

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Herbert Döring

Präsidentialisierung des parlamentarischen Systems?  
Westminster und Whitehall in der Ära Thatcher

André Kaiser

Wahlen und Parteiensystem in der Ära Thatcher

Wolfgang-Ulrich Prigge

Wirtschafts- und Sozialpolitik während  
der Regierung Thatcher

William Wallace

Britische Außen- und Verteidigungspolitik:  
Thatcherismus und die Folgen

B 28/91

5. Juli 1991

Herbert Döring, Dr. phil., geb. 1940; Privatdozent (apl. Professor) und Mitarbeiter des Mannheimer Zentrums für Sozialwissenschaften; 1977–1983 Dozent an der University of London; seitdem Lehrstuhlvertretungen in Essen, Mannheim, Göttingen und Stuttgart.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Gordon Smith) Party Government and Political Culture in Western Germany, London 1982; Wählen Industriearbeiter zunehmend konservativ? Die Bundesrepublik Deutschland im westeuropäischen Vergleich, in: Archiv für Sozialgeschichte, 29 (1989); Aspekte des Vertrauens in Institutionen. Westeuropa im Querschnitt der Internationalen Wertestudie 1981, in: Zeitschrift für Soziologie, 19 (1990).

André Kaiser, M. A., geb. 1960; seit 1989 Wissenschaftlicher Assistent im Fach Politikwissenschaft an der Universität Freiburg.

Veröffentlichungen: Aufsätze zum politischen System Großbritanniens, zu Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen.

Wolfgang-Ulrich Prigge, Dr. rer. soc. habil., geb. 1944; Hochschuldozent und apl. Professor am Institut für Soziologie der Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Manfred Hennen) Autorität und Herrschaft, Darmstadt 1977; Metallindustrielle Arbeitgeberverbände in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987; Staat und Verbände. Zur wirtschaftssoziologischen Analyse der Beziehungen zwischen dem politisch-administrativen System und den Tarifkoalitionen, in: Gerd Reinhold (Hrsg.), Wirtschaftssoziologie, München 1988.

William Wallace, Dr. phil., geb. 1941; Walter F. Hallstein Fellow für Europäische Studien am St. Antony's College, Oxford; vorher Director of Studies beim Royal Institute of International Affairs in London.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Christopher Tugendhat) Options for British Foreign Policy in the 1990s, London 1988; The Transformation of Western Europe, London 1990.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Präsidentialisierung des parlamentarischen Systems? Westminster und Whitehall in der Ära Thatcher

Kritiker des persönlichen Führungsstils von Margaret Thatcher – nicht zuletzt im Streit zurückgetretene oder von ihr entlassene Minister – beleben eine alte Debatte über die Gefahr einer „Präsidentialisierung“ des Parlamentarismus in Großbritannien neu. Die für sich allein genommen nicht besonders interessante Frage, ob das britische parlamentarische System insgeheim präsidentielle Züge angenommen habe oder nicht, erfährt ein über den britischen Fall hinausweisendes allgemeines Interesse. Denn in jüngster Zeit ist es verstärkt üblich geworden, unabhängig von formalen verfassungsrechtlichen Unterschieden von einer universalen Tendenz zu einer vom Premierminister, Staatspräsidenten oder Kanzler nahezu alleinbestimmten Regierungspolitik zu sprechen<sup>1)</sup>.

Aus diesem systematischen Interesse heraus wird eine Bestandsaufnahme der wichtigsten in Westminster (dem Sitz des Parlamentes) und in Whitehall (dem Sitz von Regierung und Verwaltung) in den drei Amtszeiten von Margaret Thatcher zwischen 1979 und 1990 eingetretenen Veränderungen unter folgender Themenstellung erörtert: Welche Züge ihrer Regierungspraxis lassen sich, wenn überhaupt, als präsidentiell kennzeichnen? Damit die Darstellung nicht in impressionistischer Beliebigkeit zerfließt, bietet es sich an, die auszuwählenden Fragen am „Westminster Modell“ eines parlamentarischen Systems auszurichten, das (wenn auch nicht unbestritten) oft zum Musterbeispiel einer starken, aber dennoch dem Volke verantwortlichen (und vom Parlament<sup>2)</sup> abberufbar bleibenden) Exekutive erhoben worden ist.

### I. Das Westminster Modell. Kennzeichen eines parlamentarischen Systems

Als herausragendes Kennzeichen des Westminster Modells demokratischer Herrschaft pflegt die vergleichende Regierungslehre die bewußte Aufhebung der in vielen anderen Verfassungsstaaten üblichen Gewaltenbeschränkungen zu bezeichnen<sup>2)</sup>. Der Mehrheitsherrschaft werden nur rechtsstaatliche, aber keine politischen Grenzen (außer der Abwahl einer Regierung) gezogen. Dadurch soll – so sagen die Befürworter alternierender Mehrheitsherrschaft – eine klar zurechenbare Verantwortlichkeit einer anhand des Wahlprogramms einer Partei gewählten und abwählbar bleibenden Exekutive geschaffen werden.

#### 1. Gewaltenverschmelzung statt Gewaltenteilung

„Die Legislative, ihrem Namen nach gewählt, um Gesetze zu machen, steht in Wirklichkeit vor der

Hauptaufgabe, eine Exekutive zu bilden und aufrechtzuerhalten.“ Mit dieser visionären Auffassung nahm Walter Bagehot eine Eigenheit des Westminster Modells vorweg, als dessen „verborgenes“ Wesen und wirksames Geheimnis er die „Fusion der legislativen und exekutiven Funktionen“ bezeichnete<sup>3)</sup>. Das Kabinetts, das dem Unterhaus (House of Commons) kollektiv verantwortlich ist und von der Bevölkerung nur im nachhinein durch Wahl der Oppositionspartei sanktioniert werden kann, besteht wegen des mehrheitsbildenden Wahlrechts in der Regel aus den Führern nur einer Partei, ohne den Zwang zu Koalitionen. Das einfache Mehrheitswahlrecht, das allerdings nur bei eindimensionalen sozialen Konfliktlinien störungsfrei arbeitet, benachteiligt kleinere Parteien, wird aber dennoch im Interesse der Bildung einer

1) Vgl. Uwe Taysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen 1988, S. 530, 548. Zum Stand der internationalen Diskussion vgl. John Hart, President and Prime Minister: Convergence or Divergence?, in: Parliamentary Affairs, 44 (1991) 2, S. 208–225.

2) Vgl. Arend Lijphart, Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven 1984.

3) Walter Bagehot, Die englische Verfassung, Neuwied u. a. 1971, S. 54, 57. In Großbritannien sind nicht nur Exekutive und Legislative, sondern auch Rechtsprechung und Kabinetts (teilweise) verschmolzen. Denn der Präsident des Obersten Berufungsgerichts (der Lordkanzler als Vorsitzender der 19 Law Lords im Oberhaus) ernannt nicht nur die Richter des Landes, sondern sitzt auch als Kabinettsminister in der Regierung.

handlungsfähigen Exekutive von einer großen Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert<sup>4</sup>).

Die britische Regierung, die nach zwingendem Brauch und Herkommen ausschließlich aus Parlamentariern bestehen muß (und nicht wie im präsidentiellen System aus parlamentsfremden Quereinsteigern zusammengesetzt sein darf), verfügt über eine international vergleichsweise ungewöhnliche formale (faktisch natürlich nach inner- und zwischenparteilichen Konstellationen wechselnde) Machtfülle. Dazu tragen bei:

1. das eine Minderheit der Stimmen (meistens) in eine absolute Mehrheit der Mandate verwandelnde Wahlrecht;
2. das Fehlen einer föderalistischen Gegenmacht;
3. das Fehlen eines Verfassungsgerichts (bei insgesamt angestiegener Nachprüfung der Gesetzmäßigkeit der Handlungen von Ministern im Einzelfall durch die Gerichte<sup>5</sup>);
4. die in der parlamentarischen Geschäftsordnung verankerte Kontrolle des Unterhauses durch das Kabinett;
5. die Beschränkung der Vetomöglichkeiten des Oberhauses.

Im internationalen Verfassungsvergleich ist dieses gewaltkonzentrierende Westminster Modell freilich eher ein Sonderfall. Denn als weiteres Beispiel läßt sich nur noch Neuseeland anführen. Dagegen haben Australien und Kanada als sozialstrukturell stärker fraktionierte Großflächenstaaten Föderalismus und Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt<sup>6</sup>). Die parlamentarische Opposition kann die Regierung vor die kritische Auseinandersetzung im sog. „Redeparlament“ ziehen. Neben Fragestunde und Plenardebatten besitzt sie aber nur wenige der in vielen anderen parlamentarischen Systemen üblichen Mitwirkungs- und Kon-

<sup>4</sup>) In Meinungsumfragen befürwortet zwar eine Mehrheit das Verhältniswahlrecht, weil es fairer sei. Doch diese Mehrheit schwindet, wenn darauf hingewiesen wird, daß dann jeder Wahlkreis nicht mehr nur noch einen (nämlich „sein“) Abgeordneten haben könnte. Im Jahre 1986 optierten immerhin 59 Prozent der Befragten für das derzeitige System; vgl. Herbert Döring, Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament in Großbritannien. Wandlungen des „Westminster Modells“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/87, S. 21.

<sup>5</sup>) Vgl. *Judicial Review*, in: *Contemporary Record*. The Magazine of the Institute of Contemporary British History, 2 (1988) 3, S. 39f.

<sup>6</sup>) Vgl. Günther Doeker, *Der parlamentarische Bundesstaat im Commonwealth of Nations*, Tübingen 1980; Patrick Weller, *First Among Equals: Prime Ministers in Westminster Systems*, London 1985.

trollrechte<sup>7</sup>). Eine „parlamentarische Mitregierung“ wäre in Großbritannien nicht nur wegen des Fehlens von Gegengewichten und prinzipiell öffentlich tagenden Ausschüssen schwer möglich. Sie gilt auch als unerwünscht, weil klarer Verantwortlichkeit im Machtwechsel der Vorzug gegeben wird.

## 2. Machtzuwachs des Kabinetts

Die Kontrolle des Unterhauses durch das Kabinett, die in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg das Westminster Modell parlamentarischer Demokratie in seiner heutigen Form begründete, wurde dem House of Commons nicht etwa oktroyiert. Sie wurde von den Abgeordneten selbst, wenn auch nicht ohne Widerstreben, in einer verfassungspolitischen Strukturentscheidung beschlossen. Vor die Grundsatzfrage gestellt, ein professionalisiertes System spezialisierter Fachausschüsse parallel zu den Ministerien zu begründen, oder aber ein Amateurparlament aus Teilzeit-Abgeordneten zu erhalten, verzichtete das Haus auf Ausschüsse parallel zu allen wichtigen Ministerien und übertrug die Gesetzesinitiative (fast) vollständig auf das aus den führenden Parlamentariern der demokratisierten Regierungspartei bestehende Kabinett.

Auslösender Faktor war vor allem die Ausdehnung der Staatstätigkeit, die mit dem Ausbau des Empire und den Anfängen staatlicher Sozialpolitik einen wachsenden Gesetzgebungsbedarf erzeugte. Die traditionellen Kontroll-, Antrags- und Debatierrechte individueller Abgeordneter wurden stark beschnitten, um dem Kabinett die rasche Ratifikation seines im Wahlkampf versprochenen (und durch Wahl und Abwahl einer Partei vom Wähler kontrollierbaren) Gesetzgebungsprogramms zu ermöglichen. Dieser Machtzuwachs, den das Kabinett durch die bis heute in Kraft gebliebenen Änderungen der Geschäftsordnung des Unterhauses erhielt, konnte, was heute gerne übersehen wird, von führenden Verfassungsinterpreten vor 1914 durchaus als Verfall parlamentarischer

<sup>7</sup>) Zur Rolle der parlamentarischen Opposition in Großbritannien vgl. David Denver, *Great Britain: From Opposition with a Capital „O“ to Fragmented Opposition*, in: Eva Kolinsky (Hrsg.), *Opposition in Western Europe*, London 1987; Herbert Döring, *Das klassische Modell in Großbritannien: Ein Sonderfall*, in: Peter Lösche (Hrsg.), *Göttinger Sozialwissenschaften heute. Parlamentarische Opposition im internationalen Vergleich*, Göttingen 1990, S. 84–101; Lars Kastning, *Vereinigtes Königreich*, in: Winfried Steffani (Hrsg.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen 1991, S. 375–413.

scher Regierung im Sinne Bagehots interpretiert werden<sup>8)</sup>). Aber gegen die altliberalen Kritiker setzte sich die mit dem Westminster Modell identische Doktrin der parlamentsabhängigen „Kabinettsregierung“ durch.

Ihr zufolge lenkt und bestimmt das aus Unterhausabgeordneten (und wenigen Lords aus dem Oberhaus) bestehende Kabinetts unter öffentlicher Kritik durch Opposition und Hinterbänke – die Alternativen aufzeigen, aber eine zum Handeln entschlossene Regierung nicht blockieren können – alle Beschlüsse des Hauses. Alte und neue Kritiker der Machtfülle der mit dem Parlament verschmolzenen Regierung warnen polemisch vor einer „Autokratie“ des Kabinetts (bzw. des Premierministers) oder sogar vor einer „Elective Dictatorship“ (Hailsham). Doch Verteidiger des Westminster Modells pflegen ihnen entgegenzuhalten, wenn die Regierung wirklich etwa zu einer Autokratie auf Zeit geworden sein sollte, es doch immerhin eine durch kollektive Verantwortlichkeit zur Rechenschaft zu ziehende Autokratie unter dem „ständigen Feuer der Kritik“ und der Drohung des Machtwechsels in der nächsten Wahl sei<sup>9)</sup>. Allerdings zeigt die auch heute wieder durchaus ernstgemeinte Frage, ob das Parlament überhaupt „noch eine Rolle spiele“, daß die Analyse des Westminster Modells nicht der einzige Zugang einer Auseinandersetzung mit Westminster und Whitehall ist<sup>10)</sup>.

### 3. Machtkonzentration nach „präsidentieller Wendung“?

Die These, im Gehäuse der ehrwürdigen Fassade der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Kabinetts sei ein heimliches Präsidialsystem entstanden, wurde von Richard Crossman in seiner berühmten Einleitung zu Bagehots „The English Constitution“ im Jahre 1963 zugespitzt. Wenn man, so schrieb er, das präsidentielle System als Ausübung der Regierung durch ein direkt gewähltes oberstes Amt definiere, dann besitze auch England wahrhaft einen Präsidenten ebenso wie die

Vereinigten Staaten<sup>11)</sup>. Im 19. Jahrhundert sei beim Aufstieg des Westminster Modells, insbesondere bei der Dominanz des Unterhauses über das Oberhaus (House of Lords), die Wahlfunktion des Unterhauses auf das Elektorat und seine Gesetzgebungsfunktion auf das Kabinetts übertragen worden. Nun habe sich in einem weiteren stillen Verfassungswandel ein Transfer der Macht vom Kabinetts auf den Premier vollzogen.

Später machte Crossman einmal die oft übersehene Einschränkung, daß „Prime-ministerial“ und „Presidential government“ nicht dasselbe seien<sup>12)</sup>. Aber seine suggestive These, daß in jedem Falle „Cabinet government“ durch „Prime-ministerial government“ abgelöst worden sei, wird doch als „präsidentielle Wendung“ verstanden und gewinnt ihre Spitze erst durch die Annahme einer strukturellen Konvergenz der Ämter von Präsident und Premier. Der Premier ist (allerdings nur dann, wenn wegen des Wahlsystems allein zwei Parteien für die Regierungsbildung zählen) der einzige vom Volk direkt gewählte Minister. Wird er darin nicht einem Präsidenten ähnlich? Er allein ernennt, nachdem der Sieger der Unterhauswahl im Buckingham Palast der Königin Reverenz erwiesen hat, alle übrigen Minister, und er kann sie auch wieder entlassen und sein Kabinetts nach Gutdünken umbilden.

Überdies gibt der Premier den Ausschlag bei der Vergabe von Oberhausitzen durch Verleihung des (nicht erblichen) Adelstitels eines Lords auf Lebenszeit, womit er die Mehrheitsverhältnisse der zweiten Kammer beeinflussen kann. Es ist jederzeit ganz allein in seine Hand (ohne Beratung mit dem Kabinetts) gelegt, wann das Unterhaus, das spätestens alle fünf Jahre neu gewählt werden muß, aufgelöst wird. Nicht nur kontrolliert er die Tagesordnung des Kabinetts, sondern auch den Informationsfluß aus den von ihm eingesetzten Unterausschüssen des Kabinetts<sup>13)</sup>. Die Macht des Premierministers, der im Gefüge der konstitutionellen Monarchie die politische Verantwortung für die niemals abgeschafften, aber politisch umgedeuteten Reservatrechte des Monarchen übernimmt,

<sup>8)</sup> Vgl. Herbert Döring, Skeptische Anmerkungen zur deutschen Rezeption des englischen Parlamentarismus 1917/18, in: Lothar Albertin/Werner Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Düsseldorf 1981, S. 132–137.

<sup>9)</sup> A. L. Lowell, The Government of England, New York, New Edition 1912, Bd. I, S. 355.

<sup>10)</sup> „Parliament – does it still matter?“ – so lautet der Untertitel einer Ausgabe von Contemporary Record (Anm. 5). Zu unterschiedlichen Interpretationen vgl. Henry Drucker/Patrick Dunleavy/Andrew Gamble/Gillian Peele (Hrsg.), Developments in British Politics, Bd. 2, London 1988, S. 354f.

<sup>11)</sup> Vgl. Richard Crossman, Einleitung zu Walter Bagehot, The English Constitution, London 1963, S. 22f. Ähnlich bereits sechzig Jahre zuvor Sidney Low, The Governance of England (1904), 1911<sup>4</sup>, S. 158: „The office of Premier has become more than ever like that of an elective President, since it has been held by a succession of able statesmen . . .“

<sup>12)</sup> In seinen Harvard Vorlesungen von 1970, zitiert bei J. Hart (Anm. 1), S. 210.

<sup>13)</sup> Vgl. Martin Burch, The United Kingdom, in: Jean Blondel/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Cabinets in Western Europe, New York 1988, S. 17–32; Anthony King (Hrsg.), The British Prime Minister, London 1985<sup>2</sup>.

überragt das kollektiv mit ihm zusammen dem Unterhaus verantwortliche Kabinett. Stand und steht es daher einem starken Premier so wie Mar-

garet Thatcher nicht frei, Kritiker zu entlassen und mit einem ergebenen Kabinett abhängiger Gehilfen ähnlich einem Präsidenten zu regieren?

## II. Das Kabinett als kollektiver Akteur in der Ära Thatcher

In seinen Beratungen soll ein britisches Kabinett frei diskutieren, nach außen aber (auch dem Unterhaus und der Presse gegenüber) strikte Vertraulichkeit bewahren und mit nur einer Stimme sprechen. So will es die herrschende, von Politikern, Beamten und Öffentlichkeit verinnerlichte (wenngleich nicht immer beachtete) Doktrin der kollektiven Verantwortlichkeit von Premier und Kabinett<sup>14)</sup>. Überdies sind die einzelnen Minister dem Unterhaus durch Fragestunden und andere Kontrollinstrumente auch individuell verantwortlich. Doch in beiden Punkten, der individuellen wie der kollektiven Verantwortlichkeit, verstärkten sich durch die Verfassungspraxis der Thatcher-Regierung längst vor ihr bekannte Probleme.

### 1. Ministerverantwortlichkeit und Dienstgeheimnis

Öffentliche Kritik der Exekutive durch Parlament und Medien ist zentral für die Legitimation des Westminster Modells. Doch können Minister, wenn sie das Unterhaus bewußt irreführen, sich auf das durch die Androhung einer Gefängnisstrafe gesicherte Stillschweigen ihrer Beamten verlassen? Nach den Bestimmungen des aus Furcht vor Spionen verabschiedeten „Official Secrets Act“ von 1911, das auch heute noch gilt und dessen Reform seit langem gefordert wird, wird neben Landesverrat jede Weitergabe von Dienstwissen – ob als geheim klassifiziert oder nicht – mit Gefängnis bestraft, sofern Beamte nicht ausdrücklich durch ihren Minister zur Weitergabe von Informationen (und sei es auch nur an Parlamentarier oder an Journalisten) autorisiert worden sind<sup>15)</sup>.

Als sich während der Regierungszeit Thatchers Indiskretionen (Leaks) aus dem Civil Service (Staatsdienst, mit Karrierebeamten) häuften, strengte die Regierung Prozesse gegen Beamte an. Der aufsehenerregendste Fall war der „Ponting Case“. Dabei ging es um die Frage, ob im Falk-

landkrieg das argentinische Kriegsschiff „General Belgrano“ auf Weisung des Kriegskabinetts in London bewußt torpediert und versenkt worden war, um die Krise eskalieren zu lassen. Der Beamte Clive Ponting hatte in dieser Frage offizielle Dokumente, die nicht als geheim klassifiziert waren, an einen der Regierung besonders kritisch gegenüberstehenden Unterhausabgeordneten gegeben. Aus diesen Papieren schien hervorzugehen, daß versucht worden war, Parlament und Öffentlichkeit in der Angelegenheit irrezuführen.

Von der Regierung angeklagt, wurde Clive Ponting vor ein Geschworenengericht aus ehrenamtlichen Laien gestellt, das als traditionelles Grundrecht der Engländer jeder Angeklagte anstelle eines aus Berufsrichtern zusammengesetzten Tribunals wählen kann. Der Freispruch des inzwischen aus dem Staatsdienst ausgeschiedenen Ponting ändert nichts an der Problematik der Informationsfreiheit. Denn der Vorsitzende Richter, der in einem solchen Geschworenengericht selbst nicht an der Beratung über den Schuldspruch mitwirkt, hatte die Jury zuvor eindringlich ermahnt, daß Ponting nach Geist und Buchstaben des geltenden Gesetzes verurteilt werden müsse, damit allerdings eine gegenteilige Reaktion provoziert. In einem ähnlichen Fall wurde die junge Beamtin Sarah Tisdall aus dem Außenministerium ins Gefängnis geschickt, weil sie der Zeitung „Guardian“ Informationen zugespielt hatte, wie die Stationierung amerikanischer Raketen in Großbritannien im Unterhaus erörtert werden sollte.

Die Forderung, den Geheimnisschutz dahingehend zu lockern, daß nur hoch die Weitergabe von ausdrücklich als geheim klassifizierten Informationen strafbar ist, hat durch die Musterprozesse in der Ära Thatcher und die der Regierung nachgesagte Tendenz zur Festigung des „l'État-gendarme“<sup>16)</sup> (Verstärkung der Polizeikräfte, Verbot gewerkschaftlicher Organisation im Nachrichtenhauptquartier Cheltenham) keine neue Qualität, wohl aber eine verstärkte Aktualität erhalten. Die Fragen von Informationsfreiheit und Verantwortlichkeit der Minister werden nach den Erfahrun-

<sup>14)</sup> Vgl. David L. Ellis, *Collective Ministerial Responsibility and Collective Solidarity*, in: Geoffrey Marshall (Hrsg.), *Ministerial Responsibility*, Oxford 1989, S. 46–56.

<sup>15)</sup> Vgl. G. Marshall (Anm. 14), S. 152f., S. 154–163; Sillian Peete, *Civil Rights*, in: H. Drucker u.a. (Anm. 10), S. 150–158.

<sup>16)</sup> Jacques Leruez, *Fin de partie en Grande-Bretagne. Bilan de l'ère thatcherienne*, in: *Études*, 374 (1991) 2, S. 165f.

gen der Ära Thatcher dringlicher diskutiert als zuvor. Die berühmte Westland Affäre, die große Wellen schlug<sup>17)</sup> – in ihrem Verlauf traten zwei Minister zurück –, warf grundsätzliche Fragen der ministeriellen Verantwortlichkeit auf im Intrigenspiel von Behörden gegeneinander unter Weitergabe manipulativ gefilterter offiziöser Informationen durch autorisierte, später aber desavouierte Beamte.

