

war Labour fast genauso unbeliebt wie unter *Michael Foot* in den frühen 1980ern, und obwohl die Konservativen die Mehrzahl der Stimmen erhielten, hatte man nicht zwingend das Gefühl, dass nun ihre Zeit gekommen war. Keine der beiden Parteien wusste im Wahlkampf zu überzeugen. *Cameron* imponierte, aber es gab weiterhin Personen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Konservativen, die die Kampagne als wenig glanzvoll empfanden und der Meinung waren, dass die Partei dafür am Wahltag abgestraft wurde. In Anbetracht des erfrischenden Auftretens *Nick Cleggs* sowie der allgemeinen Politikverdrossenheit der Bevölkerung war zu erwarten gewesen, dass die großen Parteien erheblich schlechter abschneiden und sowohl *Cleggs* Liberaldemokraten als auch einige der kleineren Parteien stärker zulegen würden. Labour und Konservative werden die britische Politik wohl nie wieder so dominieren wie früher, doch, um ein Zitat *Mark Twains* abzuwandeln, wären „Berichte über [...] [ihren] Tod übertrieben“<sup>33</sup>.

Umfragen unmittelbar nach der Wahl, die die Liberaldemokraten schon wieder unter 20 Prozent abrutschen sehen, veranschaulichen, wie schwierig es für eine dritte Partei ist, eine nachhaltige Wirkung auf die britische Politik zu erzielen. Auch wenn es zu früh ist, einen unumkehrbaren Abstieg der Liberalen zu diagnostizieren, so sind diese Ergebnisse doch als Warnschuss an alle zu verstehen, die schon das Ende des Zweiparteiensystems prognostizieren. In Wahrheit sind es aus der Reihe der etablierten Parteien die Liberaldemokraten, die bei der nächsten Wahl im Mai 2015 die schlechtesten Karten haben werden.

33 *Mark Twain*, Interview, in: New York Journal vom 2. Juni 1897.

## **Reform von Wahlsystem, Parlament und Kommunalverfassungen: Die Agenda der konservativ-liberaldemokratischen Koalition in Großbritannien**

*Roland Sturm*

Das Vereinigte Königreich ist schon seit Jahrzehnten eine institutionelle Baustelle.<sup>1</sup> Mangels eines Verfassungstextes beziehungsweise dank der fortgeltenden Legitimationskraft der Parlamentssouveränität vollziehen sich Abbrucharbeiten relativ zügig und geräuscharm, und gegen die mangelnde Ästhetik institutioneller Anbauten erheben sich kaum Einwände. Pragmatische Lösungen nach dem Grundsatz, man solle nichts reparieren, was nicht wirklich Schaden erlitten hat, erhielten bisher stets den Vorzug vor kühnen Neubauten. Der Graben zwischen dem von der Wissenschaft immer wieder und im letzten Jahrzehnt immer häufiger vorgetragenen Wunsch nach der „großen Lösung“, das heißt einer geschriebenen Verfassung<sup>2</sup>, und dessen Resonanz bei der Mehrheit der Abgeordneten in beiden Häusern des Parlaments ist tief. Dies bekam auch *Gordon Brown*, ein Anhänger der Idee einer ge-

1 Vgl. *Roland Sturm*, Politik in Großbritannien, Wiesbaden 2009, S. 48 f.

2 Für viele: „A new constitutional settlement, enshrined in a written constitution, is needed for a world that is new.“ (*Larry Siedentop*, Britain needs much more than voting reform, in: Financial Times vom 31. Mai 2010, S. 9.)

schriebenen Verfassung, zum Ende seiner Amtszeit zu spüren. Sein Constitutional Reform and Governance Act 2010 konnte nur durch die neue Zuständigkeit der Independent Parliamentary Standards Authority für die Regelung der Diäten der Parlamentarier einen kräftigeren Akzent setzen. Grundsätzlicheres ging im Gesetzgebungsprozess verloren. Bei Reformvorhaben ist nach wie vor eher Inkrementalismus zu erwarten, ja häufig auch die dilatorische „Lösung“.

Von der seit 2010 regierenden konservativ-liberalen Koalition ist nicht zu vermuten, dass sie sich anderen Maximen verschreibt. Sie hat allerdings starke Anreize, ihr im Koalitionsvertrag angekündigtes verfassungspolitisches Reformprogramm ernst zu nehmen, das sie mit einer dramatischen Lageanalyse begründet hat: „The Government believes that our political system is broken.“<sup>3</sup> Erstens fand der liberaldemokratische Koalitionspartner sich nur deshalb zur Unterstützung der Konservativen bereit, weil in Aussicht gestellt wurde, das vor allem die Liberaldemokraten (LibDems) benachteiligte Unterhauswahlsystem zu ändern sowie die kommunale Ebene, auf der die LibDems in besonderer Weise verankert sind, zu stärken. Zweitens gehört zum neuen konservativen Narrativ der Begründung politischer Herrschaft der Topos „Big Society“, womit eine Stärkung der Bürgerverantwortung auf allen Ebenen, auch mit institutionellen Konsequenzen, gemeint ist.

