

Das Westminster-Modell des Regierens heute

Roland Sturm



Roland Sturm

Zusammenfassung

Das Westminster-Modell ist einer der klassischen Typen von Regierungssystemen. Es verbindet die Idee der Konkurrenzdemokratie mit der Vorstellung einer absoluten Parlamentsouveränität. Zahlreiche Reformen der Konventionen, die aufgrund der ungeschriebenen Verfassung des Vereinigten Königreichs die politische Realität des Westminster-Modells prägen, haben sich im letzten Jahrzehnt radikal verändert. Sie haben das Westminster-Modell gegenüber konsensdemokratischen Elementen geöffnet, es einer geschriebenen Verfassung näher gebracht und neue politische Kontroversen, z.B. über die Fragen der politischen Identität(en) des Landes entfacht. Als Konstante erweist sich die Orientierung an der Premierministerdebatte.

1. Vorbild Westminster?

Das Westminster-Modell fand in Deutschland schon in den Gründerjahren der Politikwissenschaft in der Nachkriegszeit erhebliche Beachtung: Zunächst als Vorbild einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie, in den 1960er Jahren sodann als eine der prinzipiellen Alternativen demokratischen Regierens neben der Konkordanzdemokratie, beispielsweise in der Schweiz und Österreich. Die – wie es damals noch hieß – „Vergleichende Regierungslehre“ sah im Westminster-Modell die Verkörperung der Konkurrenzdemokratie.

Indizien hierfür waren (a) die Erhebung der Oppositionsführung im Parlament zu einem bezahlten Staatsamt, (b) ein mehrheitsbildendes Wahlsystem, das Koalitionen überflüssig machen soll – unterfüttert durch die Konvention der alleine verantwortlichen Einparteiregierung (responsible government), was auch impliziert, dass eine Minderheitsregierung einer Koalitionsregierung vorzuziehen ist –, (c) die Entscheidung für ein „Redeparlament“, das die Opposition weitgehend von der Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess ausschließt. Opposition ist Regierung im Wartestand, selbst ein „Schattenkabinett“ wird benannt. (d) symbolisch: eine die politische Konfrontation signalisierende parlamentarische Sitzordnung (Regierung und Opposition sitzen sich auf „Degenabstand“ gegenüber). (e) Vor allem aber der regelmäßig mögliche Wechsel politischer Herrschaft zwischen den großen Parteien des Landes.

Konkurrenz-
demokratie

ohne Verfassung	Das Westminster-Modell hatte neben seinen konkurrenzdemokratischen Elementen immer eine Reihe von Besonderheiten, die weit schwieriger mit Blick auf ein vorbildhaftes Regierungssystem diskutiert werden konnten. In erster Linie ist hier zu nennen, dass das Vereinigte Königreich bis heute ohne eine in einem einzigen Dokument niedergeschriebene Verfassung auskommt. Der entscheidende historische Moment für die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des britischen Staatswesens war die Glorious Revolution der Jahre 1688/89. Am 23. Oktober 1689 akzeptieren Wilhelm (William III) und seine Frau Maria die englische Krone. Zuvor hatte sich im Dezember 1688 ein Convention Parliament aus Mitgliedern des Ober- und Unterhauses konstituiert, das sich selbst zu einem regulären Parlament erklärte und die Bedingungen festlegte, unter welchen Wilhelm die Krone angeboten werden sollte. Das Parlament wird in diesem Prozess zum Träger der Souveränität des Landes, ironischerweise symbolisch erleichtert durch den entthronten König James II, der das die monarchische Herrschaft bekräftigende Große Siegel in die Themse geworfen hatte, um seinem eventuellen Nachfolger die Legitimität zu nehmen (Kluxen 1983: 78).
Glorious Revolution	
Revolution Settlements	Im Zuge des Revolution Settlements, also der Festlegung der „Konditionen“ des Umsturzes durch eine Reihe von Parlamentsgesetzen, wurde festgelegt, dass die Krone Parlamentsgesetze beachten müsse, die anglikanische Kirche wurde in ihrer Rolle als Staatskirche bestätigt, die weitere Thronfolge wurde festgelegt, und es wurde ausgeschlossen, dass ein Katholik König werden kann. Alle diese Bestimmungen gelten bis heute fort. Ebenso dauerhaft waren die Privilegien, die das Parlament im Dezember 1689 mit der Bill of Rights erhielt, die u.a. dessen Steuerhoheit, Redefreiheit im Parlament, freie Wahlen und dessen Zustimmung zum Aufstellen einer Armee in Friedenszeiten absicherten. Damit war beileibe nicht die monarchische Herrschaft beendet. Wichtige Privilegien (Royal Prerogatives) blieben dem Monarchen de jure bis heute erhalten, wie z.B. der Oberbefehl über die Armee und die Zuständigkeit für Kriegserklärungen, die Außen- und Vertragspolitik, das Begnadigungsrecht und zahlreiche Ernennungsrechte.
Bill of Rights	
Royal Prerogatives	
Parlaments-souveränität	Neben der Idee der Konkurrenzdemokratie ist also die Doktrin der Parlaments-souveränität mit dem Westminster-Modell eng verbunden. Parlaments-souveränität heißt, dass es im Vereinigten Königreich nur einen Ort gibt, von dem Legitimität ausgeht und der legitimiert ist, Regeln für das Gemeinwesen aufzustellen. Eine Ausnahme bilden, wie erwähnt, jene Regelungsfelder, die der Krone vorbehalten sind. An die parlamentarischen Regeln haben sich alle zu halten, auch der Monarch. Diese „Rule of Law“ ist das funktionale Äquivalent des deutschen Rechtsstaats, allerdings ohne die entsprechenden Rechtswege (wie z.B. Bundesverfassungsgericht oder Verwaltungsgerichtsbarkeit), denn dies würde bedeuten, dass es legitimierte Interpreten der gesellschaftlichen Spielregeln außerhalb des Parlaments gibt, was der Doktrin der Parlaments-souveränität widerspräche. Volkssouveränität kann durch Verfassung und Gesetzgebung Herrschaftsbefugnisse delegieren an Gerichte, Parlamente oder auch föderale Einheiten und internationale Organisationen wie die EU. Parlaments-souveränität kann dies nicht. Sie ist unteilbar.
Rule of Law	
Parlaments-souveränität ist unteilbar	

