich* (Frankfurt a.M. 2002) 244–246, im folgenden zitiert: Kaiser, *Mehrheitsdemokratie*.

nicht zugelassen wurde. Aber als indirekte Indikatoren kann man sie durchaus werten. Regierungen müssen seit den sechziger Jahren mit einem unabhängigeren Verhalten ihrer Abgeordneten rechnen. Es ist eher die Möglichkeit von Rebellionen und nicht unbedingt ihr tatsächliches Eintreten, die die neu gewonnene Stärke des Parlaments ausmacht. „Because Parliament has the power of life and death over the prime minister, the prime minister must above all else devote attention to maintaining support in Parliament. If prime ministers succeed, many commentators bemoan what they allege is the weakness of Parliament. It is as if they want to see parliaments destroying governments as evidence of their authority.“⁴² In den Kategorien von Anthony King⁴³ hat sich also neben dem traditionell stark ausgeprägten „opposition mode“, der adversativen Frontstellung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition, ein „intra-party mode“ der ausführlicheren Beratung zwischen „front“ und „back bench“ als weiteres Strukturmerkmal in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung etabliert, der nur bei Strafe des gemeinsamen Untergangs dauerhaft vernachlässigt werden kann⁴⁴. Natürlich hängt das Drohpotential, das von einem unabhängigeren Stimmverhalten ausgeht, auch von konjunkturellen Faktoren ab. Es ist naturgemäß geringer, wenn eine Regierung, wie seit 1997, über eine riesige Sitzmehrheit verfügt. Umgekehrt wirkt eine sehr knappe Mehrheitskonstellation disziplinierend auf die Regierungsfraktion, denn ein tatsächlicher Sturz der Regierung mit anschließenden Neuwahlen ist ja auch von den Abweichlern nicht beabsichtigt. Im übrigen hat sich in statistischen Analysen gezeigt, daß die Bereitschaft zum abweichenden Stimmverhalten mit dem Alter und der Dauer der Parlamentszugehörigkeit zunimmt. Eine Unterhauswahl wie 1997, nach der ca. 40 Prozent der Abgeordneten, d.h. doppelt so viele wie sonst, Neulinge im Parlament waren, hat einen entsprechenden Rückgang des Drohpotentials zur Folge⁴⁵. Daß das House of Commons inzwischen als durchaus relevant im Prozeß der Politikformulierung betrachtet wird, läßt sich auch an einem ganz simplen Indikator ablesen: Die Interessengruppen haben hier mittlerweile eine Arena entdeckt, die es nicht nur pro forma, sondern ernsthaft mit Lobbying-Aktivitäten zu bearbeiten gilt⁴⁶.

⁴² Jones, *West European* 168.

⁴³ Anthony King, *Modes of Executive-Legislative Relations. Great Britain, France, and West Germany*, in: *Legislative Studies Quarterly* 1 (1976) 37–65.

⁴⁴ Das „poll tax“-Fiasko, das 1990 zum Sturz von Margaret Thatcher beitrug (siehe *Martin J. Smith*, *Interpreting the Rise and Fall of Margaret Thatcher. Power Dependence and the Core Executive*, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. von *Rod A. W. Rodes*, *Patrick Dunleavy* [London und Basingstoke 1995] 121–122), aber auch der vorübergehende Verlust der Sitzmehrheit im Unterhaus, den die Regierung Major hinzunehmen hatte, nachdem mehrere Abgeordnete sich anderen Fraktionen anschlossen und eine andere Gruppe im Konflikt um die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht vorübergehend aus der Fraktion ausgeschlossen wurde (siehe dazu *Cowley, Norton*, *Rebels* 85), sind besonders eindrucksvolle Illustrationen hierfür.

⁴⁵ *Cowley*, *The Commons* 822–826.