Drittens hat sich die Konservative Partei selbst ein parlamentarisches „Oppositionserbe“ geschaffen<sup>4</sup>, das sie abarbeiten möchte. Die im Vereinigten Königreich üblich gewordenen langen Oppositionszeiten<sup>5</sup> konzentrieren – auch mangels alternativer Mitwirkungsmöglichkeiten auf der nationalen politischen Ebene – Energien der Opposition auf das Parlament und bringen sie regelmäßig zu der Einsicht, dass ihre parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht ausreichend sind. Nicht immer ist dieses Trauma in der Regierungsrolle rasch vergessen. So entsprang die bedeutende Parlamentsreform des Jahres 1979, die dem Unterhaus die Einrichtung permanenter ressortbezogener Fachausschüsse (Select Committees) ermöglichte, aus den Frustrationen der Konservativen Partei während ihrer Oppositionszeit 1974 bis 1979.<sup>6</sup> Die Select Committees überprüfen heute sehr erfolgreich Regierungshandeln und erfreuen sich bei den Hinterbänklern wachsender Beliebtheit.<sup>7</sup>

Ein situativer Faktor kommt viertens hinzu. Reformen scheinen unvermeidbar, um den parlamentarischen Abrechnungsskandal 2009 und zahlreiche andere Fälle des zweifelhaften Umgangs mit Parlamentsprivilegien vergessen zu machen<sup>8</sup> und das für das Selbstverständnis des britischen Parlamentarismus so zentrale Vertrauen in den Wahlkreisvertreter wieder herzustellen. Schon am 20. Juli 2009 wurde ein Select Committee on Reform of the House

3 HM Government, The Coalition: Our Programme for Government, London 2010, S. 26.

4 Vgl. Matthew Flinders, Conserving the Constitution? The Conservative Party and Democratic Renewal, in: Political Quarterly, 80. Jg. (2009), H. 2, S. 248 – 258, S. 255.

5 Die Labour Party war in der Regierungszeit Margaret Thatchers und John Majors 18 Jahre in der Opposition, die Konservative Partei in der Regierungszeit Tony Blairs und Gordon Browns 13 Jahre.

6 Vgl. Gavin Drewry (Hrsg.), The New Select Committees. A Study of the 1979 Reforms, Oxford 1985; Dermot Englefield (Hrsg.), Commons Select Committees. Catalysts for Progress?, Harlow 1984.

7 Vgl. Thomas Saalfeld, Gesetzgebung im politischen System Großbritanniens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa, Wiesbaden 2008, S. 159 – 199, S. 191.

8 Vgl. Alexandra Kelso, Parliament on its Knees: MP's Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster, in: Political Quarterly, 80. Jg. (2009), H. 3, S. 329 – 338.

of Commons (*Wright Committee*) eingerichtet, das sich unter anderem mit dem Modus der Mitgliedschaft und des Vorsitzes der Select Committees, den Entscheidungen über die Tagesordnung des House of Commons und den Möglichkeiten außerparlamentarischen Agenda-Setzens befassen soll. So konnte die neue konservativ-liberaldemokratische Regierung auf Vorarbeiten für ihre Reform parlamentarischer Verfahren zurückgreifen.

### *1. Ein neues Wahlsystem als Chance für die Liberaldemokraten?*

Die Liberaldemokraten forderten in ihrem Wahlprogramm die Einführung des STV-Wahlsystems (Single Transferable Vote). Sie hatten dieses erfolgreich als Koalitionspartner in der schottischen Regierung (1999 bis 2007) bereits für schottische Kommunalwahlen anstelle der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (Wards) durchgesetzt. Ähnliches schwelte ihnen für die Unterhauswahlen vor. Dass die LibDems, vergleicht man den Prozentanteil ihrer Unterhaussitze mit dem Prozentanteil der von ihnen gewonnenen Wählerstimmen, unterrepräsentiert sind, ist unbestritten. So erhielten sie bei der Wahl 2010 23,0 Prozent der Wählerstimmen, aber nur 8,8 Prozent der Sitze. Ob STV, zumal in kleinen Mehrpersonenwahlkreisen (üblich sind drei bis fünf Sitze pro Wahlkreis), diese Situation zu Gunsten der stärkeren Repräsentation der LibDems merklich verbessert hätte, ist umstritten. Simulationsrechnungen<sup>9</sup> weisen darauf hin, dass die für das Wahlergebnis entscheidende Konsellation der Wechselbeziehung von Wahlkreisgröße (Zahl der zu wählenden Personen pro Wahlkreis), geographischer Verteilung von Parteianhängern und Wählerpräferenzen hinsichtlich der Rangfolge von Parteien nicht vorhersehbar ist.

In ihrer Thronrede am 25. Mai 2010 kündigte die britische Königin an, dass die Koalitionsregierung ein Gesetzesvorhaben in die Wege leiten wird, um ein Referendum über die Einführung des AV-Wahlsystems (Alternative Vote) abzuhalten. Zudem soll die Zahl der Wahlkreise verkleinert werden, und sie sollen in ihrer Größe vergleichbarer gemacht werden. Dieses Reformprogramm ist der Kompromiss, den Konservative und Liberaldemokraten gefunden haben, um die Koalitionsbildung 2010 zu ermöglichen. Die Liberaldemokraten verzichten auf das von ihnen präferierte STV, die Konservative Partei freundet sich zwar nicht mit AV an, ermöglicht aber ein Referendum. Im Koalitionsvertrag ist ausdrücklich festgehalten, dass die Unterstützung für das Referendumsgesetz keine der Parteien zum Wahlkampf für AV verpflichtet. Mit anderen Worten: Die Konservative Partei wird sich gegen AV aussprechen und wohl auch Teile der Labour Party<sup>10</sup>, so dass die Liberaldemokraten am Ende mit leeren Händen dastehen könnten. Sicher wird aber die Zahl der Wahlkreise verkleinert<sup>11</sup>, und sie werden neu geschnitten, was die bestehenden Hochburgen der

9 Exemplarisch *Ron Johnston / Charles Pattie / David Rossiter*, Can We Ever Get Rid of Geography? Observations on the Possible Use of STV in United Kingdom General Elections, in: Representation, 35. Jg. (1998), H. 1, S. 63 – 69.

