

I. Politische Willensbildung

Mrs Thatcher's Poodle?

Zum Verhältnis zwischen Regierung und Konservativer Fraktion, 1979-1988¹

Thomas Saalfeld

I. Einleitung

Kontrolle der Exekutive gilt als eine der wichtigsten Funktionen des britischen Unterhauses (Norton 1981: 80-145). Damit ist nicht gemeint, daß das Parlament - im Sinne der gewöhnlich Montesquieu zugeschriebenen "klassischen" Gewaltenteilungslehre - der Regierung als Vertretung des Volkes unabhängig gegenüberstünde. Mit der Demokratisierung des Wahlrechts und dem daraus resultierenden Aufstieg moderner politischer Parteien hat sich seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts eine für parlamentarische Regierungssysteme charakteristische Rollenverteilung zwischen Kabinett und Mehrheitsfraktion einerseits sowie parlamentarischer Minderheit andererseits herausgebildet: Führung der aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen parlamentarischen Mehrheitspartei und das hieraus rekrutierte Kabinett verschmelzen zur Funktionseinheit, zum "efficient secret" (Bagehot 1867: 65) des "Westminster model of government" (Lijphart 1984: 1-20; Döring 1987: 15 f.). Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung hängen von der disziplinierten Unterstützung des Kabinetts durch die Mehrheitsfraktion ab. Die

¹ Philip Norton stellte Daten über die Zahl namentlicher Abstimmungen zwischen 1945 und 1974 zur Verfügung. Herbert Döring, Rolf Horst Dumke und Johannes Paulmann gaben Anstöße zur Überarbeitung einer früheren Fassung des Beitrages. Friederike Eppler unterstützte mich mit Ratschlägen zur statistischen Analyse der Daten. Ihnen allen sei an dieser Stelle gedankt.

Hinterbänkler der Regierungsseite werden durch Abstimmungsdisziplin und Loyalität gegenüber ihrer Führung zur "Verlängerung der Regierung in das Parlament" (Ritter 1973: 80). Der Premierminister kontrolliert durch Patronagemacht und Auflösungsrecht die geschlossen auftretende Mehrheitsfraktion und somit das Unterhaus insgesamt (Fraenkel 1979: 167). Dadurch wird parlamentarische Kontrolle nicht aufgehoben. Sie kann einerseits in Form öffentlichkeits- und damit wahlwirksamer Kritik durch die oppositionelle Parlamentsminderheit und andererseits durch Einflußnahme der Mehrheitsfraktion auf die Politik der Regierung erfolgen (Stadler 1984: 41-118). Sollen diese beiden, einander ergänzenden Formen parlamentarischer Kontrolle wirksam werden, müssen wenigstens drei Bedingungen erfüllt sein: Erstens muß die Opposition eine glaubwürdige Regierungsalternative darstellen und potentiell in der Lage sein, die herrschende Mehrheit bei den nächsten Wahlen abzulösen. Denn wenn die Regierung nicht befürchten muß, bei den nächsten Wahlen von der Macht verdrängt zu werden, bleibt die Kritik der Opposition folgenlos. Zweitens dürfen sich die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion nicht bedingungslos den Wünschen der Regierung unterwerfen. Vielmehr müssen sie bereit sein, diejenigen Einflußmöglichkeiten auszuschöpfen, welche sich aus der Abhängigkeit der Regierung von der Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit ergeben. Im Konfliktfall müssen Abgeordnete der Regierungsseite bereit sein, abweichende Vorstellungen auch gegen die Position der Regierung aufrechtzuerhalten. Drittens muß die Regierung bei Gegensätzen innerhalb ihrer Fraktion kompromißbereit sein. Angesichts der seit Beginn der 1980er Jahre anhaltenden Schwäche der Oppositionsparteien hängt die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle gegenwärtig in hohem Maße von der Erfüllung der beiden letztgenannten Bedingungen ab. Es ist daher zu fragen: Kann die Konservative Fraktion unter Margaret Thatcher die Rolle eines "watchdog" ausfüllen oder fungiert sie - im Sinne des berühmten Wortes von Lloyd George² - nur als dressierter Pudel, dessen Funktion sich in bissigen Angriffen auf die parlamentarische Opposition erschöpft?

Um diese Frage zu beantworten, soll zunächst beschrieben werden, in welchem Ausmaß Konservative Abgeordnete zwischen 1945 und 1988 bereit waren, ihre abweichende

² Lloyd George bezog diese Metapher auf das Oberhaus, das er 1907 in einer Plenardebatte des House of Commons als "Mr Balfour's poodle" charakterisierte.

Position durch entsprechendes Stimmverhalten im Plenum des Unterhauses zum Ausdruck zu bringen. Der Schwerpunkt wird dabei auf der Regierungszeit Thatchers liegen. Im zweiten Abschnitt soll die qualitative Bedeutung der beobachteten Zunahme abweichenden Stimmverhaltens seit 1966 diskutiert werden, um abschließend ihre wichtigsten Ursachen und sowie die Folgen für die parlamentarische Kontrollfunktion zu erörtern.

II. Von symbolischem Protest zur Meuterei

1. Dissens in der Konservativen Fraktion 1945 bis 1979

Zwischen 1945 und 1970 war das Abstimmungsverhalten beider großer Parlamentsfraktionen im britischen Unterhaus sowohl im internationalen als auch im historischen Vergleich durch bemerkenswerte Geschlossenheit gekennzeichnet (Ozbudun 1970: 310-321; Rose 1986: 29). Nur selten fanden kleinere Hinterbänklerrevolten statt. Sie blieben meist auf vereinzelt Abgeordnete beschränkt. Hinterbänkler der Regierungsfraktion, die ihre Unzufriedenheit mit der Politik des Kabinetts in parlamentarischen Abstimmungen offen zum Ausdruck bringen wollten, wagten es in der Regel nur dann, die Fraktionsdisziplin zu durchbrechen, wenn die Regierungsmehrheit im Plenum nicht gefährdet war oder wenn es sich um politisch wenig brisante Änderungsanträge handelte (Finer 1980: 27). Revolten hatten daher meist nur warnenden Charakter. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Zahl größerer Hinterbänkler-Revolten auf Konservativer Seite zwischen 1945 und 1987. Um kleinere Abweichungen auszuschließen, wurden nur solche namentlichen Abstimmungen ("divisions") gezählt, bei denen die Zahl der rebellierenden Abgeordneten mindestens fünf Prozent der nominellen Fraktionsstärke ausmachte. Als Rebellen wurden nur diejenigen Abgeordneten gewertet, die gegen die Mehrheit ihrer Fraktion und den Willen ihrer Führung stimmten. Zwar äußert sich Dissens häufig auch in unentschuldigtem Fernbleiben von Abstimmungen, doch ist die Zahl derartiger Enthaltungen in der Regel nicht exakt zu ermitteln. Sie wurden deshalb nicht in die Betrachtung einbezogen.

Tabelle 1: Namentliche Abstimmungen im britischen Unterhaus, bei denen mindestens 5 Prozent der Konservativen Abgeordneten von der Fraktionslinie abwichen (1945-1987)

Wahlperiode	Stärke der Konservativen Fraktion ^a (in Klammern: 5%)	Anzahl namentlicher Abstimmungen	Abstimmungen mit mindestens 5% Abweichungen (n)	(%) ^b	Abstimmungen niedriger konservativer Regierungen im Plenum (n)
1945-50	213 (11)	1265	7		0.6% -
1950-51	298 (15)	235	0		0.0% -
1951-55	321 (16)	774	2	0.3%	0
1955-59	344 (17)	861	1		0.1% 0
1959-64	365 (18)	1017	4	0.4%	0
1964-66	304 (15)	315	1		0.3% -
1966-70	253 (13)	1292	17	1.3%	-
1970-74	330 (17)	1101	12		1.1% 6
1974 (Feb.)	297 (15)	111	6		5.4% -
1974-79	277 (14)	1505	55		3.7% -
1979-83	339 (17)	1295	3	0.2%	1
1983-87	397 (20)	1263	14		1.1% 4

^a Zu Beginn der jeweiligen Wahlperiode

^b Anteil an der Gesamtzahl aller namentlichen Abstimmungen ("divisions")

Quellen: Für den Zeitraum von 1945-79 berechnet nach Norton (1975; 1980); für den Zeitraum 1979-87 berechnet nach Parliamentary Debates (Hansard), Vth series, vol. 967 (1979) - vol. 1000 (1980), Vth series, vol. 1 (1981) - vol. 116 (1987). Die Zahl namentlicher Abstimmungen zwischen 1945 und 1974 stellte Philip Norton zur Verfügung.

Im Abstimmungsverhalten Konservativer Hinterbänker bildet die Legislaturperiode 1966-70 eine Zäsur. In dieser Wahlperiode stieg die Zahl größerer Revolten - also nach unserer Definition solcher, an denen sich mindestens fünf Prozent der Konservativen Abgeordneten beteiligten - auf 17. Dieser Wert ist höher als die Summe aller vergleichbar großen Konservativen Revolten zwischen 1945 und 1966. In der Legislaturperiode 1970-74, als sich die Partei unter Premierminister Edward Heath in der Regierungsverantwortung befand, ereigneten sich insgesamt 12 solcher Rebellionen. Der Höhepunkt innerfraktionellen Dissenses liegt in der Legislaturperiode 1974-79, als die Konservativen in der Opposition waren. Während dieser Wahlperiode verstießen bei 55 namentlichen Abstimmungen mindestens fünf Prozent der Konservativen Hinterbänker gegen die Fraktionsdisziplin. Eine vergleichbare Entwicklung offenen innerfraktionellen Dissenses

ist auch für die Labour Party zu beobachten, wobei auch hier der Schwerpunkt in den beiden Parlamenten von 1974-79 liegt. Auf Seiten der Labour Party befand sich das Konfliktniveau in dieser Periode sogar noch deutlich über dem der Konservativen. Dies ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrages (Norton 1975; 1978; 1980).