## 2. Externe Berater der Premierministerin außerhalb des Kabinetts

Die in der Reformära Attlee nach 1945 erstmals im großen Stil eingesetzten Kabinettsausschüsse waren (und sind) ein Weg, um das Kabinett beim Wachstum der Staatsaufgaben von weniger dringlichen Sachangelegenheiten zu entlasten<sup>18)</sup>. Aber mit diesem Verfahren wurde unter Churchill und Attlee auch über den Bau der britischen Wasserstoffbombe ohne Kenntnis des gesamten Kabinetts entschieden. Als Außenminister George Brown 1968 erfuhr, daß die im Kabinett noch umstrittene Pfundabwertung im geheimen Staatsrat (Privy Council) beschlossen worden war, trat er aus Protest gegen Wilsons „Cliquesregierung“<sup>19)</sup> zurück. Bis 1986, nach sechseinhalb Jahren Amtszeit, hatte Margaret Thatcher zwar weit weniger Kabinettsausschüsse als frühere Premiers eingesetzt; jedoch neigte sie statt dessen zunehmend dazu, die Kabinettskollegen unter dem Einfluß externer Berater vor vollendete Tatsachen zu stellen und ohne die Chance einer Entscheidungsdiskussion im Kabinett in die kollektive Verantwortlichkeit – oder zum Rücktritt – zu zwingen<sup>20)</sup>.

Hierin wird ihre spezielle Variante des „Prime-ministerial government“ gesehen. Obwohl sie ihr Kabinett anfangs zunächst aus mehreren Richtungsgruppen der Partei zusammensetzte, verfolgte sie mit einem ihr ergebenen kleinen Kreis in der Wirtschaft- und Sozialpolitik Ziele, die vom tradi-

tionellen Flügel der Partei nicht gutgeheißen wurden. Im Bestreben, ihre politische Linie durchzusetzen, neigte sie zunehmend zur Entlassung von Ministern, die die Konsequenzen ihrer restriktiven Sozialpolitik fürchteten und als „Wets“ (sich in die Hosen nässende Angsthasen) verschrien wurden. Später kam ein mühsam verhehlter Dissens im Kabinett über die Europapolitik hinzu. Als ihr langjähriger Schatzkanzler, Nigel Lawson, aus Protest zurücktrat, weil die Premierministerin dem Rat eines externen Beraters (Professor Sir Alan Walters) öffentlich den Vorzug gab, verstärkte sich der Eindruck, daß sie sich nach der Art eines Präsidenten mit „Küchenkabinetten“ umgab, die weder dem Parlament noch dem Civil Service entstammten.

Tatsächlich aber blieb eine solche Berufung externer Fachleute in befristete staatliche Stellen (vergleichbar den wechselnden Beratern eines Präsidenten) die Ausnahme<sup>21)</sup>. Gegen eine Präsidentialisierung spricht auch, daß sie auf die Einrichtung eines eigenen „Prime Minister's Department“, das immerhin seit über 20 Jahren im Gespräch gewesen war, verzichtete, als der Falklandkrieg ein solches Ministerium auf die Agenda brachte. Sie verzichtete (wohl) wegen des befürchteten Widerstands im Parlament und wegen des öffentlich geäußerten Ressentiments einiger Kabinettskollegen, die sich gegenüber einer weiteren Machtsteigerung eines bereits dominierenden Premiers verstört zeigten<sup>22)</sup>. Ihre Stabsabteilung – die ihr allerdings rein persönlich zuarbeitete, ohne für die anderen Minister verfügbar zu sein – war zusammen mit dem offiziellen Stab in „10 Downing Street“ (offizieller Amtssitz des Premierministers) und im Cabinet Office im Vergleich zu einem deutschen Bundeskanzler oder einem amerikanischen Präsidenten verschwindend klein<sup>23)</sup>.

## 3. Bürokraten und Politiker

Ein intimer Kenner der durch große Geheimhaltung geschützten Gewohnheiten von Whitehall, der Journalist und Zeithistoriker Peter Hennessy, urteilt, es sei keine Übertreibung, daß Margaret Thatcher die Struktur des Civil Service stärker als jeder andere Premierminister in Friedenszeiten vor

17) Vgl. Peter Hennessy, Whitehall, London 1989, S. 302 (mit einer Beschreibung der Affäre); s. a. die Beiträge in G. Marshall (Anm. 14), S. 80–91, 134–139; Patrick Dunleavy, Reinterpreting the Westland Affair: Theories of the State and Core Executive Decision Making, in: Public Administration, 68 (1990) 1, S. 29–60.

18) Vgl. Peter Hennessy, The Quality of Cabinet Government, in: Martin Burch/Michael Moran (Hrsg.), British Politics. A Reader, Manchester 1987, S. 280.

19) D. L. Ellis (Anm. 14), S. 51.

20) Vgl. Michael Doherty, Prime-ministerial Power and Ministerial Responsibility in the Thatcher Era, in: Parliamentary Affairs, 41 (1988), S. 49–67; Anthony Seldon, The Cabinet Office and Coordination 1979–1987, in: Public Administration, 68 (1990) 1, S. 11f.

21) Vgl. Geoffrey K. Fry, Inside Whitehall, in: H. Drucker u. a. (Anm. 10), S. 99.

22) Vgl. P. Hennessy (Anm. 17), S. 387, 645f.

23) Zu Beginn der Sitzungsperiode von 1984/85 hatte Thatchers Stabsabteilung, die nach einem vom Labour Premier Wilson geschaffenen Präzedenzfall im „Prime Minister's Office“ eingerichtet worden war, neun Mitglieder; vgl. G. K. Fry (Anm. 21), S. 98.

ihr seit Gladstone (Premierminister zwischen 1868 und 1894) verändert habe<sup>24</sup>). Nicht nur wurde die Zahl des Personals und die Anzahl der Formulare verringert, sondern auch ein betriebswirtschaftliches Planungssystem – wie die „Financial Management Initiative“ (FMI) – zur Stärkung der Aufsicht der gewählten Politiker über die Karrierebeamten des Civil Service eingeführt.

Diese Reformen wurden unter der Leitung eines vorübergehend in den Staatsdienst eintretenden Beraters der Premierministerin, Sir (heute Lord) Derek Rayner, eingeführt und später von einem (ebenfalls nur vorübergehend freigestellten) Direktor des Industriekonzern ICI fortgeführt. Rayner, ein Direktor der Kaufhauskette Marks and Spencer, der früher selbst in Whitehall gearbeitet hatte, kooperierte mit dem Civil Service, indem er Verbündete auf allen Stufen der Bürokratie suchte. Unter Bruch des scheinbar so ehrnen Gesetzes der Budgetmaximierung durch eine Bürokratie, die primär an der Ausweitung ihrer Abteilungen interessiert sei, verringerte sich der Umfang des Staatsdienstes um etwa 20 Prozent auf den niedrigsten Personalstand der Nachkriegszeit<sup>25</sup>).

1981 wurde das für die Personalplanung zuständige „Civil Service Department“ aufgelöst. Indem seine Aufgaben zwischen dem Schatzamt und dem im Rahmen des „Cabinet Office“ neu eingerichteten „Office of Management and Personnel“ aufgeteilt wurden, verlor der Civil Service sein seit 135 Jahren bestehendes Monopol der alleinigen Rekrutierung der Ministerialbeamten. So verwundert es nicht, daß Thatcher vorgeworfen wurde, sie habe unter Aufhebung der Reformen Gladstones die höheren Ränge des Civil Service politisiert. Aber die Tatsache, daß sie „certainly took a keener interest in the work of the Cabinet Secretary's Senior Appointments Selection Committee than any Premier in memory“<sup>26</sup>), bedeutet doch bei genauem Hinsehen nur einen bescheidenen Schritt in Richtung auf das international eher übliche Maß

der Mitsprache der politischen Leiter bei der Auswahl ihrer beratenden Spitzenbeamten.

Anders als etwa in der Bundesrepublik Deutschland haben in Großbritannien, das bis heute an der strikten politischen Neutralität seiner Beamten festhält und ihnen auch keine Kandidatur zum Unterhaus ohne Quittierung des Dienstes (ohne Garantie der Rückkehr in den Staatsdienst) erlaubt, Politiker keinen Einfluß auf die Karrieren ihrer Beamten oder die Besetzung von Stellen. Hineinnahme der Auswahlkommission ins Cabinet Office und die Teilnahme der Premierministerin an ihren Sitzungen bedeutet lediglich mehr Mitsprache, nicht aber, daß sie ihren Willen den dort anwesenden Beamten oktroyieren kann. Auch Kritiker einer der britischen Verwaltungskultur fremden Tendenz, daß Politiker an der Auswahl ihrer Spitzenbeamten mitwirken, „räumen ein, daß die Auswahl weniger nach politischen Einstellungen getroffen wird, als nach persönlichen und Management-Qualitäten. Während früher eher abwartende, analytische Persönlichkeiten gefragt waren, bevorzugt die konservative Regierung eher hemdsärmelige Macher mit einem can-do-approach.“<sup>27</sup>)

Als eine der Ursachen für die notorischen Spannungen zwischen der Premierministerin und der etablierten Bürokratie gilt (ob berechtigt oder nicht) ihre Überzeugung, daß der Civil Service ein Teil jenes stagnationsbrütenden, für den wirtschaftlichen Niedergang Großbritanniens verantwortlich gemachten „direktionslosen Konsenses“ parteiübergreifender Absprachen einer an John Maynard Keynes orientierten Wirtschaftssteuerung gewesen sei. Thatchers Versuch, die parteiübergreifenden sektoralen Netzwerke zu zerbrechen, setzte bei der Reform des Civil Service an. Die Erfolgsbilanz der Regierung beim Abbau der in Großbritannien weit verzweigten halbstaatlichen Körperschaften außerhalb der Staatsbürokratie wird allerdings unterschiedlich beurteilt. Bis Mitte der achtziger Jahre löste die Regierung 441 der bestehenden Gremien auf, von denen es, je nach Definition und Abgrenzung, zwischen 250 und über 2000 gibt. Abgeschafft wurden aber nur die unbedeutenderen Beiräte (advisory bodies), während gleichzeitig in anderen Bereichen neue, mit beträchtlichen Kompetenzen ausgestattete, entstanden<sup>28</sup>).

<sup>27</sup>) Werner Jann, Politik als Aufgabe der Bürokratie: Die Ministerialbürokratie im politischen System der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien, in: Peter Haungs (Hrsg.), Herrschaft der Bürokratie? (Politische Bildung, 21 [1988] 2), S. 55.

<sup>28</sup>) Vgl. H. Abromeit (Anm. 25), S. 301.

<sup>24</sup>) Vgl. Peter Hennessy, The Civil Service, in: Dennis Kavanagh/Anthony Seldon (Hrsg.), The Thatcher Effect, Oxford 1989, S. 114.

<sup>25</sup>) Angaben aus dem National Audit Office zitiert bei P. Hennessy (Anm. 17), S. 600. Heidrun Abromeit, Staatsentwicklung in der Thatcher-Ära: Weniger Staat – mehr Staat, in: Roland Sturm (Hrsg.), Thatcherismus – Eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum 1989, S. 299, macht skeptisch geltend, daß dieser Erfolg der Regierung einiges an Glanz verliert, „wenn man bedenkt, daß die Personaleinsparungen bisher überwiegend die industriell Beschäftigten (z. B. in den Royal Ordnance Factories) betreffen. Auch ist es der Regierung nicht gelungen, im gleichen Takt und Ausmaß die öffentlichen Ausgaben zu verringern.“

<sup>26</sup>) P. Hennessy (Anm. 24), S. 120.



#### 4. Wahl und Wiederwahl des Premierministers

Der Premier wird – darin sehen viele Beobachter eine Ähnlichkeit zum Präsidenten – als einziger Minister (wenn auch nicht formal, so doch faktisch) direkt vom Volk gewählt. Max Weber, der dabei an Gladstone dachte, bezeichnete ihn deshalb als „Diktator des Wahlschlachtfeldes“<sup>29)</sup>. Aber im Gegensatz zum Präsidentenamts der USA, wo seit 1972 Parlaments- und Parteiführer aus dem Nominierungsprozeß der Präsidentschaft so gut wie ausgeschlossen sind<sup>30)</sup>, kann ein britischer Regierungschef nur dann den plebiszitären Test bestehen, wenn er zuvor in einem förmlichen satzungsmäßigen Auswahlverfahren (bei den Konservativen allerdings erst seit 1965 und bei Labour uneingeschränkt nur bis 1981) durch seine Fraktion und damit allein durch das Parlament als Kandidat für das höchste Regierungsamt gewählt worden ist<sup>31)</sup>.

Richard Crossman hatte abschätzig über die Ansicht „konstitutioneller Puristen“ geurteilt, daß die Abberufbarkeit des Premierministers (sowohl durch das gesamte Parlament als auch durch seine Kabinettskollegen) nach wie vor einen zentralen Unterschied zwischen parlamentarischem und präsidentiellem System ausmache<sup>32)</sup>. Denn er hielt es in der politischen Praxis für so gut wie ausgeschlossen, daß ein amtierender Premier in einem ordentlichen Verfahren ausgewechselt werden könne. Doch das Unvorstellbare trat 1990 ein: Die Regierungschefin, die auf die längste Amtszeit eines britischen Premiers in diesem Jahrhundert zurückblicken konnte, verfehlte knapp die Wiederwahl in ihrer Fraktion und trat schließlich auf den Rat ihres Kabinetts hin zurück<sup>33)</sup>.

Was Sidney Low bereits 1904 schrieb, liest sich wie eine Vorwegnahme von Aufstieg und Fall der Pre-

mierministerin Thatcher, die nunmehr als „Dame Margaret“ den Hinterbänken des Unterhauses angehört: „Ein englischer Premierminister, der seiner Majorität im Parlament sicher ist, kann tun, was der deutsche Kaiser und der amerikanische Präsident und alle Komiteevorsitzende im Kongreß der Vereinigten Staaten nicht tun können; denn er kann die Gesetze ändern, er kann Steuern auferlegen und aufheben, und er kann alle Staatsgewalten dirigieren. Die einzige Bedingung ist, daß er seine Majorität bewahren muß.“<sup>34)</sup> Zum indirekten Auslöser ihres Sturzes wurde die Unruhe unter den Abgeordneten über die vom Premier gewünschte (und durchgesetzte) neue Gemeindesteuer. Diese Kopfsteuer (Poll Tax) erzeugte unerwartete soziale Härten und ließ zahlreiche konservative Abgeordnete um ihre Wiederwahl fürchten.

Nachdem sich die Unruhe aber bereits gelegt hatte und der alarmierende Vorsprung der Labour Party in den Meinungsumfragen während des Sommers 1990 etwas zurückgegangen war, wurde der Rücktritt von Sir Geoffrey Howe, dem stellvertretenden Premierminister und letzten verbleibenden Minister aus dem ersten Kabinett Thatcher von 1979, zum unmittelbaren Auslöser der Krise. Anlaß war eine über den Kopf der Minister verlautbarte öffentliche Attacke der Regierungschefin bezüglich der künftigen europäischen Integration. In seiner die Demission erläuternden Unterhausrede verglich er das „persönliche Regiment“ der Regierungschefin ohne Konsultation mit dem Kabinett unter nachträglicher Desavouierung der Minister mit der irrationalen Handlungsweise des Kapitäns eines Cricket-Teams, der seine Spieler behindert<sup>35)</sup>.

Im verschlüsselten Code, der von Fraktion und Öffentlichkeit als Aufforderung zur Abwahl verstanden wurde, beschuldigte er Thatcher, das verhaltensleitende Grundprinzip der „Kabinettsregierung“, den kameradschaftlichen Sportsgeist eines kämpfenden Teams, durch Sprunghaftigkeit und einsame Entschlüsse außerhalb des Kabinetts verlassen zu haben<sup>36)</sup>. Heseltine, der in der „Westland

<sup>29)</sup> Max Weber, *Politik als Beruf* (1919), in: *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen 1958, S. 523: „Ein cäsaristisches plebiszitäres Element in der Politik: der Diktator des Wahlschlachtfeldes, trat auf den Plan.“

<sup>30)</sup> Vgl. J. Hart (Anm. 1), S. 221, Anm. 16.

<sup>31)</sup> Vgl. Bill Coxall/Lynton Robins, *Contemporary British Politics. An Introduction*, London 1990, S. 240f., 247f.

<sup>32)</sup> Vgl. R. Crossman (Anm. 11), S. 54.

<sup>33)</sup> Zu den Ironien des politischen Systems gehört es, daß für die Unterhauswahl einer Partei die einfache Mehrheit (fast immer von weniger als 50 Prozent) der gültigen Wählerstimmen ausreicht. Aber für die Kür des konservativen Parteiführers genügt selbst die absolute Mehrheit in der Fraktion im ersten Wahlgang nicht, wenn er nach der Parteisatzung nicht zugleich einen Stimmenvorsprung von 15 Prozent vor dem nächsten Konkurrenten erzielt. Thatcher erreichte 55 Prozent (204 Abgeordnete), Heseltine 41 Prozent (152 Abgeordnete). S. 133. Vgl. R. K. Alderman/Neil Carter, *A Very Tory Coup: The Ousting of Mrs. Thatcher*, in: *Parliamentary Affairs*, 44 (1991) 2, S. 133.

<sup>34)</sup> Sidney Low, *Die Regierung Englands* (1904), Tübingen 1908, S. 45.

<sup>35)</sup> *The Fall of Thatcher. Was it, or was it not, a plot?*, in: *The Economist* vom 9. 3. 1991, S. 22.

<sup>36)</sup> In der lange vor Thatchers Sturz gegebenen Differenzierung zwischen (europäischem) „Cabinet Government“ und amerikanischem Präsidialsystem durch Richard Rose, *Government against Sub-governments*, in: ders./Ezra N. Suleiman (Hrsg.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington 1980, S. 331, heißt es lapidar und treffend: „Unabhängig davon, ob ein Premierminister als mitspielender Mannschaftskapitän oder als Trainer handelt, hat er die Loyalitätsregeln eines politischen Gemeinschaftschicksals mitzutragen.“

Affäre“ aus Protest gegen die Verweigerung einer Diskussion im Kabinett aus ihrer Regierung zurückgetreten war, wurde zum ernsthaften Gegenkandidaten. Im Kampf um die Führung in der Fraktion appellierte Margaret Thatcher über den Kopf der Parlamentarier hinweg an die konservativen Wahlkreisorganisationen außerhalb des Parlaments. Die Sondierung der Basis, die von der Parteisatzung bei der Führerwahl vorgeschrieben war, ergab für sie in der Tat eine Mehrheit von 70 Prozent<sup>37)</sup>!

Doch beim ersten Wahlgang fehlten ihr in geheimer Wahl in der Fraktion schließlich vier Stimmen<sup>38)</sup>, so daß Crossmans „elective first magistrate“ am Parlament scheiterte. Ihre wenige Minuten nach Bekanntwerden der Nachricht im Ausland (auf dem EG-Gipfel) bekanntgegebene Absicht, auch im satzungsmäßigen zweiten Wahlgang kandidieren zu wollen, wurde in London als Versuch gerügt, in charakteristischer Manier eine kol-

legiale Beratung über die Führungskrise der Partei verhindern zu wollen<sup>39)</sup>. Nach London zurückgekehrt, befragte sie ihre Minister getrennt.

In ironischer Analogie zur historischen Einführung der kollektiven Verantwortlichkeit, als das Kabinett sich angesichts von Einzelaudienzen durch den Monarchen darauf verständigt hatte, es sei gleichgültig was sie sagten, sofern sie alle das Gleiche sagten, wird berichtet, daß ihr alle bis auf zwei zum Rücktritt rieten. Um einen zu starken Kurswechsel zu verhindern und möglichst viel von der Politik des „Thatcherismus“ ohne die dominante Persönlichkeit von Thatcher zu retten, wurde nicht der Herausforderer Heseltine, sondern John Major gewählt und von der Königin zum Premier ernannt. Zwar verfehlte auch er die erforderliche Mehrheit in der Fraktion, aber seine innerparteilichen Konkurrenten verzichteten im Gegensatz zu Thatcher, deren Abwahl man wünschte, auf eine Stichwahl.

### III. Die Rolle des Unterhauses

Das britische Kabinett, das aus den Vorderbänken des Unterhauses (und einigen wenigen Lords aus dem Oberhaus ohne Sitz im Unterhaus) besteht, verbleibt ein Bestandteil des Parlaments. Es wird nicht so wie in der „antagonistischen Partnerschaft“ eines präsidentiellen Systems zum exekutiven Gegenspieler der Legislative. Vielmehr ist die (von den Hinterbänken in wechselnden Abstimmungen stets erneut zu akzeptierende) Dominanz des Kabinetts über das Unterhaus trotz neuer Trends in den siebziger und achtziger Jahren nach wie vor herausragendes Kennzeichen des Westminster Modells.

#### 1. Ratifikation von Gesetzesvorlagen durch das Unterhaus

„Die Einhaltung einer strikten Fraktionsdisziplin“, schreibt Winfried Steffani, „ist funktionell die wichtigste Voraussetzung zur Arbeitsfähigkeit des modernen britischen parlamentarischen Regierungssystems mit Premierhegemonie.“<sup>40)</sup> Nun ist die Fraktionsdisziplin heute nicht etwa geschwun-

den. Nur hat sie vor Thatcher (und nicht etwa unter einer innerparteilich notorisch zerstrittenen Labour-Regierung, sondern unter dem konservativen Premier Heath) eine neue Qualität angenommen. In einem unerwartet dramatischen Anwachsen der Zahl der Abgeordneten, die mit der Gegenseite gegen einen als wichtig angesehenen Beschluß ihrer eigenen Partei stimmten, ist die Abstimmungsdisziplin auf ein Maß gesunken, für das man, um in der Geschichte eine Parallele zu finden, bis zu den 1860er Jahren des vorigen Jahrhunderts zurückgehen muß<sup>41)</sup>.

Philip Norton, einer der besten Kenner des britischen Unterhauses, sieht die Hauptursache für die weniger loyale Einstellung der Hinterbänke im Unmut der Fraktion über das Ausspielen eines „Prime-ministerial government“ durch den „olympischen Stil“ des konservativen Premiers Edward Heath<sup>42)</sup>. Nachdem die zu erwartenden Sanktionen gegen einen solchen Bruch der Parteidisziplin sich als leere konstitutionelle Mythen entpuppt hatten und einige der Rebellen später durchaus Minister werden konnten, führte die spontane Erfahrung zu einem dauerhaft gewandelten Verhal-

<sup>37)</sup> Vgl. R. K. Alderman/N. Carter (Anm. 33), S. 132.

<sup>38)</sup> Siehe Anm. 33.

<sup>39)</sup> Vgl. R. K. Alderman/N. Carter (Anm. 33), S. 134.

<sup>40)</sup> Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen 1979, S. 83.

<sup>41)</sup> Vgl. die Tabellen in Richard Rose, *Still the Century of Party Government?*, in: *Parliamentary Affairs*, 36 (1983), S. 284f., 291.

<sup>42)</sup> Philip Norton, *The Changing Face of Parliament*, in: *Contemporary Record* (Anm. 5), S. 4.

ten. Der unter Heath eingetretene Verhaltenswandel ist ein Kennzeichen von Westminster gelieben.

Diese Erklärung, die den Bestand der Regierung durch das neue „Drohpotential“ der Hinterbänker nicht gefährdet sieht, aber die legendäre Fähigkeit eines britischen Kabinetts, kraft eiserner Fraktionsdisziplin jeder von ihr gewünschten Maßnahme Gesetzeskraft verleihen zu können, als erschüttert bezeichnet, steht im Einklang mit den funktionalen (normativen) Verhaltensregeln des Westminster Modells. Wenn nämlich das Parlament wirklich der „Resonanzboden des Zumutbaren“ ist, wie Uwe Thaysen im Anschluß an Winfried Steffani die sinnstiftende Idee dieses Modells parlamentarischer Regierung übersetzt<sup>43)</sup>, dann gehört dazu auch die Fähigkeit der eigenen Fraktion, sich gelegentlich dem Konsens zu verweigern. Max Webers geflügeltes Diktum, die britischen Abgeordneten seien praktisch zu „gut diszipliniertem Stimmvieh“ geworden<sup>44)</sup>, trifft für die Gegenwart des Westminster Modells noch weniger zu als für die Vergangenheit. Die Legislative ist nicht zu einer in blinder Gefolgschaft Beschlüsse der Exekutive ratifizierenden „Legitimativen“ geworden.

