

Roland Sturm

Das politische System Großbritanniens

2. Auflage



Springer VS

Das politische System Großbritanniens

Roland Sturm

Das politische System Großbritanniens

2. Auflage

 Springer VS

Roland Sturm
Universität Erlangen-Nürnberg
Deutschland

Die erste Auflage dieses Werks erschien unter dem Titel „Politik in Großbritannien“

ISBN 978-3-658-10287-6 ISBN 978-3-658-10288-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-10288-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2009, 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Dies ist die zweite Auflage des 2009 im VS-Verlag erschienenen Bandes „Politik in Großbritannien“. Auf Wunsch des Verlags wurde der Titel geändert. Damit ist der Band aber nicht zur reinen „Institutionenkunde“ geworden. Der breite gesellschaftswissenschaftliche Zugang zur Westminsterdemokratie wurde beibehalten. Seit 2009 hat sich viel in der britischen Politik getan. Der ursprüngliche Text wurde entsprechend erweitert und aktualisiert. Noch mehr als bisher schon musste der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Vereinigte Königreich ein Vier-nationenstaat ist. Dramatisch verändert haben sich auch der Parteienwettbewerb und nicht zuletzt die Stellung des Vereinigten Königreichs in Europa (Stichwort Brexit).

Ich danke meiner langjährigen Sekretärin Monika Viehfeger, die als letzte „Amtshandlung“ vor ihrem Ruhestand mir noch einmal technische Unterstützung bei der Vorbereitung des Manuskripts gab. Das Vereinigte Königreich ist ein faszinierendes Thema. Man möge mir verzeihen, wenn gelegentlich meine Sympathie für Land und Leute in einigen Formulierungen durchscheint. Länger zusammen als mit dem Großbritannien-Thema bin ich nur mit meiner Frau, Silvia Sturm, der ich aus großer Dankbarkeit dieses Buch widme.

Roland Sturm

Inhalt

Verzeichnis der Tabellen und Abbildung	XI
Einleitung	1
I Neuere Debatten zum Verständnis des britischen Regierungssystems	7
1 Regieren im „System“?	7
2 Informalisierung des Regierens: „Core executive“ und „governance“	9
3 Die Präsidentialisierungsthese	17
4 Der regulatorische Staat	20
5 Die Europäisierung der britischen Politik	23
II Grundlagen des Staatsaufbaus	27
1 Verfassung und Verfassungswandel	27
1.1 Verfassungsprinzipien	27
1.2 Das Westminster-Modell im Wandel	37
2 Devolution	44
2.1 Vom Einheitsstaat zum Unionsstaat	44
2.2 Politik in Schottland	55
2.2.1 Regierungsstil	55
2.2.2 Devolution-Reformen	59
2.2.3 Das Unabhängigkeitsreferendum 2014	61
2.2.4 Ausbau der legislativen Devolution	66
2.2.5 Regierungen und Wahlen	67
2.2.6 Barnett und die schottischen Finanzen	72
2.2.7 Die West Lothian Question	74

2.2.8	Schottlands Paradiplomatie	76
2.2.9	Schlichtung von Konflikten mit London	77
2.3	Politik in Wales	80
2.3.1	Von der exekutiven zur legislativen Devolution	80
2.3.2	Wahlen und Regierungen	85
2.4	Politik in Nordirland	88
2.4.1	Der Nordirlandkonflikt	88
2.4.2	Nordirland nach dem Karfreitagsabkommen	91
3	Local Government	103
3.1	Konzepte und Reformversuche	103
3.2	Aufgaben und Organisation	109
3.3	Kommunalwahlen	112
III	Grundlagen des Regierens	115
1	Premierminister und Kabinett	115
2	Parlament	124
2.1	Unterhaus	127
2.2	Oberhaus	139
3	Civil Service	144
4	Mittelbares Regieren	156
IV	Grundlagen der politischen Willensbildung	161
1	Parteien und Parteiensystem	161
1.1	Parteiensystem	161
1.2	Parteiprogramme	167
1.3	Parteiorganisation	177
1.4	Parteienfinanzierung	181
2	Wahlen und Referenden, Wahlsysteme und Wählerverhalten	184
2.1	Britische Wahlsysteme	186
2.2	Wahlergebnisse, Wahlbeteiligung und Wählerverhalten bei Unterhauswahlen	192
2.3	Referenden	197
3	Organisierte Interessen und Protestbewegungen	198
V	Grundlagen der Zivilgesellschaft	203
1	Identität(en)	203
2	Multikulturelle Gesellschaft und Zuwanderung	206
3	Freiheit und Sicherheit	213

VI Großbritannien in Europa	219
1 Grundlinien der Europapolitik	219
2 Vom EG-Beitritt bis zur Osterweiterung der EU	223
3 Europäische Verfassung und Vertrag von Lissabon	230
4 Der Weg zum EU-Austrittsreferendum am 23. Juni 2016	236
5 Perspektiven der britischen Europapolitik	243
Literatur	245

Verzeichnis der Tabellen und Abbildung

Tabelle 1	Kontexte von Governance-Interpretationen	15
Tabelle 2	Westminster-Modell, Reformperspektiven und Reformbilanz	39
Tabelle 3	Verfassungsreformvorhaben der Koalitionsregierung 2010–2015	41
Tabelle 4	Beispiele für „Watchdog“-Gremien zur Wahrung von Prinzipien mit Verfassungsrang	45
Tabelle 5	Die Devolution-Politik bis 1997 im Überblick	47
Tabelle 6	Abstimmungsergebnisse der Devolution-Referenden	54
Tabelle 7	Die Ausschüsse des schottischen Parlaments (2007)	56
Tabelle 8	Ausschusssitzungen außerhalb Edinburghs (1999–Juni 2005)	58
Tabelle 9	Die schottischen Regierungen	68
Tabelle 10	Die Wahlen zum schottischen Parlament	69
Tabelle 11	Territoriale Repräsentation im Unterhaus bei der Wahl 2015	76
Tabelle 12	Vetopunkte bei der Gesetzgebung in Wales unter exekutiver Devolution	83
Tabelle 13	Die walisischen Regierungen	86
Tabelle 14	Die Wahlen zum walisischen Parlament	87
Tabelle 15	Das Karfreitagsabkommen	92
Tabelle 16	Die Regierung Nordirlands nach dem Karfreitagsabkommen	93
Tabelle 17	Wahlen zur nordirischen Versammlung	94
Tabelle 18	Präferierte Konfliktlösung 2001–2013	97
Tabelle 19	Nordirischer (Nicht)rücktritt der Unionisten in der Allparteienregierung 2015	101

