

Repräsentation und Reform – das britische House of Lords

Roland Sturm

Die Repräsentationsleistung des House of Lords wird nach den in der Forschung entwickelten Kategorien diskutiert. Zu fragen ist also: Wie ist Repräsentation im britischen Fall organisiert (Verfahren)? Welche Gruppen der Gesellschaft bilden sich ab, deskriptiv wie symbolisch (Abbildung)? Welche Interessen setzen sich durch (Inhalte)? Das Verfahren zur Bestellung des House of Lords erweist sich als unfertig und widersprüchlich. Inhaltlich entleert wird es durch eine überbordende Ernennungspraxis. Die Labour-Partei hat bei einem Wahlsieg eine Totalrevision angekündigt. Die Chancen dafür sind wegen vieler ungeklärter Probleme und der niedrigen politischen Priorität einer House of Lords-Reform gering. Die Repräsentation von Frauen im Oberhaus bleibt relativ gering, der Gedanke des sanior pars hält sich zäh. Er hat auch Grundlagen in der Gesetzesverbesserung durch das Oberhaus. Die Crossbenchers, also die Mitglieder des House of Lords, die sich keinem parteipolitischen Lager zuordnen, spielen hierbei eine wichtige Rolle. Parteipolitisch lässt sich zwar die Ernennungspraxis gestalten; das Oberhaus zu einer nur parteipolitischen Arena zu machen, dafür reicht der Einfluss der Premierminister bisher nicht. Es bleibt dabei: Das House of Lords ist eine Reformbaustelle, auch wenn gerade die Option eines gewählten Oberhauses in keiner der bisher vorgestellten Versionen eine Mehrheit findet.

“The House of Lords, as every Briton knows, is ridiculous.”

(The Economist, 27. 8. 2022, S. 25)

“A standing affront to democracy”

(Nick Clegg)

Stimmt das? Zentral für parlamentarische Demokratien ist politische und gesellschaftliche Repräsentation. Wie repräsentiert wird und wer/was repräsentiert wird, sind Fragen, die an Repräsentationsleistungen Zweiter Kammern gestellt werden können.¹ Zweite Kammern können heute nicht nur der institutionelle Ausdruck demokratischer Repräsentation und damit demokratischer Legitimation sein. Sie sind als Institutionen auch Gefäße, die mit weiteren politischen Inhalten gefüllt werden können, die – wie im britischen Fall – nicht selten die Repräsentationsfunktion Zweiter Kammern überlagern. Dies trifft insbesondere zu, wenn ihr Bestellungsmodus sich von ihrem repräsentativen Bezug abkoppelt. Wenn in Großbritannien in der Bevölkerung über Repräsentation nachgedacht wird, steht der Wahlkreisabgeordnete (für das Unterhaus) im Vordergrund.² Das Oberhaus spielt keine Rolle; dessen Aufgaben, zum Beispiel bei der Gesetzgebung, sind in der Öffentlichkeit wenig bekannt.³

Für das Vereinigte Königreich wurde immer wieder gefragt, ob die in Demokratien erforderliche Wahl einer repräsentativen Institution, wie des Oberhauses, Repräsentation nicht eher erschwert als erleichtert. Ernennung habe als Bestellungsmodus einen großen Vorteil bei der Verbesserung der deskriptiven Repräsentation, aber auch bei der Ermächtigung gemeinwohlorientierter Interessen, die so nicht dem parteipolitischen Filter unterlägen. Es ist deshalb kein Zufall, dass nach der Reform des Oberhauses von 1999 für die zweite Reformstufe (siehe unten) intensiv über das „Mischungsverhältnis“ von gewählten und ernannten Peers (Mitgliedern) im House of Lords nachgedacht wurde. Das Parlament konnte sich bei einer Abstimmung ohne Fraktionsempfehlungen auf keine konkrete Zahlenkombination einigen. Im Unterhaus fand die größte Unterstützung ein zu 80 Prozent gewähltes House of Lords, im Oberhaus gab es eine Mehrheit für eine ernannte Kammer – inkompatible Lösungen also (vgl. Tabelle 1).⁴ Skeptiker meinen, dass Wahl (Demokratie) und deskriptive Repräsentation sich durch Zahlenspiele nicht zusammenbringen lassen: „What must perhaps be dispensed with is the desire to incorporate some elusive ideal of both representativeness and democracy into the chamber, an incorporation that involves different members being included on different bases in an effort to cloak the chamber in a generic legitimacy.“⁵ Als Dauerproblem hat sich auch das Beherrschen der personellen Größe des Oberhauses herausgestellt.⁶

* Dieser Beitrag entstand im Kontext des Forschungsprogramms „Zweite Kammern“ des IParl. Er basiert auf den bisher öffentlich zugänglichen Daten und Erhebungen der Projektbeteiligten zu einem früheren Zeitpunkt.

1 Ausführlicher in: Suzanne S. Schüttemeyer / Roland Sturm: Was leisten Zweite Kammern für die repräsentative Demokratie?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2022, Baden-Baden 2022, S. 213 – 227.

2 Christopher Carman: Public Preferences for Parliamentary Representation in the UK: An Overlooked Link?, in: Political Studies, 54. Jg. (2006), H. 1, S. 103 – 122.

3 Meg Russell: House of Lords reform: navigating the obstacles, Institute for Government, Review of the UK Constitution: Guest Paper, London 2023, S. 4.

