

Devolution und politische Karrieren: Institutionelle Modernisierung und ihre nicht-intendierten Konsequenzen*

Klaus Stolz

Einführung

Die Etablierung regionaler Parlamente und Gebietskörperschaften in Schottland, Wales und Nordirland stellt die wohl bedeutendste Reform der territorialen Ordnung des Vereinigten Königreiches seit seinem Bestehen dar. Der Politikwissenschaftler Vernon Bogdanor bezeichnet sie gar als "the most radical constitutional change this country has seen since the Great Reform Act of 1832" (Bogdanor 1999: 1). "Devolution" – so die übliche Bezeichnung dieses Dezentralisierungsprozesses – kann damit ohne jede Übertreibung als Kernstück der institutionellen Modernisierung Großbritanniens durch die Regierung Blair bezeichnet werden. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit den Konsequenzen, die sich aus diesem Dezentralisierungsprozeß für die politische Einheit des Vereinigten Königreiches ergeben.

Es geht darin jedoch nicht um eine breit angelegte Gesamtdarstellung des Devolutionsprozesses und der von diesem angestoßenen institutionellen Entwicklungen. Im Mittelpunkt des Beitrags steht vielmehr ein einzelner - in der Politikwissenschaft insgesamt, und der Devolutionsforschung im Besonderen - m.E. zu Unrecht vernachlässigter Aspekt: die politischen Karrieren der das politische System bevölkernden Berufspolitiker und deren kollektive Eigeninteressen. Tatsächlich läßt der Blick auf die sich neu etablierenden Karrieremuster schottischer Politiker nämlich Entwicklungstendenzen erkennen, die der ursprünglichen Intention der Regierung Blair, die Integration des Vereinigten Königreiches zu stärken, diametral entgegen zu stehen scheinen. Welche Tendenzen dies sind und welche nicht-intendierten Konsequenzen sich daraus ergeben könnten, wird im Folgenden näher betrachtet werden.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Im anschließenden Abschnitt (2) sollen zunächst die institutionellen Reformen des Devolutionsprozesses

* Dieser Beitrag basiert zu großen Teilen auf den Ergebnissen des vergleichenden Forschungsprojektes "Die politische Klasse auf regionaler Ebene. Berufspolitiker und politische Institutionen in Katalonien und Schottland". Das Projekt wurde vom Autor im Rahmen einer von der VW-Stiftung finanzierten Nachwuchsgruppe begonnen und wird gegenwärtig mit finanzieller Unterstützung der DFG fertiggestellt. Beiden Organisationen sei hiermit herzlich gedankt. Die Veröffentlichung einer umfassenden Monographie zur Studie ist für 2006 geplant.

auf ihre zentrale Intention hin befragt werden. Trotz einer weitgehenden Demokratisierung regionaler Autonomie wird Devolution hier als Modernisierung der traditionellen Territorialordnung des Vereinigten Königreiches verstanden und nicht als radikaler Bruch mit dieser. Zentrale Intention ist der Erhalt des britischen Staates, und zwar sowohl hinsichtlich seines Charakters einer pragmatisch und bilateral ausgehandelten Union seiner nationalen Gebietseinheiten (England, Schottland, Wales und Nordirland) als auch in seiner unitarischen Form. Im darauf folgenden Teil (3) führt der Blick dann weg vom britischen Fall und hin zu den politischen Karrieren und deren Relevanz im Allgemeinen. Berufspolitiker werden dabei als kollektiver Akteur konzeptionalisiert, deren Karrieremuster einerseits von den institutionellen Opportunitätsstrukturen abhängen, die aber andererseits auch in der Lage sind, die institutionelle Ordnung gemäß ihrer Eigeninteressen als Berufsgruppe zu beeinflussen. Der nächste Abschnitt (4) widmet sich dann der empirischen Analyse der Karrierebewegungen und der Karriereambitionen schottischer Abgeordneter. In der Zeit bis zur Etablierung des schottischen Parlaments zeigt sich eine weitgehende Übereinstimmung mit den Karrieremustern, die sich in anderen Teilen Großbritanniens vorfinden lassen. Mit der Etablierung des schottischen Parlamentes verändern sich jedoch die Opportunitätsstrukturen für schottische Politiker entscheidend. Das neue Parlament eröffnet einen zusätzlichen Karrierepfad, der parallel zur traditionellen Westminster-Karriere verläuft und alternativ zu dieser verfolgt wird. Dieser empirische Befund wird im Anschluß auf seine Ursachen und Konsequenzen hin untersucht. Aus der unter Teil drei skizzierten theoretischen Perspektive lassen sich einerseits institutionelle Faktoren erkennen, die entscheidend zur Herausbildung des identifizierten Karrieremusters beigetragen haben (5). Andererseits zeigt die Befragung schottischer Abgeordneter und deren bisheriges Verhalten im Prozeß schottischer Institutionenbildung auch potentielle Konsequenzen dieses Karrieremusters auf (6). So scheint das professionelle Eigeninteresse der Abgeordneten im schottischen Parlament auf eine institutionelle Autonomisierung der schottischen Polity gerichtet zu sein. Im Resümee (7) wird schließlich thematisiert, welche Bedeutung dieses Eigeninteresse für den politischen Prozeß und die institutionelle Weiterentwicklung des Vereinigten Königreiches haben könnte und in welchem Bezug dies zu den ursprünglichen Intentionen des Devolutionsprozesses steht.

Devolution als Modernisierung der traditionellen britischen Territorialordnung

Die Devolutionsgesetzgebung der Regierung Blair wurde nicht als systematische Neuordnung der britischen Territorialverfassung entworfen. Sie stellt vielmehr eine flexible Antwort auf eine vor allem in Schottland aufgetretene Legitimationskrise des britischen Staates dar (ausführlicher dazu Stolz 1999). Seit den 1970er Jahren erwachsen aus der traditionell starken nationalen Identität Schottlands vermehrt Forderungen nach politischer Selbstbestimmung. Ihren elektoralen Ausdruck fand dies zunächst im Erstarken der Scottish National Party (SNP), die für eine Ablösung Schottlands aus dem Vereinigten Königreich eintritt. In der Amtszeit der Regierung Thatcher erhielten diese Entwicklungen eine neue Qualität. Der Thatcherismus stieß in Schottland auf den Widerstand zentraler gesellschaftlicher Gruppen (von den Gewerkschaften und verschiedenen schottischen Berufsverbänden, über die Kommunalbehörden bis zur Church of Scotland) und wurde von den schottischen Wählern von Wahl zu Wahl klarer zurückgewiesen. Die Tatsache, daß dieses deutliche Votum aufgrund des unitarischen Charakters des britischen Staates die Durchsetzung britischer Regierungspolitik in Schottland nicht verhindern konnte, wurde hier als direkter Angriff auf Schottland und seine nationalen Institutionen wahrgenommen (Mitchell 1990: 131; McCrone 1992: 172). Mit der radikalen Durchsetzung des formalen Souveränitätsanspruches des Westminster Parlaments durch aufeinander folgende konservative Regierungen ohne Rücksicht auf traditionelle Autonomiespielräume Schottlands wurde eine zentrale Konvention der Territorialordnung des Vereinigten Königreiches mißachtet, der Basiskompromiß zwischen schottischer Gesellschaft und britischem Staat gebrochen.

Im Ergebnis wurde dadurch die Forderung nach einer neuen Form politischer Selbstbestimmung Schottlands in immer weitere Schichten der schottischen Gesellschaft getragen. Neben der nationalistischen und separatistischen SNP formierte sich eine breite, weite Teile der schottischen *civic society* umfassende Bewegung, die für ein schottisches Parlament innerhalb des United Kingdom eintrat. Anders als noch in den 1970er Jahren war jedoch auch dieser Strang der Autonomiebewegung von tief greifenden Ressentiments gegen das Westminster Modell mit seinen Repräsentationsdefiziten und seiner Doktrin der parlamentarischen Souveränität geprägt. In der so genannten Scottish Constitutional Convention berieten Labour Party, Liberaldemokraten, kleinere Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppen daher über zu schaffende

schottische Institutionen, die sich bewußt von denen des britischen Zentralstaates abhoben. Dabei schreckte man auch nicht vor dem (zumindest rhetorischen) Rekurs auf die nationalistische Formel der schottischen Volkssouveränität zurück (Scottish Constitutional Convention 1990).