⁴⁶ André Kaiser, *Verbände und Politik*, in: *Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, hrsg. v. *Hans Kastendiek, Karl Robe, Angelika Volle* (Bonn 21999), 233–234; *Philip Norton*, *Representation of Interests. The Case of the British House of*

Die dritte von King genannte Beziehungsstruktur, der „non-party mode“, bei dem Hinterbänkler über die Parteigrenzen hinweg gemeinsame Sache gegen die jeweiligen Führungen machen, ist vor allem mit der Ausschußreform von 1979 deutlich gestärkt worden. Die „Select Committees“ wurden eingerichtet mit dem in der Geschäftsordnung des Unterhauses formulierten Auftrag, „to examine the expenditure, administration and policy in the principal government departments ... and associated public bodies“⁴⁷. In zweifacher Hinsicht berührt dies die Gesetzgebungsfunktion des Unterhauses. Zum einen wurde diese Reform mit breiter Unterstützung der Hinterbänkler von Labour und Konservativen, gegen den mehr oder weniger ausdrücklichen Willen der Mehrheit des Kabinetts Thatcher, aber auch vieler Mitglieder in der Fraktionsführung der Labour Party durchgesetzt. Zum zweiten bieten diese neuen Foren Anreize für Abgeordnete, eigenständige Policy-Expertise anzusammeln. Die Erfahrungen seit 1979 lehren, daß die Ausschüsse dann besonders gut funktionieren, wenn sie dem „non-party mode“ entsprechend sich auf Themen konzentrieren, die zwischen den Parteien nicht völlig kontrovers sind. Das bedeutet, daß ihr Policy-Einfluß sich eher nicht auf die großen Themen auswirkt. Man sollte ihre Bedeutung aber auch nicht unterschätzen. Die Ausschüsse können durch die Gewinnung regierungsunabhängiger Informationen in Anhörungen, durch die Autonomie bei der Festlegung ihrer Agenda, durch die – allerdings begrenzte – Möglichkeit, Ausschußberichte ins Plenum einzubringen, und durch den Umstand, daß sie unzufriedenen Hinterbänklern der Regierungsfraktion eine zusätzliche öffentliche Plattform bieten⁴⁸, zweifellos Einfluß auf die Politikformulierung bei den sekundären Themen nehmen. Auch hierfür gibt es einen einfachen, aber aussagekräftigen Indikator. Die Fraktionsführungen haben in der Vergangenheit große, manchmal erfolglose Anstrengungen unternommen, die ihnen proportional zustehenden Ausschußsitze möglichst mit „verlässlichen“ Abgeordneten zu besetzen. Damit ist zugleich bereits gesagt, daß auch die Kontrollfunktion, die das Unterhaus gegenüber der Exekutive ausübt, mit der Reform von 1979 in begrenztem Maße gestärkt worden ist.

An dieser Stelle ist es angebracht, darauf zu verweisen, daß trotz aller adversativen Rhetorik auch in Großbritannien der Parlamentsalltag weitgehend von nichtkontroversen Themen beherrscht wird und zwischen der Regierung und der Opposition relativ häufig Absprachen getroffen werden. Die Gesetzgebungsstatistik für den Zeitraum 1945 bis 1983 weist aus, daß 79 Prozent aller Gesetzesinitia-

Commons, in: *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, hrsg. v. Gary W. Copeland, Samuel C. Patterson (Ann Arbor 1994) 17, im folgenden zitiert: Norton, Representation; Philip Norton, *Parliament in the United Kingdom. Balancing Effectiveness and Consent?*, in: *United Kingdom. Bd. 1 (The International Library of Politics and Comparative Government)*, hrsg. v. Rod A. W. Rhodes (Aldershot 2000) 441.

⁴⁷ Zitiert nach Norton, Individual Member 67.

⁴⁸ Die 1989 im Nachgang zu einem entsprechenden Beschluß im House of Lords eingeführten regelmäßigen Fernsehübertragungen aus dem House of Commons beziehen sich auch auf Ausschußsitzungen. Zum House of Lords vgl. Kaiser, House of Lords 109. Zur häufig unterschätzten Rolle der Ausschüsse im Prozeß der Politikformulierung allgemein Norton, Individual Member 67–70.

tiven der Regierung gemeinsam verabschiedet worden sind, wobei allerdings der Trend seit den siebziger Jahren rückläufig ist. Das Ende des „post-war consensus“ hat also meßbare Spuren hinterlassen⁴⁹.

