

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Colin Crouch

Großbritannien unter der Regierung
Margaret Thatchers

Herbert Döring

Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament
in Großbritannien

Karlheinz Dürr

Zur Situation der Immigrantenbevölkerung
in Großbritannien

Roland Sturm

Der Nordirlandkonflikt

B 38/87

19. September 1987

Colin Crouch, Fellow und Tutor für Politikwissenschaft am Trinity College in Oxford.

Veröffentlichungen u. a.: *Class Conflict and the Industrial Relations Crisis*, 1977; *The Politics of Industrial Relations*, 1979 und 1982; *Trade Unions: the Logic of Collective Action*, 1982; (Hrsg. zus. mit A. Pizzorno) *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, 2 Bde., 1978.

Herbert Döring, Dr. phil., geb. 1940; Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Mannheim; 1977–1983 Dozent für deutsche Geschichte an der University of London; seitdem Lehrstuhlvertretungen in Mannheim und Essen.

Veröffentlichungen u. a.: *Der Weimarer Kreis: Studien zum politischen Bewußtsein verfassungstreuer Hochschullehrer in der Weimarer Republik*, Meisenheim/Glan 1975; (Hrsg. zus. mit Gordon Smith) *Politische Kultur — Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland*, Hagen 1986; (Hrsg. zus. mit Dieter Grosser) *Party Government and Political Culture in Western Germany*, London 1982; *Großbritannien — ein Regierungssystem in der Belastungsprobe*, Opladen 1987.

Karlheinz Dürr, Dr. rer. soc., geb. 1947; Studium der Politikwissenschaft und Anglistik in Tübingen und Konstanz; seit 1980 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Fernstudien an der Universität Tübingen; Übersetzer und Redakteur.

Veröffentlichungen u. a.: *Konflikt und Kooperation. Die Situation der Arbeitsbevölkerung, das System der Arbeitsbeziehungen und die Strategien der Gewerkschaftsbewegung in Großbritannien*, Frankfurt 1981; *Die Britische Krankheit. Krisenphänomene und Lösungsstrategien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/82; *Von der Orientierungslosigkeit zur Ohnmacht: Zur Situation der britischen Gewerkschaftsbewegung*, in: *Zeitschrift für Politik*, (1983) 4; *Massenarbeitslosigkeit und ihre sozialen und politischen Wirkungen in Großbritannien*, in: W. Bonß/R. G. Heinze (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft*, Frankfurt 1984; *Der Bergarbeiterstreik in Großbritannien*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1985) 4.

Roland Sturm, Dr. phil., geb. 1953; Studium der Politikwissenschaft, Anglistik und Geschichte an der Freien Universität Berlin, Stanford University und der Universität Heidelberg; Promotion 1981 in Heidelberg; Hochschulassistent am Institut für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Brian Girvin) *Nationalismus in Schottland und Wales*, Bochum 1981; *Politics and Society in Contemporary Ireland*, Aldershot 1986; *Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages*, Opladen 1987; zahlreiche Veröffentlichungen zur politischen Entwicklung des Vereinigten Königreiches und Irlands, zur vergleichenden Analyse der Wirtschafts- und Haushaltspolitik sowie zur Dritten Welt.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Großbritannien unter der Regierung Margaret Thatchers

I. Die Hauptanliegen des neuen Konservatismus

1. Abkehr vom Konsens

Es ist inzwischen zu einer Klischeevorstellung geworden, daß die britische Politik in den achtziger Jahren einen grundlegenden Wandel vollzogen hat. Dafür spricht allein schon der Umstand, daß Begriffe wie Kompromiß- und Konsensfähigkeit, die immer als Tugenden britischer politischer Tradition galten, im Sprachgebrauch von Anhängern der konservativen Mehrheit, und insbesondere in dem der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, mißbräuchlich verwendet werden¹⁾.

Das Zusammentreffen verschiedener Faktoren hat diesen Wandel herbeigeführt. Einige Annäherungen an frühere wirtschaftliche Praktiken waren durch das Versagen der Keynes'schen Formel — durch „deficit spending“ mit den Inflationsschüben und den Veränderungen der weltweiten Handelsbedingungen fertig zu werden — notwendig geworden. Entweder war eine Wende in Richtung auf eine tieferegreifende Einflußnahme seitens der Regierung auf die Wirtschaft oder — im Gegensatz dazu — ein stärkeres Vertrauen in die Kräfte des Marktes notwendig. Der anhaltende wirtschaftliche Rückgang Großbritanniens fiel mit einer internationalen Wirtschaftskrise zusammen. Welche Politik man auch immer verfolgen würde, die Konsequenzen mußten schwerwiegend sein.

Hinzu kam das spezifisch britische Problem, wie die Regierung sich die Mitarbeit der Gewerkschaften sichern sollte. Die Gewerkschaften mußten entweder enger an die Regierung herangeführt werden, damit sie ihre Macht kooperativ einsetzen konnten, oder sie mußten so geschwächt werden, daß man auf ihre Mitarbeit verzichten konnte. Diese Richtungsfrage mußte aber politisch gelöst werden.

Der Sturz der Labour-Minderheitsregierung 1979 im Anschluß an das Debakel in den Beziehungen zur Industrie und ein weiteres in Sachen schottischer Autonomie verschaffte den Konservativen die Gelegenheit, die Initiative in die Hand zu nehmen. Aber es bedurfte noch weiterer Umstände, um jene fundamentalen Veränderungen zu ermöglichen, die man erreichen wollte, wenn man erst

einmal im Amt war. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Rezession Anfang der achtziger Jahre schwächte die Gewerkschaften und führte zu geminderten Erwartungen und einem Vertrauensschwund bei der arbeitenden Bevölkerung. Ihre ein Jahrzehnt zuvor gestellten Forderungen schienen zu einer politischen Belastung geworden zu sein. In den folgenden Jahren fielen Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur mit dem vergeblichen Bemühen zusammen, die traditionelle Arbeiterklasse zahlenmäßig auszubauen. Bei dem anhaltenden Rückgang der britischen Industrie geriet diese in die Isolation, während andere Teile der Gesellschaft aus der zyklischen Wiederbelebung Mitte der achtziger Jahre Nutzen zogen.

Die Labour-Party als stärkste Oppositionspartei verfiel im Netz ihrer Abhängigkeit von der Arbeiterklasse. Erschwerend kam noch die Hinwendung der Partei zur radikalen Linken und die darauf folgende Spaltung hinzu. Damit wurde sie bei zwei aufeinanderfolgenden Wahlen für große Bevölkerungsteile nicht mehr wählbar. Verglichen mit allen ihren Vorgängern der Nachkriegszeit war die Regierung somit auf einzigartige Weise kaum ernsthafter politischer Opposition ausgesetzt.

Diese Unabhängigkeit von Zwängen und damit von dem Erfordernis, Kompromisse schließen zu müssen, nahm noch zu, als die Ölkrise der siebziger Jahre dem Ölreichtum der achtziger wich. Die Ausbeutung der Ölvorkommen in der Nordsee nahm ihren Anfang. Die Konservativen zogen aus der Erfahrung, daß die Gewerkschaften nicht imstande gewesen waren, der Labour-Regierung zu helfen, den Schluß, daß eine auf Kompromiß und Konsens beruhende Politik gegenüber den Gewerkschaften für sie nicht sinnvoll sei.

Es ist sicherlich nicht unerheblich, daß im gleichen Zeitraum eine Generation von konservativen Führern einschließlich Margaret Thatcher heranwuchs, welche die Jahrzehnte der beiden Weltkriege und die Jahre der Rezession dazwischen nicht mit den Augen der Erwachsenen erlebt hatte. Ihnen fehlte der Sinn für nationale Gemeinschaft und die Entbehrungen der Arbeiterklasse, welcher die Politik sozialer Reformen der Konservativen der früheren zwanziger Jahre beflügelt hatte. Dies ist von besonderer Bedeutung gerade in einer Zeit, in der der Wohlfahrtsstaat und die Gewerkschaften, die Symbole für den Fortschritt der Arbeiterklasse, zu einem nationalen Problem geworden sind.

Übertragung aus dem Englischen von Dr. Helmuth Rothert, Köln.

¹⁾ Für weitere Einzelheiten zu diesem Thema siehe D. Kavanagh, *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?*, Oxford 1986.

2. Freie Märkte und traditionelle Werte

Die zentrale These der Konservativen war, daß allein die Kräfte des Marktes in der Lage seien, Großbritannien aus den von gewerkschaftlicher Macht, Regierungseingriffen und Interessengruppen entstandenen Verzerrungen herauszulösen. Es wurde geltend gemacht, daß Unzulänglichkeiten und Leistungsschwächen in Wirtschaft, Arbeiterschaft und Gesellschaft zu lange geschützt worden seien. Staat, Gewerkschaften und Interessengruppen hätten die Freiheit der Menschen eingeengt, indem sie durch Reglementierungen, staatliche Eingriffe, Besteuerung, Ausgaben der Öffentlichen Hand und Gewerkschaftsdruck deren Marktchancen herabsetzten und belasteten²). Ein weiterer Punkt war, daß Gesetzesnormen und Ordnungsbegriffe an Akzeptanz verloren hätten und daß jene Werte, die Großbritannien in der viktorianischen Ära zur Macht verholfen hatten, durch die moralische Lockerung in den sechziger Jahren verfallen seien. All diese Themen summierten sich zu der Vorstellung vom Niedergang einer Epoche ehemaliger Größe. Gewerkschaftliche Militanz und angebliche Gesetzlosigkeit gerieten unter Beschuß. Tatsächlich wurde das Thema der „viktorianischen Werte“ jedoch eher vernachlässigt: Es gab nichts, was man mit ähnlichen Konzepten der „moralischen Mehrheit“ der Neokonservativen in den USA hätte vergleichen können. Dafür sind mehrere Gründe ausschlaggebend. Das Gefühl einer moralischen Krise trat in Großbritannien viel weniger zutage als in den USA. Von religiöser Seite gab es kaum ein Echo auf Themen der Konservativen: Die Kirchen fragten vorwiegend liberal und befaßten sich mit Fragen wie Atomkrieg und Krise der städtischen Innenzonen. Wie die meisten Gruppen, die weder auf der Seite des Marktes noch auf der des Staates stehen, befanden sich die Kirchen häufig in Konflikt mit der Regierung.

Hinzu kommt, daß die Zahl der Verbrechen im Verlauf der achtziger Jahre gestiegen ist, während die Aufklärungsquote – trotz verstärkter Polizeikräfte und Vollmachten – zurückging. Es gibt wenig in ihrer „Law-and-Order“-Politik, dessen sich die Regierung rühmen könnte. Verschiedene prominente Konservative, einschließlich eines Vorsitzenden der Partei, wurden in Sex-Skandale verwickelt, und die Bemühungen der Regierung um ein volksnahes Image machten reichlich Gebrauch von Rupert Murdochs Blatt „Sun“, das auf sexuelle Reizthemen spezialisiert ist³). All diese Faktoren machten die Berufung auf viktorianische Werte schwer. Wenn es zu einem Konflikt zwischen Markt und traditionellen Wertvorstellungen kommt, dann setzen sich zumeist die marktwirtschaftlichen Kräfte durch.

²) Vgl. D. Green, *The New Right: The Counter Revolution in Political, Economic and Social Thought*, Brighton 1986.

³) Während der Parlamentswahlen 1987 zeigte die Tageszeitung „The Sun“ Fotos eines spärlich bekleideten Mädchens, das sich für die Wiederwahl eines konservativen, wenig bekannten Abgeordneten einsetzte. Diese Bilder sollten seiner Wahlkampagne „Schützenhilfe“ leisten.

Eine Ausnahme in der Vernachlässigung der „Werte“ ist die Erziehungspolitik. Im Vereinigten Königreich entstand eine gewisse Unruhe über die Auswirkungen „progressiver“ Erziehung auf moralische Wertvorstellungen, nachdem einige lokale (labourregierte) Schulbehörden darauf beharrten, daß Homosexualität in ihrem Schulbereich auf verständnisvolle Weise behandelt werden sollte. Weitere Themen, die zu ähnlichen Sorgen über erzieherische Wertvorstellungen Anlaß gaben, wurden aufgegriffen. Einigen dieser Befürchtungen ist die Regierung entgegengekommen. Das Education Act No. 2 von 1986 bevollmächtigte lokale Polizeichefs, sich zu Lehrplänen zu äußern, und ermächtigte die Schulleitungen, Sexualkundeunterricht zu untersagen. Allerdings schrieb der Erziehungsminister an alle Schulen, er hoffe, seinem eigenen Gesetz zum Trotz, daß man Sexualkunde beibehalten und auch das Problem Aids dort seinen Platz finden möge.

3. Der starke Zentralstaat

So blieb die Berufung auf viktorianische Werte mehr rhetorischer denn praktisch-politischer Art. Vordringliche Sorge des neuen Konservatismus blieb der Handelsliberalismus. Hier nun kam die Regierung in eine paradoxe Situation. Ganz allgemein gesprochen kann Liberalismus zweierlei bedeuten: Er kann den freien Markt als einen Faktor unter mehreren anderen (wie dezentralisierte Regierung, starke, nichtstaatliche Organisationen, erweiterte Bürgerrechte) betrachten, welche die Freiheiten des Bürgers schützen. Andererseits kann er den Markt aber auch als den bei weitem wichtigsten Ausdruck von Freiheit ansehen – in dem Sinne, daß dezentralisierter Regierung, organisierter Gruppen und Bürgerrechten keine besondere Wächterrolle beim Schutz der Freiheit zufällt. Tatsächlich muß man sie sogar als für die Freiheit hinderlich bezeichnen, wenn sie die Kräfte des Marktes stören. Letztere Interpretation legitimiert die Verwendung staatlicher Macht zur Bekämpfung aller Kräfte, welche den Markt zu stören vermögen. Nur in diesem letzteren Sinn ist der neue Konservatismus in Großbritannien liberal. Das ist ungewöhnlich in der britischen Politik und hat mehr mit französischen jakobinischen Traditionen gemeinsam. Vielleicht ist es das, mehr als alles andere, was den neuen Konservatismus vom alten „Toryismus“ unterscheidet.

Um den Markt zu schützen, hat die Regierung die Macht des Staates verstärkt. Die Reduzierung von Konsultationen mit den Gewerkschaften und in einem gewissen Grade auch mit Arbeitgeberorganisationen hat dazu geführt, daß der Staat unbehelligt vom Rat anderer ist – es sei denn, er möchte ihn hören. In Gremien und Untersuchungsausschüssen finden sich heute nur selten Vertreter der Labour-Partei oder anderer, der Regierung kritisch gegenüberstehender Gruppen.

Ein bedeutender, allen Parteien gemeinsamer Wesenszug des traditionellen englischen Liberalis-

mus sind jene Organisationen, die als „öffentlich“ angesehen werden, aber dennoch gegenüber der jeweiligen Regierung ein autonomes Dasein führen. Dieses Konzept wird nun langsam aufgeweicht. Musterbeispiel einer solchen Institution ist die BBC. Diese wurde von Ministern und Mitgliedern der konservativen Partei öffentlich angegriffen, weil man der Auffassung war, sie lasse der Regierungskritik zu sehr freien Lauf. Als Folge schrumpfte die Mitgliedschaft in den Führungsgremien der BBC allmählich auf einen Kreis bekannter Regierungsanhänger zusammen. Von Ausschüssen, welche Regierungsgelder für die wissenschaftliche Forschung zuteilen, wird zunehmend Rücksichtnahme auf Regierungsinteressen und die der Geschäftswelt erwartet. Das Universitätsfinanzkomitee — es hat seinen Platz zwischen Universität und Regierung — verwandelt sich mehr und mehr zu einer Vertretung von Regierungspolitik und Geschäftsinteressen.

Um die öffentlichen Ausgaben zu senken und die Opposition zu schwächen, verdrängt die Regierung weitgehend die Macht lokaler Behördengewalt. Reihenweise wurden Behörden im Bereich Londons und in Bezirken sechs anderer Großstädte abgeschafft. Die Wahlen waren in diesen Bezirken fast immer von der Labour-Partei gewonnen worden, deren Vertreter sich vielen Regierungsvorstellungen widersetzt hatten. London ist nun die einzige Hauptstadt der westlichen Welt ohne gewählte Regierungsgewalt auf kommunaler Ebene. Die Freiheit lokaler Behörden, über ihre Ausgabenpolitik zu entscheiden, ist nahezu abgeschafft. Zentrale Vorschriften für Wohnungsbau und Erziehung wurden so weit wie möglich durchgesetzt, und weitere Einschnitte im Erziehungsbereich stehen bevor⁴⁾. Pläne sind in Vorbereitung, nach denen die Macht der Stadträte in den Innenzonen auf von der Regierung ernannte Kommissionen übergeht, sollten sie nicht mit der Regierungspolitik bei der Bewältigung der Probleme dieser Gebiete konform gehen. Ganz entschieden widersetzt sich die Regierung dem Verlangen nach regionaler Selbstverwaltung. Seit einigen Jahren gibt es einen beträchtlichen Druck seitens der Bevölkerung Schottlands (weit weniger seitens der von Wales) mit Blickrichtung auf regionale Autonomie, ähnlich vielleicht wie bei den deutschen Bundesländern. Heute ist die Partei der Konservativen die einzige in Großbritannien, die sich gegen solche Vorstellungen sträubt.

Es wäre jedoch irreführend anzunehmen, daß eben dieser Wunsch nach Zentralismus auch hinter der Regierungspolitik im Falle Nordirlands steht. Bis Anfang der siebziger Jahre verfügte dieses Gebiet über regionale Selbstverwaltung. Eine frühere konservative Regierung kam jedoch zwangsläufig zu dem Schluß, daß die protestantische Mehrheit ihren seit langem bestehenden politischen Vorteil gegenüber der katholischen Minderheit so sehr mißbrauche, daß diese zunehmend zu Gewalt Zuflucht nehme. Konservative wie Labour-Regierungen haben seither mit verschiedenen Formen der Gewaltenteilung zwischen katholischen und protestantischen Gemeinden experimentiert, doch das Ausmaß an offener und potentieller Gewalt seitens extremer Anhänger auf beiden Seiten machte eine ständige unmittelbare Kontrolle durch Westminster und eine starke militärische Präsenz unerlässlich.

Dieses Vorgehen wird mehr oder weniger von allen politischen Parteien in Westminster bejaht. Die katholische Bevölkerung, von der der größte Teil eine Integrierung Nordirlands in die Republik Irland befürwortet, fühlt sich von den britischen Behörden ungerecht behandelt. Doch sollte man auch die Opfer der Konservativen anerkennen, die die Unterstützung der nordirischen Protestanten, ihrer zuverlässigen Verbündeten in Westminster bis 1974, eingestellt haben. Die jetzige Regierung ist sogar soweit gegangen, sich zu häufigen Beratungen mit der Republik Irland über Angelegenheiten des Nordens zusammensetzen — ein kleiner Schritt zwar angesichts des Ausmaßes der Probleme Nordirlands, doch weitreichend genug, um die nordirischen Protestanten in Zorn zu bringen, die darin eine Ermächtigung der Republik erblicken, sich in die Angelegenheiten des Nordens einzumischen.

Läßt man den Fall Irland einmal beiseite, dann tragen die Zentralisierungsmaßnahmen zusammen mit dem verstärkten Nachdruck auf „law and order“ dazu bei, den eigentümlichen Charakter des Konservatismus in Großbritannien offenzulegen. Verglichen mit dem Konservatismus in den USA, ist er auf ganz ähnliche Art und Weise dem *laissez faire* verpflichtet; doch während ihr der paradoxe Bezug auf traditionelle Religion und Moral fehlt, schafft er sich seine eigenen Widersprüche in der Kombination aus freier Wirtschaft und starkem, zentralisiertem Staat⁵⁾.

⁴⁾ S. Duncan/M. Goodwin, *The Local State and Uneven Development: behind the Local Government Crisis*, Oxford 1987.

⁵⁾ Vgl. A. Gamble, *The Free Economy and the Strong State: Thatcherism and the Future of British Conservatism*, London 1987.

II. Politik des freien Marktes

1. Monetarismus

In Großbritannien hat der Staat dazu beigetragen, dem freien Markt Spielraum zu verschaffen. Auf welche Weise sind diese Kräfte freigesetzt worden? Die von der Regierung ins Auge gefaßte Strategie des Monetarismus hat hierbei nur eine geringe Rolle gespielt. Monetarismus sollte an die Stelle der Leitgedanken keynesscher Wirtschaftspolitik treten, einen einfachen objektiven Maßstab für das einzige der Regierung verbleibende Mittel der Wirtschaftslenkung liefern, der Inflation entgegenwirken und ein Eingreifen der Politik in die Wirtschaft vermindern. Kritiker haben schon früh darauf hingewiesen⁶⁾, daß die Regierung nicht die Kreditbasis der Wirtschaft kontrollieren und deshalb auch keine wirksame Kontrolle über die Geldversorgung erlangen kann.

Die Regierung wandte sich aus diesem Grunde nacheinander verschiedenen Modellen der Geldpolitik (M3, M0) zu, von denen sie günstige Ergebnisse erwartete. Erst in jüngster Zeit fand ein Wechsel statt, dessen Erfolg oder Mißerfolg zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden kann.

Ein strikter Monetarismus war jedoch nicht erforderlich. Die steile Rezession der frühen achtziger Jahre erreichte die Kontrolle der inflatorischen Tendenzen mit weniger technischem Raffinement. Dann folgte die jetzt anhaltende zyklische Erholung.

2. Wirtschaftshilfe durch die Regierung

Großbritannien macht gerade die Erfahrung einer übertriebenen Version des allgemeinen Übergangs des Westens vom Produzenten zu Aktivitäten auf dem Dienstleistungssektor. Das spiegelt zum Teil das niedrige Leistungsniveau vieler britischer Industriezweige wider und zeigt sich im vergleichsweise günstigen Stand der britischen Wirtschaft bei Dienstleistungen auf dem Finanzsektor gegenüber dem Produktionssektor und dem kurzfristigen Faktor Nordsee-Öl⁷⁾. Diese Entwicklung wurde durch die Regierungspolitik gefördert. In Schwierigkeiten geratene Betriebe erhielten keine Überlebenshilfe. Auch wurde verhältnismäßig wenig zur Unterstützung neuer Technologien getan. Die britischen Ausgaben für Forschung und Entwicklung gehören zu den niedrigsten der Industrieländer; ihr Schwerpunkt liegt auf dem Verteidigungssektor und ist zudem wenig koordiniert⁸⁾. Die meisten dieser Probleme gehen auf die Zeit der Labour-Regierung zurück. Ein weiteres Problem für die britische Industrie ist die Tatsache, daß die teilweise während der

achtziger Jahre verfolgte Hochzinspolitik das Investitionsniveau niedrig gehalten hat.

Großbritanniens Ölreichtum ist ein nicht ungetrübter Segen. Während er auf der einen Seite eine große Erleichterung für die Zahlungsbilanz und das Steueraufkommen bedeutet, hat er das britische Pfund auf den internationalen Geldmärkten in einer Weise nach oben gedrückt, daß die industrielle Wettbewerbsfähigkeit darunter leiden mußte. Dieser Faktor war mitverantwortlich für die Schwierigkeiten vieler britischer Unternehmen während der Rezession. Das kam den Bemühungen der Regierung zur Zurückdrängung von Leistungsschwächen in der britischen Industrie entgegen, obgleich durchaus nicht sicher war, daß nur der weniger Leistungsfähige der Leidtragende war. Für die Zukunft bleibt die Frage offen, ob die britische Industrie sich wieder erholen kann, während das Wirtschaftssystem so stark auf das Ölgeschäft ausgerichtet ist. Die Regierung hat keine Konzeption, wie die Einkommen aus dem Ölreichtum zur Finanzierung neuer Investitionen zu verwenden wären; sie verläßt sich vielmehr auch hier auf die Kräfte des Marktes.

Bevor 1978 das Öl zu einem wesentlichen Wirtschaftsfaktor wurde, hatte Großbritannien ein Defizit von 1 984 Millionen Pfund auf seiner Ölrechnung, einen Überschuß von 442 Millionen Pfund bei Landwirtschafts- und Produktionsgütern und 2 507 Millionen Pfund auf dem Dienstleistungssektor, d. h. einen Nettoüberschuß von 965 Millionen Pfund. Im Jahre 1986 wies die Ölrechnung einen Überschuß von 4 153 Millionen Pfund aus und die Dienstleistungen schlossen mit einem Plus von 7 154 Millionen Pfund ab. Aber bei Konsum- und Investitionsgütern bestand ein Defizit von 12 407 Millionen Pfund, so daß das Gesamdefizit sich auf 1 100 Millionen Pfund belief. Im Jahre 1979 produzierte Großbritannien z. B. 890 200 Pkw und 340 000 Nutzfahrzeuge; davon gingen 320 700 bzw. 130 500 in den Export. Im Jahre 1986 wurden 840 900 Pkw und 190 100 Nutzfahrzeuge produziert, wovon lediglich 150 600 bzw. 40 200 exportiert wurden. Die Stahlproduktion betrug 1979 21 464 000 Tonnen und die der Eisenerzeugnisse 15 480 000 Tonnen. Im Jahre 1986 war die Produktion dieser beiden Güter auf 15 722 000 bzw. 11 560 000 Tonnen gesunken. Die Industrieproduktion erzielte im Jahre 1986 ein nur um 4 % besseres Ergebnis als 1980⁹⁾.

Wenn der Ölreichtum im 21. Jahrhundert zu schrumpfen beginnen wird, kommt es hier zu größeren Problemen. Sind die Kräfte des Marktes imstande, sie allein zu lösen? Wird Großbritannien die erste größere Nation sein, die den Dienstleistungssektor ausbauen muß, um die Defizite im Agrarsektor und in der Industrieproduktion auszu-

⁶⁾ N. Kaldor, *The Scourge of Monetarism*, Oxford 1982.

⁷⁾ K. Williams u. a. *Why are the British Bad at Manufacturing?*, London 1983; F. T. Blackaby (Ed.), *Deindustrialisation*, London 1979; A. P. Thirlwall, *De-industrialisation in the UK*, in: *Lloyds Bank Review*, 144, April 1982.

⁸⁾ M. Ince, *The Politics of British Science*, Oxford 1986.

⁹⁾ Vgl. HM Government, *Economic Trends*, London (monthly).

gleichen? In gewisser Hinsicht stellen diese Fragen für die britische Gesellschaft eine größere Herausforderung dar als jede andere der mehr unmittelbar politischen Neuerungen der Regierung.

Es mag befremdlich erscheinen, daß selbst eine Regierung der neuen Rechten unter solchen Umständen sich der „Nichteinmischung“ verschreibt, während andere europäische konservative Regierungen eine aktivere Industriepolitik betreiben. Hierfür gibt es folgende Gründe: Die Bilanz wirtschaftspolitischer Interventionen war nicht sehr erfolgreich. Unter der Labour-Regierung wurden hoffnungslos abgewirtschaftete Industriezweige am Leben erhalten. Kleine, gelegentliche Erfolge fielen dabei kaum ins Auge. Das von der letzten Labour-Regierung ins Leben gerufene „National Enterprise Board“ (Nationaler Ausschuß für Unternehmertum) förderte insbesondere dahinsiechende Firmen wie British Leyland und Rolls Royce, obwohl es auch einige bedeutende Unternehmen in neuer Technologie unterstützte. Das Board wurde von den Konservativen abgeschafft. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß die besonders unter dem Rückgang der Industrie leidenden Regionen nicht zu den Wählerhochburgen der Konservativen zu rechnen sind, vielmehr haben die Hauptwidersacher der Regierung, die Gewerkschaften, in jenen Industriezweigen und Regionen ihre Schwerpunkte.

3. Privatisierung und Aufhebung von Bindungen

Ein äußerst erfolgreiches Programm ist der Verkauf staatseigener Unternehmen. Die Aktienpreise wurden niedrig gehalten, was den Käufern zu einem raschen Gewinn verhalf. Unterstützt wurden die Aktiengänge von einer massiven, staatlich finanzierten Werbekampagne, in der zum Aktienkauf und damit zum Eintritt in den „Unternehmerkreis“ ermuntert wurde, was der Regierung zu einem nicht unwesentlichen ideologischen Vorteil verhalf. Die Zahl der Aktionäre verdoppelte sich auf zwei Millionen, wobei die höheren Einkommensschichten überwiegen. Doch gibt es auch unter den Arbeitern Aktionäre, wenn auch in geringem Ausmaß¹⁰⁾.

Eine weitaus bedeutendere Privatisierung stellte die Politik der Regierung dar, die Mieter von Wohneigentum der Öffentlichen Hand zum Kauf dieser Wohnungen zu ermuntern. Diese Politik nahm Ende der sechziger Jahre ihren Anfang und findet nach wie vor starken Anklang in einem Land, in dem 55 % der Haushalte durch privates Wohneigentum in den Genuß erheblicher Steuererleichterungen gelangen.

Ein weiterer und noch mehr ins Gewicht fallender Gewinn erzielte die Regierung aus dem Verkauf nationaler Industrien, der sie trotz der hohen Last der Arbeitslosenzuschüsse vor einer Haushaltskrise bewahrte.

¹⁰⁾ HM Government, *Social Trends*, London 1987, S. 99.

Doch in gewisser Weise hat die Privatisierung den Zielen der Regierung, die Rolle von Regularisierungsmechanismen zu reduzieren, auch Grenzen gesetzt. Fast alle privatisierten Unternehmen sind Monopole oder Fast-Monopole geblieben. (Im Fall der British Airways stand die Regierung vor der Wahl, entweder die Gesellschaftsform vor dem Verkauf aufzulösen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, oder sie beizubehalten und durch ein Fast-Monopol einen höheren Erlös aus dem Aktienverkauf zu erzielen; sie entschloß sich für letzteres.) Die Regierung hat dabei zugestanden, daß solche privaten Monopole irgendeiner Art Steuerung bedürfen und Organe wie OFTEL geschaffen, welche die privatisierte Telecommunications Corporation, TELCOM, beaufsichtigen.

Das beste Beispiel einer Zunahme von Regulierung – paradoxerweise für das Gegenteil ausgegeben – betrifft jedoch die „City of London“, das Zentrum der ständig wachsenden Geldwirtschaft des Landes. Traditionell von nichtoffiziellen Kreisen und deren Maßgaben kontrolliert, brach dieses Geflecht unter dem Druck der Internationalisierung der Finanzmärkte Ende der siebziger Jahre auseinander. Es gab eine große Anzahl von Skandalen und Fällen krimineller Betrugereien. Im Jahre 1986 war die „City“ für die internationalen Märkte wieder voll geöffnet; die alten Strukturen erschienen in neuer Gestalt. Parallel dazu handelte die Regierung mit führenden City-Organisationen einen neuen Maßnahmenkatalog aus, dem man zwar den Namen „Selbstregulierung“ gab, der jedoch letzten Endes vom Gesetz gestützt war¹¹⁾.

In diesem Zusammenhang nehmen sich die Maßnahmen zur Bindungslockerung (de-regulation) eher bescheiden aus. Augenoptiker haben ihr Monopol auf den Brillenverkauf verloren; diese sind nun in beliebigen Läden erhältlich. Die Bestimmungen über den Personenverkehr auf Landstraßen werden zur Zeit gelockert und führen zu mehr Wettbewerb auf verkehrsreichen Busstrecken. In den Zentren einiger Städte wurden „Unternehmenszonen“ geschaffen, in denen die sonst üblichen Einschränkungen außer Kraft gesetzt wurden, um Anreize für Investitionen zu bieten. Ganz allgemein sind die Möglichkeiten lokaler Behörden, industrielle und kommerzielle Entwicklungsprojekte zum Schutz der Umgebung, der Bauaufsicht und der Nutzung zu kontrollieren, leicht eingeschränkt worden. Diese beiden letzteren Maßnahmen sind Teil des Angriffs auf die Macht lokaler Regierungen.

4. Besteuerung und Einkommen

Ein zentrales Anliegen konservativer Strategie war es, die allgegenwärtige Steuerlast und ihre Ausweitung einzudämmen. Trotz Kürzungen öffentlicher Gelder, trotz Unterstützung durch den Verkauf von Vermögenswerten und Einnahmen aus dem Ölgeschäft hat die Besteuerung in der Amtszeit dieser

¹¹⁾ M. Moran, *Thatcherism and financial regulation*, in: *The Political Quarterly*, January 1988 (forthcoming).

Regierung jedoch zugenommen. Die Kosten für die steigende Arbeitslosigkeit und — in geringerem Maße — die wachsenden Verteidigungsausgaben zusammen mit den von der Regierung übernommenen Leitlinien des Sozialstaates haben ihren Handlungsspielraum erheblich eingeengt.

Durch Steuersenkung wurde der Versuch gemacht, die höheren Einkommensschichten zu entlasten und von direkter auf indirekte Besteuerung überzugehen. Dem wirkte allerdings die Entscheidung entgegen, die Rolle der Beiträge zur Sozialversicherung innerhalb des Steuersystems zu stärken, und diese noch auszuweiten. Im Endeffekt ist die Steuerlast für alle leicht angestiegen, mit Ausnahme vielleicht der oberen 5 % der Einkommenshierarchie¹²⁾. Bis zur Stunde hat es keinen ernsthaften Widerstand gegen die Umverteilung der Steuern gegeben. Die Regierung hat weder das getan, was

sie zu tun vorgab, noch das, wessen ihre Gegner sie beschuldigten.

Im Lauf der achtziger Jahre wurde die britische Gesellschaft Gleichgewichtsverschiebungen ausgesetzt, denn die Marktkräfte haben die Unterschiede in den Einkommen vergrößert. Arbeitslosigkeit hat nicht nur die Einkommen der Beschäftigungslosen reduziert, sondern auch derjenigen, deren Marktposition durch Arbeitslosigkeit und die steigende Unsicherheit der Arbeitsplätze in der Industrie geschwächt wurde. Am anderen Ende der Skala findet man einen beträchtlichen Einkommensanstieg bei Gutverdienenden, insbesondere auf dem Finanzsektor. Wie Tabelle 1 zeigt, haben die oberen 40 % (und besonders die oberen 20 %) gegenüber den anderen zugenommen, was jedoch durch den Steuereffekt wieder ausgeglichen wird.

Tabelle 1: Verteilung des Grundeinkommens, des verfügbaren Einkommens und Endeinkommens britischer Haushalte 1976–1984 in Prozent

Jeweils in Fünftel der Einkommensverteilung

		unteres Fünftel	zweites Fünftel	mittleres Fünftel	viertes Fünftel	oberes Fünftel
Grundeinkommen:	1976	0,8	9,4	18,8	26,6	44,4
	1981	0,6	8,1	18,0	26,9	46,4
	1984	0,3	6,1	17,5	27,5	48,6
Verfügbares Einkommen:	1976	7,0	12,6	18,2	24,1	38,1
	1981	6,7	12,1	17,7	24,1	39,4
	1984	6,7	11,7	17,5	24,4	39,7
Endeinkommen:	1976	7,4	12,7	18,0	24,0	37,9
	1981	7,1	12,4	17,9	24,0	38,6
	1984	7,1	12,7	17,5	24,3	39,0

Grundeinkommen: = Einkommen ohne Berücksichtigung von Steuern und Sozialleistungen

Verfügbares Einkommen: = Grundeinkommen abzüglich direkter Steuern, zuzüglich Leistungen in Form von Bargeld

Endeinkommen: = Verfügbares Einkommen abzüglich indirekter Steuern und Sachleistungen

Quelle: HM Government, Social Trends, London 1987, S. 17.

Die „Opfer“ der Verlagerung auf die Prinzipien des freien Marktes und der Rezession finden sich vorwiegend am unteren Ende der sozialen Leiter; sie stellen eine zunehmend abgegrenzte und isolierte Minderheit dar, die jedoch zahlenmäßig anwächst. Aus Tabelle 2 wird ersichtlich, daß die Anzahl der relativ „Armen“ mit Anspruch oder Fast-Anspruch auf Sozialhilfe steigt. Zwischen 1979 und 1983 stieg die Sozialhilfe um 60 % gegenüber einer allgemeinen Einkommenssteigerung von 52 %¹³⁾. Ein

geringer Teil des Anstiegs ist somit durch eine etwas großzügigere Definition von „Armut“ verursacht. Bemerkenswert ist, daß die Zahl der in Armut lebenden älteren Menschen abgenommen hat¹⁴⁾.

Der Anstieg der Armut bei Familien mit Haushaltsvorstand in arbeitsfähigem Alter war beträchtlich. Ein großer Teil des Anstiegs geht zu Lasten der Beschäftigungslosen, doch gab es auch ein Anwachsen der Armut bei den Beschäftigten.

¹²⁾ J. Kay, Changes in tax progressivity 1951–1985, in: ders. (Ed.), The Economy and the 1985 Budget, London 1985.

¹³⁾ Social Trends (Anm. 10), S. 96.

¹⁴⁾ Ebd.

Tabelle 2: Bedürftigkeit in Großbritannien 1979 und 1983

(Zahl der Personen)

	1979	1983
Abhängig von Sozialleistungen	2 590 000	3 640 000
Keine Sozialleistungen, aber Einkommen unter Sozialhilfenniveau	1 400 000	1 880 000
Einkommen geringer als 20 % über dem Mindesteinkommen	1 590 000	2 000 000
Zusammen:	5 580 000	7 520 000

Quelle: HM Government, Social Trends, London 1987, S. 96.

Die große Mehrheit der Armen lebt in den sogenannten „innercities“ (Innenzonen der Städte): In Vierteln mit kaum vorhandenem natürlichem Umfeld, unzureichender Schul- und Gesundheitsversorgung und geringen Arbeitsmöglichkeiten¹⁵). In solchen Gebieten wohnen vorwiegend Angehörige ethnischer Minderheiten. In diesen „innercities“ von London, Birmingham und Bristol kam es in den Jahren 1981 und 1985 zu Ausschreitungen. An diesen Zwischenfällen waren in erster Linie, doch keineswegs ausschließlich, Angehörige ethnischer Minderheiten, überwiegend Jugendliche, beteiligt. Im Falle der ethnischen Minderheiten kam noch deren problematisches Verhältnis zu den lokalen Polizeibehörden hinzu¹⁶).