Abweichendes Stimmverhalten der Hinterbänker auf Regierungsseite erhält eine besondere Qualität, wenn es zum Scheitern von Regierungsvorlagen führt. Zwischen 1945 und 1970 wurde keine Vorlage des Kabinetts durch opponierende Hinterbänker der Mehrheitspartei im Plenum zu Fall gebracht. Zwischen 1970 und 1979 lag die Zahl derartiger Niederlagen bei insgesamt 29. Davon entfielen 6 auf die Amtsperiode von Premierminister Edward Heath (1970-74) (Norton 1985: 22-27). Darüber hinaus erlitt die Regierung Heath insgesamt 24 Abstimmungsniederlagen in der Ausschußphase des legislativen Prozesses ("standing committees"), ein Wert der höher war als für die drei vorausgegangenen Legislaturperioden zwischen 1959 und 1970 zusammengenommen. Seit der Ära Heath konnte die Konservative Führung nicht mehr mit dem vorbehaltlosen Gehorsam ihrer Fraktion rechnen (Schwarz 1980: 28; Norton 1985: 27 f.).

2. 1979-1988: Rückkehr in den "eisernen Käfig" der Fraktionsdisziplin?

Obwohl die Legislaturperiode 1974-79 den vorläufigen Höhepunkt der sogenannten "cross-voting explosion" (Beer 1982a: 180) darstellte, erfolgte mit dem Amtsantritt Margaret Thatchers als Premierministerin keine vollständige Restauration der rigorosen Fraktionsdisziplin der 1950er Jahre. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen systematische, in ihrer Qualität den Arbeiten über die 1970er Jahre vergleichbaren, Analysen zum Ausmaß der Abstimmungskohäsion während der Legislaturperioden 1979-83 und 1983-87 noch nicht vor. Durch Auswertung von Parlamentsprotokollen, politikwissenschaftlichen Fallstudien, Erinnerungen beteiligter Akteure und der Tagespresse ergab sich jedoch, daß auch seit dem Amtsantritt Thatchers im Mai 1979 zahlreiche Revolten Konservativer Hinterbänker stattgefunden haben. Der Prozentsatz namentlicher Abstimmungen, die der Fraktionsdisziplin unterlagen und bei denen es zu größeren Abweichungen kam, befand sich auf einem Niveau über dem der 1950er und 1960er Jahre aber unter dem der späten 1970er

Jahre. Trotz ihres Bemühens, die Zahl der Hinterbänklerrevolten nach der konfliktreichen Legislaturperiode von 1974-79 einzudämmen, mußte die Regierung Thatcher zwischen Mai 1979 und Mai 1987 17 schwere Revolten hinnehmen, an denen sich jeweils mehr als 5 Prozent der Konservativen Fraktion beteiligten (Tabelle 1); in 9 dieser Abstimmungen rebellierten über 10 Prozent der Tory-Hinterbänkler. Bedenkt man, daß über 100 Abgeordnete der Fraktion direkt in die Regierungsverantwortung eingebunden waren und sich zusätzlich zahlreiche Hinterbänkler durch Fernbleiben der Stimme enthielten, wird die Schwere dieser Revolten deutlich. Im Verlauf der Regierungszeit Thatchers nahmen die Abweichungen zu. Äußerte sich Konservativer Dissens während der Legislaturperiode 1979-83 noch vorwiegend durch Fernbleiben von Abstimmungen ("abstentions"), stieg die Zahl größerer Rebellionen mit mindestens fünf Prozent Beteiligung in der Legislaturperiode 1983-87 auf 14. Damit erreichte die Konservative Fraktion wieder das Konfliktniveau der Ära Heath. Der Anstieg schwerer Revolten in der Wahlperiode 1983-87 mag in Teilen auf die große Mehrheit der Regierung gegenüber den Oppositionsparteien zurückzuführen sein. Es ist jedoch bemerkenswert, daß ihre Zahl deutlich über vergleichbaren Werten im Zeitraum von 1955 bis 1965 lag, als die Konservativen ebenfalls über sichere parlamentarische Mehrheiten verfügten. Auch zu Beginn ihrer dritten Amtsperiode ist Margaret Thatcher mit Widerstand in den eigenen Reihen konfrontiert. Dies wurde 1988 in den bedrohlichen Revolten zur Reform des "Official Secrets Act", zu den Einsparungsvorschlägen im Gesundheitswesen und zur Einführung einer Gemeindesteuer (poll tax) deutlich.

Die Revolten ereigneten sich teilweise im Zusammenhang mit wichtigen Gesetzesvorhaben. Zwischen 1979 und 1983 rebellierten Konservative Hinterbänkler unter anderem gegen Thatchers Gewerkschafts- und Einwanderungspolitik sowie die Reform des Kommunalverwaltungssystems. Auch in Margaret Thatchers zweiter Amtsperiode beschränkten sich die Rebellionen gegen ihre Politik nicht auf unwichtige Vorlagen. Dies wird deutlich, wenn man sich die gegen den Willen der Premierministerin durchgesetzte Wahl Bernard Weatherills zum "Speaker" (1983), den erfolgreichen Widerstand Konservativer Abgeordneter in der Frage der Anhebung der Abgeordnetendiäten oder die Revolten gegen Kürzungen des Wohngeldes, der kommunalen Finanzen, der Beiträge zur EG sowie der Zuschüsse zur Finanzierung des Universitätssystems vergegenwärtigt (Kava-

nagh 1987: 267).

Ihre große Mehrheit bewahrte die Konservative Regierung unter Margaret Thatcher auch nicht vor demütigenden Abstimmungsniederlagen im Plenum des Hauses. So brachten 51 Konservative Abgeordnete vom rechten Flügel der Partei 1982 eine Novelle zum Einwanderungsgesetz zu Fall. 1983 führten Revolten Konservativer Hinterbänkler zu zwei Regierungsniederlagen im Zusammenhang mit der Erhöhung der Diäten und Aufwandsentschädigungen für Abgeordnete. 1985 fand die Regierung keine parlamentarische Mehrheit für ihren Plan, den Londoner Flughafen Stansted auszubauen. 1986 stimmten 72 Konservative Hinterbänkler in zweiter Lesung mit der Opposition gegen den Entwurf der Regierung zur Neufassung des Ladenschlußgesetzes. Trotz ihrer nominellen Mehrheit von 140 Mandaten gegenüber der Opposition unterlag die Regierung dabei mit 14 Stimmen Differenz. Erst zum drittenmal seit 1905 (nach 1924 und 1977) scheiterte damit ein Gesetzentwurf der Regierung in zweiter Lesung, also in der Abstimmung über seine Grundsätze (Norton 1981: 86; 1987: 144). Überdies mußten während der Legislaturperiode 1979-83 mehrere wichtige Gesetzentwürfe der Regierung bereits im Vorfeld zurückgezogen werden, um erwartete Niederlagen durch rebellierende Hinterbänkler zu vermeiden (Norton 1985: 29 f.). Tabelle 2 verdeutlicht, daß dennoch der weitaus größte Teil aller von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe erfolgreich verabschiedet wurden. Hieraus auf eine Allmacht der Regierung zu schließen, wäre jedoch verfehlt. Die Regierung mußte die Unterstützung ihrer Hinterbänkler für Gesetzesvorlagen häufig mit erheblichen inhaltlichen Zugeständnissen erkaufen. In der ersten Amtsperiode Thatchers (1979-83) sind hier vor allem die Modifikation der Gewerkschaftsgesetzgebung (1980-82), der "sus laws" (1980), der Einwanderungsvorschriften (1982) sowie der Sparmaßnahmen beim Arbeitslosen- und Kindergeld zu nennen (Norton 1985: 28-36). Seit 1987 mußte die Regierung ihre ursprünglichen Entwürfe zur Einführung einer Gemeindesteuer, zu Einsparungen im Bereich des Gesundheitswesens und bei der Novellierung des "Official Secrets Act" korrigieren.

Tabelle 2: Zahl und Anteil erfolgreicher Gesetzesvorlagen der Regierung, 1945-1986

Legislaturperiode (Regierungspartei)	Zahl der eingebrachten Regierungsvorlagen	Zahl der verabschiedeten Regierungsvorlagen	Prozentanteil erfolgreicher Regierungsvorlagen
1945-50 (Lab.)	310	307	99.0
1950-51 (Lab.)	99	97	98.0
1951-54 (Con.) ^a	167	158	94.6
1955-59 (Con.)	229	223	97.4
1959-64 (Con.)	251	244	97.2
1964-65 (Lab.) ^a	66	65	98.5
1966-69 (Lab.) ^a	215	210	97.7
1970-73 (Con.) ^a	195	192	98.5
1974-78 (Lab.) ^a	260	236	90.7
1979-82 (Con.) ^a	178	173	97.2
1983-86 (Con.) ^a	160	158	98.7

Quellen: 1945-1969: Rose (1986: 12); 1970-1983: Saalfeld (1988: 75); 1983-85: Burton und Drewry (1988: 92-128); 1985-86: Read (1988: 31).

^a Wahljahre wurden nicht berücksichtigt, weil die Parlamentssession hier vorzeitig beendet wurde und daher verschiedene Gesetzentwürfe aus Zeitmangel nicht mehr verabschiedet werden konnten.

Auch seit dem Amtsantritt von Premierministerin Thatcher wurde also das im Verlauf der 1970er Jahre gewachsene Selbstbewußtsein der Hinterbänkler gegenüber der Regierung nicht geschwächt. Die im Vergleich zu den späten 1970er Jahren verringerte Zahl von Revolten in der Regierungsfraktion ist weniger auf eine Abnahme innerfraktionellen Dissenses als auf größere Sensibilität der Regierungs- und Fraktionsspitze für Widerstände in den eigenen Reihen zurückzuführen. Margaret Thatcher agiert "eher aus einer Position der Schwäche als der Stärke" (Döring 1987: 29). Innerhalb der Konservativen Fraktion verfügt die von ihr geführte Koalition aus Altkonservativen und Neoliberalen (Crewe und Searing 1988: 370) über keine eindeutige Mehrheit. Die Zahl dieser sogenannten "dries" wurde für die Legislaturperiode 1983-87 auf weniger als ein Viertel der Gesamtfraktion (80 bis 100 Mitglieder) geschätzt. Margaret Thatchers Stärke beruht zum Teil auf der zahlenmäßigen und organisatorischen Schwäche der innerfraktionellen Opposition. Die entschied-

denste Oppositionsgruppe, die "wets", konnte sich nur auf einen Kern von 40 bis 60 Abgeordneten stützen (Riddell 1985: 12). Die Mehrzahl Konservativer Abgeordneter nimmt zwischen diesen beiden Polen eine neutrale Stellung ein. Premierministerin Thatcher muß sich der Unterstützung dieser Fraktionsmehrheit, die weder mit ihrer eigenen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ideologie noch der ihrer Opponenten eindeutig identifizierbar ist, vor allem durch überzeugende Erfolge an den Wahlen versichern (Norton 1987a: 31).