Aus schottischer Perspektive eröffnete der Sieg Labours bei den Unterhauswahlen von 1997 endlich die Möglichkeit, diese Forderungen nach demokratischer Selbstbestimmung institutionell umzusetzen. Gleichermäßen angetrieben von ihren schottischen Aktivisten und der elektoralen Bedrohung durch die SNP hatte die Labour Party seit Ende der 1980er Jahre Devolution zum zentralen Element ihres Programms der konstitutionellen Modernisierung Großbritanniens erhoben. Zentrale Intention dieses Modernisierungsprogramms war dabei aber nicht der radikale Umbau des britischen Staates auf der Grundlage eines demokratietheoretisch kohärenten Neuentwurfs territorialer Selbstbestimmung, sondern eine pragmatische Antwort auf die geschilderte Legitimationskrise in Schottland, um die Integration des Vereinigten Königreiches sowie seine zentralen Prinzipien und Strukturen zu erhalten. Nicht zuletzt Tony Blair hatte diese zentrale Zielsetzung immer wieder deutlich gemacht:

Let me be absolutely clear about one thing. I would never agree to anything which threatened to break up the United Kingdom. I believe in the United Kingdom. Scotland is a vital part of it in every way – economically, socially, politically, historically. To us, devolution is essential if the unity of Britain is to be maintained and strengthened (Blair 1996: 260/61).

Diese Einheit des Vereinigten Königreiches war – so hatte die Labour Führung erkannt – nicht mehr zu gewährleisten ohne Zugeständnisse hinsichtlich der demokratischen Selbstbestimmung der das Königreich konstituierenden Teile. Form und Ausmaß dieser Zugeständnisse ist dabei von Landesteil zu Landesteil durchaus unterschiedlich. Auch hierin blieb Tony Blair den Konventionen britischer Territorialpolitik treu, die traditionell pragmatisch, bilateral und ad-hoc ausgerichtet ist. Er bestätigt damit einmal mehr Urwins klassische Einschätzung, wonach der britische Zentralstaat auf Konflikte mit seinen peripheren Nationen mit einem Kompromiß reagiert, "but compromise at minimum cost at the centre and within the prevailing constitutional structure" (Urwin 1982: 65).

Bei all den legislativen Kompetenzen, die Westminster an das schottische und nordirische Parlament (weniger an das walisische) übertragen hat, blieben die institutionelle Struktur und das zentrale unitarische Credo des Zentralstaats unangetastet. Schottische Selbstbestimmung (ebenso wie walisische oder nordirische) ist kein Wert an sich; sie hat keine Legitimität aus sich selbst heraus. Sie ist weder ein Recht, noch basiert sie auf einem

freiwilligen Abkommen zwischen gleichwertigen Partnern. Sie ist ein Zugeständnis des Souveräns, das zumindest theoretisch jederzeit wieder entzogen werden könnte.

Bei näherem Hinsehen wird deutlich, daß dies keine ausschließlich verfassungstheoretische Frage ist. So findet sich auf nationaler Ebene weder ein Mechanismus, der die Landesteile am zentralstaatlichen Entscheidungsprozeß beteiligt, noch ein entsprechender Mechanismus zur Regelung von Konflikten zwischen den Ebenen. Entgegen landläufigen Annahmen ist Devolution eben nicht mit einer Föderalisierung gleichzusetzen. Die hochgradig asymmetrische Form der staatlichen Dezentralisierung (die dem größten Landesteil – England – keinerlei eigenständige Vertretung sichert) ist äußerst fragil. Sie basiert nicht etwa auf einer stabilen Institutionenordnung mit konstitutionellen Rechten, sondern nach wie vor auf den Konventionen der Mäßigung und der Fähigkeit zum Kompromiß.

Von besonderer Bedeutung für diesen Beitrag ist dabei die ungebrochene Kontrolle Westminsters über die institutionelle Entwicklung Schottlands. Zwar reflektiert das schottische Parlament in seiner konkreten Ausgestaltung in vieler Hinsicht die (beinahe) konsensualen Entwürfe der schottischen Autonomiebewegung (selbstverständlich mit Ausnahme der Forderung nach Souveränität des schottischen Volkes), doch geschah dies in einem unilateralen Akt der Westminster-Gesetzgebung. Im Scotland Act von 1998 entschieden britische MPs nicht nur über die Kompetenzverteilung zwischen dem schottischen Parlament und Westminster, sie legten auch die inneren Spielregeln schottischer Demokratie fest. Die Bandbreite institutioneller Festlegungen durch den Zentralstaat reicht dabei vom Wahlrecht über die Regierungsbildung bis hin zu Fragen der internen Organisation des schottischen Parlaments und dessen Verhältnis zur schottischen Regierung.¹ Als ein Gesetz des souveränen Westminster-Parlaments bedarf jedwede Änderung dieser Festlegungen einer entsprechenden Novelle der Westminster-Gesetzgebung. Während also dem schottischen Parlament ein erhebliches Maß an Policy-Kompetenzen zugestanden wurde (weit mehr als etwa deutschen Landtagen), bleiben die Abgeordneten des schottischen Parlaments in Fragen der institutionellen Ausgestaltung der schottischen Polity in höchstem Maße von ihren Kollegen in Westminster abhängig.

1 So legt der Scotland Act etwa die Anzahl der stellvertretenden Parlamentspräsidenten (deputy presiding officers) sowie der Mitglieder der körperschaftlichen Organisation des Parlaments (corporate body) fest, ohne daß das schottische Parlament diese Detailvorgaben modifizieren könnte.

Berufspolitiker, politische Karrieren und politische Institutionen

Was haben aber nun politische Karrieren mit der oben skizzierten institutionellen Modernisierung Großbritanniens zu tun? Aus neo-institutionalistischer Perspektive läßt sich dieser Zusammenhang als eine Wechselbeziehung beschreiben, nach der a) Berufspolitiker und ihre Karrieren in hohem Maße von den sie umgebenden politischen Institutionen geprägt sind, b) Karrieren einen bedeutenden Faktor für die institutionelle Praxis und die Mechanik des politischen Systems darstellen, und c) Berufspolitiker innerhalb bestimmter Grenzen dazu in der Lage sind, ihren institutionellen Kontext gemäß ihrer kollektiven Karriereinteressen zu formen.

a) Der erste Teil dieser Wechselbeziehung ist vergleichsweise einleuchtend. Sein Kern wurde erstmals von Joseph Schlesinger (1966) in seiner Theorie der Ambition formuliert. Danach prägen Institutionen maßgeblich die Gelegenheitsstruktur, innerhalb derer Berufspolitiker ihre Karriere verfolgen. Erst die Identifikation von kollektiven Karrieremustern machen diese "structures of opportunities" sichtbar. In einer Konkretisierung und Weiterentwicklung dieser Theorie hat Jens Borchert (1999, 2003) zentrale Elemente dieser Gelegenheitsstruktur identifiziert und deren Wirkungsweise verdeutlicht. Zu den wichtigsten institutionellen Strukturen gehören demnach die Staatsform (föderal vs. unitarisch), das Wahlsystem, das Regierungssystem, aber auch rechtliche Normen bezüglich der Kompatibilität öffentlicher Ämter oder die Machtrelation einzelner Akteure (etwa die Stellung von Parteien und Verbänden im politischen System). In ihrer Gesamtheit bestimmen diese Institutionen, welche politischen Positionen grundsätzlich zur Verfügung stehen (*availability*), für welche Art von Personen diese zugänglich sind (*accessibility*), und wie attraktiv diese sind (*attractiveness*). Dieser *Triple-A* Anreiz- und Restriktionsstruktur folgend sind individuelle Karrierepfade also keineswegs einmalige und schon gar keine zufälligen Ereignisse. Sie wiederholen sich vielmehr und verdichten sich schließlich zu Karrieremustern, die häufig Modellfunktion entwickeln und sich so selbst perpetuieren.

b) Karrieren können umgekehrt aber auch als ein die Institutionenstruktur dynamisch unterlegendes Element verstanden werden. Politische Organisationen und Institutionen werden durch die Personen, die in ihnen handeln, erst zum Leben erweckt. Nun verbleiben diese Personen aber nicht ihr ganzes Politikerleben im selben Amt und derselben Organisation. Im Laufe ihrer Karriere durchlaufen sie vielmehr unterschiedliche

Organisationen und verschiedene territoriale Ebenen und verbinden diese miteinander. Durch diese "linkage"-Funktion bestimmen Karrieren ganz wesentlich die Mechanik der politischen Institutionenordnung mit. In Anlehnung an Borcherts (2001: 11) Überlegungen lassen sich drei unterschiedliche Arten dieser "linkages" identifizieren: Vorherige politische Positionen verbinden, erstens, Institutionen durch die *Sozialisation*, die Politiker in ihnen erfahren haben, und die politische Erfahrung, die so von einer auf die andere Institution übertragen wird. Eine noch direktere Verbindung entsteht, zweitens, aus der Praxis der *Ämterakkumulation*, wobei gleichzeitig Positionen in unterschiedlichen Organisationen und/oder auf unterschiedlichen Ebenen eingenommen werden (etwa in Kommunal- und Landesparlament, als Parteifunktionär und Mandatsträger oder in Parlament und Regierung). Eine häufig übersehene Verbindung entsteht schließlich, drittens, durch *Karriereambitionen*. Sieht man, wie Schlesinger, Politiker wesentlich durch ihre Ambitionen bestimmt, dann ist dies sogar die stärkste der drei Verbindungen.² Und in der Tat ist es durchaus plausibel anzunehmen, daß Politiker ihr Verhalten bereits auf die Erlangung eines möglichen Amtes ausrichten, solange sie noch in anderer Funktion tätig sind.