Tabelle 20	Organisation der Kommunalverwaltung im Vereinigten Königreich	112
Tabelle 21	Die britischen Premierminister seit 1945	117
Tabelle 22	Cabinet committees and implementation task forces der Regierung Cameron	120
Tabelle 23	Die britische Regierung	121
Tabelle 24	Head of the Home Civil Service	123
Tabelle 25	Zahl und Kosten der „special advisers“	124
Tabelle 26	Sitzverteilung im Unterhaus nach den Wahlen (1945–2015)	129
Tabelle 27	Backbencher Revolten	135
Tabelle 28	Parlamentssoziologie I: Weibliche Abgeordnete und ethnische Minderheiten	137
Tabelle 29	Parlamentssoziologie II: Berufe 2001 der Abgeordneten der Parteien	137
Tabelle 30	Die Parteien im House of Lords	142
Tabelle 31	Zahl und Ergebnisse der Einsprüche des House of Lords	144
Tabelle 32	Ergebnisse der Einsprüche des House of Lords nach der Bedeutsamkeit des jeweiligen Gesetzgebungsvorhabens	144
Tabelle 33	Beschäftigte im Civil Service	147
Tabelle 34	Der Civil Service im Wandel	149
Tabelle 35	Ergebnisse der Reformen 2010 bis 2015	158
Tabelle 36	Beispiele für Regulierungsbehörden	159
Tabelle 37	Die Entwicklung des Parteiensystems	164
Tabelle 38	Das Abschneiden von Kleinparteien bei Parlamentswahlen (1997–2015) in Großbritannien	165
Tabelle 39	Leitideen im Parteienwettbewerb	168
Tabelle 40	Nachkriegskonsens (1945–79) und „Thatcherismus“ (1979 bis New Labour)	173
Tabelle 41	Individuelle Mitgliedschaften in den Parteien	178
Tabelle 42	Die Parteivorsitzenden der Labour Party und der Konservativen Partei seit 1945	181
Tabelle 43	Die britischen Wahlsysteme im Überblick	191
Tabelle 44	Spezifika der Wahlsysteme	191
Tabelle 45	Wahlergebnis UK – Sitzverteilung 2015	193
Tabelle 46	Ergebnisse der Unterhauswahlen	194
Tabelle 47	Parteiidentifikation	196
Tabelle 48	Schichtenspezifisches Wahlverhalten	196
Tabelle 49	Protestbewegungen und ihre Folgen	202

Tabelle 50	Nationale Identität in Schottland	205
Tabelle 51	Wahlen zum Europäischen Parlament	222
Tabelle 52	Abstimmungsverhalten der Labour-Abgeordneten zum Verbleib des Landes in der EG 1975	224
Tabelle 53	Das Ergebnis des Brexit-Referendums vom 23. Juni 2016	242
Abbildung 1	SNP-Ergebnisse bei Wahlen zum Westminster-Parlament und zum schottischen Parlament	71
Abbildung 2	Long term international migration to UK	211

Einleitung

Das britische Regierungssystem gehört zu den „Klassikern“ der vergleichenden Regierungslehre. Es stand und steht für Common Sense und Konvention (keine geschriebene Verfassung), Konkurrenzdemokratie, Parlamentarismus („mother of Parliaments“), Zweiparteiensystem und konstitutionelle Monarchie. Dieses „Westminster-Modell“ demokratischen Regierens stellt mit seiner Anpassungsfähigkeit mindestens seit den Tagen der Glorreichen Revolution Ende des 17. Jahrhunderts, oder gar schon, wie seine Bewunderer¹ meinen, seit den Tagen Wilhelm des Eroberers, also seit fast tausend Jahren, die perfekte Symbiose her von Tradition und den Anforderungen historischer Veränderungsprozesse an den Inselstaat. Diese politisch kulturelle Gebundenheit des Westminster-Modells machte es unwahrscheinlich, dass ein anderes Land das britische politische System erfolgreich eins zu eins kopieren würde. Die entsprechenden, nicht immer freiwilligen Versuche in den ehemaligen britischen Kolonien bewiesen auch in der Praxis die Unmöglichkeit eines solchen Vorhabens.

Dennoch wurden einige Bausteine des britischen politischen Systems immer wieder gerne für die institutionelle Architektur anderer Länder übernommen. Deutsche Politikwissenschaftler stritten beispielsweise in den 1960er Jahren mit großem Enthusiasmus über die Vorzüge und Nachteile des britischen Mehrheitswahlsystems. Die Befürworter dieses Wahlsystems konnten sogar erreichen, dass dessen geplante Einführung (letztendlich aber ohne Folgen) in die Koalitionsvereinbarung der ersten Großen Koalition (1966–69) aufgenommen wurde.² Auch aktuell, beispielsweise in den heftigen Debatten um Institutionenreformen seit den 1990er Jahren in Italien wurde immer wieder auf einzelne Elemente des

1 Mathiot 1958: 40.

2 Jesse 1985: 113 ff.

Westminister-Modells Bezug genommen, allerdings, wie Kritiker meinen, häufig wenig fundiert.³

Großbritannien gelang es zudem regelmäßig, mehr zu sein als das Paradebeispiel eines relativ bruchlosen Wandels politischer Institutionen. Das Land erlebte, so vor allem auch die Außenwahrnehmung, spektakuläre wegweisende Umbrüche und politische Richtungsänderungen. Die Kontinentaleuropäer schauten immer wieder erstaunt, manchmal besorgt, manchmal bewundernd nach Großbritannien, wo sich eine Reihe politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen schon frühzeitig beobachten ließen, die im Guten wie im Schlechten häufig auch für ihre Gesellschaften prägend wurden.

Um ein historisches Beispiel zu nennen, sei hier auf die Vorreiterrolle Großbritanniens in der Industriellen Revolution verwiesen, die das Land zur „Werkstatt der Welt“ machte⁴ und deren soziale Folgen Friedrich Engels zu einer Untersuchung der „Lage der Arbeitenden Klasse in England“ (1845) anregte, aus der er (und mit ihm die Arbeiterbewegung weltweit) paradigmatische Lehren zur Funktionsweise des kapitalistischen Wirtschaftssystems zog. Auch in der Nachkriegszeit, auf die sich unsere Untersuchung konzentrieren wird, wurde die Essenz britischer Politik immer wieder in Jahrzehnte überdauernde Begrifflichkeiten gegossen, die geradezu zu politischen Markennamen wurden und weltweit Nachahmer fanden.

Jedes der letzten drei Jahrzehnte britischer Politik, steht für ein anderes Großbritannienbild. Bemerkenswert ist dabei auch, dass dieses jeweils unmittelbares Ergebnis der intellektuellen Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Herausforderungen war. Deren Verarbeitung und Zuordnung avancierte in der innerbritischen Debatte zu einem eigenständigen Faktor der Wirklichkeitswahrnehmung. Der tatsächlich stattfindende Wandel wurde in einer umfassenden Weise akzentuiert, die Epochenbrüche nahelegte, wo tatsächlich allmählicher und inkrementaler Wandel stattfand.⁵

So gelten die 1970er Jahre als die schlimmsten Jahre der „britischen Krankheit“. Gemeint ist mit dieser Chiffre für ökonomisches Versagen das scheinbar ausweglose Zusammenspiel von einer die wirtschaftliche Modernisierung blockierenden Gewerkschaftsmacht, niedriger Arbeitsproduktivität, hohen Inflationsraten im zweistelligen Bereich und wachsenden staatlichen Defiziten⁶ in Verbindung mit der politisch-kulturellen Erstarrung einer überholten Klassengesellschaft.⁷

3 Pasquino 2002: 553.

4 Buchheim 1994.

5 English/Kenny 2001.

6 Rohe/Schmidt 1987.

7 Wiener 1981, kritisch: English/Kenny 1999.

Die 1980er und die frühen 1990er Jahre werden mit dem Thatcherismus⁸ identifiziert, einer Periode britischer Politik, der die konservative britische Premierministerin Margaret Thatcher (1979–1990) ihren Namen gab. Margaret Thatchers kompromissloses Auftreten nach innen (Brechen der Gewerkschaftsmacht, Umbau des Sozialstaats, Haushaltsausgleich) und nach außen (Antikommunismus, Freundschaft mit den USA, Gegnerschaft zur Vertiefung der politischen Integration Europas) wurde über die Grenzen Großbritanniens hinaus zum Synonym für eine nationalstaatlich denkende, marktradikale Politik. Der Thatcherismus etablierte in der britischen Politik nicht nur dauerhaft ein neues Verständnis der Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft, sondern wertete auch informell und flankiert durch den Umbau des Beamtenapparats in Whitehall das Amt des Premierministers im politischen Institutionengefüge auf.