4 Iain McLean / Arthur Spirling / Meg Russell: None of the Above: The UK House of Commons Votes on Reforming the House of Lords, in: The Political Quarterly, 74. Jg. (2003), H. 3, S. 298 – 310.

5 Alexandra Kelso: Reforming the House of Lords: Navigating Representation, Democracy and Legitimacy at Westminster, in: Parliamentary Affairs, 59. Jg. (2006), H. 4, S. 563 – 581, S. 579.

6 David Beamish: The Report of the Lord Speaker’s Committee on the Size of the House of Lords, in: The Political Quarterly, 89. Jg. (2018), H.1, S. 139 – 143; Meg Russell: aa.O. (Fn. 3), S. 26.

Tabelle 1: Abstimmungsergebnisse im Parlament des Vereinigten Königreiches zur Reform des House of Lords (4. Februar 2003)

Vorschläge	Abstimmungen im House of Commons		Abstimmungen im House of Lords	
	dafür	dagegen	dafür	dagegen
Abschaffen des Oberhauses	172	392		
100% gewähltes Haus	272	289	106	329
80% gewähltes Haus	281	284	93	339
60% gewähltes Haus	253	316	91	318
100% ernanntes Haus	245	323	335	110
80% ernanntes Haus	k.A.	k.A.	39	376
60% ernanntes Haus	k.A.	k.A.	60	359
50% ernannt-50% gewählt	k.A.	k.A.	84	322

k.A. = keine Abstimmung

Quelle: The Constitution Unit Bulletin: Monitor 22 (2003), S. 1.

Zur differenzierten Betrachtung der Repräsentationsleistung des House of Lords werden hier Hanna Pitkins Kategorien herangezogen.⁷ Zu fragen ist also: Wie ist Repräsentation im britischen Fall organisiert (Verfahren)? Welche Gruppen der Gesellschaft bilden sich ab, deskriptiv wie symbolisch (Abbildung)? Welche Interessen setzen sich durch (Inhalte)?

1. Auswahlverfahren

Hinsichtlich des Verfahrens der Bestellung lassen sich drei Phasen in der Entwicklung des House of Lords unterscheiden: Es hat seine Wurzeln in der Adelskammer, die in der ursprünglichen „Gewaltenteilung“ von Krone und Parlament die dominierende innenpolitische Rolle spielte. Mit der Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts im 19. Jahrhundert erwies sich das Vetorecht des Oberhauses gegenüber Beschlüssen des House of Commons als zunehmend problematisch. Die daraus resultierenden Verfassungskrisen wurden 1911 und 1949 durch das Parlament betreffende Gesetze gelöst, die das absolute Vetorecht des House of Lords (mit wenigen Ausnahmen) beseitigten. Damit endete die erste Phase der Entwicklung des Oberhauses. Ab 1958 war auch die Mitgliedschaft im House of Lords durch Ernennung möglich. Die Peers auf Lebenszeit (life peers) konnten ihren Adelstitel nicht mehr vererben. Nur Margaret Thatcher ernannte nach 1983 noch einige Erblords (hereditary peers). Die 1997 ins Amt gekommene Labour-Regierung unter Tony Blair leitete eine grundlegende Reform des Oberhauses ein, die in zwei Schritten erfolgen sollte. Die Labour-Partei hatte sich in der Vergangenheit immer wieder zu einem Ende des Oberhauses als Vertretung des Erbadels bekannt.⁸ Der erste Reformschritt reduzierte die Zahl der Vertreter des Erbadels auf 92. Ein zweiter Reformschritt steht bis heute aus. Quasi im Vorgriff auf eine möglicherweise gewählte Zweite Kammer wurde 2005 die Funktion des obersten Appellationsgerichts (law lords) aus dem Oberhaus ausgelagert und der Supreme Court geschaffen. Qua Amt sind weiterhin Erzbischöfe, Bischöfe und das Königshaus Mitglieder des Oberhauses.

⁷ Hanna F. Pitkin: The Concept of Representation, Berkeley 1967.

⁸ Janet P. Morgan: The House of Lords and the Labour Government, Oxford 1975.

Tabelle 2: Drei Phasen der Bestellung des House of Lords

Zeitschiene	Zusammensetzung	Bestellungsmodus	Zahl der Peers ^b	Wesentliche Veränderung
14. Jh. – 1911	Adelskammer (einschließlich ernannter Erbadeliger, sog. Hereditary Peers), Erzbischöfe und Bischöfe, Königshaus, Lordrichter (Law Lords)	Geburt, Bestellung durch Kirche bzw. Justizministerium	1377: 106 1661: 158 1783: 238 1801: 344 1906: 629	1911: Verlust des absoluten Vetorechts bei der Gesetzgebung / suspensiv (zwei Jahre)
1911 – 1999	Adelskammer (einschließlich Hereditary Peers), Erzbischöfe und Bischöfe, Königshaus, Law Lords, ernannte Adlige auf Lebenszeit (Life Peers)	Geburt, Bestellung durch Kirche; Ernennung	1952: 826 1968: 789 1975: 1139 1986: 947 1999: 1.210	1949: suspensives Vetorecht verkürzt auf ein Jahr 1963: auch Frauen als Hereditary Peers 1958: Einführung von Life Peers 1983: Ernennung von Hereditary Peers von Thatcher kurzfristig wiederbelebt
1999 – heute	Adelskammer reduziert auf 92 (mit Neuwahlen beim Ausscheiden eines Mitglieds ^a), Erzbischöfe und Bischöfe, Königshaus, Life Peers	Geburt, Bestellung durch Kirche; Ernennung durch Premierminister und Appointments Committee	2000: 694 angestrebte Sollzahl ca. 600, tatsächlich ca. 800	2005: Supreme Court-Gründung lagert Law Lords aus

^a Lankina, Tomila / Phillips, Michael: The House of Lords: The Working of the Electoral Process in the 1999 Act of Parliament, in: The Political Quarterly, 80. Jg. (2009), H. 1. S. 42 – 48.