2. Das Westminster-Modell im Wandel

Das Westminster-Modell basiert also auf den Prinzipien der Parlamentsouveränität und der Rule of Law. Darüber hinaus haben sich in den letzten drei Jahrhunderten informelle Charakteristika des Regierens herausgebildet, die eng mit dem Westminster-Modell verbunden werden und die Qualität von verbindlichen Konventionen angenommen haben (vgl. Tabelle 1). Die entscheidende und grundlegende Veränderung des Westminster-Modells seit seiner „Erfindung“ durch die Glorious Revolution brachte die Ende des 19. Jahrhunderts aufkommende Parteiendemokratie mit sich. Sie erlaubt es heute der britischen Regierung, mit Hilfe ihrer parteipolitischen Mehrheit das Parlament zu dominieren. Die de jure unantastbare Parlamentsouveränität wird so de facto, pointiert formuliert, zu einem Euphemismus für die Macht der politischen Exekutive und insbesondere für die Macht des Premierministers (Flinders 2005: 63). Verstärkt wird dessen Machtposition durch die Tatsache, dass der Premierminister de facto die der Monarchin verbliebenen Vorrechte ausübt. So ist ein weiteres Kennzeichen des Westminster-Modells heute die Premierministerdemokratie.

Parteiendemokratie

Premierministerdemokratie

Der Wandel des Westminster-Modells und dessen Tragweite lassen sich am besten an der Veränderung seiner informellen Ausprägungen, den Konventionen, ablesen. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Konventionen mit quasi-Verfassungsrang zusammen. An ihre Seite stellt sie die Reformperspektiven. Diese stecken die mögliche Reichweite von Veränderungen dieser Konventionen ab. In der letzten Spalte der Tabelle 1 findet sich eine Bestandsaufnahme der bereits erfolgten Reformen, die – wie deutlich wird – nicht immer das Reformpotential voll ausschöpfen. Dem wird hier im einzelnen nachgegangen.

Im ersten Überblick wird bereits deutlich, dass das Westminster-Modell heute einem spektakulären Reformprozess unterliegt. Warum dies so ist und ob dies zu einem neuen britischen Regierungssystem führen kann, ist umstritten (Sturm 2006). Anhänger der Konvergenzthese argumentieren, dass die Kräfte der Globalisierung, die überall gleichwirkende Macht der Medien und die in allen westlichen Ländern zu beobachtenden Individualisierungsprozesse, vielleicht auch die gemeinsame EU-Mitgliedschaft, tendenziell nicht zuletzt aus Effizienzrücksichtungen die Unterschiede zwischen den politischen Systemen der OECD-Staaten einebnen. Die Verfechter des „Varieties of Capitalism“-Ansatzes, die darauf beharren, dass die Antwort auf die wirtschaftliche, kulturelle, soziale und politische Internationalisierung von Gesellschaften sich an den sozialen und institutionellen Identitäten jedes Landes bricht und zu je nach Landstradition deutlich unterschiedlichen Antworten auf die gleichen Herausforderungen führt, widersprechen der Konvergenzthese.