10 Es gibt allerdings Stimmen in der Labour Party, die die Einführung des Alternative Vote befürworten. Vgl. *Jack Straw*, New Labour, Constitutional Change and Representative Democracy, in: Parliamentary Affairs, 63. Jg. (2010), H. 2, S. 356 – 368, S. 365. Der neue Parteivorsitzende der Labour Party, *Ed Miliband*, hat auf dem Labour Parteitag im September 2010 die Einführung von AV befürwortet.

11 Die Konservativen bevorzugten 585 Sitze für das Unterhaus, die LibDems 500. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht 600 Sitze vor.

LibDems bedroht und ihnen zusätzlich zu einem eventuell gescheiterten Referendum Nachteile verschaffen könnte. Geplant ist das Referendum für den 5. Mai 2011, zeitgleich mit den Regional- und Lokalwahlen, die auch ein erster Stimmungstest für die Londoner Koalition sein werden, möglicherweise gerade dann, wenn die angekündigten ersten harten Budgeteinschnitte greifen.

Nicht nur aus diesen Gründen ist der Koalitionscompromiss in der Wahlsystemfrage wenig vorteilhaft für die Liberaldemokraten. Ob sich das Alternative Vote-System positiv für sie auswirkt, ist nicht so klar wie dies die LibDems zu hoffen scheinen. Beim AV wird wie bei dem bisher in Großbritannien bei Unterhauswahlen üblichen relativen Mehrheitswahlsystem in Einpersonenwahlkreisen gewählt. Die Wähler entscheiden sich für einen der konkurrierenden Kandidaten. Abweichend vom bisherigen Wahlsystem ist für den Gewinn des Mandats eine absolute Mehrheit erforderlich. Die Wähler können bei ihrer Stimmabgabe neben ihrer Präferenz für den Wahlkreiskandidaten eine alternative Präferenz für einen anderen Kandidaten angeben. Nach der Stimmenauszählung ist derjenige Kandidat gewählt, der die absolute Mehrheit erreicht. Wird die absolute Mehrheit von keinem Bewerber um das Wahlkreismandat erreicht, wird die alternative Präferenz der Wähler mitberücksichtigt. Konkret bedeutet dies: Der letztplazierte Kandidat wird gestrichen und seine Zweitpräferenzen werden auf die übrigen Kandidaten verteilt. Dieses Verfahren wird so lange wiederholt bis einer der verbliebenen Kandidaten die erforderliche absolute Mehrheit erreicht hat.

Ob dies dazu führt, dass die Liberaldemokraten durch Stimmentransfer in mehr Wahlkreisen als bisher Gewinnchancen haben, hängt von mindestens zwei Faktoren ab: erstens der öffentlichen Wahrnehmung ihrer Rolle in der Koalitionsregierung und zweitens der Bereitschaft der Wähler, die LibDems sowohl als ernstzunehmende Alternative zu Labour als auch zur Konservativen Partei zu sehen. In der Opposition hatten die Liberaldemokraten nach einer Annäherung an die Labour Party in den Anfangsjahren der Regierung *Tony Blair* und auch in der gemeinsamen Oppositionszeit<sup>12</sup> zuletzt eine Politik der Äquidistanz zu den beiden großen Parteien vertreten – eine ideale Voraussetzung für AV-Wahlen. Im Süden des Landes konnten sich die Liberalen als Alternative zu den Konservativen profilieren, im Norden als Alternative zur Labour Party.

Mit der Koalitionsentscheidung 2010<sup>13</sup> stellt sich die Situation für den Wähler anders dar. Fühlt er sich Labour nahe, sind die Liberaldemokraten keine Option mehr; favorisiert er die Konservativen, wird er eher das Original stärken.<sup>14</sup> Schon im August 2010 waren die in Umfragen ermittelten Zustimmungswerte zur Person des Parteivorsitzenden der LibDems, *Nick Clegg*, von 72 Prozent bei der Wahl auf acht Prozent gesunken; die entsprechenden Werte für seine Partei hatten sich auf 12 Prozent halbiert.<sup>15</sup> Die Liberaldemokraten müssen im Falle einer Wahlsystemreform hoffen, dass sie mangels Alternative doch noch in erfolgversprechendem Maße als Zweitpräferenz in Frage kommen, was Optimisten

12 Vgl. *David Butler / Dennis Kavanagh*, The British General Election of 1997, Basingstoke / London 1997, S. 68 ff.

13 Anders wäre dies bei einer Unterstützung einer Minderheitsregierung der Konservativen Partei gewesen, die in der britischen Tradition (vor der Finanzkrise) naheliegendere Option.

14 Ein konservativer Abgeordneter wurde mit den Worten zitiert, die Liberaldemokraten sind „like prisoners of war being made to read out our propaganda, and they do it with more relish than we could“. Financial Times vom 26./27. Juni 2010, S. 8.