In den gleichen Zusammenhang gehört auch das Aufkommen der „neuen Opposition“ des Oberhauses. Die Tage, in denen eine konservative Regierung wegen ihrer „natürlichen Mehrheit“ in der auf Lebenszeit besetzten Zweiten Kammer aus Erbaristokraten und in den Adelsstand erhobenen Oberhausmitgliedern auf Lebenszeit keinen Widerstand zu fürchten brauchte, gehören der Vergangenheit an. Durch ihr suspensives Veto, das sie allerdings nur bei nicht finanzwirksamen Gesetzen (vor allem bei Verfassungsänderungen) besitzen, zwangen sie die Regierung von 1979 bis 1987 durch insgesamt 106 Niederlagen zu einem auch von Medien und interessierter Öffentlichkeit genutzten erneuten Nachdenken, ohne die Politik der Exekutive dauerhaft blockieren zu können<sup>45)</sup>.

## 2. Das Ausschußsystem des Unterhauses seit 1979

Die für das Westminster Modell typische Kontrolle des Unterhauses durch das Kabinetts, die durch wenige der in anderen Verfassungssystemen übli-

chen Gegengewichte eingeschränkt wird, kann nur akzeptiert werden, wenn die aus dem Parlament hervorgegangene Exekutive tatsächlich in der ständigen kritischen Auseinandersetzung mit der parlamentarischen Opposition und den Medien, aber auch den eigenen Hinterbänken steht. Sollte das Unterhaus faktisch nicht (mehr) über ausreichende Instrumente von kritischer Öffentlichkeit verfügen, dann wäre die Legitimationsdoktrin der Parlamentsouveränität ein ideologischer Schirm geworden.

Mit der Einrichtung von 14 neuen (und inzwischen permanenten) Sonderausschüssen – die 1979 erstmals in der britischen Verfassungsgeschichte allen wichtigen Ministerien parallel zugeordnet sind, prinzipiell öffentlich tagen und Minister sowie (mit deren Zustimmung) Beamte zitieren können (wovon zunehmend Gebrauch gemacht wird) – wurden neue Aufsichtsausschüsse als permanente Wachhunde der Bürokratie eingesetzt<sup>46)</sup>. Diese Reform des Ausschußwesens resultierte auch aus der Unzufriedenheit einer interfraktionellen Mehrheit der Hinterbänke mit Restriktionen der Fragestunde (zu zahlreichen Bereichen wird keine Auskunft gegeben)<sup>47)</sup>, mit den aus Zeitdruck im Plenum nur knappen Debatten und mit der in der Geschäftsordnung verankerten Unmöglichkeit, während der legislativen Beratungen in den Ständigen Ausschüssen (dem zweiten britischen Ausschußtypus) Beamte zu befragen.

Freilich existiert nach wie vor eine für das Westminster Modell kennzeichnende Zweigleisigkeit der Struktur der Ausschüsse. Sie garantiert die rasche Ratifikation der von der Exekutive vorgelegten Gesetzentwürfe. Im dualen Ausschußsystem, das für Großbritannien typisch ist, wird zwischen Ständigen Ausschüssen (allerdings aus wechselnden Mitgliedern) und ad hoc gebildeten Aufsichts- und Untersuchungsausschüssen (mit teilweise aber durchaus permanentem Charakter) unterschieden. Nur solche Select Committees wurden den 14 Ministerien auf Dauer zugeordnet. Während Standing Committees, die die Gesetze beraten, nicht das Recht besitzen, als Grundlage der Debatte sich auf Beamte, Zeugen und Akten zu stützen, sondern als verkleinerte Plenarversammlungen im Beisein der wachsam Fraktionsgeschäftsführer abstimmen, besitzen die partei-

<sup>43)</sup> Uwe Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten – Fakten – Urteile im Grundriß*, Opladen 1976<sup>2</sup>, S. 37.

<sup>44)</sup> M. Weber (Anm. 29), S. 524.

<sup>45)</sup> Vgl. Donald Shell, *The House of Lords*, Oxford 1988, S. 130.

<sup>46)</sup> Vgl. Gavin Drewry (Hrsg.), *The New Select Committees: a Study of the 1979 Reforms*, Oxford 1985; Thomas Saalfeld, *Das britische Unterhaus 1965 bis 1986. Ein Parlament im Wandel*, Frankfurt 1988.

<sup>47)</sup> Vgl. Philip Norton, *Parliament in the United Kingdom. Balancing Effectiveness and Consent?*, in: ders. (Hrsg.), *Parliaments in Western Europe*, London 1990, S. 10–31.

übergreifenden Select Committees durchaus dieses Recht, doch ist es ihnen verwehrt, Gesetzestexte zu beraten oder Gesetzesvorlagen auszuarbeiten. Von einer experimentellen Mischung beider Formen, die nach der Reform möglich ist, wurde nur selten Gebrauch gemacht.

Mit zur Einrichtung der neuen Ausschüsse hat die auch in Großbritannien zunehmende Professionalisierung der Abgeordneten beigetragen, die sie zu Bereichsspezialisten mit langjähriger Parlaments-tätigkeit werden läßt. Ähnlich wie sich in der gesamten Bevölkerung infolge der Bildungsexpansion der fünfziger und sechziger Jahre politische Artikulations- und Kritikfähigkeit verstärkten, war es eine wachsende Zahl akademisch gebildeter Abgeordneter nicht mehr zufrieden, im „best club of London“ Politik als einen vor allem im Plenum des Hauses auszuübenden Nebenberuf in den frühen Nachmittags- und späten Abendstunden zu betrachten, die andere Tageshälfte aber für einen bürgerlichen Hauptberuf freizulassen. Eine breite Mehrheit der Hinterbänkler aus allen Parteien zwang einer im Grunde widerstrebenden Regierung die Ausschlußreform auf, ohne die Dominanz des Kabinetts über das Unterhaus beseitigen zu wollen.

### 3. Premier, Unterhaus und Medien

1989 wurde erstmals die Fernsehübertragung von Unterhausdebatten erlaubt, nachdem das Oberhaus bereits 1985 vorangegangen war. Nach langem Widerstreben der Abgeordneten, das helle Scheinwerferlicht der elektronischen Medien in die nach einem stark rituellen Zeremoniell arbeitende Debattierkammer des Unterhauses einzulassen, fanden die zunächst nur experimentell befristeten Fernsehaufzeichnungen bei der endgültigen Abstimmung 1990 eine überzeugende Mehrheit, nachdem die Probeübertragungen die Befürchtungen der Gegner von Fernsehaufnahmen zerstreut hatten. Diese Innovation glich das Geschehen im Palast von Westminster an die in vielen anderen Demokratien bereits übliche Praxis an.

Allerdings darf der rhetorische Schlagabtausch der sich auf Bänken gegenüberstehenden Abgeordneten, die nicht von einem Rednerpult, sondern von ihrem Sitzplatz aus sprechen, nicht im raschen Wechsel der Kamera verfolgt werden. Auch beim Ausbruch gelegentlich hitziger und rüpelhafter Wortgefechte, die für das bisweilen bis spät in die Nacht tagende „Redeparlament“ nicht untypisch sind, muß die Kamera auf den Abgeordneten gerichtet bleiben, der gerade das Wort erteilt erhalten hat, oder für die Zeit der Unruhe unbeweglich

auf den Stuhl des unparteiischen Parlamentspräsidenten, des Speakers, einschwenken<sup>48</sup>).

Als Indiz dafür, daß der Macht- und Bedeutungszuwachs der neuerdings den Ministerien zugeordneten Sonderausschüsse tatsächlich existiert, widmet das Fernsehen diesen neuen Einrichtungen (alle Ausschüsse tagen in Westminster prinzipiell öffentlich) einen weit größeren Anteil an der Berichterstattung als den alten Ständigen Ausschüssen<sup>49</sup>). Dies Faktum ist um so aufschlußreicher, als die Medien nur zur Berichterstattung aus dem Plenum verpflichtet sind und Fernsehaufnahmen in den Ausschüssen ihrem Belieben anheim gestellt wurden. Debatten über lokale Angelegenheiten werden von den Regionalprogrammen der britischen Fernsehsender bevorzugt übertragen. Abgesehen davon, daß sich vorübergehend die Zahl mündlicher Fragen einfacher Abgeordneter ohne Regierungsamt steigerte, hat das Fernsehen keine bleibende Veränderung im gewohnten Verhalten der Abgeordneten bewirkt.

Hat das Fernsehen aber – etwa durch einseitige Konzentration auf die Fragestunden des Regierungschefs – der Premierministerin ein Übermaß an Sendezeit auf Kosten des gesamten Parlamentes gewidmet? Der quantitative Anteil der Übertragungen erweist diese naheliegende Vermutung als eine ungerechtfertigte Übertreibung<sup>50</sup>). Obwohl die audiovisuellen Medien die personalplebiszitäre Wirkung starker, telegener Persönlichkeiten zu verstärken pflegen, bedeutet es doch einen gewaltigen Unterschied, ob ein direkt gewählter Chef der Exekutive sich zweimal wöchentlich ins Parlament begeben muß, um sich den listigen Fangfragen seiner parlamentarischen Kollegen von der Opposition zu stellen, oder ob er ganz allein in seinem zum Fernsehstudio hergerichteten Amtssitz unter diskreter Anwendung aller medientechnischen Kunstgriffe direkt zum Volk spricht.

Daß Margaret Thatchers Image im Fernsehen aus ihren geschickten (wenn auch gelegentlich schrillen) Repliken auf parlamentarische Anfragen der Opposition im Unterhaus – wobei sie von ihrem

<sup>48</sup>) Zu diesen und anderen Eigentümlichkeiten der Dramaturgie der Fernsehberichterstattung vgl. Michael Ryle, *Television the House of Commons*, in: *Parliamentary Affairs*, 44 (1991) 2, S. 185–207.

<sup>49</sup>) Vgl. ebd., S. 200. In den Hauptnachrichten wurde den Sonderausschüssen acht bis zwölf Prozent der Berichterstattung eingeräumt. Anders war es in allein mit Parlamentsfragen befaßten Sendungen, in denen den Sonderausschüssen bis zu 25 Prozent, der Arbeit der Ständigen Ausschüsse dagegen nur drei bis sechs Prozent der Sendezeit gewährt wurde.

<sup>50</sup>) Vgl. ebd.

Kabinett umgeben gezeigt wird – resultierte, spricht gegen die von manchen vermutete Präsidentialisierung des parlamentarischen Systems. Nachdem es in Großbritannien immer schon stillwidrig gewesen wäre, den Premier nicht vom Parlament, sondern von 10 Downing Street aus zur Nation sprechen zu lassen, hat die Einführung des Fernsehens ins Unterhaus schon vor der Verweigerung ihrer Wiederwahl durch die Unterhausfraktion die parlamentarischen Schranken eines „Diktators des Wahlschlachtfeldes“ (Max Weber) und „elective first magistrate“ (Richard Crossman) verstärkt sichtbar gemacht.

Weil die nur teilweise schriftlich oder vertraglich fixierten Institutionen und Verfahrensregeln mit

ihren juristisch nicht erzwingbaren Konventionen seit eh und je einer starken Persönlichkeit eine ungewöhnliche Machtfülle erlauben, war Großbritannien immer schon ein parlamentarisches System mit „Premierhegemonie“ (Winfried Steffani). Aber im Unterschied zum präsidentiellen System ist der Premier zusammen mit seinen Ministern, die sich als Kollegen, die ihn ausgewählt haben, nicht als bloße Gehilfen verstehen können, in die kollektive Verantwortlichkeit des Kabinetts eingebunden. Mag diese zentrale Doktrin auch nur auf Brauch und Herkommen beruhen, deren Verletzung nicht mehr als ein schlechtes Gewissen oder eine schlechte Presse erzeugt, so muß der Bruch der Kollegialität doch „verhehlt“ werden.

## Wahlen und Parteiensystem in der Ära Thatcher

Die politische Diskussion der siebziger Jahre in Großbritannien war gekennzeichnet durch zwei miteinander verflochtene Krisendiskurse: Zum einen drang spätestens mit dem EG-Beitritt 1973 und mit der sprunghaften Zunahme des Interesses an Vergleichsdaten die Wahrnehmung eines „relativen Niedergangs“ der industriellen Wettbewerbsfähigkeit des Landes in das öffentliche Bewußtsein<sup>1)</sup>. Zum zweiten ließen die ideologische Polarisierung zwischen Conservative Party und Labour Party, Wahlerfolge der nationalistischen Parteien Plaid Cymru (PC) in Wales und Scottish National Party (SNP) in Schottland, die Renaissance der alten Liberal Party, die Erosion der Wählerunterstützung für das Parteienduopol von Conservatives und Labour und nicht zuletzt die Erfahrung prekärer Mehrheitsverhältnisse im House of Commons<sup>2)</sup> das einst so gerühmte „responsible party government“ in neuem, negativem Licht erscheinen. Das Schreckgespenst der „Unregierbarkeit“ tauchte immer häufiger in politischen Zeitdiagnosen auf<sup>3)</sup>.

Auch wenn die Ansichten über Erfolg und Mißerfolg von Margaret Thatchers Regierungspolitik sehr unterschiedlich ausfallen<sup>4)</sup>, so ist die Ära Thatcher doch im Gegensatz zum Krisenjahrzehnt der siebziger Jahre in der Perception der Öffentlichkeit vor allem durch die Wiederherstellung staatlicher Autorität mittels eines ambitionierten und kompromißlos umgesetzten Programms der Wirtschafts- und Gesellschaftsreform gekennzeichnet. „Freie Wirtschaft“ und „starker Staat“ sind die Leitbegriffe der achtziger Jahre<sup>5)</sup>.

Diese „lange Wende“ in der britischen Politik zeigt Auswirkungen auf Wahlverhalten<sup>6)</sup> und Parteienwettbewerb<sup>7)</sup>.

1. Erosionsthese: Die Wählerbindung an die beiden „Großparteien“<sup>8)</sup> hat sich weiter gelockert („dealignment“), die Wahlchancen für „Drittparteien“<sup>9)</sup> sind entsprechend gestiegen. In absehbarer Zeit könnte der Durchbruch vom Zwei- zu einem Mehrparteiensystem gelingen.
2. Neugruppierungsthese: Der Bruch mit dem Politikmodell der Nachkriegsperiode hat eine Neugruppierung der politischen Kräfte ermöglicht, von der die Conservative Party – als der die achtziger Jahre gestaltende Akteur – am stärksten profitieren konnte. Aus dieser Umgruppierung könnten sich neue, dauerhafte Parteibindungen („realignment“) entwickeln.
3. Konsolidierungsthese: Das Parteienduopol hat sich merklich konsolidieren können, nachdem es sich auf den sozialen Wandel und auf die veränderten Wettbewerbsbedingungen auf dem Parteienmarkt eingestellt hat.

rismus: „Freie Wirtschaft“ und „Starker Staat“, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 20 (1991) 1, S. 91–100.

6) Vgl. David Butler/Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1979*, London-Basingstoke 1980; dies., *The British General Election of 1983*, London-Basingstoke 1984; dies., *The British General Election of 1987*, London-Basingstoke 1988; Mark N. Franklin, *The Decline of Class Voting in Britain: Changes in the Basis of Electoral Choice, 1964–1983*, Oxford 1985; Anthony Heath/Roger Jowell/John Curtice, *How Britain Votes*, Oxford 1985; Richard Rose/Ian McAllister, *Voters Begin to Choose. From Closed-Class to Open Elections in Britain*, London 1986.

7) Vgl. Alan R. Ball, *British Political Parties. The Emergence of a Modern Party System*, London-Basingstoke 1987, S. 216 ff.; Stephen Ingle, *The British Party System*, Oxford 1989<sup>2)</sup>; André Kaiser, *Das britische Parteiensystem: Besonderheiten und Wandlungsprozesse*, in: *Der Bürger im Staat*, 41 (1991) 2, 3 (i. E.); Anthony Seldon (Hrsg.), *UK Political Parties Since 1945*, Hemel Hempstead 1990.

8) Zu diesem Begriff vgl. Alf Mintzel, *Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/89, S. 3–14.

9) Drittparteien in Zweiparteiensystemen sind solche Parteien, die zumindest das Verhalten einer der beiden Großparteien beeinflussen können; vgl. Roger Levy, *Scottish Nationalism at the Crossroads*, Edinburgh 1990, S. 3, der diesen Typus am Beispiel der SNP diskutiert.

1) Vgl. Andrew Gamble, *Britain in Decline. Economic Policy, Political Strategy and the British State*, London-Basingstoke 1981. Abweichend von teilweise umgangssprachlichen Formulierungen wird im vorliegenden Artikel Großbritannien als England, Schottland und Wales umfassende Bezeichnung verwandt (bei Einschluß von Nordirland spricht man vom United Kingdom).

2) Von Februar bis September 1974 und von April 1976 bis April 1979 regierten Labour-Minderheitskabinette, gestützt auf Liberale, Nationalisten und einige nordirische Abgeordnete, ohne formelle Koalitionsbildung.

3) Vgl. Anthony King (Hrsg.), *Why is Britain becoming harder to govern?*, London 1976.

4) Vgl. die Beiträge in Dennis Kavanagh/Anthony Seldon (Hrsg.), *The Thatcher Effect. A Decade of Change*, Oxford 1989.

5) Vgl. Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism*, London-Basingstoke 1988; s. a. André Kaiser, *Das Politische Projekt des Thatche-*

# I. Die Unterhauswahlen von 1979 bis 1987

## 1. Konservative Dominanz

In drei Unterhauswahlen nacheinander blieben die Conservatives unter der Führung von Margaret Thatcher mit jeweils klaren Sitzmehrheiten siegreich – eine einmalige Erfolgsbilanz in diesem

Jahrhundert. Damit konnte die Partei sich von dem Einbruch bei den beiden Wahlen im Jahre 1974 zwar erholen, erzielte allerdings mit 42 bis 44 Prozent der abgegebenen Stimmen keineswegs überragende Stimmergebnisse (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Wahlergebnisse 1970–1987**

	Conservatives		Labour		Andere <sup>1)</sup>	
	in Prozent	Sitze	in Prozent	Sitze	in Prozent	Sitze
1970	46,4	330	43,0	288	10,6	12
1974 Febr.	37,8	297	37,1	301	25,1	37
1974 Okt.	35,8	277	39,2	319	25,0	39
1979	43,9	339	37,0	269	19,1	27
1983	42,4	397	27,6	209	30,0	44
1987	42,3	376	30,8	229	26,9	45

<sup>1)</sup> Einschließlich Nordirland.

Quelle: David Butler, *British General Elections since 1945*, Oxford 1989, S. 123.

Diese mehr dem Wahlrecht als dem Wählerwillen zu verdankende Dominanz der Konservativen in den achtziger Jahren beruht zum einen auf dem bekannten Disproportionseffekt des Systems der relativen Mehrheitswahl, das den Wahlsieger prämiert und ihm erheblich mehr Mandate zuteilt, als dies bei einem Verhältniswahlssystem der Fall sein würde. Zum anderen konnte der Eindruck einer konservativen Dominanz auch dadurch entstehen, daß die Labour Party ihren bereits 1970 beginnenden Niedergang nicht zu bremsen vermochte. Im Gegenteil: Das Wahlergebnis von 1983 mit 27,6 Prozent der abgegebenen Stimmen war das schlechteste seit 1918, die Anzahl der Mandate mit 209 die geringste seit 1935 und die Stimmzahl pro Kandidat mit 13 360 die niedrigste seit 1931. Und auch der leichte Zugewinn von 3,2 Prozent bei der Wahl von 1987 löste nicht gerade Jubelstürme aus.

Bei näherem Hinsehen aber offenbart sich die Wahl von 1987 als eine entscheidende Weichenstellung<sup>10)</sup>. Die „Alliance“ aus Liberal Party und Social Democratic Party, die 1983 der Labour Party bedrohlich nahe gekommen war und ihr den Rang als führende Oppositionspartei streitig zu machen versuchte, mußte Verluste hinnehmen; ihr Versuch, die Strukturen des Parteienduopols aufzubrechen, war damit vorerst gescheitert. Seither

konnte das inzwischen zur SLD (Social and Liberal Democrats) fusionierte Parteienbündnis nur gelegentliche, dafür aber um so spektakulärere Nachwählerfolge erringen. Das eigentlich Bemerkenswerte an den Wahlen der achtziger Jahre war mithin nicht die Frage, wer sie gewinnen würde; dies war jeweils schon frühzeitig abzusehen. Interessant war nur die Auseinandersetzung um den zweiten Platz – eine Konstellation, wie sie letztmalig in den zwanziger Jahren bestanden hatte.

Bei den Nationalisten in Schottland und Wales, SNP und Plaid Cymru, sind unterschiedliche Entwicklungen festzustellen (s. u. Tabelle 4). Plaid Cymru mit ihrem ethnischen Nationalismus und ihren Hochburgen im agrarisch geprägten Norden von Wales erreicht inzwischen ein stabiles Potential von fast 10 Prozent (regional); hingegen mußte die SNP auf der Grundlage eines politischen Nationalismus, der nicht auf bestimmte ethnische oder soziale Gruppen bauen kann, sondern auf die Zustimmung zu Sachaussagen angewiesen ist<sup>11)</sup>, 1979 und 1983 beträchtliche Einbußen gegenüber dem Rekordergebnis von 30,4 Prozent im Oktober 1974 hinnehmen, die auch 1987 nur zu einem geringen Teil wieder ausgeglichen werden konnten.

In Großbritannien ist, in stärkerem Maße als in den meisten anderen westeuropäischen Demokratien, seit Ende der sechziger Jahre eine angestiegene Bereitschaft zum Parteiwechsel (volatility) zu

<sup>10)</sup> Vgl. André Kaiser, „On and On“? Die Wahlen in Großbritannien und die Perspektiven der Labour Party, in: *Zeitschrift für Politik*, 34 (1987) 4, S. 426–432.

<sup>11)</sup> Zum schottischen Nationalismus vgl. R. Levy (Anm. 9).

beobachten<sup>12</sup>). Extreme Schwankungen bei den monatlichen Umfrageergebnissen, spektakuläre (Erdrutsch-)Siege bei Nachwahlen, aber auch Verschiebungen bei den Einzelergebnissen von einer Unterhauswahl zur nächsten<sup>13</sup> lassen Entwicklungen erkennen, die sich deutlich vom festgefügtten Wahlverhalten des „two class-two party“-Modells der Nachkriegsjahre abheben. Von den Parteien verlangt dies eine zunehmende Anpassungsfähigkeit an einen instabiler werdenden Wählermarkt.

In der britischen Wahlforschung werden zur Erklärung dieser Entwicklungen zwei unterschiedliche Argumentationsrichtungen verfolgt<sup>14</sup>):

1. Soziologische Erklärungsmodelle leiten Veränderungen der Stimmresultate aus Wandlungen des sozialstrukturellen Fundaments der Parteien ab (Rückgang des schichtgebundenen Wählerverhaltens, Schrumpfen der jeweiligen Milieus durch sozialen Wandel) bzw. verweisen auf eine Lockerung der sozialpsychologischen Bindungen an die Parteien (Rückgang der Parteiidentifikation).
2. Politische Erklärungsmodelle beziehen Veränderungen des Stimmverhaltens auf Sachausagen, Spitzenkandidaten und Bewertung der Kompetenzen von Parteien und nehmen implizit an, daß Wähler sich politisch rational<sup>15</sup> verhalten (Zunahme des Wahlverhaltens aufgrund von Sachpräferenzen, das sog. „issue voting“; Kompetenzzuweisung anhand makroökonomischer Indikatoren).

## 2. Soziologische Erklärungsmodelle

### a) Fragmentiertes „class voting“

Britische Politik in der Nachkriegszeit war „Klassenpolitik“ (im Sinne von schichtenspezifischer Ausprägung). Das Zweiparteiensystem beruhte

auf diesen stabilen sozialen Fundamenten, angelehnt an den Gegensatz von Kapital und Arbeit. Andere gesellschaftliche Konfliktlinien – wie z. B. die konfessionelle Spannung zwischen Protestanten bzw. Anglikanern und (irischstämmigen oder schottischen) Katholiken, die in einigen Großstädten das Wahlverhalten zusätzlich beeinflusst hatte – ordneten sich nach und nach dem „class cleavage“ unter und verloren an eigenständiger Bedeutung<sup>16</sup>). Zwar hatten die Conservatives (auch Tories genannt) regelmäßig eine beachtliche Anhängerschaft in der Arbeiterklasse, die „working-class Tories“, die ihnen erst zur Mehrheitsfähigkeit und zur Dominanz verhalf<sup>17</sup>). Weitaus erfolgreicher waren sie aber immer bei den Mittelschichten. Umgekehrt hatte die Labour Party hohe Wähleranteile bei den Arbeitern und konnte nur geringe, in den siebziger Jahren leicht anwachsende Anteile bei den Angestellten erringen (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Sozialstruktur<sup>1</sup> und Wahlverhalten (in Prozent)**

	1964			1987		
	ABC <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	DE	ABC <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	DE
Con	65	34	31	54	40	30
Lab	20	54	59	18	36	48
Lib/All <sup>2</sup>	13	11	9	26	22	22

1) Entsprechend dem Market Research Society-Modell (Zuordnung nach dem Haushaltsvorstand).