Margaret Thatcher ist die Verwundbarkeit ihrer Position jederzeit bewußt geblieben. Im Unterschied zu Heath scheint sich das von ihr geführte Kabinett daher insbesondere in ihrer ersten Amtsperiode (1979-83) um ein effektives Fraktionsmanagement bemüht zu haben. Durch ständige Kontaktpflege hat die Fraktionsführung Widerstände innerhalb der Konservativen Parlamentspartei in zahlreichen Fällen frühzeitig ausgelotet und vielfach bereits im Vorfeld durch Zugeständnisse überwunden. Verglichen mit der Ära Heath scheint daher der unmittelbare politische Einfluß der Konservativen Fraktion auf die Regierung gewachsen zu sein (Norton 1985: 29; Kavanagh 1987: 268; Norton 1987a: 25). Bei einem Vergleich der Führungsstile der beiden letzten Konservativen Premierminister, Heath und Thatcher, kommt Philip Norton zu folgendem Ergebnis:

"Mr Heath was not prepared to compromise. By contrast, Mrs Thatcher and her government have been prepared to offer concessions on a number of sometimes significant issues. ... Public impressions notwithstanding, she has been careful to try to maintain her contact with backbenchers." (Norton 1985: 39)

III. Qualität des Wandels

Die beobachteten Veränderungen im Verhalten der Abgeordneten seit Beginn der 1970er Jahre sollten weder unterschätzt noch überbewertet werden. Die wichtigsten Voraussetzungen des Westminster-Modells, dessen "efficient secret" in der Verschmelzung von Kabinett und Mehrheitsfraktion besteht, sind dadurch nicht suspendiert worden. Trotz der Zunahme innerfraktionellen Dissenses wird die Fraktionsdisziplin im Regelfall vollständig

eingehalten. Selbst zwischen 1974 und 1979, auf dem Höhepunkt des Dissenses in beiden großen Fraktionen des Unterhauses, wurde die Abstimmungsdisziplin noch immer in rund 72 Prozent aller namentlichen Abstimmungen strikt befolgt; in knapp drei Vierteln aller "divisions" verstieß also kein Abgeordneter der Regierungs- oder Oppositionspartei gegen die Fraktionsdisziplin, weder durch gemeinsames Votieren mit der Gegenseite, noch durch unentschuldigtes Fernbleiben (Norton 1980: 428).

Anders als während der Periode von 1945 bis 1970 erhielt der Dissens im Verlauf der 1970er und 1980er Jahre jedoch unmittelbare politische Bedeutung. Abstimmungsniederlagen der Regierungen im Plenum und in den "standing committees" des Hauses häuften sich während der 1970er Jahre in einem Maße, daß sich mancher Beobachter in die sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurückversetzt fühlte, als die Abstimmungskohäsion vergleichsweise gering und demgemäß die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament relativ schwach war (Norton 1985: 26). Bezogen auf die Gesamtzahl aller "divisions" bleibt jedoch auch das Ausmaß der Regierungsniederlagen gering. Die Regierung Heath erlitt während ihrer gesamten Amtszeit von 1970 bis 1974 sechs Abstimmungsniederlagen im Plenum des Unterhauses. Dies sind weniger als 0,6 Prozent aller Abstimmungen, die während dieses Zeitraums stattfanden. Die 23 Abstimmungsniederlagen, welche den Regierungen Wilson und Callaghan zwischen 1974 und 1979 durch rebellierende Labour-Hinterbänkler zugefügt wurden, stellten nur 1,5 Prozent der Abstimmungen dar, die während der Legislaturperiode 1974-79 im Plenum abgehalten wurden (Rose 1986: 28).

Von einem Zusammenbruch der stark ausgeprägten Fraktionsdisziplin kann daher nicht gesprochen werden. Ist es angesichts der nach wie vor ausgeprägten Abstimmungskohäsion und der Stabilisierung unter Premierministerin Thatcher dennoch gerechtfertigt, von einem Wandel zu sprechen? Für die Annahme eines signifikanten Wandels spricht die unbestrittene quantitative Zunahme der Abweichungen. Es erfolgte nicht nur ein deutliches Anwachsen der absoluten Zahl von "divisions", in denen es zu Verletzungen der Fraktionsdisziplin kam, sondern auch eine beträchtliche Ausweitung der Anzahl beteiligter Abgeordneter (Norton 1978: 210; Norton 1980: 439; Norton 1985: 32). Es ist aber nicht nur die quantitative Zunahme von Rebellionen und Rebellen, sondern vor allem ihre neuartige Qualität und Tragweite, die den Begriff eines signifikanten Wandels rechtfertigen. Hatten

vor 1970 größere Rebellionen auf Regierungsseite meist nur dann stattgefunden, wenn die Opposition gespalten war oder sich mehrheitlich der Stimme enthielt, also die Gefahr einer Regierungsniederlage kalkulierbar gering blieb, nahmen innerfraktionelle Oppositionsgruppen seit 1970 Regierungsniederlagen in Kauf, indem sie bei Abstimmungen, die auf beiden Seiten des Hauses der Fraktionsdisziplin, ja selbst einem "three-line whip"³ unterlagen, gemeinsam mit dem politischen Gegner stimmten (Norton 1985: 26; Norton 1987: 143). Dies gilt nicht nur für die "unruhigen" 1970er Jahre, sondern auch für die gesamte bisherige Ära Thatcher.

IV. Ursachen des Wandels

Im folgenden werden Hypothesen diskutiert werden, die geeignet sind, den Wandel im Verhalten von Hinterbänklern des britischen Unterhauses zu erklären. Es kann vorweggenommen werden, daß bei gegenwärtigem Kenntnisstand kein monokausaler Erklärungsansatz existiert, der dem Phänomen vollständig gerecht wird (Franklin u.a. 1986: 155 f.). Vielmehr muß vom Zusammenwirken mehrerer situativer und langfristiger Faktoren ausgegangen werden, die im folgenden kurz dargestellt und diskutiert werden sollen. Um Mißverständnisse zu vermeiden: Es ist nicht Ziel dieses Abschnittes, die Ursachen innerfraktioneller Konflikte zu erklären. Für beide britischen Großparteien können wir die Existenz innerer Gegensätze voraussetzen (Rose 1976: 312-328). Unsere Frage lautet vielmehr: Haben wir es seit Ende der 1960er Jahre mit mehr oder qualitativ andersartigen, d. h. schwerer lösbaren inneren Konflikten der großen britischen Parteien zu tun? Oder ist es quantitativ und qualitativ bei einem vergleichbaren Konfliktniveau geblieben? Welche Faktoren erklären dann die geringere Abstimmungskohäsion? Hat sich die Fähigkeit der Fraktionen zum internen Konfliktausgleich verringert? Sind die Parteiführungen mit einer neuen, soziologisch unterscheidbaren Generation von Abgeordneten konfrontiert, die sich

³ Die Dringlichkeit eines Gesetzesantrages und der Grad der erwarteten Abstimmungsdisziplin wird durch Unterstreichung des Titels eines Antrages auf dem wöchentlichen Zirkular der Fraktionsführung kenntlich gemacht. Ist ein Antrag dreimal unterstrichen ("three-line whip") ist von den Hinterbänklern strikteste Fraktionsdisziplin gefordert.

- anders als ihre Vorgänger - nicht mehr bedingungslos der Fraktionsdisziplin unterordnen?

Kurzfristige, politisch-situative Faktoren tragen durchaus zum Verständnis der spektakulären Zunahme innerfraktionellen Dissenses zwischen 1970 und 1979 bei. So wurden häufig die besonderen politische Probleme der 1970er Jahre und ihre Auswirkungen auf den Konsens innerhalb der britischen Parteien zur Erklärung angeführt. Während der 1970er Jahre - so wird argumentiert - hätten neuartige politische Streitfragen die beiden großen Parteien in sich gespalten. Hierzu zählten die Frage eines britischen Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft - ein Problem, zu dem die Konservativen bis heute keine einheitliche Position gefunden haben -, die Haltung Großbritanniens zu den ethnischen Problemen Rhodesiens und Südafrikas, der Dezentralisierung (devolution) und des verstärkten Zustroms außereuropäischer Einwanderer (Schwarz 1980: 34). In der Tat betrafen 13 der 17 größeren Revolten Konservativer Hinterbänkler während der Legislaturperiode 1966-70 und 7 der 12 Revolten Konservativer Abgeordneter zwischen 1970 und 1974 die oben aufgezählten Streitfragen. Für die Legislaturperiode 1974-79 können noch 22 der 55 größeren Konservativen Hinterbänkler-Revolten diesen Themenbereichen zugeordnet werden. Der Rest von 33 Revolten erstreckte sich auf eine große Bandbreite politischer Materien. Für die Amtszeit Margaret Thatchers als Regierungschefin können dagegen keine Streitfragen von überragender Bedeutung ausgemacht werden. Die Hinterbänkler-Revolten zwischen 1979 und 1987 bezogen sich auf ihr gesamtes Regierungsprogramm, wenngleich 7 der 17 in Tabelle 1 ausgewiesenen großen Rebellionen im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Erhöhung der Diäten und Aufwandsentschädigungen von Abgeordneten erfolgten (Norton 1975; 1978; Kavanagh 1987).