15 Vgl. *Max Hastings*, Cameron is a Leader to the Manner Born, in: Financial Times vom 2. August 2010, S. 7.

zu glauben scheinen.<sup>16</sup> Pessimisten sagen eine Spaltung der LibDems voraus, wobei der Regierungsflügel in die Konservative Partei aufgehen könnte und der linke Flügel selbständige Oppositionspartei wird.<sup>17</sup>

## 2. Stärkung des Parlaments?

Die Stärkung des Parlaments, auch durch eine größere Regelbindung, die es unabhängiger von Regierungsmehrheiten und den Fraktionsführungen macht, wird von der Londoner Koalitionsregierung als Weg gesehen, Transparenz, Legitimation und Wählerbindung zu verbessern. Reformen sind sowohl für das Oberhaus als auch für das Unterhaus geplant.

### 2.1. Vollendung der Oberhauserform?

Die grundlegende Reform des House of Lords begann 2000 mit der Reduktion der Zahl der Erblords auf 92 Personen, was eine mehrheitlich ernannte Parlamentskammer zur Konsequenz hatte, sowie der „Ausgründung“ eines Supreme Courts 2009, also einer Auslagerung der Law Lords, dem obersten britischen Appellationsgerichts, in eine eigenständige Institution.<sup>18</sup> Eine weitergehende Reform scheiterte bisher an den widersprüchlichen Reformvorstellungen von Ober- und Unterhaus. Während letzteres sich mehrheitlich für eine gewählte Zweite Kammer aussprach, lehnt das Oberhaus diese Alternative mehrheitlich ab. Es befürchtet eine aus seiner Sicht nutzlose Verdoppelung der parteipolitischen Konfrontationspolitik und – was von besonderer Bedeutung für die Parlamentspraxis ist, wie auch die Mitglieder des Unterhauses einräumen – das Fehlen einer Instanz, die die im technischen Detail oft sehr verbesserungswürdige Gesetzgebung des Unterhauses nacharbeitet. Missen möchte das Oberhaus auch nicht die Möglichkeit, als quasi überparteiliches Forum Ort der politischen Deliberation zu sein.

Eine Reform des Oberhauses gegen dessen Willen ist verfassungsrechtlich nicht möglich. Dennoch hat sich die Londoner Koalitionsregierung in ihrem Koalitionsvertrag<sup>19</sup> auf den Vorschlag einer gewählten oder hauptsächlich gewählten Zweiten Kammer festgelegt. Wie das Oberhaus in Zukunft aussehen soll, bleibt aber noch unklar. Ein Parlamentsausschuss soll bis Dezember 2010 einen Entschließungsantrag erarbeiten. Angedeutet wurde im Koalitionsvertrag bereits, dass die Regierung an längere, aber auf eine Amtsperiode begrenzte Mitgliedschaften im House of Lords denkt. In der Zwischenzeit, so heißt es im Koalitionsvertrag, will die Regierung dafür sorgen, dass die Mehrheitsverhältnisse im Oberhaus stärker dem Wahlergebnis entsprechen. Dahinter verbirgt sich die strategische Notwendigkeit, durch einen Peers-Schub den gegenwärtigen Widerstand gegen ein gewähltes Oberhaus zu brechen.

16 Vgl. Votes on Voting, in: Financial Times vom 6. Juli 2010, S. 10.

17 Vgl. Max Hastings, a.a.O. (Fn. 15).

18 Vgl. Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 1), S. 129 f.

19 HM Government, a.a.O. (Fn. 3), S. 27.

## 2.2. Mehr Eigengewicht und Verantwortung für das Unterhaus

Zentrales Thema der Unterhausreformen ist es, die Kontrolle der Kammer durch die Regierung zu schwächen. Das beginnt mit dem Versprechen der Koalitionsregierung, zukünftig eine feste Wahlperiode von fünf Jahren einzuhalten. Dies nimmt dem Premierminister die Möglichkeit, zu einem wahlpolitisch günstigen Moment die Königin um eine Parlamentsauflösung zu bitten, so dass Neuwahlen stattfinden können. Man kann diese Koalitionsvereinbarung auch als „Lebensversicherung“ für den liberaldemokratischen Koalitionspartner verstehen, der dadurch vermeidet, bei schlechten Umfragewerten erpressbar zu werden beziehungsweise bei einem frühzeitig von den Konservativen herbeigeführten Auseinanderbrechen der Koalition, in einem darauffolgenden Wahlkampf als Angriffsziel des früheren Koalitionspartners zu dienen.

Zunächst war folgendes geplant: Das Unterhaus sollte einen Entschließungsantrag verabschieden, der das Datum der nächsten Parlamentswahl auf den ersten Donnerstag im Mai 2015 festlegt. Danach sollte per Gesetz die fünfjährige Wahlperiode eingeführt werden, das Selbstauflösungsrecht des Unterhauses aber erhalten bleiben. Wenn 55 Prozent der Abgeordneten zustimmen, sollte die Selbstauflösung weiter möglich sein. Das Quorum schien willkürlich.<sup>20</sup> Eine ähnliche Regel für Schottland besagt, dass die Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten für eine Selbstauflösung des Parlaments erforderlich ist. Zum mindest garantierte die für das Unterhaus geplante Neuregelung, dass die Liberaldemokraten im laufenden Parlament gefragt werden müssten. Formal verschob die 55 Prozent-Regel die Entscheidungskompetenz vom Premierminister zum Parlament. Aber auch im Unterhaus strukturiert der Premierminister durch seine Mehrheit in der Regel den Entscheidungsprozess, so dass de facto diese Neuregelung weniger weit ging, als es zunächst scheint.