Konvergenzthese

Varieties of Capitalism

Tabelle 1: Westminster-Modell: Reformperspektiven und Reformbilanz

Gegenstand	Konvention	Reformperspektive	Reformbilanz
Menschenrechte	keine Kodifizierung	Import der Normen in nationale Gesetzgebung	Human Rights Act 1998
Wahlsystem	mehrheitsbildend	Verhältnismwahlsystem	Verhältnismwahlsysteme bei Nebenwahlen (Europaparlament, substaatliche Ebenen)
Regierungsbildung	Einparteienregierung („responsible government“)	Koalitionen	Koalitionen und power-sharing (Machtteilung) auf substaatlicher Ebene
Parteienfinanzierung	gesellschaftlich	staatlich	Anfänge staatlicher Parteienfinanzierung
Staatsorganisation	Einheitsstaat	Devolution	Devolution in Schottland, Wales und Nordirland, aber gescheitert in England
Identität	britisch, multikulturell	Mehrfachidentitäten mit gemeinsamem Nenner: britisch	Trend zur Stärkung regionaler Identitäten, Herausforderung des Multikulturalismus durch islamistischen Terrorismus
Zweite Kammer	Adelsvertretung (Legitimation durch Geburt, Amt und Ernennung)	Demokratisierung (Legitimation durch Wahlen)	Teilreform zuungunsten der Adelsvertretung durch Geburt; Ernennung dominiert; Verhältnis gewählte/ernannte Mitglieder bleibt umstritten
Civil Service	Dominanz der Karrierebeamten. Soziale Homogenität. Politische Neutralität	Reduktion der Rolle des Civil Service durch Auslagerung seiner Aufgaben. Soziale Öffnung, auch für Seitensteiger und stärkere Politisierung	Seit Anfang der 1990er Jahre Aufgabenverlagerung, auch im Gefolge der Privatisierung von Staatsaufgaben in den 1980er Jahren. Soziale Homogenität des Civil Service erhalten, aber nachhaltige Politisierung
Parteiensystem	Zweiparteiensystem bezogen auf Wechsel in der Regierungsverantwortung	Aufbrechen des Duopols von Labour Party und Konservativer Partei	bisher nur auf subnationaler Ebene
Transparenz des Regierungshandelns	keine. Official Secrets Act von 1911	open government	Freedom of Information Act 2000, in Kraft seit 2005
Politikstil	Konkurrenzdemokratie, konfrontativ („adversary politics“)	mehr Konsens und Kooperation	keine wesentlichen Veränderungen
Referenden	konsultativ	bindend	de facto: bindend, de jure: konsultativ

Menschenrechte

Die Rolle der Richter in Verfassungsfragen ist durch den Human Rights Act (HRA) von 1998 gestärkt worden, mit dem die Europäische Menschenrechtskonvention in britisches Recht übernommen wurde. Das Vereinigte Königreich war 1950 Erstunterzeichner der Menschenrechtskonvention. Seinen Staatsangehörigen stand deshalb schon seit Jahrzehnten der Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg offen, sofern alle nationalen Möglichkeiten des Menschenrechtsschutzes ausgeschöpft waren. Das Einklagen von Menschenrechten war für Briten eine langwierige Prozedur. Dennoch wurde sie immer wieder von Betroffenen gewählt mit dem für das Land unerfreulichen Ergebnis einer Reihe von Verurteilungen wegen Menschenrechtsverletzungen. Diese Verurteilungen führten dann zu einer Anpassung der britischen Gesetzgebung (z.B. Abschaffung der Prügelstrafe in Schulen, Ende der Internierung ohne Anklage von Personen, die in Nordirland politischer Gewalttaten verdächtigt wurden) (Ewing/Gearty 1990: 14).

Human Rights Act (HRA) von 1998

Die Verkürzung des Rechtswegs durch den Human Rights Act sollte jedermann einleuchten, wurde aber dennoch zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen. Einerseits gab es von Beginn an das (angesichts der erwähnten Vorgeschichte unzutreffende) Argument der Europaskeptiker, die Menschenrechtskonvention sei ein weiterer Import aus Europa (wobei zwischen EU und Europarat kein Unterschied gemacht wurde), der dem Vereinigten Königreich fremde Normen beschere und das Parlament unzulässig binde. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts tauchte im Zuge der Terrorismusbekämpfung das weitere Argument auf, dass der HRA durch die Definition beispielsweise von Haftbedingungen oder der Länge von Inhaftierungen ohne Anklageerhebung Terroristen schütze. Die Verfechter dieser These verlangen eine entsprechend den nationalen Bedürfnissen angepasste britische Bill of Rights, die den HRA ersetzen sollte.

Der Logik der Parlamentssouveränität entsprechend lässt sich das britische Parlament auch durch den HRA nicht absolut in die Schranken weisen. Urteile von Gerichten binden formal das Parlament nicht; die politischen Konsequenzen von Urteilen in Menschenrechtsfragen können aber durchaus nachhaltig sein. Es hat sich, wie Schieren (2001: 282) argumentiert, „eine faktische Rechtfertigungs- oder zumindest Erklärungspflicht des Parlaments entwickelt.“

Wahlsystem

Die Regierung Tony Blair hat Verhältniswahlsysteme für die Europawahlen und für die Wahlen zu den schottischen und walisischen Regionalversammlungen eingeführt. Für die Wahl der Regionalversammlungen wird das Additional Membership System (AMS) benutzt, das die Stimmabgabe für Wahlkreiskandidaten mit einer Stimmabgabe für eine Parteiliste verbindet. Das nordirische Parlament, der Stormont, wird mit Hilfe des Single Transferable Vote-Systems (STV) gewählt. Hier haben die Wähler zwar nur eine Stimme, können aber Präferenzen für Kandidaten in Mehrpersonenwahlkreisen auf ihrem Stimmzettel

Additional Membership System (AMS)