Unzufriedenheit über die wirtschaftliche Misere Großbritanniens, so eine weitere Hypothese, hätte ebenfalls zu schwindendem Vertrauen der Hinterbänkler in die Problemlösungskompetenz der Regierung beigetragen; die bis dahin ausgeprägte Fraktionsdisziplin sei wegen des hieraus resultierenden Autoritätsverlusts der Regierung nicht mehr aufrechtzuerhalten gewesen (Rose 1986: 32 f.). In der Tat ist eine gewisse Synchronität wirtschaftlicher Rezessionserscheinungen und Zunahme innerfraktionellen Dissenses seit der zweiten Hälfte der 1960er Jahre beobachtbar. Auch unter Margaret Thatcher

scheint das Vertrauen in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Regierung in der öffentlichen Meinung nicht allzu hoch gewesen zu sein (Jowell, Witherspoon und Brook 1987: 175 f.; Butler und Kavanagh 1988: 19). Allerdings konnte ein direkter Zusammenhang zwischen geringem öffentlichem Vertrauen in die wirtschaftspolitische Kompetenz der Regierung und Zunahme innerfraktionellen Dissenses empirisch nie nachgewiesen werden. Die Mehrzahl größerer Hinterbänklerrevolten vor 1979 bezog sich nicht auf Fragen der Wirtschaftspolitik. Erst mit dem Amtsantritt von Premierministerin Thatcher traten bei den Konservativen wirtschaftspolitische Streitfragen deutlicher in den Vordergrund. Es scheint daher nicht gerechtfertigt, Erklärungen ausschließlich in der Unzufriedenheit von Abgeordneten mit der Wirtschaftslage zu suchen.

Auch die zunehmende innerparteiliche Gruppenbildung wird ins Feld geführt, um das häufigere Umschlagen fraktionsinterner Gegensätze in offene Rebellion zu erklären (Kavanagh 1987: 268). Dieser Hypothese liegt nicht die Überlegung zugrunde, daß Gruppenbildung die Entstehung innerfraktioneller Gegensätze erklären könnte; Gruppenbildung selbst ist nur ein Korrelat solcher Gegensätze. Es kann aber behauptet werden, daß die organisatorische Verfestigung von Oppositionsgruppen innerhalb der Fraktion dazu beiträgt, latent existierende Gegensätze zu manifesten zu transformieren. Als Mitglieder einer Oppositionsgruppe können Rebellen weniger leicht isoliert und mit Sanktionen belegt werden als einzeln auftretende Abweicher. In der Tat ist für die Konservative Partei ein zunehmender Organisationsgrad innerparteilicher Gruppierungen nachweisbar. Während bis Mitte der 1970er Jahre überwiegend lose organisierte ad-hoc-Gruppen beobachtet wurden, die sich zu spezifischen politischen Streitfragen bildeten und rasch wieder zerfielen (Rose 1976: 317 f.), verfestigten sich unter der polarisierenden Führerschaft von Heath und Thatcher bis dahin bestehende, kaum organisierte Strömungen ("tendencies") zu organisierten Oppositionsgruppen, die regelmäßig gegen die Parteiführung auftraten (Rose 1976: 312-328; Norton 1978: 244-254). Besonders die 1964 gegründete, rechtskonservative "92 Group" entwickelte sich zu einer mitgliederstarken und gewichtigen Gruppierung mit regelmäßigen Treffen, einem gewählten Vorstand und Vorsitzenden (Brand 1989: 155 f.). Die Wahl der Außenseiterin Margaret Thatcher zur Konservativen Parteiführerin (1975) wirkte als Katalysator innerparteilicher Gruppenbildung auf dem "linken" Parteiflügel. Viele der Wunden, die mit der Ablösung Edward

Heaths verbunden waren, sind bis heute nicht verheilt. Heath und seine Anhänger, die Wirtschaftspolitik und Führungsstil der Premierministerin nach wie vor kritisch gegenüberstehen, wurden nach dem Amtsantritt Thatchers schrittweise entmachtet; prominente Repräsentanten dieses Parteiflügels, der "wets", verloren zwischen 1981 und 1984 ihre Positionen im Kabinett und mußten Gefolgsleuten der Premierministerin weichen. Auf den Hinterbänken der Konservativen Fraktion bildeten sie seither eine Oppositionsgruppe, die ihre abweichende Haltung regelmäßig zum Ausdruck bringt. 1985 haben sich diese Abgeordneten auf Initiative Francis Pym's lose in der etwa dreißig Mitglieder umfassenden "Centre Forward Group" organisiert, ohne sich allerdings dadurch zu einem gewichtigen Machtfaktor innerhalb der Fraktion aufschwingen zu können. Die weitaus stärkste innerfraktionelle Gruppierung bleibt die "92 Group". Sie vereinigte im Parlament von 1983-87 immerhin 80 Mitglieder (21 Prozent der Fraktion) und ist der Premierministerin politisch eng verbunden (Brand 1989: 151-157). Zweifellos trägt der zunehmende Faktionalismus innerhalb der Konservativen Fraktion zur Erklärung vieler Revolten gegen die Regierungen Heath und Thatcher bei. War es unter Heath noch mehr der außenpolitisch rechtskonservative Flügel (u.a. die "92 group"), der häufig die Fraktionsdisziplin durchbrach, hat sich die Regierung Thatcher mit einem festen Kern von "wets" auseinandergesetzt, der sich an mehreren Revolten seit 1979 beteiligte (Norton 1978: 244-254; Kavanagh 1987: 268). Die 17 großen Hinterbänklerrevolten zwischen 1979 und 1987 gingen freilich weit über den Kreis der organisierten "wets" hinaus. Das Argument zunehmender innerfraktioneller Gruppenbildung reicht daher weder aus, um die Ursachen des langfristig gestiegenen Konfliktniveaus noch um das Ausmaß des Widerstandes gegen die Politik Thatchers zu erklären.

Philip Norton identifizierte den Führungsstil Edward Heaths als wichtigste Ursache des Dissenses innerhalb der Konservativen Fraktion während seiner Amtszeit als Premierminister. Heath habe durch seinen ungeschickten und teilweise auch arroganten Stil dazu beigetragen, daß sich aus allgemeiner Unzufriedenheit offene Rebellion entwickeln konnte. Die Verärgerung über die in Konservativen Reihen empfundene politische Unnachgiebigkeit Heaths, seinen wirtschaftspolitischen "u-turn" von 1972/73 und seine Unwilligkeit, durch Ausschöpfung seiner Patronagemacht potentielle Abweichler an sich zu binden, hätten ihm schließlich sechs Abstimmungsniederlagen im Plenum des Unter-

hauses beschert. Für die Amtszeit Heaths scheint die Variable "Führungsstil" in der Tat eine überzeugende Erklärung der Zunahme offenen innerparteilichen Oppositionsverhaltens zu bieten (Norton 1978: 221-244). Die Entwicklung unter Margaret Thatcher wird ebenfalls als Beleg für die Richtigkeit dieser These angesehen. Anders als Heath habe Premierministerin Thatcher entstehenden Unmut innerhalb der Konservativen Fraktion vor allem in ihrer ersten Amtsperiode (1979-83) frühzeitig wahrgenommen und notfalls durch Zugeständnisse gebändigt (Norton 1985: 39; Döring 1987: 29; Kavanagh 1987: 268). In ihrer zweiten Amtsperiode scheinen die Kontakte der Premierministerin zu ihrer Fraktion nicht mehr in gleicher Intensität aufrechterhalten worden zu sein (Norton 1987a: 25). Auch in Thatchers Personalpolitik, einem wesentlichen Führungsinstrument des Premierministers, werden Veränderungen deutlich. Während ihr erstes Kabinett dem Stärkeverhältnis dominierender innerparteilicher Strömungen noch annähernd gerecht wurde, stärkte der sukzessive Ausschluss prominenter "wets" wie James Prior oder Francis Pym die innerfraktionelle Opposition auf den Konservativen Hinterbänken. Änderungen im Führungsstil könnten daher durchaus zum Verständnis des Anstieges innerfraktionellen Dissenses zwischen 1983 und 1987 beitragen. Allerdings kann auch die Führungsstil-Hypothese nicht völlig überzeugen. Die Anzahl größerer Revolten, also - nach unserer Definition - solcher Abstimmungen, bei denen mindestens fünf Prozent der Konservativen Fraktion mit der Labour Party stimmten, nahmen unmittelbar nach Ablösung Heaths durch Margaret Thatcher deutlich zu. 51 der 55 Konservativen Hinterbänkler-Revolten während der Legislaturperiode 1974-79 fanden unter der Führung Thatchers statt (berechnet nach Norton 1980). Auch nach ihrer Regierungsübernahme im Mai 1979 blieb die Häufigkeit größerer Revolten deutlich über dem der 1950er und frühen 1960er Jahre. Die Frage nach den Ursachen des längerfristig zunehmenden innerfraktionellen Dissenses kann also auch mit dieser Hypothese nicht angemessen beantwortet werden. Darüber hinaus kann auch das weit dramatischere Abbröckeln der Fraktionsdisziplin in der Parliamentary Labour Party zwischen 1974 und 1979 mit diesem Argument nicht erklärt werden. Das Anwachsen innerfraktionellen Dissenses in beiden großen Fraktionen des Unterhauses während der 1970er Jahre und die Langfristigkeit dieser Entwicklung lassen den Erklärungswert situativer oder parteibezogener Faktoren insgesamt unbefriedigend erscheinen (Franklin u.a. 1987: 154).