Es ist immer wieder argumentiert worden, daß die Bedeutung des House of Commons schlagartig zunehmen würde, wenn es tatsächlich zur Einführung eines stärker proportional wirkenden Wahlsystems kommen würde, wie das die von der Regierung Blair eingesetzte Jenkins Commission vorgeschlagen hat⁵⁰. Ein Blick auf Neuseeland, wo 1993 einer bislang fast schon idealtypischen Mehrheitsdemokratie das deutsche teilpersonalisierte Verhältniswahlsystem hinzugefügt wurde, zeigt, daß der Übergang zum Mehrparteiensystem und zu Koalitionsregierungen keineswegs mit einem Übergang zu mehr institutioneller Gewaltenteilung einhergeht⁵¹. Die Logik der parlamentarischen Demokratie – die Machtübertragung an eine Regierung auf Zeit, die in den Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative durch die Anwendung der Mehrheitsregel dominiert – bleibt erhalten. Anders sähe es vermutlich aus, wenn über längere Zeit Minderheitsregierungen im Amt wären, die sich nicht dauerhaft auf legislative Koalitionspartner verlassen können. Dafür spricht jedenfalls die Entwicklung des dänischen Minderheitsparlamentarismus⁵².

Auch im Hinblick auf die Artikulations- und Repräsentationsfunktion sind Veränderungen feststellbar, die gegen einen Niedergang des Parlaments in den letzten Jahrzehnten sprechen. Zuallererst ist hier die Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit zu nennen. Noch 1963, beim Stabwechsel von Harold Macmillan an Alec Douglas-Home im Amt des Premierministers, konnte es passieren, daß ein Abgeordneter, dem ein Ministeramt angeboten wurde, dieses anzunehmen nur bereit war unter der Bedingung, daß er auch weiterhin für zwei Tage in der Woche zum Jagen gehen könne⁵³. Seither ist ein fundamentaler Wandel im Rollenverständnis der Abgeordneten eingetreten, und ihre Diäten und Arbeitsmöglichkeiten wurden dem neuen Status des Berufspolitikers angepaßt⁵⁴. Das hatte vor

⁴⁹ Philip Norton, *Opposition to Government*, in: *The Commons Under Scrutiny*, hrsg. v. Michael Ryle, Peter G. Richards (London 1988) 101–102.

⁵⁰ Siehe dazu André Kaiser, *Abschied von Westminster? Die Verfassungsreformen der Regierung Blair*, in: *PIN – Politik im Netz* (2002), Ausgabe 12, http://www.politik-im-netz.com/pin_ie.htm, im folgenden zitiert: Kaiser, *Abschied*.

⁵¹ Thomas Brechtel, André Kaiser, *Party System and Coalition Formation in Post-Reform New Zealand*, in: *Political Science* 51 (1999) 3–26; Kaiser, *Mehrheitsdemokratie* 350–356.

⁵² Vgl. zu dieser typologischen Unterscheidung Nicole Bolleyer, *Minderheitsparlamentarismus – eine akteursorientierte Erweiterung der Parlamentarismus-Präsidentialismus-Typologie*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11 (2001) 1519–1546.

⁵³ So berichtet von Norton, *Representation* 16.

⁵⁴ Michael Rush und Valerie Cromwell, *Continuity and Change. Legislative Recruitment in the United Kingdom 1868–1999*, in: *Parliamentary Representation in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, hrsg. v. Heinrich Best, Maurizio Cotta (Oxford 2000) 488, im folgenden zitiert: Rush, Cromwell, *Continuity*; Uwe Jun, *Großbritannien. Der unaufhaltsame Aufstieg des Karrierepolitikers*, in: *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, hrsg. v. Jens Borchert (Opladen 1999) 186–212.