Mit dem Wahlsieg Tony Blairs wurde in Großbritannien ein neues gesellschaftliches Leitbild, der „Dritte Weg“⁹, als politisches „Label“ in den Vordergrund gestellt, das rasch weltweite Beachtung fand. Aus kontinentaleuropäischer Sicht schien sich der „Dritte Weg“ aufgrund seines Anspruchs, eine moderne Version des Wohlfahrtsstaates zu ermöglichen, besonders für Sozialdemokraten zur Nachahmung zu empfehlen. Der Regierung Blair wurde nachgesagt, sie habe mit dem „Dritten Weg“ eine Möglichkeit gefunden, die sehr unterschiedlichen Anforderungen einer Politik der Vollbeschäftigung, des Erhalts des Sozialstaats und der Haushaltskonsolidierung unter den neuen Rahmenbedingungen der Globalisierung miteinander zu versöhnen. Aus heutiger Sicht scheint die anfänglich dominierende Erfolgsgewissheit der Verfechter des „Dritten Weges“ zwar etwas voreilig. Die mit diesem verbundene programmatische Vorreiterrolle Großbritanniens in Europa ist aber nicht zu bestreiten. Politisch attraktive Alternativen aus kontinentaleuropäischen Ländern zur visionären Rhetorik Tony Blairs waren nicht in Sicht.

Nicht immer gelingt britischen Wahlkämpfern und Politikern der konzeptionell „große Wurf“ für ihre Politik. Versuchen müssen sie ihn aber. Die Wahlkampfidée des konservativen Premierministers David Cameron (2010–2016) staatskritisch für eine „big society“ im Sinne einer Abgabe von Macht an Bürgerinnen und Bürgern zu werben, weckte beispielsweise wenig Enthusiasmus. Die Adressaten sollten sich einerseits an Marktmechanismen orientieren, andererseits staatlichem psychologischem Druck folgen („nudging“) und schließlich Bürgerpflichten wahrnehmen.¹⁰ Besonders die Kommunen als Hauptadressaten der angestrebten big society-Reformen waren an neuen Aufgaben und Struktu-

8 Sturm ²1991; Sturm 2006c; zur Person: Mares 2014.

9 Sturm 2000.

10 Vgl. Lister 2015.

ren (wie gewählte Bürgermeister) wenig interessiert. Nach dem erneuten Wahlsieg von David Cameron 2015 diesmal mit einer absoluten Mehrheit im Unterhaus und nicht wie 2010 bis 2015 in einer Koalition mit den Liberaldemokraten unternahm die Regierung weitere Anstrengungen den „localism“ außerhalb Londons zu stärken.

Großbritannien ist ein Land, das auch außerhalb der großen Politik sich in Geschichte und Gesellschaft leicht wieder erkennt. Immer wieder wurden Versuche unternommen, Großbritannien „zu verstehen“.¹¹ Viele dieser Versuche blieben erfolglos, ja mussten (zumindest aus britischer Sicht) erfolglos bleiben. Nirgendwo in Europa findet sich eine Gesellschaft, die so sehr auf historische Kontinuität baut, aber gleichzeitig dem ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel so offen gegenübersteht. Geschichte wird in der britischen Eigenwahrnehmung nicht selten verklärt. Dies geschieht nicht in erster Linie aus Nationalstolz, sondern vor allem, weil Geschichte der schwachen Institutionalisierung der britischen Demokratie Plausibilität verleiht. Sie wird zumindest von der Whig-Tradition (also von den Siegern der Glorious Revolution 1688/89) als kontinuierlicher (weitgehend) unblutiger Marsch zu mehr Demokratie gelesen.

Die seit dem Ende des 17. Jahrhunderts einsetzende sozio-kulturelle Transformation der feudalen Institutionen des Landes ermöglichte einen Prozess der permanenten Neujustierung der Ziele und Aufgaben sowie der Legitimation von Krone, Regierung und Parlament. Die gesellschaftliche Koalition von Adel und Bürgertum¹², die seit dem 18. Jahrhundert den Adel „verbürgerlichte“ und das Bürgertum lehrte, das Clubleben und die Vorbildfunktion des „gentleman“-Ideals¹³ zu schätzen, prägte eine politische Kultur, die undogmatisch, flexibel, pragmatisch und individualistisch bis hin zur Exzentrik¹⁴ ausgerichtet ist. Die britische Gesellschaft ist sich – ebenso wie die britische Politik – ihrer Sonderstellung bewusst, die nicht nur die Geographie (Insellage), sondern auch die jüngere Geschichte, insbesondere die immer wieder ins kollektive Bewusstsein gehobene Rolle des Vereinigten Königreichs im Zweiten Weltkrieg, zu bestätigen scheint, und der durch den Glücksfall, Mutterland der unumstrittenen Weltsprache zu sein, heute neue Bedeutung zukommt.

Das heißt aber nicht, dass das Bild des Vereinigten Königreichs von sich selbst spannungsfrei war und ist. Sowohl die Arbeiterbewegung seit dem 18. Jahrhundert¹⁵, die Frauenrechtlerinnen im 19. und 20. Jahrhundert¹⁶, die „irische Frage“

11 Kamm/Lenz 2004; Schubert 2004.

12 Fetscher 1968: 99.

13 Wiener 1981.

14 Sitwell 1987 (1933).

15 Thompson 1968; Vester 1970.

16 Bartley 1998.

seit dem Herrschaftsanspruch Heinrich VIII. über Irland im 16. Jahrhundert¹⁷, die Autonomieforderungen der Schotten und Waliser seit dem Ende der 1960er Jahre¹⁸ und die Einwanderung nach der Dekolonisation Afrikas und Asiens ab dem Ende der 1940er Jahre¹⁹ haben die britische Gesellschaft und Politik grundlegend verändert. Inwieweit die britische Gesellschaft heute noch über einen ausreichenden Grundkonsens verfügt und wie dieser lauten mag, ist schwer zu sagen. Britischen Politikern gelingt es immer weniger, „Britishness“ in einer Weise zu definieren, die dieses Selbstbild von dem demokratischen Selbstverständnis anderer Länder unterscheidet bzw. das in allen vier Landesteilen Akzeptanz findet.