^b Russell, Meg: The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revisited, Oxford 2013, S. 30.

Quelle: Eigene Darstellung und Meg Russell: aa.O., S. 17.

Die derzeit oppositionelle Labour-Partei, die in Umfragen weit vor der Regierungspartei, den Konservativen, liegt, hat für den Fall eines Wahlsiegs angekündigt, ihre unvollendete Oberhausreform aus den Blair/Brown-Jahren wieder aufzugreifen. Es kann vermutet werden, dass dies nicht ihre erste Priorität sein wird. Eine Analyse der Vorschläge im Detail weist auf zahlreiche Hürden hin.⁹ Geplant ist eine „Assembly of the Nations and Regions“ mit ca. 200 Mitgliedern (also deutlich kleiner als das heutige Oberhaus und auch als das Unterhaus). Die Mitglieder dieser Assembly sollen direkt und indirekt durch die Mitglieder britischer Regionalregierungen gewählt werden.¹⁰

Das heutige Auswahlverfahren für die Mitglieder des House of Lords hat einen teilweise nachvollziehbaren, aber keinen demokratischen Charakter. Der Adel (falls diese Identität im gesellschaftlichen Diskurs eine Rolle spielt) ist überrepräsentiert, wenn auch nicht mehr so deutlich wie vor der Reform von 1999. Noch 1987 waren 44 Prozent der Peers von Beruf Landbesitzer, auch die britische Klassengesellschaft bildete sich ab. 1981 waren ein Drittel der Peers „old Etonians“, also Absolventen der Eliteschule der Oberklasse Eton.¹¹ Ende der 1950er Jahre wohnten nur ca. 60 Personen den Sitzungen des Oberhauses bei; knapp zwei

⁹ Ausführlich in: Meg Russell: aa.O. (Fn. 3).

¹⁰ Report of the Commission on the UK's Future: A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy, Newcastle 2022. Commission-on-the-UKs-Future.pdf (labour.org.uk) abgerufen am 6.1.2023.

¹¹ Donald Shell: The House of Lords. Oxford 1988, S. 39.

Drittel waren Konservative, 1985 waren es knapp 300.¹² Von den adligen Peers waren 1981 weniger als die Hälfte regelmäßig anwesend, und noch weniger beteiligten sich an der Beratung von Gesetzen.

Königshaus und Kirche repräsentieren sich selbst. Angesichts der schwindenden Rolle christlicher Religionen, die vom Kontingent der Church of England vertreten werden¹³, angesichts anderer Glaubensbekenntnisse und einer großen Zahl von Atheisten stehen christliche Religionen nicht mehr für den überwiegenden Teil der Bevölkerung. König Charles III. definiert seine Rolle deshalb nicht als „defender of the faith“, sondern „faiths“ im Plural. Die Bischöfe nehmen ihre politische Rolle kaum wahr. Zwischen 1979 und 1987 waren sie im Durchschnitt nur bei 12,2 Prozent der Sitzungen anwesend¹⁴, was kein günstiges Licht auf ihre Repräsentationsleistung wirft. Lord Hailshams geflügeltes Wort wird oft zitiert: „Bishops blow in, blow off and blow out.“¹⁵ Sie meiden die parteipolitische Kontroverse. Die allgemeine Debatte ist das Interessengebiet der Bischöfe, mehr als die Beschäftigung mit Gesetzgebungsdetails.

Erst nach 1945 war die Labour-Partei mit einer nennenswerten Gruppe von Peers im Oberhaus vertreten. Die Einführung von auf Lebenszeit ernannten, so genannten Life Peers, 1958 erlaubte die Stärkung parteipolitischer, aber auch auf andere Weise gesellschaftlich relevanter Gruppenrepräsentation. Das House of Lords wurde allerdings weiterhin von der Konservativen Partei dominiert, was nur bedingt die politischen Präferenzen der britischen Wählerschaft widerspiegelte.¹⁶ Erst 2015 ermöglichten die Mehrheitsverhältnisse im Oberhaus eine offensive Politik der Labour-Partei.¹⁷

Im Laufe der Jahre haben sich die so genannten Crossbencher, die sich selbst nicht parteipolitischen Lagern zuordnenden Peers, im House of Lords zu einer die Parteipolitik transzendierenden Gegenmacht entwickelt. Die Parteistärke im House of Lords ist zufällig, aber von der Regierung im Amt stark abhängig. Ein Peers-Schub zur Herstellung einer Mehrheit im House of Lords wäre jederzeit möglich, ist aber wegen seiner dem Unterhaus nachgeordneten politischen Bedeutung zur Sicherung der Regierungshoheit über die Gesetzgebung nicht erforderlich. David Camerons Idee von 2015, die Zusammensetzung des House of Lords in seinen parteipolitischen Proportionen der Zusammensetzung des House of Commons anzunähern, wurde in der öffentlichen Diskussion für unsinnig befunden. Eine solche Konvention, nach der die Mehrheitsverhältnisse im Oberhaus denen im Unterhaus entsprechen sollten, gibt es in der britischen Politik nicht; zumal wegen der dann erforderlichen Stärke der Liberaldemokraten das House of Lords auf über 2.000 Mitglieder hätte wachsen müssen.