allem zur Folge, daß das Aktivitätsniveau der Abgeordneten erheblich anstieg – nicht nur im Hinblick auf die Zahl und die Dauer von Parlamentssitzungen, einschließlich Ausschusssitzungen, auch bezüglich der Wahlkreisbetreuung und der Bereitschaft, als Sachwalter lokaler Interessen in London aufzutreten⁵⁵. Dahinter steht insbesondere das Motiv der Abgeordneten, ihre Wiederaufstellung als Kandidat zu sichern. Nach wie vor ist – trotz gelegentlicher Interventionen der Parteiführungen – die Kandidatenaufstellung Sache der lokalen Wahlkreisverbände der Parteien⁵⁶. Die zentrale Variable für die relative Autonomie der lokalen Parteebene ist das System der relativen Mehrheitswahl. Das kann im britischen Fall besonders gut studiert werden, weil hier im Rahmen der Verfassungsreformen der Regierung Blair⁵⁷ für die Wahl der britischen Abgeordneten zum Europaparlament sowie der Abgeordneten zu den regionalen Parlamenten in Schottland und Wales jeweils Wahlsysteme mit Listenwahlelementen etabliert wurden. Dies hat dazu geführt, daß die Parteiführungen in bislang unbekanntem Ausmaß Einfluß auf die Kandidatenaufstellung genommen haben. Insbesondere die Parteiführung der Labour Party um Tony Blair hat von den neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Selbst zwei Unterhausabgeordnete des linken Flügels, die sich für ein Mandat im schottischen Parlament bewerben wollten, fielen dem Anspruch, möglichst viele „Blairites“ aufzustellen, zum Opfer⁵⁸. Inwieweit die neue Praxis längerfristig Auswirkungen auf die Kandidatenrekrutierung für das House of Commons haben wird, ist derzeit nicht absehbar.

Hinsichtlich der sozialen Repräsentativität sind in unterschiedliche Richtungen weisende Befunde zu berichten. Mit der Professionalisierung der Abgeordnetenrolle haben sich soziale Herkunft und Bildungsgrad von konservativen und Labour-Abgeordneten deutlich angenähert. Allerdings lassen sich weiterhin Unterschiede hinsichtlich der Berufsgruppen ausmachen: „Conservative and Labour MPs are drawn largely from different sectors of the middle class – lawyers and businessmen among the Conservatives and teachers and other public sector professionals for Labour.“⁵⁹ In dieser Hinsicht hat die soziale Repräsentation also eher nachgelassen. Andererseits sind der Frauenanteil und die Anzahl von Vertretern ethnischer Minderheiten seit den achtziger Jahren gestiegen⁶⁰.

Insgesamt kann die Niedergangsthese also zurückgewiesen werden. Wenn das House of Commons um Relevanz kämpfen mußte, dann nicht, weil sich die Balance zugunsten der Exekutive verschoben hat, sondern weil es sich vor Herausforderungen gestellt sah, auf die es mit institutionellen Reformen und Verhaltens-

⁵⁵ Ausführlich dazu *Philip Norton, David M. Wood, Back from Westminster. British Members of Parliament and Their Constituents* (Lexington, KY 1993) sowie *Norton, Individual Member* 55–60.

⁵⁶ *Rush, Cromwell, Continuity* 464–467; *Michael Rush, Parallel but Separate. Political Recruitment at Three Levels in the UK. Paper Delivered at ECPR Joint Sessions of Workshops* (Grenoble 2001) 6–8, im folgenden zitiert: *Rush, Parallel*.

⁵⁷ Als Überblick siehe *Kaiser, Abschied*.

⁵⁸ *Rush, Parallel* 8–11.

⁵⁹ *Rush, Cromwell, Continuity* 484.

⁶⁰ *Rush, Cromwell, Continuity* 472; *Cowley, The Commons* 825.

änderungen reagierte: die forcierte Abwanderung der Politikproduktion auf die inter- und supranationale Ebene und die permanente Überlastung durch die Ausweitung staatlicher Regulierungsansprüche.

3. Die Beziehungsmuster zwischen Exekutive und Legislative: moderate Dominanz der Exekutive

Nachdem eine Reihe von Veränderungen in Exekutive und Legislative geschildert worden sind, sollen diese Befunde des intertemporalen Vergleichs nun mit dem international vergleichenden Forschungsstand konfrontiert werden, der selbstverständlich nur statische Betrachtungen – entweder zu einem Zeitpunkt oder im Durchschnitt eines längeren Zeitraums – vornimmt.

Arend Lijphart⁶¹ verwendet bei seiner Vermessung moderner Demokratien für die Analyse des Verhältnisses von Exekutive und Legislative als groben, indirekten Indikator die Dauerhaftigkeit von Kabinetten. Die dahinter stehende Annahme ist, daß Regierungen, sofern sie in ihrer Existenz von der parlamentarischen Zustimmung abhängen, um so dominanter sind, je länger sie überleben (siehe Schaubild 3).