Rassismus als solcher schwelt unter der Oberfläche britischer Politik. Die „National Front“, eine politische Partei, die sich ganz offen zum Rassismus bekennt, ist zu einer Randerscheinung geworden — möglicherweise, weil die konservative Regierung ihren eigenen Forderungen nach schärferer Kontrolle bei der Einwanderung von Schwarzen nachgegeben ist. Nur wenige Politiker großer Parteien nehmen es heute auf sich, die spannungsgeladene Rassenfrage anzutasten. Auf der subpolitischen Ebene jedoch kommt es immer wieder zu rassistisch bedingter Kriminalität in bezug auf Personen und Eigentum der ethnischen Minderheiten, in erster Linie gegen Asiaten. Es gibt auch Anzeichen für Spannungen unter Angehörigen einzelner Minderheiten wie Einwanderern aus der Karibik und aus Pakistan.

Der Alltag der großen Mehrheit des britischen Volkes ist jedoch unberührt von den Daseinsproblemen der städtischen Innenzonen, es sei denn, Ausschreitungen auf lokaler Ebene stören die soziale Ordnung. Läßt man einmal die Fälle von echten Einkommensverschlechterungen auf dem Tiefpunkt der Rezession beiseite, dann erfreut sich die Bevölkerung eines steigenden Lebensstandards und immer weiter verbesserten Zugangs zu modernen

Konsumgütern und Dienstleistungen¹⁷). Eine zunehmende Anzahl von verheirateten Frauen geht zumindest einer Teilzeitbeschäftigung nach¹⁸). In Großbritannien wie auch anderswo hat die schwierige Arbeitsmarktlage paradoxerweise eine Zunahme weiblicher Arbeitsplätze zur Folge. Die Frauen ermöglichen den Arbeitgebern mehr Flexibilität und sind eher bereit als Männer, vorübergehende oder unsichere Arbeitsplätze einzunehmen. Und für viele Familien bedeutet das einen Einkommenszuwachs.

In der britischen Gesellschaft haben einerseits viele Menschen Zugang zur Wohlstandsgesellschaft gefunden, andererseits ist für andere das Leben schwieriger geworden¹⁹). Diesen Aspekt spiegeln kürzliche Untersuchungen über die soziale Mobilität in England und Wales wider²⁰). Die neuesten Untersuchungen zeigen, daß mehr Menschen aus der Arbeiterschicht die Chance zu sozialem Aufstieg wahrnehmen; auf der anderen Seite sehen sich aber auch mehr Arbeitssuchende langanhaltender Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Es gibt eine wachsende Kluft zwischen den „inner cities“ und der übrigen Gesellschaft, die Unterschiede zwischen dem primären und dem sekundären Arbeitsmarkt nehmen

¹⁷) Zwischen 1979 und 1985 stieg der Anteil der britischen Haushalte, die ein Auto besaßen, von 57 % auf 62 % an; derjenigen mit Zentralheizung von 55 % auf 69 %. Der Anteil der Haushalte, die im Besitz eines Farbfernsehgerätes bzw. einer Tiefkühltruhe waren, erhöhte sich von 66 % auf 86 % bzw. von 40 % auf 66 %. (Social Trends [Anm. 10], S. 111). Nimmt man das Niveau von 1980 als 100, sank das real verfügbare Haushaltseinkommen 1981 auf 98, stieg aber bis 1985 auf 111 an (Anm. 10, S. 85). Renten und Arbeitslosenunterstützungen jedoch behielten kaum ihren Realwert (Anm. 10, S. 91).

¹⁸) Verglichen mit 59,6 % der Männer und 48,7 % der Männer und Frauen zusammengenommen, hatten in Großbritannien bis 1985 38,3 % der Frauen, die 16 Jahre und älter waren, entweder eine Arbeit oder waren als arbeitslos registriert. Entsprechende Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland lauteten 33,8 % für Frauen, 58,5 % für Männer und 45,6 % für beide Gruppen zusammen (Anm. 10, S. 72).

¹⁹) A. H. Halsey, Social trends since World War II, in: Social Trends (Anm. 10).

²⁰) J. H. Goldthorpe/C. Payne, Trends in intergenerational mobility 1972–1983 in: Sociology, 1985.

¹⁵) Archbishop of Canterbury's Commission on Urban Priority Areas, Faith in the City, London 1985, S. 9–25.

¹⁶) Ebd., vgl. auch Lord Scarman, The Brixton Disorders, 10–12 April 1981, London 1981.

zu, und die Unausgeglichenheit der Regionen des Landes ist erheblich²¹⁾.

5. Der Wohlfahrtsstaat

Es liegt in der Logik des neuen Konservatismus, auf dem Sozialsektor Kürzungen vorzunehmen und von öffentlichen Leistungsträgern auf private überzugehen. Bemühungen der Regierung in dieser Richtung wurden jedoch durch die große Anzahl der Nutznießer von Sozialleistungen unterlaufen²²⁾. Das galt insbesondere auf dem Gebiet der Krankenversorgung und der staatlichen Erziehung. Sowohl 1983 als auch 1987 wurden bei den Wahl-

kampagnen Minister dazu gedrängt, Garantien für eine Beibehaltung der Grundlagen des Sozialstaates abzugeben.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, hat es Kürzungen besonders im Verhältnis zum Anstieg der Ausgaben für den Privatkonsum gegeben, doch können sie kaum als einschneidend bezeichnet werden. Bei den Haushaltsproblemen Ende der siebziger Jahre hätte jede Regierung — welche auch immer — Kürzungen vornehmen müssen. Tabelle 3 zeigt ebenfalls die enormen Kosten für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit (darin eingeschlossen die Ziffern für soziale Sicherheit).

Tabelle 3: Öffentliche Ausgaben des Vereinigten Königreiches 1980—1981 und 1986—1987 (nur Hauptkategorien)

	in Millionen Pfund	
	1980—1981	1986—1987
Soziale Sicherheit	31 086	40 365
Gesundheit und Individual-Sozialleistungen	18 194	20 065
Verteidigung	14 388	16 883
Erziehung und Wissenschaft	17 099	15 955
Gesetz und Ordnung	4 894	6 132
Industrie, Handel usw.	7 440	6 037
Verkehr	6 115	5 306
Umwelt	4 974	4 266
Wohnungsbau	7 308	3 558
Zusammen einschließlich hier nicht aufgeführter Posten	119 196	126 735

Quelle: HM Government, Social Trends, London 1987, S. 114.

Die vorgenommenen Kürzungen waren unpopulär und stießen auf Ablehnung; ihre Wirkungen waren tiefgreifender, als die nackten Zahlen vermuten lassen. Im Laufe dieser Jahre ist der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung erheblich angestie-

gen, was nicht nur zu höheren Ausgaben in der Altersversorgung führte, sondern auch zu erhöhten Forderungen an Krankenversorgung und andere Sozialleistungen. Auch stellt der Fortschritt in der Medizin neue, teure Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung, auf die die Menschen Anspruch erheben. Um diesem Bedarf nachzukommen, sind bei bestimmten Grundleistungen Kürzungen unerlässlich. Es kommt zum Beispiel zu verlängerten Wartezeiten für stationäre Behandlungen. So mußten beim Anstieg der Ausgaben auf dem Gesundheitssektor bei vielen Leistungen Abstriche in Kauf genommen werden.

²¹⁾ Amtlich wurde 1986 die Arbeitslosigkeit in Südostengland mit 8,7 %, im Osten mit 9,1 % und im Südwesten mit 10,1 % gemeldet. In den West-Midlands betrug sie 14 %, in Schottland 14,3 %, in Wales und im Nordwesten 14,5 %, im Norden 17,1 % und in Nordirland 18,8 % (HM Government, Department of Employment Gazette, London, monatlich). Für eine ausführliche Diskussion der regionalen Ausdehnung des britischen Wirtschaftsproblems vgl. R. Martin/B. Rowthorn, The Geography of De-industrialisation, London 1986.

²²⁾ Eine regelmäßig durchgeführte Meinungsumfrage unter der Bevölkerung stellt die Frage, ob sie Steuerermäßigungen oder vermehrte öffentliche Ausgaben für Gesundheit, Erziehung und Sozialleistungen vorzöge. In der jüngsten Umfrage (1985) bevorzugten nur 6 % Steuerstreichungen auf Kosten reduzierter Sozialausgaben; 43 % waren gegen eine Änderung der Ausgabenstruktur; 45 % befürworteten vermehrte Sozialausgaben auf Kosten höherer Steuern. Entsprechende Zahlen für 1983 lauteten 9 % bzw. 54 % und 32 %. (N. Bosanguet, Interim Report: Public spending and the welfare state, in: R. Jowell u. a. (Eds.), British Social Attitudes: the 1986 Report, London 1986.

Die Kürzungen im Ausbildungssektor waren einschneidender. Teilweise sind sie auch durch den Rückgang der Schülerzahlen begründet. Doch dürfen Kürzungen nicht nach Pro-Kopf-Zahlen in einem Bildungsbudget vorgenommen werden, das sich nur eingeschränkt nach wechselnden Schülerzahlen richten kann. Als Ergebnis stellen Lehrer, Schüler und Eltern einen Rückgang des Schulniveaus fest, ein schwerwiegendes Problem in einer Gesellschaft, in der die Chancen auf dem Arbeitsmarkt offensichtlich mehr und mehr vom Ausbil-

derungserfolg abhängen und wo die Kluft zwischen denen, die es schaffen und denen, die auf der Strecke bleiben, größer wird. Daher ist Bildung zu einer zentralen politischen Streitfrage geworden.

Hier jedoch steht die Regierung nicht ganz und gar mit dem Rücken an der Wand. Für die konservative Regierung ist die Beschäftigung mit Fragen des Leistungsniveaus, des Ausbildungsstandards und unterschiedlichen Chancen von Erfolgreichen und Versagern leichter als für die egalitär eingestellte Opposition, auch wenn die Lehrer an den Schulen weitgehend gewerkschaftlich organisiert sind. Ein Teil der Reaktion der Regierung bestand darin, stärkeren Nachdruck auf traditionelle Prinzipien gegenüber progressiven zu legen, wie oben bereits ausgeführt wurde. Eine weitere Reaktion galt der Kritik an Schullehrern und lokalen Schulbehörden.

Das wirft die mehr allgemeine Frage nach der Zukunft der Wohlfahrtsstaatspolitik auf. Die Vorstellungen der konservativen Regierung auf gesellschaftspolitischen Gebieten können sich nur dann durchsetzen, wenn eine wachsende Zahl von Menschen realistische Chancen sieht, private Alternativen zu entwickeln. Das war auch auf dem Wohnungssektor bereits der Fall. Für Millionen britischer Familien ist Wohneigentum seit langem ein erreichbares Ziel, so daß die Attacken auf die Baupolitik lokaler Behörden ausgesprochenen Beifall fanden. Ein schwierigeres Problem ist die Altersversorgung. Viele Angehörige der mittleren und oberen Einkommenschichten sind in der betrieblichen privaten Altersversorgung, aber der Großteil der Bevölkerung ist über die „State Earnings Related Pension Scheme (SERPS)“ (staatliches einkommenbezogenes Rentensystem) altersversichert. Die Regierung plant deshalb einen allmählichen Ausstieg aus der SERPS über eine Reihe von Jahren hinweg, wobei bestehende Versorgungsansprüche keine Einbußen erleiden sollen. Die Hoffnung ist, daß Privatversicherungen in Zukunft zunehmen werden, damit die Unpopularität geschmälert wird, die eine Reduzierung der staatlichen Altersversorgung auf die Rolle eines rudimentären Systems der Sozialhilfe mit sich bringen würde²³⁾.

Ein größeres Problem stellt das Gesundheitswesen dar. Der privaten Krankenversicherung gehören vorwiegend Akademiker und höhere Angestellte aus der Wirtschaft an, und das private Versicherungswesen wäre der Leidtragende, wenn die Gesellschaften die Risiken der gesundheitlich wesentlich schwächeren Arbeiterklasse mitzutragen hätten. Die Regierung unterstützt Versicherungen auf privater Basis. Verschiedene größere US-Versicherungsgesellschaften investieren bereits in Großbritannien in der Erwartung eines wenigstens teilweisen Abbaus staatlicher Leistungen. Die Regierung wird wahrscheinlich einen differenzierten Weg einschlagen und private Vorsorge für teure Spezialbehandlungen vorschlagen, während

Grundleistungen durch den Staat beibehalten werden.

Für die konservative Regierung stellt sich der Schulbereich als der am schwierigsten zu privatisierende Sektor dar. Gegenwärtig besuchen nur 7% der Jugendlichen Privatschulen. Vereinzelt sind Versuche gemacht worden, unter dem neuen „Assisted Places Scheme“ mittels staatlicher Beihilfe für Schüler privater Schulen zu besseren Ergebnissen zu kommen. Man beabsichtigt – sollte eine Mehrheit von Eltern die Politik lokaler Schulbehörden mißbilligen – die einzelnen Schulen in die Lage zu versetzen, „unabhängig“ zu werden, d. h. sich unter die Aufsicht der Regierung statt der lokalen Schulbehörden zu begeben. Schulgebühren würden nicht erhoben werden. Das ist in erster Linie ein Teil der Regierungskampagne gegen die Labour-kontrollierten Schulbehörden, doch könnte es später zu einem Instrument für die Privatisierung werden. Solche „Fluchtmaßnahmen“ werden allerdings auf dem Schul- und Gesundheitssektor ihre Wirksamkeit erst unter Beweis stellen müssen, bevor sie von breiteren Schichten angenommen werden. Schul- und Gesundheitswesen sind bis heute jene Bereiche, in denen die Politik der konservativen Regierung am wenigsten wirkungsvoll geblieben ist.

6. Gewerkschaften

Zu den am meisten verkündeten Aspekten des Regierungsprogrammes gehört die Auseinandersetzung mit der Macht der Gewerkschaften, nachdem diese während der sechziger und siebziger Jahre eine ebenso erhebliche wie umstrittene Rolle in der britischen Politik gespielt hatten. Wiederholt hat die Regierung 1980, 1982, 1984 und 1987 Gesetze erlassen, um die Macht der Gewerkschaften einzuschränken. Dem Recht auf Streikposten wurden Schranken gesetzt, flankierende Maßnahmen wurden begrenzt und die Organisation bestreikter Betriebe reduziert. Auflagen zur Sicherstellung größerer Geheimhaltung bei Abstimmungen über die Wahl von Gewerkschaftsfunktionären und Streikentscheidungen wurden erlassen²⁴⁾.

Bei dem Versuch, die Macht der Gewerkschaftsführer innerhalb ihrer Gewerkschaften zu begrenzen, hat der Gesetzgeber ein bemerkenswertes Verhalten an den Tag gelegt. Dies steht im Gegensatz zu einer über ein Jahrhundert lang in Großbritannien gepflegten Tradition, nach der Regierungen davon ausgingen, daß Gewerkschaftsführer einen mäßigen Einfluß auf ihre Anhängerschaft auszuüben hatten. Die jetzige Regierung vertritt den gegenteiligen Standpunkt, indem sie in Gewerkschaftsführern Anstifter zu mehr Kampfbereitschaft sieht. Die „Trade Unions“ werden als Organisationen angesehen, die sich zwischen Regierung, Markt und Bürger stellen. Von dieser neuen Entwicklung

²⁴⁾ C. J. Crouch, Ausgrenzung der Gewerkschaften? Zur Politik der Konservativen, in: O. Jacobi/H. Kastendiek (Hrsg.), Staat und industrielle Beziehungen in Großbritannien, Frankfurt am Main 1985.

²³⁾ HM Government, The Reform of Social Security, Cmnd. 9517-9, London 1985.

abgesehen, hat sich die konservative Regierung bei Auseinandersetzungen zwischen den Tarifpartnern Zurückhaltung auferlegt. Seit Ende der sechziger Jahre hatte sich der Trend sowohl unter konservativen wie Labourregierungen gegenläufig entwickelt. Es bleiben Zweifel, ob die Gesetzgebung den Industriebereich nachhaltig beeinflusst hat.

Eine große Ausnahme sind die Bestimmungen eines Gesetzes von 1982, welche es als schädensatzbegründend ansehen, wenn Arbeiter Streikposten vor Betrieben aufstellen, in denen sie nicht beschäftigt sind und dort „Sekundärstreiks“ organisieren. Dieses Verbot stellt Arbeiter und Gewerkschaften von verzweigten Großbetrieben vor ein beträchtliches Problem, weil diese Betriebe in der Lage sind, jeden Teilbereich mit seinen Möglichkeiten in der Auseinandersetzung einzusetzen, wohingegen jetzt die Arbeiter nicht außerhalb des eigenen unmittelbaren Arbeitsplatzes in Erscheinung treten dürfen²⁵). Sekundärstreiks hatten in der Vergangenheit eine besondere Bedeutung für die Arbeiter, die die Unterstützung der Gewerkschaften gegen solche Arbeitgeber suchten, welche das Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit nicht anerkannten²⁶). Das ist besonders bedeutungsvoll in einem Land, das kein geschriebenes Recht auf Gewerkschaftsangehörigkeit oder auf Anerkennung von Gewerkschaften kennt.

Die britische Arbeitswelt hat sich verändert, doch nicht in erster Linie aufgrund von Gesetzen. Zwei Faktoren waren ausschlaggebend: Erstens, die hohe Zahl von Beschäftigungslosen hat die Macht der Gewerkschaften und den Willen der Arbeiterschaft zum Widerstand vermindert. Das trat ganz deutlich in den frühen achtziger Jahren zutage, als Arbeiter aus Furcht vor dem Verlust ihrer Arbeitsplätze sich weigerten, den Streikaufrufen Folge zu leisten. Zweitens die Tatsache, daß die rückläufige Wirtschaftsentwicklung in erster Linie die Produktionsbetriebe erfaßte, in denen die Position der Gewerkschaften traditionell stark war. Auf dem Dienstleistungssektor hingegen war Beschäftigungswachstum zu verzeichnen; hier sind die Gewerkschaften allerdings nur schwach vertreten. Bei den Frauen, die weniger Neigung zur Mitgliedschaft in Gewerkschaften zeigen, ist die Beschäftigtenzahl gestiegen, bei Männern hingegen gesunken.

Aufgrund dieser Trends ist der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer (einschl. Beschäftigungslosen) von 54 % im Jahre 1979 auf 44 % im Jahre 1985 gesunken (das letzte Jahr mit verfügbaren Zahlen) und von 58 % auf 50 % aller Beschäftigten, d. h. Inhaber von Arbeitsplätzen²⁷). Es gibt aber auch Faktoren, die diesen Rückgang ausgeglichen haben. Bis Mitte der achtziger Jahre hat die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen

Dienst zugenommen — hier sind die Gewerkschaften stark vertreten — und die Gewerkschaftszugehörigkeit ist bei weiblichen Arbeitnehmern sowie auf dem Dienstleistungssektor gestiegen. (Die einzige Gewerkschaft mit steigenden Mitgliederzahlen ist die Gewerkschaft „Banken, Versicherung, Geldwesen“ — BIFU.) Es gibt Belege dafür, daß betriebsnahe Belegschaftsvertretungen zwar weniger militant in Erscheinung treten, dennoch weiter existieren, und die meisten Betriebsleitungen unterhalten enge Beziehungen zu ihnen²⁸). Der Umstand, daß die Löhne in Produktionsbetrieben in letzter Zeit schneller angestiegen sind als die Produktivität und die Preise dies rechtfertigen, ist ein Beweis für neu entstehende Verhandlungsstärke.

Außerdem hat die Regierung die Gewerkschaften politisch in eine Nebenrolle gedrängt, indem sie sie von aller Beratungstätigkeit ausschloß. Die Regierung verwirft ganz offen frühere Vorstellungen, nach denen die Gewerkschaften auf wichtigen Entscheidungsfeldern konsultiert werden sollen, und hat ganz formell den Grundsatz aufgegeben, daß Gewerkschaften normalerweise in wichtigen Regierungs- und Untersuchungsausschüssen vertreten sein sollten²⁹).

Zwei zentrale wirtschaftspolitische Institutionen, der „Nationale Rat für Wirtschaftsentwicklung“ (NEDC) und die „Kommission für Arbeitseinsatz“ (MSC), bilden davon eine Ausnahme. Doch verhält sich die Haltung der Regierung im Gefolge der Parlamentswahlen von 1987 auch hier. Der von den Konservativen im Jahre 1962 ins Leben gerufene NEDC hat zwar keine Entscheidungsgewalt, ist aber als Gesprächspartner auf höchster Ebene bei Regierung, Wirtschaft und Gewerkschaften geschätzt — in den letzten Jahren die einzige Form der Begegnung. Die Regierung hat nun angekündigt, daß der Rat nur noch gelegentlich zusammentritt und daß die wichtigen Ministerien gewöhnlich nicht mehr in ihm vertreten sein werden.

Die MSC ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument der konservativen Regierung aus dem Jahre 1973. Auch ihr gehören die drei Parteien an. Unter der jetzigen Regierung ist sie zu einem zunehmend wichtigen Instrument für Regierungseingriffe in die Erziehungs- und Ausbildungspolitik lokaler Behörden geworden³⁰). In der Hoffnung, den Nationalen Rat für Wirtschaftsentwicklung etwa als Instrument für eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ nach schwedischem Muster umformen zu können, haben die Gewerkschaften mitgemacht. Die MSC kommt dieser Modellvorstellung jedoch nicht nahe, da sie ihre Grundsätze für Ausbildungserfordernisse gemäß den jeweiligen Erwartungen der Arbeitgeber ausrichtet. Die Gewerkschaften tun sich auch mit der anderen Aufgabe der MSC schwer, nämlich die Arbeitslosenquote dadurch zu senken, daß junge

²⁵) Lord Wedderburn, *The Worker and the Law*, Harmondsworth 1986³, S. 597–606.

²⁶) Ebd., S. 278–289 und 606–611.

²⁷) Die Kalkulationen beruhen auf Daten, die publiziert wurden in: Department of Employment Gazette (Anm. 21).

²⁸) E. Batstone, *Working Order*, Oxford 1984; N. Millward/M. Stevens, *British Workplace Industrial Relations 1980–1984*, London 1986.

²⁹) C. J. Crouch (Anm. 24).

³⁰) Vgl. *The Political Quarterly*, 57 (1986) 3.

Leute auf Zeitarbeitsplätzen eingesetzt werden. Sie haben ihre Zweifel, ob solche Formen echte Ausbildung ermöglichen oder die Aussicht auf längere Beschäftigung fördern.

Zwei Vorkommnisse der letzten Zeit erschweren den Verbleib der Gewerkschaften in der MSC. Erstens plant die Regierung die Macht der Arbeitgeber, jedoch nicht die der Gewerkschaften in der MSC zu stärken. Zweitens will sie sie zu einem

Instrument für praktisch obligatorische Arbeitsaufnahme von Jugendlichen machen. (Schulabgänger, die nicht bereit sind, an einem ihnen zugewiesenen Arbeitsplatz für einen befristeten Zeitraum für ein Fixum zu arbeiten, verlieren ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld und gelten nicht länger als arbeitslos.) Der „Trade Union Congress“ (Gewerkschaftskongreß) sieht daher große Schwierigkeiten in einer Mitwirkung bei dem, was er als systemobligatorische Arbeit bei niedrigen Löhnen bezeichnet.

III. Aussichten auf eine künftige Stabilität

In Großbritannien wie in fast allen anderen westlichen Industriestaaten ging man bisher von der Annahme aus, daß es zu einem sozialen Chaos oder wenigstens zu Unruhen kommen würde, wenn es zu einem Rückgang der Vollbeschäftigung und zur Aufkündigung des sozialen Konsenses käme. Diese Situation ist in Großbritannien eingetreten. Soziale Unruhen gab es jedoch nur vereinzelt, und sie konnten in Grenzen gehalten werden. In den „inner cities“ kam es zu Auseinandersetzungen zwischen schwarzen und weißen Jugendlichen mit der Polizei. Die Kohlenarbeiter kämpften und verloren in einem einjährigen Streik, der von gewalttätigen Auseinandersetzungen mit der Polizei begleitet war. Die an diesen Aktionen Beteiligten sind Angehörige von Problemgruppen, die nicht die Mehrheit darstellen. Die Regierung ist eindeutig darauf bedacht, solche Zwischenfälle zu vermeiden. Indem sie deutlich macht, wie vereinzelt und isoliert solche opponierenden Gruppen sind, trägt sie dazu bei, daß sich eine Mehrheit der Bevölkerung auf die Seite der Regierung mit ihrer „law and order“-Politik stellt.

Besonders deutlich wurde dies im Bergarbeiterstreik. In den Jahren 1972 und 1974 waren die konservativen Regierungen außerstande, solche Streiks durchzustehen, und noch 1981 gab die jetzige Regierung bei den ersten Anzeichen von Unruhen im Kohlebergbau nach. Doch 1984, als infolge der Rezession ein gewaltiger Kohleüberhang entstanden war, war die Regierung unter allen Umständen entschlossen, den Gewerkschaftsforderungen nicht nachzugeben. Es war bekannt, daß die Bergleute selbst in der Streikfrage gespalten waren, und so ging die Regierung das Risiko ein, den sozialen Frieden in Frage zu stellen. Nach Jahrzehnten festgeschriebener Verhaltensnormen und bewährter Methoden der Vermittlung und Aussöhnung wurde eine hohe Zahl von Arbeitern „ausgehungert“ und an den Arbeitsplatz zurückgezwungen — und das nach einem Konflikt, bei dem es einige Tote unter Streikenden wie Nichtstreikenden gegeben hat und bei dem Polizei wie Bergarbeiter gleichermaßen zu Gewaltmaßnahmen griffen.

Über ein Jahrhundert lang haben britische Konservative oft mehr als ihre kontinentalen Kollegen ein Gespür für die Aufdeckung ambivalenter Stimmungen und Bewegungen innerhalb der Arbeiterklasse

entwickelt. Die Politik, die Rolle von Vermittlergruppen einzuschränken, ist nicht Teil britischer konservativer Tradition; früher sah man in solchen Gruppen ein Mittel zur Stärkung der Loyalität. Der Konservatismus früherer Jahre beherrschte die Kunst der Machtausübung und Privileggewährung mit Hilfe der typisch englischen Form von Zurückhaltung, die sich auch allmählich unter den meisten Gruppen der Gesellschaft durchsetzte. Das versetzte das Vereinigte Königreich in die Lage, in das komplexe Industriezeitalter einzutreten und mit weniger Regulierungsmechanismen und polizeilicher Kontrolle als die meisten anderen Nationen auszukommen. Diese Normen sind heute weitgehend abgenutzt.

Diese Tatsache ist eher die Konsequenz eines langwährenden historischen Prozesses, als das Ergebnis der Politik einer einzelnen Regierung. In einigen Fällen — den Städten, den Beziehungen zwischen den Tarifpartnern — hat die jetzige Regierung zwar versucht, die zerfallenden informellen Traditionen durch formelle Regulierungen zu ersetzen; aber ein Rückgang der herkömmlichen Regulierungsmechanismen ist durchaus vereinbar mit der von der Regierung unterstützten Tendenz zur uneingeschränkten Ausnutzung der Möglichkeiten, die der Markt bietet.

Drei Beispiele für die Zurückhaltung sollen diesen Punkt verdeutlichen. Es war in Großbritannien üblich, das Monopol der politischen Macht, das sich in einem zentralisierten Staat und vorwiegend Einparteien-Regierungen verkörpert, dadurch abzuschwächen, daß Untersuchungsausschüsse, Beratungsgremien usw. eine breite Meinungsvielfalt widerspiegeln. Das war allerdings nur guter, nirgends festgeschriebener Brauch gewesen, so daß die Regierung sich in der Lage sah, davon abzugehen und bei Ernennungen einen eigennützigen Weg einzuschlagen.

Zweitens gab es etliche Vorkommnisse, bei denen die Regierung übliche gute Verhaltensformen nicht beachtete. Der aufsehenerregendste Fall war die sogenannte Westland-Affäre Anfang 1986³¹⁾. Im Kabinett bestand Uneinigkeit in der Frage, ob der Übernahme der dahinsiechenden Westland-Helikopterwerke durch Amerikaner oder durch Euro-

³¹⁾ M. Linklater/D. Ligh, Not with Honour: the Inside Story of the Westland Scandal, London 1986.

päer der Vorzug gegeben werden solle. Verteidigungsminister Heseltine sprach sich für erstere Lösung aus, Premierministerin Margaret Thatcher und Industrieminister Brittan befürworteten die zweite, wollten sich aber öffentlich nicht dazu bekennen. Dann entschloß man sich in der Regierung, von Heseltine abzurücken. Vertrauliche, von einem dritten Minister verfaßte Schriftstücke wurden ohne dessen Kenntnis gezielt auf geheimem Weg der Presse zugänglich gemacht, um den Eindruck zu vermitteln, daß Heseltines Auffassungen einer soliden Grundlage entbehrten. Daraufhin traten sowohl Heseltine als auch Brittan zurück. Das Parlament war nicht in der Lage, herauszufinden, wie und durch wen der Beschluß, einen Kollegen derart zu brüskieren, zustande gekommen war. Parlamentsausschüsse machten sich auf die Suche nach Fakten³²⁾. Die Premierministerin verweigerte jedoch die Erlaubnis, jene Beamten zu befragen, die die Wahrheit hätten ans Licht bringen können.

Drittens wurden Anfang 1987 Anschuldigungen eines ehemaligen höheren Beamten des britischen Nachrichtendienstes MI5 bekannt, Kreise des Geheimdienstes hätten Mitte der siebziger Jahre versucht, die Labour-Regierung zu destabilisieren. Im Parlament wurde die Forderung nach einer Untersuchung in dieser Angelegenheit gestellt. Trotz solch schwerwiegender Anklage beharrte die Premierministerin darauf, daß sie keine Notwendigkeit für eine Untersuchung sehe. Darüber hinaus hat die Regierung gerichtliche Schritte gegen Zeitungen unternommen, die den wesentlichen Gehalt dieser Anschuldigungen veröffentlichen wollten.

Mit dem Verfall politischer Verhaltensnormen und der Statistenrolle von Vermittlerorganen ist ein neues ‚Modell‘ britischer Politik entstanden. Es unterscheidet sich erheblich vom amerikanischen Muster — dem es auf andere Weise jedoch ähnlich ist — insofern, als letzteres in hohem Maße pluralistisch ist, mit einer von der Exekutive unabhängigen Legislative, die die Macht zu Untersuchungen hat, mit starken regionalen und lokalen Machtfaktoren und mächtigen Interessengruppen. In Großbritannien fehlen diese Elemente oder sind im Begriff zu verschwinden. In diesem neuentstehenden Modell werden die Bürger von einem zentralisierten Staat angeleitet, die jeweiligen Chancen des Marktes für ihr persönliches Fortkommen zu nutzen, während Institutionen geschwächt werden.

Frühere konservative Generationen hätten das als eine riskante, brüchige Basis für den sozialen Konsens angesehen, aber bis zur Stunde trägt die Basis. Die Abschaffung ganzer lokaler Regierungsebenen war nicht populär, aber da sich die Regierung kompromißlos zeigte, vermochte die Opposition nichts auszurichten. Nur wenige betreiben ernsthafte Gegenmaßnahmen. Gleiches gilt für den Fall, daß weitere Teilbereiche lokaler Regierungsautonomie

abgebaut werden. So gibt es eine ausgeprägte politische Trennlinie zwischen dem Norden und dem Süden des Landes; in Schottland ist die Konservative Partei kaum vertreten, was aber keine praktischen Auswirkungen hat. Die Regierung läßt sich nicht davon abhalten, auch über Schottland zu regieren, sie braucht dem Problem ganz einfach keine Aufmerksamkeit zu schenken. Ihre Position im Lande wird ebenso wie beim Westland-Skandal keinen langanhaltenden Schaden erleiden.

Die Labour-Partei kann Stimmen der Notleidenden mobilisieren, jener, die zu kurz gekommen sind, aber sie ist kaum in der Lage, Unterstützung von anderen Gruppen zu erhalten, welche zwar die Regierung ablehnen, sie jedoch nicht gegen eine Partei eintauschen möchten, die sich mit Gewerkschaften und Randgruppen verbindet. Es ist absehbar, daß die kommende Entwicklung die Ursachen für den Niedergang der Labour-Partei noch verstärken wird. Mit Recht kann bezweifelt werden, ob diese Partei noch die Möglichkeit hat, sich zu erholen. Die liberale und die sozialdemokratische Partei können Stimmen sammeln, die Labour nicht für sich gewinnen kann, aber sie können nicht die Stammwählerschaft der Labour-Party auf ihre Seite ziehen oder sich mit ihr zusammenschließen. Das britische Wahlsystem weist ihnen, mit über 20% der Wählerstimmen, nur eine bescheidene parlamentarische Rolle zu.

Unter der Voraussetzung, daß sich die Stimmung der Bevölkerung in dieser Form nicht verändert, kann der neue Konservatismus unbehindert weiterregieren. Seinen schwierigsten Augenblick erlebte er wohl während der Wahlen 1983. Diese fanden kurz nach dem außerordentlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit und vor der konjunkturellen Belebung statt. Allein im Jahr 1981 wurden eine halbe Million Briten arbeitslos. Zwei Glücksumstände traten jedoch auf: Die Labour-Opposition hatte sich gespalten und tendierte weit nach links, und die Regierung hatte einen erfolgreichen Krieg gegen Argentinien im Südatlantik ausgefochten. Was eine Wahl voller Risiken hätte sein können, wurde zu einem Erdrutsch-Sieg.

Der Abbau des Sozialstaates ist auch künftig ein verhängliches Unternehmen zur Durchsetzung der Vorstellungen der konservativen Regierung; aber die Regierung hat deutlich gemacht, daß sie das Problem allmählich und behutsam angeht. Für die fernere Zukunft stellt sich die Umstrukturierung der Wirtschaft nach dem Versiegen des Ölreichtums als eine unausweichliche Herausforderung dar. Aber diese Frage wird kaum in der Öffentlichkeit diskutiert. Bis dahin gibt es wenig, was die Politik einer allmählichen Neuorientierung der britischen Gesellschaft um das freie Spiel der Marktkräfte und eine starke, wenn auch begrenzte Staatsgewalt stören könnte.

³²⁾ Vgl. House of Commons Select Committee on Defence. The Defence Implications of the Future of Westland plc: the Government's Decision-Making, 3rd and 4th Reports from

the Committee, 1985—1986. House of Commons Papers 518 and 519, London 1986.

Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament in Großbritannien

Wandlungen des „Westminster Modells“

I. Einleitung

Mit der jüngsten Unterhauswahl vom 11. Juni 1987 wurde noch einmal — einschneidender als bereits 1983 — der Versuch der sozialdemokratisch-liberalen Allianz zunichte gemacht, das traditionsreiche Zweiparteiensystem — den „mould“ des Parteien-duopols — zu zerbrechen. Da nach dem „winner-takes-all“-Prinzip des relativen Mehrheitswahlrechts nach der Art eines sportlichen Wettkampfs in jedem Wahlkreis nur ein Abgeordneter gewählt wird und die auf alle unterlegenen Gegenkandidaten entfallenden Stimmen bei der Zusammensetzung des Unterhauses unberücksichtigt bleiben, erzielte die Allianz (ungeachtet ihres nationalen Stimmenanteils von 22,6 Prozent) nur 22 der 650 Sitze. Die 17 Liberalen und 5 Sozialdemokraten, die nach einem Verdikt eines Leitartiklers nicht den „mould“ der britischen Politik, sondern den ihrer politischen Karrieren zerbrochen haben dürften, sind nach den traditionsreichen „rules of the game“ für Regierungsbildung und Gesetzgebung irrelevant.

Wohlverschanzt hinter dem Schutzwall des relativen Mehrheitswahlrechts sitzen sich auf den Bänken von Westminster — in einer sportlich-gegnerischen („adversary“) Sitzordnung zur Redeschlacht bereit — wiederum nur zwei für Regierung und Opposition relevante Parteien gegenüber (Labour 229 Sitze, 30,8 Prozent der Stimmen; die regierenden Konservativen 375 Sitze, 42,3 Prozent der Stimmen). Wieder einmal zeigt damit das parlamentarische Regierungssystem nach dem erneuten Triumph Margaret Thatchers, die — ein einmaliges Ereignis in diesem Jahrhundert — ein drittes Mal Premierministerin wurde, jene „wunderbare äußere Beständigkeit“ („a wonderful superficial permanence“), durch die es sich seit Jahrhunderten ausgezeichnet hat: Es ist — in den Worten Sidney Lows — „stets dieselbe Maschine oder wenigstens eine Maschine, die so bemalt ist, daß sie wie dieselbe aussieht“ — („There is the same machine, or at least a machine which is painted to look the same. But its balance and adjustment have been varied, and its operation is quite different, and needs different handling“) ¹⁾.

Unter dem stets gleichen rituellen Mantel von Westminster und Whitehall haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten in Parteiensystem und Sozialstruktur sowie im institutionellen Gefüge neue Entwicklungen vollzogen. Sie stellen neue (oder doch zumindest eine neue Brisanz gewinnende) Herausforderungen an die gewohnte Funktionsweise des parlamentarischen Systems dar²⁾. Unter der Annahme, daß sie durch die jüngste Unterhauswahl wohl verdeckt worden, aber nicht verschwunden sind, gibt der vorliegende Beitrag eine Bestandsaufnahme, die 1970 einsetzt. Dabei dienen die Funktionserwartungen als Fokus, die dem „Westminster Modell“ parlamentarischer Demokratie von der vergleichenden Regierungslehre zugeschrieben worden sind. Diese Bezeichnung beschreibt ja nicht nur die altehrwürdigen Institutionen in Westminster und Whitehall. Als ein regulatives Sinnschema, in welchem „das parlamentarische Regierungssystem, der Einheitsstaat und das Redeparlament eine geschlossene Einheit“ bilden (Steffani), bezeichnet der Begriff „Westminster Modell“ auch ein funktionales Ordnungsmodell der Verknüpfung von Wählerwillen und Regierungshandeln³⁾.

Georg Jellinek, Die Regierung Englands, Tübingen 1908, S. 5.

²⁾ Querschnitt durch die neuere Literatur zum Strukturwandel des politischen Systems bei Martin Burch/Michael Moran (Eds.), *British Politics — a Reader*, Manchester 1987. Zwei jüngst erschienene Tagungsbände mit Originalbeiträgen deutscher und englischer Autoren Herbert Döring/Dieter Grosser (Hrsg.), *Großbritannien — ein Regierungssystem in der Belastungsprobe*, Opladen 1987; Karl Rohe/Gustav Schmidt (Hrsg.), *Krise in Großbritannien? Studien zu Strukturproblemen der britischen Gesellschaft und Politik im 20. Jahrhundert*, Bochum 1987.