¹² Andrew Adonis: The House of Lords in the 1980s, in: *Parliamentary Affairs*, 41. Jg. (1988), H. 3, S. 380 – 401.

¹³ Francis Brown: Influencing the House of Lords: the Role of the Lords Spiritual 1979-1987, in: *Political Studies*, 42. Jg. (1994), H. 1, S. 106.

¹⁴ Ebenda, S. 107.

¹⁵ Ebenda, S. 111.

¹⁶ Ausführlicher in: Roland Sturm: *Erdrutschsieg – Wahlen und Parteien in Großbritannien von Margaret Thatcher bis Boris Johnson*, Baden-Baden 2023.

¹⁷ Emely Robinson / Jake Watts: Doctrine and Decision: Navigating Labour's New Constitutional Position in the Lords, in: *The Political Quarterly*, 90. Jg. (2019), H. 2, S. 297 – 303.

Tabelle 3: Parteipolitische Konstellationen im House of Lords*

	1906	1952	1968	1986	1999	2000	2022
Konservative	461 ^b	490	351	416	484	233	260
Lib Dems^a	98	44	41	86	72	63	83
Labour	-	63	116	119	193	201	173
Crossbencher^c	-	-	-	244	355	163	184
Andere	44	203	255	56	80	8	50

a Liberale, SDP (1981), Liberaldemokraten (1988).

b Einschließlich 107 Liberal Unionists (gegründet 1886 durch Abtrünnige der Liberal Party; bildeten eine Allianz mit den Konservativen gegen irische Forderungen nach Selbstregierung/Home Rule).

c Die Gruppe konstituierte sich in den 1960er Jahren, offizielle Zahlen wurden erst nach 1968 erhoben.

* Hinzu kommen die Vertreter der Kirche, die meist auch passive parteipolitische Präferenzen haben. Die Zeiten, da man von der Church of England als Konservative Partei im Gebet sprach, sind allerdings vorbei. In den Thatcher-Jahren stimmten die Bischöfe im Verhältnis 5:2 gegen die Regierung und wandten sich in Redebeiträgen im Verhältnis 13:2 gegen sie (Brown, Francis: Influencing the House of Lords: the Role of the Lords Spiritual 1979-1987, in: Political Studies, 42. Jg. (1994), S. 105 – 119, S. 117).

Quelle: Russell, Meg: The Contemporary House of Lords, Oxford 2013, S. 30 und eigene Ergänzungen auf Basis der Angaben auf der Webseite des House of Lords. <https://members.parliament.uk/parties/Lords> (abgerufen am 3.4.2023).

2. Abbildung: deskriptive und symbolische Repräsentation

Der Mechanismus der Ernennung ist eigentlich dafür prädestiniert, deskriptive Repräsentation umzusetzen – eine entsprechende Motivation vorausgesetzt. Ein guter Indikator für diese Form der Repräsentation ist der Frauenanteil im Oberhaus. Bis zur Ernennung von Life Peers ab 1958 gab es keine Frauen im Oberhaus. Zu Hereditary, also erblichen Peers waren nur Männer ernannt worden. Das änderte sich erst durch eine Gesetzesänderung im Jahr 1963. Der Frauenanteil im Oberhaus hat sich in den letzten Jahrzehnten zwar geringfügig vergrößert, aber in Prozentanteilen nur marginal. Die Lords-Reform von 1999 wirkte sich zunächst deutlich, später inkremental darauf aus. Waren 1999 noch 8,8 Prozent der Peers Frauen, waren es 2000 bereits 15,8 Prozent. Danach wuchs der Frauenanteil langsamer: 2008 waren es 19,9 Prozent, 2015 24 Prozent und Anfang 2023 waren 29 Prozent (227 der 784 Lords) weiblich.¹⁸ Die „Feminisierung“ des House of Lords war allerdings kein primäres Ziel der Ernennungspolitik.¹⁹

Deskriptive Repräsentation blieb ein wichtiger Bestandteil der geplanten (aber, wie erwähnt, nie umgesetzten) zweiten Phase der Reform. Die Royal Commission on Reform of the House of Lords sprach sich im Jahre 2000 für „regional representation, gender balance, ethnic and vocational representation, and representation for voluntary, cultural and other such organisations“ aus.²⁰ Das Weißbuch der Labour-Regierung von 2001 sah vor, „faith, ethnicity and gender“ zu Repräsentationskriterien zu machen; daneben sollte es eine „funktionale Repräsentation von Experten und erfahrenen Menschen“ geben.²¹ Die Vielzahl dieser zum Teil vagen Kategorien der deskriptiven Repräsentation führt zur entscheidenden Frage, wie sich die zu repräsentierenden Gruppen konstituieren und wer für sie spricht (dazu erfährt man nichts) bzw. wie ihre Repräsentanten ausgewählt werden. Das Weißbuch ging von einem House of Lords mit 600 Mitgliedern aus. Davon würden 120 Parteilose vom Ernennungsausschuss

¹⁸ Elise Uberoi / Zoe Mansfield: Women in Politics and Public Life, House of Commons Library Research Briefing, 6. März 2023, online abrufbar unter <https://commonslibrary.parliament.uk/>.