Die Darstellung und kritische Würdigung des politischen Systems Großbritanniens mit den Augen des Außenstehenden ist unverändert eine Herausforderung.²⁰ Selbst die qualitativ vergleichende Politikwissenschaft unterschätzt in der Regel die Chancen einer systematisch-strukturellen Länderanalyse. Sie hat nicht den Zweck, eine „gehobene“ Landeskunde zu betreiben, sondern sollte am Beispiel eines Landes möglichst viele wissenschaftliche „Rätsel“ (überraschende, meist kontraintuitive Sachverhalte) herausarbeiten, die Raum bieten für die Suche nach sozialwissenschaftlichen Erklärungen und einer Überprüfung verallgemeinerbarer Zusammenhänge, von denen erst der Vergleich zeigen kann, inwieweit hier wissenschaftlich weiterführende Befunde vorliegen.

Im britischen Falle gilt es eine Balance zu finden, die die Betrachtung von Erscheinungsformen des Politischen in Einklang bringt mit der politisch-kulturellen „Tiefenstruktur“ des Landes.²¹ Jene erweist sich als erstaunlich überlebensfähig. Die Grundannahmen des soziologischen Institutionalismus, der von einem institutionell angemessenem, weil auf ein Wertesystem bezogenen politischen Wandel als Normalfall gesellschaftlicher Entwicklung ausgeht, werden im britischen Kontext geradezu auf den Kopf gestellt. Hier werden die institutionellen Regeln zu einer abhängigen Variable nichtkodifizierter aber dauerhafter „belief systems“, die wenigen Grundregeln verpflichtet sind, unter denen die praktische Vernunft pragmatischer Kompromisse besonders hervorsticht. Nichts geschieht in erster Linie um seiner selbst willen. Politik in Großbritannien ist radikal problembezogen und entsprechend notorisch bruchstückhaft. Damit ist sie aus britischer Perspektive adäquat und zufriedenstellend, aus kontinentaleuropäischer Perspektive gelegentlich unfertig und – an abstrakten Prinzipien gemessen – systematisch unvollkommen.

17 Beckett 1969; Pringle 1985; Elvert 1993.

18 Sturm 1981.

19 Solomos 2000.

20 Bauerkämper/Eisenberg 2006.

21 Sturm 1999a.

Die hier gewählte Darstellung des politischen Systems Großbritanniens nähert sich ihrem Gegenstand mit einer Hinführung zum britischen Blick auf das nationale Regierungssystem. In einem zweiten Schritt werden die Grundlagen des Staatsaufbaus, also Verfassung (Westminstermodell) und der Viernationenstaat United Kingdom, erkundet. In einem weiteren Kapitel stellt sich darauf aufbauend die Frage, wie wird Großbritannien regiert? Diese Frage berührt den Kernbereich des Institutionensystems, also Regierung, Parlament und Civil Service. Legitimiert wird Regieren durch politische Willensbildung, welche Gegenstand des nächsten Kapitels ist. Dargestellt werden Parteien und Parteiensystem, Wahlen und Referenden, sowie die Rolle von Interessengruppen traditioneller und unkonventioneller Art. Abgerundet wird der Blick auf die britische Gesellschaft als Träger des politischen Willens durch einen Blick auf die Grundlagen der britischen Zivilgesellschaft, verbunden mit der Frage nach (nationalen und anderen) Identitäten, der Bedeutung von Multikulturalismus, auch im Zusammenhang von Zuwanderung, und der weiterhin aktuellen Debatte, wo Großbritannien im Konflikt von öffentlicher Sicherheit und bürgerlichen Freiheitsrechten die Akzente setzt. Das letzte Kapitel ist dem Verhältnis Großbritanniens zur europäischen Integration gewidmet. Europapolitik ist immer auch Innenpolitik. Hätte es eines Beweises bedurft, genügte ein Blick auf die Referendumskampagne zum Brexit. Der 23. 6. 2016 entwickelte sich zu einer Art „Schicksalstag“ für das Vereinigte Königreich. Über dessen Zukünfte darf wieder einmal spekuliert werden.

Neuere Debatten zum Verständnis des britischen Regierungssystems¹

1 Regieren im „System“?

Der Begriff Regierungssystem hat sich in einer Weise in die politikwissenschaftliche Alltagssprache eingebürgert, die den Bezug zur Systemtheorie, die diesen Begriff einmal geboren hat, vergessen ließ. In ähnlicher Weise sinnentleert wird in der Politikwissenschaft übrigens inzwischen auch mit dem Begriff „governance“ (Regieren) umgegangen, dem deshalb die Zukunft eines vergleichbaren Allerweltswortes auch ohne große prophetische Gaben vorausgesagt werden kann. Wir verwenden den Begriff „Regierungssystem“ als beschreibende, nicht aber als analytische Kategorie mit deutendem Anspruch. Als solche taugt er zum Verständnis des Regierens in Großbritannien nicht mehr.

Es dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass die systemtheoretische Betrachtung des politischen Prozesses in Großbritannien heute an Grenzen stößt. Dies ist zum einen der Fall, weil – im Unterschied zur Zeit der Interpretationshoheit der Systemtheorie in der Politikwissenschaft vor 40 Jahren – für das Regieren heute, weit weniger selbstverständlich die Grenzlinie gesellschaftlich folgenreicher Entscheidungen durch die Beantwortung der Frage nach im Max Weberschen Sinne legitim ausgeübten physischen Zwangs markiert wird.² Die Systemtheorie sah genau hierin das Definitionskriterium politischer Systeme. So argumentierten Almond und Powell³: „When we speak of the political system, we include all the interactions that affect the use of legitimate physical coercion.“ Regieren ist mittlerweile auch in Großbritannien in vielfacher Hinsicht „entgrenzt“. Wenn für die Finanzierung essentieller Staatsaufgaben, wie Klinikbauten im staatlichen Gesundheitswesen

1 Im Folgenden nach Sturm 2006.

2 Weber 1922, ⁵1980: 29.

3 Almond und Powell ²1978: 5.

(National Health Service) oder den Bau von Gefängnissen, ja sogar beim Unterrichtsangebot an öffentlichen Schulen auf Verhandlungen mit privaten Geldgebern im Rahmen von „Public Private Partnerships“ (PPP) zurückgegriffen werden muss und wenn diese 2003 schon über 10 % der öffentlichen Investitionen banden mit steigender Tendenz, wird folgendes deutlich: Politische Entscheidungen kommen heute nicht mehr nur durch die besondere Legitimation staatlichen Handelns, sondern zunehmend durch nichthierarchische Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zustande. Die Ministerialverwaltung wird zum Zuarbeiter für die Implementation von Verhandlungskompromissen in je nach Politikfeld variierenden Netzwerkstrukturen. Kritiker diskutieren angesichts des Zerbrechens traditioneller Legitimationsketten von Politik deshalb inzwischen nicht nur die wirtschaftliche Tragfähigkeit der neuen Art der Wahrnehmung essentieller Staatsaufgaben, sondern auch die „Demokratiekosten“ der PPPs.⁴