Die Regierung entschloss sich in ihrem Gesetzentwurf vom 22. Juli 2010 zu einer restriktiveren Regelung hinsichtlich der Selbstauflösung des Parlaments.<sup>21</sup> Sie soll nur möglich sein, wenn die Regierung eine Vertrauensabstimmung verloren und innerhalb von 14 Tagen keine neue Regierung vom Unterhaus bestätigt wird oder wenn mehr als zwei Drittel der Abgeordneten für vorgezogene Neuwahlen stimmen. Kritik an der Dauer der fixen Legislaturperiode kommt aus dem Oberhaus. Das Lords Constitution Committee hat sich für eine Amtszeit des Parlaments von vier Jahren und für Oktober 2014 als neuen Wahltermin ausgesprochen, um Terminkollisionen mit Devolution-Wahlen oder Europawahlen zu vermeiden.

Eine gewisse Skepsis gegenüber festen Wahlperioden im auf der Parlamentssouveränität fußenden Westminster-Modell ist angebracht. Das kanadische Beispiel zeigt, dass politische Erwägungen sich nicht ausblenden lassen und die Konvention regierungsgesteuerter Parlamentsauflösung auf diese Weise nicht leicht gezähmt werden kann. In Kanada wurde 2008, trotz 2007 beschlossener vierjähriger Wahlperiode, ohne Not (wie die bis heute fortdauernde konservative Minderheitsregierung belegt) nach nur zwei Jahren aus taktischen Gründen neu gewählt.

20 Vgl. A Careless Coalition, in: Financial Times vom 17. Mai 2010, S. 8: „The measure feels like a stitch-up, and the details of the reform reinforce that impression. The 55 per cent threshold would be too low to check most governments, but it is high enough to hold this coalition together.“

21 Vgl. The Constitution Unit, Monitor 46 – Constitution Unit Newsletter, Oktober 2010, S. 1.

Als Problemhaushalt hat die konservativ-liberaldemokratische Regierung nicht nur die Reform des Oberhauses übernommen, sondern auch die Agenda des *Wright Committees*. Die Problemstellung der Arbeit dieses Parlamentsausschusses reflektiert die Schattenseiten des Prime Ministerial Government, also die Tendenz zur Entparlamentarisierung politischen Entscheidens und den Vertrauensverlust sowohl der Wähler als auch die Abgeordneten in die Institution Parlament. Die Defizitanalyse des *Wright Committees* illustriert dies:

„The great majority of Members of Parliament work extremely hard. Members are in closer and more regular contact with constituents than ever before, and dedicate a great deal of time to serving their interests. But while the House of Commons remains the central institution of British democracy, in both real and symbolic terms, there is a sense in the country that it matters a good deal less than it used to. We believe that the House of Commons has to become a more vital institution, less sterile in how it operates, better able to reflect public concerns, more transparent, and more vigorous in its task of scrutiny and accountability. This requires both structural and cultural change. This report by necessity focuses on structural changes, but we hope they will lead gradually to a change of culture. The core business of Parliament has to matter more to the public and to individual Members. At present many Members do not see the point in attending debates or making the House the primary focus of their activities. In order to address this we must give Members back a sense of ownership of their own institution, the ability to set its agenda and take meaningful decisions, and ensure the business of the Chamber is responsive to public concerns.“<sup>22</sup>

Die Koalitionspartner verpflichteten sich in ihrem Koalitionsvertrag, die Empfehlungen des *Wright Committees* „in full“<sup>23</sup> umzusetzen. Konkret bedeutete dies, dass bereits im Juni 2010 zwei von diesem Ausschuss vorgeschlagene Reformen verwirklicht wurden:

(1) Das Unterhaus beschloss, die Vorsitzenden von Select Committees mit Aufgaben der Regierungskontrolle in Zukunft im Unterhaus durch Alternative Vote wählen zu lassen.<sup>24</sup> Die parteipolitische Verteilung der Vorsitze wird zwischen den Parteien nach ihrer Stärke im Parlament abgestimmt. Durch die geheime Wahl wird garantiert, dass die Ausschussvorsitzenden eine substantielle Unterstützung in ihrer Fraktion und möglichst auch darüber hinaus haben. Diese Reform entmachtet die Fraktionsvorsitzenden beziehungsweise die Fraktionsgeschäftsführer, die bisher das entscheidende Wort bei der Auswahl der Vorsitzenden der Select Committees sprachen, obwohl nach der Geschäftsordnung des Parlaments allein die Ausschussmitglieder ihren Vorsitz wählen sollten. Die Fraktionsspitze bevorzugte regierungstreue beziehungsweise parteifromme Ausschussvorsitzende. Regierungen jeglicher Couleur scheuten auch nicht davor zurück, Druck auf missliebige Vorsitzende von Select Committees auszuüben, um sie aus ihren Ämtern zu drängen. 2001 erzwang erst eine Hinterbänkerrevolte in der Labour Party die Wiedereinsetzung von *Gwyneth Dunwoody* und *Donald Anderson* (beide Labour) als Vorsitzende des Verkehrs- beziehungsweise Auswärtigen Ausschusses, die sie auf Druck der Labour Regierung hatten aufgeben müssen.<sup>25</sup>

22 House of Commons Reform Committee, Rebuilding the House. First Report of Session 2008-09 (HC 1117), London 2009, S. 7.