¹⁹ Christina Eason: Women Peers and Political Appointment: Has the House of Lords been feminised since 1999?, in: Parliamentary Affairs, 62. Jg. (2009), H. 3, S. 399.

²⁰ Alexandra Kelso: aa.O. (Fn. 6), S. 569.

²¹ Ebenda, S. 570.

(Appointments Committee) ausgewählt, 120 Mitglieder gingen aus Wahlen hervor, 332 würden durch die Parteien bestimmt, der Rest sollte sich auf die Bischöfe und die damals noch existierenden Law Lords verteilen.

Das House of Lords Appointments Committee nennt als Auswahlkriterien „different experience and backgrounds“: „women, those with disabilities and those from ethnic minority groups who have the appropriate skills and experience“²². Frauen machten zwischen 2001 und 2008 zwischen 17 und 31 Prozent der Personen aus, die sich das Appointments Committee angesehen hat, was mit erklärt, dass der Frauenanteil im Oberhaus nicht schneller wächst.²³ Die Unterpräsenz von Frauen im Unterhaus (gegenwärtig 35 Prozent), das auch als Reservoir für Peerswürden gilt, trägt ein Übriges zu diesem Befund bei.

Die symbolische Repräsentation des Staatsganzen bleibt im Oberhaus ungebrochen, da diese dank King's Speech (Regierungserklärung), jährlicher Eröffnung des Parlaments und zahlreicher zeremonieller Routinen im Arbeitsablauf des House of Lords fest verankert ist. Dieser „dignified part of the Constitution“, so bereits Walter Bagehot im 19. Jahrhundert, ist unbestritten, aber nicht ungefährdet. Die Ernennungspraxis birgt hier Gefahren. Das Verleihen der Peers-Würde nach Kriterien, die dem politischen Prozess zur Wahrnehmung des Gemeinwohls fremd sind wie Parteispendenaufkommen („loans for peerages“-Skandal 2006/7 etc.²⁴), Versorgung verdienter Parteimitglieder und anderer Personen des öffentlichen Interesses sowie Alterssitz für Politiker („the best day-care centre for the elderly in London“²⁵) untergräbt die Konsistenz und den Glanz der symbolischen Repräsentation. Der Ernennungsmechanismus hat den Teil der aktiven Mitglieder des Oberhauses neu justiert, deren Mehrheit nun aus früheren Politikern besteht, die sich durchaus weiter im Sinne des von ihnen interpretierten Gemeinwohls engagieren. Damit wurde auch immer stärker die „Salisbury Convention“ von 1945 in Frage gestellt, die dem Oberhaus nicht erlaubt, Gesetzesvorhaben, die im Wahlprogramm der siegreichen Partei bei Unterhauswahlen angekündigt wurden, zurückzuweisen (damals ein Anliegen der Labour-Regierung von Premierminister Clement Attlee).

²² Christina Eason: a.a.O. (Fn. 19), S. 409.

²³ Ebenda.

²⁴ Mit Harold Wilsons „lavender list“ von 1976 (nach der Farbe des Notizpapiers seiner Sekretärin) schaffte es sein Regenmantelschneider ins Oberhaus, und in den 1920er Jahren unter David Lloyd George gab es einen inoffiziellen Tarif für die Oberhausmitgliedschaft: £ 50.000, in heutiger Währung 2,4 Millionen Pfund. Boris Johnson belohnte seinen eigenen Bruder, zahlreiche Parteispender und einen früheren KGB-Offizier (The Economist vom 27. August 2022, S. 25).

²⁵ The Economist vom 27. August 2022, S. 25. 2012 waren 17 Prozent der Peers über 80 Jahre alt. Meg Russell: The Contemporary House of Lords. Oxford 2013, S. 95.

3. Inhalte

Für das Oberhaus wurde schon immer das sanior pars-Argument vorgebracht. Es herrsche eine Kultur der Deliberation²⁶, basierend auf „inclusiveness“ (mit großen Defiziten) und „accountability“²⁷. Letztere ver helfe nicht nur zu einer intensiven und argumentativ gut begründeten Überprüfung von Gesetzesvorhaben, sondern auch insgesamt zur Verbesserung der Gesetzgebungsarbeit des Parlaments.²⁸ Eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang die organisierte Überparteilichkeit der Crossbenchers. Diese wurde allerdings in der Vergangenheit immer wieder in Zweifel gezogen. Vor allem die Labour Peers sahen in ihnen „small-c conservatives“, während die Peers der Konservativen Partei in ihnen fast durchgängig Unabhängige sahen.²⁹ Empirisch lässt sich in neuerer Zeit eher eine Position der politischen Mitte bei den Crossbenchers bestätigen.³⁰ Sie beteiligen sich weniger an Abstimmungen, sind aber sehr präsent bei Debatten als „expert opponents, honest brokers or catalysts on controversial policies, and the group overall is sometimes described as being like a jury to whom the politicians in the chamber appeal“³¹.