A = upper middle class, B = middle class, C<sub>1</sub> = lower middle class, C<sub>2</sub> = skilled working class, D = semi- and unskilled working class, E = Residualkategorie (Rentner, Gelegenheitsarbeiter, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger).

2) Lib = Liberal Party; All = Alliance aus Liberal Party und Social Democratic Party.

Quelle: David Butler, *Electors and Elected*, in: A. H. Halsey (Hrsg.), *British Social Trends since 1900. A Guide to the Changing Social Structure of Britain*, London-Basingstoke 1988<sup>2</sup>, S. 315.

Seit Beginn der siebziger Jahre hat sich das Wahlverhalten entpolarisiert<sup>18</sup>). Ein Vergleich der Ergebnisse von 1987 mit 1964 macht deutlich, daß die Konservativen besonders bei den Facharbeitern

<sup>12</sup> Vgl. Ivor Crewe, *Great Britain*, in: ders./David Denver (Hrsg.), *Electoral Change in Western Democracies: Patterns and Sources of Electoral Volatility*, London-Sydney 1985, S. 100–150.

<sup>13</sup> Spitzenwerte erreichte die Wählerwanderung bei den Wahlen vom Februar 1974 und 1983; zu diesen Zeitpunkten ergaben sich infolgedessen die deutlichsten Veränderungen im institutionellen Profil des Parteiensystems. Vgl. A. Kaiser (Anm. 9).

<sup>14</sup> Vgl. Elinor Scarbrough, *The British Electorate Twenty Years On: Electoral Change and Election Surveys*, in: *British Journal of Political Science*, 17 (1987), S. 219–246; Herbert Döring, *Parteiensystem, Sozialstruktur und Parlament in Großbritannien. Wandlungen des „Westminster Modells“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/87, S. 16 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, London 1970.

<sup>16</sup> Vgl. Derek Urwin, *Towards the Nationalisation of British Politics?: The Party System, 1885–1940*, in: Otto Büsch (Hrsg.), *Wählerbewegungen in der europäischen Geschichte*, Berlin 1980, S. 225–258; eine aufschlußreiche Lokalstudie ist Iain McLean, *The Legend of Red Clydeside*, Edinburgh 1983.

<sup>17</sup> Die Konservativen stellten seit 1945 für insgesamt 29 Jahre die Regierung, Labour dagegen nur für 17 Jahre, oftmals ohne ausreichende Mehrheit.

<sup>18</sup> M. Franklin (Anm. 6) führt dies auf den Bedeutungsrückgang primärer Sozialisationsfaktoren wie Beruf und Schichtzugehörigkeit der Eltern zurück.



Zugewinne erzielt haben und Labour als dominierende Kraft ablösen konnten. Angesichts dieser Entwicklung fällt es immer schwerer, die Conservative Party noch als Mittelschichtenpartei zu kennzeichnen, zumal ihr dort inzwischen mit der Alliance bzw. der SLD ein ernsthafter Konkurrent erwachsen ist. Labour konnte zwar 1987 bei seinen Kerngruppen gegenüber dem Tiefpunkt von 1983 wieder etwas an Boden gewinnen, hat aber dennoch seine traditionelle Dominanz bei den Arbeitern eingebüßt. Gleichwohl bleibt festzuhalten, daß die Labour Party in hohem Maße eine, wenn auch in den achtziger Jahren wenig erfolgreiche, Arbeiterpartei geblieben ist. Bei Betrachtung der Wahlergebnisse der Alliance fällt auf, daß diese eine bemerkenswert gleichmäßige Unterstützung in allen sozialen Gruppen genießt.

Diese Entpolarisierungstendenzen verlaufen aber zu uneinheitlich, als daß von einem allgemeinen Rückgang sozialstrukturell bestimmten Wahlverhaltens gesprochen werden könnte. Eine von Crewe vorgenommene Typologisierung von „traditioneller“ und „neuer“ Arbeiterklasse zeigt, daß die Labour Party sich gut bei den Arbeitern im Norden Großbritanniens sowie bei Arbeitern ohne Wohneigentum, etwas schwächer bei Gewerkschaftsmitgliedern und weitgehend bei Arbeitern im öffentlichen Sektor behaupten konnte (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Traditionelle und neue Arbeiterklasse (1987; in Prozent)**

	Norden/ Schottland	Mieter	Gewerkschafts- mitglied	Öffent- licher Sektor
Con	29	25	30	32
Lab	57	57	48	49
All	15	18	22	19
	Süden	Eigen- tümer	Nicht- mitglied	Privater Sektor
Con	46	44	40	38
Lab	28	32	38	39
All	26	24	22	23

Quelle: Ivor Crewe, A New Class of Politics, in: The Guardian vom 15. Juni 1987, S. 9.

Einbrüche lassen sich bei Arbeitern im Süden, bei Arbeitern mit Wohneigentum, bei nicht gewerkschaftlich gebundenen Arbeitern und bei Arbeitern des privaten Sektors lokalisieren. Hier haben die Konservativen in den achtziger Jahren teilweise beträchtlich hinzugewonnen.

Insofern gilt auch für Großbritannien, was jüngst in einer Langzeitanalyse für das Wahlverhalten in Deutschland gezeigt wurde. Die „fortschreitende Differenzierung und Segmentierung der sozio-ökonomischen Strukturen [impliziert] keineswegs einen generellen Bedeutungsverlust sozio-ökonomischer Verhältnisse an sich für die Genese und den Wandel politischer Einstellungen“<sup>19)</sup>. Sie kompliziert allerdings den Zusammenhang zwischen sozialer Gruppenzugehörigkeit und politischer Orientierung<sup>20)</sup>. Die weiterhin hohe Bereitschaft, sich einer Klasse zuzuordnen, weist zusätzlich darauf hin, daß Charakteristika der sozialen Herkunft und Lage auch zukünftig beträchtlichen Einfluß auf das Wahlverhalten haben werden<sup>21)</sup>.

#### b) Unterschiedliche Betroffenheit vom sozialen Wandel

Gerade die loyalen Kerngruppen der Labour Party befinden sich seit längerem in einem Schrumpfungsprozeß, während andere, der Partei fernstehende Gruppen immer mehr an zahlenmäßiger Bedeutung gewinnen. Großbritannien hat sich von einer von der Industriearbeiterschaft zu einer von den Angestellten im Dienstleistungssektor dominierten Gesellschaft gewandelt. Durch die Politik der Thatcher-Regierungen hat sich dieser Trend nicht unbedeutend verstärkt: 1979 verfügten 52 Prozent der Wähler über Wohneigentum, 1987 waren es schon 66 Prozent; 1979 waren 7 Prozent Aktienbesitzer, 1987 bereits 19 Prozent; dagegen ist z. B. die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder von 1979 bis 1987 um 25 Prozent gesunken. Von all diesen Entwicklungen war die Labour Party negativ, die Conservative Party eher positiv betroffen. Doch ist der Rückgang der Wahlergebnisse der Labour Party sehr viel größer, als der soziale Wandel erklären kann; auf der anderen Seite hat auch die begünstigte Conservative Party von den Veränderungen nicht in dem zu erwartenden Maße profitieren können.

#### c) „Negative“ Parteibindungen

Eine das Wahlverhalten beeinflussende Erosion der Parteibindungen ist nur bedingt festzustellen.

<sup>19)</sup> Dieter Oberndörfer/Gerd Mielke, Stabilität und Wandel in der westdeutschen Wählerschaft. Das Verhältnis von Sozialstruktur und Wahlverhalten im Zeitraum von 1976 bis 1987, Freiburg 1990, S. 40f.

<sup>20)</sup> Ausmaß und Bestimmungsgründe für diese Fragmentierung werden ausführlich diskutiert bei A. Heath/R. Jowell/J. Curtice (Anm. 6).

<sup>21)</sup> Vgl. I. Crewe (Anm. 12), S. 128ff.; E. Scarbrough (Anm. 14), S. 220, bilanziert treffend: „Much has changed but little is different – questions of class are still at the heart of the debate.“

Zwar ist die Intensität der Parteiidentifikationen deutlich zurückgegangen, weitgehend erhalten geblieben ist aber die allgemeine Bereitschaft, sich einer der beiden Großparteien zuzurechnen<sup>22</sup>). Der Rückgang der absoluten Zahl parteiegebender Wähler ist mehr die Folge von politischer Unzufriedenheit als von Erosionsprozessen und kann damit unter einer veränderten politischen Konstellation schnell wieder umgekehrt werden. Bemerkenswert ist, daß insbesondere die Labour Party in den achtziger Jahren gegenüber einer immer noch hohen Zahl von Anhängern erheblich geringere Wähleranteile zu verzeichnen hatte. Es gelang ihr demnach nicht, die eigene Anhängerschaft ausreichend zu mobilisieren. Dieses Defizit kann nicht soziologisch, es muß politisch erklärt werden. Überdies gibt es deutliche Anzeichen dafür, daß sich in den achtziger Jahren eine dem Wählen eines „politischen Lagers“ in Mehrparteiensystemen ähnliche „negative“ Parteiidentifikation ausgebildet hat, von der die Drittparteien profitieren konnten<sup>23</sup>). Die Anzahl der Parteiwechsler zwischen den beiden Großparteien ist weiterhin außerordentlich gering.

Unzufriedenheit mit der eigenen politischen „Heimat“ wird eher durch Wahlenthaltung oder durch den Wechsel zu einer Drittpartei signalisiert, die damit sozusagen eine Pufferfunktion wahrnimmt. Parteibindungen an Conservative und Labour Party sind also weiterhin vorhanden, sie konnten aber insbesondere von Labour nicht ausreichend in tatsächliche Stimmabgaben umgesetzt werden.

### 3. Politische Erklärungsmodelle

Angesichts der sprunghaft angestiegenen Bereitschaft zum Parteiwechsel seit den siebziger Jahren gibt es auch in der britischen Wahlforschung Erklärungsmodelle, die einen direkten Zusammenhang zwischen Meinungen bzw. Einstellungen zu aktuellen Sachfragen sowie Bewertungen von Kompetenz und Führungspersonal der Parteien einerseits und der Stimmabgabe andererseits (das sog. „issue voting“) behaupten<sup>24</sup>).

<sup>22</sup>) Vgl. Harold D. Clarke/Marianne C. Stewart, Dealignment of Degree: Partisan Change in Britain 1974–83, in: *Journal of Politics*, 46 (1984) 3, S. 689–718; H. Döring (Anm. 14), S. 18f.

<sup>23</sup>) Vgl. Peter Mair, Adaptation and Control: Towards an Understanding of Party and Party System Change, in: Hans Daalder/ders. (Hrsg.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*, London-Beverly Hills 1983, S. 427.

<sup>24</sup>) Makroökonomische Erklärungsmodelle, die auf spezifische Indikatoren wie Arbeitslosenquote, Inflationsrate oder Realeinkommen Bezug nehmen, können hier nicht gesondert behandelt werden; vgl. dazu E. Scarbrough (Anm. 14), S. 232ff.

Für die Labour Party kann gezeigt werden, daß der programmatische und personelle Linksruck der siebziger und der frühen achtziger Jahre mit den damit verbundenen innerparteilichen Auseinandersetzungen und dem Image einer von Extremisten unterwanderten Partei die Loyalität vieler Anhänger überfordert hat.

Das Beispiel der Unterhauswahl von 1979 weist überdies auf, wie tiefgreifend sich ein einzelnes Ereignis auf die Wahlabsichten auswirken kann. Bis heute ist der dieser Wahl vorausgehende „winter of discontent“, die Streiks vom Winter 1978/79 gegen die Einkommenspolitik der Labour-Regierung, fest im kollektiven Gedächtnis eingepreßt und hat große symbolische Bedeutung<sup>25</sup>). Erst diese Situation ermöglichte den Konservativen unter Margaret Thatcher einen ungefährdeten Wahlsieg und damit den Beginn der erfolgreichsten Regierungszeit in diesem Jahrhundert.

Allerdings vermögen auch Modelle des „issue voting“ nicht vollständig zu überzeugen. Zwar ist nicht zu bestreiten, daß Labour in der Wirtschaftspolitik und in der Verteidigungspolitik unpopuläre Positionen vertreten hat, die neben dem sozialen Wandel die Wahlniederlagen der achtziger Jahre erklären<sup>26</sup>). Eine Kluft zwischen Parteiprogrammatik und Einstellungen der Anhängerschaft ist jedoch schon länger für die Labour Party kennzeichnend. Und auch viele Aspekte der Regierungspolitik unter Thatcher waren weder sonderlich beliebt noch wurden sie mehrheitlich unterstützt<sup>27</sup>). Die Wertvorstellungen und Prioritätensetzungen des Thatcherismus haben in den achtziger Jahren sogar eher an Unterstützung verloren<sup>28</sup>).

Während die beiden Großparteien sich ideologisch polarisiert haben, besteht der Nachkriegskonsensus, scheinbar unbeeinflusst, mit seinen Hauptelementen Wohlfahrtsstaat und gemischte Wirtschaftsordnung auf der Wählerebene fort. Insofern stehen die Chancen für einen Aufschwung der Labour Party gar nicht schlecht. Thatcherismus könnte sich nach Ansicht von Crewe als ein Über-

<sup>25</sup>) Vgl. D. Butler/D. Kavanagh, *The British General Election of 1979* (Anm. 6), S. 340.

<sup>26</sup>) Vgl. Paul Whiteley, *The Labour Party in Crisis*, London-New York 1983, S. 81ff.

<sup>27</sup>) Vgl. die von Roger Jowell u. a. seit 1983 in jährlichen Reports herausgegebene Analysereihe „British Social Attitudes“, deren Ergebnisse zusammengefaßt sind in: *British Social Attitudes. Cumulative Sourcebook 1983–89*, Aldershot 1991.

<sup>28</sup>) Vgl. Ivor Crewe, Values. The Crusade That Failed, in: D. Kavanagh/A. Seldon (Anm. 4), S. 239. Es ist allerdings fraglich, ob der Einfluß des neokonservativen Jahrzehnts auf die Wertvorstellungen überhaupt schon empirisch festgestellt werden kann.

gangsphänomen erweisen: „It will not have killed off popular socialism, at least not in its welfarist form.“<sup>29)</sup> Mit Modellen des „issue voting“ sind diese Befunde nur schwer in Übereinstimmung zu bringen. Andererseits kann darauf verwiesen werden, daß konkrete politische Maßnahmen, wie die Inflationsbekämpfung oder die Privatisierung ehemaliger Kommunalwohnungen, sich positiv auf die Anhängerschaft der Regierungspartei ausgewirkt haben, daß also durchaus rationale Kosten-Nutzen-Erwägungen bei der Stimmabgabe eine Rolle gespielt haben können.

Wichtige politische Streitfragen der vergangenen Jahre, allen voran der Prozeß der europäischen Integration, waren mehr innerhalb der Parteien als zwischen ihnen umstritten. Eine Folge aus den Strukturbedingungen des Zweiparteisystems ist, daß beide Großparteien als Sammelbecken unterschiedlicher programmatischer Richtungen fungieren. Insofern verweigern sich viele issues der einfachen Links-Rechts-Zuordnung im Parteiensystem<sup>30)</sup>. Letztlich ist aber dennoch nicht zu bestreiten, daß „issue voting“ zugenommen hat. Davon konnte die Alliance bzw. SLD insbesondere in Nachwahlen, die (wie im Falle von Ribble Valley im März 1991) mitunter zu Plebisziten über Sachthemen wurden, profitieren<sup>31)</sup>.

Der Parteienwettbewerb wird heute vor allem über die Medien ausgetragen. Auch dies hat zu einem Bedeutungszuwachs politischer Faktoren geführt. Die Renaissance der Labour Party seit der dritten Wahlniederlage in Folge zeigt, wie bedeutsam die

Präsentation von Programmatik und Führungspersonal geworden ist. Labour hat unter dem amtierenden Parteiführer Neil Kinnock seit dessen Amtsübernahme eine anfänglich sehr vorsichtige, seit 1987 aber rasant fortschreitende systematische Revision des Erscheinungsbildes der Partei betrieben, die sich in der Europawahl von 1989 zum ersten Mal auch in Stimmergebnissen ausgewirkt hat. Während die Conservatives mit 34,7 Prozent massive Verluste hinzunehmen hatten, konnte Labour (40,1 Prozent) nach mehr als einem Jahrzehnt wieder eine Wahl auf der nationalen Ebene gewinnen<sup>32)</sup>. Die aus der Alliance hervorgegangene SLD brach völlig ein, und die Green Party erreichte insbesondere in Südengland aufsehenerregende Stimmergebnisse. Weder eine fortdauernde Auflösung von Parteienhängerschaften (dealignment) zu Gunsten einer Drittpartei noch eine Umorientierung (realignment) auf Kosten der Labour Party, sondern eine Konsolidierung der Oppositionspartei markiert den Ausgang der achtziger Jahre.

Beide hier vorgestellten Argumentationsrichtungen der britischen Wahlforschung haben somit nur Teilentwicklungen beleuchten können. Politische, kurzfristig auf Meinungen und Einstellungen einwirkende, und soziologische, eher langfristig die Wählerschaft strukturierende Faktoren müssen folglich in ihrer Interdependenz gesehen werden. Weder der Typus des rationalen noch der Typus des fest in seinem sozialen Milieu verankerten Wählers hat die Entwicklungen in den achtziger Jahren allein bestimmt.

## II. Die wahlpolitische Spaltung des Landes

Das hervorstechendste Merkmal der achtziger Jahre ist die „denationalisation of British politics“<sup>33)</sup>, die regionale Auseinanderentwicklung der Wahlrends. Zwar waren auch in der Vergangenheit

immer regionale Hochburgen der Parteien auszumachen, doch verliefen die Wählerwanderungen in den Regionen weitgehend parallel. Dies hat sich seit den siebziger Jahren geändert. An die Stelle von national einheitlichen Veränderungen sind regionale Entwicklungen getreten, die im Süden Großbritanniens zu Gunsten der Konservativen, im Norden zu Gunsten der Labour Party vom nationalen Durchschnitt abwichen<sup>34)</sup>.

<sup>29)</sup> Ebd., S. 250.

<sup>30)</sup> Vgl. zur programmatischen Vielfalt der politischen Strömungen W. H. Greenleaf, *The British Political Tradition*. Bd. 2: *The Ideological Heritage*, London-New York 1983.

<sup>31)</sup> Vgl. Peter Kellner, *Voters want more than promises*, in: *The Independent* vom 9. März 1991, S. 6.

<sup>32)</sup> Vgl. Colin Hughes/Parick Wintour, *Labour Rebuilt. The New Model Party*, London 1990; zur Europawahl 1989 siehe A. Kaiser (Anm. 7).

<sup>33)</sup> D. Butler/D. Kavanagh, *The British General Election of 1987* (Anm. 6), S. 317; siehe auch R. J. Johnston/C. J. Pattie/J. G. Allsop, *A Nation Dividing? The Electoral Map of Great Britain 1979–1987*, London 1988.

<sup>34)</sup> Vgl. John Curtice/Michael Steed, *An Analysis of the Voting*, in: D. Butler/D. Kavanagh, *The British General Election of 1979* (Anm. 6), S. 394 ff.; dies., *An Analysis of the Voting*, in: D. Butler/D. Kavanagh, *The British General Election of 1983* (Anm. 6), S. 336 ff.; dies., *Analysis*, in: D. Butler/D. Kavanagh, *The British General Election of 1987*, (Anm. 6), S. 317 ff.

In der Öffentlichkeit hat besonders die schottische Entwicklung Aufmerksamkeit erregt. Hier erlebten die Konservativen einen dramatischen Einbruch, während Labour sich weitgehend behaupten konn-

te. Eine nähere Betrachtung der Trends auf der Grundlage regionaler Einheiten zeigt jedoch, daß die wahlpolitische Regionalisierung auch in England selbst festgestellt werden kann (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 4: Regionale<sup>1)</sup> Wahlergebnisse in Prozent (in Klammern Sitzzahl)**

		1979		1983		1987	
South	Con	51,4	(183)	50,6	(206)	51,8	(209)
	Lab	30,3	(51)	19,8	(28)	20,9	(25)
	Lib/All	16,8	(2)	28,6	(6)	26,8	(6)
	Con - Lab		+ 21,1		+ 30,8		+ 30,9
Midlands	Con	47,6	(64)	46,8	(88)	47,8	(86)
	Lab	38,2	(44)	28,1	(31)	30,0	(34)
	Lib/All	13,1	(1)	24,5	(1)	21,8	(-)
	Con - Lab		+ 9,4		+ 18,7		+ 17,8
North	Con	40,7	(59)	38,4	(68)	36,6	(63)
	Lab	44,9	(90)	36,7	(89)	42,1	(96)
	Lib/All	13,5	(4)	24,4	(6)	21,0	(4)
	Con - Lab		- 4,2		+ 1,7		- 5,5
Scotland	Con	31,4	(22)	28,4	(21)	24,0	(10)
	Lab	41,5	(44)	35,1	(41)	42,4	(50)
	Lib/All	9,0	(3)	24,5	(8)	19,2	(9)
	SNP	18,0	(2)	11,8	(2)	14,0	(3)
	Con - Lab		- 10,1		- 6,7		- 18,4
Wales	Con	32,2	(11)	31,1	(14)	29,5	(8)
	Lab	48,6	(22)	37,5	(20)	45,1	(24)
	Lib/All	10,0	(1)	23,2	(2)	17,9	(3)
	PC	8,0	(2)	7,8	(2)	7,3	(3)
	Con - Lab		- 16,4		- 6,4		- 15,6

<sup>1)</sup> „South“ umfaßt die Standard Regions South-West und South-East (incl. den Großraum London); „Midlands“ die East Midlands, West Midlands and East Anglia; „North“ die Regionen Yorkshire und Humberside, North-West und Northern. Con - Lab = Stimmendifferenz zwischen Conservative Party und Labour Party, bezogen auf das prozentuale Stimmenergebnis der Conservatives.

Eigene Zusammenstellung.

Wenngleich die besonderen nationalen Identitäten von Walisern und Schotten eine eigenständige Bedeutung neben dem Schichtencleavage für das Wahlverhalten haben<sup>35)</sup>, kann die Regionalisie-

rung des Wahlverhaltens dennoch nicht nur auf Nationalismen zurückgeführt werden<sup>36)</sup>. Miller hat auf das Paradoxon hingewiesen, daß, gegenläufig zur sinkenden Erklärungskraft individueller Sozialstrukturmerkmale auf nationaler Ebene, auf Wahlkreisebene eine zunehmende Schichtenpola-

<sup>35)</sup> „Partisanship in Wales is dependent upon two powerful and interrelated forces, class conflict and national sentiment, the red and the green.“ (Denis Balsom/P.J. Madgwick/Denis van Mechelen, *The Red and the Green: Patterns of Partisan Choice in Wales*, in: *British Journal of Political Science*, 13 [1983], S. 305.)

<sup>36)</sup> Vgl. Michael Steed, *The core-periphery dimension of British politics*, in: *Political Geography Quarterly*, 5 (1986), Supplement, S. 91-103.

risierung festzustellen ist<sup>37</sup>). Die Wahlentscheidung wird offensichtlich mehr von den sozialen Bedingungen in der Umgebung des Wählers als von seiner individuellen Lage beeinflusst. In mittelschichtentypischen Gebieten wählen alle sozialen Gruppen konservativer, in Arbeiterwohngebieten erhält umgekehrt die Labour Party größeren Zulauf auch von den Mittelschichten. Die Fragmentierung

der sozialen Milieus weist somit eine geographische Komponente auf.