³⁾ Winfried Steffani, *Parlamentarische und Präsidentsche Demokratie*, Opladen 1979, S. 334. Zur Perzeption des „Westminster Modells“ in Großbritannien Vernon Bogdanor, *Multi-party Politics and the Constitution*, Cambridge 1983, S. 15 f., und Philip Norton, *The Westminster Model*, in: David Judge (Ed.), *The Politics of Parliamentary Reform*, London 1983, S. 56–61. Charakterisierung des „Westminster Modells“ als normativ gedachte Ordnung der Regierungslehre bei Arend Lijphart, *Democracies*, Yale 1984, Kapitel 1.

¹⁾ Sidney Low, *The Governance of England*, London 1911⁴, S. 5; deutsche Übersetzung mit einer Einleitung von

II. Ein Zweiparteiensystem im Unterhaus — ein Dreiparteiensystem im Lande

Ein durch das „mehrheitsbildende“ Wahlrecht systematisch geförderter — aber auch in der Struktur der sozio-politischen Konflikte (cleavages) verankerter — Parteiendualismus soll dem Wähler direkt (ohne Koalitionsverhandlungen der Parteien hinter verschlossenen Türen) die Auswahl und Abberufung einer starken Regierung erlauben. Politisch vom Volkssouverän ausgewählt und sodann von der Krone ernannt, erhält das mit der Vorderbank der Mehrheitsfraktion zur Funktionseinheit verschmolzene Kabinett dank der Doktrin der Souveränität des Parlaments, die neben der Rule of Law als oberster Grundsatz der „unkodifizierten“ Verfassung gilt, faktisch ein Legislativmonopol. Ohne Beschränkung durch eine zweite Kammer, Föderalismus oder Verfassungsgerichtsbarkeit

bildet wurden⁵⁾. Doch ist diese Logik in Großbritannien durch die Abwanderung enttäuschter Wähler vom Parteienduopol und die Bildung eines Dreiparteiensystems in England (und sogar eines Vierparteiensystems in Schottland und Wales) suspendiert worden.

Angesichts eines Dreiparteiensystems im Lande und einer gespaltenen Opposition hat die Regierung Thatcher in der vorletzten Unterhauswahl 1983 trotz einem um 2,5 Prozent rückläufigen Stimmenanteil (von 43,9 auf 42,4 Prozent der gültigen Stimmen, siehe Tabelle 1) einen erdrutschartigen Zugewinn von 58 Mandaten erzielt. Auch in der Wahl vom 11. Juni 1987, in der die Parteistärken nur geringfügig verändert wurden (leichte Zuge-

Tabelle 1: Stimmenanteile der Parteien in Prozenten

	1945	1950	1951	1955	1959	1964	1966	1970	Febr. 1974	Okt. 1974	1979	1983	1987
Konservative	39,8	43,5	48,0	49,7	49,4	43,4	41,9	46,4	37,9	35,8	43,9	42,4	42,3
Labour	47,8	46,1	48,8	46,4	43,8	44,1	47,9	43,0	37,1	39,2	36,9	27,6	30,8
Libérale	9,0	9,1	2,5	2,7	5,9	11,2	8,5	7,5	19,3	18,3	13,8	25,4*)	22,6

*) Ab 1983 „Alliance“ aus Liberalen und Sozialdemokraten

Quelle: Butler, British Political Facts. London 1986⁶⁾, S. 226 ff.

darf sie mit den Stimmen ihrer einfachen Mehrheit jedes, auch das verfassungsändernde Gesetz verabschieden und solche früherer Parlamente aufheben.

Abgesehen von ihrem eigenen Augenmaß und den informellen Verhaltensregeln der politischen Kultur, soll die Kontrolle der Exekutive nicht durch die in den meisten übrigen Verfassungsstaaten üblichen „checks and balances“, sondern allein durch die demokratische Logik der Abwahl, das „turning the rascals out“, gewährleistet werden. Die Grundmaxime, daß Wahlen dazu da seien, einen Machtwechsel herbeizuführen, ist nicht nur in der angelsächsischen Leitidee der befristeten, widerrufbaren „Auftragsautorität“ (trust) im Sinne eines responsible government (Mandt) verankert⁴⁾. Sie ist im berühmten „swing of the pendulum“ (Jennings/Ritter) auch ein empirisches Faktum: Eine statistische Studie des Zusammenhangs zwischen Wahlausgang und Regierungsbildung in 18 Demokratien im Zeitraum zwischen 1948 und 1979 ergab, daß in den anglo-amerikanischen Demokratien Regierungen als Regelfall bei Stimmeneinbußen stürzten, während in den übrigen demokratischen Systemen der Welt in einem solchen Falle oft nur Kabinette nach Stimmenverlusten der sie tragenden Parteien umge-

winne von Labour auf Kosten der Allianz), ist wiederum ein Zweiparteiensystem im Unterhaus, aber ein Dreiparteiensystem im Lande bestätigt worden: „The mould is not broken, but neither is it intact“ (Pulzer)⁶⁾. Ist dieses Argument nicht trügerisch? Handelt es sich bei den Stimmen für die Allianz wirklich um eine Wählerpartei? Stellen ihre Wähler nicht nur ein flüchtiges Proteststimmensbarometer dar? Um die Frage zu beantworten, ob wirklich von einem Dreiparteiensystem außerhalb des Unterhauses gesprochen werden darf, sind die von der Politikwissenschaft verwendeten Indikatoren zu prüfen.

1. Sinkender Stimmenanteil des Parteienduopols

Tabelle 2 gibt den Konzentrationsgrad des Parteienduopols in Prozent der gültigen Stimmen an. Der Trend ist eindeutig: Wählerunterstützung für das Parteienduopol ist stetig und nicht etwa nur in

⁵⁾ Zum „swing of the pendulum“ 1832–1966 die Grafik in Ivor Jennings/Gerhard Ritter, Das britische Regierungssystem. Opladen 1970, S. 358. Analyse des Zusammenhangs von Wahlentscheid und Regierungsbildung nach dem Zweiten Weltkrieg bei Richard Rose/Thomas Mackie, Incumbency in Government: Asset or Liability, in: Hans Daalder/Peter Mair (Eds.), Western European Party Systems, New York 1983, S. 115–137.

⁶⁾ Artikel in Financial Times vom 13. 6. 1987, S. 9.

zufallsbedingten Sprüngen erodiert. Da das Wahlrecht nicht geändert worden ist, müssen die für dritte Parteien abgegebenen Stimmen nach wie vor als verloren gelten. Trotzdem hat sich, beginnend mit der Unterhauswahl von 1959 und seitdem von nur geringfügigen Erholungen unterbrochen, eine stetige Erosion des kombinierten Stimmenanteils des Parteienduopols ergeben. Gewiß ist die Labour Party – wie die Zahlen in Tabelle 1 zeigen – von dieser Abwanderung viel stärker betroffen worden als die Konservativen. Aber auch diese verloren bis 1974 parallel zu Labour Stimmen; und sie haben sich erst in den letzten drei Unterhauswahlen wieder erholt.

2. Steigende Anzahl von Kandidaten pro Wahlkreis

Ebenfalls gibt Tabelle 2 die durchschnittliche Anzahl von Kandidaten pro Wahlkreis wieder – allerdings bereinigt um die sogenannten „lost deposits“ und trägt dem Vorschlag von Sturm im Anschluß an Nohlen und Schultze Rechnung, bei der Klassifikation eines Parteiensystems nicht nur die für Regierung und Opposition relevanten Parlamentssitze zu berücksichtigen, sondern nur dann von einem Zweiparteiensystem zu sprechen, wenn auch außerhalb des Parlaments der Stimmenanteil der beiden stärksten Parteien bei rund 90 Prozent

oder darüber liegt und sich durchschnittlich weniger als drei Kandidaten pro Wahlkreis bewerben.

Die von Sturm verwendete Grafik aus dem „Economist“ (Kandidaten von 1900–1979) hat allerdings einen Nachteil⁷⁾. Sie enthält auch jene bunten Kandidaten, die keiner Partei angehören. Im englischen System können Kandidaten auch ohne offizielle Nominierung durch eine Partei mit den Unterschriften von zehn ortsansässigen Bürgern aufgestellt werden. Sie haben eine Kaution von 150 englischen Pfund (1987 erhöht auf 500 englische Pfund) zu zahlen. Erreichen sie weniger als ein Achtel der gültigen Stimmen, ist dieses „deposit“ verwirkt. Es empfiehlt sich, die Zahl der Kandidaten (ob von bunten Gruppen oder auch von Zwergparteien aufgestellt) um diese „lost deposits“ zu bereinigen. Sonst gelangt man mit Sturm bereits für die Unterhauswahl von 1950 zu einer Kandidatenzahl von drei. Tatsächlich aber war damals das Zweiparteiensystem kein „Mythos“, sondern das Duopol mit 90 Prozent der Stimmen (Tabelle 1) noch fest im Elektorat verankert. Auch die durch-

⁷⁾ Roland Sturm, Nationalismus in Schottland und Wales. Bochum 1981, S. 274, und ders., Großbritanniens Zweiparteiensystem: Ein Mythos. in: Westeuropas Parteiensysteme im Wandel, Stuttgart 1983, S. 185.

Tabelle 2: Indikatoren des Parteiensystems

	1945	1950	1951	1955	1959	1964	1966	1970	Febr. 1974	Okt. 1974	1979	1983	1987
Konzentrationsgrad des Parteienduopols													
Angaben in Prozent													
Kombinierte Mandate	95	98	99	99	99	99	98	98	94	94	96	93	93
Kombinierte Stimmen	88	90	97	96	93	88	90	89	75	75	81	70	73
Quelle: Butler, British Political Facts, London 1986 ⁶⁾ , S. 226 ff.													
Umfang und Stärke der „Parteidentifikation“													
Angaben in Prozent													
Lab. + Kons. (alle Befragten)						81	81	82	75	75	76	70	71
„andere“ Parteien (alle Befragten)						12	10	8	15	15	14	16	18
„sehr stark“ (nur Kons.)						48	49	50	29	29	23	34	32
„sehr stark“ (nur Lab.)						45	50	47	37	37	27	32	39
Quelle: British Election Studies und BBC/Gallup Election Surveys (Angaben für 1987 dank persönlicher Mitteilung durch Ivor Crewe).													
Durchschnittliche Anzahl von Kandidaten pro Wahlkreis													
unbereinigt	2,6	3,0	2,2	2,2	2,4	2,8	2,7	2,9	3,4	5,1	4,1	4,0	3,6
bereinigt um „lost deposits“	2,3	2,3	2,1	2,1	2,3	2,5	2,3	2,3	2,9	2,9	2,5	2,8	—
Quelle: Butler, British Political Facts, London 1986 ⁶⁾ , S. 226 ff., 249.													

schnittliche Zahl der Bewerber, die nicht ihr „deposited“ verwirkten, lag damals noch weit unter der für kritisch gehaltenen Grenze von drei. Erst mit der Unterhauswahl von 1974 näherte er sich dieser Schwelle. So wirkt das Zweiparteiensystem in bezug auf die Zahl der „ernsthaften“ Kandidaten pro Wahlkreis, die mehr als einen „fringe“ repräsentieren, wie eine belagerte Bastion.

3. Abschwächung hoher „Parteiidentifikation“

Parallel zum „harten“ Indikator des tatsächlichen Stimmenanteils von Konservativen und Labour haben sich auch die durch die „weichen“ Sonden der Surveyforschung gemessenen emotionalen Parteibindungen abgeschwächt (Tabelle 2). Das analytische Konstrukt der sogenannten „Parteiidentifikation“ kann trotz einiger dagegen vorgebrachter Bedenken dann als Indikator der Veränderungen emotionaler Parteibindungen im Zeitverlauf akzeptiert werden, wenn die Frageformulierungen (so wie in den britischen Wahlstudien zwischen 1964 und 1987) in allen Surveys stets gleich geblieben sind⁸⁾.

Der Anteil der mit dem Parteiendupol identifizierten Bürger ist zwischen 1964 und 1987 von 81 auf 71 Prozent gesunken. Damit liegt die affektive Parteibindung immer noch über dem Anteil der Wahlberechtigten, der tatsächlich in den siebziger und achtziger Jahren für das Zweiparteiensystem stimmte. Bezogen auf die Wahlberechtigten (die mit den Samples der Surveys vergleichbare Bezugsgröße), stimmte 1983 (51 Prozent) wie 1987 (56 Prozent) praktisch nur noch jeder zweite Bewohner Großbritanniens für das Zweiparteiensystem; die andere Hälfte blieb den Wahlurnen fern oder wählte dritte Parteien außerhalb des Systems. Crewe zufolge ist die breite affektive Bindung, die noch immer über dem kombinierten Stimmenanteil des Parteiendupols liegt, „testimony to the glacially slow rate at which a major party in Britain is finally abandoned by the electorate“, und er ver-

gleicht das schrumpfende Zweiparteiensystem mit langsam schmelzenden Eisbergen⁹⁾.

Doch hat sich die Intensität dieser nach wie vor breiten Parteibindung im Zeitraum zwischen 1964 und 1987 deutlich abgeschwächt, insofern die Kategorie „very strong“ sich bis 1979 fast halbiert, die Kategorie „not very strong“ dagegen verdoppelt hat. Doch ist auch die Intensität der affektiven Parteibindungen im letzten Jahrzehnt nicht nur in Großbritannien (wie aus Tabelle 2 ersichtlich), sondern auch in Westeuropa und den USA wieder angestiegen¹⁰⁾. So wäre es verfrüht, ein Ende des Parteienstaates britischer Prägung zu prognostizieren.

Gegenläufig zum Trend der Etablierten hat sich über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg auch eine leicht (von 12 auf 18 Prozent) angestiegene Identifikation mit „anderen“ Parteien entwickelt. 1983 lag der Anteil der mit der Allianz identifizierten Befragten im BBC/Gallup Survey bei 16 Prozent. In anderen Systemen würde dies ausreichen, um eine kleinere Partei dauerhaft zu etablieren. Das Dilemma der britischen Liberalen ist, daß sie zusätzlich zu dem mit ihnen identifizierten Wählerpotential auf frei fluktuierende Proteststimmen rechnen müssen, um eine angemessene parlamentarische Repräsentanz zu erhalten. So kann man die auf die Allianz entfallenden Stimmen nicht „nur“ als Proteststimmen werten, obgleich sie auch um solche wirbt.

In Großbritannien ist – abweichend von den meisten übrigen Demokratien – die Abschwächung der Parteiidentifikation nicht überproportional unter der jüngeren Generation der besser gebildeten Bürger verbreitet. Sie geht vielmehr als traumatischer „Periodeneffekt“ gleichmäßig durch die gesamte Bevölkerung. Zwar konnte man anhand der veröffentlichten Studien bis einschließlich der Unterhauswahl von 1974 annehmen, daß die Parteibindung besonders rasch und tief unter „Jungakademikern“ gesunken sei. Aber die Fortführung dieser Analysen durch Barton/Döring bis einschließlich der Unterhauswahl von 1983 zeigte: Alle Bildungsgrade haben sich in der abgeschwächten Intensität ihrer emotionalen Bindungen angeglichen¹¹⁾.

Höchstwahrscheinlich geht die sinkende Intensität der Parteiidentifikation auf die traumatischen Erfahrungen der wirtschaftlichen Wachstumskrise, der „englischen Krankheit“ zurück. Bis zu Beginn

⁸⁾ Theoretische Vorzüge und Schwächen des Konzepts „Parteiidentifikation“ werden erörtert von Peter Gluchowski in Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 1: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, hrsg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, München 1985, S. 677–680. In den britischen Wahlstudien lautete die Frageformulierung in Anlehnung an das Survey Research Center der University of Michigan: „Generally speaking do you usually think of yourself as Conservative, Labour, Liberal or what? And how strongly (Conservative, Labour, Liberal etc.) do you generally feel?“ („Ganz allgemein gesprochen, halten Sie sich üblicherweise für einen Konservativen, einen Labour-Anhänger, einen Liberalen oder für was sonst?“). Die Antworten wurden codiert nach den Kategorien „very strongly“ (sehr stark), „fairly strongly“ (ziemlich stark) und „not very strongly“ (nicht sehr stark). Zusätzlich zu diesen sich spontan Identifizierenden wurden die Befragten, die mit „keine Partei“ oder „weiß nicht“ antworteten, gefragt: „Do you generally think of yourself as a little closer to one of the parties than the others?“ Sofern sie darauf eine Partei nannten, wurden sie der Kategorie „not very strongly“ hinzugefügt.

⁹⁾ Ivor Crewe, Great Britain, in: Ivor Crewe/David Denver (Eds.), Electoral Change in Western Democracies, London 1985, S. 124.

¹⁰⁾ Auswertungen der Eurobarometer 17, 18 und 19 von 1981 und 1982 im Hinblick auf die Stärke der Parteiidentifikation in neun Ländern Westeuropas durch Hermann Schmitt, Neue Politik in alten Parteien, Opladen 1987, S. 34, dokumentieren einen Anstieg, der den Abwärtstrend des vorangegangenen Jahrzehnts gebrochen hat.

¹¹⁾ Terry Barton/Herbert Döring, Weakening Partisanship and the Higher Educated in Britain, in: European Journal of Political Research 14 (1986) 4, Schaubild 2, S. 530.

der sechziger Jahre war mit wirtschaftlichem Niedergang Großbritanniens nur relativer, nicht absoluter Abstieg gemeint. Es war nur logisch, daß der einstige „Pionier der industriellen Revolution“ seine frühere Monopolstellung mit den aufholenden Konkurrenten der Nachzüglergesellschaften teilte. Die britische Wirtschaft wuchs, aber sie wuchs langsamer als der Durchschnitt aller vergleichbaren Konkurrenten¹²⁾. Über das gestörte außenwirtschaftliche Gleichgewicht und die chronischen Währungskrisen, die erst mit der Förderung von Nordseeöl aufhörten, schlug das relative Zurückbleiben des Pioniers der industriellen Revolution in ein absolutes Sinken seines Lebensstandards um. Dahrendorf hat die Konsequenzen dieses Umbruchs so zusammengefaßt: „Rapid economic progress elsewhere does not make much difference to the political game in Britain; but once there is real decline, effecting individuals, the Emperor – Government – turns out to have no clothes, and fundamental questions of support and legitimacy arise.“¹³⁾ (Rasches Wachstum außerhalb der britischen Inseln störte zunächst nicht den Parteienwettbewerb in Großbritannien. Die realen Einbußen des Lebensstandards aber ließen die Regierung plötzlich wie den Kaiser ohne Kleider dastehen, wodurch Fragen des Einverständnisses mit dem „System“ aufgeworfen wurden.)

Was sind die Gründe für das geringe Industriewachstum? Die durchaus kontroversen Erklärungen sind vielfältig und auch unter Ökonomen umstritten¹⁴⁾. Ob man sich zu einer der verbreiteten Patentantworten bekennt oder skeptisch gegenüber zumeist monokausalen Erklärungsversuchen bleibt, für ein Verständnis von Parteiensystem und Parlament ist das schlichte Faktum erheblich, daß wechselnde Regierungen aus Konservativen und

Labour es über zwei Jahrzehnte hinweg mit vergleichbaren Rezepten nicht vermocht haben, das zur Erhaltung des Lebensstandards nötige Wirtschaftswachstum zu stimulieren.

Daß das in klarer Verantwortung vergleichbare Scheitern der Parteien die Hauptursache der Schwächung früher hoher Parteiidentifikation war, wird von Alt mit Hilfe der Analyse von Paneldaten zwischen den beiden Unterhauswahlen von 1970 und Februar und Oktober 1974 erhärtet. Beide Parteien hatten sich als unfähig erwiesen, ihre selbstgesteckten Ziele zu erreichen. Die Parteianhänger mußten sich – so Alt – davon überzeugen, daß die Gegenpartei versagt hatte, ohne daß sie ihrer eigenen Partei eine bessere Kompetenz attestieren konnten¹⁵⁾.

Unter den traumatischen Erfahrungen Mitte der siebziger Jahre (Drei-Tage-Woche, Kursverlust der Währung, Ansteigen von Arbeitslosigkeit bei einem zeitweiligen Inflationsrekord von 26,9 Prozent im August 1975, Zusammenbruch der öffentlichen Dienste im Streikwinter 1978/79) gaben Labour wie Konservative den Konsens des „Butskellismus“ auf¹⁶⁾. Daß nun nicht mehr überwiegend Verteilungsfragen, sondern ähnlich wie in den zwanziger Jahren Herrschaftsfragen im Vordergrund stehen, verwundert den Beobachter nicht: „After some fifty years' quiescence, the nature of the constitution has become a live political topic again“ (Kavanagh)¹⁷⁾.

4. Sinkender Mitgliedertrend

Politische Parteien sind auf Wähler-, Mitglieder- und Parlamentsebene verankert. Betrachtet man sie nicht nur als stimmenmaximierende „Offiziere ohne Soldaten“ beziehungsweise – im englischen Idiom – als Häuptlinge ohne Indianer (chiefs with-

¹²⁾ Dieser Befund ergibt sich eindrucksvoll aus den als zuverlässig geltenden international vergleichenden Statistiken der OECD:

	Durchschnittliche Zuwachsraten in ausgewählten Zeiträumen in Prozent				Reale Wertschöpfung der Verarbeitungsindustrie							
	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf				60-68		68-73		73-79		79-85	
GB	2.4	2.9	1.5	1.1	3.1	2.9	-0.7	-0.9				
EEC	3.7	4.2	2.0	1.0	5.6	6.2	1.7	0.				
OECD	3.9	3.6	1.8	1.5	6.2	6.1	2.1	2.				

Quelle: OECD Historical Statistics 1960–1985

Die meisten der für besonders typisch gehaltenen Symptome der „englischen Krankheit“ – z. B. häufige Streiks, geringe Investitionen oder eine hohe Steuerlast – finden sich in anderen, vergleichbaren Ländern in noch höherem Maße als in Großbritannien. Diese These konnte Samuel Brittan, *How British is the British Sickness?*, in: *the Journal of Law and Economics*, 21 (1978), mit qualitativ unterschiedlichen Statistiken plausibel begründen. Als einzigartig identifiziert er nur schwache Wachstumsraten und geringe Arbeitsproduktivität.

¹³⁾ Ralf Dahrendorf, *The Politics of Economic Decline*, in: *Political Studies*, 19 (1981), S. 285; siehe auch ders., *On Britain*, London 1982.

¹⁴⁾ Siehe David Coates/John Hillard (Eds.), *The Economic Decline of Modern Britain. The Debate Between Left and Right*, Brighton 1986.

¹⁵⁾ James Alt, *Dealignment and the Dynamics of Partisanship in Britain*, in: Russel Dalton/Scott Flanagan/Paul Beck (Eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, Princeton 1984, S. 299: „The root of the dealignment in Britain is the failure of both parties to produce the economic growth they promised since at least 1959. The argument is not trivial, for there are countries like Italy that have experienced similar failure without similar dealignment, and there are countries like the Netherlands where there has been the dealignment without the failure.“

¹⁶⁾ Im sogenannten „Butskellismus“ (einer Kreuzung der beiden Namen des konservativen Schatzkanzlers Butler und des Labour-Parteiführers Gaitskell) waren beide Kontrahenten in der Grundmaxime einig, daß eine „gemischte Wirtschaft“ aus privaten und verstaatlichten Unternehmen durch vorsichtig dosierte Intervention mit den Instrumenten von Keynes einem krisenfreien Wachstum zugeführt und soziale Ungleichheit durch wohlfahrtsstaatliche Gesetzgebung gemildert werden sollte. Akzentunterschiede des Parteienwettbewerbs bezogen sich auf die Feinsteuerung des Verhältnisses von Arbeitslosigkeit und Inflation bei prinzipieller Garantie der Vollbeschäftigung. Zur Verbreitung dieser Grundmaximen in ganz Westeuropa siehe jetzt die Bilanz von William Paterson/Alastair Thomas (Eds.), *The Future of Social Democracy*, Oxford 1986.

¹⁷⁾ Dennis Kavanagh, *New Bottles for New Wines: Changing Assumptions About British Politics*, in: *Parliamentary Affairs*, 31 (1978), S. 9.

out Indians), sondern fragt auch nach ihrem Mitgliederstand, so wird das Bild ihrer sinkenden Bindekraft eindrucksvoll erhärtet.

Die Zahl der individuell eingeschriebenen Mitglieder der Labour Party (irreführend sind in diesem Zusammenhang die über die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft automatisch affilierten Millionen von Blockstimmen) sank — parallel zum Schrumpfen der Wählerbasis — von einem Nachkriegsrekord von 1,015 Millionen im Jahre 1952 auf 277 000 (sic!) im Jahre 1981 und erholte sich bis 1983 nur geringfügig auf 295 000. Bei der Konservativen Partei, die als lose Assoziation der „Conservative and Unionist Associations“ keine Mitgliederzahlen veröffentlicht, nehmen Schätzungen an, daß die Zahl ihrer Mitglieder von einem 1953 erreichten Gipfel von 2,8 Millionen auf 1,2 Millionen im Jahre 1984 gesunken ist¹⁸⁾.

Um so beachtlicher ist der unter starken Fluktuationen leicht gegenläufige Trend eines Mitgliederzuwachses der Liberalen (ebenfalls parallel zu ihren Renaissance in der Wählergunst). Ebenso bemerkenswert (weil gegen den generellen Trend laufend) ist die Tatsache, daß der neu gegründeten SDP die Gewinnung eines Stamms von heute etwa 60 000 eingeschriebenen Mitgliedern gelang, von denen über die Hälfte früher nicht Mitglied einer anderen Partei gewesen war¹⁹⁾.

Als Fazit unserer Bestandsaufnahme des Parteiensystems läßt sich festhalten: In bezug auf die Unterhausmandate (sie wurden in der Einleitung genannt und im Text nicht mehr eingehend untersucht) existiert ein Zweiparteiensystem nach wie vor in der ihm von Kirchheimer zugeschriebenen „pristine beauty“. Im Hinblick auf die landesweit abgegebenen gültigen Stimmen ist es zu einem Dreiparteiensystem geworden. Nach der durchschnittlichen Anzahl von Kandidaten pro Wahlkreis gleicht es einer hart belagerten Bastion, da die Schwelle von drei Bewerbern, die ihr „deposit“ behalten, fast erreicht ist. Doch haben die alten, emotionalen Parteiloyalitäten, freilich auf einer abgeschwächten Intensität, gehalten. Aber auch die Allianz kann sich auf einen Stamm von Wählern stützen. Freilich reicht er ohne Zugewinn von Proteststimmen nicht aus, den „mould“ zu brechen. Darüber hinaus besitzen die Allianzparteien einen festen Mitgliederstamm, der — beim Fehlen einer staatlichen Parteienfinanzierung besonders wichtig — die Existenz der Organisationen im Lande trägt.

¹⁸⁾ David Butler/Gareth Butler, *British Political Facts*, London 1986⁶, S. 139 und 152.

¹⁹⁾ 1959 verdoppelte sich der Mitgliederstand der Liberalen auf 150 000. Er erreichte 1963 einen Gipfel von 350 000 und sank in den folgenden Jahren wieder ab. Von einem 1975 erreichten Tief von 125 000 erholte er sich auf nunmehr schätzungsweise 200 000. Vgl. William Wallace, *Survival and Revival*, in: Vernon Bogdanor (Eds.), *Liberal Party Politics*, Oxford 1983, S. 52, sowie „Are More People Joining the Parties?“, in: *New Society*, 56 (1981), S. 103. Zu den Mitgliedern der SDP Herbert Döring, *Who are the Social Democrats?*, jetzt in dem in Anm. 2 zitierten Reader von Burch/Moran.

Ob das Dreiparteiensystem Bestand haben wird, hängt von einigen Unwägbarkeiten ab. Wird sich die Social Democratic Party nach der Abstimmung ihrer Mitglieder über eine Fusion mit der Liberal Party spalten? Finden sich auch weiterhin ausreichend viele Kandidaten, damit die landesweite Präsenz einer dritten Partei erhalten bleibt? Sind in einer sportlichen Wettbewerbskultur zahlreiche Wähler auch weiterhin bereit „to sport a loser“? Werden sie weiterhin auf einen bereits zweimal stigmatisierten Verlierer setzen? Ist die sich abzeichnende Erholung der Industrie von Dauer oder nur ein weiterer Versuch der vielen ergebnislosen Experimente, das historisch schwache Wachstum zu stimulieren?

Die „winner-takes-all“-Regel des relativen Mehrheitswahlrechts sichert den „mould“, d. h. die auch in der jüngsten Unterhauswahl nicht zersprungene Form des unter Wähler- und Mitgliederschwund leidenden Zweiparteiensystems, mit dem Korsett einer vergleichsweise außergewöhnlichen Sperrklausel von annähernd 30 Prozent gegen die Herausforderung neugegründeter Parteien ab²⁰⁾. Daraus darf aber keinesfalls geschlossen werden, daß das unfaire Wahlrecht gegen den erklärten Willen der Bürger nur von „Oligopolparteien“ am Leben erhalten werde.

5. Akzeptanz des „Mould“ durch die Mehrheit der Bevölkerung

Eine Sichtung der gesamten (veröffentlichten und unveröffentlichten) Surveydaten ergibt ein differenziertes Bild. Einerseits ist den Bürgern bewußt, daß ihr traditionsreiches Wahlrecht, das sich nirgendwo vergleichbar in Westeuropa findet, kleinere Parteien ohne regionale oder lokale Hochburgen benachteiligt. Daher erstaunt es nicht, daß eine Mehrheit der britischen Bevölkerung, wenn sie ganz allgemein auf die Verzerrung des arithmetischen Wählerdurchschnitts angesprochen wird, sich in den letzten beiden Jahrzehnten stets für das Verhältniswahlrecht ausgesprochen hat. Diese abstrakte Befürwortung sank aber regelmäßig auf unter die Hälfte der Befragten, wenn sie vom Interviewer darauf hingewiesen wurden, daß eine Mandatsverteilung nach Proportionalität eine Vergrößerung der Wahlkreise nebst einer Aufgabe der vertrauten Praxis nach sich ziehen müsse, jeden Wahlkreis nur durch einen einzigen, „seinen“ M. P. (Member of Parliament) vertreten zu lassen²¹⁾.

Daß die Bevölkerung trotz prinzipieller Befürwortung der Verhältniswahl in einer Entscheidungssituation (sollte die Frage einer Wahlreform einmal nach dem Wunsch ihrer Befürworter

²⁰⁾ Vgl. G. Gudging/P. Taylor, *Seats, Votes, and the Spatial Organisation of Elections*, London 1979, Kapitel 4 und 5; siehe die Grafik der Disproportionalität von Stimmen bei relativer Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen bei Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt*, München 1978, S. 62.

²¹⁾ Ivor Crewe, *British MPs and their Constituents: How Strong are the Links?*, in: Vernon Bogdanor (Eds.), *Representatives of the People?*, London 1984.

Gegenstand eines Volksentscheids werden) doch alles beim alten lassen dürfte, darauf weisen auch bisher unveröffentlichte Befragungsergebnisse in der Panelstudie der „British Election Study“ zwischen den letzten beiden Unterhauswahlen hin. Als wegen der damaligen Popularität der Allianz klar war, welche weitreichenden verfassungspolitischen Folgen – nämlich das Ende der Alleinregierung durch nur eine Partei und der Übergang zu Koalitionsregierungen nach dem Muster des übrigen Westeuropas – eine Reform des Wahlsystems haben müßte, entschied sich eine Mehrheit für eine Beibehaltung des geltenden Systems (Tabelle 3)²²).

Tabelle 3: Akzeptanz des Wahlsystems

„Einige meinen, wir sollten das Wahlsystem ändern, damit auch kleinere Parteien einen gerechteren

Anteil der Sitze erhalten. Andere meinen, wir sollten das Wahlsystem so lassen, wie es ist, um eine regierungsfähige Mehrheit hervorzubringen. Was kommt Ihrer Ansicht nach am nächsten?“

	1983	1986
„Wahlrecht ändern“	38,6	37,0
„So lassen, wie es ist“	53,9	58,9
„Unentschieden“	7,2	4,1
„Keine Antwort“	0,3	—
		N=1090

Quelle: Panel der „British Election Study“ (Angabe für 1986 dank persönlicher Mitteilung von Anthony Heath)

III. Vermeintliche Abschwächung des „Class Cleavage“

Das „Westminster Modell“ reiner Mehrheitsherrschaft arbeitet ungestört bei sozio-ökonomisch-kultureller Homogenität. Denn in religiös, ethnisch, ideologisch oder durch Sprachgrenzen zerklüfteten Ländern werden sich Minderheiten schwerlich dem Entscheidungs- und Gesetzgebungsmonopol einer Exekutive unterwerfen, welche mit der relativen Mehrheit der Stimmen die absolute Mehrheit der Mandate gewinnt. Freilich war auch Großbritannien bekanntlich niemals gänzlich „homogen“. Deutlich sichtbare Enklaven in einer auf London zentrierten politischen Kultur sind die „keltische Peripherie“ in Schottland und Wales – ganz zu schweigen von Nordirland – sowie die aus dem Commonwealth eingewanderten ethnischen Minoritäten und die nicht der anglikanischen Staatskirche angehörenden Religionsgemeinschaften (insbesondere die nonkonformistischen Sekten und die Katholiken).

Da es utopisch wäre, in einer Industriegesellschaft vollkommene Homogenität zu erwarten, hat sich in der Komparatistik die Annahme als sinnvoll erwiesen, von der Politisierung der Cleavagestruktur her gesehen bereits dann von „Homogenität“ einer Gesellschaft zu sprechen, wenn eine einzige dramatisch sichtbare sozio-politische Konfliktlinie alle anderen latent vorhandenen Grundkonflikte dominiert²³). In diesem Sinne galt in den fünfziger und sechziger Jahren das oft zitierte Diktum Pulzers:

„Class is the basis of British party politics, all else is embellishment and detail“²⁴), obwohl selbst damals nicht etwa alle Befragten, sondern nur etwa 58 Prozent ihre „natürliche“ Klassenpartei wählten. Die Dominanz des Klassencleavage ergab sich aus der damals geringen Brisanz der übrigen Konfliktdimensionen.

1. Das Symptom eines rückläufigen „class voting“

Ein sehr grober, aber international gebräuchlicher Indikator des sogenannten „class voting“ unterteilt die in repräsentativen Stichproben Befragten zunächst nach ihren Berufen in die beiden Sektoren der „manuellen“ und der „nicht-manuellen“ Tätigkeiten. Sodann wird (auf der Basis der Surveyfrage, welche Partei der Interviewte gewählt habe) die jeweilige Stärke der Parteien in den beiden Gruppen bestimmt. Das Schaubild (S. 22) gibt die entsprechende Stärke der Parteien zwischen 1964 und 1987 wieder.

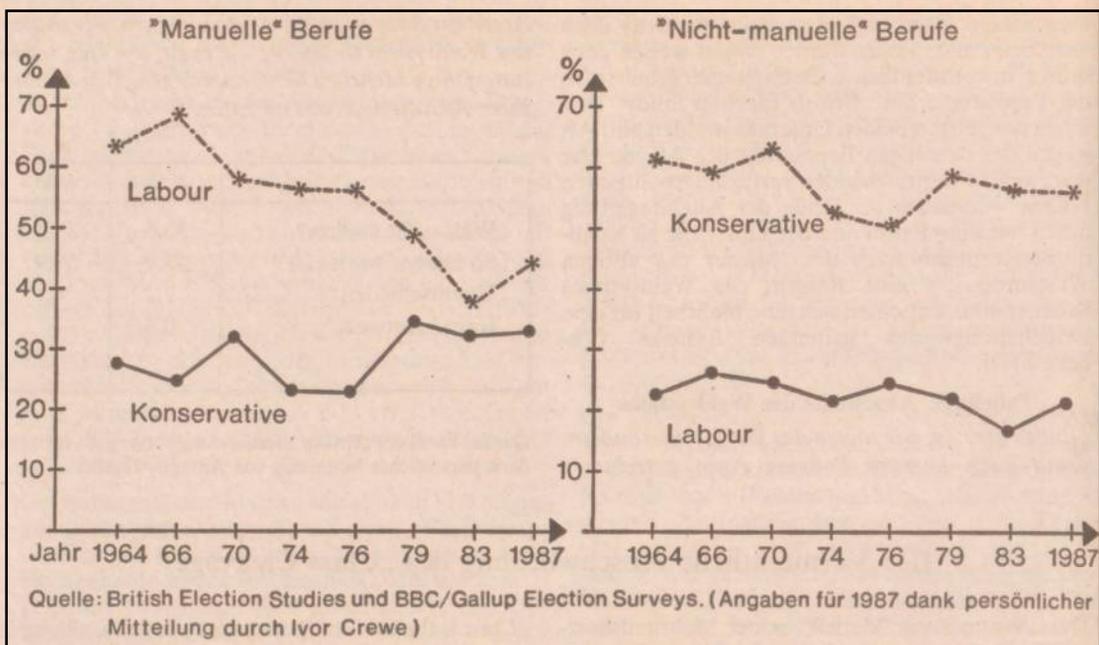
Ein gleichbleibender Anteil der „manuellen“ Berufe – die sogenannten „working-class Tories“ – wählte stets konservativ; ein Fünftel der „nicht-manuellen“ Berufe (sie stehen für die „Mittelklasse“) optierte für die Labour Party; aber 1964 und 1966 entschied sich die Majorität der „Manuellen“ für Labour, die der „Nicht-Manuellen“ für die Konservativen. Doch ist bis 1987 in beiden Beschäftigungssektoren der Anteil der Bürger, die ihre quasi „natürliche“ Klassenpartei wählten, stetig zurückgegangen. Von dieser Entwicklung ist die Labour Party in einem viel stärkeren Ausmaß betroffen worden als die Konservativen.