Single Transferable Vote-Systems (STV)

supplementary vote
system, SV

angeben. So wird die Stimme übertragbar. Der Effekt des Wahlsystems ist größere Proportionalität als bei der traditionellen relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (first-past-the-post, FPTP). Damit ist in Nordirland gewährleistet, dass auch die katholisch-nationalistische Minderheit adäquat repräsentiert bleibt. Das STV wurde vom schottischen Parlament 2007 erstmals für schottische Kommunalwahlen genutzt. Ein anderes Wahlsystem (supplementary vote system, SV), das ebenfalls auf der Angabe von Präferenzen für Kandidaten beruht, wird für die Direktwahl des Londoner Oberbürgermeisters eingesetzt, ebenso wie für die Wahl elf weiterer direkt gewählter Bürgermeister in den Kommunen. Die Greater London Assembly wird mit AMS gewählt.

Tabelle 2: Die britischen Wahlsysteme im Überblick

	Unterhaus	Europäisches Parlament	Regionale Parlamente	Kommunen
England	FPTP	Verhältniswahl	AMS /SV (nur London)	FPTP/ SV
Schottland	FPTP	Verhältniswahl	AMS	STV
Wales	FPTP	Verhältniswahl	AMS	FPTP
Nordirland	FPTP	STV	STV	STV

Quelle: Nach Kelly u.a. 2005: 222.

1998 legte eine von Lord Jenkins geleitete Kommission einen Vorschlag für die Reform des Unterhauswahlrechts vor, die Elemente des bisherigen Wahlsystems mit einer Wahlentscheidung über Listenkandidaten nach den Prinzipien der Verhältniswahl verbinden sollte. Tony Blair, der dank überragender Wahlergebnisse nicht auf die parlamentarische Unterstützung der Liberalen Demokraten angewiesen war, hat deren Wunsch, das Wahlsystem für Unterhauswahlen neu zu gestalten, nach anfänglichem Entgegenkommen aber nicht weiterverfolgt.

Regierungsbildung

Koalitionsregierungen finden auf nationaler Ebene in Großbritannien weiterhin wenig Anhänger. In Schottland, Wales und Nordirland sind sie jedoch (mit wenigen Ausnahmen) zur Regel geworden. In Nordirland ist durch das Karfreitagsabkommen von 1998 eine Allparteienkoalition verpflichtend festgeschrieben.

Tabelle 3: Devolution-Regierungen

	1999 (Nordirland 1998)	2003	2007
Schottland	Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Minderheitsregierung einer Partei
Wales	Minderheitsregierung einer Partei, bis 2000; dann Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Koalitionsregierung
Nordirland	bis Februar 2000 und November 2001 bis Oktober 2002: Allparteienkoalition, ansonsten regiert direkt von London	direkt von London regiert	Allparteienkoalition

Parteienfinanzierung

Parteien sind in Großbritannien traditionell staatsferne Organisationen. Sie werden in erster Linie finanziert von ihnen nahestehenden Personen und Interessengruppen (z.B. die Labour Party durch die Gewerkschaften). Erst 1998 führte die Konservative Partei Mitgliedsbeiträge ein. 2001 trat der „Political Parties, Elections and Referendums Act“ in Kraft, der erstmals vorschreibt, bei Summen von über 5.000 Pfund die Namen der Parteispender zu veröffentlichen, der eine Höchstsumme für die Wahlkampfausgaben der Parteien nennt und Parteispenden aus dem Ausland verbietet. Das Gesetz führte auch einen Fonds aus Steuermitteln für die Programmarbeit der Parteien ein, der von der neu gegründeten „Electoral Commission“ verwaltet wird. Zusätzlich erhalten die Parteien Mittel, damit sie ihren neuen Berichtspflichten gerecht werden können, sowie eine stärkere finanzielle Unterstützung ihrer Fraktionsarbeit im Parlament. Angesichts der Finanznot der Parteien und ihrem Wunsch, von ihren Geldgebern unabhängiger zu werden, ist die Neigung der Parteien gewachsen, die staatliche Parteienfinanzierung auszuweiten.

Parteien als
staatsferne
Organisationen

Political Parties,
Elections and
Referendums Act

Staatsorganisation

Noch bis in die 1970er Jahre konnten sich Darstellungen des britischen Regierungssystems Großbritannien nur als Einheitsstaat vorstellen. Der Parlamentsouveränität korrespondierte in der politikwissenschaftlichen Wahrnehmung eine Art „britischer Nationalstaat“. Das Vereinigte Königreich galt als unitarisches Staatswesen, ungeachtet der Tatsache, dass es durch immer neue Union Acts, angefangen mit der Inkorporierung von Wales in englisches Herrschaftsgebiet 1536 über die Parlamentsunion des englischen und des schottischen Parlaments 1707 bis hin zur quasi-kolonialen Einbindung Irlands 1800 historisch als Union von vier Nationen entstanden war. Die Union wurde einheitsstaatlich verengt verstanden, barg aber als politisch nutzbar zu machende Alternative (und wie sich zeigen sollte, den Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs bisher absichernde Reserve) immer auch die Perspektive einer loseren Union im Sinne des Viervölkerstaates (Unionsstaates) in sich. Der Weg vom Einheitsstaat zum Unionsstaat vollzog sich in einem ca. 50 Jahre dauernden Prozess im Wechselspiel von nationaler Interessenwahrung der nichtenglischen Nationen und institutioneller Anpassungen des Westminster-Modells.