23 HM Government, a.a.O. (Fn. 3), S. 27.

24 Schon 2002 hatte *Robin Cook* als Leader of the House diesen Vorschlag zur Abstimmung gestellt, war aber an der Parlamentsmehrheit gescheitert. Vgl. *Tony Wright*, Doing Politics Differently, in: Political Quarterly, 80. Jg. (2009), H. 3, 319 – 328, S. 326.

25 Vgl. *Gillian Peele*, Governing the UK, Oxford 2004, S. 233; House of Commons Reform Committee, a.a.O. (Fn. 22), S. 21 f.

(2) Eine zweite Entscheidung des Unterhauses betrifft dessen Geschäftsordnung. Traditionell dominieren die Regierungsvorgaben die Arbeit im Parlament.<sup>26</sup> Diese Konvention hat ihre ersten Anfänge zu Beginn des 19. Jahrhunderts und wurde 1902 durch die prinzipielle Regelung, dass Regierungsvorgaben im Parlament Priorität haben, bis heute festgeschrieben. Für die Opposition legte die Regierung jährlich 20 Opposition Days fest, an denen diese die Tagesordnung des Unterhauses bestimmen durfte. Ansonsten gab es noch einige Zeitfenster für Private Members' Bills, Fragestunden, Select Committees Reports etc. Nicht nur die zeitliche Möglichkeit, sondern auch die Abfolge des parlamentarischen Geschehens konnte von der Regierung bestimmt werden. Das *Wright Committee* kommt zu dem Ergebnis: „It is wrong in principle that, in addition to controlling its own legislative timetable, the Government rather than the House decides what is discussed, when, and for how long.“<sup>27</sup>

Das Unterhaus hatte schon zu Ende der letzten Wahlperiode grundsätzlich zugestimmt, der Empfehlung des *Wright Committeees* zu folgen und ein Backbench Business Committee einzurichten, das über die Geschäftsordnung außerhalb des Bereiches der regierungsgleiteten Gesetzgebung entscheiden sollte. Im Juni 2010 wurden die entsprechenden Geschäftsordnungsdetails beschlossen. Das Backbench Business Committee hat acht Mitglieder, die vom Unterhaus in geheimer Wahl bestimmt werden. Es wird in jedem Parlamentsjahr über die Tagungsordnung von 35 Sitzungstagen entscheiden (circa einen Tag pro Sitzungswöche). Hier wird es um allgemeine Debatten und themenbezogene Auseinandersetzungen gehen, die einzelne Parlamentarier initiieren. Bisher war deren Management Sache der Fraktionsvorsitzenden beziehungsweise Fraktionsgeschäftsführer. Diese sollen, wie schon bei der Entscheidung über Ausschussvorsitze, entmachtet werden, um das Parlament zu „demokratisieren“.

In diese Logik der „Demokratisierung“ des Unterhauses gehört auch der Verweis des *Wright Committeees* darauf, dass neben dem Parlamentspräsidenten (Speaker) die weiteren drei parlamentarischen Spitzenämter (Deputy Speaker), wie vom Procedure Committee 2009 empfohlen, gewählt und nicht durch Konsens der Fraktionen bestimmt werden sollen. Das Unterhaus soll aber nicht nur intern responsiver werden, sondern auch im Hinblick auf die Teilhabewünsche von Bürgern. Im Vordergrund stehen hier Early Day Motions (EDM) und elektronische Petitionen. Early Day Motions sind Debattenanstöße von Hinterbänklern. Ihnen soll mehr Zeit eingeräumt werden, weil sie als Weg gelten, vermittelt über den Wahlkreisvertreter Bürgerthemen rasch ins Parlament gelangen zu lassen. E-Petitionen werden ebenso als Frühwarnsystem für das Parlament gesehen. Das Procedure Committee, dessen Urteil sich das *Wright Committee* anschloss, ist der Auffassung, dass Petitionen ohne Verbindung zur Parlamentsarbeit nutzlos sind. Ein Petitionssystem, das nicht an ein Verfahren, ähnlich dem der EDMs angedockt sei, wirke sich politisch nicht aus.<sup>28</sup> Die Koalitionsvereinbarung von Konservativen und Liberaldemokraten sieht vor, dass jede Petition, die mit 100.000 Unterschriften unterstützt wird, im Parlament debattiert werden soll, und dass die am stärksten unterstützten Petitionen zu einem Gesetzentwurf ausgearbeitet werden können, über den das Parlament abstimmen wird.<sup>29</sup>

26 Vgl. Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 1), S. 122.

27 House of Commons Reform Committee, a.a.O. (Fn. 22), S. 49.

28 Vgl. Roland Sturm / Johannes Fritz, Länderstudie zur Entwicklung des Petitionswesens im Vereinigten Königreich. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestags, Erlangen 2010, S. 106.