Schaubild 3: Regierungsdominanz im westeuropäischen Vergleich

Quelle: Lijphart, *Patterns*, 132–133. Der Indikator beruht auf dem arithmetischen Mittel von zwei verschiedenen Maßen für Kabinettsdauer.

⁶¹ Lijphart, *Patterns* 129–135.

Nach diesem Indikator ist die Exekutive am dominantesten in Frankreich, Großbritannien und – mit minimalem Abstand – in Österreich. Deutschland liegt im unteren Mittelfeld. Italien und Finnland bilden die Schlußlichter.

Ein anderer, deutlich differenzierterer Vorschlag stammt von Herbert Döring⁶². Hier werden möglichst viele verschiedene direkte Indikatoren für die Kontrolle der parlamentarischen Agenda zu Gesamtindikatoren verknüpft⁶³. Döring unterscheidet zwei Formen der Agendakontrolle: die Möglichkeit für die Regierung, die parlamentarische Tagesordnung zu bestimmen einerseits, die relative Autonomie der Parlamentarier bei ihrer Ausschußarbeit andererseits⁶⁴ (siehe Schaubild 4).

Schaubild 4: Regierungskontrolle und Ausschußautonomie im Gesetzgebungsprozeß

Quelle: Döring, *Parliamentary Agenda*, 149, 151.

⁶² Döring, *Parliaments and Majority Rule*; Döring, *Parliamentary Agenda*.

⁶³ Auch wenn dieser Vorschlag einen erheblichen Fortschritt in der vergleichenden Analyse mit sich bringt, sei doch angedeutet, daß damit eine Reihe von unausgesprochenen Annahmen verbunden sind, die weiterer Klärung bedürfen. Erstens wird, wie in der von mir vorgenommenen Auswertung der Befunde von Döring, bei einer ungewichteten Addition angenommen, daß alle Teilindikatoren gleich bedeutsam sind. Zweitens impliziert eine additive Verknüpfung logisch, daß alle einbezogenen Faktoren unabhängig voneinander wirken, also keine Interaktionseffekte vorliegen. An beidem kann man Zweifel hegen.

⁶⁴ Der Indikator „Regierungskontrolle“ ist zusammengesetzt aus Kontrolle der Plenaragenda, Regierungsveto bei haushaltswirksamen Gesetzesinitiativen, Beschränkungen bei Gesetzesinitiativen von Abgeordneten, Austausch von Ausschußmitgliedern, Zeitbeschränkungen bei Plenardebatten. Hohe Werte weisen starke Regierungskontrolle aus. Der Indikator „Ausschußautonomie“ bezieht sich auf: Tagesordnung im Ausschuß, Recht auf Gesetzes-

Interessant ist zunächst, daß die beiden Indikatoren keineswegs einfach zwei Seiten einer Medaille erfassen. Der Korrelationskoeffizient r beträgt nur -0.39 , d. h. sehr hohe Regierungskontrolle geht nicht unbedingt mit einer sehr niedrigen Autonomie der Ausschußarbeit einher. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, daß es sich hier ja nicht automatisch um die Machtverteilung zwischen Regierung und Parlamentariern handelt. Die Ausschußkontrolle kann auch zwischen dem Plenum und den Ausschußmitgliedern umstritten sein. Daß dies durchaus relevant ist, sieht man am schwedischen Beispiel. Sehr niedrige Regierungskontrolle geht mit sehr niedriger Ausschußautonomie einher. Souverän ist hier das Plenum. Für Großbritannien – wie für Griechenland und Irland – zeigt sich jedoch, daß hohe Regierungskontrolle von niedriger Ausschußautonomie begleitet wird. Wenn wir davon ausgehen, daß Lijpharts Kabinettsdauer-Indikator und Dörings Regierungskontrolle dasselbe Konstrukt, nämlich Regierungsdominanz, erfassen wollen, dann müßten die Werte hoch korrelieren. Tatsächlich finden wir aber nur einen moderaten Wert von $r = 0.41$. Das heißt, daß Lijpharts indirektes Vorgehen zwar eine erste Annäherung an die Messung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative darstellt, mehr aber nicht.