Mit der Entgrenzung von Staatshandeln lässt sich analytisch eine Abgrenzung staatlicher Machtausübung nur noch im Einzelfall bzw. bei konkreten Entscheidungen vornehmen, was ebenfalls einem zentralen systemtheoretischen Postulat widerspricht, nämlich dass ein politisches System sich dadurch auszeichnet, dass generell „some kind of boundary between it and its environment“⁵ feststellbar sein muss. Überholt ist auch die systemtheoretische Mechanik, die von einer Interdependenz der Bausteine eines politischen Systems ausgeht. Almond und Powell glaubten folgende Regel definieren zu können: „By interdependence we mean that when the properties of one component in a system change, all other components and the system as a whole are affected.“⁶ Empirisch war dies schon immer schwer nachzuweisen angesichts der faktischen Folgelosigkeit großer Reformvorhaben, wie beispielsweise im britischen Fall der Einrichtung eines National Enterprise Boards mit dem Industry Act von 1975, die den Zweck verfolgte, eine Staatsholding zur Modernisierung der britischen Industrie zu schaffen, oder – um ein jüngeres Beispiel zu erwähnen – die Reform des House of Lords, die den Erbadel weitgehend entmachtete. Aber auch theoretisch überzeugt das Interdependenzargument in dieser Form nicht mehr, weil es die Geschlossenheit des politischen Systems voraussetzt und impliziert, dass es eine Art systemstabilisierendes Gleichgewicht gibt, auf das sich ein politisches System je nach (wechselnder) Zusammensetzung seiner Komponenten (neu) einpendelt.

Der ahistorischen Gleichgewichtsmechanik der Systemtheorie setzen neoinstitutionalistische Ansätze heute die These von der „Pfadabhängigkeit“ politischer Veränderung entgegen, also die Einbettung des Neuen in historisch-institutionell

4 Flinders 2005a: 234.

5 Almond/Powell ²1978: 5.

6 Ebda.

definierte Parameter. Aus der Sicht der politischen Kulturforschung wurde zwischen tiefenstruktureller Kontinuität der britischen Politik und dem tagespolitischen Wandel von Leitbildern und Konsensbildungsmodellen unterschieden.⁷ Systemstabilität wird bei solchen Herangehensweisen im Unterschied zur Argumentation der Systemtheorie nicht mehr als implizite Norm akzeptiert, sondern stellt sich in Abhängigkeit von der Dimension des politischen Wandels her. Neujustierungen der Grundlagen des britischen Gemeinwesens sind damit nicht ausgeschlossen. Sie bedürfen aber mehr als nur der Veränderung einer „Komponente“ des politischen Systems. Kontinuität trotz spektakulärer „Neuerfindungen“ politischer Agenden scheint aus dieser Sicht die zentrale Erklärung für die Überlebensfähigkeit des britischen „politischen Systems“ zu sein.

2 Informalisierung des Regierens: „Core executive“ und „governance“

Neben der Entgrenzung von Politik findet auch in Großbritannien ein Prozess ihrer Informalisierung statt, wobei umstritten bleibt, inwieweit formale Entscheidungsstrukturen ersetzt wurden bzw. ersetzt werden können. Die britische politikwissenschaftliche Debatte zur Informalisierung des Regierens in modernen Demokratien und den damit verbundenen Herausforderungen und Problemen von „governance“ fand nicht nur ca. 10 Jahre vor der entsprechenden Debatte in der deutschen Politikwissenschaft statt. Sie war und ist bis heute auch ideenreicher und differenzierter. Ausgangspunkt der Debatte war die Beobachtung, dass Regieren heute mehr ist als das Regierungshandeln von Premierminister und Kabinett. Vielmehr, so wurde argumentiert, müsse man von einem breiter gefassten Feld von Handlungsträgern, der „core executive“ ausgehen. Diese besteht aus einem Netzwerk von Entscheidern, zu der auch die Regierung im traditionellen Sinne gehört, die durch das Herstellen temporärer Bündnisse, statt durch hierarchische Anweisung, mehr informell als auf dem Wege des hierarchisch strukturierten Verwaltungshandeln das Gemeinwesen steuern. In der deutschen Politikwissenschaft findet sich zur Beschreibung dieses Phänomens der Begriff des „kooperativen Staates“⁸, der allerdings zunächst das staatliche Interesse an „Steuerbarkeit“ der Gesellschaft in den Vordergrund stellte.

In Großbritannien wurde hingegen mit der neuen Sichtweise das Arbeiten der gewählten Entscheider zum wichtigsten Problem gemacht. Für die britische Politikwissenschaft war der „core executive“-Ansatz nicht nur eine „Verfeinerung“ der

7 Sturm 1999.

8 Voigt 1995.

traditionellen Regierungslehre, sondern auch eine Herausforderung der normativen Grundlagen des traditionellen Staatsverständnisses.⁹ Er implizierte Defizite des Westminster-Modells und damit Defizite einer aus britischer Sicht im Grunde als überlegen angesehenen Regierungsweise. Bis heute sträubt sich die britische Lehrbuchliteratur beharrlich, solche Defizite einzuräumen oder gar vom Westminster-Modell abzurücken, wie eine Sichtung der einschlägigen Werke ergab.¹⁰

Das Westminster-Modell verband in seiner institutionellen Geschlossenheit eine starke, die politische Verantwortung tragende Regierung mit demokratischer Kontrolle durch Rechenschaftslegung und Wahlen. Im Herzen dieser Kontrolle agierte das Parlament, das für die Übermittlung des Willens der durch sie repräsentierten „politischen Nation“ und die Legitimation des herrschenden Personals sorgte. David Judge¹¹ prägte für diese Konstellation den Begriff des „Parliamentary State“. Nun sollte all dies nicht mehr gelten, sollte die Autonomie der Exekutive größer sein als es der Parliamentary State zu erlauben schien, vor allem aber sollte das Westminster-Modell, einer völlig anderen Entscheidungslogik folgen und damit den Erfolgskriterien für seine Überlegenheit möglicherweise beraubt werden.

Nach 1979, so die These, veränderten sich in Großbritannien die Grenzlinien von Staat und Gesellschaft, v. a. durch den Wandel des Verhältnisses von Staat und Markt als Folge der von den konservativen Premierministern Margaret Thatcher und John Major eingeleiteten Reformen. Geht man in diesem Kontext der „Core executive“ auf den Grund, so findet sich an der Spitze des Staates keine machtvolle politische Kraft, sondern man beobachtet die zunehmende Unfähigkeit des Machtzentrums zu regieren. Diese Entwicklung wurde mit der Begrifflichkeit des „hollowing out the state“¹², der „Entkernung“ von Staatlichkeit, belegt.