29 Vgl. HM Government, a.a.O. (Fn. 3), S. 27.

Nicht nur thematisch soll das Unterhaus stärker gegenüber der politisch interessierten Öffentlichkeit geöffnet werden. Für das Gesetzgebungsverfahren ist im Koalitionsvertrag eine neue Lesung vorgesehen, die „Public Reading Stage“, in der jeder Bürger online die vorgeschlagene Gesetzgebung kommentieren kann. Während der Ausschussberatungen des Gesetzentwurfs soll es einen „Public Reading Day“ geben, an dem diese online-Vorschläge diskutiert werden. Responsivität soll sich mit Rechtfertigungspflicht verbinden. Der Koalitionsvertrag kündigt an, dass die Regierung bürokratische Verfahren und Privilegien, die sich mit dem Parlament verbinden, einschränken wird und einen Recall-Mechanismus für Abgeordnete auf den Weg bringen will. Dieser soll es ermöglichen, dass ein Abgeordneter, der sich eines Fehlverhaltens schuldig gemacht hat und dessen Abwahl durch eine Petition befürwortet wurde, die zehn Prozent Unterstützung der Einwohner seines Wahlkreises fand, zurücktreten muss, um eine Nachwahl zu ermöglichen.<sup>30</sup>

### *3. Kontinuität bei der Devolution-Gesetzgebung*

Der Umbau des britischen Einheitsstaates zum multinationalen Unionsstaat<sup>31</sup> ist, anders als 1979 bei der Regierungsübernahme *Margaret Thatchers*, für die Konservative Partei kein Stein des Anstoßes mehr. Der Koalitionsvertrag von Konservativen und Liberaldemokraten hält ausdrücklich fest: „The Government fully supports the devolution of powers to Northern Ireland, Scotland and Wales.“<sup>32</sup> Die umstrittene West Lothian Question, die Tatsache also, dass die nichtenglischen Unterhausabgeordneten bei der Gesetzgebung auch über ausschließlich englische Angelegenheiten mitbestimmen (und im Extremfall sogar die Mehrheitsbeschaffer gegen eine englische Mehrheit im Unterhaus sind), während die betreffende Gesetzgebung für die keltischen Nationen inzwischen durch regionale Parlamente geschieht, soll zumindest nicht sofort nach den Vorstellungen der Konservativen Partei entschieden werden. Diese war mit dem Slogan „English votes on English laws“ in den Wahlkampf gezogen. Im Koalitionsvertrag wird eine dilatorische Problemlösung gefunden – eine Kommission soll Optionen erarbeiten.

Die Regierung akzeptiert die inzwischen sich von London unabhängig entwickelnde Devolution-Dynamik. Im walisischen Falle heißt dies, dass die National Assembly (NAW) am 9. Februar 2010 einstimmig beschlossen hat, ein Referendum durchzuführen, mit dem die NAW das Recht zur Gesetzgebung in Devolution-Materien erhalten soll (bisher führte sie nur die entsprechenden Gesetze aus beziehungsweise interpretierte diese im Zuge ihrer Implementation). Die Londoner Koalitionsregierung hat eine ein solches Referendum ermögliche Gesetzgebung im Unterhaus zugesagt. Ebenso unterstützt sie die Empfehlungen der *Calman Commission*<sup>33</sup>, die das schottische Parlament zur Weiterentwicklung der Devolution eingesetzt hatte. Hierzu gehören in erster Linie Vorschläge für eine größere finanzielle Autonomie Schottlands (eigene Einkommensteueranteile und Übertragung weiterer Steuern; Recht der Steuerfindung), die Verbesserung und weitere Institutionalisierung der intergouver-

30 Vgl. ebenda.

31 Vgl. ausführlich *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 54 ff.

32 HM Government, a.a.O. (Fn. 3), S. 35.

33 The Commission on Scottish Devolution, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21<sup>st</sup> Century*, Edinburgh 2009 (Calman Commission).

nementalen Beziehungen zwischen Edinburgh und London, eine stärkere Rolle Schottlands in der EU, die Übertragung weiterer Kompetenzen an das schottische Parlament und dessen Stärkung durch Verfahrensreformen. Allerdings schränkt der Koalitionsvertrag ein, dass die finanzielle Konsolidierung des Vereinigten Königreiches Priorität habe und Fragen finanzieller Autonomie auf Zeiten gesunder öffentlicher Finanzen verschoben werden müssen.<sup>34</sup>

#### 4. Die Wiederentdeckung der Kommunen

Die Kommunen wurden durch die Reformgesetzgebung in der Regierungszeit *Margaret Thatchers* weitgehend ihrer finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten und ihrer eigenständigen Aufgabenwahrnehmung beraubt.<sup>35</sup> Sie wurden reduziert auf unselbständige Verwaltungseinheiten, die sich zudem noch der Konkurrenz privatwirtschaftlicher Erfüllung öffentlicher Aufgaben und deren Auslagerung in vom Zentralstaat eingerichtete quasi-staatliche Organisationen (Quangos<sup>36</sup>) erwehren mussten.

Labour und Konservative haben im letzten Jahrzehnt in vielerlei Hinsicht ihre Ansichten bezüglich der politischen und ökonomischen Bedeutung von Kommunen relativiert und die positiven Seiten des „Localism“ entdeckt.<sup>37</sup> Insbesondere *Gordon Brown* glaubte mit diesem Thema ein neues Feld für politische Ideen entdeckt zu haben, wie von ihm initiierte Weißbücher belegen.<sup>38</sup> Für *David Cameron* als Oppositionsführer waren Kommunen der Ort, wo Gemeinsinn, Heimat, ja sogar nationale Identität entstehen.<sup>39</sup> Dezentralisierung ist eines der Schlüsselwörter des Koalitionsvertrags der neuen Londoner Regierung. Mit dem so genannten Empowerment der Kommunen, der „radical redistribution of power away from Westminster and Whitehall to councils, communities and homes across the nation“<sup>40</sup>, hat die „Kommunalpartei“ LibDems naturgemäß noch weniger Probleme als die Konservativen.