Eine weitere Erklärung zielt auf die Tatsache ab, daß im Verlauf der 1970er Jahre zwei grundlegende Konventionalregeln des Westminster-Modells "ins Reich der konstitutionellen Mythologie" (Döring 1987: 26) verbannt worden seien. Zum einen hätten Heath, Wilson und Callaghan Abstimmungsniederlagen in zentralen Punkten ihres Regierungsprogramms nicht mehr als zwingenden Rücktrittsgrund betrachtet. Vielmehr habe sich seit der Regierungszeit Heaths die Auffassung durchgesetzt, daß der Premierminister, abgesehen von einem erfolgreichen Mißtrauensantrag des Unterhauses, nur bei solchen Abstimmungsniederlagen zurücktreten müsse, die explizit mit der Vertrauensfrage verbunden worden seien. Zum anderen sei die Ansicht, daß Mißachtung eines "three-line whip" zum Ende der politischen Karriere führe, obsolet geworden, weil zahlreiche Rebellen später Kabinettsrang erhalten hätten (Döring 1987: 26). Dieser Wandel der parlamentarischen Praxis unter Heath, Wilson und Callaghan habe es Hinterbänklern der Regierungsseite erleichtert, durch offene Opposition Abstimmungsniederlagen der amtierenden Regierung in Kauf zu nehmen, denn das Risiko einer vorzeitigen Parlamentsauflösung oder der Verweigerung einer erneuten Aufstellung abweichender Abgeordneter erschienen geringer denn je (Beer 1982a: 190f.). Zumindest gegen das Argument der unwirksam gewordenen Rücktrittsdrohung ist einzuwenden, daß sie immer nur für die Regierungspartei Anreize zur Disziplin bietet. Die uns vorliegenden Daten zeigen jedoch, daß die Zahl größerer Revolten in beiden Parteien über dem Niveau der 1950er und frühen 1960er Jahre lag, und zwar unabhängig davon, ob die Parteien in Regierungsverantwortung oder Opposition waren (Franklin u.a. 1986: 146).

Um die Langfristigkeit der Veränderungen auf beiden Seiten des Hauses zu erklären, wurden auch parlamentssoziologische Hypothesen in die Diskussion eingeführt. So wurde behauptet, daß sich die soziale Zusammensetzung des Unterhauses ab 1964 wesentlich verändert habe. Unter denjenigen Parlamentariern, die seit Mitte der 1960er Jahre in das Unterhaus eingezogen seien, befänden sich mehr junge, gebildete und vor allem professionelle Politiker als unter ihren Vorgängern (Mellors 1978). In verschiedenen quantitativen Untersuchungen fand sich allerdings nur schwache Bestätigung für die Hypothese, die vermehrten Revolten seien vor allem durch diesen Zustrom einer neuen, selbstbewußteren Generation von Politikern ausgelöst worden (Schwarz 1980: 31f.; Franklin u.a. 1986: 150-152).

John E. Schwarz und Geoffrey Lambert entwickelten ein umfassendes, weitgehend an der Wert-Erwartungstheorie orientiertes Modell zur Analyse der soziologischen Bestimmungsgründe loyalen bzw. abweichenden Stimmverhaltens. Sie gehen davon aus, daß legislatives Handeln (a) aus dem Eigeninteresse der Abgeordneten (b) den Erwartungen ihrer Umwelt, d. h. in erster Linie ihrer Parteiführung und (c) aus ihrer gefühlsmäßigen Parteibindung, ihrer "natürlichen" Übereinstimmung mit den Zielen ihrer Partei, erklärt werden könne (Schwarz und Lambert 1972: 66). Die Interessen eines Abgeordneten beständen vor allem in der Sicherung seiner Wiederaufstellung als Parlamentskandidat bzw. seiner Wiederwahl und seinem weiteren Fortkommen in Parlament und Regierung. Diese Annahmen wurden durch empirische Untersuchungen zu den Rollenorientierungen britischer Parlamentarier weitgehend bestätigt. Donald D. Searings Interviews mit Abgeordneten des britischen Unterhauses ergaben, daß in den frühen 1970er Jahren drei parlamentarische Rollenorientierungen dominierten: Etwa 40 Prozent der befragten Abgeordneten wurden als Parteilyalisten, rund ein Viertel als politische Karrieristen und ein ähnlich großer Anteil als wahlkreisorientierte Abgeordnete klassifiziert (Searing 1985: 353). Von den genannten, durch empirische Untersuchungen weitgehend bestätigten, Interessenlagen der Abgeordneten leiten Schwarz und Lambert Hypothesen über ihr wahrscheinliches Stimmverhalten im Plenum ab. Müsse beispielsweise ein Karrierist bei abweichendem Stimmverhalten mit verringerten parlamentarischen Aufstiegschancen rechnen, bestehe für ihn ein wirkungsmächtiger Anreiz, auch gegen seine persönliche Überzeugung mit der Fraktion zu stimmen. Der Führer oder die Führerin der Konservativen Partei entscheidet traditionell über die Besetzung aller wichtigen Partei-, Fraktions- und - je nach Mehrheitssituation im Unterhaus - Regierungsjämter (McKenzie 1964: 21, 63-66; Norton 1987a: 23). Befindet sich die Partei in der Regierung, hat der jeweilige Parteiführer mehr als 100 derartiger Positionen zu vergeben (Rose 1976: 360). Bei der Ernennung eines Abgeordneten zu Führungsfunktionen spielt seine Loyalität gegenüber der Partei in der Tat eine große Rolle (Rose 1976: 356; 1986: 17). Hieraus wurde von Schwarz und Lambert die Hypothese abgeleitet, daß sich karriereorientierte Abgeordnete durch konformeres Abstimmungsverhalten im Plenum auszeichneten als Abgeordnete, die keine politische Karriere anstreben oder deren Karrierehoffnungen bereits früher enttäuscht wurden (Schwarz und Lambert 1972: 68 f.).

Schwarz und Lambert behaupten darüber hinaus, daß der Stimmenvorsprung der Abgeordneten in ihrem Wahlkreis Einfluß auf ihre Abstimmungsloyalität habe. Die Wiederstellungschancen von Abgeordneten, die ihr Mandat einem knappen Stimmenvorsprung der Wähler in ihrem Wahlkreis verdankten, seien weniger gefährdet, als Abgeordnete, die einen sicheren Wahlkreis verträten. Dort sei eine Ablösung illoyaler Abgeordneter wahrscheinlicher. Es wird daher behauptet, daß Abgeordnete aus unsicheren Wahlkreisen - sogenannten "marginal seats" - mehr Freiheit besäßen, von der Fraktionsdisziplin abzuweichen als Abgeordnete aus sicheren Wahlkreisen, denn in "marginal seats" könnte die Ablösung amtierender Abgeordneter durch ihre Partei aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse zum Sitzverlust für die Partei führen (Schwarz und Lambert 1972: 67). Diese Argumentation wurde von Schwarz und Lambert durch Beispiele aus den 1950er Jahren belegt. Unter gegenwärtigen Bedingungen erscheinen andere Gesichtspunkte wichtiger: Durch die großen Erfolge der Konservativen Partei bei den allgemeinen Wahlen seit 1979 setzten sich in vielen ehemaligen Labour-Stammwahlkreisen Konservative Kandidaten durch, die besonders um ihre Wiederwahl fürchten müssen. Es konnte empirisch nachgewiesen werden, daß sich diese Abgeordneten stärker für die Interessen ihres Wahlkreises einsetzten als Konservative Abgeordnete aus sicheren Sitzen (Wood 1987; Norton 1987a: 33). Kann daraus geschlossen werden, daß Abgeordnete mit ungesicherten Wiederwahlschancen häufiger mit der bei Wählern jeglicher Parteipräferenz unpopulären (Crewe und Searing 1988: 376), auf Zurückdrängen des Wohlfahrtsstaates zielenden Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung Thatcher in Konflikt gerieten?

Eine dritte Variable, die nach Schwarz und Lambert konformes Abstimmungsverhalten besonders begünstigt, ist ein hohes Maß an gefühlsmäßiger Parteibindung. Starke gefühlsmäßige Übereinstimmung mit den traditionellen Werten und Normen der Partei sei Ergebnis eines Sozialisationsprozesses, dessen wichtigste Instanzen die "public schools" in Eton und Harrow sowie die Universitäten Oxford und Cambridge darstellten. Hier würden Konservative Parteigänger in ein soziales Netzwerk eingebunden, das sich durch ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl auszeichne. Von Abgeordneten, welche die oben genannten typischen Sozialisationsinstanzen durchlaufen hätten, sei daher eine stärkere gefühlsmäßige Parteibindung und damit ausgeprägtere Abstimmungsdisziplin zu erwarten

als von Abgeordneten, für die diese Bedingungen nicht zuträfen (Schwarz und Lambert 1972: 70).

Über diese Hypothesen von Schwarz und Lambert hinaus soll geprüft werden, inwieweit Veränderungen im Abstimmungsverhalten britischer Parlamentarier auf zunehmende Professionalität der MPs zurückzuführen sind. Im Verlauf der 1960er Jahre ist es hier zu einem entscheidenden Wandel gekommen. In den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten war das Selbstverständnis britischer Parlamentarier einerseits durch ihre Parteizugehörigkeit und andererseits - vor allem auf Konservativer Seite - durch das Leitbild des Amateurpolitikers geprägt, dessen Rolle sich - je nach Mehrheitssituation - vor allem darin erschöpfte, die Politik des Kabinetts im Plenum zu verteidigen oder zu kritisieren. Loyalität gegenüber der Parteiführung war das wichtigste Element im Selbstverständnis britischer Abgeordneter, Sachkompetenz war dagegen von geringerer Bedeutung (Rasmussen 1984: 27-29). Mitte der 1960er Jahre begannen immer mehr Abgeordnete ihr Mandat als Beruf anzusehen, dem sie einen Großteil ihrer Arbeitskraft widmeten (Saalfeld 1988: 50-60). Dies hat unmittelbare Konsequenzen für ihre Erwartungen und ihr Verhalten im Unterhaus: "Articulate and energetic full-time MPs are less likely to be content to be lobby-fodder loyalists." (Rose 1986: 23) Vielmehr zeichnen sich professionelle Abgeordnete dadurch aus, daß sie erstens durch Ausschußarbeit mehr Sachkunde und dadurch Einfluß auf politische Einzelentscheidungen zu gewinnen suchen, daß sie zweitens ihre Wahlkreisarbeit intensivieren und daß drittens ihr Abstimmungsverhalten im Plenum stärker als das ihrer Vorgänger der 1950er und 1960er Jahre von ihrer individuellen Bewertung anstehender Gesetzentwürfe geleitet ist (Rose 1986: 22-24; Döring 1987: 25). Wenn es zutrifft, daß sich professionelle Vollzeitparlamentarier - falls sie keine Regierungspositionen einnehmen - stärker in der Ausschußarbeit engagieren als Amateurpolitiker, die das Unterhaus als den "besten Club Londons", aber nicht als hauptberufliche Wirkungsstätte ansehen, sollte die Mitgliedschaft in den Aufsichtsausschüssen des Hauses ein brauchbarer Indikator für die Professionalität eines Abgeordneten sein. Angesichts des hohen Zeitaufwandes, den eine kontinuierliche Mitarbeit in Aufsichtsausschüssen erfordert, kann ausgeschlossen werden, daß sich Amateurpolitiker traditionellen Zuschnitts hier überdurchschnittlich engagieren. Wenn es weiter zutrifft, daß professionellere Abgeordnete Regierungsvorlagen kritischer auf ihre inhaltlichen Probleme prüfen als

amateurhafte Parteiloyalisten, sollte sich ein statistischer Zusammenhang zwischen Ausschußmitgliedschaft und abweichendem Stimmverhalten ergeben. Auch dies wird im folgenden einem Test unterzogen.