Diese Entwicklung pflegt als ein Rückgang des „class voting“ bezeichnet zu werden. Doch was ver-

²²) Ein ähnliches Resultat erbrachte 1974 die Frage nach der Wünschbarkeit der Einparteiregierung des „adversativen“ Wettbewerbsmodells (61%) im Gegensatz zur Koalitionsregierung (39%), wobei aber die Jüngeren eine geringere Akzeptanz des „mould“ zeigten; vgl. H. Döring in dem in Anm. 2 zitierten Band von K. Rohe/G. Schmidt, S. 203 f. In einer im „Economist“ vom 9. 5. 1987 abgedruckten Umfrage lehnte etwas über die Hälfte aller Bürger die Aussicht, daß keine der Parteien eine regierungsfähige Mehrheit erhielt, als unerwünscht ab.

²³) Gordon Smith, *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*, London 1976², S. 12, 33 f.

²⁴) Peter Pulzer, *Political Representation and Elections in Britain*, London 1975³, S. 102.



birgt sich hinter diesem Symptom? In der umfangreichen Literatur ist es umstritten, ob tatsächlich eine Schwächung des class cleavage und eine Abkoppelung der Bindung sozialer Gruppen an eine der beiden Parteien, d. h. ein class dealignment, vorliegt. Denn die Intensität des Klassenbewußtseins ist, gemessen an der spontanen Bereitschaft, sich einer Klasse zuzuordnen, in keiner Schicht zwischen 1964 und 1983 gesunken²⁵). Um verständlich zu machen, warum trotzdem weniger Wähler ihre „natürliche“ Klassenpartei wählen, sind mehrere Entwicklungen analytisch zu trennen.

2. Regionale Differenzierung des „Klassenwählens“

In nationalen Surveys haben die meisten Merkmale der Klassenlage die Fähigkeit verloren, die Varianz individueller Wahlentscheidungen zu erklären. Allein der Besitz eines Eigenheims – in Großbritannien selbst ein Klassenmerkmal ersten Ranges – erklärte schon lange vor dem Amtsantritt Margaret Thatchers mehr als alle übrigen sozialstrukturellen Faktoren zusammengenommen²⁶) das Wahlverhalten. Aber gegenläufig zur sinkenden Erklärungskraft sozialstruktureller Merkmale auf nationaler Ebene hat sich eine neue Brisanz regionaler sozio-ökonomischer Disparitäten zwischen Nord und Süd, Zentrum und Peripherie, ergeben. Auch

wird (bekannt als das von William Miller nachgewiesene „ökologische Paradox“ des Wählens) in lokalen Kontexten die individuelle Wahlentscheidung von den Zensusmerkmalen der Wahlkreise stärker als von den Merkmalen der individuellen Sozialstruktur beeinflusst²⁷).

In den beiden Unterhauswahlen von 1983 und 1987 hat sich der Gegensatz zwischen Nord und Süd, in dem immer schon nicht nur regionale, sondern auch sozio-ökonomische Disparitäten zusammenfielen, infolge der Wirtschaftskrise kraß verstärkt. Ein Blick auf die vielfach (etwa im „Economist“) abgedruckten wahlgeographischen Karten der Verteilung der Unterhausitze nach Parteien zeigt, daß sich das Land in Nord und Süd gespalten hat. Labour hält nur noch wenige Sitze im Süden. Die Konservativen haben wegen der geringen Zahl ihrer schottischen Mandate Mühe, die verfassungsmäßig vorgeschriebenen Regierungsposten mit M. P.s aus Schottland zu besetzen. Aufgrund dieser Vertiefung des Nord-Süd-Gegensatzes ist auf lange Sicht die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß sich der Klassencleavage und der Zentrum-Peripherie-Konflikt nicht mehr durch Überlagerung dämpfen lassen, sondern durch parallele Verstärkung an Sprengkraft gewinnen könnten.

3. Neue Interessenlagen

Unter den „Manuellen“ ist Labour immer noch die angestammte Partei der „alten“, „reifen“ Arbeiterklasse in den niedergehenden Industrien in Wales, den Midlands und in Schottland. Aber der Umfang

²⁵) Vgl. die Dokumentation in Tabelle 5 bei Anthony Heath/Roger Jowell/John Curtice, *Trendless Fluctuation*, in: *Political Studies*, 35 (1987), S. 274.

²⁶) Vgl. Schaubild 5.3 (1964–1979) in Mark Franklin, *The Decline of Class Voting in Britain*, Oxford 1985, S. 124, und Tabelle 5.2 (1959–1983) in Richard Rose/Ian McAllister, *Voters Begin to Choose*, London 1986, S. 92.

²⁷) William Miller, *Social Class and Party Choice in England: A New Analysis*, in: *British Journal of Political Science*, 8 (1978), S. 257–284.

dieses Potentials schrumpft. Die Facharbeiter in den „neuen“ prosperierenden Branchen des technologischen Sektors im Süden wählten 1987 überproportional konservativ²⁸⁾. Auch die „neue Mittelklasse“ der Angestellten, das „salarium“, hat ihre Parteipräferenzen stärker der Allianz und den Konservativen als der Labour Party zugewandt. Insbesondere unter den angestellten Akademikern ist die Allianz überproportional vertreten, wobei aber nicht übersehen werden darf, daß die Mehrheit dieser Gruppe nach wie vor konservativ wählt²⁹⁾. Eine weitere, hier nicht zu erörternde Trennlinie zeichnet sich zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor ab³⁰⁾. Insgesamt ist durch den Wandel der Berufsstruktur über die letzten beiden Jahrzehnte hinweg die alte Kategorie der „Manuellen“ als „natürliche“ Wählerbasis der Labour Party reduziert bzw. differenziert worden.

4. „Issue voting“ relativiert „class voting“

Die relativ zu anderen Sektoren schrumpfende soziale Basis vermag jedoch nur etwa die Hälfte des Rückgangs von Labour in der Wählergunst zu erklären. Darin sind sich die Kontrahenten der laufenden wahlsoziologischen Kontroversen mit unterschiedlichen Meßmethoden einig³¹⁾. Die andere Hälfte ist nicht im Wandel der Sozialstruktur, sondern in der aktuellen Politik der Labour Party zu suchen. Seit längerem stößt die „kollektivistische Trinität“ der Labour Party (d. h. ihre klassische Zielsetzung von Verstaatlichung, Wohlfahrtsstaat und Gewerkschaftsmacht) auf abnehmende Zustimmung der mit der Partei sich identifizierenden Wähler; in diesem Befund ist nur kontrovers, ob diese Prinzipien selbst oder nur die mangelhafte Art ihrer Umsetzung an der Regierung die Mißbilligung der Labour-Anhänger ausgelöst haben³²⁾.

Überdies ist unter allen Wählern (nicht nur bei den sich mit Labour identifizierenden) die Bereitschaft gewachsen, sich aufgrund kurzfristiger, aktuell anstehender „issues“ zu entscheiden. Die Einstellung eines Befragten zu einzelnen Streitfragen erklärt mehr als seine soziale Lage. So hat eine stärker instrumentelle Politikorientierung die gewohnheitsmäßige (über soziale Lage und Erziehung vermittelte) Entscheidung für eine Partei überlagert und relativiert: „Voters begin to choose“ („Die

Wähler beginnen zu wählen“)³³⁾. Daß die Wähler stärker nach issues entscheiden, heißt natürlich nicht, daß der Klassenleverage keine Rolle mehr spielt. Gewiß besitzen einige der aktuellen Fragen, die im letzten Jahrzehnt maßgeblich zur Wahlentscheidung beigetragen haben, keinen direkten Bezug zur Klassenlage (z. B. unilateraler Verzicht auf Atomwaffen, Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft). Andere „issues“ aber, wie der zwischen Konservativen und Labour umstrittene Verkauf von „council houses“ mit einem hohen Preisabschlag an ihre Mieter, betreffen ein britisches Klassenmerkmal par excellence: den Unterschied zwischen Eigenheim und Sozialwohnung.

Schließlich ist die Regierung Thatcher die erste britische Regierung seit zweieinhalb Jahrzehnten, die mit ihrer Wirtschaftspolitik den Nutzen ihrer „natürlichen“ Wählerklientel gesteigert hat. Entschieden neu an ihrer von Widersprüchen nicht freien Wirtschaftspolitik³⁴⁾ ist die Brechung der Privilegien und der Immunitäten der Gewerkschaften³⁵⁾ und die selbst angesichts einer früher für undenkbar hoch gehaltenen Massenarbeitslosigkeit beharrliche Weigerung, ähnlich wie ihr Vorgänger Heath inflationsfördernde Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffung zu ergreifen. Nüchtern betrachtet, waren die letzten Jahre für die Mittelklasse eine Zeit der Verbesserung des Lebensstandards. Daher verwundert die Beobachtung nicht, daß das „class voting“ der „Nicht-Manuellen“ insgesamt wieder etwas angestiegen ist.

5. „Kognitive Mobilisierung“ mündiger Bürger ohne Preisgabe ihrer Parteibindung

Weit über Großbritannien hinausgreifend und für alle westlichen Demokratien gültig formuliert, wird das Ansteigen eines instrumentellen „issue voting“ auf Kosten eines habituellen (über Klassenlage und Erziehung vermittelten) „class voting“ durch die Annahme einer mit Bildung und neuen Medien einhergehenden „kognitiven Mobilisierung“ erklärt. Angenommen wird, daß mit der stürmischen Expansion höherer Bildung in allen hochindustrialisierten Demokratien in den fünfziger und sechziger Jahren eine neue Spezies mündiger Bürger entstanden ist: „Die Vermehrung von Bildungschancen geht einher mit einem Anwachsen politischer Fertigkeiten und Ressourcen. Dadurch sind Wähler mit einem niemals zuvor in der Geschichte der

²⁸⁾ Ivor Crewe, A New Class of Politics, in: Guardian vom 15. 6. 1987, S. 9, Tabelle 5.

²⁹⁾ Anthony Heath/Roger Jowell/John Curtice, How Britain Votes, Oxford 1985, Tabelle 2.3, S. 20; ihre Ergebnisse jetzt auch in dem in Anm. 2 zitierten Reader von M. Burch/M. Moran.

³⁰⁾ Patrick Dunleavy/Christopher Husbands, British Democracy at the Crossroads. Voting and Party Competition in the 1980s, London 1985.

³¹⁾ J. Crewe (Anm. 9), S. 141; M. Franklin (Anm. 26), S. 160; A. Heath/R. Jowell/J. Curtice (Anm. 25), S. 257.

³²⁾ J. Crewe (Anm. 9) S. 134–141; M. Franklin (Anm. 26) S. 160–162; Paul Whiteley, The Labour Party in Crisis, London 1983, Kapitel 4.

³³⁾ So der Titel des Buches von R. Rose/J. McAllister (Anm. 26) in Anlehnung an das Wortspiel eines österreichischen Wahlforschers, S. 163.

³⁴⁾ Vgl. Heidrun Abromeit, Thatcherismus — oder die Widersprüche der neuen Wirtschaftspolitik in Großbritannien, in: Leviathan, 4 (1982), S. 463–482; C. F. Pratten, Mrs Thatcher's Economic Legacy, in: Kenneth Minogue/Michael Biddiss (Eds.), Thatcherism: Personality and Politics, London 1987, S. 72–94.

³⁵⁾ Differenzierte Diskussion und Dokumentation des Dilemmas britischer Gewerkschaften seit 1979 durch Klaus Bielstein, Strategie und Taktik der Gewerkschaften unter den Bedingungen des Neo-Konservatismus und des ökonomischen Strukturwandels in Großbritannien, Dissertation, Braunschweig 1987. Komparative Perspektive bei Otto Jacobi/Bob Jessop/Hans Kastendieck/Marino Regini (Eds.), Economic Crisis, Trade Unions and the State, London 1986.

Demokratien erreichten Reflexionsstand hervorgebracht worden. Aber selbst ihr Bildungsniveau wird sich gegenüber dem um das Jahr 2000 erreichten bescheiden ausnehmen.“³⁶⁾ Ein wachsender Anteil besonders der jüngeren und besser gebildeten Bürger sei dank eines „revolutionary growth in cognitive mobilization“ viel weniger als früher auf die ideologischen Deutungsangebote und auf die Informationsbeschaffung durch die politischen Parteien angewiesen.

So plausibel diese Verallgemeinerung, die eine „stille Revolution“ in Aussicht stellt, auch klingt, so sehr ist doch vor der naheliegenden Generalisierung zu warnen, daß die „kognitive Mobilisierung“

³⁶⁾ R. Dalton/S. Flanagan/P. Beck (Anm. 15), S. 7: „More educational opportunities mean a growth in political skills and resources, producing the most sophisticated electorates in the history of democracies. And even this education level will look paltry in comparison to electorates in the year 2000.“; vgl. auch S. 18f., 22.

eine zur traditionellen „Parteimobilisierung“ unabhängig und alternativ ablaufende Partizipationsform sei. Zwar räumt auch Dalton ein, daß die bisherige Forschung gezeigt habe, wie gerade unter den politisch Interessierten die affektive Parteidbindung in der Regel stärker ausgeprägt sei. Aber er konstruiert dennoch einen Index „kognitiver Mobilisierung“ durch Addition der beiden Variablen „Bildungsabschluß“ und „Interesse an der Politik“ ohne zwischen beiden zu differenzieren³⁷⁾. Wenn man aber nicht unterstellt, daß höhere Bildung auch per se zu vergrößertem politischen Interesse führt, sondern die drei Variablen Bildungsgrad, politisches Interesse und Parteidifikation in ihrem Verhältnis zueinander getrennt untersucht, so ergibt eine Neuauswertung der „Political Action-Studie“ (Tabelle 4) nicht nur für Großbrit-

³⁷⁾ Russell Dalton, Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies, in: Journal of Politics, 46 (1984), S. 267.

Tabelle 4: Stärke der „Parteieneigung“ (Mittelwerte) nach Bildungsgrad und selbsterklärtem politischem Interesse

		Politisches Interesse			Politisches Interesse		
		hoch	mittel	niedrig	hoch	mittel	niedrig
		Großbritannien			Bundesrepublik Deutschland		
Bildungsgrad	hoch	2,00	1,69	1,33	1,84	1,64	*
	mittel	2,03	1,91	1,62	2,01	1,55	1,41
	niedrig	2,45	2,03	1,72	1,96	1,66	1,54
		N=1237			N=1471		
		Niederlande			Österreich		
Bildungsgrad	hoch	2,07	1,71	1,40	1,38	1,47	*
	mittel	1,84	1,69	1,34	1,82	1,55	1,41
	niedrig	2,07	1,76	1,50	2,13	1,72	1,48
		N=1033			N=1357		
		USA			Italien		
Bildungsgrad	hoch	1,99	1,65	1,36	2,43	2,05	1,85
	mittel	1,99	1,79	1,59	2,38	2,17	1,83
	niedrig	2,30	2,00	1,76	2,46	2,21	2,05
		N=1361			N=1211		
		Schweiz			Finnland		
Bildungsgrad	hoch	2,20	1,77	1,74	2,25	1,87	1,77
	mittel	2,09	1,77	1,49	2,00	2,03	1,64
	niedrig	2,36	1,86	1,64	2,48	2,08	1,79
		N=886			N=951		

* Wegen ungenügender Fallzahl nicht berechnet

Mittelwerte gebildet aus den Kategorien „very close“ = 3, „fairly close“ = 2, „not very close“ = 1.

Quelle: Political Action. An Eight Nation Study. Zentralarchiv Köln, Studie Nr. 0765, Variablen 13, 119, 214.

tannien, sondern für alle acht Nationen (mit Ausnahme Österreichs) ganz andere Befunde.

Tabelle 4 unterteilt (auf der Basis der gültigen Antworten) alle Befragten der Acht-Nationen-Studie von Barnes/Kaase nach dem Grad ihrer Bildung (niedrig, mittel, hoch) und dem Grad ihres selbst-erklärten politischen Interesses (ebenfalls niedrig, mittel, hoch) in jeweils neun Felder ein. Für jedes Feld wird der Mittelwert der Stärke der „Parteidentifikation“ der in diesen Feldern enthaltenen Individuen durch die Zahlen in der Tabelle wiedergegeben. Dabei zeigt sich: Einerseits sinkt — wie erwartet — mit steigendem Bildungsgrad (die Vertikale) regelmäßig auch die Stärke der Parteibindung. Doch ein steigendes politisches Interesse (die Horizontale) geht in allen Ländern (mit Ausnahme von Österreich³⁸) selbst in der Gruppe der am höchsten

Gebildeten nicht etwa auf Kosten der Parteibindung. Vielmehr zeigt sich — liest man die neun Ländertabellen in den von rechts unten nach links oben ansteigende (fett gedruckten) Diagonalen — ein eindeutiges Anwachsen der Parteibindung bei einer Kombination von steigendem Bildungsgrad mit steigendem politischem Interesse. Die Diagonale verläuft im Gegensatz zur unterstellten Richtung.

Als Ergebnis ist festzuhalten: „Kognitive Mobilisierung“ (definiert als eine Kombination von hohem Bildungsgrad mit großem politischen Interesse) geht in Großbritannien und in den übrigen Demokratien nicht mit einer Preisgabe der Parteibindung einher. Kurzfristige issues und das Image von Kandidaten werden wichtiger. Trotzdem bleibt die Parteibindung der Bürger aufrechterhalten.

IV. Das House of commons — Teilreform eines „Redeparlaments“

Was für die britischen Bürger gilt, fand seit Beginn der siebziger Jahre auch eine Entsprechung bei ihren Repräsentanten im Unterhaus. Ein wachsender Anteil issue-orientierter Bürger stimmte ohne Aufgabe einer abgeschwächten Parteidentifikation nicht mehr nach habitueller Parteipräferenz ab, sondern orientierte sich an der aktuellen Politik. Analog dazu stimmte ein wachsender Anteil von Abgeordneten, ohne den Bestand der Parteiregierung wirklich zu gefährden, nicht mehr nach der früher eisernen Fraktionsdisziplin, sondern entschied sich nach dem Inhalt anstehender Gesetzesvorlagen.

Das gewachsene Selbstbewußtsein einer „Politik als Beruf“ und nicht mehr als Nebentätigkeit betrachtenden neuen Generation von einfachen Abgeordneten ohne Regierungsamt — der „Backbencher“ — hat sich 1979 gegen den Wunsch der Mehrheit der Regierung in einem System ressortbezogener Aufsichtsausschüsse ein neues Arbeitsinstrument geschaffen. Die Tatsache, daß diese „Departmental Select Committees“ nun den 14 wichtigsten Ministerien zugeordnet sind, stellt eine (begrenzte) Auflockerung des nach wie vor strukturdominanten, aber durch Teilreform modifizierten, „Westminster Modells“ dar. Beide Entwicklungen lassen sich — auch wenn die Forschung noch im Fluß ist — als Ergebnis eines mit dem gewandelten politischen Bewußtsein der Bürger kongruenten Einstellungswandels der Abgeordneten auffassen.

1. Lockerung der Fraktionsdisziplin

Infolge von Fraktionsdisziplin und der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von den Abgeord-

neten selbst beschlossenen Änderungen der Geschäftsordnung (Beschränkung der Antrags- und Rederechte der Hinterbänke sowie Beendigung der Debatte durch „closure“ und „guillotine“) bestimmt die Regierung mit den Stimmen ihrer einfachen Mehrheit den Zeitplan und die Beschlüsse des Plenums und der (Gesetzgebungs-)Ausschüsse. So kontrolliert — in den treffenden Worten Fraenkels — „nicht das Parlament das Kabinett, sondern das Kabinett das Parlament“³⁹). Die Dominanz der Exekutive über das Parlament wird nur noch vom „rationalisierten Parlamentarismus“ der V. Republik in Frankreich übertroffen. Er übertrug allerdings die britischen Formen nach den Vorstellungen von Debré und de Gaulle auf die ganz andersartigen französischen Verhältnisse und überstiegte sie⁴⁰).

Im „Westminster Modell“ wird die Dominanz des mit der Mehrheitsfraktion zu einer Funktionseinheit verschmolzenen Kabinetts über das Unterhaus mit dem regulativen Sinnschema einer „Legitimation durch Kommunikation“ (Crick, Oberreuter) in einem „Redeparlament“ (Steffani) gerechtfertigt⁴¹). An die Stelle des Dualismus von Exekutive

³⁹ Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968³, S. 95.

⁴⁰ Karlheinz Reif, Parteienregierung in Frankreich. Die Transformation des Parteiensystems durch die Institutionen der V. Republik, Habilitationsschrift Mannheim 1982 (masch.), Kapitel 4, berichtet aus seinem Interview mit Michel Debré am 13. 4. 1982: „Obgleich Debré sich den britischen Parlamentarismus zum Maßstab genommen hatte, als er die Verfassung entwarf, lag die Errichtung eines Systems der Parteienregierung ihm völlig fern. Seine tiefe Abneigung gegen das, was in Frankreich Parteien waren, und seine Besessenheit von der ‚Gewaltenteilung‘ ließen dies völlig außerhalb des Denkbaren.“

⁴¹ Bernard Crick, Parliament in the British Political System, in: Allan Kornberg/Lloyd Musolf (Eds.), Legislatures in Developmental Perspective, Durham 1970, S. 33–54; Oberreuter in dem in Anm. 2 zitierten Band von H. Döring/D. Grosser; W. Steffani (Anm. 3), S. 95–97, 148–151, 333–335.

³⁸ Warum Österreich aus diesem generellen Muster herausfällt, mag mit einem besonderen Antwortcode zur Bestimmung der Stärke der Parteineigung und mit einer gegenüber den anderen Ländern äußerst geringen Fallzahl in der Rubrik der höher Gebildeten als Artefakt der Messung erklärt werden.

und Legislative ist der innerparlamentarische Dualismus von Regierung und Opposition getreten. Die durch Besoldung des Oppositionsführers und der beiden „chief whips“ im Unter- und Oberhaus staatlich anerkannte Opposition kann zwar (anders als in Frankreich) durch Bereitstellung fester Debattiertage die Regierung ständig im Plenum und in den auch prinzipiell öffentlich tagenden Ausschüssen unter das „Feuer der Kritik“ nehmen, besitzt aber keine der in vielen anderen Demokratien üblichen Instrumente einer „Mitregierung“. Statt dessen soll die zur alternativen Regierungsbildung bereite Opposition „Entscheidungsoffenheit und -vielfalt (. . .) verbürgen. Diese Zusammenhänge werden in der Bundesrepublik selten gesehen und, wo dies geschieht, unterbewertet“ (Thaysen)⁴²). Fraktionsdisziplin der Abgeordneten hält das eigene Kabinett gegen die Angriffe der Opposition im Amt.

Mit Beginn der siebziger Jahre hat sich die international vergleichsweise immer noch sehr hohe Abstimmungsdisziplin so stark gelockert, daß man über ein Jahrhundert zurückgehen muß, um vergleichbare Fälle zu finden. Doch vor vorschnellen Dramatisierungen ist zu warnen. Denn noch immer herrscht eine vergleichsweise außergewöhnliche Abstimmungsdisziplin⁴³). Ohne quantitative Gefährdung der Regierung durch ein Mißtrauensvotum bedeutete das neue Abstimmungsverhalten einen qualitativen Sprung. Anders als in vorangegangenen Jahrzehnten mußten Regierungen Gesetzesvorlagen zurückziehen, weil ihre eigenen Abgeordneten nicht nur symbolischen Protest demonstrierten, sondern tatsächlich durch die Abstimmungslobby der Opposition gingen, um die Vorlage ihrer Regierung scheitern zu lassen.

Dadurch wurden zwei Verfassungskonventionen ins Reich der konstitutionellen Mythologie verwiesen: Zum einen die Ansicht, daß eine Regierung, die eine wichtige Abstimmungsniederlage erleidet, durch Rücktritt den Weg für Neuwahlen freimacht. Die Regierungen blieben (teilweise ohne die Vertrauensfrage zu stellen) im Amt. Zum anderen die Ansicht, daß Mißachtung eines „three-line whip“ (dreifache Unterstreichung im wöchentlichen Zirkular der Fraktionsführung fordert strikteste Abstimmungsdisziplin von den Hinterbänken) politischen Selbstmord bedeute, wurde obsolet, weil zahlreiche Rebellen später Kabinettsrang erhielten.

Die neue Entwicklung betraf beide Parteien (und nicht etwa nur die innerparteilich gespaltene Labour-Regierung). Auch die Hinterbänke der Regierung Thatcher haben sich 1983–1987 nicht auf die bei der ungewöhnlich großen Majorität

(71 Sitze über der absoluten Mehrheit) zu erwartende ritualisierte Rebellion beschränkt, sondern tatsächlich einen Gesetzentwurf zu Fall gebracht und in etwa zehn Fällen die Regierung angesichts der akuten Gefahr einer Niederlage zur Rücknahme von Vorlagen gezwungen. Die neugewählte konservative Fraktion, in der die innerparteilichen Opponenten Margaret Thatchers nicht im Kabinett gezähmt sind, sondern auf den Hinterbänken sitzen, hat bereits Widerstand gegen die umstrittene Gesetzesvorlage zur Umstellung der Gemeindesteuern (poll tax) angekündigt.

Die neue Qualität der Abstimmungsrevolten begann nicht unter Labour, sondern unter dem konservativen Premier Heath. Er nutzte die ihm formal zustehenden Rechte von Premier und Kabinett gegenüber den Hinterbänken voll aus und provozierte damit erst den Schule machenden Verhaltenswandel. Neben anderen vorübergehenden Ursachen der „cross-voting explosion“ (z. B. die damals anstehenden, beide Parteien spaltenden Fragen des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft oder die Änderung des Staatsbürgergesetzes zur Eindämmung der Einwanderung aus dem Commonwealth) lassen sich zwei bleibende Ursachen identifizieren, die dazu beigetragen haben dürften, daß das Unterhaus eine „less tame and minor role“ gegenüber der Exekutive spielt. Zum einen das Schwinden des Glaubens „that government knows best“, der für die Akzeptanz des „Westminster Modells“ grundlegend ist. Zum anderen der wachsende Anteil von Vollzeit-Abgeordneten, die ihr Abgeordnetenmandat nicht mehr als Nebentätigkeit auffassen und nicht zufrieden sind, als „lobby fodder“ im „besten Club Londons“ zu dienen⁴⁴).

2. Die 14 neuen „Departmental Select Committees“

Auch die Struktur der Ausschüsse ist auf das Leitbild einer öffentlichen Kritik ohne Detailkontrolle und Mitregierung durch das Parlament zugeschnitten. Als „Redeparlament“ verzichtete das Unterhaus angesichts des Wachstums der Regierungsaufgaben und der Zunahme der Gesetzgebungstätigkeit auf ein der Gesetzesvorbereitung dienendes System von Fachausschüssen und delegierte die Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen an Exekutive und Bürokratie.

⁴²) Uwe Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1976², S. 65.

⁴³) Vgl. die Statistiken bei Philip Norton, *Behavioural Changes. Backbench Independence in the 1980s*, in: ders. (Eds.), *Parliament in the 1980s*, Oxford 1985, jetzt auch in dem in Anm. 2 zitierten Reader von M. Burch/M. Moran.

⁴⁴) Thomas Saalfeld, *Das britische Unterhaus im Wandel. Die Stärkung seiner Kontrollfunktion durch institutionelle Reformen und Veränderungen im Selbstverständnis und Verhalten der Hinterbänker*, Magisterarbeit, Universität München 1986, erweist in Auseinandersetzung mit der umfangreichen Literatur die These eines bleibenden Einstellungswandels bei einem wachsenden Anteil von „Vollzeit-Parlamentariern“ in Westminster als plausibel. Vgl. auch die bis 1979 reichenden statistischen Studien zu Altersstruktur und Karrieremustern von M. P.s durch A. King, *The Rise of the Career Politician in Britain — and its Consequences*, in: *British Journal of Political Science*, 11 (1981), S. 249–285, jetzt auch in dem in Anm. 2 zitierten Reader von M. Burch/M. Moran.

Das „Westminster Modell“ kennt prinzipiell zwei Arten von Ausschüssen. Zum einen existieren die der Gesetzesberatung dienenden (permanent tagenden) Ständigen Ausschüsse (Standing Committees). Zum anderen gibt es die (fallweise eingesetzten) zur Prüfung spezieller Fragen als „Select Committees“ berufenen Untersuchungs- und Aufsichtsausschüsse. Einige dieser Select Committees, die der Haushaltsfeststellung und Finanzkontrolle dienen, werden allerdings ebenfalls permanent eingesetzt. Obwohl die legislativen Standing Committees permanent tagen, werden sie ad hoc von Fall zu Fall je nach den anstehenden Gesetzesvorlagen mit wechselnden Mitgliedern besetzt. Sie sind im Gegensatz zu der in den meisten übrigen Demokratien der Gegenwart üblichen Praxis nicht parallel zu den wichtigsten Ministerien aufgebaut. Ebenfalls im Unterschied zu den meisten anderen Demokratien tagen sie prinzipiell öffentlich.

Die Legislativ Ausschüsse, in denen Regierungs- und Oppositionsvertreter in „adversary“ Sitzordnung platziert sind, agieren als verkleinerte Plenarversammlungen. Auch in ihnen darf die Regierung mit einfacher Mehrheit der Ausschußmitglieder, über die sie dank Fraktionsdisziplin in der Regel verfügt, im Ernstfall die „Guillotine“ verhängen. Die Standing Committees dürfen (solange nicht ausdrücklich ermächtigt) keine Akten anfordern oder Zeugen hören. Dieses Privileg ist der zweiten Form der Ausschüsse, den Select Committees, vorbehalten, die aber nur Untersuchungsberichte anfertigen und keine Gesetzesvorlagen ausarbeiten oder beraten dürfen. Es versteht sich von selbst, daß diese auf Ratifizierung der Regierungsvorlagen abgestellte Art der Gesetzesberatung ohne Zeugenvorladung und Akteneinsicht den Abgeordneten keine Möglichkeit zur professionellen Spezialisierung bietet. Dagegen war die Zahl der Select Committees, in denen in freier, hufeisenförmiger Sitzordnung der konkurrenzparadigmatische Schlagabtausch von Argumenten suspendiert ist, zugunsten einer fachbezogenen interfraktionellen Spezialisierung zu klein, um ein Betätigungsfeld zu bieten. Bis zur Reform von 1979 bot sich der Mehrheit der M. P.s nur die Alternative, einen der annähernd einhundert Posten der Regierung anzunehmen oder Politik als Nebentätigkeit im „besten Club Londons“, dem Unterhaus, zu betreiben.

Ohne die bisherige gespaltene Struktur von Gesetzgebungs- und Aufsichtsausschüssen anzutasten, brach die Reform des Ausschußwesens von 1979 bis 1984 in fünf Punkten mit der bisherigen Verfassungsstradition⁴⁵⁾.

⁴⁵⁾ Gavin Drewry (Eds.), *The New Select Committees*, Oxford 1985; Vilma Flegman, *Public Expenditure and the Select Committees of the Commons*, Aldershot 1986; Ian Marsh, *Policy Making in a Three-Party System. Committees, Coalitions, and Parliament*, London 1986; Norton in dem in Anm. 2 zitierten Band von H. Döring/D. Grosser (dt. Vorabdruck in Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16 [1985], S. 522–544); Roland Sturm, *Ausgabenkontrolle im britischen Parlament nach den Parlamentsreformen von 1979 und 1984*, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16 (1985), S. 545–561.

1. Unter Bereinigung des Systems bestehender Aufsichtsausschüsse wurden 14 neue „Select Committees“ parallel zu den wichtigsten Ministerien eingerichtet.

2. Anders als in der Vergangenheit sind sie nicht durch einen Ad-hoc-Beschluß des Plenums nur vorübergehend eingesetzt, sondern fest und dauerhaft in der Geschäftsordnung verankert.

3. Ihr Recht zur Zeugenvernehmung und Akteneinsicht erstreckt sich auch auf die den Ministerien zugeordneten „Quangos“ (halbstaatliche Körperschaften) und nachgeordneten Behörden.

4. Die Ausschußmitglieder werden nicht mehr nach Gutdünken des whip entsandt, sondern von einem unabhängigen Committee of Selection, in dem natürlich die Fraktionsführungen nach wie vor ihren Einfluß geltend machen können, für die Dauer einer ganzen Legislaturperiode ernannt.

5. Der vollzeitliche Mitarbeiterstab wurde vergrößert.

Obwohl mit diesen Änderungen das „Westminster Modell“ den Ausschüssen in anderen Parlamenten der Welt ähnlicher geworden ist, bleibt die grundsätzliche konstitutionelle Zweigleisigkeit bestehen, derzufolge die Aufsichtsausschüsse zwar Zeugen und Akten anfordern, aber keine Gesetze beraten dürfen, wogegen die Gesetzgebungsausschüsse kraft alter Verfassungstradition keine Experten hören oder Beamte und Minister vorladen dürfen. Eine Überbrückung hätte in den probeweise eingeführten sogenannten „Special Standing Committees“ bestanden. Hier erhielten die Standing Committees das Recht, an drei Sitzungstagen jeweils eineinhalb Stunden lang im Stil eines Select Committee Anhörungen durchzuführen. Von dieser Möglichkeit wurde aber zwischen 1980 und 1984 nur bei insgesamt fünf Gesetzentwürfen Gebrauch gemacht.

Einschränkungen des Einflusses der neuen Select Committees ergeben sich aus herrschendem Verfassungsbrauch: eine vom Civil Service ausgegebene Liste geheimzuhaltender Materien, über die Beamte in keinem Falle vor Ausschüssen aussagen dürfen; die Verweigerung der Aussagegenehmigung für Beamte durch den nach der formellen Verfassung allein verantwortlichen Minister; und nicht zuletzt die fehlende Garantie, daß die Berichte der Ausschüsse auch vom Plenum angesichts dessen Zeitnot diskutiert werden. So ist es den Ausschüssen verwehrt, zu mächtigen „watchdog committees“ zu werden, die der aus den führenden Parlamentariern bestehenden Exekutive gefährlich werden könnten. Andererseits aber ist die einseitige Kabinettdominanz über das Unterhaus aufgelockert. Auch Interessenverbände richten ihre Eingaben in verstärktem Maße an die neuen Ausschüsse. Zusammen mit einigen anderen hier nicht näher dokumentierten Änderungen (Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Abgeordneten durch das elektronische Informationssystem der Bibliothek des Unterhauses, Erhöhung der Pauschale zur

Beschäftigung von Mitarbeitern sowie Anhebung der früher international vergleichsweise äußerst niedrigen Diäten) hat sich das Unterhaus ein gutes

Stück weg vom extremen Typus des reinen Redeparlaments hin zum international eher üblichen Mischtyp entwickelt.

V. Schluß

Im vorliegenden Beitrag sind neben einigen politischen Tendenzen der jüngsten Unterhauswahl auch darüber hinausweisende Entwicklungen der siebziger und achtziger Jahre dokumentiert worden. Der Wandel von Parteiensystem und Sozialstruktur sowie der sich schrittweise vollziehende Einstellungswandel von Bürgern wie Parlamentariern stellt eine Herausforderung an die „geschlossene Einheit“ des „Westminster Modells“ dar – jedenfalls so, wie es als funktionales Ordnungsmodell von der vergleichenden Regierungslehre wahrgenommen wird. Für die Politiker in Westminster und die Beamten in Whitehall braucht dies freilich kein Anlaß zur Besorgnis zu sein. Ist doch der vorherrschende Politikstil des pragmatischen „muddling through“ geprägt durch die Unwichtigkeit von Modellannahmen, eine – in den Worten Sidney Lows – „unimportance of formal statements of doctrine“, jedenfalls solange aus ihr keine praktischen Konsequenzen zu folgen drohen („unless it is to be followed by action. Then, indeed, it is a very different matter“)⁴⁶.

Weitere Herausforderungen des „Westminster Modells“ konnten auf dem zur Verfügung stehenden Raum nicht dokumentiert werden⁴⁷. Zu nennen wäre das Sonderproblem Nordirland, das durch die Aussicht auf eine zwischen London und Dublin auszuhandelnde Lösung eine neue Dimension gewonnen hat. Ferner stellt die externe Souveränitätseinbuße durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft eine auch praktisch bedeutsame Beschränkung der Grundmaxime der britischen Parlamentssouveränität dar. Britische Bürger tragen nunmehr zunehmend Streitpunkte mit ihrer Regierung, für die sie im Lande keinen Richter finden können, zu den Europäischen Gerichtshöfen. Da EG-Recht auch in Großbritannien unmittelbar gilt, wird die Regierung in London unter Handlungszwang gesetzt.

In Großbritannien selbst hat die Judikatur angesichts der Gefahren, die aus einer Polarisierung und Radikalisierung der Parteien drohen könnten, auch ohne förmliche Verfassungsgerichtsbarkeit unter Wiederbelebung der Common-Law-Doktrin der „natural justice“ die ungewohnte Rolle eines über

Parlament und Parteien stehenden „Hüters der Verfassung“ zu beanspruchen begonnen.

Auch die gegenüber den fünfziger und sechziger Jahren stark (auf ein Sechstel) gesunkene Häufigkeit von Kabinettsvorlagen stellt in Verbindung mit der Praxis von Margaret Thatcher, Kabinettsbeschlüsse durch öffentliche Verlautbarungen zu präjudizieren⁴⁸, eine Aufweichung des Prinzips der kollektiven Verantwortlichkeit des durch eine Partei getragenen Kabinetts dar. Doch der vielzitierte „autoritäre Populismus“, mit dem ein sein Gewicht gegenüber Parlament und Kabinettsverstärkender Premier gegen den Widerstand im eigenen Kabinetts (und in der Fraktion) in personalplebiszitärer Weise unter zugkräftigen Parolen (wie Beschränkung der farbigen Einwanderung aus dem Commonwealth, Ruhe und Ordnung und traditionelle Moral) an die Wähler appelliert, ist keine gänzlich neue Entwicklung, sondern nur eine neue Brisanz eines im „Westminster Modell“ angelegten Potentials. Diese Politik des Premiers kann als eine Anpassung an die gewandelte Konstellation von Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament aufgefaßt werden.

Wenn sich – um die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme noch einmal zusammenzufassen – langfristige Wählerloyalitäten abgeschwächt haben und das Elektorat stärker als in den vergangenen Jahrzehnten durch kurzfristige Politikangebote beeinflusbar ist, dann bietet es sich an, einige issues (wie den durch Rabatt weit unter Marktpreis geförderten Verkauf von Sozialwohnungen an ihre Mieter) oder den raschen Gewinn, den eine Privatisierung von Staatsunternehmen in einer Zeit weltweiter Aktienhaussse verspricht⁴⁹, als „gute Pferde zu starten“ – wie schon Schumpeter die Fähigkeit politischer Unternehmer beschrieb, Marktlücken zu entdecken.