Dennoch sollte die Qualität und Wirkung der Deliberation nicht überschätzt werden. Für die Zeit vor der Reform 1999 stellte Shell fest: „Almost everyone involved with Lords’ debates acknowledges that a great deal of what is said is worthless.“³² Oder konkreter: Gemessen an den gesellschaftlichen Interessen ist das Oberhaus auch heute nicht im vollen Umfang „alle einschließend“, und für die Durchsetzung von Verantwortung bzw. Rechenschaftspflicht („accountability“) fehlen dem Oberhaus die Machtmittel. Indirekte Hilfe können Presse und Öffentlichkeit leisten. Der Gedanke, dass das Oberhaus, besonders nach 1999, automatisch der Hort von Expertise sei und hinsichtlich des Wissens seiner Mitglieder dem Unterhaus überlegen, lässt sich nicht pauschal aufrechterhalten. Es konnte zum Beispiel gezeigt werden, dass das Oberhaus sich auf dem Feld der Sozialpolitik kompetent zu grundsätzlichen Fragen äußert, aber im Detail nicht besser argumentiert als das Unterhaus (oder gar nicht).³³ Die Expertise des House of Lords beschränkt auch eine von David Cameron im Jahr 2012 eingeführte Regel, dass pro Jahr von der House of Lords Appointments Commission nur zwei parteiunabhängige Experten ernannt werden dürfen. Dies führte dazu, dass von den fast 400 Ernennungen zwischen 2011 und 2022 nur 17 Experten im engeren Sinne waren.³⁴

Eine Besonderheit der Arbeit der Lords ist die Finanzgesetzgebung, die sich seit dem 17. Jahrhundert das Unterhaus vorbehält. Dennoch bedarf es eines formalen Durchgangs durch das Oberhaus, meist ohne Debatte. Es gilt auch die Konvention einer Gesetzgebungspriorität für das Unterhaus. Aber um einen Gesetzgebungsstau zu vermeiden, werden Gesetze auch im Oberhaus eingebracht.

26 Andrew Adonis: a.a.O. (Fn. 12), S. 390.

27 John Parkinson: The House of Lords: A Deliberative Democratic Defense, in: The Political Quarterly, 78. Jg. (2007), H. 3, S. 374 – 381.

28 Donald Shell: a.a.O. (Fn. 11), S. 2, S. 152 ff.; ders.: The Future of the Second Chamber, in: Parliamentary Affairs, 57. Jg. (2004), H. 4, S. 852 – 866, S. 859.

29 Meg Russell / Maria Sciara: Independent Parliamentarians En Masse: The Changing Nature and Role of the ‘Crossbenchers’ in the House of Lords, in: Parliamentary Affairs, 62. Jg. (2009), H. 1, S. 32 – 52, S. 38.

30 Ebenda, S. 40.

31 Ebenda, S. 44.

32 Donald Shell: a.a.O. (Fn. 11), S. 165.

33 Hugh Bochel / Andrew Defty: A Question of Expertise: the House of Lords and Welfare Policy, in: Parliamentary Affairs, 63. Jg. (2010), H. 1, S. 66 – 84.

34 Peter Walker: Lords needs more experts, says speaker, as former PMs line up allies, in: The Guardian vom 7. April 2023, S. 1-2.

Insbesondere seit den Thatcher-Jahren bzw. seit der Einführung von auf Lebenszeit ernannten Life Peers hat sich das Oberhaus stärker professionalisiert.³⁵ Niederlagen der Regierung bei Gesetzesvorhaben sind nicht selten. Shell urteilte schon vor dem Übergang zu einem mehrheitlich ernannten House of Lords: „More recently, from being an ill-attended body sustained by the enthusiasm of a few amateur, part-time or retired politicians, it has become much better attended and a partly professional house.“³⁶ Margaret Thatchers kontroverse Gesetzgebung trug weiter zur Politisierung des House of Lords bei.³⁷ Für Meg Russell hat der daraus resultierende konsensdemokratische Zug seiner Entscheidungen nach 1999 deutlich zugenommen und damit der Einfluss des Oberhauses auf die Gesetzgebung insgesamt: „A key reason is the chamber’s ‚no overall control‘ character, where neither government nor opposition has a majority, and policy must be carefully negotiated with non-government peers.“³⁸

Dass das Oberhaus sich vor 1999 bei der Repräsentation von Inhalten zurückhielt, war Ergebnis zweier Konventionen: Erstens hat die Regierung das Recht darauf, dass ihre Vorlagen ohne unziemliche Verzögerungen im Oberhaus behandelt werden; und zweitens soll sich das gewählte Unterhaus letztendlich durchsetzen.³⁹ In den Jahren bis 1999 bewies das Oberhaus vor allen Dingen bei Themen Engagement, die die Eigeninteressen seiner Mitglieder betrafen, wobei aber allein das Interesse an Jagd und Landwirtschaft auf spezielle Vorlieben und wirtschaftliche Pfründe der adligen Großgrundbesitzer hinwies. Der Einsatz der Lords auf anderen Gebieten, wie etwa dem Bewahren tradierter Verfassungsverfahren, dem Minderheiten- und Konsumentenschutz, entsprang in erster Linie der Sorge um die Bewahrung des Konsenses im britischen Gemeinwesen, während die Beschäftigung mit Problemen von Menschen mit Behinderung und des Alterns sich unschwer der persönlichen Betroffenheit vieler Mitglieder des Hauses zuordnen lässt.