Aus dem Gesagten folgt, daß eine unterschiedliche Zusammensetzung im Hinblick auf politische Vorerfahrung, gleichzeitige Ämter und politische Ambitionen ihrer Mitglieder die politische Praxis einer bestimmten Institution – etwa eines regionalen Parlaments – durchaus maßgeblich beeinflussen kann. Um das Zusammenspiel von Institutionen und territorialen Ebenen in der politischen Praxis zu verstehen, muß daher der Blick auf die institutionelle Struktur eines politischen Systems um die Karriereperspektive ergänzt werden.

c) Die dritte These sieht schließlich nicht nur die tägliche Politikproduktion, sondern die institutionelle Entwicklung selbst von den Karriereinteressen der Berufspolitiker mitbestimmt. Die zentrale Annahme der Theorie der politischen Klasse (Beyme 1993; Borchert/Golsch 1995; Borchert 1999) ist, daß Berufspolitiker, sobald sie nicht mehr nur noch *für die*, sondern auch *von der Politik* leben, sich ihrer gemeinsamen Interessen an der Fortsetzung der berufspolitischen Karriere bewußt werden. Als eine Berufsgruppe, die wie keine andere in der Lage ist, die institutionellen Rahmenbedingungen ihrer Berufskarriere (weit über die Diätenhöhe hinaus) selbst zu gestalten, kann man also annehmen, daß sie versuchen wer-

2 Schlesinger (1966: 5) macht dies ganz explizit, wenn er von Abgeordneten sagt, "... it is more important to know what he wants to be than how he got to be where he now is" .

den, die Institutionenordnung – und damit ihre Gelegenheitsstruktur – diesem Klasseninteresse anzupassen. Unterschiedliche Karriereambitionen und -muster können dabei durchaus unterschiedliche institutionelle Weichenstellungen erfordern.

Politische Karrieren in Großbritannien und in Schottland

Politische Karrieren vor der Devolutionsreform

Großbritannien war (und ist für weite Teile weiterhin) ein Land mit einer klar definierten politischen Karriereleiter (ausführlich dazu Riddell 1993; Rush 1994). Der erste Schritt für einen potentiellen Karrierepolitiker ist der Beitritt zu einer Partei, nach Möglichkeit einer der beiden großen Parteien Conservatives oder Labour. Erste politische Erfahrungen sammelt man gewöhnlich im Ortsverein der Partei und im Gemeinde- bzw. Stadtrat. Für Labour-Politiker galt lange Zeit die Gewerkschaftsbewegung als alternatives oder auch komplementäres Rekrutierungsbecken. Von dort beginnt die Suche nach einem geeigneten Wahlkreis. Gewöhnlich müssen sich Nachwuchspolitiker ihre Sporen zunächst in unsicheren oder aussichtslosen Wahlkreisen verdienen, ehe sie schließlich in einem aussichtsreicheren Wahlkreis ins Westminster Parlament gewählt werden. Mit dem Eintritt ins Parlament beginnt die eigentliche Karriere als Berufspolitiker. Kommunalpolitische Ämter und Positionen werden dann in der Regel aufgegeben. Es beginnt eine innerparlamentarische Karriere die im Idealfall vom Hinterbänkler bis zum Kabinettsminister führt. "... a spell as a secretary to a back-bench committee, then time as a parliamentary private secretary to a minister, service in the Whips Office, promotion to under-secretary, minister of state, and then to the Cabinet", so beschreibt Peter Riddell (1993: 9) die idealtypische Karriere eines Tory-Abgeordneten (wobei die der Labour-Abgeordneten nur marginal abweicht). Der Job als Westminster MP ist mittlerweile nicht nur eine Vollzeit-, sondern für die meisten Abgeordneten auch eine Langzeittätigkeit mit einer durchschnittlichen Mandatslänge von ca. 18 Jahren (Rush/Cromwell 2001: 485).

Natürlich gibt es Politiker, die sich ihr politisches Leben lang mit einem kommunalpolitischen Mandat oder einer Hinterbänklerposition im Parlament zufrieden geben. Für alle Politiker mit Karriereambitionen gilt jedoch mehr oder weniger dieselbe Hierarchie. Egal aus welcher Partei, egal aus welcher Nation des Vereinigten Königreiches, ambitionierte Kommunalpolitiker streben ins Parlament, ambitionierte Abgeordnete in die Regierung, und selbst die Positionen, die zwischen diesen beiden Fixpunkten liegen, haben einen festen Platz auf der Karriereleiter.

Karrieremuster in Schottland nach der Devolutionsreform

Mit der Errichtung von regionalen Parlamenten in Schottland, Nordirland und Wales sowie der Einführung von direkt gewählten Bürgermeistern in London und anderen Großstädten wandelt sich die Gelegenheitsstruktur für Karrierepolitiker fundamental. Eine zweite (und mit Abstrichen gar eine dritte) Ebene der Berufspolitik wurde in die Karriereleiter eingezogen. War ein Politiker mit berufspolitischen Ambitionen aus einer der peripheren Nationen bislang dazu "verurteilt", das Westminster Parlament in London anzusteuern, so kann seit 1999 auch in den jeweils "eigenen" regionalen Institutionen Politik zum Beruf gemacht werden.

Im Folgenden sollen die Auswirkungen dieses institutionellen Wandels auf die Karrieren schottischer Politiker analysiert werden. Die Konzentration auf Schottland erklärt sich dabei aus der Ausgangsthese, wonach Devolution im Wesentlichen eine Antwort auf die politische Legitimationskrise in Schottland war. Die zentrale Stellung Schottlands für das Devolutionsprojekt läßt mögliche nicht-intendierte Konsequenzen dort weit folgenreicher für die britische Territorialordnung insgesamt erscheinen als entsprechende Entwicklungen in anderen Landesteilen.

Welche neuen Karrieremuster ergeben sich also aus der veränderten Opportunitätsstruktur für schottische Politiker? Idealtypisch lassen sich drei höchst unterschiedliche Karrieremuster vorstellen:

a) Das schottische Parlament dient Politikern vorwiegend als *Sprungbrett* nach Westminster. Wer sich hier bewährt und höhere Ambitionen hat, wird über kurz oder lang ins britische Unterhaus wechseln. In diesem Modell bleibt die zentralstaatliche Karrierearena der schottischen hierarchisch übergeordnet. Karrierebewegungen erfolgen nur in eine Richtung. Dies ist das klassische unidirektionale Modell föderaler Staaten, das sich in seiner stärksten Ausprägung in den USA und der Schweiz findet.

b) Das schottische Parlament ist Teil einer *integrierten gesamtbritischen Karrierearena*. Zwischen den territorialen Ebenen gibt es keine Hierarchie und keine starken Grenzziehungen. Abgeordnete wechseln vielfach von Edinburgh nach London und umgekehrt, je nach persönlichen Präferenzen und/oder den strategischen Erwägungen der jeweiligen Parteiführung. Der Weg auf der Karriereleiter zwischen Hinterbänkler und Regierungsmitglied kann auch bei Ebenenwechsel bruchlos fortgesetzt werden. Dieses Modell findet sich etwa in Katalonien, das häufig als "most similar case" zu Schottland herangezogen wird.

c) Das schottische Parlament bildet einen eigenen Karrierepfad aus, der *alternativ* zu einer Westminster-Karriere verfolgt werden kann. Auch

hier gibt es keine hierarchische Über- oder Unterordnung der territorialen Ebenen. Ist ein Karriereweg aber einmal eingeschlagen, wird er beibehalten. Schottische Politiker können demnach zwei unterschiedliche Karriereziele anstreben: das britische oder das schottische Parlament. Sie müssen sich jedoch frühzeitig für eines der beiden entscheiden.³

In der Föderalismusforschung gilt das Sprungbrett-Muster noch immer weithin als der Normalfall. Empirisch konnte gezeigt werden, daß zentripetale Karrierebewegungen tatsächlich weit weniger stark verbreitet sind, daß das traditionelle Sprungbrett-Muster mithin vielfach deutlich schwächer ausgeprägt ist als angenommen. Dies kann jedoch nicht darüber hinweg täuschen, daß Fälle, die den beiden anderen, nicht-hierarchisch geprägten Idealtypen nahe kommen, weiterhin sehr selten vorzufinden sind (Stolz 2003).

Tabelle 1: Karrierebewegungen schottischer Abgeordneter zwischen Westminster und schottischem Parlament 1999 - 2005

	Westminster (VK)		Holyrood (Schottland)
Wahl zum schottischen Parlament 1999		⇒	24 (15)
Wahl zum britischen Unterhaus 2001	1 (1)	⇐	
Wahl zum schottischen Parlament 2003		⇒	0
Wahl zum britischen Unterhaus 2005	2 (1)	⇐	

Quelle: eigene Daten

Anmerkung: Gezählt wurden die bei der entsprechenden Wahl gewählten Abgeordneten mit Erfahrung im jeweils anderen Parlament. Die Zahl in Klammern gibt die Anzahl der direkten Wechsel aus einem bestehenden Mandat an.