Eine Folge dieser Entwicklung ist, daß beide Großparteien ihre Hochburgen in den achtziger Jahren auszubauen vermochten und die Zahl der „marginals“, der umstrittenen Wahlkreise<sup>38</sup>), besonders in England weiter abgenommen hat (vgl. Tabelle 5).

**Tabelle 5: Anzahl der umstrittenen Wahlkreise<sup>1)</sup> (in Klammern: prozentualer Anteil an den Wahlkreisen der Region)**

Wahljahr	London <sup>5)</sup>	England ohne London	Wales	Scotland	Gesamt
1964 <sup>2)</sup>	14 (33,3)	157 (33,5)	8 (22,2)	19 (26,8)	198 (32,8)
1966	9 (21,4)	169 (36,0)	9 (25,0)	16 (22,5)	203 (32,6)
1970	12 (28,6)	135 (28,8)	10 (27,8)	19 (26,8)	176 (28,5)
1974 Febr. <sup>3)</sup>	27 (29,3)	120 (28,3)	10 (27,8)	20 (28,2)	177 (28,4)
1974 Okt.	26 (28,3)	121 (28,5)	11 (30,6)	30 (42,3)	188 (30,2)
1979	26 (28,3)	95 (22,4)	6 (16,7)	20 (28,2)	147 (23,6)
1983 <sup>4)</sup>	21 (25,0)	101 (23,0)	14 (38,9)	18 (25,0)	154 (24,4)
1987	22 (26,2)	95 (21,6)	14 (38,9)	18 (25,0)	149 (23,6)

1) Ein „umstrittener Wahlkreis“ wird hier definiert als ein Sitz, in dem der siegreiche Kandidat einen Vorsprung von höchstens 10 Prozent vor dem Zweitplatzierten erreicht hat.

2) 630 Wahlkreise.

3) Neueinteilung der Wahlkreise (635 Sitze).

4) Neueinteilung der Wahlkreise (650 Sitze).

5) „London“ meint für 1964–1970 das Gebiet Zentral-Londons, ab Februar 1974 das Gebiet des (inzwischen aufgelösten) Greater London Council.

Eigene Berechnungen.

Noch deutlicher als schon in den vergangenen Jahrzehnten wird der Nordwesten Großbritanniens von der Labour Party dominiert, während im Südosten die Conservative Party ihre Bastionen hat. Obwohl mit der Alliance eine neue Partei auf nationaler Ebene den Parteienmarkt scheinbar belebt hat, ist der Wettbewerbsgrad von Unterhaus-

wahlen deutlich gesunken, wie der aufgezeigte Rückgang der „marginals“ belegt<sup>39</sup>). Für die Labour Party bedeutet dies allerdings, daß sie bei der nächsten Unterhauswahl nur dann eine Chance auf einen Regierungswechsel haben wird, wenn ihr im Südosten ein dramatischer Wahlerfolg gelingt. Die Zukunft des Parteienwettbewerbs entscheidet sich im „urban southern Britain“<sup>40</sup>).

<sup>37)</sup> Vgl. William Miller, Social Class and Party Choice in England: A New Analysis, in: British Journal of Political Science, 8 (1978), S. 257–284; ders., Class, Region and Strata at the British General Election of 1979, in: Parliamentary Affairs, 32 (1979), S. 376–382.

<sup>38)</sup> Wie jüngste Beispiele zum Leidwesen der Regierung gezeigt haben, sind allerdings sogenannte Hochburgen bei Nachwahlen – im Gegensatz zu allgemeinen Unterhauswahlen – keineswegs Garanten für einen Erfolg.

<sup>39)</sup> Dies wird von R. Rose/I. McAllister (Anm. 6) bei ihrer These, daß angesichts der Erosion von Klassenbindungen und der Erweiterung des Parteienmarkts Wahlen offener geworden seien, nicht berücksichtigt.

<sup>40)</sup> D. Butler/D. Kavanagh, The British General Election of 1987 (Anm. 6), S. 354.

### III. Das Zweiparteiensystem – Erosion oder Konsolidierung?

Häufig ist behauptet worden, daß in Großbritannien das Ende des Zweiparteiensystems gekommen sei und das Parteienduopol seine Machtstellung nur noch mit Hilfe des Mehrheitswahlrechts aufrechterhalte. Die Anhänger dieser These gehen dabei von folgenden Indikatoren für das Vorhandensein eines Zweiparteiensystems aus<sup>41)</sup>:

1. Durchschnittlich sind weniger als drei (ernsthafte) Kandidaten pro Wahlkreis vorhanden.
2. Das Parteienduopol erzielt regelmäßig mehr als 90 Prozent der abgegebenen Stimmen.
3. Eine Partei verfügt über eine ausreichende parlamentarische Mehrheit.
4. Geringe Stimmenveränderungen können bereits einen Regierungswechsel herbeiführen.

Werden diese Voraussetzungen zugrunde gelegt, dann kann in bezug auf Großbritannien in der Tat nicht mehr von einem Zweiparteiensystem gesprochen werden. Demgegenüber wird jedoch nach Sartori<sup>42)</sup> eine Partei nur dann als relevant für das Parteiensystem betrachtet, wenn sie erstens über Parlamentssitze verfügt und zweitens Regierungsbzw. Störpotential besitzt, also in positiver oder negativer Weise auf die Regierungsbildung einzuwirken vermag. Nach diesen Relevanzkriterien läßt sich Großbritannien auch weiterhin als Zweiparteiensystem einordnen. Dafür spricht auch dessen Funktionsweise. „Wenn Parteiensysteme nach dem numerischen Kriterium klassifiziert werden, werden sie auf der Grundlage ihres *Formats* klassifiziert – wie viele Parteien sie enthalten. Aber das Format interessiert nur insoweit, als es die *Mechanik* beeinflußt – wie das System funktioniert.“<sup>43)</sup> Im Gegensatz zu den instabilen Mehrheitsverhältnissen der siebziger Jahre sind die achtziger Jahre durch eine deutliche Konsolidierung dieser Systemmechanik gekennzeichnet.

Die Funktionstüchtigkeit des Zweiparteiensystems beruht auf drei Säulen:

1. Institutionell auf dem konkurrenzdemokratischen Dualismus von Regierung und Opposition, der sich u. a. im Mehrheitswahlrecht ausdrückt.
2. Sozialstrukturell auf sozialen und regionalen Bindungen der Wähler an das Parteienduopol.

<sup>41)</sup> Vgl. H. Döring (Anm. 14), S. 16ff.

<sup>42)</sup> Vgl. Giovanni Sartori, *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge 1976, S. 180ff.

<sup>43)</sup> Ebd., S. 128f.

3. Habituell auf einer politischen Kultur, die der Bildung funktionsfähiger, mit einem klaren Handlungsprogramm ausgestatteter Regierungen größere Bedeutung beimißt als der möglichst genauen Spiegelung des Meinungsspektrums im Parlament. Die Unterordnung des Partizipationsgedankens unter das Prinzip demokratisch legitimierten, effizienten Regierens ist eine charakteristische Facette der britischen politischen Kultur.

Die Wurzeln des Zweiparteiensystems reichen tiefer, als die Vertreter der These vom Ende des Duopols meinen. Die Großparteien verfügen über beträchtliche Anpassungsfristen an Veränderungen des Wählerverhaltens und des Parteienmarkts, bevor ihnen Drittparteien gefährlich werden können. Diese üben eine komplementäre Funktion aus. Sie signalisieren in erster Linie Unzufriedenheit und Protest, zuweilen auch schlichtes Mißtrauen in die Sachkompetenz der Großparteien. Wie die Labour Party in den achtziger Jahren erkennen mußte, sind die Großparteien gezwungen, auf solche Entwicklungen zu reagieren. Die Conservatives hatten gegenüber der bis heute von ihren Entstehungsbedingungen<sup>44)</sup> geprägten Labour Party immer den entscheidenden Vorteil, daß sie als Parlamentspartei ohne demokratisierte und bürokratisierte Parteiorganisation sich Wandlungen ohne große Organisationshemmnisse anzupassen vermochten. Dies zeigt sich einmal mehr im Übergang von Margaret Thatcher zu John Major.

Die Modernisierung der Labour Party erweist sich als entscheidende Voraussetzung für die Konsolidierung des Zweiparteiensystems. Es zeigt sich, daß Kontinuität und Wandel eines Parteiensystems nicht nur vom Wahlverhalten abhängen. Parteien reagieren nicht nur, sie agieren auch. Sie können durch Personal-, Strategie- und Themenwechsel auf den politischen Wettbewerb Einfluß nehmen. Wenn die begonnene Konsolidierung fortgesetzt werden kann, wird britische Politik auch künftig in den Bahnen der Zweiparteienmechanik verlaufen. Es spricht allerdings nicht viel dafür, daß die komplementären Drittparteien wieder auf das Maß der unmittelbaren Nachkriegszeit schrumpfen werden. Denn neben den auch in den achtziger Jahren ungelösten wirtschaftlichen und den noch zugespitzten sozialen Problemen stehen immer deutlicher verfassungspolitische Konflikte auf der Agenda.

<sup>44)</sup> Dazu ausführlich A. Kaiser (Anm. 7).

## IV. Verfassungspolitische Konflikte

Die Wahlergebnisse des vergangenen Jahrzehnts haben Verfassungsfragen zusätzlich Brisanz verliehen. Zu den Legitimationsproblemen des Wahlsystems, die angesichts der dauerhaften Etablierung von Drittparteien nicht nachgelassen haben, ist mit der regionalen Auseinanderentwicklung der Wahlrends eine faktische Föderalisierung ohne institutionellen Föderalismus hinzugetreten. Die Forderung nach einer Abkehr vom strikten Unitarismus der Staatsorganisation wird inzwischen weit über die nationalistischen Parteien hinaus erhoben:

War die Verfassungsdiskussion der siebziger Jahre noch beschränkt auf Liberale und Nationalisten als Vertreter der Verfassungsreform aus Eigeninteresse<sup>45</sup>), so hat der das Geflecht aus „customs and conventions“ (Sitten und Gebräuchen) häufig außer acht lassende Etatismus der Thatcher-Regierungen dafür gesorgt, daß Überlegungen zur Verfassungsreform bis hin zu Vorschlägen für eine Kodifizierung eine in der politischen Öffentlichkeit breiter rezipierte Dynamik erhalten haben<sup>46</sup>), wenn sie auch in der Bevölkerung weiterhin eher geringe Resonanz hervorrufen. Zwar können die Conservatives für sich reklamieren, staatliche Autorität wiederhergestellt zu haben, doch ging dies offensichtlich auf Kosten demokratischer Legitimation<sup>47</sup>). Britische Politik ist an die „Grenzen der Mehrheitsdemokratie“<sup>48</sup>) gestoßen, zuweilen, wie etwa im Falle der Konflikte zwischen Zentralregierung und Kommunalverwaltungen, auch darüber hinaus. Der von den Konservativen propagierte Bruch mit dem Nachkriegskonsensus als Voraussetzung für eine grundsätzliche Gesellschafts- und Wirtschaftsreform hat in vielen Fällen dazu geführt, daß die Bereitschaft zur Akzeptanz von Regierungsentscheidungen bedenklich abgesunken ist.

Diese Problematik zeigt sich dramatisch zugespitzt in Schottland. Nicht nur von Nationalisten, auch von der Labour Party, den Kirchen und Teilen der Medien wird der Regierung bestritten, daß sie hier

überhaupt ein politisches und moralisches Mandat habe, verbindliche Entscheidungen zu treffen<sup>49</sup>). Anfang 1989 wurde eine von den Oppositionsparteien<sup>50</sup>), den Regional- und Kommunalverwaltungen, den Kirchen, dem schottischen Gewerkschaftsverband und weiteren gesellschaftlichen Gruppen getragene „Scottish Constitutional Convention“ ins Leben gerufen, die seither über die Modalitäten der Bildung eines schottischen Parlaments berät<sup>51</sup>).

Unabhängig vom Ausgang werden die anstehenden Unterhauswahlen keine Beruhigung der Verfassungsdiskussion mit sich bringen. Bleibt alles beim alten, ist zumindest im Falle Schottlands damit zu rechnen, daß die „new separatist coalition“<sup>52</sup>) auch ohne Billigung der Regierung informell mit der parlamentarischen Arbeit beginnen und eventuell sogar ihre Abgeordneten aus dem Unterhaus zurückziehen wird. Gewinnt die Labour Party, so wird es mindestens zu einer Devolution für Schottland, einer vermehrten Kompetenzzuweisung an regionale Körperschaften und einer Reform des House of Lords kommen. Tritt der Fall ein, daß die Labour Party die Regierung nur mit Unterstützung von Drittparteien übernehmen kann, wird der Preis der Zusammenarbeit die Einführung eines Systems der Verhältniswahl sein, die in der Constitutional Convention bereits für das schottische Parlament vereinbart ist und in der Labour Party ohnehin beständig an Unterstützung gewinnt<sup>53</sup>).

Als Fazit stellt sich dar, daß Wahlen und Parteienentwicklung in den achtziger Jahren durch zwei Trends gekennzeichnet sind, die in unterschiedliche Richtungen weisen. Einerseits gibt es Anzeichen dafür, daß das Zweiparteiensystem sich auf die Fragmentierungen im Wahlverhalten und auf

<sup>45</sup>) Vgl. Vernon Bogdanor, *Multi-party politics and the Constitution*, Cambridge 1983, S. 14.

<sup>46</sup>) Vgl. Charter 88, *Prospects and Plans for the Nineties*, London 1990; Richard Holme/Michael Elliott (Hrsg.), *1688–1988. Time for a New Constitution*, London-Basingstoke 1988; Jeffrey Jowell/Dawn Oliver (Hrsg.), *The Changing Constitution*, Oxford 1989<sup>2</sup>.

<sup>47</sup>) Vgl. Vernon Bogdanor, *The Constitution*, in: D. Kavanagh/A. Seldon (Anm. 4), S. 133.

<sup>48</sup>) Bernd Guggenberger/Claus Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Opladen 1984.

<sup>49</sup>) Zur Mandatsproblematik vgl. die Standpunkte in der Unterhausdebatte anlässlich einer von Labour eingebrachten Scotland Bill: *Hansard Parliamentary Debates, House of Commons. Session 1987–88*, Bd. 126, Kol. 321–414.

<sup>50</sup>) Mit Ausnahme der SNP, deren Forderung nach „independence within the E. C.“ sich bisher nicht mit Kompromissen in Richtung Devolution bzw. Föderalisierung vereinbaren läßt.

<sup>51</sup>) Vgl. David McCrone, *What Scotland Wants: Ten Years On*, Edinburgh 1989; Lindsay Paterson, *An End of an Auld Song: Sovereignty and the Re-Negotiation of the Union*, in: Alice Brown/David McCrone (Hrsg.), *The Scottish Government Yearbook 1991*, Edinburgh 1991, S. 104–122.

<sup>52</sup>) R. Levy (Anm. 9), S. 110.

<sup>53</sup>) Vgl. die Auffassung des Labour-Parlamentariers Austin Mitchell, *A real choice for the citizen*, in: *The Guardian* vom 2. April 1991, S. 19, der für ein Referendum zur Wahlrechtsfrage eintritt.

die Öffnung des Parteienmarktes erfolgreich eingestellt und eine Konsolidierung nach langer Krise begonnen hat. Andererseits haben sich die verfassungspolitischen Problemlagen der siebziger Jahre noch verschärft. Es läßt sich somit nicht ausschließen, daß in den neunziger Jahren Grundlagen des „Westminster Model“ zur Diskussion stehen wer-

den. Insofern könnte auch für die kommenden Wahlen gelten, was Butler und Kavanagh anläßlich der Amtsübernahme von Margaret Thatcher 1979 formuliert haben: „Elections can be turning points in history.“<sup>54)</sup>

<sup>54)</sup> D. Butler/D. Kavanagh, *The British General Election of 1979* (Anm. 8), S. VII.



## Wirtschafts- und Sozialpolitik während der Regierung Thatcher

Mit dem Ende der Thatcher-Ära sind die zeitlichen Voraussetzungen für einen geschlossenen Überblick über die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierungszeit von Margaret Thatcher gegeben. Gleichwohl stehen einer bündigen Interpretation dieses Zeitraums britischer Geschichte einige Schwierigkeiten im Wege. Diese ergeben sich einmal daraus, daß die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen keineswegs das Ausmaß an Geschlossenheit aufweisen, das die übergreifende Kennzeichnung als „thatcheristisch“ zunächst nahezu legen scheint. Außerdem haben die wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen dieses Zeitabschnitts außerordentlich unterschiedliche Bewertungen erfahren, so daß die Übernahme einheitlicher Beurteilungen mit einer Referenz an sachverständige Autorität ausgeschlossen ist.

In diesem Beitrag werden zunächst die Voraussetzungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik Margaret Thatchers am Ende der siebziger Jahre dargestellt, um deutlich zu machen, woran ihre Politikkonzeption angeknüpft hatte. Anschließend wird untersucht, welche wirtschafts- und sozialpoliti-

schen Zielsetzungen mit welchen Mitteln erreicht werden sollten. Diese Untersuchung hat für die verschiedenen Politikfelder getrennt zu erfolgen und den jeweiligen Wandel der Zielsetzungen und Mittelwahlen zu berücksichtigen. Im Anschluß daran sollen die Folgen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Thatcher-Ära hervorgehoben werden. In Verbindung damit soll der Frage nachgegangen werden, ob der Bezeichnung „Thatcherismus“ eine Bedeutung zukommt, die über die mit dem Namen und der Funktion Margaret Thatchers notwendig verbundene Klassifizierung politischer Maßnahmen hinausgeht. Es stellt sich die Frage nach der inneren Logik der insgesamt eingeleiteten und durchgeführten Veränderungen, nach Leitbildern und Wertvorstellungen, die den wirtschafts- und sozialpolitischen Normierungen zugrunde lagen. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Frage nach der Kompatibilität wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen sowie die Überlegung, ob Thatcherismus primär als wirtschaftspolitischer Maßnahmenkatalog oder darüber hinaus als gesellschaftliche Ordnungsvorstellung zu begreifen ist.

### I. Das Scheitern des Nachkriegskonsensus

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die britische Wirtschaft zwar eine Aufwärtsentwicklung, doch verlief diese weniger günstig als in den vergleichbaren westlichen Industrienationen. In der Zeit von 1950 bis 1979 stieg das Bruttosozialprodukt jährlich pro Kopf in Großbritannien zwar durchschnittlich um 2,25 Prozent, das Wachstum blieb aber deutlich hinter dem Anstieg in vielen anderen Ländern zurück. Diese hatten in der gleichen Zeit etwa doppelt so hohe Wachstumsraten aufzuweisen (Frankreich: 4,0 Prozent; Italien: 4,4 Prozent; Bundesrepublik Deutschland: 4,75 Prozent; Japan sogar 5,5 Prozent<sup>1</sup>). Hierdurch verringerte sich der Anteil Großbritanniens am Weltindustrie-

export erheblich: Betrug dieser im Jahre 1950 noch fast ein Viertel (24,6 Prozent), so lag der Anteil im Jahre 1973 schon unter einem Zehntel (9,1 Prozent). Ebenso blieben die britischen Pro-Kopf-Einkommen hinter der durchschnittlichen Einkommensentwicklung in den anderen westlichen Industrieländern zurück, während die Inflationsraten in Großbritannien höher waren<sup>2</sup>). Lediglich bei der registrierten Arbeitslosigkeit hielten sich die britischen Ergebnisse auf dem Niveau der anderen Länder.

Diese Entwicklung wird als nachteilige Folge einer Stop-and-Go-Politik angesehen, deren Zielsetzung der Aufrechterhaltung des Pfund-Wechselkurses und der Vollbeschäftigung höchste Priorität einräumte. Bei einem nachlassenden Wirtschafts-

<sup>1</sup>) Vgl. Andreas Busch, Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien. Vorgeschichte, Problem diagnose, Ziele und Ergebnisse des „Thatcherismus“, Frankfurt am Main u. a. 1989, S. 31f.

<sup>2</sup>) Vgl. Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt-New York 1972, S. 97ff.

wachstum und steigenden Arbeitslosenzahlen sorgte die britische Fiskalpolitik – unterstützt von der Geldpolitik – zunächst für eine Nachfrageexpansion, als deren Folge Lohn- und Preisanstiege ebenso zu verzeichnen waren wie Importüberschüsse; die Leistungsbilanz verschlechterte sich. Um den Wechselkurs des Pfundes zu stabilisieren und weitere spekulative Kapitalabflüsse zu vermeiden, wurde der wirtschaftliche Aufschwung früher gebremst als dies binnenwirtschaftlich notwendig gewesen wäre; den Unternehmen sollten auf diese Weise höhere Erträge zugestanden werden, damit sie zu ähnlich hohen Investitionen veranlaßt würden wie in den Vergleichsländern, die auch erheblich höhere Steigerungen der Arbeitsproduktivität aufzuweisen hatten. Nachteilige Folgen einer Wirtschaftsbremmung für die Arbeitslosenquote wurden dann wieder durch eine Nachfrageausweitung des Staates aufzuhalten versucht.

Solange nicht die Sonderstellung des britischen Pfundes oder das Vollbeschäftigungsprimat aufgegeben werden sollte, blieb für eine wirtschaftspolitische Strategie nur die Möglichkeit, nach Wegen zu suchen, um kollektive Aktionen zur Durchsetzung von Lohnforderungen so zu steuern, daß ihre inflationäre Wirkung gebremst wurde. Therapiemöglichkeiten für eine als „britische Krankheit“ gebrandmarkte, vergleichsweise ungünstige wirtschaftliche Entwicklung Großbritanniens erblickte man zunehmend auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen und der Einkommenspolitik. In den sechziger und siebziger Jahren unternahm sowohl von der Labour Party als auch von den Konservativen geführte Regierungen Versuche einer Steuerung der Arbeitsbeziehungen und ihrer Auswirkungen auf die Lohn- und Preispolitik<sup>3)</sup>.

Diese Bemühungen zeigten langfristig keinen Erfolg. Die Versuche, durch arbeitsrechtliche Interventionen in die traditionell voluntaristischen Arbeitsbeziehungen eine „Verantwortlichkeit von Sozialpartnern“ durchzusetzen, scheiterten ebenso wie Maßnahmen zur Durchsetzung einer dauerhaften obligatorischen Einkommens- und Preispolitik. Auch auf der Grundlage neokorporatistischer Ver-

handlungsmuster (Social Contract) konnten und wollten die britischen Gewerkschaften allenfalls kurzfristige Lohnzurückhaltung üben. Schließlich mündeten die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften in eine „Einkommenspolitik gegen die Gewerkschaften“<sup>4)</sup>. Anstatt der Aufforderung der Labour-Regierung Callaghan zu folgen, die Lohnsteigerung auf fünf Prozent zu begrenzen, strebten die Gewerkschaften eine Rückkehr zum „free collective bargaining“ an. Sie setzten ihre Forderungen gegen den Staat als Arbeitgeber unerbittlich durch, indem sie ihn in einem dramatischen „winter of discontent“ durch Streiks im Energiesektor in fast allen Funktionen lahmlegten. Selbst ein wohlmeinender Kritiker befindet rückschauend, die Labour-Regierung sei „... an der Unmöglichkeit gescheitert, unter den gegebenen institutionellen Bedingungen jenes Minimum an Koordination zwischen staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik und gewerkschaftlicher Lohnpolitik dauerhaft zu verwirklichen, ohne das eine so schwierige Ökonomie wie die britische nicht erfolgreich durch die Krise der siebziger Jahre gesteuert werden konnte“<sup>5)</sup>.

Dieses offenkundige Scheitern hatte aber nicht nur einen Regierungswechsel zur Folge, sondern gab der neu gewählten konservativen Regierung unter Margaret Thatcher auch die Legitimation, Grundüberzeugungen britischer Wirtschafts- und Sozialpolitik in Frage zu stellen, die auf der Grundlage eines Nachkriegskonsensus der maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen bisher nicht zur Disposition gestanden hatten<sup>6)</sup>. Die wirtschaftspolitischen Steuerungsdefizite erlaubten die Frage, ob an der Zielsetzung der Vollbeschäftigung und der wohlfahrtsstaatlichen Politik weiterhin festgehalten werden sollte und ob der Staat überhaupt weiterhin in die Wirtschaft intervenieren sollte, sei es als Arbeitgeber öffentlicher Unternehmen, sei es mit dem Ziel, wirtschaftliches Wachstum durch die Höhe der Staatsausgaben zu beschleunigen bzw. zu verlangsamen. Im intermediären Bereich der wirtschaftlichen Interessengruppen schien ein Strukturwandel unausweichlich, sollten nicht weiterhin wirtschaftlicher und sozialer Wandel blockiert werden.