Unter anderem soll die finanzielle Basis der notorisch unterfinanzierten Kommunen gestärkt werden, lokale Steuern sollen aber gleichzeitig nicht steigen. Den Gemeinden wird die „Allzuständigkeit“ („General Power of Competence“<sup>41</sup>) versprochen. Den – neben London – zwölf größten englischen Städten werden direkt gewählte Bürgermeister angeboten. Der lokale Polizeichef soll von den Bürgern nach US-amerikanischem Vorbild gewählt werden. Angestrebt wird die kommunale Produktion erneuerbarer Energien. In „Local Work Clubs“ sollen sich Arbeitslose zum Austausch über Arbeitsmöglichkeiten und zur gegenseitigen Hilfe treffen. Das lokale Referendum soll eingeführt werden und die Möglichkeit geben werden, dass die Bürger gegen eine exzessive Erhöhung lokaler Steuern ihr Veto einlegen.

34 Vgl. HM Government, a.a.O. (Fn. 3), S. 28.

35 Ausführlicher *Roland Sturm*, Die Unitarisierung der Kommunen, in: *ders.* (Hrsg.), Thatcherismus – eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum 1991, S. 240 – 256.

36 Quango = Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation.

37 Kritisch dazu *Phil Parvin*, Against Localism: Does Decentralising Power to Communities Fail Minorities?, in: Political Quarterly, 80. Jg. (2009), H. 3, S. 351 – 360.

38 Vgl. *Roland Sturm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 104 ff.

39 Vgl. *Stephen Evans*, Consigning its Past to History? David Cameron and the Conservative Party, in: Parliamentary Affairs, 61. Jg. (2008), H. 2, S. 291 – 314, S. 310.

40 HM Government, a.a.O. (Fn. 3), S. 7.

41 Ebenda, S. 12.

Für die Konservative Partei ist die Stärkung der Kommunen ein Element der angestrebten „Big Society“, der Entstaatlichung durch Vergrößerung der Handlungsspielräume von Bürgern und deren möglichst umfassende Eigenverantwortlichkeit. Ob diesem politischen Angebot eine entsprechende kommunale „Nachfrage“ gegenübersteht, ist fraglich. Bisher zumindest war es für an politischer Gestaltung interessierte Menschen wenig attraktiv, sich der Kommunalpolitik zu widmen. Es kann deshalb durchaus sein, dass der gewünschten Stärkung der Kommunen – auch zur Entlastung des Zentralstaats – (noch) die nötigen Voraussetzungen fehlen.

### 5. Werkeln am Westminster-Modell: Reparaturen oder Neubau?

Die Tragweite der institutionellen Reformagenda der konservativ-liberaldemokratischen Koalition bleibt ungewiss. Vorrang hat für die Koalition die Reduktion des Haushaltsdefizits und der Staatsverschuldung. Die Politik der Austerität überlagert – auch in der öffentlichen Wahrnehmung – Vorstellungen alternativer Politik. Es besteht die Gefahr, dass zumindest die ambitionierteren Reformvorschläge, wie die Wahlsystemreform, die direktere Verbindung zwischen Bürgern und Parlament oder die politische Aufwertung der Kommunen, in Anfängen stecken bleiben, auch weil sie als Reformen von oben nach unten konzipiert wurden. Das Narrativ der „Big Society“ ist nach der Regierungsbildung im politischen Alltag schon merklich in den Hintergrund gerückt. Dennoch sollte man nicht unterschätzen, dass an der Baustelle Westminster-Modell weiter gewerkelt wird und weiter – ganz der Logik des Entscheidens in diesem entsprechend – pragmatisch zum Teil auch weitreichende Veränderungen vollzogen werden.

## Zur Bedeutung von Ausbildung und Beruf bei Landtagsabgeordneten. Empirische Anstöße zum Nachdenken über parlamentarische Repräsentation

Stefan Ewert, Joanna Bars und Hubertus Buchstein\*

In der Politikwissenschaft gibt es seit etwa einer Dekade ein neu erwachtes Interesse an der theoretischen Verortung des Repräsentationsprinzips in der modernen Demokratie. Im Zuge dieser Diskussion hat das Verständnis dessen, was genau unter moderner politischer Repräsentation zu verstehen ist, wie das Repräsentationskonzept normativ gefasst werden soll und wie es sich im Hinblick auf empirische Befunde darstellt, eine bemerkenswerte Akzentverschiebung erfahren. Wurden die verschiedenen Komponenten, die das Konstrukt der „repräsentativen Demokratie“ in sich vereinigt<sup>1</sup>, vielfach mit den Begriffen „Partizipa-

\* Für Anregungen und Kritik danken wir Michael Hein und den Mitgliedern der ZParl-Redaktion.  
 1 Vgl. Ernst Fraenkel, Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: Alexander von Brünneck / Hubertus Buchstein / Gerhard Göbler (Hrsg.), Ernst Fraenkel. Gesammelte Schriften. Demokratie und Pluralismus, Band 5, Baden-Baden 2007, S. 165 – 207.