Im Folgenden wird untersucht, auf welchen der drei Idealtypen die bisherigen Entwicklungen in Schottland hindeuten: Bildet sich ein klassisch föderales Sprungbrett-Muster aus oder gibt es Anhaltspunkte für eine Abweichung? Zentrale empirische Basis der Untersuchung ist die

3 Diese Typologie basiert auf einer früheren Veröffentlichung des Autors (Stolz 2003). Sie wurde jedoch um den vierten theoretisch denkbaren, empirisch jedoch sehr unwahrscheinlichen Typ der Umkehrung des *Sprungbrett*-Musters verkürzt.

Erhebung und Analyse der Karriereverläufe schottischer Abgeordneter in Westminster und dem schottischen Regionalparlament, kurz Holyrood.⁴ Diese Basis wird ergänzt durch die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Abgeordneten des schottischen Parlaments (MSPs) und zahlreicher Interviews mit ausgewählten MPs und MSPs, die sich auf deren Karriereambitionen und Karrierechancen beziehen.⁵

Auf den ersten Blick weisen die Karrierebewegungen zwischen schottischem Parlament und Westminster einen sehr uneinheitlichen Verlauf auf (Abb. 1). Bei den ersten Wahlen zum neu geschaffenen schottischen Parlament 1999 wurden 24 Abgeordnete mit Westminster Erfahrung ins schottische Parlament gewählt. Bezogen auf die Gesamtzahl der Sitze im schottischen Parlament (129) hatten damit rund 20% der MSP einen Westminster-Hintergrund. 15 dieser 24 Abgeordneten waren als aktuelle Westminster MPs ins schottische Parlament eingezogen. Damit strebte also ein Fünftel der schottischen Westminster-Abgeordneten (1999 waren das insgesamt 72) eine Karriere im schottischen Parlament an. Eine solch hohe Rate an Abgeordneten, die von der zentralstaatlichen auf die regionale Ebene wechseln, ist im internationalen Vergleich äußerst selten (vgl. Stolz 2003).

Die parteipolitische Verteilung der Ebenenwechsler läßt dabei einen klaren Zusammenhang mit der Positionierung der Parteien hinsichtlich der Konfliktlinie nationaler Selbstbestimmung erkennen. Während alle 6 MPs der nationalistischen SNP ins schottische Parlament wechselten, waren es nur 20% der Liberaldemokraten und 13% der Labour Party. Konservative Abgeordnete aus Schottland waren 1999 in Westminster nicht vertreten. Dasselbe Ergebnis ergibt sich auch, wenn man nach der politischen Bedeutung derjenigen fragt, die nach Schottland wechselten. In der SNP war die gesamte Führungsspitze der Partei nach Schottland gekommen. Bei den Liberaldemokraten entschied sich der Vorsitzende der schottischen Parteigliederung (Jim Wallace) für das regionale Parlament, andere führende schottische MPs (etwa der heutige Vorsitzende der Liberaldemokraten Charles Kennedy) blieben in London. Die führenden Labour-Politiker aus Schottland verblieben dagegen größtenteils in Westminster,

4 Dies ist die in britischen Veröffentlichungen übliche Kurzform für das schottische Parlament. Sie erklärt sich aus dem Standort des schottischen Parlaments gegenüber des Holyrood Palace in Edinburgh.

5 Die Rücklaufquote der schriftlichen Befragung der 129 Abgeordneten des schottischen Parlaments betrug 37%. Insgesamt wurden 17 Interviews mit schottischen Abgeordneten geführt: zehn MSPs, zwei MPs und fünf Abgeordnete mit Erfahrung in beiden Parlamenten.

oder besser gesagt in Whitehall, schließlich besetzten sie dort zentrale Positionen in der Regierung Blair (Gordon Brown als Schatzkanzler, Robin Cook als Außenminister). Die Labour MPs, die es nach Schottland zog, wurden angeführt von drei Ministern des Schottlandministeriums (Dewar, Galbraith, McLeish). Insgesamt waren es vor allem Abgeordnete mit einem schottischen Portfolio und/oder solche, die sich über lange Zeit für ein schottisches Parlament eingesetzt hatten. Bezeichnend ist auch, daß keiner der führenden schottischen Konservativen, die 1997 ihren Westminster-Sitz verloren hatten, das schottische Parlament zur Rückkehr in die Politik nutzen wollte.

Tabelle 2: Karriereambitionen der Abgeordneten des schottischen Parlaments (Angaben in Prozent)

Karriereambition	MSPs n = 47	Tories n = 10	Labour n = 10	Lib-Dem n = 7	SNP n = 17
Abgeordneter Schottland	89,4	90,9	90	71,4	94,1
Regierungsmitglied Schottland	27,7	18,2	40	14,3	35,3
Abgeordneter Westminster	4,3	9,1	-	-	-
Regierungsmitglied VK	2,1	9,1	-	-	-
Europaabgeordneter	2,1	9,1	-	-	-

Quelle: eigene schriftliche Befragung. Die Frage lautete: "If you think about your future political life, given a chance, what position would you like to take on?" Mehrfachnennungen waren möglich.

Im Vergleich zu dieser ersten schottischen Wahl nehmen sich die Karrierebewegungen der folgenden drei Wahlen geradezu minimal aus. Bei den zweiten Wahlen zum schottischen Parlament im Jahre 2003 folgte kein einziger MP dem vier Jahre zuvor in so großer Zahl beschrittenen zentrifugalen Karrierepfad. Umgekehrt blieben aber auch zentripetale Karrierebewegungen vom regionalen ins nationale Parlament nahezu vollkommen aus. Der einzige MSP, der 2001 nach London wechselte, war ein Ex-MP, der vormalige SNP-Vorsitzende Alex Salmond, der mit diesem Schritt bewußt ins zweite Glied zurücktrat. Vier Jahre später, 2005, waren es immerhin ein aktueller und ein Ex-MSP, die ins Westminster Parlament einzogen. Bezeichnenderweise waren beides Abgeordnete der Konservativen. Damit hat also auch bei der zweiten Möglichkeit kein einziger der neu

gewählten MSPs aus den pro-Devolution-Parteien (SNP, LibDems, Labour) diese Institution als Sprungbrett für eine Westminster-Karriere genutzt.⁶ Betrachtet man die erste Wahl zum schottischen Parlament als einmaligen Sonderfall, so spiegelt dieser Befund das Muster *alternativer Karrierepfade*, die entweder in Westminster oder im schottischen Parlament verfolgt werden, beinahe in Reinform wider.

Dieser Eindruck bestätigt sich auch beim Blick auf die bisherigen Karrieren und die Karriereambitionen der Abgeordneten im schottischen Parlament. Befragt nach den politischen Positionen, die sie in Zukunft gerne einnehmen würden, nannten rund 90% der MSPs das schottische Parlament, beinahe 30% streben in die schottische Regierung, während nur vier Prozent das Parlament in Westminster als potentielles Karriereziel nannten. Als Gründe für die Präferenz eines Mandats im schottischen Parlament gaben 80% der Befragten an, sie hätten ein vorrangiges Interesse, schottische (und nicht britische) Politik zu gestalten, etwa ein Drittel nannte private Gründe, während weniger als ein Viertel ein konkretes Interesse an Politikfeldern angab, die in der Kompetenz des schottischen Parlaments liegen. Auch die persönlichen Interviews mit den MSPs bestätigten dieses Ergebnis.

Nimmt man den ersten elektoralen Test zum Maßstab, dann scheinen diese Ambitionen mehr als reines Wunschdenken zu sein: Beinahe 80% aller Abgeordneten wurden 2003 bei den Wahlen zum zweiten schottischen Parlament wiedergewählt.⁷ Die Tatsache, daß diese Wiederwahlrate bei einer für britische Verhältnisse relativ hohen Volatilität erreicht wurde, spricht für eine große Karrieresicherheit der Mandatsinhaber. Tatsächlich haben nur 15 Abgeordnete ihren Sitz unfreiwillig bei der Wahl oder im Kandidatennominierungsprozeß der Parteien verloren.⁸ Auch diese Zahlen lassen vermuten, daß MSPs – genau wie ihre MP-Kollegen in Westminster (siehe oben) – nicht nur eine lange inner-parlamentarische Karriere anstreben, sondern auch gute Aussichten haben, sich diese Karriereambitionen erfüllen zu können. In Schottland scheint sich also tatsächlich das international gesehen sehr seltene Muster alternativer Karrierepfade zu etablieren.

6 Und es hat auch keiner versucht. Bislang gab es lediglich zwei erfolglose Kandidaturen von MSPs für Westminster: beide 2005 und beide von Tory-Abgeordneten.