<sup>3)</sup> Vgl. Wolfgang-Ulrich Prigge, Metallindustrielle Arbeitgeberverbände in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987, S. 75 ff.

<sup>4)</sup> F. W. Scharpf (Anm. 2), S. 113.

<sup>5)</sup> Ebd., S. 117.

<sup>6)</sup> Vgl. Dennis Kavanagh, Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?, Oxford u. a. 1987, S. 26 ff.

## II. Maßnahmen der Thatcher-Regierung

### 1. Die Geld- und Finanzpolitik

Die Regierung Thatcher setzte sich zunächst die Lösung der wirtschaftlichen Probleme Großbritanniens zur Aufgabe. Sie bediente sich hierbei nicht grundsätzlich neuer Instrumente, sondern bündelte verschiedene wirtschaftspolitische Normierungen zu einer Politikkonzeption, die sie rigoros und dauerhaft durchzusetzen beanspruchte<sup>7)</sup>. Im Einklang mit der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption wurden auch sozialpolitische Maßnahmen ergriffen. Die Regierung Thatcher folgte einem monetaristischen Ansatz. Hiernach galt es vor allem, die Inflation zu bekämpfen, die als das Ergebnis überhöhter Staatsausgaben und überhöhter, mit gewerkschaftlicher Macht durchgesetzter Lohnforderung angesehen wurde. Dementsprechend unterbreitete die Thatcher-Regierung zu Beginn eine mittelfristige Finanzplanung (Medium Term Financial Strategy, MTFS) mit dem Ziel, das Wachstum der Geldmenge und die Nettokreditaufnahme des öffentlichen Haushalts drastisch zu begrenzen. Die Rigorosität und Ausschließlichkeit, mit der die Regierung Thatcher Wirtschaftspolitik mit dem Instrument der Geldmengensteuerung betrieb, wichen allerdings in den späteren Jahren der Regierungszeit einer nachgiebigeren Haltung, die vor allem darauf zurückzuführen war, daß die angepeilten Ziele lediglich zweimal (Haushaltsjahr 1982/83 und 1983/84) erreicht wurden, nachdem sie gegenüber den ersten beiden Haushaltsjahren erheblich nach oben korrigiert worden waren.

In der Kritik der staatlichen Geldmengensteuerung wird demzufolge darauf hingewiesen, daß eine Reduktion von Wirtschaftspolitik auf Geldmengenpolitik nicht möglich sei. Um geldpolitische Steuerungsmaßnahmen durchsetzen zu können, hätte es flankierender Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen (insbesondere im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Zentralbank) bedurft, zu denen sich die Regierung aber nicht bereitfinden konnte. Auch in bezug auf die finanzpolitischen Zielsetzungen kann von einer durchgängigen Ausgabenbegrenzung nicht die Rede sein. Eine restriktive Entwicklung des Staatshaushalts durchgehalten zu haben, wird der Regierung Thatcher insgesamt nur bis zum Haushaltsjahr 1981/82 zugebilligt; in der Zeit danach war ein deutlicher Expansionskurs festzustellen.

Eine nach Bereichen aufgegliederte Analyse der Ausgabenentwicklung bis zum Jahre 1985 ergibt, daß die Ausgaben in Komplexen, in denen sie zurückgehen sollten (Landwirtschaft, Erziehungsbereich, Beschäftigungspolitik), wuchsen und die Ausgaben für Felder, denen die Regierung schon ein Wachstum zugebilligt hatte, noch stärker stiegen als vorgesehen (Verteidigung, Innere Sicherheit, Soziale Sicherung). Beträchtliche Ausgabenkürzungen konnten vor allem für das Wohnungswesen durchgesetzt werden<sup>8)</sup>. Die staatlichen Ausgaben beliefen sich 1979/80 noch auf 44 Prozent des Bruttosozialprodukts, 1990 konnten sie immerhin auf 39,5 Prozent begrenzt werden<sup>9)</sup>. Möglichkeiten der Ausgabenkürzung ohne eine stärkere Verschuldung des öffentlichen Haushalts eröffneten sich für die Regierung Thatcher vor allem dadurch, daß die Ölpreise nach ihrem Amtsantritt stark angestiegen waren und die Erdöl- und Erdgaseinnahmen die Staatskasse erheblich aufbesserten. Hinzu kamen Einnahmen, die aus der Privatisierung staatlicher Unternehmen resultierten.

Immerhin kann bei aller Kritik an der inkonsistenten Mittelwahl nicht übersehen werden, daß es der Regierung Thatcher zunächst gelang, ihr wirtschaftspolitisches Hauptziel zu erreichen, nämlich die Inflationsrate deutlich zu senken. 1979 hatte diese noch 13,4 Prozent betragen. Nach einem vorübergehenden Anstieg im Jahre 1980 (auf 18 Prozent) sank die Inflationsrate rapide und konnte von 1983 bis 1986 unter dem durchschnittlichen Niveau der übrigen OECD-Länder gehalten werden (1986: 3,4 Prozent). Danach ist allerdings wieder ein Anstieg der Inflationsrate zu verzeichnen (1989: 4,2 Prozent)<sup>10)</sup>.

Die Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts stiegen nach einem vorübergehenden starken Abfall zu Beginn der achtziger Jahre kontinuierlich an, um 1987 4,5 Prozent zu erreichen. Auffällig sind die starken Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen. Während der Bank- und Finanzbereich hohe Wachstumsraten erlebte, schrumpfte der Bereich des verarbeitenden Gewerbes – eine Entwicklung, die als „Deindustrialisierung“ apostrophiert wurde. Hieraus ergab sich, daß Großbritannien 1983 erstmals im Bereich des verarbeitenden

<sup>8)</sup> Vgl. A. Busch (Anm. 1), S. 78.

<sup>9)</sup> Vgl. The Economist vom 24. November 1990, S. 25.

<sup>10)</sup> Vgl. Andreas Busch, An „Economic Miracle“? Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Thatcher, in: Roland Sturm (Hrsg.), Thatcherismus – Eine Bilanz nach zehn Jahren, Bochum 1990, S. 147.

<sup>7)</sup> Vgl. für das Beispiel der Geldmengensteuerung: Peter Ridell, The Thatcher Government, Oxford 1985 (revised edition), S. 59.

den Gewerbes ein Handelsbilanzdefizit aufwies. Auch die Leistungsbilanz verschlechterte sich in den letzten Jahren: Sie wies 1988 ein Defizit von 14,9 Mrd. Pfund, 1989 sogar von 22 Mrd. auf<sup>11)</sup>.

Die Ausgabenkürzungen und der Strukturwandel der gewerblichen Wirtschaft sind für den hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit mit verantwortlich zu machen. 1979 waren 5,3 Prozent arbeitslos gemeldet. Im Jahre 1985 hatte sich der Anteil auf 13,5 Prozent erhöht. Ohne Änderungen in den statistischen Grundlagen der Erfassung von Arbeitslosigkeit wäre der Anstieg noch höher ausgefallen (15,3 Prozent). Erst danach verringerte sich die Arbeitslosigkeit<sup>12)</sup>.

## 2. Die Privatisierungspolitik

Der Verkauf öffentlicher Unternehmen gehörte ebenfalls zum Kernbereich der thatcheristischen Wirtschaftspolitik. Er wurde konsequent verwirklicht und soll zielstrebig fortgesetzt werden. Die Bedeutung der im Staatseigentum befindlichen Firmen für die Gesamtwirtschaft war in Großbritannien sehr hoch, seitdem die Labour-Regierung unter Attlee (1945–1951) umfangreiche Nationalisierungen durchgesetzt hatte. Vor dem Amtsantritt der ersten Thatcher-Regierung (1979) wurden von den verstaatlichten Unternehmen 11,5 Prozent des Bruttosozialprodukts erwirtschaftet und etwa 1,5 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt. In den Wirtschaftsbereichen Energie, Transport, Kommunikation sowie Eisen und Stahl dominierten nationalisierte Unternehmen<sup>13)</sup>. Die Regierung verkaufte unter anderem die Staatsanteile von BP, die Mehrheit von British Aerospace, Sealink, British Gas, Jaguar und Telecom sowie die British Steel Corporation. Im Jahre 1990 waren 50 Großunternehmen bereits verkauft oder in absehbarer Zeit zum Verkauf vorgesehen, dies sind über zwei Drittel des vormals staatlichen Kapitaleigentums<sup>14)</sup>. Mit diesen Verkäufen verbunden war ein erheblicher Transfer von Arbeitsplätzen aus dem öffentlichen Sektor (bis 1986 bereits 400 000).

Kritiker dieser Maßnahmen weisen zunächst darauf hin, daß bis zum Amtsantritt der Thatcher-Regierung die Akzeptanz einer „mixed economy“ zu den Inhalten des oben erwähnten Nachkriegskonsenses gehörte. Auch die Regierung Thatcher

hat ihre Privatisierungspolitik zunächst ohne grundsätzliche konzeptionelle Legitimation vorsichtig eingeführt. Sie hat ihren Stellenwert innerhalb ihrer Politikkonzeption erst erhöht, nachdem deutlich geworden war, welchen haushaltspolitischen Nutzen sie aus der Verwirklichung von Privatisierungsplänen tatsächlich ziehen konnte.

Zu den offiziellen Zielsetzungen, die mit der Privatisierungspolitik nunmehr verbunden wurden, gehörten eine Zunahme des wirtschaftlichen Wettbewerbs durch den Abbau staatlicher Monopolpositionen sowie die Erwartung, daß eine Entstaatlichung mit einer Entbürokratisierung der Entscheidungsabläufe verbunden werden könne und den Unternehmensleitungen erweiterte Handlungsspielräume zugebilligt würden. Diese sollten sich in einer stärkeren Wettbewerbsorientierung und anschließenden Effizienzsteigerungen auswirken. Hinzu kam die Leitidee, daß gesellschaftliches Eigentum nicht mit staatlichem Eigentum und Verfügungsgewalt gleichzusetzen sei, sondern vielmehr „public ownership“ nur durch „ownership by the people“, also durch eine mit Privatisierung verbundene breite Streuung des Aktienbesitzes verwirklicht werden könne. Von einem „people's capital market“ wurde erwartet, daß er zugleich in der Lage sei, die Einstellungen von Lohnempfängern in der Weise zu verändern, daß diese – soweit sie Kapitaleigentum ihres Unternehmens erworben haben – am Aufbau einer „Unternehmenskultur“ interessiert seien und antagonistische Konfliktlinien zwischen Kapital und Arbeit überbrückt werden könnten.

Die überaus hohe Nachfrage nach den Aktien der aus dem Staatseigentum abzugebenen Unternehmen führte zunächst zu einer erheblichen Verbreiterung des Aktienbesitzes in der Bevölkerung (von 7 Prozent im Jahre 1979 auf 20 Prozent im Jahre 1988). Umstritten ist allerdings, ob diese breite Streuung von Dauer ist oder ob nicht ein erheblicher Teil der Kleinanleger eher daran interessiert ist, die erworbenen Anteile baldmöglichst mit Gewinn weiterzuverkaufen. Die aus den Verkäufen erzielten Erlöse könnten dann zwar dazu geführt haben, das Wahlverhalten im Sinne der konservativen Partei zu beeinflussen, doch würde die erhöhte Konsumfähigkeit nicht dazu beitragen können, eine auf Eigentumsrechten basierende Identifikation mit dem Unternehmen zu erleichtern.

Unbestritten ist, daß die Durchführung und Ausweitung des Privatisierungsprogramms vor allem mit seiner Bedeutung für den Staatshaushalt zu erklären ist. Einschränkungen bei der Geldmengenerweiterung und der Höhe der Kreditaufnahme

11) Vgl. ebd., S. 149.

12) Vgl. Labour Research Department (Hrsg.), Fact Service vom 17. Januar 1991, S. 14.

13) Vgl. Heidrun Abromeit, Veränderung ohne Reform. Die britische Privatisierungspolitik (1979–1985), in: Politische Vierteljahresschrift, 27 (1986), S. 273.

14) Vgl. The Economist vom 22. November 1990, S. 19.

wären sicherlich noch schwerer gefallen, wenn nicht aus den Privatisierungen in der Zeit von 1979 bis 1988 Einnahmen in Höhe von 22,87 Mrd. Pfund hätten erzielt werden können<sup>15)</sup>.

### 3. Steuerpolitik

Die aus der Privatisierungspolitik erzielten Einnahmen verschafften den Thatcher-Regierungen auch eine steuerpolitische Manövriermasse, mit der sie die offensichtlich erwünschten Umverteilungseffekte erzielen konnte. Im Haushaltsjahr 1979/80 wurden die vorgeblich leistungsfeindliche steuerliche Progression erheblich abgeflacht und zusätzliche steuerliche Freibeträge gewährt<sup>16)</sup>. Die Senkung der Steuersätze begünstigte die verschiedenen Einkommensgruppen in unterschiedlicher Höhe: Während der Spitzensteuersatz von 83 Prozent auf 40 Prozent gesenkt wurde, verminderte sich der Eingangsteuersatz lediglich von 33 Prozent auf 25 Prozent. Hinzu kamen Erhöhungen der Mehrwert- und Verbrauchssteuern, die auch in den darauffolgenden Haushaltsjahren – flankiert von Senkungen der Einkommens- und Körperschaftssteuern – durchgesetzt wurden. Die Mehrwertsteuer wurde verdoppelt und damit der einzelne Konsument einkommensunabhängig erheblich belastet.

### 4. Wohnungspolitik

Die wirtschafts- und sozialpolitischen Funktionen der Wohnungspolitik unter Margaret Thatcher ähneln denjenigen der Privatisierungspolitik öffentlicher Unternehmen, insofern auch hier angestrebt wird, „den pragmatischen Topos der Haushaltskonsolidierung mit dem Topos der Entstaatlichung und Entbürokratisierung von gesellschaftlichen Lebenswelten“<sup>17)</sup> zu verbinden. Hinzu kommt, daß im Bereich Wohnungswesen erhebliche Einsparungen angestrebt und tatsächlich auch erreicht wurden. Verbunden wurde diese Zielsetzung mit dem Vorsatz, den privaten Wohnungsmarkt zu Lasten der Kommunen erheblich aufzuwerten und den Bau von Eigenheimen stark

zu fördern. Tatsächlich fiel der öffentliche, d. h. kommunale Wohnungsbestand (public rented) von 32,2 Prozent im Jahre 1979 auf 23 Prozent im Jahre 1988, während sich der Anteil des Eigenheimsektors (owner occupied) von 54,5 Prozent im Jahre 1979 auf 67 Prozent im Jahre 1988 erhöhte. Der kommunale Wohnungsneubau wurde in der Zeit von 1979 bis 1987 um 66 Prozent reduziert<sup>18)</sup>.

Auf der anderen Seite hat die konservative Regierung eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung ergriffen. Flankiert von gesetzlichen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung der Modernisierung reparaturbedürftiger Wohnungen stand das im Housing Act von 1980 verankerte Recht von Mietern kommunaler (Sozial-)Wohnungen zum Erwerb der von ihnen bewohnten Wohnungen im Mittelpunkt der konservativen Wohnungspolitik. Die Individuen sollten durch Eigentumserwerb am Erhalt und an der Pflege ihres Besitzes verstärkt interessiert werden und zu einer Eigenverantwortlichkeit finden, die ihnen auch eine selbstbestimmte Mitwirkung in einer demokratischen Gesellschaft ermöglichte.

Der private Erwerb kommunaler Sozialwohnungen wurde mit beträchtlichen Preisnachlässen gefördert. So konnten Mieter, die mindestens drei Jahre in einer kommunalen Wohnung gelebt hatten, die von ihnen bewohnte Wohnung mit einem Preisnachlaß von 33 Prozent erwerben. Dem Kaufrecht wurden Erleichterungen für die Hypothekenaufnahme und -zahlungen an die Seite gestellt, um den Wohnungserwerb auch dann finanzieren zu können, wenn auf dem freien Markt kein Darlehen gewährt würde. Je nach Einkommenssituation können diese Darlehen den gesamten Kaufpreis abdecken. Die Akzeptanz dieser Regelungen wird allein schon dadurch ersichtlich, daß inzwischen über eine Million kommunaler Wohnungen von Privatleuten erworben wurden. Die höchsten Verkaufszahlen wurden in den Jahren 1983 und 1984 erreicht; seitdem ist die Anzahl der verkauften Wohnungen rückläufig.

Allerdings lassen sich Anzeichen für eine Polarisierung auf dem Wohnungsmarkt dadurch erkennen, daß ein wachsender Anteil der neuen Wohnungseigentümer nicht mehr in der Lage ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, sobald Arbeitslosigkeit oder familiäre Probleme auftreten. Erhöht wird diese Schwierigkeit dadurch, daß die Hochzinspolitik zur Stabilisierung des Pfund-Kurses kostensteigernd wirkt.

<sup>15)</sup> Vgl. Roland Popp, Die Wohnungspolitik in der Ära Thatcher. Strategien, Konzepte und Auswirkungen der Privatisierung des britischen Wohnungswesens, in: R. Sturm (Anm. 10), S. 224.

<sup>16)</sup> Vgl. Gerd Wolf, Wechselseitige Beeinflussung von gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und öffentlichem Haushalt. Ein Vergleich der Erfahrungen aus den Jahren 1970 bis 1985 im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1986, S. 38 ff.

<sup>17)</sup> R. Popp (Anm. 15), S. 224; s. a. Paul N. Balchin, Housing Policy: An Introduction, Beckenham, Kent 1985, S. 6 ff.

<sup>18)</sup> Vgl. P. N. Balchin (Anm. 17), S. 207; R. Popp (Anm. 15), S. 226 ff. Für die folgenden Angaben vgl. ebd., S. 229–235.

Eine Förderung des privaten Wohnungsmarkts versprach sich die konservative Regierung auch durch eine geänderte Mietpreispolitik. Den Bestimmungen des Housing Acts folgend sollten alle Mietwohnungen, die noch der Mietpreiskontrolle unterlagen, in ein Wohnwertmietensystem überführt werden, das eine Anhebung des Mietzinses für den Fall ermöglichte, daß die Wohnung modernisiert wurde (fair rents-system), anstatt nur davon abhängig zu sein, wieviel Jahre seit der Aufnahme der Mietpreisbindung vergangen sind. Allerdings haben diese Anreize bisher kaum dazu geführt, daß die private Bautätigkeit belebt wurde, da die hohen Zinssätze eine Investition im Wohnungssektor bisher nicht rentabel erscheinen ließen.

Infolge des erheblichen Rückgangs in der kommunalen Bautätigkeit werden Dysfunktionen der konservativen Wohnungspolitik insbesondere durch erhebliche Lücken in der Wohnungsversorgung deutlich, die vor allem diejenigen benachteiligen, welche nach den Kriterien für die Wohnungsvergabe keine Priorität genießen. Dies betrifft insbesondere alleinstehende Personen. Demzufolge hat die Obdachlosigkeit erheblich zugenommen; für 1986 werden die Kosten der Unterbringung mit 380 Mio. Pfund angegeben, wobei allerdings nur die Hälfte der Antragsteller und nur ein Fünftel der durch kompetente Schätzungen (Department of Environment) als obdachlos eingestuften Personen eine entsprechende Unterbringungsmöglichkeit erhalten. Immerhin erscheint die auf dem Gebiet der Wohnungspolitik erreichte haushaltspolitische Konsolidierung in einem anderen Licht, wenn man diese Folgekosten der Wohnungspolitik mitbeachtet.

## 5. Gesundheitspolitik

Der partei- und schichtenübergreifende Nachkriegskonsensus der britischen Politik enthielt einen „welfare consensus“, auf dessen Grundlage ein Gesundheitsdienst (National Health Service, NHS) ausgebaut wurde, der nicht den Mechanismen eines Versicherungsprinzips verpflichtet war. Der NHS wurde staatlich verwaltet, aus Steuergeldern finanziert und bot einen vom individuellen Einkommen unabhängigen gleichen und ungehinderten Zugang zur medizinischen Versorgung. Trotz dieser egalitären Struktur vermittelten die konzeptionellen Aussagen der konservativen Regierung Thatcher bei ihrer Regierungsübernahme nicht den Eindruck, daß einschneidende Eingriffe in den Gesundheitsdienst geplant waren. Auch läßt die Entwicklung staatlicher Ausgaben während der gesamten Zeit der Regierung Thatcher

erkennen, daß der NHS im Unterschied zum Wohnungsbau zu den bevorzugten Ausgabenbereichen gehörte, für den in fast allen Haushaltsjahren reale Ausgabenzuwächse zu verzeichnen sind<sup>19)</sup>.

Dennoch wurde auch der NHS Gegenstand von Veränderungsabsichten der Regierung Thatcher. Diesen lag zunächst die Überzeugung zugrunde, daß eine Förderung des privaten Gesundheitssektors dem einzelnen Konsumenten medizinischer Leistungen mehr Wahlmöglichkeiten einräumen und insgesamt zu einem besseren Leistungsangebot führen würde. Allerdings dürften sich die privaten Gesundheitsausgaben bis zum Jahre 1987 nicht mehr als verdoppelt haben und bei etwa neun Prozent der Kosten für den NHS liegen<sup>20)</sup>. Es wird angenommen, daß dieser Anteil nicht mehr erheblich gesteigert werden konnte, weil die privaten Versicherungen durch Veränderungen in ihrer Mitgliederstruktur zu Prämienanhebungen gezwungen worden waren, die die Attraktivität des privaten Versicherungsschutzes gemindert hätten<sup>21)</sup>. Der Anteil der von den konservativen Regierungen durchgesetzten Selbstbeteiligung der Patienten veränderte sich von zwei Prozent der Gesamtfinanzierung des NHS auf drei Prozent im Jahre 1988 und wird insgesamt als eher geringfügig eingestuft<sup>22)</sup>.

Von größerer Bedeutung für einen auf konservative Politik zurückführbaren Wandel in der Gesundheitspolitik sind Initiativen, mit denen eine Effizienzerhöhung des NHS angestrebt wurde, ohne die Grundstrukturen der Gesundheitsversorgung ändern zu müssen. Eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben erfolgte zunächst auf dem Wege der

<sup>19)</sup> Vgl. Marian Döhler, Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Networks und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1990, S. 230. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß in Großbritannien ein wesentlich geringerer Anteil des Bruttosozialprodukts für Gesundheitsaufgaben aufgewendet wird als in anderen OECD-Staaten (Großbritannien im Jahre 1980: 5,8 Prozent; Bundesrepublik Deutschland 1985: 8,5 Prozent). Döhler spricht im Zusammenhang mit diesen Angaben zwar von einem günstigen Kosten-Leistungs-Verhältnis, betont aber auch, daß kostspielige Diagnose- und Therapiemethoden in Großbritannien „sehr viel selektiver“ zur Anwendung kämen; Marian Döhler, Der National Health Service in der Ära Thatcher, in: R. Sturm (Anm. 10), S. 202.

<sup>20)</sup> Vgl. M. Döhler, Gesundheitspolitik (Anm. 19), S. 242.

<sup>21)</sup> Diese Veränderungen in der Mitgliederstruktur werden auf die Zunahme von betrieblichen Gruppenversicherungen zurückgeführt, durch die vor allem gewerbliche Arbeitnehmer mit höherem Krankheitsrisiko zu Versicherungsmitgliedern wurden; vgl. ebd., S. 244.

<sup>22)</sup> Vgl. Roland Petchey, Health, in: Pete Alcock/Phil Lee (Hrsg.), Into the Third Term: Thatcherism and the Future of Welfare, Sheffield City Polytechnik 1988, S. 21f.

Vergabe von Verträgen zur Durchführung von Reinigungs-, Wäscherei- und anderen weniger qualifizierten Diensten an Private (contracting out), sofern diese sich als billiger erweisen sollten (competitive tendering). Auch die Auswirkungen dieser Maßnahme hielten sich in Grenzen (20 Prozent der Hilfsdienste), wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die Vertragsvergabe an Private zum Teil nur deshalb abgewehrt werden konnte, weil diese durch noch günstigere Angebote innerhalb des NHS unterboten wurden (in-house-tendering).