Unabhängig von den Problemen einer geeigneten Konzeptionalisierung und Messung können wir festhalten, daß im internationalen Vergleich die britische Regierung als besonders dominant erscheint. Dieser Befund verdeckt, daß hier seit den sechziger Jahren, wie wir gesehen haben, durchaus Entwicklungen mit teilweise für Regierungen äußerst schmerzhaften Folgen stattgefunden haben⁶⁵. In der unmittelbaren Kontrastierung der vier „most similar cases“ Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland wird die britische Dynamik seit den sechziger Jahren besonders deutlich. Betrachten wir zunächst, über welche Einflußchancen auf die parlamentarische Agenda die Opposition jeweils verfügt, dann waren diese in den siebziger Jahren in Großbritannien am geringsten, in Kanada am größten. Bereits in den achtziger Jahren hatte sich das Bild völlig verschoben. Nun führte Großbritannien, Kanada bildete das Schlußlicht. Hauptgrund dafür war die Ausschußreform von 1979. In den neunziger Jahren teilte sich Großbritannien dann die Spitze mit Neuseeland, nachdem dort im Zusammenhang mit der Wahlsystemreform auch parlamentarische Reformen stattgefunden hatten⁶⁶. Ein anderer Indikator ist die Gesetzgebungsintensität, also die Zahl der Gesetzesinitiativen pro Sitzungstag. Zur Illustration: In Australien wurden in den frühen neunziger Jahren pro Sitzungstag mehr als drei Gesetzesinitiativen beraten und knapp unter drei verabschiedet; für Großbritannien lauten die entsprechenden Zahlen 0,3 Initiativen und 0,3 verabschiedete Gesetze. Es versteht sich von selbst, daß dieses extrem unterschiedliche Maß an Gesetzgebungsintensität die Möglichkeit zur parlamentarischen Debatte und Einflußnahme in hohem Maße

initiativen, Recht auf Änderung von Regierungsinitiativen, Kompetenz zur Ansetzung von Anhörungen, Recht auf Einsichtnahme in Regierungsdokumente.

⁶⁵ Deutlich wird auch, daß mit dem Typus der parlamentarischen Demokratie Konstellationen zusammengefaßt werden, die eine enorme Varianz verdecken.

⁶⁶ Siehe *Kaiser*, Mehrheitsdemokratie 490–493.

determiniert⁶⁷. Faßt man diesen Indikator mit den bereits betrachteten institutionellen Einflußchancen zusammen, kann man folgern, daß das australische House of Representatives als Abstimmungsmaschine der Regierung fungiert, während das britische House of Commons durchaus über Reserven für eigenständiges Handeln verfügt. Auch dieser Vergleich macht deutlich: den Westminster-Parlamentarismus, wie er uns in den Lehrbüchern präsentiert wird, gibt es nicht.

Auch wenn das britische Parlament – das gilt für beide Kammern – im internationalen Vergleich sich zu einer enorm hohen Zahl an Sitzungstagen versammelt und eine Tradition besteht, eher wenige, dafür aber umfassende Gesetze zu verabschieden, spielt Zeit im Verhältnis von Exekutive und Legislative doch eine zentrale Rolle. Es sind vor allem die bereits genannten externen Herausforderungen, die die Akteure vor die Aufgabe stellen, den Prozeß der parlamentarischen Beratung und Entscheidung ständig zu effektivieren. So bedeutet die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Union ja nicht, daß das House of Commons weniger zu tun hätte. Es hat an Einflußchancen eingebüßt, weil die sachlichen Entscheidungen auf anderer Ebene getroffen werden, aber beraten, Stellung nehmen, ratifizieren muß es weiterhin.

Im folgenden stelle ich für den intertemporalen Vergleich drei Indikatoren vor, die alle die zuvor geäußerte Vermutung bestätigen: Im Verhältnis von Parlament und Regierung geht es bei strukturellen Reformen nicht so sehr um die Neuverteilung von Macht und Einfluß, sondern vor allem um die Effektivierung der Arbeit.

Betrachten wir zunächst das schärfste Mittel der Regierung in der parlamentarischen Zeitökonomie: die „guillotine“, also die Verkürzung oder Beendigung der Debatte per Mehrheitsbeschluß (siehe Schaubild 5).