Das „professionalisierte“ Oberhaus ist erfolgreich bei Gesetzeskorrekturen.⁴⁰ Diese sind schon wegen der oft dem Zeitdruck geschuldeten unzulänglichen Gesetzgebung des Unterhauses erforderlich.⁴¹ Die Zahl der Niederlagen der Regierung im Gesetzgebungsprozess des Oberhauses hat zugenommen. Seit der Reform von 1999 verfügt keine der politischen Parteien mehr über eine Mehrheit im House of Lords. Dies hat das Oberhaus ermutigt, eine aktivere politische Rolle zu übernehmen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass das House of Commons häufiger als früher die Einsprüche des Oberhauses akzeptiert und die entsprechende Gesetzgebung nicht weiterverfolgt, auch wenn es sich um wichtige politische Themen handelt. Zwischen 1999 und 2006 setzte sich bei Einsprüchen des Oberhauses die Regierung nur in 42,3 Prozent der Fälle mit ihrer ursprünglichen Intention durch. Auch bei wichtigen Gesetzesvorhaben der Regierung unterlag diese in 40,8 Prozent der Streitfälle (vgl. Tabelle 5).⁴²

35 John Beavan: *The State of the Parties in Parliament IV: At Bay in the Lords*, in: *Political Quarterly*, 55. Jg. (1984), H. 4, S. 375 – 381; Donald Shell: *The House of Lords and the Thatcher Government*, in: *Parliamentary Affairs*, 38. Jg. (1985), H. 1, S. 16 – 32.

36 Donald Shell: a.a.O. (Fn. 11), S. 24.

37 Damien Welfare: *An Anachronism with Relevance: The Revival of the House of Lords in the 1980s and Its Defence of Local Government*, in: *Parliamentary Affairs*, 45. Jg. (1992), H. 2, S. 205 – 219.

38 Meg Russell: *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revisited*, Oxford 2013, S. 7.

39 Dennis Carter: *The Powers and Conventions of the House of Lords*, in: *The Political Quarterly*, 74. Jg. (2003), H. 3, S. 319 – 321.

40 Richard Whitaker: *Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005-06*, in: *Parliamentary Affairs*, 59. Jg. (2006), H. 3, S. 536 – 545.

41 David Lipsey: *What the House of Lords is Really for?*, in: *The Political Quarterly*, 80. Jg. (2009), H. 3, S. 400 – 404.

42 Meg Russell / Maria Sciarra: *The Policy Impact of Defeats in the House of Lords*, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 10. Jg. (2008), H. 4, S. 571 – 589.

Tabelle 4: Niederlagen der Regierung im Oberhaus (2012 bis 2022)

Zeitraum	Anzahl
2021 – 2022	128
2019 – 2021	114
2017 – 2019	63
2016 – 2017	39
2015 – 2016	60
2014 – 2015	11
2013 – 2014	14
2012 – 2013	26

Quelle: The Constitution Unit: Government Defeats in the House of Lords, abrufbar unter: <https://www.ucl.ac.uk/>, abgerufen am 12.1.2023.

Tabelle 5: Zahl und Ergebnisse der Einsprüche des Oberhauses (1999 bis 2006)

Ergebnisse	Zahl der Einsprüche	in Prozent
Die Regierung setzt sich durch.	118	42,3
Die Regierung setzt sich mit geringen Zugeständnissen durch.	46	16,8
Regierung und Oberhaus treffen sich in der Mitte und schließen einen Kompromiss.	21	7,7
Das Oberhaus setzt sich mit geringen Zugeständnissen durch.	42	15,3
Das Oberhaus setzt sich durch.	47	17,9
Insgesamt	274	100

Quelle: Meg Russell / Maria Sciarra: The Policy Impact of Defeats in the House of Lords, in: British Journal of Politics and International Relations, 10. Jg. (2008), H. 4, S. 571 – 589, S. 575.

Tabelle 6: Ergebnisse der Einsprüche des Oberhauses nach der Bedeutsamkeit des jeweiligen Gesetzgebungsvorhabens (1999 bis 2006)

Bedeutsamkeit der Gesetzgebung*	Regierung gewinnt	House of Lords gewinnt	insgesamt	Erfolge der Lords in Prozent
Gering	27	12	39	30,8
Mittel	60	45	105	42,9
Hoch	77	53	130	40,8
Insgesamt	164	110	274	40,1

*„Bedeutsamkeit“ von Quelle vorgegeben.

Quelle: Meg Russell / Maria Sciarra: The Policy Impact of Defeats in the House of Lords, in: British Journal of Politics and International Relations, 10. Jg. (2008), H. 4, S. 571 – 589, S. 577.

Niederlagen der Regierung im Oberhaus beziehen sich in der Regel auf wichtige Gesetzesvorhaben. Von Bedeutung ist auch die präventive Wirkung des eventuellen Widerstands des House of Lords. Regierungen versuchen, diesen zu antizipieren und zu vermeiden.⁴³ Dass mit seiner neuen politischen Rolle das Oberhaus „more representative of the public than the Commons“⁴⁴ sei, ist umstritten.

⁴³ Meg Russell: aa.O. (Fn. 38), S. 164.

⁴⁴ Conor Farrington: Lords Reform: Some Inconvenient Truths, in: The Political Quarterly, 86. Jg. (2015), H. 2, S. 302.