Ein umfangreiches Forschungsprogramm des Economic and Social Research Council analysierte ausführlich die entsprechenden Schwachstellen des Regierens in Großbritannien in der Zeit vor dem Regierungswechsel 1997. Die wichtigsten Einsichten und Handlungsanweisungen, die sich aus den Befunden der Einzelforschung ergaben, lauteten: Politische Entscheider sind in Großbritannien konfrontiert mit der Fragmentierung von Entscheidungsprozessen; mit der Ressourcenschwäche der Entscheidungsträger; mit Lernprozessen, die Probleme neu definieren, bevor sie gelöst werden können; mit Marktlösungen, die traditionelle handlungsanleitende Wertsysteme erodieren und das Vertrauensverhältnis bei nichtmarktlichen Kooperationsbeziehungen untergraben; mit der Tatsache, dass Staatshandeln zu Staatsversagen führt (weshalb es besser sei, nur im Falle politi-

9 Smith 1998: 46.

10 Smith 1999.

11 Judge 1993.

12 Rhodes 1996: 661.

scher Krisen einzugreifen), und der Beobachtung, dass Kooperationshandeln in Netzwerken den diplomatischen Moderator erfordert, also größtmögliche staatliche Zurückhaltung nahelegt.¹³

Bleibt unter diesen Umständen, so wäre zu fragen, der britischen Regierung überhaupt noch eine Möglichkeit kompetenter und verbindlicher Entscheidungen? Die Antwort von Rhodes, die Ian Holliday¹⁴ als Übertreibung, ja Provokation charakterisiert, ist: nein. Nicht alle britischen Politikwissenschaftler sind in ihrem Urteil so skeptisch bzw. so radikal wie Rod Rhodes. Colin Hay und David Richards¹⁵, beispielsweise, kritisieren den neuen Formalismus der Netzwerktheoretiker, die meinen, dass das Handeln in Netzwerken traditionelles Regierungshandeln einfach ersetzt habe. In einer auf 150 Interviews in vier Ministerien basierenden empirischen Studie weisen sie nach, dass Netzwerke zum einen u. a. mit Wahlterminen verbundenen Lebenszyklen unterliegen und zum anderen gerade von der von Rhodes als moribund erklärten „core executive“ strategisch erfunden und eingesetzt werden können. Martin Smith¹⁶ stellt in seiner Analyse ebenfalls die Handlungsfähigkeit der Exekutive in den Vordergrund. Er greift die These von der „Entkernung“ der Staatlichkeit nicht auf, verweist aber auf politikfeldspezifische Handlungsrestriktionen der Exekutive und die neue Komplexität politischer Entscheidungsprozesse. Damit knüpft er im weitesten Sinne an die im Wesentlichen von Jim Bulpitt entwickelte „statecraft“ Interpretation des Regierens in Großbritannien an¹⁷, obwohl er, anders als Bulpitt, weit davon entfernt ist die von Rhodes in Frage gestellte Handlungsfähigkeit der Exekutive im Wege traditioneller Hierarchien verteidigen zu wollen.

Bulpitt argumentierte, dass im Zentrum des Regierens der „Hofstaat“ (Court) bestehend aus dem Regierungschef/der Regierungschefin (chief executive) und seinen/ihren Freunden und Ratgebern steht. Dem „Court“ schreibt Bulpitt¹⁸ drei Merkmale zu: Er hat das Ziel des Machterhalts und muss deshalb Kompetenz vermitteln, er hat eine Vorstellung von „gutem Regieren“ (governing code) basierend auf einem kohärenten Zusammenspiel von Prinzipien, Methoden der Entscheidungsfindung und einem Handlungsrepertoire, und er kann auf einen Zusammenhang politischer Unterstützung (support mechanism) zurückgreifen, der das Politikmanagement erleichtert. „Statecraft“ ist der kunstvolle Umgang mit bzw. das gelungene Zusammenspiel dieser drei Ressourcen von Herrschaft. Die Bulpittsche Sichtweise ist in gewisser Weise der realistische (im Sinne der Machttheorie des

13 Rhodes 2000: 359.

14 Holliday 2001: 315.

15 Hay/Richards 2000.

16 Smith 1998: 68.

17 Buller 1999.

18 Bulpitt 1986.

Realismus) Gegenpol zu den Rhodeschen Thesen der Enthierarchisierung, Dezentrierung und Entgrenzung von Staatlichkeit. Aber auch Bulpitt erkennt in allgemeiner Form strukturelle Grenzen des Regierens im Zeitalter der Globalisierung an.

Wo aber liegen diese? In der britischen Debatte haben die Rhodesschen Vorgaben¹⁹ mehr Unterstützung gefunden als die Anregungen des 1999 verstorbenen Jim Bulpitt, was daran liegen mag, dass dessen Nahführung seiner Analyse auf die damalige Regierungschefin Margaret Thatcher ihn in den (unberechtigten) Verdacht der konservativen Komplizenschaft brachte. Erst jüngst wurde der Versuch unternommen in Auseinandersetzung mit dem historischen Institutionalismus eine neo-statecraft theory zu entwickeln, die die Akteursanalyse in den historischen Institutionalismus integriert.²⁰ Rhodes Thesen konnten aber auch deshalb zur „new orthodoxy“ des Wissenbestandes der britischen Politikwissenschaft werden, weil sie durch den von Autoren wie Michel Foucault und Niklas Luhmann bestimmten postmodernen Modetrend in den Sozialwissenschaften getragen werden.²¹ Es ist für Politikwissenschaftler dennoch nicht weniger schwer, ein „entkerntes Zentrum“ (Rhodes) der britischen Politik konkret zu untersuchen als den „governing code“ des „Courts“ nach Bulpitt.

Das haben die bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen um die Thesen von Rhodes deutlich gezeigt. Ian Holliday lehnt diese nach ihrer Überprüfung im Detail vehement ab: „At the start of the twenty-first century the British core is more substantial than ever before, and capable of securing many, though of course not all, of the policy outcomes it seeks.“²² Ähnlich argumentiert auch Mike Marinetto²³, der die Beobachtungen der Rhodes-Schule nicht bestreitet, aber deren Deutung ablehnt, weil er in dem Umbau der „core executive“ v. a. eine Strategie des Zentrums sieht, effizienter zu regieren und nicht eine Lähmung des Staatshandelns bzw. die Unfähigkeit der Exekutive, politisch zu steuern.

Aber selbst Autoren, die Wert darauf legen, den von Rhodes vertretenen Ansatz umzusetzen, sehen sich in der Realität rasch mit zentralen und eher traditionellen Machtfragen konfrontiert. So bemerkte Richard Heffernan²⁴ in seiner Studie zu den „core executive networks“ in Großbritannien: „Even the ‚core executive‘ has a ‚core‘. There may be a number of actors in any network, such networks are not simply pluralistic, but have internal hierarchies.“ Und bei Williams²⁵ ist nachzulesen:

19 Rhodes 1997.

20 James 2016.

21 Marinetto 2003: 598.

22 Holliday 2000: 175.

23 Marinetto 2003: 606.

24 Heffernan 2003: 369.

25 Williams 2000: 412.

„that although, as Rhodes argues, the increasing involvement of outside organisations reduces the ability of ministers to direct policy-making in ways possible within traditional hierarchical structures, they retain considerable ability to influence the process and veto outcomes that they regard as unacceptable.“ Heffernans konkrete Ausführungen zum Amt des Premierministers lesen sich, wie sein Hinweis auf Entscheidungshierarchien schon anklingen lässt, erstaunlicherweise eher wie eine Analyse Bulpitts als wie eine Reflexion zu den Konstitutionsbedingungen der „core executive“ im Rhodesschen Sinne. Eine politikwissenschaftlich überzeugende Reformulierung der Premierminister-Dominanz im britischen politischen System fällt auch nach dem (zumindest verbalen) Abschied vom Westminster-Modell offensichtlich schwer. Einige Autoren machen daraus auch keinen Hehl. So überspielen Christopher Brady und Peter Catterall die Anforderungen des „core executive“-Ansatzes burschikos mit der Bemerkung: „Despite the fact that the Cabinet is not synonymous with the Core Executive it remains the obvious starting point for any analysis.“²⁶ Das Mischungsverhältnis von traditionellem Regieren und Regieren in Netzwerken bei fortdauernder Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit der Exekutive wurde inzwischen auch als Modell asymmetrischer Machtausübung (*asymmetric power*²⁷) bzw. als „congested state“²⁸ charakterisiert. Mit dem Begriff „congested state“ wurde auch deshalb gearbeitet, weil zu diesem Zeitpunkt (d. h. in der Regierungszeit Tony Blairs) eine Überfülle an Zielvereinbarungen („targets“) von Regierungsseite in einzelnen Politikfeldern nicht nur Abstimmungsprobleme bei der Zielorientierung bereitete. Sie konfrontierte auch Betroffene mit eher mehr als weniger Staatlichkeit²⁹ und führt auch zu praktischen Problemen der Dokumentation der Zielerreichung, der Orientierung der politisch Handelnden und der Prioritätensetzung. Ein ausformuliertes Gegenmodell zu den Rhodesschen Vorschlägen hat sich aber bisher noch nicht durchgesetzt. Vielmehr haben diese nun auch das Lehrbuchstadium erreicht.³⁰

Die von Rhodes zur Debatte gestellten neuen Bedingungen des Regierens lassen sich durchaus unterschiedlich interpretieren. So wurden bis zu neun Spielarten des *governance*-Begriffes angeboten.³¹ Umstritten bleibt vor allem, ob „*governance*“ und „*government*“ analytische Zugänge sind, die sich in Bezug auf neue Politikinstrumente, wie „*benchmarking*“, „*Ko-regulierung*“, freiwillige Verhaltenskodizes oder verhandelbare Abkommen, in je neuen Bezügen (Mischungsverhält-

26 Brady/Catterall 1997: 510.

27 Marsh et al. 2001.

28 Skelcher 2000.

29 Williams 2002: 91.

30 Peele ⁴2004.

31 Kersbergen/Waarden 2004.

nissen) abbilden lassen und so politikgestaltend wirken.³² Zu diskutieren wäre aber auch ein Verständnis von „governance“ und „government“ als entgegengesetzte Polen eines Kontinuums. Gilt diesbezüglich, so wäre zu fragen, die Faustregel, je weniger, bezogen auf den Institutionenhaushalt, verfassungskonform sowie formalisiert regiert wird, desto mehr ersetzt „governance“ „government“?

Es erweist sich bei solchen Überlegungen rasch, dass vorgelagerte und oft nicht thematisierte Wertentscheidungen der politikwissenschaftlichen Autoren ihr Forschungsdesign und ihr Forschungsinteresse prägen. Als Ausweg wurde eine politisch-kulturellen Zuordnung der Interpretationen neuer Staatlichkeit vorgeschlagen. So lässt sich zwar die Beliebigkeit des „governance“-Begriffes, nicht aufheben, aber der Begriff kann besser kontextualisiert werden. Die britische politikwissenschaftliche Forschung knüpft hier erfolgreich an konstruktivistische und diskurstheoretische Ansätze an. Letztere wurden insbesondere von der „Essex School“ fortentwickelt.³³ Bevir und Rhodes³⁴ stellen Realitätskonstruktionen („governance narratives“) als Schlüssel zum Verständnis des britischen Regierungssystems in den Vordergrund. Dabei räumen sie ein, dass ein solcher Relativismus zwar den Vorteil habe, den herrschenden Positivismus zu hinterfragen, aber auch den Nachteil der Unschärfe bei der Erklärung von Zusammenhängen. Damit sei das Problem verbunden, dass argumentativ fundierte Voraussagen in den Sozialwissenschaften nicht möglich sind. („The language of narratives challenges the language of predictive social science.“³⁵).

Bevir und Rhodes schlagen für das Verständnis von „governance“ vier Interpretationskontexte vor: Die konservative Sichtweise, die marktliberale, die Westminster-traditionalistische und die Labour-Perspektive (Tabelle 1).

Es zeigt sich, dass in allen Sichtweisen mit Ausnahme der Wahrnehmung der Autoren, die ihre Argumente in der Westminster-Tradition formulieren, die Entwicklung des britischen politischen Systems der letzten 30 Jahre als Veränderung, wenn nicht gar als Abkehr vom Westminster-Modell verstanden wird. Die optimistischere Sichtweise der Westminster-Traditionalisten ist wenig überraschend. Der Westminster-Traditionalismus bzw. die „Whig interpretation of history“ geht auf die These der umfassenden Anpassungsfähigkeit und Kontinuität des britischen politischen Systems zurück. Die Whigs, die Siegerpartei der Glorious Revolution von 1688/89, interpretierten die nach diesem Ereignis einsetzende Parliamentsherrschaft nicht als Bruch mit einer Regierungsform (dem Absolutismus), sondern als Fortführung eines Evolutionsprozesses, der schon mit der

32 Jordan et al. 2005: 481.

33 Townshend 2003.

34 Bevir/Rhodes 2004; vgl. auch Bevir/Rhodes 2003b und 2006a.

35 Bevir/Rhodes 1999: 233.

Tabelle 1 Kontexte von Governance-Interpretationen

	konservativ	markoliberal	Westminster-Tradition	New Labour (Tony Blair)
Befund	Zerstörung der intermediären Institutionen (wie Monarchie, Kirche, Ministerialverwaltung oder kommunale Autonomie)	Entstehen von gesellschaftlichen Netzwerken	Setzen auf die „organische“ Verbindung mit der flexiblen Verfassung	Enthierarchisierung erlaubt statt Hierarchie oder Markt die politische Steuerung durch Vertrauen und Partnerschaft (joined up government)
Strategische Schlussfolgerung	Erhalt traditioneller Institutionen	Weiterführen der Entlastung des Staates und Erweitern der Marktbeziehungen	Evolutionärer Wandel im Kontext der Verfassung	Ausbau des aktivierenden Staates

Quelle: Bevir/Rhodes 2004: 133.

Magna Carta von 1215 begann. Zur Zeit der Französischen Revolution wurde die vermeintliche Kontinuität der britischen Verfassung von Autoren wie Edmund Burke (1729–1797) zur Tugend und staatspolitischen Klugheit erhoben.³⁶ Auf diesem Hintergrund können die heutigen „governance“-Probleme unmöglich als Wende der britischen Verfassungspraxis verstanden werden. Würden die Westminster-Traditionalisten einräumen, dass ein Bruch in der Verfassungsentwicklung stattfinden konnte, so würde ihrer Interpretation des Regierens vollständig die Grundlagen entzogen.