7 Zum Vergleich: Die durchschnittliche Wiederwahlrate zwischen zwei Parlamentswahlen in westlichen Demokratien liegt bei 67,7% (Matland/Studlar 2004).

8 Diese Zahl beruht auf einer individuellen Einschätzung der Einzelfälle durch den Autor auf dem Hintergrund von Zeitungsberichten und Interviews (näheres dazu und zur Volatilität in Stolz 2004).

Erklärungsfaktoren

Doch ist dies tatsächlich der Fall, und weshalb sollte dies so sein? Der Deutlichkeit der hier referierten Resultate stehen immerhin die Kürze der untersuchten Zeitspanne und die methodische Problematik von Politikerbefragungen gegenüber. Um zu prüfen, ob es sich bei dem empirischem Befund um ein stabiles Karrieremuster und nicht etwa um eine reine Momentaufnahme oder ein methodisches Artefakt handelt, soll deshalb im Folgenden nach langfristig stabilen Faktoren gesucht werden, die die identifizierten Karrierebewegungen erklären können. Hierbei kann an den ersten Teil der Ausführungen zum Zusammenhang von institutionellen Strukturen und politischen Karrieren (3a) angeknüpft werden.

Tatsächlich lassen sich die identifizierten Karrierepfade in hohem Maße auf die Opportunitätsstrukturen zurückführen, innerhalb derer schottische Berufspolitiker ihre Karrieren verfolgen. Zentraler Erklärungsfaktor für die Abweichung vom Sprungbrett-Modell, die sich in beiden Teilen des empirischen Befundes – der starken Zentrifugalbewegung bei der ersten Schottland Wahl, wie dem Ausbleiben von Zentripetalbewegungen in der Folgezeit – manifestiert, ist die hohe Attraktivität des schottischen Parlaments.

Attraktiv ist das schottische Parlament für schottische Berufspolitiker in dreierlei Hinsicht: Der erste Punkt hängt mit der ursprünglichen Motivation für die Verfolgung einer politischen Karriere zusammen. Hier hat die kontinuierliche Politisierung der schottischen Identität der letzten Jahrzehnte dazu geführt, daß für viele Schotten Schottland und nicht der britische Zentralstaat der wichtigste Bezugsrahmen politischen Handelns geworden ist. Geht es Politikern aber hauptsächlich darum, Politik für Schottland zu gestalten – und dies ist, wie oben gezeigt wurde, bei der Mehrzahl der MSPs der Fall –, dann ist das schottische Parlament gewissermaßen der "natürliche" Zielpunkt politischer Ambitionen (auch wenn natürlich das Parlament in Westminster weiterhin zentrale Bereiche schottischer Politik bestimmt). Der zweite Punkt betrifft Schottland als Berufsstandort. Auch hier ist es vor allem (aber nicht nur) die starke schottische Identität, die eine berufliche Karriere innerhalb Schottlands für viele attraktiver erscheinen läßt als eine, die in die "englische" Hauptstadt London führt.

Von zentraler Bedeutung für Berufspolitiker ist aber vor allem der dritte Punkt: die Attraktivität des schottischen Parlaments als Institution. An erster Stelle steht dabei die für ein regionales Parlament ungewöhnlich hohe Professionalisierung. Ein MSP verdient ca. 90% dessen, was ein

Westminster-MP verdient, und damit mehr als viele nationale Abgeordnete in anderen westeuropäischen Ländern. Neben den Diäten erhalten die Abgeordneten in Schottland eine großzügige Kostenerstattung, die es ihnen u.a. erlaubt, bis zu zwei persönliche Mitarbeiter zu beschäftigen. Ähnlich professionell sind die Infrastruktur und die personelle Unterstützung durch den parlamentarischen Dienst. Nicht minder wichtig sind jedoch auch das öffentliche Interesse und das Prestige, das mit dem Mandat im schottischen Parlament einhergeht. Im Gegensatz zur Situation in den meisten föderalen Systemen (etwa in den USA oder Deutschland) spielen regionale Abgeordnete (MSPs) eine weit bedeutendere Rolle im öffentlichen Leben Schottlands als ihre Kollegen aus dem nationalen Parlament (schottische MPs). Und schließlich ist auch die Kompetenzausstattung des schottischen Parlaments im internationalen Vergleich beachtlich. Zwar verbleiben auch im dezentralisierten britischen System die bedeutendsten Befugnisse (etwa in der Steuer-, Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik) auf der zentralstaatlichen Ebene, der legislative Gestaltungsspielraum Schottlands ist jedoch weit größer als beispielsweise der der deutschen Bundesländer.

Während sich die Abweichung vom hierarchischen Sprungbrett-Modell (welches das Westminster Parlament auf der Karriereleiter über dem schottischen Parlament platziert sähe) aus der hohen Attraktivität des schottischen Parlaments erklären läßt (und damit für die ersten und die kommenden Wahlen relativ einheitlich ist), unterscheidet sich die konkrete Ausprägung der drei A's – d.h. der wirksamen Opportunitätsstrukturen – bei der ersten Wahl zum schottischen Parlament doch deutlich von der langfristigen stabilen Ausprägung der Gelegenheitsstruktur. Der Sonderfall der ersten schottischen Parlamentswahl zeichnet sich durch die erstmalige Verfügbarkeit (*availability*), die größtmögliche Zugänglichkeit (*accessibility*) und eine im Vergleich zu später noch erhöhten Attraktivität (*attractiveness*) des schottischen Mandats als Karriereoption für Westminster-MPs aus.

Die erstmalige *Verfügbarkeit* eines solch attraktiven Mandats beeinflusst naturgemäß die Nachfrage danach erheblich. Bei den ersten Wahlen zum schottischen Parlament bekamen all jene nationalen MPs gleichzeitig die Gelegenheit, nach Schottland zu wechseln, die, hätte es die Möglichkeit schon früher gegeben, gar nicht erst nach Westminster gegangen wären. Seit der Errichtung des Parlaments können MSP-Karrieren jedoch auch direkt, ohne den Umweg über Westminster, verfolgt werden. In Zukunft werden wohl nur wenige diesen Umweg bewußt einschlagen. Je länger eine solche direkte Karriere verfügbar ist, umso kleiner wird die Zahl de-

rer, die den Karrierepfad nach Westminster noch im Kontext der alten Opportunitätsstrukturen (ohne die Option des regionalen Parlaments) eingeschlagen haben. Bei der ersten Regionalwahl war demnach die höchste Wechselbereitschaft zu erwarten. Je größer die Anzahl der nationalen MPs, die damals den Sprung geschafft haben, umso geringer ist der Pool derjenigen, von denen ein solcher Schritt bei den nächsten Wahlen zu erwarten ist.

Mit dem Sonderfall der ersten Wahl geht auch die größtmögliche *Zugänglichkeit* zu dieser Institution einher. Nur bei der ersten Wahl kann man Kandidat und Abgeordneter werden, ohne einen amtierenden Kandidaten oder Abgeordneten verdrängen zu müssen. Politischer Status und die Verbindungen zu Parteiführung und Wahlkreispartei lassen dabei nationale Abgeordnete mit entsprechenden Ambitionen zu den aussichtsreichsten Bewerbern um eine Nominierung für ein regionales Mandat erscheinen. Schon bei den nächsten Wahlen stünden den regionalen Karriereambitionen eines Westminster-MPs die Interessen der amtierenden Mandatsträger im schottischen Parlament gegenüber.

Und selbst hinsichtlich der *Attraktivität* des schottischen Parlaments für Westminster-Abgeordnete ist die erste Wahl in gewisser Weise ein Sonderfall. Zum einen sind bei der ersten Wahl auch die innerparlamentarischen und Regierungsämter noch nicht vergeben. Es gibt weder Amtsinhaber noch langjährige Abgeordnete, die bereits auf diese Ämter spekulieren. Als einzige Abgeordnete mit parlamentarischer bzw. Regierungserfahrung haben Ex-Westminster-Abgeordnete damit einen Vorsprung gegenüber den Parlamentsneulingen und damit die Aussicht auf einen raschen Karriereaufstieg. Zum zweiten ist die erste Parlamentswahl die einzige, bei der die Attraktivität des Mandats ausschließlich aus Erwartungen bemessen werden kann. Danach werden die tatsächlichen Erfahrungen der Abgeordneten und deren Ansehen in der Öffentlichkeit zum zentralen Maßstab – ein Maßstab, der die Attraktivität des schottischen Parlaments sicherlich nicht erhöht haben dürfte.

Die hohe Zahl der Ebenenwechsler bei den ersten Regionalwahlen in Schottland kann demnach als Beleg für die generelle Attraktivität des schottischen Parlaments als Karriereziel für Berufspolitiker verstanden werden – sie konstituiert jedoch kein Karrieremuster. Jetzt, nachdem das schottische Parlament seine Arbeit aufgenommen hat, ist die Gelegenheitsstruktur für einen Parlaments- und Ebenenwechsel von MPs und MSPs von weit stärkeren Restriktionen und weit weniger Anreizen geprägt.