Veränderungen innerhalb der Gesundheitspolitik sollten auch durch die Implementation privatwirtschaftlicher Managementtechniken zur Wirtschaftlichkeits- und Leistungskontrolle erreicht werden, die ebenfalls zu einer Kostentransparenz und -kontrolle beitragen sollten und den Einfluß der Verwaltung gegenüber den im Gesundheitswesen agierenden Berufsgruppen stärkten. Hinzu kamen Formen des (kostengünstigeren) Einkaufens privat angebotener Sach- und Dienstleistungen in das gesundheitspolitische Leistungsangebot (buying in), mit dem Ziel, die Grenzen zwischen privatem und öffentlichem Sektor noch durchlässiger zu machen und zu einer „mixed economy of welfare“ zu gelangen. Einer umfassenden Gesamtbewertung des gesundheitspolitischen Wandels in der Zeit der konservativen Regierungen der achtziger Jahre zufolge sind allerdings die bereits vollzogenen Veränderungen in der Struktur der Leistungserstellung und des Leistungsangebots von geringerer Bedeutung als die insgesamt erreichte erhöhte Aufnahmebereitschaft für privatorientierte gesundheitspolitische Handlungsweisen.

## 6. Soziale Sicherung

Die auf den Bereich der sozialen Sicherung zielenden Maßnahmen der Thatcher-Regierungen weisen Ähnlichkeiten zu den gesundheitspolitischen Maßnahmen auf. Stärker noch als gegenüber dem vom NHS unterbreiteten Leistungsangebot war allerdings der offizielle Konsensus über die Berechtigung und Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen von einem alltäglichen Unbehagen über finanzielle Fehlzuweisungen begleitet, die die konservativen Interventionen in den Bereich der sozialen Sicherung eher zu legitimieren in der Lage waren als die Kritik an einem oftmals restriktiven und egalitären gesundheitspolitischen Leistungsangebot<sup>23</sup>). Hinzu kam, daß die Art und

Weise des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsangebots einer konservativen Ideologiekritik unterzogen wurde, die im Verlauf der Regierungszeit immer deutlichere Konturen annahm<sup>24</sup>). Den wohlfahrtsstaatlichen Leistungsstrukturen wurde vorgeworfen, einer „benefit dependency culture“ Vorschub zu leisten, die die Leistungsempfänger abhängig machte und lediglich den Einflußbereich einer Armutslobby unberufener Interessenvertreter erweiterte. Im Gegensatz dazu war angesagt, den staatlichen Aufwand zu minimieren, außerstaatliche Anbieter zu stärken und so zu einem insgesamt kostengünstigeren Leistungsangebot zu gelangen, das dem einzelnen zu einer stärkeren Unabhängigkeit verhelfen sollte (active citizenship).

Die staatliche soziale Sicherung wurde in Großbritannien traditionell als Volksversicherung verstanden, die auf der Grundlage einheitlicher, einkommensunabhängiger Beitragssätze gleiche Leistungen gewährte<sup>25</sup>). Allerdings konnte diese Grundsicherung ihrer Aufgabe, allein das Existenzminimum zu gewährleisten, immer weniger gerecht werden<sup>26</sup>). Zusätzliche Leistungen mußten hinzukommen. Diese konnten von verschiedenen Trägern zur Verfügung gestellt werden (Staat, Betrieb und private Haushalte). Eine noch unter der Labour-Regierung zustandegekommene Gesetzgebung aus dem Jahre 1975 bestimmte, daß neben der Grundrente eine einkommensabhängige staatliche Zusatzrente (State Earnings-Related Pensions Scheme, SERPS) gewährt wurde. Die Bereitstellung von Zusatzrenten konnte aber von einem betrieblichen Altersrentensystem übernommen werden, sofern letzteres gleiche Leistungen gewährte (auch in diesem Zusammenhang wird von einem contracting out gesprochen.)

Die Intention der konservativen Regierung Thatcher bestand darin, die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in ihrer Höhe und in ihrem Umfang zu senken bzw. in jedem Fall stärker von einem bestehenden und nachgewiesenen Bedarf (means-

<sup>24</sup>) Vgl. Pete Alcock, The end of the line for social security: The Thatcherite restructuring of welfare, in: Critical Social Policy, 10 (1990) 3, S. 88 ff.

<sup>25</sup>) Vgl. Bernd Schulte, Soziale Grundsicherung – Ausländische Regelungsmuster und Lösungsansätze, in: Georg Vobruba (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung, Frankfurt am Main 1990, S. 127 ff.

<sup>26</sup>) Ein ständig wachsender Anteil der Bevölkerung war auf zusätzliche bedarfsabhängige Sozialleistungen angewiesen, weil die beitragsbezogene Grundsicherung nicht das Existenzminimum gewährleistete. Bis heute bezieht ein Drittel derjenigen, die eine Sozialversicherungsrente erhalten, ergänzende Fürsorgeleistungen, vgl. ebd., S. 132.

<sup>23</sup>) Vgl. Peter Golding/Sue Middleton, Images of Welfare. Press and Public Attitudes to Poverty, Oxford 1982, S. 77 ff.

tested) abhängig zu machen. Neben einer solchen selektiven Sozialpolitik sollte der Anreiz vergrößert werden, außerstaatliche Leistungssysteme im Rahmen der sozialen Sicherung zum Zuge kommen zu lassen. Ferner sollte das Beitragssystem in der Weise umgestaltet werden, daß hiermit eine beschäftigungspolitisch wirksame Senkung der Lohnnebenkosten im Bereich der unteren Einkommensgruppen erreicht wurde. Tatsächlich haben die konservativen Regierungen einkommensbezogene Zuschläge zum Krankengeld und zum Arbeitslosengeld abgeschafft und einkommensunabhängige Leistungen auf einer bestimmten Höhe festgeschrieben, ohne die Preissteigerungen zu berücksichtigen. Weiterhin wurde im Social Security Act von 1986 ein System der Alterssicherung normiert, das die Bedingungen für die betriebliche und private zusätzliche Altersversorgung durch finanzielle Anreize verbessert. Die aus der staatlichen Grundrente und den jeweiligen Zusatzleistungen zusammengesetzten Einkommensbestandteile sollen nach dem Ausbau dieses Rentensystems im Jahre 1988 etwa die Hälfte des früheren Erwerbseinkommens erreichen und damit den Anspruch auf Fürsorgeleistungen begrenzen helfen.

Eine beschäftigungswirksame Senkung der Beiträge unterer Lohngruppen zur Sozialversicherung soll durch eine 1985 in Kraft getretene Neugestaltung des Beitragssystems erfolgen<sup>27)</sup>.

Die Kritik an den sozialpolitischen Maßnahmen der konservativen Regierung betont einmal, daß letztere anstelle einer aktiven Beschäftigungspolitik offensichtlich allenfalls dadurch zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen bereit sei, daß sie durch die Senkung der Sozialleistungen die Bereitschaft zur Aufnahme niedrig entlohnter Tätigkeiten steigern wolle. Zum anderen werden Zweifel an der kostensenkenden Wirkung der selektiven Sozialpolitik geäußert, weil die Ansprüche auf die Zahlung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen bisher nur von einem Teil der Anspruchsberechtigten überhaupt geltend gemacht worden seien.

## 7. Kollektive Arbeitsbeziehungen

Die kollektiven Arbeitsbeziehungen stellten aus verschiedenen Gründen ein besonderes Bewährungsfeld der konservativen Politik der achtziger Jahre dar. Einmal war die Erfahrung des Scheiterns staatlicher Interventionen in den Bereich der Arbeitsbeziehungen vor allem mit der erfolgrei-

chen Blockade der im Industrial Relations Act 1971 unter der konservativen Regierung Heath erlassenen Rechtsnormen verbunden. Die neue konservative Regierung stand in diesem Politikfeld unter einem besonderen Erfolgszwang. Vor allem aber mußte eine monetaristische Wirtschaftspolitik versuchen, den nicht-marktkonformen Einfluß der Gewerkschaften auf die Lohnkostensteigerungen erheblich zu vermindern. Wenngleich Interventionen in die Arbeitsbeziehungen im Rahmen der konservativen Politik also Priorität genossen, gelang es den konservativen Regierungen, die Steuerung der kollektiven Arbeitsbeziehungen vorsichtig zu dosieren und die Erfolgchancen nicht durch überhastetes Vorgehen zu verschlechtern.

Die kollektiven Arbeitsbeziehungen sind erheblich verändert worden: Die Thatcher-Regierungen normierten eine Dekollektivierung der Arbeitsbeziehungen, indem sie gewerkschaftliches Handeln bei der Mitgliederrekrutierung, bei der Besetzung von Führungspositionen, bei Arbeitskampfhandlungen sowie bei der Unterstützung politischer Parteien an die ausdrückliche und nachweisbare Zustimmung der Mitglieder band und die Gewerkschaften auf ihre Koalitionsfunktion im Wirtschaftsbereich festlegte. Den Gewerkschaften wurde es also verwehrt, an der politischen Entscheidungsfindung maßgeblich mitzuwirken oder diese zu blockieren<sup>28)</sup>. Zu den Geltungsbedingungen dieser Interventionen in die kollektiven Arbeitsbeziehungen gehören die durch die Arbeitslosigkeit in der verarbeitenden Industrie bedingte Schwächung der Gewerkschaften ebenso wie die Tatsache, daß die Regierung mit einem Teil ihrer Normierungen und offiziellen Normierungsabsichten („to give the unions back to their members“) dem Selbstverständnis einzelner Gewerkschaften entsprach, die die gesetzlich verordneten Strukturen bereits vorher verwirklicht hatten und infolge ihres Funktionsverständnisses von gewerkschaftlicher Politik nicht zu einem prinzipiellen Widerstand gegen die Gesetzgebung einer konservativen Regierung bereit waren<sup>29)</sup>. Insofern leisteten die Gewerkschaften keinen geschlossenen Widerstand gegen die Arbeitsrechtsgesetzgebung der konservativen Regierungen, sondern paßten sich ihr ebenso wie die Labour-Party im Laufe der Zeit teilweise an.

<sup>28)</sup> Vgl. Wolfgang-Ulrich Prigge, Zur Transformation voluntaristischer Traditionsmuster in den britischen Arbeitsbeziehungen, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 8 (1987) 2, S. 253 ff.

<sup>29)</sup> So vor allem die nach heftigen innergewerkschaftlichen Kontroversen aus dem gewerkschaftlichen Dachverband ausgeschlossene Gewerkschaft EETPU.

<sup>27)</sup> Vgl. ebd., S. 134 ff.



### III. Strukturveränderungen der britischen Gesellschaft

Bilanzierungen und Beurteilungen der Politik der konservativen Regierungen unter der Leitung von Margaret Thatcher unterscheiden sich erheblich. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß seit dem Ende dieser Regierungszeit erst einige Monate vergangen sind und noch nicht abschbar ist, welche dauerhaften positiven oder negativen Wirkungen ihrer Politik zugeschrieben werden können. Die Meinungsverschiedenheiten ergeben sich auch nicht ausschließlich aus den politischen Standorten der Kommentatoren oder der unterschiedlichen Gewichtung einzelner Politikfelder. Die Schwierigkeit der Beurteilung liegt u. a. darin, daß einzelne ihrer Maßnahmen ambivalente Folgen haben, die Aussagen darüber, ob und inwieweit sich ein „Erfolg“ thatcheristischer Politik eingestellt hat oder einstellen wird, erheblich erschweren. Hier soll nun zunächst auf einige Wandlungstendenzen der britischen Gesellschaft hingewiesen werden.

Die gegenwärtigen Beurteilungen der Politik der Thatcher-Regierungen werden unter dem Eindruck einer erneuten wirtschaftlichen Rezession in Großbritannien abgegeben, bei der allerdings unklar ist, wie lange sie andauern und wie sie überwunden wird. Die Kritiker der konservativen Wirtschaftspolitik können allerdings darauf hinweisen, daß die Inflationsrate am Ende der Regierungszeit Margaret Thatchers etwa gleich hoch war wie zu Beginn (10,9 Prozent bzw. 10,3 Prozent), obwohl die Inflationsbekämpfung ein vorrangiges Ziel ihrer Politik war und vor allem die Unterordnung der anderen Ziele, insbesondere die Aufgabe des Vollbeschäftigungspostulats, der britischen Bevölkerung enorme Opfer abverlangte<sup>30</sup>). Auch die auf wirtschaftliches Wachstum sowie die Begrenzung der Staatsausgaben und des Lohnanstiegs gerichteten Zielsetzungen können zur Zeit nicht als erreicht gelten. Hinzu kommt, daß die Arbeitslosigkeit steigt und jetzt höher ist als zum Zeitpunkt des Amtsantritts der ersten von Margaret Thatcher gebildeten Regierung.

Es stellt sich die Frage, ob die Thatcher-Regierungen die Veränderungen der Sozialstruktur und die Verschlechterungen der Lebensbedingungen eines Teils der Bevölkerung tatsächlich dadurch legitimieren konnten, daß diese Veränderungen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zur Verwirklichung verhalfen. Ist eine solche Priorität von Wirt-

schaftspolitik gegenüber Sozialpolitik aber nicht vorhanden, bleiben zudem wirtschaftspolitische Erfolge aus, obwohl Sozialstrukturen einschneidend verändert wurden, schließt sich die weitere Frage an, ob nicht die wirtschaftspolitische Zielsetzung der Gesellschaftspolitik lediglich als Vorwand diene.

Die Strukturveränderungen in der britischen Gesellschaft bestehen einmal in dem erfolgreichen Abbau von Formen kollektiver Interessenvertretung im Bereich der Arbeitsbeziehungen. Fraglich ist allerdings auch in diesem Fall, ob hiermit wirtschaftspolitischen Zielsetzungen tatsächlich entsprochen wurde oder ob die erreichte Dekollektivierung nicht ein sozialpolitischer Selbstzweck war. Der Strukturwandel in den Arbeitsbeziehungen hat vielleicht dazu geführt, daß der technologische und organisatorische Wandel der britischen Wirtschaft nicht länger blockiert wurde, er hat allerdings bis heute nicht verhindern können, daß Gewerkschaften hohe Lohnabschlüsse (1990 um mehr als 10 Prozent) erzielen konnten, die weitere Preissteigerungen induzierten. Die Kommentatoren rätseln, ob hierfür weiterhin ein erheblicher Mangel an qualifizierten Arbeitskräften vorrangig verantwortlich zu machen ist, oder ob nicht gar davon auszugehen ist, daß nunmehr demokratisch legitimierte Gewerkschaften den Interessen der von ihnen vertretenen Erwerbstätigen sogar noch wirksamer nachgehen können als dies vor den von Thatcher veranlaßten Änderungen der Gewerkschaftsgesetzgebung der Fall war<sup>31</sup>).

Weitere Strukturveränderungen der britischen Gesellschaft in der Zeit der Thatcher-Regierungen haben sich insbesondere als Folge von steuer- und wohlfahrtspolitischen Maßnahmen einstellen können. Eine Analyse der Verteilung der Haushaltseinkommen in Großbritannien ergibt, daß der Anteil desjenigen Fünftels der Einkommensbezieher am Gesamteinkommen, das über die höchsten Einkünfte verfügt, von 34,4 Prozent im Jahre 1979 auf 39,1 Prozent im Jahre 1987 anstieg, während der Anteil aller anderen Haushaltseinkommen am gesamten Nettoeinkommen fiel, das Haushaltseinkommen desjenigen Fünftels der Einkommensbezieher mit dem niedrigsten Nettoeinkommen sogar von 10,1 Prozent im Jahre 1979 auf 8,9 Prozent im Jahre 1987<sup>32</sup>).

<sup>31</sup>) Vgl. *The Economist* vom 27. Oktober 1990 und vom 24. November 1990.

<sup>32</sup>) Vgl. Labour Research Department (Hrsg.), *Fact Service* vom 17. Januar 1991.

<sup>30</sup>) Vgl. *Conservative Policy Flops*, in: *Labour Research*, 80 (1991), S. 7f.; *The Thatcher Record*, in: *The Economist* vom 24. November 1990, S. 19–26.

Dramatischer noch erscheinen Hinweise auf Ergebnisse von Umverteilungsmaßnahmen, die einerseits große Teile der Bevölkerung unter oder in die Nähe der Armutsgrenze brachten, andererseits aber mittlere und obere Einkommensgruppen erhebliche Einkommenssteigerungen erzielen ließen<sup>33</sup>). Hiernach erhöhte sich der Anteil derjenigen, die staatliche Fürsorgeleistungen (supplementary benefits) in Anspruch nehmen mußten, in der Zeit von 1979 bis 1984 um 77 Prozent. Der Anteil derjenigen, die anspruchsberechtigt waren, diese Hilfe aber nicht in Anspruch nahmen, stieg im gleichen Zeitraum um mehr als ein Drittel. Auf der anderen Seite verdoppelten sich die aus Dividenden verdienten Einkommen im Verlauf der achtziger Jahre. Die Unterstützung der Regierung bei Privatisierungs- und Wohnungsbaumaßnahmen hat die Einkommens- und Vermögenssituation der mittleren Einkommensgruppen erheblich verbessert (sofern ihre Mitglieder in der Lage sind, die steigenden Hypothekenzinsen aufzubringen<sup>34</sup>)).

In seiner Auseinandersetzung mit den konzeptionellen Grundlagen der thatcheristischen Sozialpolitik verdeutlicht der britische Sozialpolitiker Pete Alcock, daß Dekollektivierung und Entstaatlichung sowie Umerziehung zur Eigenverantwortlichkeit als Leitbilder thatcheristischer Politik an-

gesehen werden können, ohne daß es unbedingt einer zusätzlichen wirtschaftspolitischen Legitimation bedurft hätte<sup>35</sup>). Allerdings stellt sich selbst dann, wenn man den von Thatcher gebildeten Regierungen zubilligt, Eigenverantwortlichkeit stärken zu wollen, um wirtschaftlich vorteilhafte Konkurrenzbedingungen herzustellen und Wettbewerbsvorteile verwirklichen zu helfen, die Frage nach den Folgen thatcheristischer Politik für die gesellschaftliche Integration. Die Vorbehalte gegenüber organisierter Solidarität werden von den dem Thatcherismus zuzuordnenden Denkansätzen bislang lediglich mit Hinweisen auf die positive Funktion individueller Hilfeleistungen und auf Formen „gemeinschaftlicher“ Integration in Familie und Nachbarschaft verbunden. Es wird allerdings nicht erwogen, ob solche aus vorindustriellen Lebenszusammenhängen übernommenen sozialpolitischen Integrationsmodelle mit den Steuerskapazitäten moderner hoch- und nachindustrieller Gesellschaften kompatibel sind. Vor allem bleibt offen, wie die in allen Politikfeldern nachhaltig geförderte Sozialisation einer auf das Selbstinteresse aufbauenden marktorientierten Persönlichkeitsstruktur geeignet sein soll, als Nebenfolge philanthropische Neigungen freizusetzen. Es erscheint jedenfalls zweifelhaft, ob der von Margaret Thatcher wiederholt gegebene Hinweis auf das Vorbild des barmherzigen Samariters strukturbildend sein kann.

<sup>33</sup>) Vgl. Alan Walker/Carol Walker (Hrsg.), *The growing divide. A social audit 1979-1987*, London 1987; Labour Research Department (Hrsg.), *The widening gap. Rich and poor today*, London 1987.

<sup>34</sup>) Vgl. *The Economist* vom 20. Oktober 1990, S. 46.

<sup>35</sup>) Vgl. Pete Alcock, *Social Security*, in: ders./Ph. Lee (Anm. 22), S. 93 ff.

## Britische Außen- und Verteidigungspolitik: Thatcherismus und die Folgen

Rhetorik und Realität, Ideologie und Interesse klaffen in der Außenpolitik oft auseinander. Regierungen bemänteln strategische Rückzüge mit Siegeserklärungen oder verkünden ihr Engagement für den Freihandel, während sie still und heimlich protektionistische Maßnahmen unterstützen. Die britische Außen- und Verteidigungspolitik in den achtziger Jahren bietet ein klassisches Beispiel für die Widersprüche zwischen ideologischen Präferenzen und den Zwängen, die durch innenpolitische Interessen und internationale Entwicklungen auferlegt werden.

Eine Premierministerin, die entschieden „angelsächsisch“ war, gab dennoch ihre Zustimmung zur Einheitlichen Europäischen Akte (der Politischen Union) und stürzte aufgrund ihrer zögerlichen

Haltung hinsichtlich einer vollen Beteiligung am Europäischen Währungssystem. Erklärungen bezüglich einer sich selbst vergewissernden Souveränität wurden begleitet von der Übernahme britischer Unternehmen durch ausländische Firmen, oft mit aktiver Unterstützung durch eine britische Regierung, die japanische Technologie, deutsche und schwedische Managementenerfahrung und arabische Investitionen als unumgänglich für die Wiedererlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erachtete. Die Betonung der eigenen militärischen Stärke ging Hand in Hand mit gemeinschaftlichen Unternehmen bei der Beschaffung von Waffen – mit Deutschland, Italien und Frankreich – und mit wiederholten Versuchen, die Rüstungsausgaben einzuschränken.

### I. Gaullismus und Thatcherismus

Der rhetorisch eindrucksvolle und kompromißlose Stil des französischen Staatspräsidenten General de Gaulle verzögerte und verschleierte in gewissem Maße das französische Einverständnis mit den politischen Folgen der europäischen Integration, doch bewirkte er letztlich keine Umkehrung der der französischen Politik zugrundeliegenden Richtung. In ähnlicher Weise hat etwa zwanzig Jahre später Thatchers Betonung der Unabhängigkeit, des Nationalstolzes und der transatlantischen Solidarität das Image der britischen Außenpolitik, sowohl in Großbritannien als auch im Ausland, stärker verändert als die eigentliche Politik. Nach all den dramatischen Auseinandersetzungen im Europarat und den engen Beziehungen zu Reagan und Gorbatschow war, als Frau Thatcher ihr Amt aufgab, die Außenpolitik des Vereinigten Königreichs viel enger mit den westeuropäischen Nachbarn verbunden als bei ihrem Amtsantritt vor elf Jahren.

Frankreich und Großbritannien haben beide auf schmerzliche Weise ihre Diplomatie, Außenpolitik und ihre Verteidigungsstrategien den durch die wirtschaftliche Schwäche im eigenen Land und das abnehmende internationale Ansehen gesetzten

Grenzen anpassen müssen. In beiden Ländern ist diese Anpassung der in den vierziger Jahren geborenen Generation, die nun in die Spitzenpositionen von Politik, Regierung und Intelligenz aufrückt, viel leichter gefallen als ihrer Elterngeneration, die durch den Zweiten Weltkrieg und die Nachkriegszeit geprägt war. In Paris wie in London sind grundlegende Fragen bezüglich der nationalen Identität aufgekommen, da die politischen Macher die Beziehungen zwischen politischem System, Gesellschaft und Wirtschaft im eigenen Land und bei ihren Nachbarn neu zu definieren versuchten.

Die Schatten der Vergangenheit, der Zusammenhang von nationaler Identität und Außenpolitik, die Hemmnisse, die ererbte Erinnerungen der Annahme neuer Verpflichtungen entgegensetzen, das sind zentrale Themen der deutschen wie der britischen Außen- und Verteidigungspolitik. Der Unterschied liegt in der Art dieser Erinnerungen. Die deutsche Geschichte enthält einige massive Brüche, die es erschweren, erneut eine Führerschaft in der europäischen und der internationalen Politik geltend zu machen. Im Gegensatz dazu enthält die britische Geschichte zu viele Kontinuitäten, die die gesammelte Erinnerung an eine angelsächsische globale Führungsrolle im Zweiten Weltkrieg und

*Übersetzung aus dem Englischen von Ellen Schlootz, Köln.*

an den Aufbau des westlichen internationalen Nachkriegssystems mit älteren Vorstellungen von einem freien England, das einem unfreien Kontinent gegenüberstand, verknüpft<sup>1</sup>).