Wenn Abgeordnete nicht mehr immer im gehorsamen Hammelsprung durch die Abstimmungslobbies gehen und die Ausschüsse trotz nach wie vor existierender Kabinettsdominanz eine stärkere Diskussion und Mitsprache als in der Vergangenheit fordern, dann ist der Stil, mit dem Margaret Thatcher ihre Ziele (oder die ihres Zirkels) aus eigenster innerer Überzeugung gegen den Widerstand des patrizischen Parteiestablishment durchsetzt, die

⁴⁶ S. Low (Anm. 1), S. 128 (engl. Ausgabe) und 122 (dt. Übs.).

⁴⁷ In Vorbereitung befindet sich eine Darstellung „Regierung, Gesellschaft und politische Kultur in Großbritannien“ durch den Verfasser. Sie wird die Besonderheit des britischen Systems und die Wandlungen des „Westminster Modells“ im Hinblick auf international vergleichbare Indikatoren der „Comparative Politics“ analysieren.

⁴⁸ Vergleich der administrativen Infrastruktur der Nachkriegskabinette durch Peter Hennessy, *The Quality of Cabinet Government*, jetzt auch in dem in Anm. 2 zitierten Reader von M. Burch/M. Moran.

⁴⁹ Heidrun Abromeit, *Veränderung ohne Reform. Die britische Privatisierungspolitik (1979–1985)*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 3 (1986).

Ausnutzung eines in der „gemischten Verfassung“ angelegten Potentials.

In einer strikt repräsentativ-demokratischen Verfassung ist der Appell an den Volkssouverän in einer Unterhauswahl, die spätestens alle fünf Jahre stattfinden muß, deren Zeitpunkt aber im britischen System vom Premier allein (als Lenker und Ratgeber der Reservatrechte der Krone) ohne Beratung mit seinem Kabinett bestimmt werden kann, ein Instrument zur personalplebiszitären Machtsteigerung. Mit einem solchen „appeal unto Caesar“ (Low) kann sich der „Diktator des Wahlschlachtfeldes“ (Weber) über Partei und Kabinett hinweg ein Mandat holen. So ist es kein Zufall, sondern logisch, daß sich Margaret Thatcher ihre eigene Demoskopie unabhängig von der Parteizentrale hält⁵⁰⁾.

⁵⁰⁾ Siehe Peter Stothard, How „Project Blue“ Rescued the Tory Campaign, in: Times vom 13. 6. 1987, S. 1 u. 28.

Ihre Taktik resultiert aber eher aus einer Position der Schwäche als der Stärke. So pflegt Margaret Thatcher stärker als konservative Premierminister zuvor den Kontakt mit den Hinterbänklern, weil sie sich der Verwundbarkeit ihrer Position im parlamentarischen Regierungssystem bewußt ist⁵¹⁾. Der Preis einer personalplebiszitären Strategie, die auf Akklamation setzt, ist der sichtbar wiederholte Erfolg. Aber Margaret Thatcher ist keine Präsidentin. Im parlamentarischen System kann sie — sollte sie versagen — durch die eigene Fraktion im Unterhaus gestürzt werden — so wie sie selbst als Gegenkandidat im zweiten Wahlgang den glücklosen Parteiführer Heath 1975 stürzte.

⁵¹⁾ Philip Norton, Mrs. Thatcher and the Conservative Party: Another Institution „Handbagged“?, in: K. Minogue/M. Biddiss (Anm. 34), S. 24.

Zur Situation der Immigrantenvölkerung in Großbritannien

I. Einleitung

Im Sommer 1986 verschärfte die britische Regierung die Immigrationskontrollen für alle Einreisenden aus Ländern des indischen Subkontinents. Die neue Regelung stellt einen weiteren Versuch dar, die Möglichkeiten zur Einwanderung in Großbritannien sukzessive zu reduzieren — eine Politik, die — wie in anderen Ländern der westlichen Welt — in den letzten Jahren forciert wurde. Das Land leidet nunmehr seit drei Jahrzehnten an der Nichtbewältigung eines zeitweise immensen Einwanderungsproblems, dessen Ursachen bis in seine koloniale Vergangenheit zurückreichen. Die Einführung der Visumpflicht für Reisende vom indischen Subkontinent kennzeichnet eine Situation, in der das Erbe des britischen Empire zunehmend als soziale Belastung empfunden wird.

Vor allem die Einwanderung aus Bangladesch, aber auch aus Indien, Pakistan und Sri Lanka stellt für die britische Immigrationspolitik das derzeit brisanteste Problem dar. Zusammen mit der Einwanderung aus der Karibik, die schon in den fünfziger Jahren einsetzte, entstand in Großbritannien ein sozialpolitisches Konfliktpotential, das vor allem vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Niedergangs des Landes und der daraus resultierenden Massenarbeitslosigkeit zu scharfen Polarisierungen in der Gesamtbevölkerung beigetragen hat. Das Ergebnis sind Rassenspannungen, Unruhen und Diskrimination in allen gesellschaftlichen Bereichen, seien es nun Bildung, Beruf oder mitmenschliches Verhalten. Der britischen Gesellschaft wird ein — zumindest latenter — Rassismus vorgeworfen, der sich in der Gegenwart verfestigte, der aber jedenfalls in eklatantem Widerspruch zu dem Ruf der Toleranz steht, den das Land genießt. Denn Großbritannien gilt seit langem — und vor allem auch in Zeiten politischer Umwälzungen und Verfolgungen auf dem europäischen Festland — als stabiles politisches System, als tolerante Gesellschaft, als Hort der Zuflucht in der Not. Toleranz hat in der Tat Tradition: Nur in den USA ist beispielsweise das Nebeneinander verschiedener Religionen und Sekten so ausgeprägt wie in England (dort allerdings auch als Ergebnis gerade einer spezifisch intoleranten Haltung im England des 18. und

19. Jahrhunderts). Doch mindestens seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist religiöse Toleranz etabliert und unangefochten.

Ähnliches gilt für das menschliche Verhalten schlechthin: Absurdes, Snobistisches, Spinniges, Extremes — sie finden in Großbritannien eine milde lächelnde, nicht aber abweisende Gesellschaft. Doch auch hier sind Ausnahmen gegeben: Wenn sich dieses Andersartige noch innerhalb bestimmter, kaum definierbarer Werte und Normen vollzieht (über die dennoch ein klarer Konsens zu bestehen scheint), herrscht Verständnis vor; steht es aber außerhalb oder sondert es sich bewußt ab, ist es dazu noch der britischen Kultur und Zivilisation wesensfremd, stößt es auf Ablehnung. Die spezifische Brisanz allerdings, die die britische Immigrationsproblematik kennzeichnet, liegt in der Tatsache begründet, daß innerhalb der Gesamtproblematik der Aspekt der Diskriminierung der Fremden überlagert wird von der gesamtgesellschaftlich ungleich problematischeren Rassenfrage.

In den folgenden Ausführungen soll versucht werden, die Spannungszustände der britischen Gegenwartsgesellschaft in bezug auf die Immigrationsproblematik herauszuarbeiten. Daß diese Zustände auch vom Gesamtzustand der britischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft geprägt werden, liegt auf der Hand. Darüber hinaus werden sie jedoch auch von den spezifischen historischen Bedingungen der ehemaligen Imperialmacht Großbritannien beeinflußt. Auf die ausführliche Darstellung dieser historischen Einflüsse muß hier aus Gründen des Umfangs allerdings verzichtet werden. Ein kurzer Überblick über die Geschichte der Einwanderung in Großbritannien ist jedoch unverzichtbar. Der Hauptteil der Analyse wird sich der konkreten Situation der Immigrantenvölkerung einerseits und den verschiedenen Reaktionsformen der Betroffenen auf ihre „Ausgrenzung“ andererseits zuwenden. Im Schlußteil schließlich sollen einige Überlegungen zur gesellschaftlichen und politischen Bedingtheit der Marginalität der ethnischen Minderheiten angestellt werden.

II. Historische Aspekte der Immigration

Großbritannien hatte im Laufe seiner Geschichte mehrere große Immigrationensschübe zu verzeichnen. Französische, jüdische und irische Einwanderer in den vergangenen Jahrhunderten, deutsch-jüdische, karibische, fernasiatische und afro-asiatische Einwanderungen in diesem Jahrhundert. Auch auf Kontinentaleuropäer übte das Land lange Zeit große Anziehungskraft aus, so besonders in den sechziger Jahren, als die Arbeitsmarktsituation noch günstig war. London gehörte damals zu den Metropolen der aufsteigenden Jugendkulturen — eine Stadt, die in ihrer Gegensätzlichkeit von Tradition und Fortschritt einen von der bürgerlichen Normalität sich lösenden Lebensstil ermöglichte.

All diese Wellen hinterließen ihre Spuren. Noch heute zeugen Adelsnamen französischen Ursprungs von der durch die revolutionären Ereignisse in ihrer Heimat erzwungenen Einwanderung französischer Adliger (von denen die meisten allerdings nach dem Ende der Revolution wieder in ihre Heimat zurückkehrten). Von den jüdischen Einwanderern, die hauptsächlich aus Mittel- und Osteuropa kamen und von denen schon Ende des 18. Jahrhunderts allein in London rund 20 000 unter teilweise elenden Bedingungen hausten, fanden viele in Geldverleih und Bankwesen ein Betätigungsfeld, das ihnen im Laufe der Zeit einen gewissen Wohlstand sicherte, ohne daß sie ihre ethnische Identität hätten aufgeben müssen. Tatsächlich stellte die Einwanderung jüdischer Finanziers und Bankiers (vor allem aus dem wirtschaftlich niedergehenden Holland) einen wesentlichen Faktor für die Entwicklung der „Londoner City“ dar: Für internationale Finanztransaktionen brachten sie in ihren grenzüberschreitenden Bindungen geradezu ideale Voraussetzungen mit.

Ganz anders die Iren: Diese Einwanderer, die im Gefolge von Fehlernten und Hungersnöten und angelockt von den Verheißungen der aufsteigenden Industrienation England ihre Insel verließen, wurden von der einheimischen Bevölkerung lange Zeit nicht akzeptiert. Der Grund hierfür muß zum einen darin gesehen werden, daß sie einen extrem niedrigen Lebensstandard mit sich brachten, der auch die Bereitschaft einschloß, für äußerst geringe Löhne zu arbeiten. Sie „unterboten“ damit die ohnehin schlechten Arbeitsbedingungen des aus den ländlichen Gebieten Englands in die Industriezentren gewanderten einheimischen Proletariats. Sowohl in London als auch unter den Landarbeitern kam es wiederholt zu größeren Feindseligkeiten gegenüber den Iren — eine Animosität, die schließlich auf den Katholizismus schlechthin übertragen wurde und die auch den Hintergrund der antikatholischen Unruhen nach 1780 (die „Gordon-Riots“, die Dickens in „Barnaby Rudge“ beschreibt) darstellte. Extreme Armut blieb den Iren auch im englischen Asyl nicht erspart: Sie bildeten in der Tat die eigentliche industrielle Reservearmee, das eigentliche Subproletariat der Industriellen Revolution. Zum

anderen begegneten die Iren wohl auch der englischen Bevölkerung mit größter Zurückhaltung, wenn nicht gar mit Feindschaft — eine historisch bedingte Reaktion, die in der jahrhundertelangen brutalen Unterdrückung des Eigenständigkeitswillens der Iren durch den „innerbritischen Kolonialismus“ der Engländer ihre Begründung findet.

Während die Zuwanderung aus Irland zwar mit periodisch unterschiedlicher Intensität, aber in historischer Sicht doch relativ kontinuierlich verlief, zeigen sich bei den übrigen Immigrantengruppen „Wellen“-Formationen. Zwischen 1890 und 1914 wie auch zwischen 1933 und 1945 fanden weitere jüdische Einwanderungswellen statt. Nach 1955 verlagerte sich der Schwerpunkt der Einwanderung auf Immigranten aus der Karibik (Jamaika), erfaßte aber zunehmend auch Migranten aus anderen Commonwealth-Staaten wie Indien. Auslöser dieser Einwanderung war eine massive Anwerbekampagne der (Londoner) Verkehrsbetriebe sowie der britischen Schwerindustrie, die in jenen Jahren des wirtschaftlichen Aufschwungs in dem Maße unter einem zunehmenden Arbeitskräftemangel zu leiden hatten, in dem die einheimischen Arbeitskräfte mit steigendem Bildungs- und Wohlstand in weniger eintönige und schmutzige Berufe drängten. In den sechziger Jahren wurde Großbritannien zum Zufluchtsort für mehrere Gruppen politischer Flüchtlinge, so vor allem für die aus Kenia vertriebenen Asiaten, ferner für Migranten aus West- und Ostpakistan, Indien und anderen asiatischen Ländern.

Weder für die siebziger noch für die achtziger Jahre läßt sich eine eindeutige Dominanz einer Einwanderergruppe ausmachen. Die Einwanderung aus dem „farbigen“ Commonwealth ist rückläufig — wohl auch ein Ergebnis der zunehmend restriktiven Immigrationskontrolle. Der Anteil der Einwanderer aus diesen Ländern, der 1976 wie auch 1981 noch jeweils 23 % betragen hatte, fiel bis 1985 auf 15 %. Demgegenüber erhöhte sich der Anteil der britischen Staatsbürger an der Gesamteinwanderung von 39 % (1981) auf 47 % (1985)¹⁾. 1985 verzeichnete Großbritannien bei der Wanderung britischer Staatsbürger erstmals einen positiven Saldo. Trotz dieser Einwanderungsschübe hatte Großbritannien bis zum Beginn der achtziger Jahre auch immer wieder beträchtliche Migrationsverluste zu verzeichnen. Noch 1981 emigrierten 80 000 Menschen mehr als das Land aufnahm (Einwanderung: 153 000; Auswanderung: 233 000). Seit 1984 ist der Migrationssaldo wieder positiv; 1985 betrug die Nettomigration rund 60 000 Menschen (Einwanderung: 232 000; Auswanderung: 174 000)²⁾. Gegenwärtig leben in Großbritannien 2,4 Mio. Farbige (4,4 % der Gesamtbevölkerung). Die Altersstruktur dieser Minderheitengruppe (34 % sind unter

¹⁾ Central Statistical Office, Social Trends, Nr. 17, London 1987, Tab. 1.15, S. 37.

²⁾ Ebd.

15 Jahre alt gegenüber 20% der Weißen) stellt das Land vor beträchtliche sozial- und bildungspolitische Probleme.

Diese Entwicklungen sind auch in wirtschaftlicher Hinsicht von großer Bedeutung. Die für das Wirtschaftspotential des Landes negative Konsequenz der bisherigen Migrationsbewegungen bestand in der Tatsache, daß das Land eine große Zahl un-

oder gering qualifizierter Menschen aufnahm, durch die relativ hohe Wanderungsbereitschaft der Briten in die Länder des „alten“ (weißen) Commonwealth (Australien, Kanada, Neuseeland, Südafrika) jedoch vor allem gut ausgebildete Arbeitskräfte verlor. Ob sich aber der 1985 erstmals festgestellte Trend zur Rückwanderung der Briten in der Zukunft fortsetzt, kann heute noch nicht beurteilt werden.

III. Zur Situation der Immigrantenvölkerung

Wie der historische Überblick zeigt, war Großbritannien nicht nur aufgrund seiner Vergangenheit als „Mutterland“ eines einst riesigen Kolonialreiches, sondern auch aufgrund seiner im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ offenen Grenzen lange Zeit als Einwanderungsland anzusehen. Diese Einschätzung ist seit einigen Jahren nicht nur im Hinblick auf die zunehmend restriktive Praxis der Einwanderungskontrolle obsolet geworden, sondern auch hinsichtlich der unbewältigten sozialen Folgewirkungen der Immigration.

1. Sind Immigranten Bürger zweiter Klasse? Immigrationsgesetze und Rechtsstatus der Einwanderer

Die schon eingangs erwähnte Einführung der Visumpflicht für Besucher aus den Staaten des indischen Subkontinents stellt die bislang letzte Maßnahme einer Reihe von Verschärfungen der Einwanderungsgesetzgebung dar. Die Gesamtsicht der Maßnahmen macht deutlich, daß die britische Immigrationspolitik im Laufe der Jahrzehnte immer stärker auf die Unterbindung der Einwanderung aus den „farbigen“ Commonwealth-Staaten zielte.

Schon die politische Flucht adliger Franzosen während der Französischen Revolution hatte den britischen Staat erstmals veranlaßt, temporäre Einwanderungskontrollen einzuführen. Die zahlenmäßig ungleich umfangreichere Einwanderung aus Irland dagegen rief keine solchen Kontrollen hervor, obwohl bis Mitte des 19. Jahrhunderts rund 700 000 Iren auf die britische Hauptinsel strömten. Irland galt damals noch als Teil Großbritanniens; die Einführung von Immigrationskontrollen erschien angesichts des irischen Unabhängigkeitswillens politisch nicht opportun. Daran änderte auch die feindselige Haltung zwischen Einheimischen und Iren wenig, blieb doch die Konfliktursache — die Arbeits- und Lohnkonkurrenz — auf die untersten Schichten der Bevölkerung beschränkt. Noch heute bestehen soziale Schranken zwischen den katholischen Iren in Großbritannien und den Einheimischen. Auch die jüdische Einwanderungswelle zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und dem Ersten Weltkrieg — hauptsächlich aus osteuropäischen Staaten — löste die Feindseligkeit der Briten aus, wobei erneut die Furcht um eine Verschärfung der Kon-

kurrenz auf dem Arbeitsmarkt eine Rolle spielte. Die jüdische Einwanderung führte zur Errichtung von Kontrollen; seit diesem Zeitpunkt gibt es in Großbritannien permanente Einwanderungsgesetze.

Das *Aliens Act* (1905) war die politische Folgemaßnahme der jüdischen Einwanderung. Diesem Gesetz folgte 1914 das *Status of Aliens Act*, das erstmals Commonwealth-Bürger von anderen Fremden unterschied. Mit dem *Aliens Restrictions Act*, das ebenfalls 1914 erlassen wurde, stärkte der Staat die Handlungsbefugnisse seiner ausführenden Organe im Hinblick auf die Kontrolle der Einwanderung wie auch im Hinblick auf die Bewegungsfreiheiten der Einwanderer in Großbritannien. Diese Grundsätze gelten im Prinzip noch heute.

Seit dem *Nationality Act* (1948) galten alle Untertanen der Krone und die Bürger der unabhängigen (weißen) Commonwealth-Länder als „Briten“. In dieser Begriffsbildung ist die Tendenz bereits deutlich angelegt, die Staatsangehörigkeit primär auf Weiße zu beschränken. Für die Bürger der anderen Commonwealth-Staaten galt ab 1962 das *Commonwealth Immigrants Act*, das ganz unverblümt wirtschaftliche Nutzungserwägungen in die Praxis umsetzte. Ein Bonussystem wurde eingeführt, das nach den Qualifikationen der Einwanderer gestaffelt war; nach 1965 — als der Arbeitskräftemangel der fünfziger Jahre in strukturelle Arbeitslosigkeit umschlug — wurden Zahlenbegrenzungen für die Vergabe solcher Bonuspunkte eingeführt. Das *Commonwealth Immigrants Act* von 1968 richtete sich primär auf die Verhinderung einer Masseneinwanderung der Kenia-Asiaten, die unter den einsetzenden Verfolgungen in Kenia zu leiden hatten.

Der EG-Beitritt Großbritanniens erzwang eine gesetzliche Neuregelung durch das *Immigrants Act* 1971, das 1973 in Kraft trat. Dieses Gesetz schaffte das Bonussystem wieder ab und führte dafür vier Kategorien von Einwanderern ein: „patrials“ (britische Bürger, die selbst, deren Eltern oder Großeltern in Großbritannien geboren wurden, sowie Commonwealth-Bürger mit solcher Abstammung); sonstige Bürger von Commonwealth-Staaten, die der Einwanderungskontrolle unterworfen wurden; Bürger von EG-Staaten, denen die EG-interne Freizügigkeit gewährt wurde. Die vierte Kategorie umfaßt alle übrigen Einwanderungswilligen, wobei

unterschieden wird zwischen solchen, die einer Arbeiterlaubnis bedürfen, und solchen, die einer erlaubnisfreien Beschäftigung nachgehen (Ärzte, Zahnärzte, Diplomaten) — eine Unterscheidung, die klar zwischen „erwünschten“ Berufen und unerwünschten Einwanderern trennt. Dieses Gesetz entspricht — mit einer Reihe inzwischen vorgenommener Ergänzungen — der heutigen Rechtslage.

Der kurze Überblick über die Entwicklung der Gesetzgebung zeigt, daß die britische Einwanderungspolitik nicht mit der anderer westlicher Staaten zu vergleichen ist. Zwar litt auch Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg unter dem für die Industriestaaten typischen chronischen Arbeitskräftemangel und suchte — wie die Bundesrepublik — seinen Bedarf zunächst in Südeuropa zu decken. (Die Einwanderung vom europäischen Festland belief sich bis 1957 auf rund 400 000 Menschen.) Doch im Unterschied zur Bundesrepublik — die auf die europäische Peripherie angewiesen blieb — bot sich Großbritannien in seinen Kolonien bzw. nach deren Unabhängigkeit in den Staaten des „neuen“ (farbigen) Commonwealth ein konkurrenlos billiges Arbeitskräftepotential, eine größtenteils unqualifizierte „Reservearmee“, die sich auch für schmutzige, gefährliche oder monotone Arbeiten einsetzen ließ.

Der hektische Zugriff auf dieses Potential brachte jedoch große Probleme mit sich. Die wirtschaftliche Situation Großbritanniens destabilisierte sich schon in den sechziger Jahren. Schneller noch als der Verlust ihres ökonomischen Nutzens wuchs die soziale Ablehnung der „importierten“ Arbeitskräfte durch die Einheimischen, und zwar nicht nur aufgrund ihres durch Familiennachzug verursachten rapiden zahlenmäßigen Anstiegs, sondern auch dadurch, daß hier nicht nur Angehörige anderer Nationen, sondern auch anderer Rassen in das Land strömten. Nachdem es schon 1958 zu ersten Rassenspannungen gekommen war, wurde der Ruf nach einer Kursänderung in der bis dahin relativ liberalen Immigrationspolitik laut.

„Rückführungs“-Lösungen kamen nicht in Frage, da sich die Immigranten zum großen Teil auf staatsbürgerliche Rechte berufen konnten. So mußte es in Großbritannien im Verlauf dieses Jahrhunderts, insbesondere aber nach dem Zweiten Weltkrieg, darum gehen, einen Grundsatz der Kolonialpolitik zu beseitigen, der den Bürgern der Kolonien eine Art britischer Staatsangehörigkeit — nämlich ungehinderte Einreise und Arbeitsaufnahme sowie Wahlrecht nach einjährigem Aufenthalt — zugesichert hatte (Rechte, die übrigens noch heute den Bürgern der Republik Irland zustehen). Je mehr Kolonien in die Unabhängigkeit entlassen wurden, je turbulenter die politische Situation dieser neuen Staaten sich entwickelte, je unverbindlicher der Zusammenhalt der Commonwealth-Völkerfamilie und je geringer die Aufnahmefähigkeit des britischen Arbeitsmarktes gegen Ende des Nachkriegsbooms wurden, desto stärker ergab sich die Notwendigkeit, dieses Recht durch spezifische Maß-

nahmen zu beseitigen, wobei das Bemühen vorherrschte, die weißen Vetter der unabhängigen Gebiete des Commonwealth nicht zu entfremden. Die Entwicklung der Rechtslage ist als Versuch zu sehen, eine Trennlinie zwischen weiße und nicht-weiße Commonwealth-Bürger zu ziehen. Das Immigrants Act von 1971 stellt insofern eine Zäsur in dieser Entwicklung dar, als sich damit der Tenor von der (außen)politischen Wirkung der Einwanderungskontrolle auf die arbeitsmarktpolitische Wirkung verlagerte. Das Dilemma der britischen Immigrationspolitik tritt dabei offen zutage: ihr Ziel ist nunmehr das europäische Modell des „Gastarbeiters“, das bei Konjunkturreinbrüchen auch die „Rückführung“ als Option offenhalten würde; andererseits aber dürfen die gerade aufgrund der Rassenfrage äußerst fragilen Beziehungen im Commonwealth nicht weiter gefährdet werden.

Ein weiteres Dilemma der Immigrationsproblematik wurde innenpolitisch zumindest in den beiden ersten Jahrzehnten der Nachkriegs-Einwanderung sichtbar. Hatte Großbritannien mit den Immigranten aus den Kolonien bzw. aus dem Commonwealth Menschen in das Land gelassen, die bestimmte staatsbürgerliche Ansprüche geltend machen konnten, so stand der Staat — der (wohl als Folge der fehlenden verfassungsrechtlichen Kodifizierung) in vielen Bereichen traditionell eher gesetzgeberische Zurückhaltung übt, so daß viele Grund- bzw. Bürgerrechte nirgendwo eindeutig fixiert sind — vor der Notwendigkeit, die elementaren Rechte der neuen Bürger sowie ihre angemessene Beteiligung an den Chancen der Gesellschaft zu kodifizieren. Zuvor jedoch unternahm Großbritannien den Versuch, die kulturell eher nahestehenden West-Indier zu „assimilieren“, während die kulturell völlig andersartigen Asiaten „integriert“ werden sollten, das bedeutet nach den Worten des damaligen Innenministers Roy Jenkins Chancengleichheit in einer Atmosphäre gegenseitiger Toleranz.

Die Wirkungslosigkeit dieses Ansatzes war schon früh erkennbar. Das erste Anti-Diskriminierungsgesetz (*Race Relations Act*, 1968) verbot rassendiskriminatorische Praktiken „in der Öffentlichkeit“, also auch im Bildungswesen, auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. Dieses Gesetz konnte zwar die offenkundigsten Diskriminierungspraktiken abbauen, wird jedoch insgesamt eher als Fehlschlag bewertet, da es zu sehr auf den außergerichtlichen Schlichtungsmechanismus in Form des Race Relations Board abhob. Dieses Gremium jedoch hatte keine Befugnis zu eigenen Untersuchungen, sondern konnte nur aufgrund einer Anrufung durch einen Diskriminationsgeschädigten tätig werden.

1976 trat ein neues *Race Relations Act* in Kraft. Es führte den Straftatbestand der „indirekten“ Diskriminierung ein, um den zahlreichen subtilen Methoden der Benachteiligung Farbiger zu begegnen (Beispiel: Sprachtests, Unterlassen der Ausschreibung von Stellenvakanzen etc.). Da Praktiken der indirekten Diskriminierung kaum nachweisbar sind, muß davon ausgegangen werden, daß der

Erfolg des Gesetzes in dieser Hinsicht eher beschränkt ist. Die Wirkung des Gesetzes ist primär auf eine umfassendere, gesamtgesellschaftliche Ebene gerichtet: An Stelle des Race Relations Board wurde ein neues, mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattetes Gremium geschaffen, die Commission for Racial Equality. Die CRE kann aus eigenem Antrieb Diskriminierungspraktiken untersuchen und Anklage erheben. Im Mittelpunkt der Aktivitäten der CRE steht nicht mehr — wie noch beim Race Relations Board — der individuelle Fall von Diskriminierung, sondern die Untersuchung der Diskriminierungspraktiken von Organisationen und Institutionen.

2. Immigranten und Chancengleichheit im Bildungswesen

„Asiatische Schüler sind Klassenbeste“ überschrieb die „Mail on Sunday“ am 11. Juli 1982 einen Artikel — eine Feststellung, die von vielen Lehrern bestätigt wird. Ganz anders klingt die Beurteilung der Schüler karibischer Herkunft. Bei einer Untersuchung der Lesefertigkeit der Schüler ihres Bezirkes fand die Inner London Education Authority (ILEA) zwar auch bei der Mehrheit der einheimischen Kinder leicht unterdurchschnittliche Fähigkeiten, bei Kindern karibischer Abstammung lag dieser Stand jedoch tief unter dem als „normal“ klassifizierten Standard.

Dieser Einschätzung sehr unterschiedlicher Lernfähigkeiten bei den farbigen Schülern stimmen viele Lehrer zu. West-indische Schüler seien notorische Unruhestifter und Randalierer; ihre Selbstdisziplin sei ebenso gering wie ihre Motivationsbereitschaft. Gerade in den Problembezirken mit einem hohen west-indischen Bevölkerungsanteil sei geordneter Unterricht häufig nicht möglich (Lehrer solcher Schulen erhalten denn auch eine Art „Erschwerniszulage“).

Wie kommt es zu solchen Diskrepanzen zwischen den Hauptgruppen der Immigrantenvölkerung? Weshalb gelten Asiaten als erfolgreiche, lernbegierige und disziplinierte Schüler, Afrikaner und West-Indier jedoch als Störellemente?

Im Bildungswesen wurden schon zahlreiche Untersuchungen der Art der ILEA-Untersuchung durchgeführt. Ihre Ergebnisse müssen in der Regel mit aller Vorsicht eingeschätzt werden. Die Grundlagen dieser Untersuchungen sind häufig sehr problematisch; es gibt eben keine „rasenneutrale“ Umfrage oder Untersuchung — ebensowenig völlig vorurteilsfreie Leistungsbewertungen durch den Lehrer. Konstatieren lassen sich deshalb allenfalls Unterschiede in der unterrichtlichen Partizipationsbereitschaft und in der Motivation der Schüler, die sich natürlich auch im Lernerfolg niederschlagen. Zur Erklärung dieses Sachverhalts läßt sich eine Reihe von Faktoren anführen:

— Eine geringere Leistungsbereitschaft schwarzer Schüler kann einer Reihe sozialer Bedingungen zugeschrieben werden, die aber grundsätzlich auch

für die unqualifizierten Schichten der britischen Arbeiterklasse gelten. Schwarze Schüler sind in der Regel in sehr viel schlechteren Wohnungen untergebracht als ihre weißen Mitschüler; sie leiden unter knappem und überbelegtem Wohnraum; ihre Mütter sind häufig berufstätig, ohne jedoch die Mittel für eine geordnete Betreuung der Kinder durch Tagesmütter aufbringen zu können. Darüber hinaus ist der Prozentsatz alleinerziehender Mütter in der west-indischen Bevölkerung höher als in der Gesamtbevölkerung.

— Wie bei den unteren Schichten der britischen Arbeiterklasse ist auch die Einstellung der West-Indier zur Notwendigkeit einer (höheren) Schulbildung eher distanziert.

— Die fehlende schulische Motivation wird wesentlich von den katastrophalen Arbeitsmarktchancen der farbigen Jugendlichen beeinflusst. Da das britische Schulwesen viel stärker als das deutsche auf den „good job“ als Bildungsziel ausgerichtet ist (gute Bezahlung, sichere Stellung, Aufstiegschancen, soziales Ansehen) und den konkreten Ausbildungsaspekt bis in die Gegenwart hinein vernachlässigt, ist auch die schulische Motivation der Schüler von den schlechten Aussichten beeinflusst, solche Arbeitsplätze nach Beendigung der Schulzeit zu erhalten.

— Ein wesentlicher Faktor ist das negative Selbstbild der Schwarzen, das als Resultat der gesellschaftlichen Ablehnung anzusehen ist. Ihre Selbsteinschätzung bestätigt sozusagen die rassistischen Vorurteile der Weißen.

— Nicht auszuschließen ist ferner eine mehr oder weniger ausgeprägte, bewußte oder unbewußte Diskriminierung der Schwarzen durch den Lehrer. Leistungsbeurteilungen durch den Lehrer können zur Überweisung der konstant schlecht bewerteten Schüler an Sonderschulen und zur Einstufung als „sub-normal“ führen. Diese Einschätzungen mögen jedoch nicht nur einem latenten Rassismus des beurteilenden Lehrers zuzuschreiben sein, sondern auch seiner Unfähigkeit, das fremdartige Verhalten der farbigen Schüler richtig zu verstehen. Nach einer Studie über die Schulerfahrungen farbiger Jugendlicher sind fast zwei Drittel der befragten Farbigen überzeugt, von ihren Lehrern benachteiligt zu werden³⁾.

— Sprachbarrieren tun ein übriges: Obwohl englischsprachig aufgewachsen, unterscheidet sich dennoch das west-indische Idiom beträchtlich vom britischen Englisch. Besondere Wortbedeutungen sind den farbigen Schülern häufig nicht vertraut; oft haben die Schüler Schwierigkeiten, die Lehrer zu verstehen.

— Fehlende Sozialkontakte können ebenfalls den Schulerfolg maßgeblich beeinflussen. Der erwähnten Studie zufolge sind nur 5% der befragten schwarzen Jugendlichen jemals von ihren weißen Mitschülern nach Hause eingeladen worden. Die

³⁾ The Sunday Times vom 22. Juni 1986.

soziale Isolation der Schwarzen ist offensichtlich ebenso ausgeprägt wie die türkischer Schüler in der Bundesrepublik.

Es kann nicht verwundern, daß angesichts dieser in der Schule wirksamen Faktoren im britischen Bildungswesen zunehmend der Verlust fortstrebender, akademischer Orientierungen der Schüler und besonders in den multi-ethnischen Klassen die schulische Dissoziation mit entsprechendem mehr oder weniger weitgehendem Motivationsverlust beklagt wird. Die Stereotype des lernunwilligen, undisziplinierten Schwarzen jedenfalls wirkt auch in anderen Bereichen, etwa der Weiterbildung, der Berufsberatung etc. fort.

3. Arbeitsmarkt

Der gegenwärtige Zustand der Massenarbeitslosigkeit in Großbritannien beeinflusst die Situation der Immigrantenvölkerung in besonders gravierender Weise. Ohne Zweifel zählen bestimmte Gruppen der Immigrantenvölkerung zu den Hauptrisikogruppen der Arbeitslosigkeit. Das Ausmaß des britischen Arbeitslosigkeitsproblems ist in der Tat erschreckend: 1982 überschritt die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit erstmals seit über 50 Jahren die Drei-Millionen-Grenze — nicht einmal während der großen Weltwirtschaftskrise waren in Großbritannien so viele Menschen arbeitslos. Im Frühjahr 1987 lag sie bei 3,3 Millionen bzw. 12,1 %. Allerdings dürfte das reale Ausmaß der Erwerbslosigkeit weit höher liegen:

— Zum einen hat die konservative Regierung Thatcher seit ihrem Machtantritt (1979) insgesamt 17 Änderungen des Systems und der Kriterien der Erfassung der Arbeitslosigkeit durchgeführt, die die Zahl der registrierten Arbeitslosen um über 400 000 Personen reduzierten.

— Zweitens wird die Statistik durch die in bestimmten Bevölkerungsgruppen verbreitete Nichtregistrierung „entlastet“ — Schätzungen sprechen von bis zu weiteren 400 000 Personen, die aufgrund ihres fehlenden Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung auf die Registrierung verzichten. Dazu gehören insbesondere auch farbige Schulabgänger, die sich einer aussichtslosen Arbeitsmarktlage gegenübersehen.

— Drittens tragen auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsmarktprogramme der Regierung, wie z. B. das Youth Training Scheme (YTS), zur Reduktion der Zahl der Erwerbslosen bei. Gegenwärtig werden rund 450 000 Personen von solchen Programmen erfaßt, die ebenfalls nicht in die Statistik Eingang finden.

— Viertens liegt auch das Ausmaß der Teilzeitarbeit mit über 21 % Teilzeitquote (= Anteil Teilzeit

an der Gesamtbeschäftigung) beträchtlich über dem bundesdeutschen Niveau (13 %). Es kann davon ausgegangen werden, daß ein gewichtiger Teil dieser Beschäftigungsverhältnisse nur mangels einer Vollzeitbeschäftigung eingegangen wird⁴⁾.

Hinzu kommt ein im Vergleich zur Bundesrepublik relativ geringes Produktivitätsniveau in der Wirtschaft, ein bei der Beurteilung des wahren Ausmaßes der Arbeitslosigkeit häufig vernachlässigter Faktor: für die Herstellung eines bestimmten Gutes werden in Großbritannien mehr Arbeiter benötigt als in der Bundesrepublik oder in Japan. Darüber hinaus existiert im öffentlichen wie im privaten Sektor noch immer eine Vielzahl von Tätigkeiten, die anderswo längst wegrationalisiert wurden: Handlanger für Facharbeiter, Milchmänner, Billettkontrollen an den Bahnsteigen usw. All diese Faktoren weisen darauf hin, daß in Großbritannien noch immer eine beträchtliche „Überbeschäftigung“ herrscht, daß also geringe Produktivität und im Grunde überflüssige Tätigkeiten beträchtliche Beschäftigungswirkungen haben — ein Aspekt, der wesentlich zur internationalen Wettbewerbsschwäche der britischen Wirtschaft beiträgt. Unter Zugrundelegung all dieser Faktoren kann davon ausgegangen werden, daß das reale Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Großbritannien weit über 4,5 Millionen Menschen liegt; einige Experten halten auch diese Zahl für zu niedrig⁵⁾.

Das reale Ausmaß der Arbeitslosigkeit ethnischer Minderheiten läßt sich aufgrund fehlender statistischer Differenzierungen nach ethnischen Zugehörigkeiten nur ungefähr abschätzen. Zwar veröffentlicht das *Department of Employment* einmal jährlich statistische Daten zur regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit der Immigranten, doch lassen diese Daten den Rückschluß auf die Gesamtarbeitslosigkeit der ethnischen Minderheiten nicht zu. Vorstöße zu ihrer separaten Erfassung scheiterten, da hierin eine rassendiskriminatorische Maßnahme vermutet wurde. Aus dem dürftigen statistischen Material läßt sich jedoch herausfiltern, daß im Frühjahr 1984 die Arbeitslosigkeit der einzelnen ethnischen Gruppen wie folgt verteilt war:

Arbeitslosenrate nach ethnischen Gruppen, Frühjahr 1984, in %⁶⁾

	Männer	Frauen
Nationaler Durchschnitt	11,5	10,5
Weißer	11	10
West-Indier	29	17
Indier	13	18
Pakistani, Bangladeshi	34	40

⁴⁾ Quellen: Department of Employment Gazette, verschiedene Ausgaben; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 28, April 1987, S. 5.