Im Hinblick auf die *Zugänglichkeit* ist das größte Hindernis für Wechselwillige ohne Zweifel die hohe Wiederwahlrate der Amtsinhaber im

jeweils anderen Parlament. Unter den Bedingungen des einfachen Mehrheitswahlrechts in Einerwahlkreisen und einer lokalisierten innerparteilichen Kandidatennominierung – die für alle schottischen MPs und über die Hälfte der MSPs gelten – können sich die meisten Mandatsinhaber in beiden Parlamenten ihrer Wiedernominierung sicher sein. Kandidaturen von Abgeordneten aus dem jeweils anderen Parlament beschränken sich also auf Kandidaturen als Herausforderer (mit entsprechend geringeren Wahlchancen) und auf die wenigen Wahlkreise, in denen Abgeordnete freiwillig abtreten. Die guten Wiederwahlchancen für Abgeordnete in beiden Parlamenten verringern also die Chancen für einen Ebenenwechsel erheblich.

Ein weiteres Element des britischen Mehrheitswahlrechts, das die wechselseitige Zugänglichkeit der beiden Parlamente beschränkt, ist die Notwendigkeit, so genannte "by-elections" (Nachwahlen) abzuhalten, wenn ein Parlamentsmandat vorzeitig zurückgegeben wird. Da die Wahltermine der beiden Parlamente in der Regel differieren und sich die Parteien darauf geeinigt haben, keine Doppelmandate mehr zuzulassen, träfe dieser Fall bei jedem Parlamentswechsel eines Wahlkreisabgeordneten ein. Eine solche Nachwahl beinhaltet natürlich immer auch die Möglichkeit, daß der entsprechende Sitz für die Partei verloren geht. Die Parteien werden es deshalb tunlichst vermeiden, einen Kandidaten ins Rennen zu schicken, dessen Wahl andernorts eine "by-election" hervorrufen würde.

Erstaunlicherweise schränkt auch das zweite Element des schottischen Wahlsystems – die geschlossenen regionalen Listen – die Gelegenheit zum Ebenenwechsel ein. Weil dieses Element als top-up-Mechanismus entworfen wurde, der die Repräsentationsdefizite des Mehrheitswahlrechts ausgleichen soll, sind die Parteien, die den Großteil der regionalen Listenmandate gewinnen, auch jene, die im Westminster-Parlament unterrepräsentiert bzw. gar nicht repräsentiert sind.⁹ MSPs dieser Parteien haben es beim Ebenenwechsel in Richtung nationales Parlament also aufgrund des anderen Wahlrechts schwer. Umgekehrt verfügen diese Parteien aber auch über nur wenige oder gar keine Westminster MPs, die den erleichterten Sprung ins schottische Parlament anstreben könnten.

Die äußerst geringe Zahl an Ebenenwechseln erklärt sich jedoch nicht ausschließlich aus der erschwerten Zugänglichkeit des jeweils anderen Parlaments bei relativ guten Chancen der Fortsetzung der innerparlamen-

9 Bei der proportionalen Vergabe der Listensitze werden die in der jeweiligen Region gewonnenen Direktmandate angerechnet. Während die Labour Party mit Abstand die meisten Direktmandate hält, kommen die SNP-, und Tory-MSPs mehrheitlich, die der Grünen und Scottish Socialists vollständig von der Regionalliste.

tarischen Karriere. Aufgrund eines spezifischen Charakteristikums des Westminster-Parlamentarismus – das trotz allen Reformwillens auch im schottischen Parlament Einzug gehalten hat – hat eine "pfadtreue" Karriere auch eine deutlich höhere *Attraktivität*. Wie oben bereits ausgeführt, folgen innerparlamentarische Karrieren in Westminster einem klar definierten Karrierepfad, auf dem Seniorität ein wertvolles Kapital für den Aufstieg darstellt. Die Chancen auf hohe parlamentarische Ämter bzw. Regierungsämter erhöhen sich mit der Zugehörigkeitsdauer zum Parlament. Bei einem Parlamentswechsel würde zumindest ein Teil dieses akkumulierten Kapitals verloren gehen.

Entgegen mancher Vorhersagen haben schottische MPs in Westminster auch nach der Errichtung des schottischen Parlaments gute Chance auf einen Aufstieg ins britische Kabinett. Neben Schatzkanzler Gordon Brown haben mittlerweile auch einige jüngere schottische Labour MPs (Alistair Darling, Douglas Alexander) diesen Sprung geschafft. Selbst das Gesundheitsressort, ausschließlich für England und Wales zuständig (das Politikfeld wurde an das schottische bzw. nordirische Parlament abgetreten), war zeitweise mit einem schottischen Abgeordneten besetzt. Daß dies auch für andere Parteien gilt, zeigt u.a. die Wahl des schottischen MPs Charles Kennedy zum Parteivorsitzenden der Liberaldemokraten und die guten Aussichten, die Malcolm Rifkind (dem ehemaligen Schottlandminister) bei der anstehenden Wahl zum Vorsitzenden der Konservativen zugestanden werden.

Umgekehrt stellen die Erfahrungen der Ex-Westminster MPs im Holyrood-Parlament kaum einen Anreiz zum Ebenenwechsel dar. Diese konnten zu Beginn zwar führende Positionen einnehmen, doch waren die Beziehungen zur Mehrheit der parlamentarischen Neulinge im schottischen Parlament keineswegs ungetrübt. Heute finden sich nur noch wenige Ex-MPs in Führungspositionen. Darüber hinaus können auch die Beziehungen zwischen amtierenden Westminster MPs und ihren Kollegen im schottischen Regionalparlament als durchaus gespannt bezeichnet werden. Jeder "Import" aus Westminster bzw. Holyrood würde sich seinen Aufstieg im neuen Parlament hart erarbeiten müssen.¹⁰

10 Die empirische Relevanz dieses Arguments wurde bereits in den ersten Jahren des schottischen Parlaments deutlich, als bei Diskussionen um einen möglichen Nachfolger für First Minister Donald Dewar dem damaligen britische Außenminister und langjährigen Devolutionsbefürworter Robin Cook nur wenig Chancen eingeräumt wurden, u.a. weil schottische MSPs sich keinen Westminster Import vor die Nase setzen lassen wollten (Interviews).

Die Opportunitätsstrukturen, denen sich ein potentieller schottischer Berufspolitiker gegenüber sieht, lassen also sowohl Westminster als auch Holyrood als attraktive Karrierearena erscheinen. Den Risiken regelmäßig wiederkehrender demokratischer Wahlen zum Trotz gewähren beide Parlamente ein hohes Maß an Karrieresicherheit. Ebenen- bzw. Parlamentswechsel sind jedoch institutionell erschwert bzw. sind mit hohen Transaktionskosten verbunden. Damit deuten also nicht nur die wenigen, empirisch vorfindbaren Karrierebewegungen, sondern auch die institutionellen Gelegenheitsstrukturen auf die Entwicklung eines Musters alternativer Karrierepfade hin.

Mögliche Konsequenzen

Folgt man den oben dargestellten theoretischen Überlegungen, so sind aus der Etablierung eines solchen Karrieremusters entsprechende Rückwirkungen auf den politischen Prozeß und die Weiterentwicklung des politischen Institutionensystems zu erwarten. Und tatsächlich: Einer der auffälligsten und überraschendsten Befunde hinsichtlich des politischen Prozesses in Schottland – seine stark majoritär geprägte Mechanik – erscheint aus der beschriebenen "linkage"-Perspektive durchaus folgerichtig. Entgegen der Hoffnung der schottischen Autonomiebewegung und trotz entsprechender institutioneller Weichenstellungen (allen voran ein stark proportionales Wahlsystem mit hoher Wahrscheinlichkeit einer Koalitionsregierung) scheint die Mechanik des politischen Prozesses in Schottland noch immer weit stärker vom majoritären Westminster-Modell als von einem konsensualen Politikverständnis geprägt zu sein. Aus der linkage-Perspektive läßt sich diese Pfadabhängigkeit des politischen Prozesses trotz institutionellen Wandels über Sozialisierungseffekte erklären. Solange das führende politische Personal im schottischen Parlament seine primäre politische Sozialisation im Westminster-System erhalten hat, so ließe sich argumentieren, war eine andere Entwicklung kaum denkbar.

Die konstatierte Abkoppelung der parlamentarischen Karrierepfade ist so gesehen eine gute Nachricht für all jene, die von einer schottischen Konsensdemokratie träumen. Zwar wird das "Aussterben" der in Westminster sozialisierten Ex-MPs das einmal etablierte politische Verhalten im schottischen Parlament nicht mit einem Schlag umkehren. Die Chance, daß die institutionellen Weichenstellungen langfristig doch noch ihren gewünschten Effekt erzielen, ist jedoch weit größer als bei einem Muster integrierter (hierarchischer oder nicht-hierarchischer) Karrierepfade.