Zur Überprüfung dieser Hypothesen wurden alle namentlichen Abstimmungen der Legislaturperiode 1983-87 ausgewählt, bei denen mindestens fünf Prozent der Konservativen Fraktion gegen die Regierung stimmten. Nach Tabelle 1 sind dies vierzehn Abstimmungen, von denen allerdings nur sechs in die Analyse einbezogen wurden. Allein sieben der vierzehn Abstimmungen fanden am 19. Juli 1983 im Zusammenhang mit einem Gesetzentwurf zur Neuregelung der Diäten und Aufwandsentschädigungen für Abgeordnete statt. Von diesen Abstimmungen wurde nur die umfassendste in die Analyse einbezogen, um Verzerrungen zu vermeiden. Aus demselben Grund wurde auch nur die in zweiter Lesung erfolgte Abstimmung zur "Shops Bill" (1986), nicht aber der denselben Gesetzentwurf betreffende Oppositionsantrag zum vorangegangenen Auld-Report im Mai 1985 einbezogen. Ausgeschlossen wurde auch die Abstimmung vom 13. Juli 1983 über die Wiedereinführung der Todesstrafe. Sie unterlag nicht der Fraktionsdisziplin. Somit verblieben folgende namentlichen Abstimmungen:⁴ (1) Am 19. Juli 1983 unterstützten 68 Konservative Hinterbänkler einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf über die Erhöhung der Diäten und Aufwandsentschädigungen von Abgeordneten und Ministern;⁵ (2) 40 Tory-Abgeordnete stimmen am 2. April 1984 für einen Änderungsantrag zum Gewerkschaftsgesetz;⁶ (3) ein Oppositionsantrag, die Entscheidung über den Ausbau des

⁴ Zu Kontrollzwecken wurden die Datenanalysen auch mit der vollständigen Stichprobe aller dreizehn namentlichen Abstimmungen durchgeführt, die der Fraktionsdisziplin unterlagen. Diese vergrößerte Stichprobe bestätigte die im folgenden dargelegten Ergebnisse.

⁵ "Members' and Ministers' Pay and Allowances". Aufgrund der Revolte erlitt die Regierung eine Abstimmungsniederlage und war gezwungen, die ursprünglich vorgesehene Verschiebung der Diätenerhöhung von 1983 auf 1987 zurückzunehmen.

⁶ "Trade Union Bill". Eine Minderheit der Konservativen Fraktion beantragte, gegen den Willen der Regierung, in das Gesetz einen Absatz einzufügen, der die Abführung eines Teils des Mitgliederbeitrages an die Labour Party ("political levy") von der schriftlichen Zustimmung der Mitglieder abhängig macht ("contracting in").

Londoner Flughafens Stansted zu vertagen, fand am 30. Januar 1985 Unterstützung durch 68 Konservative Abgeordnete, während sich die Regierung angesichts einer sicher zu erwartenden Niederlage enthielt; (4) am 23. Juli 1985 schrumpfte die Regierungsmehrheit aufgrund von 47 Gegenstimmen und über 40 Enthaltungen auf Konservativer Seite auf 17 zusammen, als eine Anhebung der Bezüge von Spitzenbeamten um rund 46 Prozent beschlossen werden sollte;⁷ (5) am 20. Januar 1986 votierten 34 Konservative Abgeordnete gegen eine Regierungsvorlage zur Umverteilung des "rate support grant" zuungunsten ländlicher Gemeinden; (6) schließlich stimmten am 14. April 1986 72 Konservative Hinterbänker gegen den Gesetzentwurf zur Liberalisierung der Ladenschlußzeiten an Sonn- und Feiertagen (Shops Bill). Die Analyse beschränkt sich auf das Abstimmungsverhalten von "Hinterbänklern". Ausgeklammert wurden also Abgeordnete, die als Kabinettsminister, Minister ohne Kabinettsrang ("junior ministers"), Fraktionsgeschäftsführer oder "parliamentary private secretaries" von Ministern in die Regierungsdisziplin eingebunden waren (vgl. hierzu Rose 1976: 355).⁸ Darüber hinaus wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit Abgeordnete ausgeschlossen, die während des Untersuchungszeitraums aus dem Haus ausschieden und daher nicht an allen ausgewählten namentlichen Abstimmungen teilnahmen.⁹

Für die verbleibenden 225 Hinterbänker wurde ein Konformitätsindex berechnet, der für jeden Abgeordneten den Prozentanteil der Abstimmungen wiedergibt, bei denen er mit der Fraktionsmehrheit stimmte (Truman 1959: 326 f.). Da kein Abgeordneter an allen sechs einbezogenen Abstimmungen teilnahm und im Einzelfall nicht genau ermittelt werden kann, aus welchen Gründen oder Motiven Abgeordnete den jeweiligen Abstimmungen fernblieben, mußte zur Kontrolle ein analog konstruierter Index für abweichendes Stimmverhalten berechnet werden. Mit Hilfe dieser beiden Indices wurde die abhängige

⁷ Konkreter Anlaß der Rebellion war die Erhöhung des Gehalts des Lordkanzlers.

⁸ Der "Speaker" und sein Stellvertreter nahmen an den Abstimmungen des Hauses nicht teil und wurden deshalb ebenfalls ausgeklammert.

⁹ Der engere Untersuchungszeitraum der quantitativen Analyse ist daher nicht die gesamte Wahlperiode, sondern der Zeitraum zwischen der ersten und letzten einbezogenen namentlichen Abstimmung (19. Juli 1983 bis 14. April 1986).

Variable operationalisiert. Sie wurde mit den oben beschriebenen unabhängigen Variablen (a) Ausschußmitgliedschaft,¹⁰ (b) potentielle Karriereaussichten,¹¹ (c) Sicherheit des Sitzes¹² und (d) Art der formalen Schul- bzw. Hochschulbildung der MPs¹³ in Beziehung gesetzt.

Angesichts der Datenqualität¹⁴ schien der Einsatz einer multiplen Klassifikationsanalyse

¹⁰ Es wurde nur die Mitgliedschaft in einem der ressortbezogenen Aufsichtsausschüsse (departmental select committees), dem Rechnungsprüfungsausschuß (Public Accounts Committee), dem Ausschuß zur Überprüfung von Rechtsverordnungen (Select Committee on Statutory Instruments) und dem Ausschuß zur Überprüfung von EG-Direktiven (Select Committee on European Secondary Legislation) berücksichtigt. Mitgliedschaft in Ausschüssen, die der Selbstverwaltung des Hauses dienen, wurden nicht einbezogen, weil ihnen in der Praxis keine vergleichbare politische Rolle zukommt (zum Ausschußsystem vgl. Saalfeld 1988: 102-153).

¹¹ Die Karriereerwartungen eines Abgeordneten können nur durch Interviews genau bestimmt werden. Stattdessen mußte hier in Anlehnung an Schwarz und Lambert davon ausgegangen werden, daß vor allem solche Abgeordnete besonders hohe Karrierechancen - und erwartungen haben, die dem Unterhaus weniger als fünf Jahre angehören, ohne in eine Führungsposition in Fraktion, Partei oder Regierung aufgestiegen zu sein und die noch jünger als 50 Jahre waren. Erfahrungsgemäß haben Abgeordnete nach fünf Jahren Fraktionszugehörigkeit ohne erste Beförderung und in einem Alter von über 50 Jahren deutlich verringerte Karrierechancen (Schwarz und Lambert 1972: 69).

¹² Hier wurde die gebräuchliche Unterscheidung in "marginal" und "safe seats" gewählt. Alle Abgeordneten, die ihr Mandat mit einem Vorsprung von höchstens 10 Prozent der abgegebenen Stimmen vor dem zweitplazierten Bewerber errangen, wurden als Inhaber von "marginal seats" eingestuft. Abgeordnete, die ihr Mandat mit mehr als 10 Prozent vor dem nächstplazierten Bewerber errangen, wurden als Inhaber eines sicheren Sitzes gewertet (Times Guide to the House of Commons 1987: 280).

¹³ Hier wurde eine Schulausbildung in Eton oder Harrow sowie ein Universitätsstudium in Oxford oder Cambridge als "traditionelle" Erziehung, alle anderen Ausbildungsgänge wurden als "untypische" Bildungsgänge gewertet.

¹⁴ Die abhängige Variable hat Intervallskalenniveau, die unabhängigen Variablen sind dagegen nur auf Nominalskalenniveau vercodet.