⁵⁾ Ausführlicher hierzu vgl. Karlheinz Dürr, Massenarbeitslosigkeit und ihre sozialen und politischen Wirkungen in

Großbritannien; in: W. Bonß/R. G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984, S. 218 ff.

⁶⁾ Quelle: Department of Employment Gazette, Dezember 1985, Tab. 12, S. 475.

Demnach war die Arbeitslosigkeit männlicher Einwanderer aus Pakistan und Bangladesh dreimal, die der Frauen gar viermal höher als bei den Einheimischen. Auch die Arbeitslosigkeit west-indischer Männer erreichte mit 29% ein extrem hohes Niveau.

Statistische Werte sind Durchschnittswerte; sie verhindern den Blick auf konkrete Zustände in einzelnen Regionen oder Stadtbezirken. Lokale Untersuchungen der Arbeitsmarktsituation farbiger Jugendlicher beim Übergang von der Schule in den Beruf – sozusagen der neuralgische Punkt jedes Bildungs- und Berufsganges – zeigen, daß dieser Übergang nur in wenigen, prosperierenden Regionen oder Städten für eine Mehrheit der Immigrantenkinder reibungslos verläuft. So erbrachte eine Umfrage in Bradford (einer nordenglischen Industriestadt) schon 1980/81 folgendes Bild: 72% der befragten asiatischen Schulabgänger in Bradford hatten ein Jahr nach dem Schulabgang noch keinen festen Arbeitsplatz gefunden (41% waren arbeitslos; 31% nahmen an einem einjährigen Ausbildungsprogramm teil, doch fiel die Hälfte von ihnen nach Abschluß des Kurses wieder in die Arbeitslosigkeit zurück). Hingegen hatten 66% aller Schulabgänger Bradfords (zu 90% Weiße) innerhalb eines Jahres einen Arbeitsplatz gefunden⁷⁾.

Nationale Statistiken – immerhin die Grundlage politischer Entscheidungsbildung – verharmlosen solche scharfen lokalen Zuspitzungen der Problematik. In der Tat leiden gerade die Innenbezirke einiger britischer Groß- und Industriestädte an einer extrem hohen Arbeitslosigkeit, insbesondere der Einwanderer-Bevölkerung. Für Handsworth in Birmingham beispielsweise, Schauplatz der Unruhen von 1981 und 1985, wird eine Arbeitslosigkeit der männlichen West-Inder von bis zu 95% angenommen. Für den Londoner Stadtteil Brixton kam Lord Scarman in seinem Untersuchungsbericht über die Ursachen der schweren Straßenunruhen von 1981 schon damals zu dem Ergebnis, daß die durchschnittliche Arbeitslosigkeit dort bei 13%, die der schwarzen Einwohner jedoch beträchtlich höher liege; für alle ethnischen Minderheiten in Brixton betrage die Rate 25,4% (Mai 1981). Außerdem dauerte die Arbeitslosigkeit für die Minderheiten länger⁸⁾.

Als Ursachen für die statistische Überrepräsentanz farbiger Minderheiten sind drei Faktoren zu nennen:

– Die Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit stellt schon per se ein zentrales Kriterium für ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko dar. Die Barrieren, die einer geregelten Berufstätigkeit und Karriere der West-Inder, Inder, Pakistani, Bangladeshi und Afrikaner entgegenstehen, werden sowohl bei der Anwerbung und Einstellung wie

auch beim Zugang zu berufsbildenden Lehrgängen und bei Beförderungen (vor allem, wenn damit die Aufsicht über Weiße verbunden ist) wirksam. Da Farbige besonders lange in minderwertigen Positionen gehalten werden, sind sie auch bei einem Beschäftigungsabbau als erste gefährdet.

– Häufig werden bestimmte Charakteristika im Verhalten der Minderheiten selbst (etwa: Lustlosigkeit beim Erlernen der englischen Sprache und beim Anpassen an englische Gepflogenheiten, laxer Einstellung zur Arbeit, geringe Neigung zur Aus- und Weiterbildung) für ihre benachteiligte Situation verantwortlich gemacht. Auch werde durch ihre Bereitwilligkeit, selbst schlechteste Arbeitsbedingungen um des schnellen Gelderwerbs willen zu akzeptieren, eine Benachteiligung geradezu provoziert. Letztlich wird aber das erhöhte Arbeitsplatzrisiko der Farbigen durch ein bewußtes oder unbewußtes Solidarverhalten der weißen Arbeitgeber und der weißen Teile der Belegschaft verursacht – woran auch die britischen Gewerkschaften durch ihre gegenüber den Farbigen recht zögerliche Mitgliederwerbung nicht unschuldig sind.

– Ein weiterer Grund für die Benachteiligung der Immigranten auf dem Arbeitsmarkt ist in ihrer sektoralen und regionalen Verteilung zu sehen. Wie die Gastarbeiter in der Bundesrepublik sind auch die ethnischen Minderheiten in Großbritannien vor allem in den industriellen Zentren, besonders in London, Birmingham, den nordenglischen Industriestädten wie Manchester und Liverpool sowie – in geringerem Maße – im schottischen Industriegürtel, konzentriert. Die Wirtschaftsstrukturen dieser Gebiete sind wiederum besonders von niedergehenden Industrien geprägt (Eisen- und Stahlindustrie, Textilfabriken, Kohlebergbau, Schiffbau etc.), in denen die größtenteils schlecht qualifizierten Immigranten hohen Arbeitsplatzrisiken ausgesetzt sind bzw. auf einem sterbenden regionalen Arbeitsmarkt nur geringe Chancen haben.

Bei der Einschätzung des beruflichen Erfolgs der einzelnen ethnischen Gruppen treten ähnliche Zuweisungen wie beim schulischen Lernerfolg auf. Gelten Asiaten als fleißig, zuverlässig und höflich, so hält man West-Inder für arbeitsscheu, unbeständig und abweisend gegenüber den Weißen. Asiaten sind strebsam; sie nutzen die vielfältigen Möglichkeiten der Weiterbildung wie auch der hohen Schulbildung für ihre Kinder. In abhängigen Beschäftigungsverhältnissen gelten sie als karrierebewußt; als Selbständige erscheinen sie durchsetzungsfähig und ausdauernd. Gerade Asiaten haben zur Wiederbelebung der verkümmerten lokalen Kleinwirtschaft in Form zahlreicher Eckläden und Kleinbetriebe beigetragen. Demgegenüber zeigen West-Inder wenig Eigeninitiative. Ihr Streben richtet sich nicht auf beruflichen Erfolg in der Zukunft, sondern auf ein optimales Einkommen. Bildung gilt ihnen relativ wenig, Selbständigkeit ist für sie kein Lebensziel.

Die hier referierte, verbreitete Einschätzung der beiden ethnischen Hauptgruppen der britischen

⁷⁾ Vgl. Unemployment Unit, Unemployment Bulletin, Dezember 1982, S. 4.

⁸⁾ Vgl. Lord Scarman, The Scarman Report. The Brixton Disorders, 10–12. April 1981, Harmondsworth 1982, S. 27.

Immigrantenbevölkerung mag grob überzeichnet erscheinen und verallgemeinert sicherlich in unzulässiger Weise. Dennoch ist darin eine Grundstruktur der unterschiedlichen Haltungen bei der Realisierung von Lebenschancen zu erkennen, die – abgesehen von Rassenvorurteilen – auch ihrerseits die Grundtendenz der sozialen Einschätzung beeinflußt haben dürfte.

4. Soziale Bedingungen: Wohnverhältnisse

Die Nachkriegsentwicklung britischer Innenstadtbzirkel ist von einem gleichzeitigen Rückgang der Einwohnerzahlen und der Arbeitsplätze gekennzeichnet. In den vergangenen drei Jahrzehnten belief sich die Abwanderung der Einwohner im Erwerbsalter aus den Innenbezirken in die Randbezirke und Vororte in Manchester, Liverpool und London auf rund 30 %, in Birmingham auf 20 %. Gleichzeitig ging die Beschäftigung in den genannten Städten um 20 bis 26 % zurück, im verarbeitenden Sektor fast um die Hälfte⁹⁾.

Im Gefolge dieser Entwicklungen verändern sich auch die sozialen Strukturen der Innenstadtbzirkel:

- Die Arbeitslosigkeit nimmt rapide zu.
- In diesen Bezirken sind die Hauptrisikogruppen der Arbeitslosigkeit konzentriert: Ältere, Unqualifizierte und Immigranten.
- Die Abwanderung der einheimischen Bevölkerung schafft zwar Wohnraum für die Einwanderer, fördert aber auch deren Gettoisierung.
- Die Wohnverhältnisse sind unterdurchschnittlich; ganze Bezirke verfallen. Modernisierungen unterbleiben, häufig fehlt es an den nötigen sanitären Einrichtungen.
- Kriminalität und Vandalismus sind verbreitet.

Der Scarman-Report beschreibt das Wohnungsproblem in Brixton – einem der ethnischen Problembezirke von London – in düsteren Farben: über 12 000 Wohnungen seien selbst nach Einschätzung der Lokalbehörden „ungeeignet“, in weiteren 8 000 fehlten die wichtigsten Sanitäreinrichtungen. Dies bedeute, daß etwa 20 % der Wohnungen in Brixton als „sub-standard“ einzuschätzen und weitere 12 % dringend renovierungsbedürftig seien¹⁰⁾. Nach einer Erhebung des *Department of Environment* waren im April 1985 rund 85 % aller Sozialwohnungen in unterschiedlichem Ausmaß renovierungsbedürftig; der Finanzbedarf für diese Arbeiten wird auf knapp 19 Milliarden Pfund (gegenwärtig über 57 Milliarden DM) geschätzt¹¹⁾. Eine Aufgabe dieser Größenordnung würde auch einen wirtschaftlich gesunden Staat vor unlösbare Probleme stellen.

Brixton ist nicht etwa ein durch die Unruhen von 1981 spektakulär gewordener Einzelfall. Vielmehr zeigt sich in anderen Städten ein ähnliches Bild, das mancherorts sogar die Zustände in Süd-London übertrifft. In Sandwell beispielsweise, einem 1974 durch Verbindung mehrerer Stadtteile geschaffenen Verwaltungsbezirk im Westen Birminghams, hat sich der drittgrößte prozentuale Anteil von Immigranten an der Gesamtbevölkerung konzentriert (nur zwei Londoner Stadtteile haben höhere Immigrantenanteile). Von der Gesamtbevölkerung Sandwells (310 000) sind – der Volkszählung von 1981 zufolge – 11,4 %, nach Schätzungen der Lokalbehörden jedoch mindestens 17 % farbigen Minderheiten zuzurechnen. Der Bezirk ist durch industriellen und sozialen Verfall gekennzeichnet: In den ältesten und verfallenen Gebäuden sind 80 % der Asiaten und 35 % der West-Indier, aber nur 15 % der Weißen untergebracht. Fast die Hälfte der Asiaten und rund ein Drittel der West-Indier leben in Wohnverhältnissen, die nach dem nationalen Standard als „überbelegt“ gelten.

Diese Situation kommt nicht von ungefähr: Neben dem Arbeitsmarkt ist der Wohnungsmarkt zweifellos der Bereich, in dem die Immigranten die Diskriminierungspraktiken der britischen Gesellschaft besonders deutlich zu spüren bekommen:

- Der Zugang zu Sozialwohnungen (Council Houses) wird in Großbritannien über Wartelisten geregelt. Neuankommende Immigranten finden sich am Ende dieser Listen wieder. In Lambeth (London) beispielsweise umfaßt die Warteliste 18 000 Haushalte. Die Zahl der obdachlosen farbigen Haushalte ist dort fast doppelt so hoch wie die der weißen.
- Der freie Wohnungsmarkt ist den Immigranten besonders im wirtschaftlich starken Südosten aufgrund überhöhter Preise verschlossen. Ihnen bleiben häufig nur die preisgünstigen älteren Wohnungen, die aufgrund ihres Zustandes von den Einheimischen abgelehnt werden.

– Schon 1975 belegte eine Studie, daß farbigen Haushalten mit höherer Wahrscheinlichkeit Vorkriegswohnungen zugewiesen wurden als weißen Haushalten. Der Befund wurde durch eine Folgestudie des Greater London Council GLC bestätigt (die eigentlich das Gegenteil beweisen sollte).

Die Situation in den Groß- und Industriestädten des Landes beschrieb ein Bericht der anglikanischen Staatskirche: „Die City ist nach wie vor ein Magnet für den benachteiligten Neuankömmling, ist ein Gefängnis für den Unqualifizierten, den Kranken oder Behinderten, den Entmutigten; sie ist ferner Sprungbrett für den Ehrgeizigen und Durchsetzungsfähigen, der in die Vororte ausweichen kann, und sie ist schließlich auch ein Schutz für Enklaven des Überflusses.“¹²⁾

⁹⁾ G. Gudgin u. a., Cambridge Economic Policy Review, 8(1982)2, S. 42.

¹⁰⁾ Vgl. Scarman-Report (Anm. 8), S. 20.

¹¹⁾ Social Trends (Anm. 1), Tab. 8.5, S. 139.

¹²⁾ Faith in the City: a call for action by Church and Nation. The Report of the Archbishop of Canterbury's Commission on Urban Priority Areas, London 1985, S. 25. Zit. in: Social Trends (Anm. 1), S. 19.

Diese Gegensätze — Überfluß und Verelendung — kennzeichnen die großen britischen Städte. Oftmals sind es nur wenige Straßenzüge, die die eleganten, weltläufigen „shopping centres“ von den verfallenden Hinterhöfen der Gettos und Slumbzirke trennen. Gerade hier zeigt sich, daß sich der

Haß der benachteiligten farbigen Jugendlichen während der Unruhen der vergangenen Jahre nicht gegen die Konsumpaläste, sondern gegen die eigenen objektiven Lebensbedingungen in Gestalt trostloser Immigrantenviertel richtete, die das Ziel ihrer zerstörerischen Gewalt darstellten.

IV. Reaktionsformen der Immigranten

Die Situationsanalyse verdeutlichte, daß die Immigranten in der britischen Gesellschaft gravierenden Benachteiligungen ausgesetzt sind, die praktisch alle Bereiche ihres Alltags tangieren. Die Vernetzung der vier im vorigen Kapitel aufgeführten Faktoren Rechtsstatus, Bildung, Arbeitsmarkt und Wohnen ist offenkundig. Wer unter solchen Bedingungen zu leben hat, für den erhält nicht nur die Frage nach dem Sinn seines Daseins eine andere Qualität, sondern auch die Reflexion über mögliche Schuldzuweisungen — an sich selbst, an die soziale Umwelt, an das System.

In diesem Abschnitt soll die Frage nach den Reaktionsformen der Immigranten gestellt werden. Vor allem die Unruhen der letzten Jahre, das Kriminalitätsproblem und die Verbreitung von jugendlichen Subkulturen (und problematischen Jugendsekten) sind als Indizien für das gestörte Verhältnis der britischen Gesellschaft insbesondere zu den Jugendlichen aus den ethnischen Minderheiten zu kennzeichnen. Sie sind zugleich (primär jugendliche) Artikulationsformen, die die Hoffnungslosigkeit der heranwachsenden farbigen, zu über 40 % in Großbritannien geborenen Generation geradezu als Strukturprinzip der Rassenbeziehungen auch in der Zukunft erscheinen lassen. Doch gibt es auch hoffnungsvolle Ansätze: erfolgreiche Assimilation und Integration, häufig begleitet (und wohl auch untrennbar verbunden) mit wirtschaftlichem Erfolg.

1. Jugend- und Rassenunruhen in den achtziger Jahren

Seit dem Beginn der achtziger Jahre kommt es in Großbritannien immer wieder zum Ausbruch von Straßenunruhen und Kämpfen zwischen — meist farbigen — Jugendlichen und der Polizei. Die wichtigsten Ereignisse lassen ein gewisses Muster von Zusammenhängen zwischen den Ursachen und Wirkungen erkennen, das für die meisten Eruptionen der Gewalt zuzutreffen scheint.

— In Bristol kam es im April 1980 zu Straßenschlachten jugendlicher Farbiger mit der Polizei. Auslöser war eine Razzia im Distrikt St.-Paul's, die sich gegen die lokale Drogenszene richtete.

— Im April 1981 brachen in Brixton (London) Unruhen aus, als deren Ursache der Scarman-Report den Versuch mehrerer Polizisten anführt, einem durch Messerstiche verletzten farbigen Jugendlichen zu helfen. Diese Hilfeleistung wurde von einer rapide anwachsenden Gruppe schwarzer

Jugendlicher als Verhaftung interpretiert. Die daraus sich entwickelnden Unruhen dauerten drei Tage. Den Ereignissen war allerdings eine Polizeioperation unter der provokatorischen Bezeichnung „Swamp '81“ (Sumpf) vorausgegangen, die sich gegen Raubüberfälle richtete und die zu stark erhöhter Polizeiaktivität, zahlreichen Überprüfungen, Visitationen und Verhaftungen geführt hatte.

— Die Ereignisse in Brixton wurden durch die Eruptionen der Gewalt weit übertroffen, die sich im Juli 1981 ereigneten. In Southall (West-London), einem Bezirk mit einem hohen Anteil asiatischer Einwanderer, wurden die Unruhen durch von weißen Skinheads provozierte Straßenkämpfe mit asiatischen Jugendlichen ausgelöst. Kurz darauf brachen auch in Toxteth (Liverpool) Unruhen zwischen Jugendlichen und der Polizei aus, deren Beziehungen zueinander schon lange zuvor als problematisch gegolten hatten. Im Verlauf des Juli 1981 erfaßten die Unruhen insgesamt rund 30 Orte. Abend für Abend erlebten die Briten auf den Fernsehbildschirmen bürgerkriegsähnliche Szenen.

— Nach vier Jahren relativer Ruhe kam es in Tottenham (London) und Handsworth (Birmingham) im Herbst 1985 erneut zu Unruhen im Anschluß an Polizeirazzien in Jugendzentren.

— Im September 1986 schließlich wiederholte sich in Bristol der Vorgang einer Polizeirazzia gegen die Drogenszene und führte dort erneut zu Straßenschlachten.

Der Überblick über diese wichtigsten Ereignisse der letzten Jahre macht deutlich, daß den Methoden und dem Verhalten der Polizeikräfte im Umgang mit den farbigen Minderheiten zentrale Bedeutung für die Erklärung der unmittelbar auslösenden Ursachen der Unruhen zuzukommen scheint. Scarman erklärt dazu: „Die Gewalt eruptierte aus einer spontanen Reaktion der Menge auf Ereignisse, die sie als polizeiliche Schikane auffaßten . . . Die Unruhen waren im wesentlichen ein Ausdruck der Verbitterung und Wut junger Schwarzer gegenüber der Polizei.“¹³ Mit dieser Einschätzung steht der Scarman-Report nicht allein: Die schlechten Beziehungen zwischen den Farbigen und der Polizei in den Gettos werden auch in den Untersuchungsberichten über die Unruhen in Manchester (Hytner-Report, 1981) und Tottenham (Gifford-Report, 1985) mit- bzw. hauptverantwortlich gemacht.

¹³ Vgl. Scarman-Report (Anm. 8), S. 77f.

Die Vorwürfe dürften jedenfalls nicht ohne Berechtigung erhoben werden. Die britische Polizei verfügt über 142 200 Polizisten¹⁴⁾, ist hochgradig dezentralisiert und damit auch relativ schwer zu kontrollieren, da die regionalen Polizeichefs eine beachtliche Entscheidungsfreiheit genießen. Im Vergleich zu anderen Institutionen des demokratischen Staates ist die britische Polizei relativ geringen demokratischen Kontrollmechanismen unterworfen. Das politische System — und wohl auch die Öffentlichkeit — scheint in der Polizei eine Institution zu sehen, die „irgendwie über der Politik steht“ und die im Zusammenhang mit ihrer so gewährleisteten Autonomie kaum zur Rechenschaft gezogen werden kann¹⁵⁾. Wie wenig sich die Polizei bislang um die Verbesserung der Beziehungen zu den Farbigen bemüht hat, zeigt die völlig unzureichende Rekrutierung von Polizisten aus diesen Bevölkerungsgruppen. 1985 stammten von 120 700 Polizisten in England und Wales nur 761 bzw. 0,6 % aus nicht-weißen Minderheitsgruppen, von denen allein 290 in London stationiert waren¹⁶⁾.

In dem Maße, in dem die rassistisch motivierten Angriffe auf West-Indier, Bangladeshi, Pakistani und andere ethnische Minoritäten (vereinzelt auch auf Juden) zunahm, geriet auch die Polizei ins Kreuzfeuer der Kritik. Vorgeworfen werden ihr vor allem eine gewisse Gleichgültigkeit sowie Verzögerungstaktik bei der Bearbeitung von Zwischenfällen und Angriffen. In den Polizeiprotokollen und in Erklärungen gegenüber den Medien werden Angriffe auf Immigranten verschiedentlich als nicht rassistisch motiviert abgewiegelt; mitunter werden die Opfer selbst von der Polizei als Aggressoren behandelt.

Daß durch Rassenhaß motivierte Angriffe auf Immigranten ein häufig unterschätztes, aber zunehmend ernstes Problem darstellen, bestätigte ein Bericht des Joint Committee Against Racism, einem parteienübergreifenden Gremium von Parlamentariern, sowie eine Untersuchung des Innenministeriums, bei deren Vorlage der damalige Innenminister Whitelaw erklärte, die Ergebnisse „zeigten ganz klar, daß die Befürchtungen über die rassistischen Überfälle berechtigt sind. Rassistisch motivierte Angriffe, vor allem auf Asiaten, sind verbreiteter, als wir bislang angenommen hatten, und es gibt Hinweise darauf, daß sie zunehmen werden.“¹⁷⁾

2. „Black Crime“

Jugendliche karibischer Herkunft befinden sich in einer einzigartigen Situation: Nach ihrer Abstammung und ihrem kulturellen Hintergrund gehören sie nicht zur traditionellen britischen Alltagskultur,

auch wenn sie sich selbst als „black Britons“ betrachten. Sie erfahren die Ablehnung durch die britische Gesellschaft bei fast jedem Kontakt mit ihr. Diese Ausgrenzung findet in ihrer Unterbringung in den schlechtesten Wohnungen und verfallenen Bezirken einen direkten Ausdruck. Das von den Weißen für weiße Kinder gestaltete Schulwesen ignoriert zwar nicht mehr — wie noch bis in die siebziger Jahre hinein — ihren kulturellen Hintergrund, behandelt ihn aber gleichwohl als nicht ebenbürtig. Die Lehrpläne sind auch heute noch nahezu ausschließlich auf die Vermittlung der britischen Kultur, Zivilisation und Geschichte ausgerichtet. Nach wie vor ignoriert werden jedoch ihre charakterlichen Eigenarten. Vorurteile und (unbewußte) Benachteiligung durch die Lehrer stempeln sie als „under-achievers“ ab: Ihnen wird von vornherein weniger zugetraut. Soziale Kontakte mit weißen Schulkindern sind selten. Im Arbeitsleben setzt sich diese Situation fort. Mit der mangelhaften Vorbereitung durch die Schule und den schlechten Abschlüssen fehlen die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Start der beruflichen Laufbahn. Für zahlreiche farbige Jugendliche eröffnet sich nach der Schule der Ausblick auf eine unbegrenzt dauernde Arbeitslosigkeit; das Pensionsalter dieser Menschen liegt sozusagen bei 19 Jahren. Der Eintritt in die Arbeitslosigkeit ist zugleich der Eintritt in die Hoffnungslosigkeit. Die jungen Arbeitslosen leben in einer strukturlosen Situation: ohne zwingende Zeitplanung, ohne geregelten Tagesablauf, ohne Ehrgeiz, ohne Aussichten, ohne Zukunft.

Um sie herum jedoch herrscht ein Konsumgüterangebot und eine Konsummentalität, die ihre Begehrlichkeiten wecken, ihnen die Erfüllung ihrer Konsumwünsche jedoch infolge fehlenden Einkommens versagen. Das Fehlen von Orientierungen, brüchige Moralkodizes und gestörte Beziehungen in ihren Familien fördern bei einer großen Anzahl Jugendlicher das allmähliche, aber früh einsetzende Abdriften in eine kriminelle Karriere. Vandalismus-Vergehen im Alter von zehn Jahren, Drogen mit elf, kleinere Diebstähle mit zwölf, schließlich ab 14 sich immer verlängernde Aufenthalte in Erziehungsheimen und Gefängnissen: solche Biographien sind längst nicht mehr die Ausnahme. Die Betroffenen nehmen ihren Abstieg fatalistisch zur Kenntnis: „Ich werde überleben. Es gibt sowieso nichts anderes zu tun.“¹⁸⁾ In einer solchen Situation und mit einer solchen Einstellung erscheint die kriminelle Karriere möglicherweise als eine durchaus logische Entscheidung, die angesichts der sehr knappen Sozialhilfen nicht zuletzt von der Not beeinflusst sein dürfte.

„Black Crime“ gehört zu den Lieblingsthemen der britischen Massenpresse. Konstatiert wird ein rapider Anstieg der Kriminalität Farbiger, impliziert wird die zunehmende Bedrohung der weißen Einheimischen. Verbrechen, die Schwarze an Weißen begehen, wird größere — häufig nationale — Auf-

¹⁴⁾ Hinzu kommen 73 000 Hilfskräfte, die hauptsächlich für die Verkehrsregelung eingesetzt werden.

¹⁵⁾ Vgl. Martin Kettle/Lucy Hodges, *Uprising! The Police, the People and the Riots in Britain's Cities*, London 1982, S. 66 f.

¹⁶⁾ *Social Trends* (Anm. 1), Tab. 12.32, S. 201.

¹⁷⁾ Kettle/Hodges (Anm. 15), S. 74.

¹⁸⁾ Ellis Cashmore, *No Future. Youth and Society*, London 1984, S. 4.

merksamkeit zuteil; werden Schwarze jedoch von Weißen angegriffen, werden die Ereignisse häufig von der Polizei heruntergespielt und gelangen selten über die lokalen Medien hinaus.

Eine ähnliche Tendenz der Schuldzuweisung für bestimmte Vergehen an die farbigen Minderheiten zeigt sich beim Drogenproblem. Allerdings lassen zahlreiche Äußerungen der Politiker, die mediale Berichterstattung, die Erfassung der Straftaten durch die Polizei und vor allem deren Interpretation wie auch das Strafbemessungsverhalten der in ihren Fundamenten unverändert von den Oberschichten dominierten Justiz vermuten, daß das britische Kriminalitätsproblem teilweise auch von den Ordnungsgewalten des weißen Staates beeinflusst wird.

Obwohl offiziell seit 1983 abgeschafft, führen städtische Polizeibehörden dennoch weiterhin rassenspezifisch differenzierte Statistiken zu bestimmten Straftaten und schaffen so die Grundlage für eine publizistische Kriminalisierungskampagne, unter der besonders arbeitslose, farbige Jugendliche zu leiden haben. Dieses Meinungsbild in der Öffentlichkeit wirkt wiederum auf das Verhalten und die Methoden der Polizei zurück — ein spiralförmiger Prozeß der steten Verschlechterung der Beziehungen zwischen den ethnischen Minderheiten und der Polizei. Straßenkontrollen, Leibesvisitationen, vorbeugende Inhaftierungen ohne ausreichende Verdachtsmomente sind — durch das konservative Polizeigesetz jetzt noch verbesserte — „ordnungspolitische“ Maßnahmen, die — werden sie so rigoros und einseitig gegen eine Minderheit ergriffen — Wirkungen zeigen, die über die eigentliche Zielsetzung einer Demoralisierung potentieller Straftäter hinausgehen. Die tägliche Erfahrung gezielter Erniedrigungen durch die Ordnungsmacht des (weißen) Staates führt zur Verbitterung der farbigen Bevölkerung gegen ein System, das sie nicht nur ökonomisch und sozial degradiert, sondern auch kriminalisiert.

England steht schon heute im Ruf eines „Europa-meisters im Einsperren“¹⁹⁾. 1983 nahm Großbritannien nach der Zahl der Verwahrsurteile pro 100 000 Einwohner nach der Türkei einen Spitzenplatz in der westlichen Welt ein²⁰⁾. Die Gefängnisse sind überfüllt; rund ein Drittel der Strafgefangenen leben in überbelegten Zellen²¹⁾. Die Regierung leitete 1984/85 das größte Gefängnisbauprogramm seit über 100 Jahren ein; etwa 13 000 neue Gefängnisplätze sollen geschaffen werden²²⁾. Gleichzeitig werden die Mittel für Rehabilitationsprogramme und vorbeugende Maßnahmen gekürzt und Stellen für Sozialarbeiter gestrichen. Die Zahl der Straf- und Untersuchungsgefangenen lag 1985 bei 53 500 — gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung um 6 %.

Im Landesdurchschnitt gehört jeder fünfte Strafgefangene einer Minderheitengruppe an, im Großraum London beträgt der Anteil der Farbigen in den Gefängnissen rund 30 %²³⁾. Der Anteil Farbiger an den rechtskräftig verurteilten Strafgefangenen betrug für alle Straftaten 1985 12 % und lag damit fast dreimal so hoch wie der Anteil der Farbigen an der Gesamtbevölkerung. West-Inder und Afrikaner stellten davon allein 7 %, ihr Anteil an bestimmten Straftaten wie Drogenvergehen und Raub lag sogar bei 15 %²⁴⁾. Farbige werden oft schon wegen geringfügiger Vergehen in die Gefängnisse eingewiesen: 70 % aller Schwarzen, die des einfachen Diebstahls beschuldigt werden, landen in Untersuchungshaft. Für Weiße stehen die Chancen besser, gegen Kautions in Freiheit auf ihren Prozeß warten zu dürfen²⁵⁾.

Es läßt sich festhalten: „Black crime“ ist längst nicht mehr primär ein Problem von „law and order“, sondern wird zunehmend zu einem Problem der Rassendiskriminierung²⁶⁾. Denn die Kriminalisierung der farbigen Bevölkerungsteile hat zweifellos eine tiefere soziale Bedeutung: Das vom langfristigen ökonomischen Niedergang erschütterte Gesellschaftssystem findet in dem „unbritischen“, fremden Bevölkerungsteil eine Art Ventil, durch dessen Manipulation sich der aus dem Niedergang resultierende soziale Druck- bzw. Spannungszustand regulieren läßt. Die Unruhen in den achtziger Jahren haben gezeigt, daß auch diesem Vorgang Grenzen gesetzt sind.

3. Subkulturen

Können die jugendlichen Subkulturen der sechziger Jahre noch als konsumorientiert gelten, so hat sich der Schwerpunkt in den achtziger Jahren auf den erzwungenen Konsumverzicht, auf die Konsumfrustration verlagert. Dies trifft für jugendliche Farbige in besonderer Weise zu. Sie dürfen zwar zentrale gesellschaftliche Werte wie Konsum und Leistung, die durch Schule, Medien und Politik propagiert werden, internalisieren; die Möglichkeiten zur Befriedigung der so intensiv stimulierten Bedürfnisse bleiben ihnen jedoch in dem Maße verwehrt, in dem ihnen Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung, Arbeit und Einkommen verwehrt wird.

Jugendliche Subkulturen finden in dieser Tantalus-Situation einen ihrer Ausgangspunkte, der in enger Verbindung mit den Wertmustern der unteren Schichten der Arbeiterklasse steht, denen sie in der Mehrzahl entstammen. Besonders deutlich wird dies in der Punk-Bewegung, deren Nihilismus und radikaler Nonkonformismus sich in der Kultivierung von Häßlichkeit und Obszönität manifestiert und die als Parodie auf die unkritische Konsum-

¹⁹⁾ Die Zeit, 2. Januar 1987.

²⁰⁾ Vgl. National Association for the Care and Resettlement of Offenders, NACRO briefing: The Use of Imprisonment. Some Facts and Figures, London 1985, S. 1 ff.

²¹⁾ Social Trends (Anm. 1), S. 192.

²²⁾ Ebd., S. 195.

²³⁾ Die Zeit (Anm. 19).

²⁴⁾ Social Trends (Anm. 1), S. 194.

²⁵⁾ Die Zeit (Anm. 19).

²⁶⁾ Vgl. hierzu die Diskussion im Unterhaus über die Kriminalität, berichtet in The Sunday Telegraph vom 14. März 1982.

mentalität der bürgerlichen Massengesellschaft interpretiert werden kann.

Besonders Farbige karibischer Herkunft stehen der Punk-Bewegung schon aus politischen Gründen — die gemeinsame Ablehnung des „Systems“ — näher als andere Immigrantengruppen. Die Punk-Bewegung ihrerseits ist eher dem Anti-Rassismus verbunden, der sich auch in ihrer Übernahme „schwarzer“ Musik- und Tanzformen (Reggae) dokumentiert. Demgegenüber sind Skinheads geradezu auf rassistische Überfälle auf Immigranten spezialisiert; ihre Gruppen gelten als Hauptbetätigungsfeld neofaschistischer Organisationen wie National Front oder British Movement, die Freizeitaktivitäten wie „Paki-bashing“, Randalen in Immigrantenvierteln, Überfälle und Demolierung asiatischer Läden nach Kräften fördern.

Der Rastafarier-Kult²⁷⁾ entstand ursprünglich in Jamaika und breitete sich von dort in den USA, Australien, Neuseeland aus. Nirgendwo war der Kult jedoch erfolgreicher als in Großbritannien: Hier entwickelten die Farbigen karibischer Herkunft mit ihrer Reggae-Musik und ihrer fanatischen Religiosität Elemente einer zutiefst antibritischen Subkultur, deren konsequent totale Fremdheit die Abkehr von der aus ihrer Sicht perspektivlosen Industriegesellschaft und die Sehnsucht nach einer Reversion der historischen Zwangsmigration Afrika-Jamaika-England thematisiert. Ihre Selbsteinschätzung als entwurzelte Gemeinschaft, zerrissen zwischen der west-indischen Kultur ihrer Eltern und der britischen Kultur, in der sie aufwuchsen, führte zu ihrer — durch ihre äußere Erscheinung dokumentierten — Ablösung vom verabscheuten „Babylon“ (England). Durch diese Negierung des Systems und der Gesellschaft Großbritanniens kommt dieser Sekte auch eine gewisse politische Bedeutung zu.

4. Assimilation und Integration

Die vorstehenden Abschnitte thematisieren sozialpolitisch problematische Reaktionsformen der Immigranten auf die mannigfaltigen Benachteiligungen durch die britische Gesellschaft. Obwohl die Kernaussagen der Situationsanalyse — die gravierende Benachteiligung und Diskriminierung der Immigranten in bezug auf ihren Rechtsstatus wie auch in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt und Wohnen — zweifellos auch für die Mehrheit der Einwanderer zutreffen, darf der generalisierende Unterton, der bei der Darstellung der problematischen Reaktionsformen fast unvermeidlich mitschwingt, nicht zu der Einschätzung führen, daß die Mehrheit der Immigrantenbevölkerung zu diesen Formen abweichenden Verhaltens — sei es nun Straßenkrieg mit der Polizei, Kriminalität, Drogen oder Sektiererei — neige.

²⁷⁾ Rastafarian Movement: Die Bewegung hielt Kaiser Haile Selassie von Äthiopien für den schwarzen Erlöser, den König der Könige (Ras Tafari), der die Kinder Israels von Babylon (England) in das gelobte Land Äthiopien (steht für Afrika) führen würde.

Bei der Einschätzung der Integrationsfähigkeit und Assimilationswilligkeit der Immigranten stoßen jedoch generalisierende Aussagen der Art, wie sie etwa für die Analyse der konkreten Lebensumstände und Lebenschancen noch zulässig schienen, an Grenzen. Sowohl Assimilation als auch Integration setzen den Willen voraus, mehr oder weniger umfassende Elemente der eigenen ethnischen und religiösen Kultur und der Verbundenheit mit dem Herkunftsland zugunsten der Einfügung in den neuen gesellschaftlichen Gesamtkontext aufzugeben.

Die Verteidigung kultureller Eigenständigkeit einzelner ethnischer Minderheiten hätte als Alternative zur Anpassung oder Integration längerfristig selbst dann keinen Erfolg, wenn sie als bewußte Politik betrieben würde. Denn zu total wäre die Abhängigkeit auch solcher „ethnischer Inseln“ von den gesellschaftlichen Grundbedingungen, vom Arbeitsmarkt, von den Medien, von den Konsumgütern, als daß eine solche Abkoppelung sinnvoll erschiene. Daß sich dennoch die Immigranten — zumindest in den ersten Jahren nach ihrer Einwanderung — bemühen, in Sprache, Kleidung, Eßgewohnheiten usw. ihre je ethnischen oder religiösen Eigenarten beizubehalten, ist eine angesichts der tiefgreifenden Umstellung, die ihnen der neue gesellschaftliche Kontext abverlangt, nur allzu verständliche Reaktion.

In den einzelnen ethnischen Minoritäten sind jedoch die Fähigkeiten zur Assimilation und Integration recht unterschiedlich ausgeprägt. Gerade hier zeigt sich ein zentrales Paradoxon der britischen Immigrationsproblematik: Asiatische Einwanderer, deren religiöser und kultureller Hintergrund nicht nur größte Unterschiede zur britischen Kultur aufweist, sondern die auch untereinander durch zahlreiche Differenzierungen bis hin zu scharfen Gegensätzlichkeiten (Hindus, Sikhs, Muslims, Buddhisten chinesischer Herkunft etc.) gekennzeichnet sind, haben offenbar relativ geringe Schwierigkeiten, sich den Gegebenheiten der britischen Umwelt anzupassen. West-Indier hingegen, die kulturell der britischen Gesellschaft am nächsten stehen dürften (Jamaika war bis 1962 britische Kronkolonie, ist heute Commonwealth-Mitglied und wirtschaftlich eng mit England verbunden), die mehrheitlich der anglikanischen Kirche angehören und in einem von den englischen Kolonialherren aufgebauten Bildungssystem und politischer Kultur aufwuchsen, unterscheiden sich nach ihrer Wesensart stärker von der einheimischen Bevölkerung und stehen Integrationsbestrebungen eher gleichgültig gegenüber.