vom Einheitsstaat
zum Unionsstaat

Aus der Dezentralisierung der Staatsverwaltung entwickelte sich zunehmend autonom agierende Regierungstätigkeit in den keltischen Nationen des Vereinigten Königreichs. Für diese Dezentralisierung wird der Begriff „Devolution“ benutzt. Folgt man der Argumentation des Gesetzgebers bei der Devolution-Gesetzgebung, die der Ausstattung der keltischen Nationen mit gewählten parlamentarischen Versammlungen zugrunde liegt, so wird klar, dass dies Einrichtungen auf Zeit sind, deren Aufgaben das Westminster Parlament in souveräner Entscheidung jederzeit verändern oder aufheben kann. Dem steht nicht entgegen, dass die regionalen parlamentarischen Versammlungen vom Volk gewählt wurden. Aus diesem Umstand erwächst in Großbritannien de jure keine Legiti-

Devolution

mation. Wäre dies so, würde die Parlamentsouveränität (teilweise) durch die Volkssouveränität ersetzt.

Dennoch ist klar: Der Versuch, heute das schottische Parlament oder die walisische Nationalversammlung abzuschaffen, hätte für jede britische Regierung weitreichende politische Konsequenzen und könnte die Beziehungen dieser Regionen, die sich selbst als Nationen begreifen, zur Zentralregierung nachhaltig stören. Aus regionaler Sicht war die Devolution-Politik nicht nur eine Maßnahme der Verwaltungsdezentralisierung, sondern die Anerkennung des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung. In einem ersten Schritt gewährte die britische Zentralregierung regionale Autonomie („home rule“). Aus Sicht des schottischen und walisischen Nationalismus ist der zweite Schritt die nationale Unabhängigkeit. Gerade wegen dieser in grundsätzlicher Hinsicht unterschiedlichen Interpretationen der Devolution-Politik bedarf es Schlichtungsinstanzen in Streitfällen. Diese sind aber in Großbritannien nicht wie bei Organstreitigkeiten in anderen Ländern in der Hand von Richtern, sondern diese organisiert die Politik selbst. Zum einen können interministerielle Ausschüsse mit Vertretern der regionalen und der nationalen Regierung gegründet werden. Bei Grundsatzfragen steht der Privy Council zur Verfügung.

Prinzip der
nationalen
Selbstbestimmung
„home rule“

Privy Council

Der Privy Council ist historisch betrachtet das Beratergremium des Monarchen, das dessen Regierungstätigkeit unterstützte. Aus ihm ging das Kabinett hervor, das auch heute noch de jure ein Ausschuss des Privy Council ist. Es gibt etwa 500 Mitglieder des Privy Council, die die Bezeichnung „Right Honourable“ vor ihrem Namen führen dürfen. Im Privy Council sind alle Kabinettsmitglieder vertreten, weitere verdiente Politiker, oberste Richter und einige Vertreter von Commonwealth-Staaten. Das Privy Council arbeitet mit Ausschüssen. Das Judicial Committee des Privy Council ist zuständig in Verfassungsfragen, früher v.a. das Commonwealth und die unmittelbar der Krone unterstehenden Territorien, also Isle of Man und Kanalinseln, betreffend. Heute erstrecken sich die Kompetenzen des Judicial Committee auch auf die gerichtliche Streitbeilegung in Devolution-Fragen. Diese institutionelle Vorkehrung ist aus der Sicht der Regionen mit gesetzgebenden Körperschaften in Großbritannien nicht befriedigend, denn sie sind in diesem möglicherweise entscheidenden Gremium nicht vertreten. Es wird sich erst noch zeigen müssen, welche Rolle dieses Gremium bei politischen Grundsatzkonflikten zwischen Zentrum und politischer Peripherie, beispielsweise über die Frage der Grenzen nationaler Selbstbestimmung und Volkssouveränität spielen kann.

Identität

Die Devolution-Politik hat neben dem Wandel Großbritanniens zur multikulturellen Gesellschaft Identitätsfragen zu einem Thema der britischen Politik gemacht. Die Frage was „britisch“ oder was „englisch“ sei (Hazell 2006), wenn es nun eine schottische, eine walisische und eine nordirische Stimme in der Politik gibt (aber keine englische) beschäftigte auch die Premierminister Tony Blair und Gordon Brown. Tony Blair betonte immer wieder zivilgesellschaftliche Tugenden, wie Fairness, Offenheit und Toleranz, seien die typisch britischen. Am

weitesten ging Gordon Brown, der gleich nach seiner Amtsübernahme 2007 in einem dem Parlament vorgelegten Grünbuch darauf hinwies, dass es zunehmend wichtiger geworden sei, klarzustellen, was der Wesenskern des Vereinigten Königreichs eigentlich ist. Dies könne auf längere Sicht ein neuer Pakt (concordat) zwischen der Regierung und dem Parlament oder eine geschriebene Verfassung verdeutlichen (Secretary of State for Justice and Lord Chancellor 2007: 62).