(Andrews u.a. 1973) angezeigt.¹⁵ Dieses Verfahren hat sich in der statistischen Analyse parlamentarischen Verhaltens bewährt (Best 1985) und bietet uns folgende Informationen:

1. Durchschnittswerte für die Ausprägung der abhängigen Variablen geben an, wie "konform" oder "abweichend" einzelne Gruppen von Abgeordneten im Durchschnitt abstimmen.
2. ETA-Werte zeigen an, wie stark der statistische Zusammenhang zwischen einzelnen Merkmalen der unabhängigen Variablen mit der abhängigen Variablen ist. Diese Koeffizienten geben uns beispielsweise darüber Auskunft, wie groß der Effekt der Variablen "Sicherheit des Sitzes" im Vergleich zur Variablen "Ausschußmitgliedschaft" ist.
3. "Bereinigte" Durchschnittswerte für Konformitäts- und Abweichungsindex zeigen an, welche Werte die Abgeordneten verschiedener Kategorien im Durchschnitt haben, wenn wir die Effekte der Interaktionen einer unabhängigen Variablen mit allen anderen unabhängigen Variablen kontrollieren (Multikollinearität). Soziale Merkmale von Abgeordneten variieren nicht unabhängig voneinander. Zum Beispiel haben Konservative mit traditioneller Schul- und Hochschulbildung in einer der klassischen Eliteinstitutionen überdurchschnittliche Karrierechancen. Wollen wir den "Nettoeffekt" einer Variablen wie "Bildungsgang" bestimmen, ist es erforderlich, die Daten um solche Interaktionen zu bereinigen.
4. BETA-Werte, die um Interaktionen bereinigten ETA-Werte, messen den Effekt eines Merkmals, nachdem die Effekte aller anderen unabhängigen Variablen kontrolliert sind.

¹⁵ Es wurden weit umfangreichere Datenanalysen durchgeführt, die hier nicht im einzelnen dokumentiert werden können. Hierzu zählen χ^2 -Tests, t-tests und multiple schrittweise Regressionen, bei denen die unabhängigen Variablen als "dummy"-Variablen recodet wurden. Diese Analysen bestätigten weitgehend die hier vorgelegten Ergebnisse.

5. R^2 gibt an, wie groß der Beitrag aller von uns in einem Modell verbundenen unabhängigen Variablen ist, wenn wir bei Abgeordneten Neigung zu Konformität bzw. Abweichungen im Abstimmungsverhalten erklären wollen.

Tabelle 3: Zusammenhang zwischen individuellen Merkmalen und Abstimmungsdisziplin bei Konservativen Abgeordneten des britischen Unterhauses (1983-1986): Multiple Klassifikationsanalyse

Unabhängige Variablen: Karrierechancen, Sicherheit des Sitzes, Schul- und Hochschulbildung und Ausschußmitgliedschaft		Abhängige Variable: Konformes Abstimmungsverhalten		
	Zahl der Abgeordneten	Durchschnittliche Konformität	ETA Durchschnittliche Konformität (bereinigt)	BETA Durchschnittliche Konformität (bereinigt)
Rel. gute Karrierechancen	74	.43	.42	
Rel. schlechte Karrierechancen	149	.44	.02	.08
Sicherer Sitz	171	.42	.42	
Unsicherer Sitz	52	.49	.15	.19
Typischer Bildungsgang	96	.45	.45	
Untypischer Bildungsgang	127	.43	.06	.07
Ausschußmitgliedschaft	109	.43	.43	
keine Ausschlußmitgliedschaft	114	.44	.02	.00

R² = .04 Gesamtdurchschnitt der abhängigen Variablen = .44 N = 223

Tabelle 4: Zusammenhang zwischen individuellen Merkmalen und Abstimmungsdisziplin bei Konservativen Abgeordneten des britischen Unterhauses (1983-1986): Multiple Klassifikationsanalyse

Unabhängige Variablen: Karrierechancen, Sicherheit des Sitzes, Schul- und Hochschulbildung und Ausschußmitgliedschaft
Abhängige Variable: Abweichendes Abstimmungsverhalten

	Zahl der Abgeordneten	Durchschnittliche Konformität	ETA Durchschnittliche Konformität (bereinigt)	BETA Durchschnittliche Konformität
Rel. gute Karrierechancen	74	.24	.24	.24
Rel. schlechte Karrierechancen	149	.19	.14	.17
Sicherer Sitz	171	.21		.22
Unsicherer Sitz	52	.20	.01	.19
Typischer Bildungsgang	96	.20		.20
Untypischer Bildungsgang	127	.21	.02	.21
Ausschußmitgliedschaft	109	.21		.21
Keine Ausschlußmitgliedschaft	114	.20	.05	.20

$R^2 = .03$ Gesamtdurchschnitt der abhängigen Variablen = .21 N = 223

Die Ergebnisse der Analyse sind in den Tabellen 3 und 4 zusammengefaßt. Der durchschnittliche Abgeordnete verhielt sich bei knapp der Hälfte der sechs namentlichen Abstimmungen (44 Prozent) konform und stimmte bei über einem Fünftel (21 Prozent) gegen die Fraktionslinie. Diese Werte sind nicht repräsentativ, denn unsere Stichprobe besteht - um genügend Variation im Bereich der abhängigen Variablen zu erhalten - aus denjenigen Abstimmungen mit den stärksten Abweichungen. Für beide abhängigen Variablen bietet das zugrundegelegte Modell nur geringe Erklärungskraft. Bei konformem Stimmverhalten können mit Hilfe des Modells nur 4 Prozent bei abweichendem Stimmverhalten gar nur 3 Prozent der Varianz erklärt werden ($R^2 = 0.04$ bzw. 0.03). Alle folgenden Interpretationen müssen vor dem Hintergrund dieser Werte gesehen werden. Dennoch ergeben sich für die einzelnen Variablen einige interessante Befunde, auf die - angesichts der geringen Erklärungskraft des Modells insgesamt - nur noch sehr kurz eingegangen werden soll.

Die (bereinigten) Gruppenmittelwerte für einzelne Erklärungsfaktoren geben folgendes Bild: Abgeordnete, die aufgrund der Dauer ihrer Parlamentszugehörigkeit und ihres Alters relativ günstige Karrierechancen besitzen, zeichnen sich sowohl in ihrem durchschnittlichen Konformitätswert als auch in ihrem durchschnittlichen Abweichungswert durch weniger diszipliniertes Abstimmungsverhalten aus als Abgeordnete, für welche diese Bedingung nicht zutrifft. Abgeordnete aus "marginal seats" zeigten sich in dagegen überdurchschnittlich konform. Der bereinigte durchschnittliche Konformitätsindex beträgt für sie 51 Prozent, während Abgeordnete aus sicheren Sitzen durch einen leicht unterdurchschnittlichen Konformitätswert von 42 Prozent gekennzeichnet waren. Abgeordnete in unsicheren Sitzen verhielten sich also konformer als Abgeordnete, die ihr Mandat mit einem Stimmvorsprung von mehr als zehn Prozent errangen. Diese Ergebnisse widersprechen den Befunden von Schwarz und Lambert diametral. Dem könnte entgegengehalten werden, daß viele der neu gewählten Konservativen Abgeordneten, trotz - nach unserer operationalen Definition - relativ günstiger Karrierechancen, nicht mit einer politischen Laufbahn im Unterhaus rechnen können, weil sie in solchen Wahlkreisen aufgestellt wurden, die für ihre Partei längerfristig als sehr unsicher angesehen werden müssen. Sollte sich die Hypothese von Schwarz und Lambert für die Variable "Karrierechancen" doch noch bestätigen, müßten sich zumindest solche Abgeordnete mit günstigen Karrierechancen durch über-

durchschnittlich loyales Stimmverhalten auszeichnen, die aufgrund ihres Stimmenvorsprungs bei den letzten Wahlen einen "sicheren Sitz" einnehmen. Kontrolliert man den Einfluß der Variable "Sicherheit des Sitzes", ergibt sich jedoch ebenfalls nicht der erwartete (positive) Zusammenhang zwischen Karrierechancen und Loyalität. Greift man beispielsweise die 74 Abgeordneten mit relativ günstigen Karrierechancen heraus, weisen diejenigen in marginalen Sitzen einen überdurchschnittlichen und diejenigen in sicheren Sitzen einen unterdurchschnittlichen Kohäsionswert auf (.49 bzw. .38). Eine vergleichbare (nun allerdings inverse) Beziehung ergibt sich, wenn man den verwendeten Abweichungsindex zugrundelegt.¹⁶ Die Gruppenmittelwerte für solche Abgeordnete, die in den traditionell von Konservativen bevorzugten Bildungseinrichtungen sozialisiert wurden, bestätigen dagegen die Annahmen von Schwarz und Lambert. Abgeordnete mit "typischem" Bildungshintergrund waren bei Abstimmungen im Plenum - wenn auch nur geringfügig - loyaler als Abgeordnete, die die traditionsreichen Bildungsinstitutionen in Eton und Harrow, Oxford und Cambridge nicht durchlaufen haben. Ausschußmitgliedschaft wirkt sich dagegen nicht nennenswert auf das Abstimmungsverhalten aus. Dies wird noch deutlicher, wenn wir die ETA- und BETA-Werte betrachten, die über die relative Erklärungskraft der einzelnen Variablen Aufschluß geben.

Während der Sicherheit des Sitzes für konformes Stimmverhalten mit Abstand die größte Erklärungskraft zukommt (BETA = 0.19), scheint abweichendes Stimmverhalten besser mit den Karriereerwartungen eines Abgeordneten erklärt werden zu können (BETA = 0.17). Die ETA- und BETA-Werte lassen den Schluß zu, daß es vor allem diese beiden Variablen sind, denen innerhalb des Modells die größte Erklärungskraft zukommt. Alle anderen Variablen scheinen dagegen von untergeordneter Bedeutung zu sein. Dies wurde auch durch bivariate t-Tests bestätigt, die bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von fünf Prozent nur für diese beiden Variablen signifikante t-Werte ergaben.¹⁷ Nach allen durchge-

¹⁶ Die 39 Abgeordneten mit günstigen Karrierechancen und sicheren Sitzen haben einen überdurchschnittlichen Abweichungswert von .26, die 35 Abgeordneten mit günstigen Karrierechancen und unsicheren Sitzen haben einen annähernd durchschnittlichen Abweichungswert von .22.