Mit Ausnahme der Pakistani haben Asiaten — besonders jene, die Ende der sechziger Jahre aus Kenia vertrieben wurden — nicht nur geringere Arbeitsmarktprobleme als andere Immigrantengruppen, sondern sind auch eher bestrebt, den Nutzen des britischen Bildungssystems für ihre Kinder voll auszuschöpfen und dafür auch finanzielle Opfer zu erbringen. Höhere Schulbildung, universitäre Ausbildung sowie ein hohes berufliches Qualifika-

tionsniveau, ein im Vergleich zu den schwarzen Immigranten weit höherer Anteil nicht-manueller Beschäftigter und größerer Ehrgeiz bei der Verfolgung einer beruflichen Karriere sind bei Indern und afro-asiatischen Einwanderern in weit höherem Maße verbreitet als bei den West-Indern. Wirtschaftliche Erfolge von Immigranten – der Aufbau eigener Geschäfte, Kleinfabriken, Labors, Wäschereien und sonstigen Dienstleistungsunternehmen (in deren Kundschaft wiederum die Immigrantenbevölkerung dominiert) sind praktisch ausschließlich auf Einwanderer asiatischer Herkunft beschränkt. Viele dieser Asiaten gründen ihren Erfolg auf der Überzeugung, sich nur durch wirtschaftliche Stärke gegen die Diskriminierung wappnen zu können. Für diese Strategie finden die „neuen Juden“ – wie sie sich mitunter in Anlehnung an die vergleichbare Grundhaltung jüdischer Immigranten in der Vergangenheit selbst nennen – in den leerstehenden Produktionsstätten und Bürohäusern und unter einer Regional-, Struktur- und Industriepolitik, die primär auf die Förderung der Privatinitiative abhebt, geradezu ideale Bedingungen.

Von West-Indern hingegen sind keine Berichte über aufsehenerregende wirtschaftliche Erfolge bekannt. Die Einwanderung aus der Karibik brachte primär die schlecht gebildeten und gering oder nicht qualifizierten Bevölkerungsteile nach Großbritannien, die damals ohne Probleme in den britischen Arbeitsmarkt aufgenommen werden

konnten. Die West-Indier der ersten Einwanderergenerationen in den fünfziger und frühen sechziger Jahren wurden primär für die rapide expandierenden großstädtischen Verkehrsbetriebe (besonders in London und Birmingham), für Müllabfuhr und Straßenreinigung benötigt. Im Privatsektor wurden ihnen die schmutzigsten, gefährlichsten und eintönigsten Arbeiten der Schwerindustrie zugewiesen – Arbeiten also, die keine oder nur geringe berufliche Qualifikationen voraussetzten. Die Diskriminierung, der sie sich ausgesetzt sehen, ist letztlich nicht nur die Folge ihres Andersseins, also ihrer Hautfarbe und Rassenzugehörigkeit, ihrer „Un-Britishness“, sondern auch Resultat ihrer gesellschaftlich außerordentlich gering bewerteten Tätigkeiten. Den Jamaikanern bot die weiße Gesellschaft keine Gelegenheit zur Assimilation oder Integration, sondern trieb sie zeitgleich mit ihrem abnehmenden ökonomischen Nutzen in eine soziale Gettoisierung. Während diese Situation jedoch von den älteren Einwanderern, denen noch die Lebensumstände in der west-indischen Heimat in Erinnerung sind, fatalistisch akzeptiert wird, löst sie bei den jungen, in Großbritannien geborenen Schwarzen antagonistische Grundhaltungen aus, die sich in ihren unterschiedlichen Reaktionsformen – von religiös-fanatischen „Heimkehr- und Erlösungsideologien“ wie dem Rasta-Kult über Drogenmißbrauch bis hin zu Straßenunruhen und Kriminalität – manifestieren.

V. Immigration als gesellschaftspolitisches Problem

Der Überblick über die historische Entwicklung und die statistische Dimension der Immigrationsproblematik sollte ebenso wie die Darstellung der Situation der Einwanderer und ihrer Reaktionsformen verdeutlichen, daß die Einwanderung zahlreicher Menschen aus fremden Kulturkreisen und von unterschiedlicher Rassen- und Religionszugehörigkeit gerade für eine Gesellschaft ein gewaltiges Problem darstellen muß, die ohnehin mit gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert ist. Es ist im heutigen Großbritannien offenkundig, daß die „Fremden“ (aliens) in der einheimischen Bevölkerung nicht willkommen sind. Schon der sprachliche Umgang mit dem Problem zeigt eine wahrhaft unnachahmliche, aber sehr britische Grenzziehung. So bezeichnet der Wortstamm „alien“ in dem Begriff „alienism“ auch die Erforschung und Behandlung von Geisteskrankheiten. Ein Ausländer, der die britische Staatsangehörigkeit erwirbt, wird „naturalized“, in des Wortes wahrster Bedeutung „in einen natürlichen Zustand überführt“ – nämlich den britischen.

Diese Konnotationen sind nicht zufällig; „British“ zu sein (nicht: zu werden) gilt vielen Engländern noch immer als eine der höchsten irdischen Weihen. Die Ablehnung des Fremden findet nicht zuletzt ihre Ursache in der Insellage sowie in der

Tatsache, daß das Land seit der normannischen Eroberung (1066) keine Invasion erlebt hat und infolgedessen auch nicht gezwungen war, immer wieder neue Elemente des Fremdseins in einem den kontinentalen Staaten vergleichbaren Ausmaß zu integrieren. Tatsächlich läßt sich diese Grundhaltung der Briten historisch an zahlreichen Beispielen belegen; bis in die Gegenwart hinein findet diese Ablehnung in gemilderter Form in der „Vorstellung von der notorischen Inferiorität der Kontinentaleuropäer“²⁸⁾ auch einen für die europäischen Integrationsbemühungen relevanten politischen Ausdruck. Diese Grundhaltungen, die eher quasi gesamtkultureller Art sind und im Alltag dem Touristen kaum begegnen dürften, bleiben auch von den schockierendsten Entwicklungen des britischen Sozialprodukts oder vom Verlust eines Weltreiches offensichtlich unberührt. „Eigene Schwierigkeiten nach außen zu projizieren ist eine alte Übung. Die eigene Vergangenheit schön zu finden, wenn die Gegenwart so beängstigend ist, das muß Engländern naheliegen. So erklärt sich die historische Nostalgie, Chauvinismus und Blödeleien auf Kosten des Fremden inbegriffen, aus einem

²⁸⁾ Vgl. Karlheinz Bohrer. Ein bißchen Lust am Untergang. Englische Ansichten. Frankfurt 1982. S. 121.

Instinkt, überleben zu wollen, ohne das Gesicht zu verlieren . . . England ist ein Narziß, der nicht müde wird, sich im Spiegel zu betrachten.“²⁹⁾

Eine solche scharfe Beurteilung mag zwar jedem, der das Land und seine Bewohner kennen und schätzen gelernt hat, überzeichnet erscheinen; im Kern enthält sie jedoch auch eine unbequeme Wahrheit. Farbige Immigranten jedweder Herkunft leben in Großbritannien in einer sozialen Isolation, in einer Situation gravierender Benachteiligungen in allen Lebensbereichen, die in der Tat (zumindest latente) rassistische Grundzüge aufweist. Rassismus und Diskriminierung sind deshalb im heutigen Großbritannien als zentrale, den Alltag der Einwanderer prägende Problemfaktoren zu kennzeichnen. In dem Maße, in dem es dem Land nicht gelingt, die sozialpolitische Brisanz des Einwanderungsproblems zu entschärfen, wird der bislang eher latente Rassismus immer deutlicher hervortreten.

Den Medien könnte dabei eine sinnstiftende und realistische Möglichkeiten einer neuen gesellschaftlichen Normalität aufzeigende Rolle zukommen — die sie bisher jedoch vernachlässigen. Zumindest das Fernsehen beschränkt sich noch immer (gerade in den erfolgreichsten Serien) auf die Darstellung totaler kultureller Enklaven — hie Arbeiterklasse, dort Mittelklasse —, thematisiert jedoch höchst selten das Zusammentreffen verschiedener Klassen oder gar verschiedener ethnischer Gruppen. Diese problembehafteten, „schweren“ Themen bleiben den weniger massenwirksamen politischen Dokumentationen und Magazinen vorbehalten.

Die gegen Rassismus und Diskriminierung gerichteten gesetzgeberischen Maßnahmen des Staates erweisen sich jedenfalls bislang noch als unzureichend — eher als Reagieren auf die der staatlichen Kontrolle entgleitenden Entwicklungen denn als zukunftsorientierte gesamtgesellschaftliche Strategie. Vielmehr haben gerade zahlreiche Einzelmaßnahmen der konservativen Regierung, die in ihrer Summe einen allmählichen Abbau des Wohlfahrtsstaates erkennen lassen, ein Element der sozialen Härte eingeführt, das auf die in mehrfacher Hinsicht ungesicherte Existenz der farbigen Bevölkerungsteile besonders gravierend einwirkt. Nicht zuletzt deshalb kritisierte die sonst politisch völlig abstinenten Königin die „sozial entzweiende Politik“ der Regierung Thatcher.

Die britische Rassenproblematik wird von einer Gesellschaft produziert, die sich weigert, die Immigrantenvölkerung an knapper werdenden Nutzen des nationalen Wirtschaftspotentials teilhaben zu lassen. Als Konsumenten sind sie zwar inzwischen zu einem bedeutenden Nachfragefaktor auf dem Binnenmarkt geworden — mehr noch als die Gastarbeiter in der Bundesrepublik, die beträchtliche Teile ihres Einkommens in die Heimatländer transferieren. Als Produzenten sind sie jedoch in dem Maße unerwünscht, in dem die ihnen

zunächst zugestandenen Beschäftigungen vernichtet wurden, ihre Abhängigkeit vom sozialen Sicherungsnetz zunimmt und ihre Jugendlichen mit ihren weißen Altersgenossen in eine sich verschärfende Konkurrenz um die verbleibenden Arbeitsplätze treten.

Eine politische Artikulation der farbigen Minderheiten auf nationaler Ebene ist bislang weitgehend ausgeblieben. Selbst in der Labour Party wurde beim Parteitag 1986 ein Vorstoß zur Einrichtung von „black sections“ in der Parteistruktur abgelehnt. Im Unterhaus saß seit Kriegsende kein farbiger Abgeordneter mehr; für das House of Lords scheint eine solche Entwicklung ohnehin kaum denkbar. Da das britische Mehrheitswahlrecht keine Zweitstimmen kennt, sämtliche Abgeordneten also direkt gewählt werden, bestehen angesichts des relativ geringen Bevölkerungsanteils der Farbigen kaum Chancen für eine adäquate parlamentarische Repräsentanz der Minderheiten — jedenfalls solange nicht, wie das politische System am Mehrheitswahlrecht festhält (das allerdings angesichts der eklatanten Benachteiligung der „Alliance“ der Liberalen und der Sozialdemokraten inzwischen heftig kritisiert wird). Über eine andere Möglichkeit, die quotenmäßige Zuteilung einer bestimmten Zahl von Mandaten an die farbigen Bevölkerungsteile, wurde bislang kaum diskutiert. Zwar gibt es zahlreiche farbige Abgeordnete in den Stadträten, doch lediglich einen farbigen Bürgermeister (in Bradford). So beschränkt sich die politische Artikulation dieser Minderheiten auf eine Reihe von Privatinitiativen und (teilweise mit kommunaler Unterstützung finanzierte) Race Relations Groups und Aktionskomitees. Dies ist um so problematischer, als die konkrete Produktion der Marginalität der ethnischen Minderheiten nicht zuletzt durch die verschiedenen, sie tangierenden Politikbereiche erfolgt, die im politischen System Großbritanniens mit seiner sehr starken Betonung der Exekutive relativ geringen demokratischen Kontrollmechanismen unterworfen sind. Zwischen der Praxis dieser Politikbereiche und den verbalen Bekenntnissen und programmatischen Erklärungen der „hohen“ Politik zur ethnischen Problematik bestehen beträchtliche Diskrepanzen.

Wenn in den regierungsamtlichen Verlautbarungen zur Bildungspolitik immer wieder die „besonderen Erfordernisse“ der farbigen Minderheiten betont werden, die es zu berücksichtigen gelte, so kann dies in der Bildungspraxis so interpretiert werden, daß farbige Schulkinder — jedenfalls die west-indischer Abstammung — von Natur aus „under-achievers“ seien. Diese Einschätzung setzt sich in anderen Politikbereichen wie der Sozial- oder der Arbeitsmarktpolitik fort. Die britische Sozialpolitik geht von der Prämisse aus, daß besonders in west-indischen Familien relativ schwache Bindungen bestünden. Die Entfremdung westindischer Jugendlicher vom gesamtgesellschaftlichen Kontext findet nach dieser Überzeugung in einer geringen Sozialisationsleistung der Institution Familie ihre Begründung. Mit der gleichen Berechtigung könnte

²⁹⁾ Ebd., S. 127.

dies jedoch auch für das abweichende Verhalten weißer Jugendlicher angeführt werden. Die Sozialbehörden können jedenfalls nicht aus ihrer Mitverantwortung beispielsweise für die Obdachlosigkeit junger Schwarzer mit der Begründung entlassen werden, familiäre Generationenkonflikte hätten zum Auszug der Jugendlichen aus dem Elternhaus geführt, die Obdachlosigkeit könne demzufolge nicht den unzureichenden Wohnverhältnissen angelastet werden.

Dem strukturellen Verfall der Innenstädte stemmt sich keine zielorientierte Politik entgegen; die Umwandlung demolierter Fabriken und Docks in Parkanlagen und Freizeitzentren (z. B. in Bristol, Liverpool, Swansea, London) mutet angesichts der infolge der innerstädtischen Arbeitslosigkeit sicherlich reichlich vorhandenen „Freizeit“ der Bewohner wie ein Sarkasmus an; Beschäftigungswirkungen jedenfalls entfalten solche städtebaulichen Programme nur für kurze Zeit. Abgesehen von dieser Stadtkosmetik, orientiert sich die Mittelzuweisung der Zentralregierung für innerstädtische Infrastrukturmaßnahmen nicht zuletzt an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Verfallende Bezirke erhalten so geringere Zuweisungen für Bildungseinrichtungen, Bibliotheken und dergleichen. Besonders in der Arbeitsmarktpolitik ist es nicht gelungen, rassenspezifische Verzerrungen abzubauen. Daß die Benachteiligung der Farbigen sich nicht nur auf die untersten Qualifikationsstufen beschränkt, sondern im Gegenteil mit steigender Qualifikation zunimmt, kennzeichnet eine Grundstruktur der beruflichen Diskriminierungsprozesse: den Versuch, Angehörige ethnischer Minderheiten aus verantwortlichen Positionen fernzuhalten.

Ob es nun darum geht, Zugang zu besseren Wohnverhältnissen zu bekommen, Sozialhilfen zu bean-

tragen, die Kinder in besseren Schulen unterzubringen, einen Ausbildungsplatz oder eine Arbeitsstelle zu finden (bzw. zu verlieren) oder befördert zu werden — farbige Minderheiten erfahren eine im Verhältnis zu den Weißen durchgängig überproportionale Benachteiligung. Jene Behauptung „spezieller Bildungserfordernisse“, gestörter Familienverhältnisse, Konzentrationsschwäche, Arbeitsunlust u. a. m. erscheinen als Kennzeichnungen der Rassenproblematik, die — vordergründig betrachtet — die Schuld für die Diskriminierung bei deren Opfern suchen. Doch diese Erklärung greift zu kurz: „Häufig ist weniger die Schuldzuweisung an das Opfer offenkundig als vielmehr die Zuweisung der Verantwortung für seine Probleme an seine Kultur oder Brauchtümer. Zwar kann er selbst kaum für seine Kultur verantwortlich gemacht werden, und doch richtet sich die Politik auf die Veränderung dieser Kultur oder dieser Brauchtümer.“³⁰) Letztlich ist es also der kulturelle Hintergrund der Farbigen, der als defizitär und fragmentiert empfunden wird. Benachteiligung, Diskriminierung und Rassismus können so als Produkt der Differenzen und Diskrepanzen zwischen den Kulturen der Farbigen und der dominanten britischen Kultur verstanden werden. Trifft diese Einschätzung zu, so folgt daraus ein grundsätzlicher Pessimismus im Hinblick auf die mittel- oder auch längerfristige „Lösung“ der britischen Rassenproblematik: die Einschätzung nämlich, daß angesichts dieser tiefgreifenden kulturellen Phänomene die „Lösungsansätze“ des politischen Systems wirkungslos bleiben werden. Die britische Gesellschaft wird auch in Zukunft mit diesem Erbe der imperialen Vergangenheit des Landes zu leben haben, das allmählich traumatische Züge anzunehmen droht.

³⁰) Vgl. E. Cashmore/B. Troyna (eds.), *Black Youth in Crisis*, London 1982, S. 51.

Der Nordirlandkonflikt

Die Betroffenen verweigern sich dem Krisenmanagement

„Most British voters would be delighted if the Irish Sea rose up and swallowed the troublesome province of Northern Ireland.“ The Economist, 29. 11. 1986, S. 19.

Überdruß und Gewöhnung sind die vorherrschenden Gefühle, die sich für die Mehrzahl der britischen Politiker mit dem Gedanken an den Nordirlandkonflikt verbinden. Zu dieser resignierten Haltung trägt nicht nur die Zählebigkeit des Konflikts bei, der seit nunmehr zwanzig Jahren fast täglich Todesopfer fordert; ein Gefühl der Ohnmacht der politisch Verantwortlichen in London hat sich vor allem deshalb eingestellt, weil alle bisherigen Anläufe zur „Lösung“ oder mindestens doch zur „Befriedung“ des Nordirlandkonflikts in der Sackgasse endeten.

Die nordirische Gesellschaft ist ein soziales Gefüge, dem der Konsens über die Bedingungen des Zusammenlebens der beiden, diese Gesellschaft bildenden Bevölkerungsgruppen, nämlich der protestantischen und katholischen, welche schon immer weitgehend fehlte. Sie ist heute auch eine Gesellschaft, in der die moralischen und sozialen

Barrieren gegen den Einsatz von Gewalt als Mittel der Politik weit niedriger liegen als in anderen westeuropäischen Ländern¹⁾. Die Unmöglichkeit gesellschaftlichen Zusammenlebens ohne ein Mindestmaß an Übereinstimmung der beiden Bevölkerungsgruppen über die Grundlagen der politischen Gemeinschaft und der Methoden des gesellschaftlichen Konfliktaustrags bestimmt die Dynamik des Nordirlandkonflikts.

Alle Interpretationsmuster, die primär Außeneinflüsse für den Nordirlandkonflikt verantwortlich zu machen versuchen, argumentieren an den eigentlichen Konfliktursachen vorbei. Nordirland ist weder eine der letzten britischen Kolonien, die im Auftrag der Londoner Zentralregierung (oder gar — wie gelegentlich vermutet wurde — im Interesse der NATO²⁾) von den protestantischen Stellvertretern des britischen Imperialismus und der britischen Armee mit Gewalt im Vereinigten Königreich gehalten wird, noch ist das Land Austragungsort archaischer Konflikte, wie der Religionskriege oder des Klassenkampfes zwischen protestantischer Ober- und katholischer Unterschicht.

I. Das unionistische Nordirland

Mit dem Government of Ireland Act von 1920³⁾ entstanden zwei politische Einheiten in Irland mit getrennten Parlamenten für den Norden (sechs Grafschaften) und den Süden (26 Grafschaften) des Landes. Das vom britischen Parlament verabschiedete Gesetzeswerk verkörperte einen Kompromiß zwischen der nationalistischen Forderung nach Anerkennung der autonomen Herrschaftsbefugnisse des 1919 nach dem Auszug der meisten irischen Abgeordneten aus dem Unterhaus in London

konstituierten gesamtirischen Parlaments in Dublin (Dáil Éireann) und dem vor allem von Ulster ausgehenden unionistischen Begehren nach Erhalt der britisch-irischen Union.

Mit der Gesetzgebung von 1920 erhielt der innerirische Interessenkonflikt zwischen Unionisten und Nationalisten erstmals eine territoriale Dimension. Die Unterschiedlichkeit der vorherrschenden politischen Zielvorstellungen der beiden Teile des Landes bestätigten auch die Ergebnisse der 1921 abgehaltenen Wahlen zu den beiden parlamentarischen Vertretungen. Während die nationalistische katholische Sinn Féin im Süden 124 der 128 Sitze gewann, erhielten die Unionisten im Norden bei der dortigen ebenfalls nach dem Verhältniswahlssystem gefallenen Wahlentscheidung 40 der 52 Sitze.

Mit der faktischen Anerkennung der irischen Teilung durch den Süden, dessen Repräsentanten 1921 den anglo-irischen Vertrag, die Gründungsurkunde des (süd-)irischen Freistaats (Saorstát Éireann) unterzeichneten, wurde die durch die Teilung hervorgerufene „doppelte Minderheitenposition“ für die Bevölkerung Nordirlands festgeschrieben. Zum

¹⁾ Vgl. Kevin Boyle/Tom Hadden, Ireland. A Positive Proposal, Harmondsworth 1985, S. 16.

²⁾ Paul Bew/Henry Patterson, The British State and the Ulster Crisis. From Wilson to Thatcher, London 1985, S. 140 ff.

³⁾ Ausführlichere neuere Darstellungen zur Entwicklung des Nordirlandkonflikts geben: D. G. Pringle, One Island, Two Nations? A Political Geographical Analysis of the National Conflict in Ireland, Letchworth-New York 1985 (v. a. zur Vorgeschichte des Konflikts und zur Entwicklung bis in die sechziger Jahre); Brian Girvin, National Identity and Conflict in Northern Ireland, in: Brian Girvin/Roland Sturm (Eds.), Politics and Society in Contemporary Ireland, Aldershot 1986, S. 105–134 (ergänzend und zur Entwicklung bis heute). Speziell zur britischen Perspektive vgl. Bew/Patterson (Anm. 2).

einen waren nun die katholischen Nationalisten eine Minderheit in Nordirland. Zum anderen gehörten sie aber immer noch der gesamtirischen nationalistischen Mehrheit an, die das sich aus dieser Perspektive in einer Minderheitenposition befindliche unionistische Nordirland zu bedrohen schien. Diese Bedrohung war greifbare Realität, solange der irische Bürgerkrieg zwischen den Gegnern und den Befürwortern des anglo-irischen Vertrages (Juni 1922 — Mai 1923) noch andauerte. Vor allem die Logik der Politik im Bezugsrahmen der erwähnten doppelten Minderheitenposition erklärt die einschneidenden Weichenstellungen der ersten Jahre nordirischer Autonomie, die dazu beitrugen, Nordirland zu einer Bastion der politischen und gesellschaftlichen Macht der Unionisten auszubauen. Aus der faktischen Minderheitenposition der Nationalisten und der Abwehrhaltung der Unionisten entstand ein Mißtrauenspotential, das die gesellschaftlichen Realitäten bestimmte und damit, wie bei einer Spirale ohne Ende, immer wieder erneuten Anlaß zu Mißtrauen schuf.

Mit der irischen Teilung war die Oppositionshaltung der katholischen Minderheit gegenüber der nordirischen Autonomie keineswegs gebrochen. In ihrer Mehrheit stellte sie nach wie vor die Legitimität der nordirischen Regierung in Frage und verhielt sich reserviert gegenüber der nordirischen Verwaltung. Viele Lehrer an katholischen Schulen weigerten sich beispielsweise anfänglich, ihren Unterricht nach den Curricula-Vorgaben des nordirischen Erziehungsministeriums abzuhalten. Statt dessen bezogen sie ihren Lehrstoff aus Dublin, von wo sie auch ihr Gehalt erhielten. Verwaltung und Polizei blieben für die Nationalisten Instrumente einer fremden Macht — eine Haltung, die unionistischen Interessen eher entgegenkam. Katholiken in öffentlichen Ämtern standen auf unionistischer Seite im Geruch der „fünftens Kolonne“ des nationalistischen Staates im Süden.

Die unionistischen Bedrohungsvorstellungen schienen durch die politischen Entscheidungen in der Republik Irland in den folgenden Jahrzehnten immer wieder gerechtfertigt zu werden. Bis heute gilt Artikel 2 der irischen Verfassung von 1937, der als Staatsgebiet der Republik „die ganze Insel Irland, ihre Inseln und Territorialgewässer“ definiert, und erst 1972 tilgte ein Referendum Artikel 44 (2) der irischen Verfassung, der auch de jure der katholischen Kirche als Schützerin des Glaubens der großen Mehrheit der Bürger Irlands eine „besondere Stellung“ gegenüber anderen religiösen Bekenntnissen einräumte.

Die Defensivhaltung der protestantischen Mehrheit hatte Konsequenzen, die weit über ein legitimes Schutzbedürfnis hinausreichten, die aber im Laufe der Zeit nicht mehr als „Überreaktion“ erkannt wurden, sondern bald als integraler Bestandteil des unionistischen Besitzstandes galten. Mit der protestantischen Vorherrschaft verband sich so untrennbar die Diskriminierung der Katholiken. Unionistischer Politik ist es zuzuschreiben,

1. daß die Vorschläge der Grenzziehungskommission, die im Zusammenhang des Abschlusses des anglo-irischen Vertrages eingerichtet worden war, um für Nordirland Grenzziehungen zu finden, die besser als die alten Grafschaftsgrenzen die nationalen Loyalitäten der Bevölkerung widerspiegeln, ignoriert wurden. Mit der Bestätigung der alten Grenzlinien im Jahre 1925 vergaben die Unionisten zugunsten des territorialen Vorteils die Chance den Bevölkerungsanteil nationalistischer Gegner des nordirischen Staatswesens zu verringern und damit einen Teil des Konfliktpotentials zu entschärfen;

2. daß die Polizei und vor allem die Polizeireserve (B-specials) zur Domäne der Protestanten wurden. Damit war im Falle des Konfliktes zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen Nordirlands die „Parteilichkeit“ der Staatsmacht ebenso vorprogrammiert wie die Stationierung britischer Truppen als einziger nicht kompromittierter Ordnungsinstanz bzw. der Wunsch der katholischen Minderheit nach Verteidigung ihrer Sicherheit im Extremfall ebenfalls durch eine von ihr getragene Macht wie der Irisch Republikanischen Armee (IRA);

3. daß durch die Einführung des Mehrheitswahlsystems sowohl für die Wahlen zum nordirischen Parlament (1929) als auch bei Kommunalwahlen (1923) die Chance einer fairen Repräsentation der Bevölkerungsminderheit vertan wurde, zumal als flankierende Maßnahme an Einschränkungen des allgemeinen und gleichen Wahlrechts festgehalten wurde. Das Wahlrecht blieb bei Kommunalwahlen auch nach der Abschaffung der Besitzqualifikation in Großbritannien im Jahre 1946 in Nordirland an das Führen eines Haushaltes gebunden. Zusätzlich eingeführt wurde hier 1946 das sogenannte „business vote“, ein Mehrfachstimmrecht für Unternehmen, das Limited Companies für jeden in ihrem Besitz befindlichen Grundstückswert von 10 britischen Pfund bei Kommunalwahlen eine zusätzliche Stimme gab — bis zu einem Maximum von sechs Stimmen. Nicht nur das Wahlrecht und das Wahlsystem, auch die Wahlkreiseinteilung wurden politisch manipuliert. Die Wahlkreiseinteilung wurde so vorgenommen, daß in katholischen Gebieten viel mehr Wähler erforderlich waren für die Wahl eines Repräsentanten als in protestantischen. Mit der Manipulation des Wahlrechts wurde der Kreis der Wahlberechtigten bei Kommunalwahlen im Vergleich zu den Wahlen zum nordirischen Parlament (Stormont) um etwa ein Drittel verringert, wobei deutlich mehr Katholiken als Protestanten aufgrund des Fehlens der Besitzqualifikation das Wahlrecht verwehrt blieb. Vor allem Protestanten waren es, die wohlhabend genug waren, um vom „business vote“ zu profitieren. Mit den Wahlkreismanipulationen wurden zudem künstliche protestantische Mehrheiten durch entsprechende Festlegung der Wahlkreisgrenzen auch in Gebieten erzeugt, in denen eine überwiegend katholische Bevölkerung lebte. Das Ergebnis der Wahlmanipulationen war eine fast durchgängige unionistische Kontrolle der Politik und Verwaltung Nordirlands

auch weit über jene sozialen Zusammenhänge hinaus, in denen das Mehrheitsprinzip ohnehin die protestantische Vormachtstellung begründet hätte;

4. daß diese unionistischen Machtpositionen auf lokaler Ebene zur aktiven Diskriminierung der nationalistischen Minderheit genutzt wurden. Bevorzugt wurden Protestanten von den überwiegend protestantischen Kommunalverwaltungen bei

deren Einstellungspolitik, bei der Wohnungszuteilung und bei der Vergabe von Aufträgen an Handwerk und Industrie. Die Diskriminierung im öffentlichen Sektor wurde „ergänzt“ durch die Diskriminierung im Privatsektor mit dem Ergebnis, daß bis heute der Anteil der katholischen Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor überproportional groß ist und daß die Arbeitslosenquote unter Katholiken doppelt so hoch ist wie diejenige unter Protestanten.

II. Bürgerrechtsbewegung und unionistische Reformen

Dieses Gebäude unionistischer Dominanz erwies sich in den Jahrzehnten vor und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg als äußerst stabil. Den unzufriedenen Angehörigen der katholischen Minderheit blieb nur die Alternative Unterwerfung oder Emigration. Für die Unionisten hatte die anhaltende Emigration nicht nur die Funktion eines „Sicherheitsventils“ zum Schutze vor nationalistischer Militanz, sie verhinderte aus ihrer Sicht auch die allmähliche Aushöhlung ihrer Machtpositionen durch den von der höheren Geburtenrate der Katholiken herbeigeführten Wandel des demographischen Kräfteverhältnisses.

Die besseren Bildungschancen für breite Teile der Bevölkerung im Zuge des Ausbaus des britischen Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg und die Verbesserung ihrer materiellen Lebensbedingungen führten in den fünfziger und sechziger Jahren der katholischen Minderheit die sozialen und politischen Grenzen ihrer Einbindung in die nordirische Gesellschaft deutlicher als bisher vor Augen. Der Wunsch nach Teilhabe am gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß im britischen Kontext schien stärker als die traditionalistische Forderung der Vereinigung des Nordens mit der Republik, was aus der damaligen Perspektive ja auch die Anbindung des im Modernisierungsprozeß befindlichen Nordens an ein — an diesem gemessen — rückständiges Agrarland bedeutet hätte. Hier war die bisher einmalige und wohl unwiederbringliche Chance gegeben, durch demokratische Reformen zugunsten der diskriminierten katholischen Minderheit eine Basis für einen gesellschaftlichen Konsens in Nordirland zu schaffen.

Der unionistische Staat wurde zu dieser Zeit von katholischer Seite nicht wegen seiner Einbindung in das Vereinigte Königreich attackiert, sondern wegen der undemokratischen Qualität, die diese angenommen hatte. Die Formen des Protestes wurden von den in allen westlichen Demokratien aufblühenden Studenten- und Bürgerrechtsbewegungen übernommen, wobei das Vorbild des amerikanischen Bürgerrechtlers Martin Luther King sicherlich am meisten Eindruck auf die nordirische Bürgerrechtsbewegung machte. Die Forderungen der 1967 gegründeten Northern Ireland Civil Rights Association (NICRA) lauteten:

1. Allgemeines und gleiches Wahlrecht bei Kommunalwahlen („one man, one vote!“);
2. ein Ende der Wahlkreismanipulationen;
3. Gesetze gegen die Diskriminierung von Katholiken durch die Kommunalverwaltungen;
4. Vergabe von Wohnraum nach einem Punktesystem;
5. Abschaffung des Special Powers Act, der die Internierung von Verdächtigen ohne Gerichtsverhandlung zuließ;
6. Auflösung der Polizeireserve (B-specials).

Zunächst schien es so, als wollten die Unionisten — oder zumindest doch die Mehrzahl ihrer politischen Führer — mit einer reformbereiten Haltung katholischen Interessen entgegenkommen. Konzilianz wurde erstmals auch im Verhältnis des Nordens zur Republik demonstriert. Der Premierminister der Republik Irland, Lemass, und der nordirische Premier O'Neill trafen sich 1965. Diskussionsgegenstand war unter anderem der Vorschlag, daß die Republik Irland die irische Teilung im Gegenzug für eine Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Norden anerkennen könnte. Die von O'Neill vorsichtig betriebene Annäherung der beiden Teile Irlands rief unter den militanten Verfechtern unionistischer Dominanz allerdings zunehmenden Widerstand hervor. Symbolfigur einer extrem ablehnenden Haltung gegen Konzessionen an die Katholiken bzw. die Republik Irland wurde der Prediger und Kirchengründer (Free Presbyterian Church) Ian Paisley, der erfolgreich vor allem die innerhalb des politischen Unionismus durchaus eigenständige fundamentalistische protestantische Strömung bis heute zu mobilisieren weiß⁴⁾.

Die Organisatoren der friedlichen Bürgerrechtsmärsche der NICRA, an denen sich auch Protestanten beteiligten, sahen sich in einem Dilemma als Paisley dazu übergang, zu Gegendemonstrationen aufzurufen, mit der Konsequenz, daß die Demonstrationen der NICRA zur Vermeidung von gewaltsamen Auseinandersetzungen regelmäßig verboten

⁴⁾ Zur Rolle Paisleys und der eigenständigen Strömung des protestantischen Fundamentalismus im politischen Unionismus jüngst Steve Bruce, *God Save Ulster! The Religion and Politics of Paisleyism*, Oxford 1986; Clifford Smyth, *The DUP as a Politico-Religious Organisation*, in: *Irish Political Studies*, (1986) 1, S. 33—43.

wurden. Vor die Frage nach den Möglichkeiten ihrer weiteren Arbeit gestellt, entschloß sich die NICRA nach einer Weile, das Demonstrationsverbot zu durchbrechen. Die Folge war eine Zunahme der Auseinandersetzungen der Bürgerrechtler mit der Polizei, aber auch ein Anwachsen der Gewalt zwischen den katholischen und protestantischen Bevölkerungsgruppen. O'Neills Initiative von 1968, die die meisten Forderungen der NICRA aufgriff, kam zu spät. Die Bürgerrechtler lehnten das Reformpaket als unzureichend ab, vielen Protestanten gingen die vorgesehenen Konzessionen an die Katholiken zu weit. Als O'Neill auch nach Neuwahlen die mehrheitliche parlamentarische Unterstützung versagt blieb, trat er 1969 zurück.

Der Bürgerrechtskonflikt nahm immer mehr den Charakter eines Bürgerkrieges zwischen Protestanten und Katholiken an, und immer weniger schien die häufig parteiische Polizei fähig, die katholische Bevölkerung vor Übergriffen zu schützen. Als im August 1969 britische Armeeeinheiten nach Nordirland gebracht wurden, wurde dies von den Katholiken zunächst als eine in ihrem Interesse liegende

Schutzmaßnahme begrüßt. Diese positive Haltung erwies sich nach den wenig rücksichtsvollen Hausdurchsuchungen der Armee nach Waffen in katholischen Wohngebieten allerdings nur als von kurzer Dauer.

Die katholische Untergrundarmee IRA reagierte erstaunlich langsam auf die Chance, die ihr das Schutzbedürfnis der Katholiken bot. Noch 1969 buchstabierte man IRA an den Hauswänden Belfast: „I ran away“. Erst die Spaltung der IRA in einen marxistischen (Officials, heute: Workers' Party) Flügel und einen zum bewaffneten Kampf bereiten (Provisionals)⁵⁾ 1970 begründete die heutige militärische Präsenz der IRA in Nordirland. Anfang der siebziger Jahre war mit der IRA und der protestantischen UDA (Ulster Defence Association) — um nur die wichtigsten paramilitärischen Gruppierungen zu nennen, die zusätzlich zu den staatlichen Sicherheitskräften (britische Armee und nordirische Polizei) das Feld der gewaltsamen Auseinandersetzungen beherrschen — jenes Terrorpotential entstanden, das seither das Erscheinungsbild Nordirlands bestimmt (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Politische Gewalt in Nordirland

Jahr	Zahl der Zwischenfälle ^{a)} insgesamt	Zahl der Toten insgesamt	davon						
			Katholiken		Protestanten		Sicherheitskräfte		Andere
			Zivilbevölkerung	IRA u. a.	Zivilbevölkerung	UVF ^{b)} u. a.	nordirische	britische	
1969	k. A.	15	7	1	6	—	1	—	—
1970	368	25	8	5	8	—	2	—	2
1971	2 789	173	62	17	31	—	16	43	4
1972	12 123	474	166	65	74	10	42	107	10
1973	6 025	252	75	32	50	8	21	58	8
1974	3 875	221	95	17	50	4	24	27	4
1975	2 169	244	104	17	69	18	18	13	5
1976	2 571	296	124	14	95	5	40	14	4
1977	1 447	114	33	6	19	6	30	16	4
1978	1 210	70	9	7	21	—	19	12	2
1979	1 150	106	17	5	14	—	30	38	2
1980	922	78	20	4	19	1	19	12	3
1981	1 213	108	27	16	15	3	33	11	3
1982	601	95	20	9	18	4	21	20	3
1983	556	77	44				28	5	—
1984	423	64	36				19	9	—

^{a)} Schießereien und Bombenanschläge. ^{b)} *Ulster Volunteer Force* = protestantische paramilitärische Organisation
Quelle: K. Boyle/T. Hadder, Ireland. A Positive Proposal, Harmondsworth 1985, S. 14.

III. Das Scheitern des Power-sharing-Experiments

Die britische Regierung war nicht bereit, die Armee für die Aufrechterhaltung der Diskriminie-

⁵⁾ Zur Provisional IRA ausführlicher Patrick Bishop/Eamon Mallie, *The Provisional IRA*, London 1987.

rung gegenüber der katholischen Minderheit einzusetzen. Dies bedeutete eine Londoner Ablehnung von Zugeständnissen an protestantische „hardliner“ wie Paisley. Für die Regierung stand aber auch

Die britische Regierung war nicht bereit, die Armee für die Aufrechterhaltung der Diskriminierung gegenüber der katholischen Minderheit einzusetzen. Dies bedeutete eine Londoner Ablehnung von Zugeständnissen an protestantische „hardliner“ wie Paisley. Für die Regierung stand aber auch außer Frage, daß über die Zukunft Nordirlands auf dem Wege der Mehrheitsfindung zu entscheiden sei und daß sie nicht bereit sein könne, das Gewaltmonopol des Staates — aus welchen Gründen auch immer — paramilitärischen Organisationen wie der IRA oder der UDA auch nur teilweise oder zeitweilig abzutreten. Ziel der Londoner Regierung mußten deshalb innere Reformen in Verbindung mit der Bekämpfung der politischen Gewalt und einer Berücksichtigung der Mehrheitsmeinung in der nationalen Frage sein.