Typisch für das Vereinigte Königreich sind inzwischen „Mehrfachidentitäten“ neben schottisch beispielsweise auch britisch, oder neben britisch auch indisch etc. Inwieweit der gemeinsame Nenner „britisch“, der einmal für ein erfolgreiches Weltreich stand, heute noch Anziehungskraft hat, wird sich zeigen müssen. Fest steht, mit dem von britischen Islamisten verübten Bombenanschlag auf die Londoner U-Bahn am 7. Juli 2005 und dem vereitelten Anschlag auf 12 Passagierflugzeuge ein Jahr später wurde das Vertrauen in den erreichten Zusammenhalt der britischen multikulturellen Gesellschaft erheblich erschüttert (Maxwell 2006).

Mehrfachidentitäten

Zweite Kammer

Das House of Lords hatte im März 2007 744 Mitglieder. 91 von diesen gehörten noch der früher größten Gruppe im Oberhaus an, denjenigen Peers, die ihre Mitgliedschaft ererbt hatten. Gewählt wurden die 91 von den vorher 636 erblichen Peers. Die Ablösung der Erbpeers durch ernannte Peers leitete 1999 einen Reformprozess ein, an dessen Ende die Erbpeers verschwunden sein sollen. Auch das Oberste Appellationsgericht, die Law Lords im Oberhaus, bilden kein institutionelles Hindernis für die Weiterführung des Reformprozesses, weil die Einrichtung eines vom Oberhaus getrennten Supreme Court für 2009 vorgesehen ist.

Ablösung der Erbpeers

Im Zuge der Justizreform wurde die für das Westminster-Modell typische Gewaltenschränkung gelockert. Der Lord Chancellor (Mitglied der Exekutive als Justizminister, der Legislative als Vorsitzender des Oberhauses und Chef der Judikative als Zuständiger für die Ernennung von Richtern) ist als Funktionsträger nur noch Regierungsmitglied. Mit dem Constitutional Reform Act von 2005 wurde die Standesvertretung der Justiz auf einen unabhängigen Lord Chief Justice übertragen. Für die Ernennung von Richtern ist nicht mehr in erster Linie der Lord Chancellor, sondern eine Judicial Appointments Commission verantwortlich. Der Lord Chancellor ist nunmehr auch nicht mehr automatisch Vorsitzender des Oberhauses.

Constitutional Reform Act von 2005

Das heutige Oberhaus ist offiziell eine Übergangslösung auf dem Weg zu einer demokratischer bestellten Zweiten Kammer. Im März 2007 sprach sich eine Mehrheit des Unterhauses für ein gewähltes Oberhaus aus. Das Oberhaus selbst widersetzt sich diesem Ansinnen und hält an dem Prinzip der Ernennung des Oberhauses fest. Nur so sieht es die fachliche Kompetenz und den Grad an Überparteilichkeit der Mitglieder gewährleistet, der das Oberhaus heute auszeichnet. Die Reform der Zweiten Kammer bleibt weiterhin eine „Baustelle“ der britischen Politik, nicht zuletzt weil die unvollendete Reform, in erster Linie die Einflussmöglichkeiten des Premierministers stärkt.

Civil Service

öffentliches
parteiliches
Auftreten untersagt

Im Unterschied zu deutschen Beamten ist Angehörigen der britischen Ministerialbürokratie öffentliches parteiliches Auftreten untersagt. Kein britischer Beamter in einer Spitzenposition kann Mitglied des Unterhauses oder des Europaparlaments werden. Bei öffentlichen Äußerungen wird vom Beamten erwartet, die politische Linie der gerade amtierenden Regierung zu vertreten. Politische Neutralität des Beamten bedeutet also nicht, dass er keinen politischen Standpunkt vertritt, sie bedeutet vielmehr, dass er diesen Standpunkt jeder politischen Konstellation anzupassen hat und ihn genauso engagiert vertritt wie den der vorherigen Regierung. Eine private Kommentierung der Regierungspolitik steht dem Beamten nicht zu. Der Civil Service soll intern, so frei und objektiv er dies nur vermag, Position beziehen. Die Regierung soll den bestmöglichen Rat erhalten, aber gleichzeitig soll sichergestellt sein, dass die Politiker, die vom Bürger den Auftrag zum Regieren erhalten haben, dies auch uneingeschränkt tun können. Hierfür ist die absolute Loyalität der Ministerialbürokratie Voraussetzung, die nicht durch anderweitige parteiliche Bindungen der Beamten oder deren private Ansichten eingeschränkt sein darf.