Weit deutlichere Zeichen einer Abkoppelung Schottlands vom britischen politischen System gibt es im Kontext seiner weiteren institutionel-

len Ausgestaltung und der Fortentwicklung der britischen Territorialordnung. Hier scheinen die fehlenden Karriereverbindungen zwischen den beiden Ebenen auf die Entstehung einer eigenständigen schottischen politischen Klasse hinzudeuten, deren Eigeninteressen eher auf die Autonomisierung Schottlands denn auf stärkere Integration gerichtet sind. In meiner Befragung der Abgeordneten des schottischen Parlaments hat sich gezeigt, daß eine breite Mehrheit über alle Fraktionen hinweg eine Stärkung der Kompetenzen des schottischen Parlaments befürwortet.¹¹ Das Gebiet, welches die deutlichste Zustimmung auf sich vereinen konnte, war dabei kein spezifisches Politikfeld, sondern der Punkt "institutional matters". Ganz gemäß der Theorie der politischen Klasse wünschen sich zwei Drittel von Schottlands Regionalabgeordneten die Regelungskompetenz für all jene Bereiche (Wahlrecht etc.), welche direkten Einfluß auf die Gestaltung ihrer Karrieren hat.

Diese Interessenkonstellation läßt sich auch an einem konkreten Beispiel im Prozeß der Institutionenbildung veranschaulichen: der Frage nach der Anzahl der Sitze im schottischen Parlament. Das Westminster-Parlament hatte im Scotland Act von 1998 festgelegt, daß mit der Errichtung des schottischen Parlaments die Überrepräsentation der schottischen Bevölkerung in Westminster beendet und die Anzahl der schottischen Wahlkreise im britischen Unterhaus reduziert werden muß. Da in diesem Gesetz gleichzeitig jedoch auch die Übereinstimmung von Westminster und Holyrood Wahlkreisen festgeschrieben war (mit Ausnahme von Orkney und Shetland, die zu je eigenen Wahlkreisen wurden), hätte die Umsetzung dieser Vorgabe automatisch auch zu einer Reduzierung der Direktmandate im schottischen Regionalparlament geführt. Doch damit nicht genug: Die Normierung des numerischen Verhältnisses zwischen Wahlkreis- und Listenmandaten im Scotland Act (Schedule 1, Clause 7 (1) 3) hätte darüber hinaus auch die Zahl der Listenmandate reduziert (ausführlich dazu siehe Curtice 1998). Die direkte Anwendung des Scotland Act hätte damit eine Verringerung der Parlamentssitze in Schottland auf 100-108 Sitze zur Folge gehabt. Doch dazu kam es nicht. Den Abgeordneten des schottischen Parlamentes ist es gelungen, die zuständige Schottlandministerin der britischen Regierung davon zu überzeugen, die Bestimmung im Scottish Parliament (Constituencies) Act 2004 aufheben zu lassen.

11 Insgesamt lag der Anteil derjenigen, die eine Erweiterung der Kompetenzen des schottischen Parlaments auf mindestens einem der angegebenen Felder befürwortet bei 83,3%. Selbst bei den Konservativen befürworteten mehr als zwei Drittel der befragten MSPs eine Kompetenzerweiterung.

Vordergründig ging es bei dieser Entscheidung, die formal ausschließlich beim britischen Unterhaus liegt, um eine Güterabwägung zwischen der Erhaltung der Handlungsfähigkeit des schottischen Parlaments, insbesondere seiner Ausschüsse (die laut MSPs und ihrer Experten durch eine solche Reduzierung akut gefährdet war), und der Wahrung institutioneller Einheitlichkeit und Kohärenz in Form eines der letzten formalen Bindeglieder zwischen dem schottischen und dem britischen parlamentarischen System. Aus der Karriere-Perspektive der Regionalabgeordneten hätten die beiden Optionen jedoch ebenfalls durchaus unterschiedliche Konsequenzen gehabt. Eine Reduzierung der Sitzzahl hätte mit einem Schlag eine extreme Karriereunsicherheit unter allen MSPs geschaffen, da keine Klarheit darüber bestand, welche Abgeordneten in den neuen Wahlkreisen bzw. den verkleinerten Listen nominiert werden würden. Dies war nicht im Interesse der MSPs, die die Abgeordnetenkarriere im schottischen Parlament gerade erst zu ihrem Beruf gemacht hatten.

Der Erhalt der Holyrood Wahlkreis- und Listensitze bei Abkoppelung von den Westminster Wahlkreisen hatte jedoch seinen Preis: Eines der letzten institutionellen Durchgangstore zwischen den beiden Parlamenten wurde geschlossen bzw. erheblich verkleinert. In einem Regionalparlament, das für seine Mitglieder im Wesentlichen eine Sprungbrett-Funktion erfüllt, wäre eine solche Entscheidung nur schwer vorstellbar gewesen. Regionale Abgeordnete mit nationalen Ambitionen würden nicht ohne Not den Vorteil aufgeben, der ihnen aus der Identität der Wahlkreise erwächst. Als einer von zwei Repräsentanten desselben Wahlkreises bewegen sich Regionalabgeordnete im selben Netzwerk, nehmen dieselbe hervorgehobene Position gegenüber innerparteilichen Selektoren und Wählern ein wie ihre Kollegen im nationalen Parlament. Beim Ausscheiden eines nationalen Abgeordneten würde der jeweilige regionale Abgeordnete damit quasi zum "natürlichen" Nachfolger werden. Mit der Abkoppelung der Wahlkreise werden Regionalabgeordnete dieser unmittelbaren Nachfolgeposition beraubt. Aus der Perspektive der Parteiorganisation bringt eine solche Abkoppelung ebenfalls große Herausforderungen mit sich. Jede Partei muß künftig zwei verschiedene Wahlkreisgliederungen unterhalten. Eine solche organisatorische Doppelung strapaziert die ohnehin schon knappen Personal- und Infrastruktur-Ressourcen der Parteien.

Trotzdem haben sich schottische MSPs nahezu geschlossen für den Erhalt der ursprünglichen Sitzzahl und damit auch für die Abkoppelung der Wahlkreise ausgesprochen. Einer entsprechenden Resolution des schottischen Parlaments hatten im März 2002 alle Abgeordneten bis auf die Fraktion der Konservativen zugestimmt (Scottish Parliament Official Report

27.03.2002, Col. 10652-10686). Den Abgeordneten im schottischen Parlament war die relative Sicherheit ihrer parlamentarischen Karriere und die Funktionsfähigkeit der Institution, in der sie diese verfolgen, mehr Wert als der erleichterte Zugang zum Westminster Parlament und die organisatorische und institutionelle Verbindung mit dem Westminster-System. Dies gilt übrigens auch für die Abgeordneten der Konservativen. Nach Bekunden eines ihrer MSPs hatte auch diese Fraktion nicht wirklich die Absicht, das schottische Parlament zu verkleinern. Sie nutzten vielmehr die Chance, sich mit einem "cheap populist shot" als Anwalt der Bevölkerung gegen die Interessen der politischen Klasse zu profilieren – wohl wissend, daß ihr Abstimmungsverhalten ihre Mandate nicht ernsthaft in Gefahr bringen würde. Auch sie waren in ihrer Mehrheit am Erhalt der Sitze interessiert (Interview mit einem Tory MSP, der anonym bleiben will).

Eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Durchsetzung der Interessen einer durch ihre schottische Karriereorientierung definierten politischen Klasse ist in der inhaltlichen Übereinstimmung mit der regionalistischen Grundstimmung in Schottland zu sehen. Durch die dezidiert schottische Karriereorientierung der MSPs zielt das Eigeninteresse dieser Berufspolitiker auf die Stärkung regionaler politischer Institutionen und regionaler Autonomie und findet damit Resonanz in weiten Teilen der schottischen Gesellschaft. Nicht zuletzt dadurch gelang es den MSPs, zentrale Akteure der schottischen civic society für eine breite gemeinsame Kampagne zu mobilisieren und dadurch zusätzlich Druck auf die britische Regierung auszuüben.¹² Unter diesen Voraussetzungen konnte es der schottischen politischen Klasse gelingen, auch ohne jegliche institutionelle Kompetenzen in dieser Frage ihre Interessen gegenüber einer weitgehend indifferenten, in Teilen (insbesondere schottische Labour MPs) aber auch ablehnenden politischen Klasse Westminsters durchzusetzen.¹³

Ein solches Erfolgserlebnis muß jedoch kein Einzelereignis bleiben. Dies zum einen, weil auf innerschottischer Ebene durchaus Reformbedarf gesehen wird. So sind verschiedene im Scotland Act festgelegte Detailregelungen der innerparlamentarischen Struktur bereits auf parteiübergrei-

12 Eine entsprechende Eingabe der so genannten 129 Reflection Group (2002) an die Schottlandministerin wurde von einer breiten Front gesellschaftlicher Organisationen (darunter Gewerkschaften, Kirchen, Universitätsinstitute, Kommunalbehörden etc.) unterstützt (näheres dazu, siehe Bort 2002).