4. Zwischen Status quo und Reform

Das House of Lords bleibt in der Kritik, auch hinsichtlich des Verfahrens seiner Bestellung. Input-Legitimation (heute meist noch symbolische Repräsentation) wird ihm von vielen Beobachtern in Zukunft nur bei der Bestellung durch Wahlen zugestanden, nur dann sei eine Repräsentation des Gemeinwohls möglich. Wahlen ergeben aber weniger Möglichkeiten der deskriptiven Repräsentation. Hier bietet die „Ernennung“ Vorteile, aber auch den Nachteil statt der angestrebten Effizienz sich ergebender Fehlgriffe.⁴⁵ Dass das House of Lords in Übereinstimmung mit der öffentlichen Meinung handelt, wurde 2007 von einer knappen Mehrheit (nur 55 Prozent) seiner Mitglieder als wichtig erachtet; wichtiger waren ihnen prozedurale Aspekte der Legitimation und die Präsenz von Experten in ihrer Kammer.⁴⁶

Das Ernennungsverfahren hat die deskriptive Repräsentation durch das Oberhaus gestärkt. Seine Stärke liegt aber in seinem moderierenden Einfluss auf die Inhalte der Politik. Das House of Lords repräsentiert stärker als früher gesellschaftliche Diskurse, auch wenn es nur begrenzte Machtmittel hat, diesen politische Priorität zu verschaffen. Einige Beobachter meinen, das Oberhaus sei auf dem Wege von einem „dignified“ zu einem „efficient“ Status in der britischen Verfassung.⁴⁷ Im Brexit-Diskurs führte das neue Selbstbewusstsein der Peers zu einem gewissen Zynismus des Hauses angesichts der Ideologisierung des Themas durch die Regierung. Von dieser wird das Oberhaus weiterhin auch als Pfründe angesehen, was die erforderliche Selbstdisziplin bei der Ernennung von Peers stark beeinträchtigt.

Die Reform des House of Lords⁴⁸ bleibt auf der Tagesordnung, vor allem in der Labour-Partei. Eine von dem früheren Premierminister Gordon Brown geleitete Arbeitsgruppe greift, wie erwähnt, ältere Ideen der Partei auf und macht sich für den großen Wurf stark: für das Ersetzen der Lords durch eine (direkt und indirekt) gewählte Regionalkammer. Dies setzt eine stärkere Regionalisierung Englands voraus, um englische Regionalvertreter zu beteiligen; hinzu kämen die Vertreter der Nationen mit eigenen Parlamenten: Schottland, Wales und Nordirland. Der Vorschlag hat den Charme, dass er nicht durch Wahlen die Zusammensetzung des Unterhauses verdoppelt und dass er den keltischen Nationen wie dem benachteiligten Nordengland, das immer wieder Adressat für wirtschaftliche Fördermaßnahmen auch der Konservativen Partei war, eine Stimme verleihen könnte. Diese Ideen machen deutlich, dass Repräsentationsvorstellungen im Zusammenhang mit Zweiten Kammern nicht kontextungebunden sind. Die Frage, wie, wer und was repräsentiert werden soll, bleibt aktuell. Adonis Urteil von 1988 klingt noch immer plausibel: „At best, the Lords is a Council of State: a forum and focus for expert opinion and a dedicated revising assembly. At worst, it now makes a passable House of Commons on a dull day.“⁴⁹

⁴⁵ Meg Russell: a.a.O. (Fn. 3), S. 30.

⁴⁶ Dies.: a.a.O. (Fn. 38), S. 243.

⁴⁷ David E. Smith: A House for the Future: Debating Second Chamber Reform in the United Kingdom, in: Government and Opposition, 35. Jg. (2000), H. 3, S. 325 – 344; Meg Russell: A Stronger Second Chamber? Assessing the Impact of House of Lords Reform in 1999 and the Lessons for Bicameralism, in: Political Studies, 58. Jg. (2010), H. 5, S. 866 – 885.

⁴⁸ Zur Diskussion vgl. auch James Dennison: A Proposal or Simultaneous Reform of the House of Commons and the House of Lords, in: The Political Quarterly, 91. Jg. (2020), H. 2, S. 442 – 447; Conor Farrington: a.a.O. (Fn. 44); Peter Raina: House of Lords Reform: A History, 3 Bände, Oxford 2013/14; Peter Dorey / Alexandra Kelso: House of Lords Reform since 1911: Must the Lords Go?, Basingstoke 2011; Meg Russell: House of Lords Reform: Are We Nearly There Yet?, in: The Political Quarterly, 80. Jg. (2009), H. 1, S. 119 – 125; Peter Dorey: 1949, 1969, 1999: The Labour Party and House of Lords Reform, in: Parliamentary Affairs, 59. Jg. (2006), H. 4, S. 599 – 620; Donald Shell: a.a.O. (Fn. 28; 2004); Meg Russell: Is the House of Lords Already Reformed?, in: The Political Quarterly, 74. Jg. (2003), S. 311 – 318; Meg Russell: Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas, Oxford 2000; David E. Smith: A House for the Future: Debating Second Chamber Reform in the United Kingdom, in: Government and Opposition, 35. Jg. (2000), H. 3, S. 325 – 344; Dick Leonard: Replacing the Lords, in: The Political Quarterly 66. Jg. (1995), H. 4, S. 287 – 298.

⁴⁹ Andrew Adonis: a.a.O. (Fn. 12), S. 397.

Autor



Professor i.R. Dr. Roland Sturm war zuletzt Inhaber des Lehrstuhls für Deutsche und Vergleichende Politikwissenschaft, Europaforschung und Politische Ökonomie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und ist Senior Fellow des Instituts für Parlamentarismusforschung Berlin. Er war Gastprofessor in Seattle (University of Washington), Beijing (University of Peking) und Barcelona (Universität Pompeu Fabra).

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung des Instituts für Parlamentarismusforschung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

DOI: 10.36206/BP2023.01

Herausgeber

iparl

Institut für
Parlamentarismus-
forschung

Mauerstraße 83/84
10117 Berlin
info@iparl.de
@i_parl

www.iparl.de



STIFTUNG
Eine Einrichtung der Wissenschaft &
Demokratie