Parteilichisierung

Die heutige „Parteilichisierung“ des Civil Service begann unter Margaret Thatcher. Die Premierministerin hielt „unpolitische“ Entscheidungsträger an der Regierungsspitze für eine Fiktion. Margaret Thatcher war die erste, die die misstrauische Frage auch an Karrierebeamte stellte, ob sie denn „one of us“ seien. Einen weiteren Bruch mit der Civil-Service-Tradition stellt die Ernennung politischer Beamter auf Zeit (political advisors) dar. Deren extensiver Einsatz in der Regierungszeit Tony Blairs führte zu Protesten in der Beamtenschaft und Vorwürfen des politischen Missbrauchs der Regierungsverantwortung (Foster 2001). Zum Ende der zweiten Amtszeit Tony Blairs wurde immer deutlicher, dass die traditionelle Trennlinie zwischen Civil Service, also Gemeinwohlorientierung der Staatsverwaltung auf der einen und parteilicher Programmatik sowie einer Politikpräsentation zur Manipulation der Öffentlichkeit zu verwischen drohte (Sturm 2006a).

Parteiensystem

Hier lassen sich neue relevante Parteien nur in den Devolution-Nationen finden. Das Duopol von Labour Party und Konservativer Partei ist auch Dank der Auswirkungen des relativen Mehrheitswahlsystems nicht bedroht, das bisher zumindest weiterhin meist Regierungsmehrheiten für eine der beiden Parteien „produziert“ (vgl. Tabelle 4)

Tabelle 4: Hypothetische Sitzverteilung im Unterhaus bei reiner Verhältniswahl im Vergleich zum Wahlergebnis 2005

Partei	Parlamentsmandate	Sitzverteilung nach Verhältniswahl
Konservative	198	209
Labour	356	227
Liberal Democrats	62	142
Nationalparteien in Schottland und Wales	9	14
Absolute Mehrheit: 324	Von Labour erreicht	Von keiner Partei erreicht

Transparenz des Regierungshandelns

Bis zu ihrer Reform im Jahre 1989 konnte sich die Ministerialbürokratie auf den Official Secrets Act berufen, der jegliche Regierungsinformation automatisch als geheim klassifizierte, deren Veröffentlichung nicht ausdrücklich von der Regierung genehmigt worden war (Rogers 1997). Die Regierung Blair hat mit ihrer parlamentarischen Mehrheit im Jahre 2000 einen Freedom of Information Act verabschiedet. Er soll die Transparenz des Regierungshandelns erhöhen und die Auskunftsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit verbessern (Carter/Bouris 2006). Seit 2005 werden jährlich ca. 25.000 Anfragen an staatliche Stellen gerichtet, die zu 90% in dem vorgeschriebenen Zeitraum von 20 Tagen bearbeitet wurden.

Freedom of Information Act

Referenden

Die Logik der Parlamentssouveränität schließt Referenden als Meinungsäußerungen des Volkes, die das Parlament binden, aus. Referenden können de jure bestenfalls empfehlenden Charakter haben. De facto wurde das Instrument des Referendums (und der Ankündigung von Referenden, z.B. zur Einführung des Euro oder zum EU-Verfassungsvertrag) vor allem von der Regierung Tony Blair als taktisches politisches Instrument genutzt. Dies hat eine doppelt „negative“ Nebenfolge für das Westminster-Modell. Zum einen erhöht es die Legitimität des Instruments Referendum und bestärkt die Erwartungshaltung in der Bevölkerung, dass es bei wichtigen politischen Fragen eingesetzt werden soll. Zum anderen schürt es den Glauben an die Verbindlichkeit des Referendums und damit an eine diffuse Volkssouveränität, die aber mit der Parlamentssouveränität unvereinbar ist.

taktisches politisches Instrument

3. Fazit

Reformen des Westminster-Modells folgten bisher keinem Master-Plan. Die Reformbilanz ähnelt deshalb einem „Flickenteppich“. In der politischen Praxis, aber auch in der Politikwissenschaft, entwickelten sich Überlegungen zur Re-

adversary state

form des britischen politischen Systems in starker Abhängigkeit von konkreten gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen des Landes. Vor allem die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen der Nachkriegszeit, die in den 1970er Jahren kulminierten und dem Vereinigten Königreich den wenig schmeichelhaften Titel des „kranken Mannes Europas“ infiziert von der „englischen Krankheit“ („British disease“) einbrachten, provozierten die Suche nach eventuellen politisch-institutionellen Ursachen der Krise. Samuel Finer (1974) und Nevil Johnson (1977) übten in den 1970er Jahren vehemente Kritik am „adversary state“, dessen Konfrontationslogik eine stetige und verlässliche (Wirtschafts-)Politik verhindere und die Polarisierung des Landes und seine Klassengesellschaft mit allen negativen Folgen, wie geringe soziale Mobilität und häufige Streiks, zementiere. Sie plädierten für eine institutionelle Anpassung des Landes an stärker konsensdemokratische kontinentale Vorbilder, weil diese ökonomisch weit erfolgreicher waren. Entsprechende Reformforderungen lassen sich bis in die Zeit vor dem Amtsantritt Tony Blairs als Premierminister verfolgen (Hutton 1996).