Wie wir wissen, ist die „guillotine“ in den 1880er Jahren zur Abwehr parlamentarischer Obstruktionsversuche der irischen Nationalisten eingeführt worden und bis zum Ersten Weltkrieg relativ häufig zur Anwendung gekommen. In der Zwischenkriegszeit gingen die Regierungen dagegen sparsam mit diesem als antiparlamentarisch gebrandmarkten Instrument um. Seit 1945 ist eine Zunahme mit einer seit den siebziger Jahren massiven Steigerung zu beobachten, so daß inzwischen mitunter in einem Parlamentsjahr die Gesamtzahl der „guillotines“ der Zwischenkriegszeit erreicht wird⁶⁸. Man sollte aus dieser Entwicklung allerdings nicht voreilig den Schluß ziehen, daß die Regierung immer häufiger der Opposition die Chance zur Präsentation ihrer Alternativen nehme. Auf Vorschlag des nach dem Regierungswechsel von 1997 eingesetzten „Select Committee on the Modernisation of the House of Commons“ besteht mittlerweile die Möglichkeit, nach Einvernehmen im „Business Committee“⁶⁹ des Unterhauses mit einer sogenannten

⁶⁷ Siehe *Kaiser*, Mehrheitsdemokratie 489.

⁶⁸ House of Commons Information Office, Guillotine and Timetabling Motions. HC Fact-sheets – Series P No 10 (London 2000).

⁶⁹ Dabei handelt es sich ebenfalls um eine Neuerung. Das „Business Committee“ ersetzt und formalisiert sozusagen die Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition über die „usual channels“ zur Planung der Tagesordnung.

Schaubild 5: Guillotine und Programme Motions im House of Commons

Quelle: House of Commons Information Office, Guillotine and Timetabling Motions. HC Factsheets – Series P No 10 (London 2000).

„Programme Motion“ die für die parlamentarische Beratung vorgesehene Zeit festzulegen (siehe Schaubild 5). Auch das ist Ausdruck der Überlastung, der sich das House of Commons gegenübersteht.

Ein zweiter Indikator ist der Rückgang der persönlichen Präsenz des Premierministers im Parlament. Patrick Dunleavy und George Jones haben über einen Zeitraum von 1868 bis 1990 verfolgt, wie sich die folgenden Aktivitäten des Regierungschefs quantitativ entwickelt haben: Auftritte in der Fragestunde, Regierungserklärungen, spontane Debattenbeiträge und vorbereitete Reden⁷⁰. Zwar sind die Kurvenverläufe unterschiedlich, aber der Befund ist eindeutig. Die Präsenz des Premierministers ist klar rückläufig. Das gilt ganz besonders für die hier im Zentrum stehende Periode seit den sechziger Jahren. Einzig die Auftritte in der Fragestunde wurden im Zuge einer Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung zu Beginn der sechziger Jahre fixiert. Allerdings hat Tony Blair gleich bei Regierungsantritt die bisherige Regelung mit zwei 15minütigen Fragestunden pro Woche auf einen halbstündigen Auftritt ändern lassen⁷¹. Daß es dabei nicht so sehr darum geht, der politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament auszuweichen, sondern schlicht um die Effektivierung des Regierungshandelns, wird an

⁷⁰ Patrick Dunleavy, George W. Jones, *Leaders, Politics and Institutional Change. The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868–1990*, in: *Prime Ministers, Cabinet and Core Executive*, hrsg. v. Rod A. W. Rhodes, Patrick Dunleavy (London, Basingstoke 1995) 275–297.

⁷¹ Cowley, *The Commons* 816.

dem zuletzt genannten Beispiel sehr schön sichtbar. Tony Blair hat den Übergang von zwei auf einen Auftritt in der Fragestunde damit begründet, die bisherige Praxis sei „a ridiculous use of a prime minister's time“⁷².