13 Teile der schottischen Labour MPs wollten die Novellierung des Scotland Act dazu nutzen, um das ungeliebte, stark proportionale schottische Wahlsystem wieder in Richtung des Mehrheitswahlrechts zu bewegen (siehe The Herald, 08.12.2003).

fende Kritik gestoßen (The Herald, 20.01.2003), aber auch Diskussionen um eine grundlegende Reform des Wahlsystems für das schottische Parlament (The Herald, 05.11.2003) und eine mögliche Steuerhoheit Schottlands (The Herald, 20.10.2003) sind bereits im Gange. Bislang wurden derartige Initiativen von den Regierungsparteien noch hinten angestellt, um den Devolutionsprozeß nicht zu unterminieren und den gerade erst etablierten institutionellen Strukturen Zeit zu geben, sich einzuspielen. Die Liberal Democrats, gegenwärtig Koalitionspartner der Labour Party in der schottischen Regierung und auch in Zukunft ein kaum zu umgehender "Königsmacher" für jede Regierungspartei, haben jedoch bereits angekündigt, daß für sie nach zwei Legislaturperioden die Zeit des institutionellen "settling down" beendet ist. Sie stellen eine eingehende Überprüfung der institutionellen Strukturen in Form einer neuen Constitutional Convention nach den nächsten Regionalwahlen in Aussicht (The Herald, 25.03.2004).

Aber auch auf der Ebene des Vereinigten Königreichs ist der Devolutionsprozeß noch längst nicht abgeschlossen. Auch (oder vielleicht gerade) nach dem ersten Rückschlag im Prozeß der Regionalisierung Englands (dem deutlichen Votum des Nord-Ostens gegen eine direkt gewählte Regionalversammlung) bleibt die geschaffene asymmetrische Territorialordnung von einer nur schwer vorhersehbaren Dynamik geprägt. So ist die so genannte West-Lothian Question,¹⁴ welche die Rolle schottischer MPs in Westminster in Frage stellt, ebenso ungelöst wie die Frage nach einer geeigneten Beteiligung der verschiedenen Landesteile am britischen Politikprozeß via einer Reform des House of Lords.

Die mit der Devolutionsgesetzgebung angestoßene institutionelle Entwicklung ist also weder in Schottland noch auf zentralstaatlicher Ebene beendet. Viele der noch zu beantwortenden Fragen haben einen direkten Einfluß auf die Opportunitätsstrukturen, in welchen schottische Berufspolitiker ihre Karrieren verfolgen. Die Kompetenzen, diese Strukturen selbst zu regeln, sind für die schottische politische Klasse bislang noch stark begrenzt. Zumindest was innerschottische Institutionenreform angeht, ist es jedoch kaum vorstellbar, daß sich eine britische Regierung (egal welcher parteipolitischen Provenienz) einem schottischen Konsens auf Dauer würde verschließen können. Andererseits zeigt das oben dargestellte Beispiel, daß auch innerschottische Institutionen die zentralstaatliche Territorial-

14 Benannt nach dem Wahlkreis des ehemaligen schottischen Westminster MPs Tam Dalyell, der erstmals auf die Anomalie hinwies, daß unter der Devolutionsgesetzgebung, schottische MPs zwar über rein englische Fragen abstimmen können, englischen MPs jedoch das umgekehrte Privileg verwehrt ist.

ordnung verändern können, und sei es nur durch einen kontinuierlichen Prozeß institutioneller Divergenz.

Resümee

So unterschiedlich die ersten Bewertungen britischer Devolutionspolitik im Einzelnen auch sein mögen, hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Legitimationskrise des britischen Staates in Schottland hat der schottische Politikwissenschaftler James Mitchell (2003: 137) das Ergebnis auf den Punkt gebracht: "The removal of the legitimacy issue has arguably been the most significant achievement of devolution".¹⁵ Mit der gesamtgesellschaftlichen Anerkennung der Legitimität des britischen Staates in Schottland hat aber auch die nationalistische Forderung nach schottischer Eigenstaatlichkeit einiges an Zugkraft verloren. . Das "slippery slope"-Argument, wonach die Gewährung beschränkter politischer Autonomie unweigerlich zu deren kontinuierlichen Ausweitung und schließlich zur Separation führen muß (klassisch Dalyell 1977), scheint somit widerlegt.

Eine auf politische Karrieren fokussierte Perspektive läßt eine solche Schlußfolgerung jedoch als vorschnell erscheinen. Wie die Analyse der Karrierepfade und -ambitionen schottischer Politiker deutlich gemacht hat, hat die Errichtung eines schottischen Parlaments die institutionellen Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Politisierung der schottischen Identität, die spätestens seit den 1960er Jahren zu beobachten war, ihren Ausdruck nun auch in professionellen politischen Karrieren finden kann. Diese Karrieren verlaufen weitgehend getrennt von den Karrieren britischer Berufspolitiker in Westminster. Schottische Politik ist zu einem eigenständigen Beruf geworden.

Damit aber hat die institutionelle Modernisierung der britischen Territorialordnung, deren erklärtes Ziel die Erhaltung und Stärkung der *Einheit* des Vereinigten Königreichs war, letztlich die Weichen für die *Spaltung* seiner politischen Klasse gelegt. In einem politischen System wie dem britischen, das nur wenige institutionelle linkages kennt und in dem Elitekonsens ein bedeutendes funktionales Äquivalent für verfassungsrechtliche Regelungen darstellt, ist die Verbindung der territorialen Ebenen durch politische Karrierepfade von großer Bedeutung für die reibungsfreie

15 Eine solche Einschätzung steht nicht im Widerspruch zu einer deutlichen Desillusionierung weiter Teile der schottischen Bevölkerung mit ihren regionalen Repräsentanten. Tatsächlich hat sich hier eine in vielen westlichen Demokratien feststellbare Unzufriedenheit mit der Berufspolitik vom Westminster Parlament ins schottische Regionalparlament verschoben. James Mitchell resümiert auch hier ganz richtig: "... in repatriating Scottish politics, devolution has repatriated contempt for politics, politicians and parliament" (Mitchell 2003: 135/37).

Mechanik des politischen Prozesses. Das Fehlen dieser Verbindung verschärft das Konfliktpotential und mindert die Kompromißbereitschaft zwischen den territorialen Ebenen.

Über das tagespolitische Geschäft hinaus kann die Auseinanderentwicklung der politischen Karrierepfade dann auch Auswirkungen auf die weitere institutionelle Ausgestaltung des Devolutionsarrangements in Schottland und die Fortentwicklung der britischen Territorialordnung haben. Theoretischer Fluchtpunkt der Karriereinteressen einer eigenständigen schottischen politischen Klasse ist ohne Zweifel die staatliche Eigenständigkeit. Die Separation Schottlands vom Vereinigten Königreich wird jedoch aus zweierlei Gründen kaum aus dem eigeninteressierten Handeln schottischer Berufspolitiker hervorgehen. Zum einen kann eine solch hochpolitisierte Frage kaum Gegenstand einer gemeinsamen Institutionenpolitik der politischen Klasse sein, da sie bei großen Teilen der Wählerschaft, aber auch bei den Berufspolitikern selbst bereits von tief sitzenden Einstellungen und Überzeugungen geprägt ist. Zum anderen ist das Interesse von Berufspolitikern an radikalem Wandel aufgrund der vielen damit verbundenen Unwägbarkeiten hinsichtlich der eigenen Karrieren in der Regel eher gering.¹⁷ Eine unmittelbare Gefahr für den Fortbestand des Vereinigten Königreichs läßt sich aus der Auseinanderentwicklung politischer Karrieremuster also nicht ableiten.

Unterhalb der Schwelle staatlicher Separation scheint diese nicht-intendierte Konsequenz Blairscher Modernisierungspolitik jedoch weit weniger mit deren ursprünglichen Zielen zu harmonisieren. Die starke institutionelle Abkoppelung der schottischen von der britischen Karrierearena hat die Herausbildung einer Klasse von Berufspolitikern zur Folge, deren professionelles Eigeninteresse (unabhängig vom Interesse der gesellschaftlichen Gruppen, die sie repräsentieren) auf eine institutionelle Stärkung und eine verstärkte Selbstregulierung der schottischen Polity gerichtet ist. Damit ist aber ein zumindest potentiell wirkungsmächtiger kollektiver Akteur entstanden, dessen Selbstverständnis der Integration des britischen Staates und der Erhaltung seiner unitarischen Form diametral entgegensteht.

17 Tatsächlich beklagen sich SNP-Aktivistinnen bereits heute über eine Anpassung ihres professionalisierten politischen Personals (MSPs), das nicht bereit sei, seine persönlichen Karriereinteressen ohne weiteres dem Ziel staatlicher Unabhängigkeit unterzuordnen. Diese Einschätzung basiert auf einer Vielzahl von Gesprächen des Autors mit SNP-Aktivistinnen und -Mitarbeiterinnen, u.a. beim SNP Parteitag 2003 in Inverness.