Neben ökonomischen Herausforderungen haben politisch-taktische Überlegungen zu Reformen des Westminster-Modells geführt. In erster Linie ist hier der Wunsch der Labour Party zu nennen, nach 18 Jahren in der Opposition endlich wieder zur Regierungspartei zu werden. Die Labour Party war bereit, mit allen Anti-Tory-Kräften, in erster Linie mit den Liberal Democrats, ein Bündnis zur Ablösung der Konservativen einzugehen. Konkret hieß dies, beim Nichterreichen einer absoluten Mehrheit der Parlamentssitze für die Labour Party, auch eine Art der offenen oder stillen Form der Koalition mit den Liberal Democrats einzugehen. Als Ausdruck dieser Zusammenarbeit gab es Verabredungen der Parteiführer über die Zusammenarbeit in der Regierung, und die Labour Party machte sich einige Forderungen der Bürgerrechtsbewegung Charter 88, wie größere Offenheit der Regierung (Freedom of Information Act) oder Grundrechtsgarantien (Human Rights Act) zu eigen. Sie stellte sogar eine Reform des die Liberal Democrats benachteiligenden Unterhauswahlsystems in Aussicht und griff die schon vom 2002 gescheiterten Kandidaten der Labour Party, Neil Kinnock, in Aussicht gestellte Devolution-Politik wieder auf. Nach dem Erdbeberfolg der Labour Party 1997 entfiel zwar zu einem gewissen Grad der taktische Zwang zur Reform. Dennoch setzte die neue Regierung zumindest jene Reformmaßnahmen um, die ihre zentralstaatliche Machtposition nicht einzuschränken schienen. Gerade hatte sie im Wahlkampf argumentiert, sie halte unbedingt ein, was sie versprochen habe. Ein Zurück hinter das Bild der Partei, die ehrlich und verlässlich gegenüber dem Wähler auftritt, war in kurzer Zeit nicht möglich.

Eine Reformbilanz wird sicherlich nicht so weit gehen können, zu sagen, dass sich das Westminster-Modell in seiner grundlegenden Logik verändert hat. Die Logik der Konkurrenzdemokratie überwiegt weiterhin gegenüber konsensdemokratischen Elementen. Deutlich wird aber im Hinblick auf eine Reihe von institutionellen Regeln geschriebener und ungeschriebener Art eine gewisse Annäherung an ein kontinentaleuropäisches Verständnis des Parlamentarismus. Im Bezug auf die politische Kohäsion des Landes, die seit der Glorious Revolution das Westminster Parlament garantierte, ist festzustellen, dass vor allem durch

die Devolution-Politik eine wachsende Unsicherheit entstand. Heftig werden Identitätsfragen diskutiert, was darauf hindeutet, dass die Gewissheit über politisch-kulturelle Gemeinsamkeiten schwindet. Hinzu kommt, dass durch die bewusste Einführung konsensdemokratischer Mechanismen in den Regierungssystemen der keltischen Randnationen ein Spannungsverhältnis zur konkurrenzdemokratischen politischen Kultur des Landes entsteht. Wie dieses gelöst werden kann, ist offen. Vor allem die Logik der Premierministerdemokratie stabilisiert das Westminster-Modell. Alles was nicht unmittelbar der Sicherung der Machtposition des Premierministers dient oder schadet, scheint aber heute verhandelbar.

Literatur

- Carter, Megan/Bouris, Andrew 2006: *Freedom of Information: Balancing the Public Interest*, London.
- Ewing, K.D./Gearty, C.A. 1990: *Freedom under Thatcher. Civil Liberties in Modern Britain*, Oxford.
- Finer, Samuel (Hrsg.) 1974: *Adversary Politics and Electoral Reform*, London.
- Flinders, Matthew 2005: Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution, in: *West European Politics* 28(1), S. 61-93.
- Foster, Christopher D. 2001: The Civil Service under Stress: The Fall in Civil Service Power and Authority, in: *Public Administration* 79(3), S. 725-749.
- Hazell, Robert (Hrsg.) 2006: *The English Question*, Manchester.
- Hutton, Will 1996: *The State We're In*, London.
- Johnson, Nevil 1977: *Die englische Krankheit. Wie kann Großbritannien seine politische Krise überwinden?*, Stuttgart.
- Kelly, Richard/Gay, Oonagh/White, Isobel 2005: The Constitution: Into the Sidings, in: *Parliamentary Affairs* 58(2), S. 215-229.
- Kluxen, Kurt 1983: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt am Main.
- Maxwell, Rahsaan 2006: Muslims, South Asians and the British Mainstream: A National Identity Crisis?, in: *West European Politics* 29(4), S. 736-756.
- Rogers, Ann 1997: *Secrecy and Power in the British State. A History of the Official Secrets Act*, London.
- Schieren, Stefan 2001: *Die stille Revolution. Der Wandel der britischen Demokratie unter dem Einfluss der europäischen Integration*, Darmstadt.
- Secretary of State for Justice and Lord Chancellor 2007: *The Governance of Britain*, London (CM 7170).
- Sturm, Roland 2006: Regieren in Großbritannien. Die aktuelle britische Debatte zum Verständnis des Westminster-Modells, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37(4), S. 795-811.
- Sturm, Roland 2006a: Modernes Regieren in der Ära Tony Blair, in: Sebastian Berg/André Kaiser (Hrsg.): *New Labour und die Modernisierung Großbritanniens*, Augsburg, S. 279-300.