¹⁷ Der Zusammenhang von Karriereaussichten und abweichendem Stimmverhalten drückt sich in einem t-Wert von -1.95 ($p = 0.05$), der zwischen Sicherheit des Sitzes

fürten Datenanalysen fallen die Ergebnisse für konformes und abweichendes Stimmverhalten konsistent in dieser Weise auseinander. Dies führt zu weiteren Interpretationsproblemen und muß in zukünftigen Forschungen bei der Konstruktion von Indices zur Messung individueller Abstimmungsloyalität näher untersucht werden.

Das Modell von Schwarz und Lambert, das sich für die Periode von 1959 bis 1968 weitgehend bestätigt hatte, muß für den hier untersuchten Zeitraum (1983-1987) zurückgewiesen werden. Seine Erklärungskraft ist - gemessen an der erklärten Varianz (R^2) - zu gering. Abgesehen davon widersprechen die in der multiplen Klassifikationsanalyse errechneten Gruppenmittelwerte sowie die ETA- und BETA-Koeffizienten für einzelne Variablen den Voraussagen des Modells von Schwarz und Lambert. Auch die hinzugefügte Variable "Ausschußmitgliedschaft", mit der vor allem das Stimmverhalten professioneller "Vollzeit"-Abgeordneter erfaßt werden sollte, konnte die Erklärungskraft des Modells nicht wesentlich erhöhen. Insgesamt bestätigte sich damit Philip Nortons Vermutung: "Independent parliamentary behaviour (or lack of it) would appear to be explained by factors of psychology and ideology rather than sociology." (Norton 1987a: 33)

V. Zusammenfassung und Bewertung: Die Konservative Unterhausfraktion unter Margaret Thatcher - "Watchdog" oder "Poodle"?

Seit Mitte der 1960er Jahre haben Zahl und Umfang von Hinterbänkler-Revolten in der Konservativen Parlamentspartei deutlich zugenommen. Die Legislaturperiode 1974-79 bildete den bisherigen Höhepunkt dieser Entwicklung. In der ersten Amtsperiode Margaret Thatchers als Premierministerin (1979-83) erfolgte ein Rückgang größerer Hinterbänklerrevolten. Schon ihre zweite Amtszeit (1983-87) zeichnete sich aber wieder durch einen starken Anstieg der Abweichungen von der Fraktionsdisziplin aus. Erste Auswertungen zur noch nicht abgeschlossenen dritten Wahlperiode lassen auf eine Konfliktintensität schließen, die weiter auf dem Niveau der Ära Heath liegt. Auch in der Qualität der

und konformem Stimmverhalten durch einen t-Wert von 2.47 ($p = 0.02$) aus. Bei allen anderen bivariaten Tests ergaben sich keine signifikanten Beziehungen.

Rebellionen wird ein Wandel gegenüber den 1950er und frühen 1960er Jahren deutlich. Konservative Hinterbänkler beschränken sich heute nicht mehr auf kleinere, gefahrlose und in ihrem Charakter symbolische Protestaktionen, sondern nehmen - auch unter Premierministerin Thatcher - eine Niederlage der Regierung im Plenum des Unterhauses in Kauf. Zudem beziehen sich Rebellionen im Gegensatz zu den Zeiten "eherner" Fraktionsdisziplin nicht nur auf unbedeutende Änderungsanträge, sondern richten sich seit der Amtszeit Heaths auch gegen ganze Gesetze (Shops Bill, 1986) und Regierungsvorlagen von zentraler politischer Bedeutung. Insgesamt blieb freilich auch unter Heath und Thatcher strikte Einhaltung der Fraktionsdisziplin die Regel. Von einer grundlegenden Veränderung der Funktionsbedingungen des Westminster-Modells kann daher nicht gesprochen werden. Gleichwohl sind Wandlungstendenzen im Verhältnis von Konservativer Führung und Fraktion festzustellen.

Die Ursachen des Wandels konnten bisher nicht schlüssig erklärt werden. In der Diskussion befinden sich eine Vielzahl von Hypothesen, die aber für sich genommen allenfalls Teilerklärungen bieten. Es muß daher vom Zusammenwirken mehrerer Variablen, wie dem Auftreten innerparteilich besonders umstrittener Streitfragen, der Unzufriedenheit mit der kontroversen Wirtschaftspolitik der Regierung, der Entstehung organisierter innerfraktioneller Oppositionsgruppen, dem Führungsstil des Parteiführers und der Aufweichung überkommener Verfassungskonventionen ausgegangen werden. Der Wandel in der Rekrutierung und im Selbstverständnis der Abgeordneten kann nach den bisher vorliegenden Daten nicht als wesentlicher Erklärungsfaktor angesehen werden.

Unverkennbar sind dagegen die politischen Folgen des Wandels. Einerseits hat die Expansion der Staatsaufgaben im modernen Wohlfahrtsstaat Großbritanniens wie in allen parlamentarischen Demokratien zu Zeitnot im Parlamentsplenum und einem wachsenden Informationsvorsprung der Exekutive gegenüber den Abgeordneten geführt. Diese Bedingungen wurden in der Amtszeit Thatchers trotz einer Stärkung des Ausschußsystems nicht grundlegend verändert (Saalfeld 1988: 42-50, 102-153). Andererseits hat das gewachsene Selbstbewußtsein der Hinterbänkler den Einfluß der Mehrheitsfraktion auf die Politik der Regierung gestärkt. Die Rolle der Fraktion bleibt zwar weitgehend reaktiv, aber deutlicher als während der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte bildet die Konservative Fraktion

heute einen "Resonanzboden des politisch Zumutbaren" (Steffani 1973: 37). Zwar waren die Regierungsfraktionen auch zwischen 1945 und 1966 nicht ohne Einfluß auf die Politik des Kabinetts, doch fehlte die Entschlossenheit der Hinterbänker, sich im Konfliktfall gegenüber der Regierung zu behaupten (Schwarz 1980: 25). Einer der besten amerikanischen Kenner der britischen Nachkriegspolitik charakterisierte das Abstimmungsverhalten britischer Hinterbänker bis Mitte der 1960er Jahre folgendermaßen:

"From the mid-nineteenth century ... party cohesion in Britain had steadily risen until in recent decades it was so close to 100 per cent that there was no longer any point in measuring it. ... day after day with a Prussian discipline they [Anm.: the backbenchers, Th. S.] trooped into the division lobbies at the signals of their Whips and in the service of the authoritative decisions of their parliamentary parties." (Beer 1982b: 350 f.)

Seit Beginn der 1970er Jahre sehen sich Regierungen häufiger als jemals zuvor im 20. Jahrhundert mit der realen Gefahr des Mehrheitsverlusts durch Rebellionen ihrer Hinterbänker konfrontiert. Die Regierung Thatcher bildet in diesem Zusammenhang keine Ausnahme. Anders als ihr Vorgänger Heath reagierte Frau Thatcher allerdings mit erhöhter Gesprächs- und Konzessionsbereitschaft auf das gewachsene Selbstbewußtsein der Abgeordneten ihrer Fraktion. Sie pflegte vor allem in ihrer ersten Amtsperiode (1979-83) intensivere Konsultationen mit den Arbeitskreisen der Fraktion als dies früher der Fall gewesen war (Norton 1987a: 25). Auch die - angesichts des unter Thatcher stark gewachsenen Gesetzgebungsvolumens (Economist, 20. August 1988: 28) - verschärfte Zeitnot im Plenum des Hauses könnte zu erhöhter Kompromißbereitschaft der Regierung in Einzelfragen beigetragen haben, um die Passage der Gesetze insgesamt zu beschleunigen. Unabhängig von den Motiven der Regierung kann als Ergebnis festgehalten werden, daß sie in zahlreichen Fällen zu erheblichen inhaltlichen Zugeständnissen an die Vorstellungen opponierender Gruppen innerhalb ihrer Fraktion gezwungen war. Es scheint zuzutreffen, daß es unter Margaret Thatcher zu einer weiteren Entmachtung des Kabinetts und einer noch deutlicheren Hegemonie des Premierministers innerhalb der Regierung gekommen ist. Die Zahl der Kabinettsitzungen, -vorlagen und -ausschüsse ("cabinet committees") sind im Vergleich zu den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten weiter zurückgegangen. Die Premierministerin neigt dazu, Kabinettsentscheidungen durch öffentliche Verlautbarungen zu präjudizieren. Die Vorbereitung politischer Grundsatzentscheidungen hat sich aus dem Kabinett und dessen Ausschüssen teilweise in bilaterale Konferenzen zwischen der Premierministerin und ihren Beratern einerseits sowie den

jeweiligen Ressortministern und deren Stäben andererseits verlagert. Diese Diskussionen weisen häufig mehr inquisitorischen als diskursiven Charakter auf (Hennessy 1987: 286-290; Döring 1987: 28). Auch nach Aussage Beteiligter ist es daher unter Thatcher zu einem Bedeutungsverlust des Kabinetts gegenüber dem Premierminister gekommen (Hennessy 1987: 289; John Biffen, Sunday Times, 5. Juli 1987, S.1). Der Ausschluß prominenter "wets" wie James Prior oder Francis Pym aus dem Kabinett scheint jedoch in ihrer zweiten Amtsperiode (1983-87) zur Festigung der innerfraktionellen Opposition gegen ihre Politik beigetragen zu haben. Im Gegensatz zum Kabinett hat die Parlamentsfraktion der Konservativen ihre in den 1970er Jahren gestärkte Rolle behauptet. Dies mußte Margaret Thatcher 1982 in bezug auf ihr wirtschaftspolitisches Programm einräumen:

"I would like to be tougher on public spending. But I have to do what I think we can get through Parliament. I would like to go faster, but I cannot go faster than Parliament and people will go." (The Times, 11. 1. 1982, S. 1)

Die Premierministerin hat nicht vergessen, daß sie 1975 selbst durch eine Hinterbänklerrevolte gegen das Establishment ihrer Partei an deren Spitze gelangt ist.