Für die konservative Sichtweise des Westminster Modells steht vor allem die Bedrohung des institutionellen Gefüges des Landes als Sorge im Vordergrund. Governance-Probleme sind deshalb in erster Linie Ergebnisse gesellschaftlicher Fehlentwicklungen. Marktliberale Positionen, die ihre Heimat politisch durchaus in der gleichen Partei wie die konservativen Positionen finden können, sehen dagegen den erfolgten oder bevorstehenden Umbau des Verhältnisses von Staat bzw. staatlichen Institutionen und Gesellschaft als einen ersten wichtigen Schritt zur

36 „In 1953, the distinguished American sociologist, Edward Shils, writing in *Encounter* (April 1955) said that, attending a university dinner, he was surprised to hear, ‘an eminent man of the left’ say, in utter seriousness – that the British constitution was ‘as nearly perfect as any human institution could be’. He was even more surprised to find that: ‘No one even thought it amusing.’“ (Bogdanor 2004: 727).

Entlastung des Staates und zur Durchsetzung des Marktes als dominierendes gesellschaftliches Regelsystem. Die Position der Anhänger von New Labour ist rhetorisch jenseits von Markt und Staat in den Gefilden des Kommunitarismus und der deliberativen Demokratie platziert und damit angewiesen auf Vertrauen und Partnerschaft als solidarische Steuerungsmechanismen. In der Tagespolitik wird aber die implizierte Freiwilligkeit ergänzt durch den durch das Nutzen von Hierarchie und Marktlogik durchaus auch fordernden Staat.

Das Erkennen von Interpretationskontexten („narratives“) löst nach Bevir und Rhodes³⁷ aber nicht das Grundproblem, das da lautet: Es kann eine verbindliche Interpretation des britischen Regierungssystems nicht geben. Die Autoren lehnen deshalb die Neigung des historischen Institutionalismus explizit ab, die Spezifika des Regierens in Großbritannien mit der determinierenden Kraft der in Deutschland als wissenschaftliches Standardargument (u. a. für die Reformunfähigkeit des Landes) ebenfalls gerne bemühten „Pfadabhängigkeit“ zu erklären. Die einzige Abhängigkeit, die sie als logisch strukturierende Kraft für das Verständnis des britischen Regierungssystems akzeptieren, ist der von der Wissenschaftlerin bzw. dem Wissenschaftler selbst gewählte interpretatorische Zugang. Die wahre Darstellung des objektiven Prozesses des Regierens ist damit nicht mehr möglich – es gibt so viele Logiken des Regierens, wie es auf unterschiedlichen Werthaltungen basierende Zugänge gibt.

David Marsh³⁸ hat den Ansatz von Bevir und Rhodes als „Differentiated Power Model“ bezeichnet, das er wegen seiner implizierten „Herrschaftsfreiheit“ kritisiert. Er stellt diesem als Alternative ein „Asymmetric Power Model“ gegenüber, das die von der Verteilung von Macht und Einfluss ausgehenden Prägungen des britischen Regierungssystems stärker betont. Governance wird in dem Marsh-Modell dominiert durch Hierarchien (nicht durch Netzwerke), das Zentrum von Staatlichkeit ist eine starke, wenn auch nicht unumstrittene Regierung (statt des leergeräumten Machtzentrums), die Machtressourcen führen zu asymmetrischen gesellschaftlichen Austauschbeziehungen (statt einem offenen und sich unvoreingenommen entwickelnden Austauschs), die Einbettung in das Westminster Modell dominiert, auch wenn sie herausgefordert wird (statt der Annahme einer „Entthronung“ des Westminster Modells) und Machtasymmetrien (statt Pluralismus) verteilen Zugangschancen zum politischen System. Grundsätzlicher argumentiert Stuart McAnulla³⁹, der sich gegen die Annahme des interpretatorischen

37 Bevir/Rhodes 2003a: 59; vgl. auch Bevir 2005.

38 Marsh 2008a. Vgl. auch Marsh u. a. 2003.

39 McAnulla 2007. Zur Debatte im Detail vgl. auch Bevir 2007 und McAnulla 2007a und weitere Diskussionsbeiträge von Smith 2008; Glynos/Howarth 2008; Bevir/Rhodes 2008a; Bevir/Rhodes 2008b; Marsh 2008b.

Ansatzes wendet, dass es keine „objektive“ Realität des britischen Regierungssystems geben könne. Er plädiert stattdessen für einen neoinstitutionalistischen Ansatz (einschließlich der Annahmen der governance Literatur), den er allerdings hinsichtlich der prägenden Wirkung von Institutionen auf die britische Politik äußerst vorsichtig fasst.

3 Die Präsidentialisierungsthese

Neben der Frage, wie in Großbritannien regiert wird, stellt sich als Dauerthema der britischen Politik die Frage: „wer regiert“? Aus dieser Sicht erscheint die „core executive“ in einem weit traditionelleren Licht. Zwar gibt es spätestens seit den 1960er Jahren keine Kontroverse mehr darüber, dass das Modell der Kabinettsregierung durch dasjenige der Premierministerregierung abgelöst wurde. Was dies im Einzelnen bedeutet bleibt aber umstritten.

Der britische Premierminister hat sein traditionelles Patronagepotential keineswegs verloren und durch die noch immer schwachen Gegengewichte für sein Handeln im Amt auch nicht seine zentrale Machtstellung im britischen Regierungssystem. Die Bindewirkung von EU-Gesetzgebung, an deren Zustandekommen die britische Exekutive ja beteiligt bleibt (auch wenn sie in bestimmten Fällen überstimmt werden kann), und die Folgen der Dezentralisierung des Landes (Devolution), also verkürzt zusammengefasst: der Machtverlust des Premierministers nach „oben“ und „unten“, wird in der Literatur gelegentlich überschätzt. Hervorzuheben ist, dass neuerdings Gegenkräfte zur Macht des Premierministers sogar noch eher schwinden. Vor allem das Kabinett wurde in den Regierungszeiten Margaret Thatchers und Tony Blairs zum politischen „Ornament“ reduziert, seine kollektive Verantwortung war nur noch eine Farce.⁴⁰ Die Koalitionsregierung David Cameron (Konservative)/Nick Clegg (Liberaldemokraten), 2010 bis 2015, hat zu einer kurzlebigen Renaissance des Kabinetts als Ort politischer Koordination und zum Teil auch Entscheidung geführt.

Am wenigsten berechenbar ist die eigentlich selbstverständliche Kontrolle des Premierministers, die er im Hinblick auf seine eigene Partei ausübt, wie u. a. die gewachsene Neigung zur Hinterbänklerrevolte im Parlament belegt. Nur auf den ersten Blick leichter zu „zähmen“ ist das in seiner großen Mehrheit ernannte Oberhaus, denn keine der Parteien hat hier eine Mehrheit. Politisch stärker „auf Linie gebracht“ wurde der früher traditionell neutrale, hinter den Kulissen aber die common sense-policies diktierende Beamtenapparat („Civil Service“). Die Politisierung des Regierungsunterbaus begann schon mit der Amtsübernahme

40 Hennessy 2007.