1972 wurde das offensichtlich reformunfähige nordirische Parlament von der britischen Regierung aufgelöst. London übernahm die Direktregierung⁶⁾. Bis 1973 wurden fast alle Forderungen der Bürgerrechtsbewegung durchgesetzt. Das vom britischen Parlament 1973 verabschiedete Verfassungsgesetz für Nordirland wies sogar über die Frage der Gleichstellung der katholischen Minderheit hinaus und bezog die mit den gewaltsamen Auseinandersetzungen Anfang der siebziger Jahre neubelebte nationale Frage mit ein. Es sah die Wahl einer nordirischen Vertretung (Northern Ireland Assembly) vor und die Einrichtung einer nordirischen Exekutive unter Beteiligung der Katholiken (power-sharing). Entsprechende Wahlen, nun wieder nach einem System der Verhältniswahl, fanden im Juni 1973 statt. Ende November des gleichen Jahres erklärten sich der von Brian Faulkner geleitete Unionistenflügel, die 1970 von Bürgerrechtlern gegründete SDLP (Social Democratic and Labour Party) als stärkste Kraft des katholischen Lagers, und die überkonfessionelle Allianzpartei bereit, gemeinsam die Regierungsgeschäfte in Nordirland zu übernehmen. Im Dezember 1973 tat die britische Regierung einen weiteren Schritt, der auf die Anerkennung der gesamtirischen Dimension des Nordirlandkonflikts abzielte. Premierminister Edward Heath veranlaßte eine Zusammenkunft von Repräsentanten der neuen Exekutive und der irischen und britischen Regierungen in Sunningdale, einem College in der Nähe Londons. Hier kam man überein, einen gesamtirischen Rat (Council of Ireland)

einzurichten, der sich um Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse für die irische Republik und Nordirland kümmern sollte.

Diese Initiativen der britischen Regierung waren der erste ernsthafte Versuch, zu einer umfassenden Lösung des Nordirlandkonflikts zu gelangen — ein Versuch, zu dem die unionistische Führung nicht fähig schien. Bis zum Auftreten der Bürgerrechtsbewegung hatten die Unionisten die Probleme der katholischen Minderheit ignorieren können. Ihre mangelnde Bereitschaft, der katholischen Bevölkerung auch nur in Fragen der Gleichbehandlung vor dem Gesetz entgegenzukommen, hatte nicht nur den Konflikt in eine gewaltsame Auseinandersetzung verwandelt und die nordirische Autonomie gekostet, sie hatte auch zur Folge, daß der unveröhnbare Konflikt zwischen katholischem Nationalismus und protestantischem Unionismus die Auseinandersetzung um Bürgerrechte als zentrale Konfliktkonstellation verdrängte.

Beinahe folgerichtig wurden eine Regierungsbeteiligung der Katholiken und vor allem die im Sunningdale-Abkommen vorgesehene gesamtirische Dimension der Regierung Nordirlands von den in ihrer Mehrheit weiterhin in der Selbstbehauptungstradition denkenden Unionisten skeptisch beurteilt. Die Mehrheit der protestantischen Bevölkerung sah im geplanten Regierungsexperiment eine eindeutige Gewichtsverschiebung in der nationalen Frage zugunsten der Nationalisten und der irischen Republik. Es griff eine Verweigerungshaltung um sich, die sich nicht nur in Meinungsumfragen widerspiegelte, sondern auch im Frühjahr 1974 zu einem, von paramilitärischen protestantischen Arbeitern in strategisch wichtigen Industriezweigen (Ulster Workers' Council) organisierten Streik führte, der in kurzer Zeit Nordirland paralyisierte⁷⁾. Die britische Regierung entschied sich gegen den Einsatz des Militärs zur Niederschlagung des Streiks, was diese aus katholischer Sicht wieder näher an die unionistische Position heranrückte. Sie interpretierte den Streik als Ausdruck der Tatsache, daß ihre Vorschläge zum power-sharing ohne ausreichende Konsultation der protestantischen Mehrheit umgesetzt wurden, weshalb auch der Verzicht auf das Experiment der Machtbeteiligung der Katholiken in dieser Lage die angemessene Reaktion sei.

IV. Nordirland als Polizei-Problem

Ein neuer Anlauf der britischen Regierung, das Nordirlandproblem in die Hände der Betroffenen

zu legen, wurde 1975 mit den Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung in Nordirland (Northern Ireland Constitutional Convention) unternommen. Vor diesen Wahlen legte London allerdings drei Vorbedingungen für die Anerkennung eventueller Beschlüsse des Verfassungsrates fest:

1. „power-sharing“, also Machtbeteiligung der Katholiken,

⁶⁾ Eine umfassende Analyse der Entwicklung der Jahre 1972–1975 findet sich bei Richard Rose, Northern Ireland. A Time of Choice, London-Basingstoke 1976.

⁷⁾ Ausführlicher zum UWC-Streik: Robert Fisk, The Point of No Return: The Strike Which Broke the British in Ulster, London 1975.

2. eine „irische Dimension“, also das Anerkennen einer besonderen Beziehung Nordirlands zur Republik, und
3. die Anerkennung des Rechts des britischen Parlaments auf die letztendliche Entscheidung über die nordirische Gesetzgebung.

Das Ensemble der Vorbedingungen bedeutete im Grunde genommen den Versuch der Neuaufgabe des von der protestantischen Mehrheit nicht mitgetragenen Power-sharing-Experiments des Vorjahres — nun auf der Basis freiwilliger Selbstverpflichtung. Das Ergebnis dieses Versuches war vorhersehbar. Die unionistischen Gegner der Machtbeteiligung der Katholiken gewannen im Verfassungskonvent eine solide Mehrheit (47 von 78 Sitzen). Dies bedeutete das faktische Scheitern dieses erneuten Lösungsversuches des Konfliktes.

Die weitergeltende Londoner Direktregierung konzentrierte sich in den Folgejahren auf flankierende ökonomische und sozialpolitische Maßnahmen zur Befriedung des Nordirlandkonfliktes, konnte aber nicht verhindern, daß die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Lande den Nordirlandkonflikt zu einem permanenten Polizei-Problem machten. Absprachen zwischen der britischen Regierung und der IRA führten nach einem Stillhalteabkommen von 1972 zu einem zweiten Waffenstillstand zwischen den Provisionals auf der einen und der Armee und Polizei auf der anderen Seite, der von Anfang 1975 bis Januar 1976 anhielt. Zur Vermeidung militärischer Konfrontationen wurden Konfliktschlichtungszentren in den Großstädten eingerichtet (incident centres) und die IRA übernahm quasi Polizeifunktionen in den katholischen Wohngebieten. Ziel der britischen Politik schien es — angesichts der „Unlösbarkeit“ des Konfliktes — vor allem zu sein, ein „akzeptables“ Niveau der Gewaltanwendung zu erreichen.

Der so erreichte Status quo erwies sich jedoch als äußerst labil:

1. Die IRA konnte ihre Kooperation mit der Staatsgewalt nicht lange durchhalten. Ihr radikalerer Flügel forderte die Durchbrechung des Stillstandes und die Weiterführung des Kampfes bis zum Erreichen der irischen Einheit.

2. 1975 wurde die 1971 eingeführte Politik der Internierung von Verdächtigen ohne Gerichtsverfahren nicht zuletzt auf internationalen Druck aufgegeben. Die irische Regierung hatte die britische Internierungspraxis bereits 1971 vor die Europäische Kommission für Menschenrechte gebracht. 1978 entschied der Europäische Gerichtshof zum Schutz der Menschenrechte, daß die Internierungen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt hätten. Die Aufhebung der Internierung schien zunächst ein weiterer Schritt zum Abbau der Konfrontation vor allem mit der IRA zu sein. Die von der britischen Regierung nun als Alternative gewählte Regelung, nämlich die Behandlung der terroristischen Gewalttäter als „normale“ Kriminelle, rief jedoch noch wütenderen Widerstand der

IRA hervor. Beide Entwicklungen führten zum Ende des Waffenstillstandes mit der IRA und für letztere zu einer Verlagerung des für die Öffentlichkeit besonders sichtbaren Teils des Nordirlandkonflikts in die Gefängnisse.

1976 begannen die nordirischen Behörden alle des Terrorismus Verdächtigen von sogenannten „Diplock courts“ aburteilen zu lassen. Die nach ihrem „Erfinder“ Lord Diplock benannten Gerichtshöfe operieren ohne die im angelsächsischen Recht sonst übliche Jury. Begründet wird diese Abweichung von der Rechtstradition mit der Möglichkeit einer parteiischen Jury (meist ist die Mehrzahl der Jury-Mitglieder protestantisch, der Angeklagte katholisch bzw. die Mehrzahl möglicher Jury-Mitglieder ist politisch voreingenommen) und der Gefahr für das Leben und die Sicherheit der Bürger, die bei Terroristenprozessen in einer Jury mitarbeiten müssen. Die Arbeit der Diplock courts im Rahmen des „Prevention of Terrorism Acts“ von 1984 wird von katholischer Seite als Willkürjustiz kritisiert und ist bis heute Streitpunkt zwischen der Republik Irland und Großbritannien geblieben⁸⁾.

Spektakulärer als die Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit der Diplock courts waren die Konsequenzen der Gleichstellung „politischer“ Gefangener mit Kriminellen im Strafvollzug ab 1. März 1976. Die meisten IRA-Mitglieder weigerten sich, Gefängniskleidung zu tragen oder zu arbeiten. Als sie ihre eigene Kleidung nicht erhielten, blieben sie nackt und hüllten sich in Decken („went on the blanket“)⁹⁾. Als ihnen daraufhin der Hofgang und andere Vergünstigungen verwehrt wurden, begannen sie eine Schmutzkampagne und beschmierten ihre Zellen mit ihren Exkrementen. 1980 und 1981 kam es schließlich zu Hungerstreikwellen zur Durchsetzung der von den IRA-Häftlingen aufgestellten folgenden fünf Forderungen¹⁰⁾:

1. Keine Gefängniskleidung;
2. Befreiung von der Arbeit im Gefängnis;
3. freie Wahl des Zusammenseins politischer Gefangener (in der Praxis bedeutete dies den Wunsch nach Trennung der katholischen und der protestantischen Häftlinge);
4. angemessene Bildungs- und Freizeitmöglichkeiten, einschließlich Besuchen, Briefen und Paketen;
5. Möglichkeit des Straferlasses.

⁸⁾ Ausführlicher zum Problem der Diplock courts: Shoot to Kill? International Lawyers' Inquiry into the Lethal Use of Firearms by the Security Forces in Northern Ireland, Dublin 1985, S. 114 ff.

⁹⁾ Im Detail: Tim Pat Coogan, On the Blanket. The H-Block Story, Dublin 1980. Zu den Konsequenzen des H-Block Protestes für die Politik der IRA: Liam Clarke, Broadening the Battlefield: H-Blocks and the Rise of Sinn Féin, Dublin 1987.

¹⁰⁾ Zu diesen Forderungen und den Reaktionen in der Republik Irland auf die Hungerstreiks im Norden vgl. Vincent Buckley, Memory Ireland. Insights into the Contemporary Irish Condition, Harmondsworth 1985, S. 117 ff.

Für diese Forderungen starben in den H-Blocks des nordirischen Maze-Gefängnisses zehn hungerstreichende Häftlinge. Ihr langsames Sterben beherrschte nicht nur in Nordirland, sondern auch in der Republik Irland und teilweise auch in Großbritannien die Schlagzeilen. Der hungerstreichende Bobby Sands wurde bei einer Nachwahl in Fermagh and South Tyrone im April 1981 in das Westminster Parlament gewählt, die beiden ebenfalls am Protest beteiligten Kieran Doherty und Paddy Agnew wurden im Juni 1981 zu Abgeordneten des Dáil, des Parlaments der Republik Irland, gewählt. Am 3. Oktober brach der Hungerstreik zusammen.

V. Das New Ireland Forum

Nach der Beendigung des Hungerstreiks sah die 1979 neu ins Amt gekommene Regierung Thatcher erstmals in ihrer Regierungszeit weiterreichende Handlungsmöglichkeiten in ihrer Nordirlandpolitik. Im Oktober 1982 wurden Wahlen zu einer von ihr initiierten nordirischen Versammlung (Assembly) abgehalten, die nach dem Modell der „rolling devolution“ Einfluß auf die Gestaltung der nordirischen Politik nehmen sollte. Der Modus der „rolling devolution“ beinhaltete, daß der Versammlung zugestanden wurde, sie könne immer größere Teile der Selbstverwaltung Nordirlands übernehmen, sofern sie für die Übernahme von Verantwortung im jeweiligen Einzelfall eine 70 %-Mehrheit finden würde. De facto bedeutete diese Regelung den erneuten Zwang zum „power-sharing“ — nun aber nicht mehr wie früher in einem Schritt und umfassend für alle Politikfelder, sondern graduell und nach Politikbereichen getrennt, je nach Einigungsbereitschaft der Unionisten und der Nationalisten. Dieses Modell war allerdings schon zum Zeitpunkt der Assembly-Wahlen gescheitert, weil sich die Mehrheitspartei der Nationalisten, die SDLP, zwar an diesen beteiligte, aber erklärt hatte, sie werde die gewonnenen Sitze nicht einnehmen.

Für die SDLP war dies aus ihrer Sicht die einzige Möglichkeit nach der Phase der innenpolitischen Polarisierung im Gefolge der Hungerstreiks, ihre Position im katholischen Lager zu wahren. Wie real die Bedrohung ihrer Position als Sprecherin der katholischen Minderheit bereits geworden war, machte auch das Wahlergebnis von 1982 deutlich. Während die SDLP 18,8 % der Stimmen erhielt, erreichte Sinn Féin, der politische Arm der IRA, bereits 10,1 %.

Das Dilemma, in dem sich die SDLP Anfang der achtziger Jahre befand, nämlich ihre Position zwischen den bewaffneten Nationalisten und dem Verfassungsangebot der britischen Regierung, brachte die Partei in große Bedrängnis bei Fragen nach der von ihr bevorzugten Strategie. Als Ausweg aus diesem Dilemma sollte ihr eine eigenständige politische Initiative dienen, die mit der Unterstützung und der „Legitimation“ der Republik Irland formuliert werden sollte. Auf Drängen der SDLP richteten Vertreter der Regierungs- und Oppositionspar-

Die britische Regierung hatte während des Hungerstreiks keinerlei Konzessionen gemacht. Nach dessen Beendigung erlaubte Nordirlandminister Prior den „politischen“ Häftlingen, ihre eigene Kleidung zu tragen, außerdem wurden die Haftbedingungen erleichtert. An der Verpflichtung aller Häftlinge zur Gefängnisarbeit wurde allerdings festgehalten. Mit diesen Konzessionen endete auch der „Deckenprotest“. Das Interesse am Nordirlandkonflikt verlagerte sich wieder außerhalb der Gefängnismauern auf die anhaltenden gewaltvollen Auseinandersetzungen — aber auch auf neue Versuche, zur Konfliktlösung beizutragen.

teien der Republik, von Fianna Fáil, Fine Gael und Labour Party, mit ihr zusammen 1983 in Dublin ein New Ireland Forum ein. Das Forum sammelte monatelang Informationen zur Lage in Nordirland, über die Ursachen des Nordirlandkonfliktes und zu Lösungsmöglichkeiten in der Form von Hearings, schriftlichen Eingaben, Spezialberichten und Reisen durchs Land und nach London.

Als Ergebnis präsentierte das New Ireland Forum drei Lösungsmodelle für den Nordirlandkonflikt¹¹⁾:

1. den irischen Einheitsstaat (Integration Nordirlands in die Republik),
2. eine föderale oder konföderale Verbindung der Republik und des Nordens sowie
3. ein britisch-irisches Kondominium über Nordirland.

Die ablehnende Haltung der protestantischen Mehrheit Nordirlands zu all diesen Optionen war vorauszusehen. Die britische Regierung betrachtete sie als unrealistisch, zumal das Forum von der Freiwilligkeit der Übernahme einer dieser Vorschläge durch eine Mehrheit der nordirischen Bevölkerung ausging. Margaret Thatcher lehnte alle drei Vorschläge mit einem dreimaligen „out“ rundweg ab. Die Situation, von der man auszugehen habe, so Margaret Thatcher, sei die Einbindung Nordirlands in das Vereinigte Königreich, die auch dem Mehrheitswunsch seiner Bevölkerung entspreche¹²⁾. Selbst in der Republik Irland wurde von den beteiligten Parteien eine erstaunlich reservierte Haltung gegenüber dem Bericht des New Ireland Forums eingenommen. Am deutlichsten betonte der damalige Oppositionsführer Charles Haughey (Fianna Fáil), daß nach seiner Ansicht die Arbeit des Forums keine neue Situation geschaffen habe. Der einzig gangbare Weg für Nordirland sei die in der irischen Verfassung vorgesehene Integration der sechs Grafschaften in die irische Republik.

¹¹⁾ New Ireland Forum Report, Dublin 1984, S. 25 ff. Vgl. auch Kevin Boyle/Tom Hadden, How to Read the New Ireland Forum Report, in: Political Quarterly, 55 (1984), S. 402—417.

¹²⁾ Vgl. Brian Girvin, The Anglo-Irish Agreement 1985, in: Girvin/Sturm (Anm. 3), (150—165), hier S. 157.

VI. Das anglo-irische Abkommen

Neben den Bemühungen der SDLP und dem Versuch einer internen Lösung mit Hilfe der „rolling devolution“ bahnten sich auch auf bilateraler Ebene zwischen den Regierungen in London und Dublin Versuche an, auf die Situation in Nordirland einzuwirken. Der gesprächsbereite irische Premier Fitzgerald (Fine Gael), dessen Partei weit eher als Fianna Fáil geneigt ist, die Bindungen Nordirlands an das Vereinigte Königreich anzuerkennen und entsprechend zu handeln¹³⁾, vereinbarte bereits 1981 mit der britischen Regierung die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Rates (Anglo-Irish Intergovernmental Council) als erstes Ergebnis der seit 1980 stattfindenden regelmäßigen Treffen der Regierungschefs beider Länder¹⁴⁾. Aus diesem Prozeß der Konsultation erwuchs 1985 ein im Grunde an das Sunningdale Abkommen anknüpfendes Regierungsabkommen (Anglo-Irish Agreement), das als Gegenleistung für eine stärkere Rolle der Republik bei der Bekämpfung von IRA-Aktivitäten dieser ein Vorschlagsrecht zur Behandlung von Nordirland betreffenden Problemen durch die britische Regierung einräumt¹⁵⁾.

Dieses Abkommen wurde von der protestantischen Mehrheit in Nordirland, wie schon Sunningdale 1974, als Einfallstor der Einflußnahme der Republik Irland auf die nordirische Innenpolitik interpretiert. Auch der politische Flügel der IRA lehnte das Abkommen ab. Für ihn ist die im Abkommen enthaltene Anerkennung des jetzigen Status von Nordirland ein Instrument zur Aufrechterhaltung der irischen Teilung. Eine erste Folge des Abkommens war die Mobilisierung der militanten protestantischen Opposition und damit eine Vertiefung der Spaltung der nordirischen Gesellschaft. Katholiken wurden aus gemischten Wohngebieten vertrieben, protestantische Märsche endeten mit Konfrontationen mit der Polizei. Die unionistische Mehrheit, vereint in der Zusammenarbeit der traditionell größten protestantischen Partei, der Official Unionists (OUP), und der radikaleren Democratic Unionists (DUP) unter Paisley, versuchte vergeblich, jedes verfügbare Mittel des Protestes zur Untergrabung des anglo-irischen Abkommens zu nutzen:

¹³⁾ Zu der unterschiedlichen Haltung der beiden Parteien zu den Ursachen und Lösungsmöglichkeiten des Nordirlandkonflikts vgl. Richard Sinnott, *The North: Party Images and Party Approaches in the Republic*, in: *Irish Political Studies*, (1986) 1, S. 15–31.

¹⁴⁾ Ausführlicher zur Nordirland-Politik der Republik Irland: Dietmar Herz, *The Northern Ireland Policy of the Irish Republic*, in: Girvin/Sturm (Anm. 3), S. 135–149.

¹⁵⁾ Im offiziellen Wortlaut im vom irischen Außenministerium publizierten *Ireland Today Special*, Dublin 1985. Vgl. zur Diskussion des Abkommens u. a. Girvin (Anm. 12); Michael Connolly/John Loughlin, *Reflections on the Anglo-Irish Agreement*, in: *Government and Opposition*, 21 (1986), S. 146–160; Brendan O'Leary, *The Anglo-Irish Agreement: Folly or Statecraft?* in: *West European Politics*, 10 (1987) 1, S. 5–32.

1. Nachwahlen zum britischen Unterhaus, provoziert durch den freiwilligen Rücktritt der fünfzehn unionistischen Abgeordneten, sollten für ein nordirisches Veto gegen das Abkommen genutzt werden. Das Wahlergebnis vom Januar 1986 blieb allerdings hinter den Erwartungen zurück. Einer der Parlamentssitze ging an die SDLP, die das Abkommen unterstützt, verloren.
2. Für den 3. März 1986 riefen die Führer der unionistischen Parteien zu einem Generalstreik auf. Aber auch er verfehlte die geplante demonstrative Wirkung auf die britische Politik. Die britischen Medien porträtierten ihn als Fehlschlag aufgrund der Gegenmaßnahmen der Ordnungskräfte.
3. Die unionistischen Parteien funktionierten die 1982 gewählte, von ihnen beherrschte Versammlung in ein Forum gegen das anglo-irische Abkommen um. Daraufhin zog sich die Allianzpartei von der parlamentarischen Arbeit zurück, und die britische Regierung löste 1986 die Versammlung auf.
4. Die angekündigte Strategie der Unionisten, durch Verweigerung der Arbeit in den Kommunalverwaltungen die Provinz unregierbar zu machen, erwies sich rasch als relativ folgenlos. Zum einen unterschätzten sie die Möglichkeiten Londons, Aufgaben zentral zu erledigen, zum anderen bröckelte die Verweigerungsfront angesichts drohender Gerichtsverfahren und hoher Geldstrafen schnell ab.
5. Zwar wurde im November 1986 zum Jahrestag des Hillsborough-Abkommens, wie das anglo-irische Abkommen nach dem Ort des Vertragschlusses auch genannt wird, im Beisein von Paisley die „Ulster Resistance“ — eine neue paramilitärische Organisation — aus der Taufe gehoben, dies war aber keineswegs ein Zeichen der Massenopposition der protestantischen Bevölkerung. Meinungsumfragen belegten, daß 20% der Protestanten das Abkommen befürworteten.
6. Der Versuch schließlich, durch Massenmobilisierung und die Beteiligung bei Nachwahlen in England die irische Isolation zu durchbrechen und die britische Öffentlichkeit für die Sache der Protestanten zu mobilisieren, scheiterte kläglich am Desinteresse der Briten.

Die Festigkeit, mit der die Regierung Thatcher am Abkommen mit der Regierung Irlands festhielt, verhinderte zwar nicht eine Verschärfung der Polarisierung der nordirischen Gesellschaft, sie vereitelte aber eine Wiederholung der Niederlage von 1974. Im Vergleich zur damaligen Situation befindet sich die britische Regierung allerdings auch in einer besseren Verhandlungsposition. War für die Verwirklichung des Power-sharing-Modells die Kooperation der Unionisten unabdingbar, so ist die Verwirklichung des Hillsborough-Abkommens

am anglo-irischen Abkommen war bezeichnenderweise die Klage darüber, sie seien bei dessen Zustandekommen nicht konsultiert worden. Nach den vielen Fehlschlägen ihrer Obstruktionspolitik scheint die Gesprächsbereitschaft auf unionistischer Seite gewachsen. Deutliches Indiz hierfür ist der sich erstmals abzeichnende Strategiewechsel. Sowohl aus jüngsten Äußerungen Paisleys¹⁶⁾ als

auch aus Verlautbarungen der UDA¹⁷⁾ geht hervor, daß der militante Flügel der Unionisten als Gegenleistung für die Aufgabe des Abkommens und damit das Herausdrängen der Republik Irland aus der nordirischen Politik bereit sein würde, ein Modell des power-sharing, der Machtbeteiligung der katholischen Minderheit an der Verwaltung Nordirlands, zu akzeptieren.

VII. Chancen für ein Umdenken?

Dennoch sind die Chancen für ein Umdenken in der nordirischen Gesellschaft eher gering. Die Verbitterung auf nationalistischer Seite gegenüber den Unionisten sitzt mindestens ebenso tief wie das pro-

testantische Mißtrauen gegenüber der Republik Irland¹⁸⁾. Die Zukunftsvorstellungen zur politischen Gestalt Nordirlands sind in beiden Lagern zu unterschiedlich, um kompatibel zu sein.

Tabelle 2: Gewünschte Lösungen für den Nordirland-Konflikt (in Prozent), Umfrage 1984

	Protestanten	Katholiken
Vereinigung Nordirlands mit der Republik Irland	2	34
Föderation Nordirlands mit der Republik Irland	5	25
Gemeinsame Regierung Nordirlands durch die Republik Irland und Großbritannien	10	18
Andere Lösung	83	23
	100	100
Von denjenigen, die eine andere Lösung wollten, sprachen sich aus für:		
Londoner Direktregierung	46	7
Machtbeteiligung der Katholiken an der Regierung Nordirlands (<i>power-sharing</i>)	7	5
Protestantische Mehrheitsregierung	15	1
Neue Grenzen Nordirlands zur Verringerung des katholischen Bevölkerungsanteils	1	1
Nordirische Unabhängigkeit	10	1
Andere Lösung	4	8
	83	23

Quelle: B. Girvin, National Identity and Conflict in Northern Ireland, in: ders./R. Sturm (Eds.), Politics and Society in Contemporary Ireland, Aldershot 1986, S. 130.

Die Versuche, einen Mittelweg zwischen den verfeindeten Bevölkerungsgruppen zu finden, erwiesen sich als kurzlebig und ohne bleibende Konsequenzen. Die unionistische Mitte, die Anfang der siebziger Jahre das Power-sharing-Experiment mittrug, wurde bald

im eigenen Lager marginalisiert, die überkonfessionelle Allianzpartei kommt bei Wahlen allenfalls auf 10 % der Wählerstimmen. Unversöhnlich stehen sich

¹⁶⁾ Vgl. The Economist vom 18. 4. 1987, S. 24.

¹⁷⁾ Vgl. Financial Times vom 30. 1. 1987, S. 8.

¹⁸⁾ Zur protestantischen Sichtweise vgl. die Interviewstudie von J. F. Galliher/J. L. DeGregory, Violence in Northern Ireland: Understanding Protestant Perspectives, Dublin 1985 (hier v. a. Kapitel 3, S. 71 ff.).

Tabelle 3: Wahlen in Nordirland 1979–1985 (Stimmenanteile in Prozent)

	1979 Westminster Parlament	1979 Europa- wahlen	1982 Assembly	1983 Westminster Parlament	1984 Europa- wahlen	1985 Kommunal- wahlen
Unionisten:						
OUP	36,6	21,9	29,7	34,0	21,5	29,8
DUP	10,2	29,8	23,0	20,0	33,6	24,3
	} 46,8	} 51,7	} 52,7	} 54,0	} 55,1	} 54,1
Nationalisten:						
SDLP	18,2	24,6	18,8	17,9	22,1	17,8
Sinn Féin			10,1	13,4	13,3	9,2
Workers' Party	1,7	0,8	2,7	1,9	1,3	1,6
	} 19,7	} 25,4	} 31,6	} 33,2	} 36,7	} 28,6
Außerhalb der beiden Lager:						
Alliance	11,9	6,8	9,3	8,0	5,0	7,1

} = Gruppierung insgesamt.

Quelle: B. Girvin, *National Identity and Conflict in Northern Ireland*, in: ders./R. Sturm (Anm. 3), S. 127.

der 50 (+) %-Block der Unionisten und der 30%-Block der Nationalisten gegenüber (vgl. Tabelle 3). Die Stimmabgabe bei über 80 % der Wähler wird vom Lagerdenken diktiert.

Auch außerparlamentarische Versöhnungsversuche sind immer wieder gescheitert – am spektakulärsten wohl die Initiative der Belfaster Friedensfrauen. Ihre Bewegung, die „peace people“, die 1977 sogar mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, erreichte in Nordirland nie die Ausstrahlung, die sie im Ausland hatte. In den Gettos der nordirischen Großstädte blieben die heute in den USA lebende Betty Williams und die Mitbegründerin der Bewegung, Mairead Corrigan, Fremde – wohlhabende Mittelklassefrauen, die mit der Not ihres Landes sich die Welt des Jet-set-Tourismus erschlichen hatten. Heute reden beide Frauen nicht mehr miteinander. Nur Mairead Corrigan arbeitet bei den peace people weiter mit,

deren Arbeit heute noch von knapp 200 Menschen unterstützt wird¹⁹⁾.

Die Bevölkerung Nordirlands lebt in zwei getrennten sozialen Welten mit eigenen Erziehungssystemen, eigenem Freizeitangebot, eigenem Glauben und eigenen Hoffnungen. Das Potential der Homogenisierung der Gesellschaft, das die wirtschaftliche Boomperiode der sechziger Jahre bereitzuhalten schien, ist angesichts des grauen Alltags einer tiefgreifenden und langanhaltenden Wirtschaftskrise Nordirlands dahingeschmolzen. Auch politisch bewegt sich in Nordirland von selbst nur wenig. Die fehlende gesellschaftliche Dynamik kann aber auch die Londoner Politik nur unzureichend wettmachen. Oktroyiertem Krisenmanagement von außen haben sich die Nordiren bisher stets verweigert.

¹⁹⁾ Vgl. Marianne Quoirin, *Der verlorene Traum vom Frieden. Bilanz nach zehn Jahren: Was ist aus den Friedensfrauen von Belfast geworden?*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 20. 12. 1986, ZB 5.

Colin Crouch: Großbritannien unter der Regierung Margaret Thatchers

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/87, S. 3–14

Die 1979 an die Macht gekommene konservative Regierung hat mit einigen Traditionen britischer Politik – auch der früheren konservativen Politik – gebrochen. Veränderungen wie die Aufgabe keynesscher Prinzipien sind bekannt, weniger jedoch die Art und Weise, wie die Regierung die Rolle einer Reihe von intermediären Institutionen – nicht nur die der Gewerkschaften, sondern auch die kommunalen Institutionen sowie die Interessengruppen im allgemeinen – beschnitten hat. Das bedeutet, daß die britische Gesellschaft einen paradoxen Wandel zu einem mehr zentralisierten Staat bei gleichzeitig vermehrtem Vertrauen in die Kräfte des Marktes durchläuft.

Die Bemühungen der Regierung, eine grundlegende Veränderung des Sozialstaates herbeizuführen, sind bis dato wenig erfolgreich gewesen. Die britische Gesellschaft ist in den vergangenen acht Jahren unausgeglichen geworden, obgleich die Regierung Versuche unternimmt, die durch den Markt hervorgerufenen Unterschiede auszugleichen. Hauptleidtragende der Rezession und Arbeitslosigkeit ist eine kleine, mehr und mehr in die Isolation geratene Minderheit von Unterschicht-Familien in den Großstädten. Die große Mehrheit des britischen Volkes hat Anteil am jährlich steigenden Wohlstand, obwohl dieser größtenteils vom befristeten Reichtum des Nordseeöls abhängig ist.

Herbert Döring: Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament in Großbritannien. Wandlungen des „Westminster Modells“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/87, S. 15–29

Nach den jüngsten britischen Wahlen sind wiederum nur zwei Parteien für Regierung und Opposition relevant. Doch im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren, als das Parteienduopol noch fest im Elektorat verankert war, steht heute dem Zweiparteiensystem im Unterhaus ein Dreiparteiensystem im Lande gegenüber. Neben der Erosion der Wähler- und Mitgliederbasis der beiden Kontrahenten des etablierten Parteiendualismus ist eine Schwächung – jedoch keine Preisgabe – emotionaler Parteibindungen zu beobachten.

Als hauptsächliche Ursache der Parteienverdrossenheit – ohne Ablehnung alternierender Mehrheitsherrschaft durch eine Partei – lassen sich die traumatischen Erfahrungen der „englischen Krankheit“ identifizieren. Abweichend von anderen Demokratien ist die Abschwächung der früher außergewöhnlich hohen Parteibindungen nicht auf „Jungakademiker“ einer Generation beschränkt; sie geht quer durch alle Schichten, Altersgruppen und Bildungsgrade. Nicht nur durch den Wandel der Berufsstruktur, sondern auch infolge einer stärker instrumentellen Politikorientierung der Bürger ist das traditionelle „class voting“ relativiert worden. Hinter diesem Symptom verbergen sich jedoch mehrere voneinander unabhängige Trends. Das subjektive Klassenbewußtsein ist nicht gesunken.

Vermutlich analog zu einem stärker instrumentellen Politikverständnis „kognitiv mobilisierter“ Bürger zeichnet sich auch ein Bewußtseinswandel ihrer Repräsentanten im Parlament ab. Ein wachsender Anteil von „Vollzeit-Abgeordneten“, die Politik nicht mehr vorwiegend als Nebentätigkeit in einem „Redeparlament“ betreiben, hat sich in einem neuen System ressortbezogener Aufsichtsausschüsse seit 1979 ein bleibendes Arbeitsinstrument geschaffen. Die dokumentierten Trends lockern die „geschlossene Einheit“ des „Westminster Modells“ auf. Damit wird der bisherige Sonderfall der internationalen Verfassungslandkarte den übrigen Systemen ähnlicher, ohne seine strukturdominanten Merkmale zu verlieren.

Karlheinz Dürr: Zur Situation der Immigrantenbevölkerung in Großbritannien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/87, S. 30—44

Seit dem Beginn der achtziger Jahre kommt es in Großbritannien immer wieder zu Rassenunruhen und rassistisch motivierten Überfällen. Sie kennzeichnen eine Situation, in der die Einwanderung aus dem sogenannten „farbigen“ Commonwealth zunehmend als soziale Belastung empfunden wird. Liegt die Ursache für diese Einwanderung in der kolonialen Vergangenheit des Landes und in einer lange Zeit relativ liberalen Immigrationspolitik, so ist die Unfähigkeit der britischen Gesellschaft, die sozialen Folgeprobleme dieser Einwanderung zu bewältigen, primär den wirtschaftlichen Problemen des Landes zuzuschreiben.

Der Beitrag zeigt die historische Perspektive der britischen Einwanderungsproblematik auf und untersucht die Situation der Immigrantenbevölkerung im Hinblick auf ihre Rechtsstellung, ihre Chancen im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt sowie ihre sozialen Lebensbedingungen am Beispiel der Wohnverhältnisse. Dabei wird deutlich, daß die gesellschaftliche Ablehnung der Fremden zu gravierenden Benachteiligungen der Immigrantenbevölkerung in praktisch allen relevanten Lebensbereichen führt. Anhand der Reaktionsformen der Immigranten läßt sich aufzeigen, daß die besonders im abweichenden Verhalten eines Teils ihrer Jugend sich manifestierende Ablehnung gegen ein gesellschaftliches Konformitätsansinnen gerichtet ist, das ihre spezifischen ethnischen und kulturellen Hintergründe völlig ignoriert. Im Hinblick auf die Einschätzung einer „kulturellen Inferiorität“ der Immigranten durch die einheimische Bevölkerung ist die gesellschaftspolitische Entwicklung mit Pessimismus zu betrachten. Die Marginalisierung der Immigrantenbevölkerung wird — im Gegensatz zu den politischen Bekenntnissen — in dem Maße voranschreiten, in dem sich im Zeichen der ökonomischen Krisenlage die gesellschaftliche Weigerung verfestigt, die Immigranten am knapper werdenden (und zunehmend ungleich verteilten) Nutzen des nationalen Wirtschaftspotentials teilhaben zu lassen.

Roland Sturm: Der Nordirlandkonflikt. Die Betroffenen verweigern sich dem Krisenmanagement

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/87, S. 45—54

Das erste Jahrzehnt nordirischer Politik nach dem gewaltsamen Ausbruch des Konflikts Ende der sechziger Jahre war gekennzeichnet von wiederholten Bemühungen, im direkten Kontakt der Kontrahenten (der protestantischen Unionisten und der katholischen Nationalisten), beispielsweise durch das Modell der Machtbeteiligung der katholischen Minderheit bei der Regelung nordirischer Angelegenheiten (power-sharing), das Konfliktpotential zu begrenzen. Diese Politik scheiterte ebenso wie die wiederholten Anläufe zur Schaffung eines von beiden Konfliktpartnern akzeptierten nordirischen Parlaments (1973, 1975, 1982), das den 1972 aufgelösten Stormont ersetzen sollte.

Das Versagen interner Lösungsmodelle veranlaßte die britische Regierung, nach Konfliktbegrenzungsstrategien auf der internationalen Ebene (durch Absprachen mit der Regierung der Republik Irland) zu suchen, zumal die Republik in den achtziger Jahren eine deutlich konziliantere Haltung gegenüber Nordirland entwickelte. Zum ersten Mal (New Ireland Forum 1984) wurden in der Republik bei allen politischen Parteien Alternativen zur Vereinigung des Nordens mit der Republik als Lösungsmöglichkeiten des Nordirlandproblems diskutiert. In Verhandlungen der britischen mit der irischen Regierung entstanden dauerhafte Kooperationsstrukturen beider Länder, und es kam zum Abschluß eines anglo-irischen Abkommens (1985), das der Republik ein begrenztes Mitspracherecht in nordirischen Angelegenheiten gibt.

Die eigentlich Betroffenen aber waren weder für interne, noch für auf der internationalen Ebene entwickelte Konfliktlösungsmodelle zu gewinnen. Die katholischen Nationalisten sehen sich weiterhin als diskriminierte Minderheit und fordern den Anschluß des Nordens an die Republik. Die protestantischen Unionisten fürchten um ihre Rechte, wenn der Republik Irland Einflußmöglichkeiten auf die nordirische Politik gegeben werden. Das britische Krisenmanagement fand und findet bei keiner Seite Unterstützung, ja, es wird immer wieder für die sporadisch eskalierende Konfliktintensität verantwortlich gemacht.