Schließlich zeigen die periodisch wiederkehrenden Debatten über eine Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung, daß es dabei nur in seltenen Fällen um die Stärkung der parlamentarischen Eigenständigkeit geht – die systematische Einführung der „Select Committees“ 1979 war dafür ein Beispiel –, sondern unter dem Stichwort „modernisation“ vor allem eine zeitökonomische Optimierung der Abläufe versucht wird⁷³. Hier wird dann allerdings die Dominanz der Regierung besonders augenscheinlich. Vorschläge, die diese gefährden könnten, haben nur dann eine Chance, wenn die Hinterbänkler über die Fraktionsgrenzen hinweg einig sind. Und selbst wenn es einmal gelingt, Maßnahmen zu verabschieden, die die Handlungsfähigkeit und Einflußmöglichkeiten der Parlamentarier gegenüber der Regierung stärken sollen, zeigt sich im Ergebnis in schöner Regelmäßigkeit, daß umgekehrt die Abläufe effektiviert wurden und es der Regierung nun leichter fällt, ihre Vorhaben noch schneller und reibungsloser als zuvor durchzusetzen. Die Geschichte der Parlamentsreformen in parlamentarischen Demokratien ist vorwiegend eine Geschichte sinnverkehrender Effekte⁷⁴.

Bilanz

Die Ergebnisse lassen sich zu zwei Befunden verdichten: 1. Die Beziehungsmuster zwischen Parlament und Regierung in Großbritannien lassen im internationalen Vergleich eine moderate Exekutivdominanz erkennen. Damit verhalten sich die Akteure weitgehend so, wie das im Typus der parlamentarischen Demokratie strukturell angelegt ist. Der vorherrschende Machtteilungsmodus in Großbritannien ist nicht der proportionale Einfluß im Parlament oder in der Regierung, sondern der Regierungswechsel. 2. Seit den sechziger Jahren haben eine Reihe von strukturellen Veränderungen stattgefunden. Das Parlament hat sich professionalisiert, hat seine Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Politikproduktion ein Stück weit verbessert, und die Unterhausabgeordneten haben gelegentlich angedeutet, daß es für sie Grenzen der Fraktionsdisziplin gibt. Die Regierung hat institutionelle Reformen zur Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Politikkoordination durchgeführt. Dazu gehört der Ausbau des persönlichen Stabs des Premiermini-

⁷² Zitiert nach Cowley, *The Commons* 816.

⁷³ Zu den aktuellen Auseinandersetzungen vgl. Cowley, *The Commons*, sowie Philip Norton's Zusammenfassung des Forderungskatalogs einer von ihm geleiteten Kommission der Konservativen Partei zur Parlamentsreform: *Philip Norton, Strengthening Parliament is Crucial*, <http://www.trg.org.uk/reformer/20.../strengtheningparliament.htm> (06. 03. 2002).

⁷⁴ *Brian Hocking*, Reform to What Purpose? The Australian Federal Parliament and Traditions of Reform, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 20 (1982) 132; *Stuart A. Walkland*, The Politics of Parliamentary Reform, in: *Parliamentary Affairs* 29 (1976) 190–200.

sters, der vermehrte Rückgriff auf von außerhalb der Ministerialverwaltung kommende Expertise sowie die flexible Einrichtung von Expertenteams zur Erarbeitung von spezifischen Programmen. Die Intention dahinter ist nicht so sehr ein Streben des Premierministers nach Zentralisierung der Macht, sondern der Versuch, angesichts der Fragmentierung exekutiven Handelns und der Ausweitung von Verhandlungen in Politiknetzwerken die Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit des Zentrums zu erhalten. Beides – Parlaments- wie Regierungsreformen – sind Reaktionen auf externe Herausforderungen. Der strukturelle Wandel wurde überlagert vom konjunkturellen Auf und Ab der politischen Kräfteverhältnisse im Parlament. Auch in dieser Hinsicht hat der hier betrachtete Zeitraum für britische Verhältnisse⁷⁵ Ungewöhnliches zu bieten: Minderheitsregierungen in den siebziger Jahren, ausbleibende Alternanz der Regierung in den achtziger Jahren, ungewöhnlich große Sitzmehrheiten seit 1997. Solche Phänomene haben bisweilen Deutungsmuster wie den Niedergang des Parlaments oder die Personalisierung bzw. Präsidentialisierung der Regierungsmacht nahegelegt. Bei nüchterner Prüfung von Indikatoren des strukturellen Wandels erweisen sich derartige Interpretationen jedoch als haltlos.

⁷⁵ Jedenfalls im Vergleich zur unmittelbaren Nachkriegszeit.