Jedoch verändern der Generationswechsel und die fortschreitende Integration der britischen Wirtschaft und Gesellschaft in eine umfassendere europäische Region das Umfeld, in dem britische Außenpolitik gemacht wird. Die solidesten Leistungen der Regierung Thatcher – der Einsatz für Deregulierung und für Privatisierung in internationalem Rahmen, die entscheidende Unterstützung der frühen Phase der Europäischen Einigungs-

initiative für 1992 und die vorsichtige Unterstützung einer Annäherung der Reagan-Administration an Gorbatschow – sind von den Partnern Großbritanniens nicht angemessen anerkannt worden. Teils lag dies daran, daß die aggressive Rhetorik der Außenpolitik die im allgemeinen gemäßigte und konstruktive Richtung der in der Praxis verfolgten Politik verschleierte, teils daran, daß es für die anderen Regierungen einfacher war, den Stil und die Rhetorik anzugreifen, anstatt zu akzeptieren, daß ein großer Teil der Kritik der Regierung Thatcher an der westlichen und der westeuropäischen Politik durchaus berechtigt war.

## II. Wirtschaftlicher Niedergang und neues nationales Selbstbewußtsein

Die Parallele zwischen der Strategie de Gaulles und der Thatchers ist im politischen und im Verteidigungsbereich sehr eng, nicht jedoch im wirtschaftlichen. Ein Verständnis für das Gefühl von Versagen und nationalem Niedergang, von dem die britische Politik in den siebziger Jahren durchdrungen war, ist von zentraler Bedeutung, um den Kontext der britischen Außenpolitik im darauffolgenden Jahrzehnt zu verstehen.

Präsident de Gaulle hatte ein Land übernommen, das unter massiver Inflation litt, das nach dem Rückzug aus Indochina den Aufstand in Algerien bekämpfte, im Innern geteilt und von außen bedroht; ein vorrangiges Ziel seiner Außenpolitik war es, den Franzosen wieder ein Gefühl von Stolz und nationalem Selbstbewußtsein zu geben. Die Konservativen in Großbritannien fanden 1979 eine Situation vor, die kaum weniger düster war. Die vorherige konservative Regierung hatte mitten in der Energiekrise von 1973/74 Neuwahlen angesetzt, um der Herausforderung durch den Bergarbeiterstreik zu begegnen, der bereits die Elektrizitätsversorgung beeinträchtigt und der Wirtschaft eine Dreitägeweche aufgezwungen hatte. Sie forderte die Wähler auf zu bestimmen, wer regiert, die gewählte Mehrheit im Parlament oder die Gewerkschaften; und sie verlor<sup>2</sup>). Nach zwei Wahlen innerhalb von sechs Monaten erreichte die Labour Party eine knappe absolute Mehrheit, die sie 1977 wieder verlor; danach schlug sie sich mittels einer

begrenzten Verständigung mit den Liberalen durch. Als Folge der Energiekrise kam es zu einem Anwachsen der Inflation und einer Vergrößerung des britischen Handelsdefizits. Politisch zu schwach, um die gegen die Gewerkschaftsopposition notwendigen harten Maßnahmen zu ergreifen, sah sich Labour schließlich gezwungen, diese Maßnahmen auf Anweisung des Internationalen Währungsfonds durchzuführen. Spaltungen innerhalb der Labour Party in der Frage der Europapolitik behinderten außerdem Initiativen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Die Regierung erzielte weder große Fortschritte bei der Reformierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, in der Großbritannien strukturell benachteiligt war, noch beim Ausbau des Regionalen Entwicklungsfonds, der zum Zeitpunkt des britischen Beitritts eingerichtet worden war, um die ungünstigen Folgen der Gemeinsamen Agrarpolitik teilweise auszugleichen.

In den Jahren 1978/79 litt Großbritannien sowohl unter einem weiteren Anstieg seines Zahlungsbilanzdefizits, als auch unter einer weiteren Erhöhung seines Nettobeitrags zum EG-Haushalt; gleichzeitig führte der Unterhalt der drittgrößten Streitmacht in Deutschland (nach der Bundesrepublik und den USA) und des zweitgrößten Marinebeitrags zur NATO (nach den USA) zu weiteren Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben und zu Problemen bei der Zahlungsbilanz.

Die Stimmung, die die britische Innen- und Außenpolitik Ende der siebziger Jahre umgab, war düster. Sir Nicholas Henderson sprach bei seinem Rücktritt als Botschafter in Paris Anfang 1979 in seiner Abschiedsnote, die der Economist einige Monate später veröffentlichte, von der lähmenden

<sup>1</sup>) Vgl. William Wallace, *Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom*, in: *International Affairs*, (1991) 1.

<sup>2</sup>) Vgl. David Butler/Dennis Kavanagh, *The British General Election of February 1974*, London 1974, Kap. 12.

Wirkung innenpolitischer Unsicherheit und wirtschaftlicher Schwäche auf die britische Diplomatie. „Wir sind“, räumte er ein, „kaum in der gleichen wirtschaftlichen Situation wie Deutschland und Frankreich...“, so daß wir heute nicht nur keine Weltmacht mehr sind, sondern daß wir auch als europäische Macht nicht auf dem ersten Platz stehen.“<sup>3)</sup> Ein im Vorjahr erstellter Bericht über die Repräsentation im Ausland seitens der Regierung (Central Policy Review Staff: Review of Overseas Representation) ging 1978 von der rapiden Verschlechterung der wirtschaftlichen Position Großbritanniens im Vergleich zu anderen Ländern während der vergangenen zwanzig Jahre aus. „In der heutigen Welt werden Macht und Einfluß eines Landes im wesentlichen von seiner wirtschaftlichen Leistung bestimmt. Deshalb hat die Fähigkeit Großbritanniens, das Weltgeschehen zu beeinflussen, zwangsläufig nachgelassen, und diplomatische Aktivitäten und internationale Öffentlichkeitsarbeit sind kaum dazu in der Lage, diese Tatsache zu verschleiern.“<sup>4)</sup>

Die Europäische Gemeinschaft wurde 1979 von der französisch-deutschen Partnerschaft dominiert, personifiziert durch die enge Zusammenarbeit von Bundeskanzler Schmidt und Präsident Giscard d'Estaing. Lord Carrington, der Außenminister der Konservativen, war den kontinental-europäischen Regierungen zwar wohlbekannt. Doch seine Premierministerin, die in der vorherigen konservativen Regierung Bildungsministerin gewesen war, hatte keinerlei Erfahrungen mit dem „Europäischen Club“; und sie wurde bei den ersten Europarat-Sitzungen, an denen sie teilnahm, mit einer gewissen Geringschätzung von Giscard und Schmidt empfangen.

Doch es gab gewichtigere Gründe, das neue nationale Selbstbewußtsein Großbritanniens den europäischen Partnern gegenüber zu zeigen. Schließlich war Großbritannien seit sechs Jahren Mitglied der EG. Während dieser Zeit hatten sich die anderen EG-Regierungen seinen Bemühungen widersetzt, die Haushaltsbestimmungen zu ändern, und sich geweigert, die Ungerechtigkeit in der Position Großbritanniens anzuerkennen, das als einziges Land der Gemeinschaft neben Deutschland beträchtliche Nettobeiträge leistete. So überwies es beispielsweise beträchtliche Summen an Dänemark und die Niederlande, während es gleichzeitig pro Kopf mehr zur gemeinsamen Verteidigung

beitrug als diese beiden reicheren Länder. Schwäche gegenüber den Gewerkschaften und gegenüber Brüssel wurden von der neuen Regierung als gemeinsame Charakteristika sowohl ihrer Labour-Vorgänger als auch der gescheiterten konservativen Regierung von Edward Heath bezeichnet; Entschlossenheit gegenüber beiden sollte das Kennzeichen der neuen Regierung sein.

Schwäche gegenüber der Sowjetunion und den Ländern des Commonwealth wurde ebenfalls als eine gemeinsame Eigenschaft der Regierungen Heath und Wilson/Callaghan bezeichnet. Seit Rhodesiens einseitiger Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1965 waren die Zusammenkünfte der Staatsoberhäupter des Commonwealth immer stärker von Diskussionen über Südafrika geprägt, von der Entschlossenheit anderer Regierungen, Druck auf Großbritannien auszuüben, seine Politik zu ändern und Sanktionen zu verhängen. Trotz einer Reihe von Kompromissen war es nicht gelungen, Großbritanniens Partner zufriedenzustellen. Hier entstand wieder der Eindruck, daß britische Minister – unter dem Druck von anderen Regierungen – Verteidigungspositionen bezogen oder sich geschlagen gaben. Rhetorisch trat das wiedererlangte britische Selbstbewußtsein hier ebenso kraftvoll auf wie im westeuropäischen Kontext. Thatcher legte bei ihrem ersten Treffen mit den Staatsoberhäuptern des Commonwealth Nachweise vor über den (beträchtlichen) Handel, den die indische Regierung und andere Staaten – trotz deren ausdrücklicher Befürwortung von Sanktionen – mit Südafrika trieben, und es folgte eine lebhaftere Diskussion<sup>5)</sup>.

Schwäche gegenüber der Sowjetunion wurde von denen, die Thatcher am nächsten standen, als gemeinsames Versagen nahezu aller britischen Verbündeten gesehen. Das Bemühen der Deutschen und Franzosen um eine Entspannung innerhalb Europas, trotz der sich mehrenden Beweise einer sowjetischen Expansionspolitik außerhalb Europas, wurde gleichgesetzt mit der Naivität der Carter-Administration in ihren Beziehungen zu Moskau und mit den Drehungen und Windungen der Carter-Politik bezüglich der Modernisierung der Nuklearwaffen in Europa. Hier bestanden gemeinsame Ansichten und enge Kontakte zwischen der neuen Rechten in Großbritannien und kritischen Gruppen wie dem Committee on the Present Danger in den USA, von dem viele Mitglieder ihre bisherige Loyalität zur Demokratischen Partei auf-

<sup>3)</sup> Economist vom 2. Juni 1979.

<sup>4)</sup> Cabinet Office, Review of Overseas Representation, London 1978, S. ix.

<sup>5)</sup> Vgl. Dennis Austin, The Commonwealth and Britain, London 1988, S. 28–30.

gaben, um sich für die Wahl Ronald Reagans zum Präsidenten einzusetzen. Die Tendenz, in den USA nach Verbündeten zu suchen, wurde durch das Nichtvorhandensein gleichgesinnter Gruppen in Frankreich und Deutschland verstärkt – in Paris hatte der Perspektivenwechsel bezüglich der sowjetischen „Bedrohung“ erst in den späten siebziger Jahren begonnen. Doch es sei darauf hingewiesen, daß die

Regierung Thatcher gegenüber den Ost-West-Beziehungen bereits lange vor der Wahl Ronald Reagans eine entschiedene Haltung eingenommen hatte, und daß die engen Beziehungen, die sich in den achtziger Jahren zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich entwickelten, weniger ausgeprägt gewesen wären, wenn die Demokraten im November 1980 wieder die Präsidentschaft errungen hätten.

### III. Nationalismus und Liberalismus

#### 1. Die Wirtschaftskonzeption des Thatcherismus

Einen deutlichen Unterschied zwischen dem gaulistischen Ansatz und der Politik Thatchers gab es in der Frage des Wiederaufbaus der nationalen Wirtschaft und der Wiedererlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Für de Gaulle bestand kein Zweifel, daß der französische Staat eine aktive Rolle bei der Förderung des nationalen Wohlstands spielen müsse. Die neue Rechte in Großbritannien dagegen wollte den Staat ganz aus der Wirtschaft heraushalten.

Sowohl die Erfahrung als auch die Ideologie bestärkten sie darin. Die kollektivistischen Elemente der britischen Wirtschaftspolitik in den sechziger und siebziger Jahren hatten die Macht der Gewerkschaften gefestigt und die politische Aufmerksamkeit eher dahin gelenkt, schrumpfende Industriezweige zu unterstützen, anstatt das Wachstum neuer Unternehmen anzuregen. Friedrich von Hayek formulierte seine Kritik am Kollektivismus und am kollektivistischen Staat zum ersten Mal während des Kriegs in Großbritannien, und zwar in seinen Vorlesungen an der London School of Economics, in denen er die Thesen seines Buches *Der Weg zur Knechtschaft* entwickelte. Darin setzt er politische Freiheit mit einem freien Markt und kollektivistisches Wirtschaftsmanagement mit industrieller Kartellierung gleich.

Das einen ähnlichen Kurs vertretende Institute of Economic Affairs wurde 1957 von einer Gruppe von Wirtschaftsliberalen gegründet. Sie waren aus der Liberalen Partei ausgetreten, als die Parteiführung den Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die sie als eine protektionistische und interventionistische Organisation betrachteten, befürwortete. Während der gesamten sechziger Jahre polemisierte das Institut heftig gegen den Trend der Regierungspolitik, wobei es zu dem klassisch-liberalen Ansatz von Adam

Smith zurückkehrte und sich gegen die staatsinterventionistische Nationalökonomie von J. M. Keynes wandte. Der transatlantische Einfluß der wirtschaftsliberalen Chicago School und der Anti-Interventionismus der amerikanischen Rechten waren ebenfalls ein starker Faktor bei der Gestaltung des radikalen Manifests, das die Konservativen in der Opposition zwischen 1974 und 1979 formulierten<sup>6)</sup>.

Somit ist eine historische und logische Verbindung zwischen dem Engagement für die freie Marktwirtschaft und dem Widerstand gegen die europäische Integration zu erkennen. Der Gemeinsame Markt der EG wurde von Wirtschaftsliberalen von Anfang an als ein Versuch betrachtet, die Prinzipien des französischen Dirigismus in einem größeren Rahmen anzuwenden: mit einem protektionistischen Außenzolltarif, einem stark protektionistischen agrarwirtschaftlichen System, der Duldung von Regierungsinterventionen und dem kollektivistischen Stil von Konsultationen und „sozialer Partnerschaft“. Befürworter des Freihandels in Großbritannien, den USA, Kanada und Australien sahen in der EWG den Triumph der Prinzipien Friedrich Lists über die von Adam Smith. In ihrer Begeisterung für die angelsächsische Freihandelsdoktrin versäumten sie aber, der amerikanischen oder australischen Handelspolitik eine ebenso kritische Aufmerksamkeit zu widmen wie der europäischen.

Auf dem europäischen Kontinent gab es keine Einrichtung, die die britischen Volkswirtschaftler mit dem gleichen Respekt betrachteten, den sie Chicago, Harvard oder Stanford zollten. Das transatlantische Netzwerk zwischen Ökonomen, die als Berater von Regierungen und Banken fungierten und gleichzeitig wissenschaftliche Abhandlungen schrieben, hat vielen britischen Ökonomen

<sup>6)</sup> Vgl. Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics*, Oxford 1987, Kap. 4.

zu sehr viel höherem Prestige und Einfluß in Washington verholten, als sie sich in Paris oder Frankfurt hätten erhoffen können, oder als den meisten französischen oder deutschen Ökonomen in Washington gewährt wurde. Die in den Ratschlägen von Volkswirtschaftlern an Regierungen enthaltenen politischen Grundannahmen und Präferenzen sind von diesem Netzwerk geprägt worden.

## 2. Das Fehlen einer internationalen Wirtschaftsstrategie

Einer der bemerkenswertesten Aspekte der britischen Außenpolitik seit 1979 besteht darin, daß die neue Regierung ihre Tätigkeit ohne ein Gespür für Außenwirtschaftspolitik aufnahm. Der volkswirtschaftliche Aufschwung sollte ohne einen Bezug zur Politik anderer Regierungen verfolgt werden: Da freie Märkte besser funktionierten als gelenkte Volkswirtschaften, ging man davon aus, daß der internationale Markt die Veränderungen in der britischen Politik aufnehmen würde. Die Minister waren daher nicht vorbereitet auf den 30-prozentigen Anstieg beim Außenwert des Pfunds, der ein Ergebnis der von ihnen verordneten restriktiven innenpolitischen Maßnahmen und höheren Zinssätze im Jahr 1980 war.

Thatchers erster Handels- und Industrieminister war Sir Keith Joseph, ein sehr engagierter Verfechter einer marktorientierten Strategie. Er hatte eine führende Rolle dabei gespielt, Thatcher nach den Fehlschlägen von 1973/74 von der Richtigkeit dieser Strategie zu überzeugen. Als seine Beamten ihm die Struktur der deutschen Bundes- und Länderzuschüsse an die Industrie und das System von Verwaltungsmaßnahmen, das in Deutschland den öffentlichen Bereich vor Konkurrenz aus dem Ausland schützt, zu erklären versuchten, wollte er ihnen zunächst nicht glauben. Hatten doch deutsche Minister ihm gegenüber oft erklärt, wie sehr sie Marktwirtschaft unterstützen und Protektionismus ablehnten, und er fand es schwierig, das Balancieren zwischen verschiedenen Prinzipien, für das die deutsche Wirtschaftspolitik – ebenso wie die französische, niederländische und japanische – in der Praxis steht, zu verstehen.

So bestand von Anfang an ein grundlegender Widerspruch im außenpolitischen Ansatz der Konservativen. In der Verteidigung, der Diplomatie und den anderen Bereichen traditioneller Außenpolitik, wie zum Beispiel dem Schutz der Staatsgrenzen und der Kontrolle von einreisenden Besuchern und Einwanderern, traten sie für einen starken Staat ein: Sie agierten unabhängig auf der interna-

tionalen Bühne, indem sie Großbritanniens nationale Interessen gegen ausländische Regierungen und deren Bürger energisch verteidigten. In wirtschaftlichen, finanziellen und handelspolitischen Angelegenheiten wollten sie den Staat jedoch soweit wie möglich aus der internationalen Wirtschaft heraushalten. Im Verteidigungsbereich, vor allem bei den Ost-West-Abrüstungsgesprächen, bestanden sie auf harten und multilateralen Verhandlungen und auf strikter Gegenseitigkeit der Zugeständnisse. Im wirtschaftlichen Bereich gaben sie sich zunächst damit zufrieden, einseitig zu handeln, da sie glaubten, daß diejenigen, die nicht darauf eingingen, nur ihrer eigenen Wirtschaft schaden, wenn sie Protektion und Subventionen aufrechterhielten<sup>7)</sup>.

Der Streit mit den anderen Regierungen in der Europäischen Gemeinschaft über den EG-Haushalt und die europäische Agrarpolitik stand verständlicherweise in keinem Widerspruch zu diesem strikten Laissez-faire-Ansatz. Eine Regierung, die es sich zum Ziel gesetzt hatte, die öffentlichen Ausgaben in Großbritannien einzuschränken, protestierte natürlich dagegen, jährlich steigende Summen zu zahlen, um die öffentlichen Ausgaben anderer Regierungen zu stützen; Minister, die Subventionen für die Industrie in Großbritannien ablehnend gegenüberstanden, lehnten erst recht Subventionen für die Landwirtschaft auf dem Kontinent ab.

Das Europäische Währungssystem erschien wie ein weiterer Versuch, das Funktionieren von offenen Märkten durch die schwerfälligen Mechanismen von Regierungsinterventionen zu behindern. Flexible Wechselkurse – so wurde behauptet – würden divergierenden wirtschaftspolitischen Praktiken auf den internationalen Märkten eher die Spannung nehmen als komplizierte Verhandlungen von Regierungen untereinander, um Konvergenz zu fördern und die Steuer- und Finanzpolitik der verschiedenen Länder in den Griff zu bekommen. Auch hierbei hat die Tatsache, daß Amerika eine ähnliche Devisenpolitik verfolgte, den britischen Regierungen – besonders im ersten Erfolgsrausch der Reagan-Administration, später jedoch immer seltener – zusätzliches Vertrauen in die Richtigkeit ihres Ansatzes gegeben.

## 3. Konturen britischer Außenwirtschaftspolitik

Aus den Erfahrungen der Regierung kristallisierte sich jedoch allmählich eine Außenwirtschaftspoli-

<sup>7)</sup> William Wallace/Helen Wallace, Strong State or Weak State in Foreign Policy: the Contradictions of Conservative Liberalism, in: Public Administration, (1990) Spring, S. 83–100.

tik heraus. Eine übermäßig rasche Fluktuation der Wechselkurse führte zu sehr großer Unsicherheit in der britischen Wirtschaft. Deshalb begann die Regierung von 1983 an, ihre Devisenpolitik stärker mit den anderen Regierungen und Zentralbanken abzustimmen. Ende der achtziger Jahre schlossen sich die britischen Minister sogar der Kritik ihrer europäischen Partner an der Laissez-faire-Politik der US-Administration bezüglich der Wechselkurse an. Die Aufhebung von Schranken zur Öffnung von Märkten innerhalb Großbritanniens erwies sich für britische Unternehmer ohne die zusätzlichen Anreize, die offene Exportmärkte böten, als unzureichend.

Während sich die britische Wirtschaft von der starken Rezession der Jahre 1981/82 erholte und das Vertrauen der Regierung auf eine wirtschaftliche Wiederbelebung wuchs, verlagerten sich die Bemühungen um eine Lockerung einschränkender Bestimmungen auf die europäische und die globale Ebene. Die Realisierung des EG-Binnenmarktes wurde zum ersten Mal als vordringliche Priorität der britischen Regierung in bezug auf die EG in dem Dokument „Europe – the Future“ hervorgehoben, das Thatcher beim Gipfeltreffen in Fontainebleau im Juni 1984, wo endlich der Streit um den EG-Haushalt offiziell beigelegt wurde<sup>8)</sup>, an die anderen Staatsoberhäupter verteilte. Beobachter in Brüssel, Bonn und Paris reagierten beunruhigt auf die Berufung von Lord Cockfield, einem der engsten Vertrauten Thatchers im Kabinett, in die Kommission und in den Geschäftsbereich für den Binnenmarkt. Sie befürchteten, daß er die britische „Obstruktionspolitik“ in die Brüsseler Entscheidungsprozesse hineinbringen würde, und sie verstanden die Ernsthaftigkeit des Engagements für Wettbewerb und freie Märkte, das er und seine Kollegen zeigten, nicht.

Die Nichteinmischungspolitik hatte jedoch ihre Grenzen. Als sie entdeckten, wie aktiv manche Regierungen ihre eigenen Firmen bei deren Geschäften mit anderen Regierungen unterstützten, veranlaßte das selbst überzeugte Wirtschaftsliberale dazu, beim Aushandeln von Auslandsverträgen und Inlandsinvestitionen massiv Einfluß zu nehmen. Bei einer Reihe von Besuchen im Mittleren Osten intervenierte Thatcher selbst bei ihren Gastgebern zugunsten von britischen Lieferfirmen, Herstellern von Krankenhauseinrichtungen und Waffenlieferanten. Einmal rief sie sogar persönlich Präsident Reagan an, um (erfolglos) zu versuchen, eine Entscheidung des US-Verteidigungsministe-

riums zugunsten des französischen militärischen Nachrichtensystems „Ptarmigan“ gegen dessen britischen Konkurrenten umzukehren. Sie bemühte sich sehr darum, japanische Investitionen nach Großbritannien zu holen und traf bei verschiedenen Gelegenheiten in London und Tokio mit dem Chef von Nissan zusammen; kurz vor ihrem Rücktritt (am 28. November 1990) forderte sie ihren japanischen Amtskollegen auf, Druck auf die japanischen Banken auszuüben, ihren vollen Anteil an der zusätzlichen Finanzierung, die zur Fertigstellung des Kanaltunnels erforderlich sei, zu übernehmen.

Die britische Offenheit für japanische Investitionen als Teil einer aktiven Außenpolitik gegenüber Japan gehörte zu den Punkten, die britische Minister während der letzten Jahre von ihren europäischen Partnern trennten. Französische, italienische und in geringerem Maße auch deutsche Minister haben Japan stets als eine ausländische wirtschaftliche Bedrohung angesehen, der es sich zu stellen galt, und nicht als eine Chance, die man ausnutzen könnte. Für die britische Regierung, die ein nationalistisches Bemühen, keine ausländischen Investitionen ins Land zu lassen, entschieden als merkantilistisch ablehnte, wurde der Demonstrationseffekt, den japanisches Management und japanische Produktionsweise in Großbritannien darstellten, zu einem Hauptaspekt in ihrer Strategie, die Volkswirtschaft durch marktwirtschaftliche Mittel wiederzubeleben. So nahmen britische Gewerkschaften bei Verhandlungen mit japanischen Unternehmern Bedingungen an, gegen die sie sich seit Generationen gegenüber britischen Firmen gewehrt hatten, und britische Manager fingen an, die Techniken – und die Arbeitszeiten – ihrer neuen japanischen Konkurrenten zu übernehmen.

Wo schwedische, schweizerische, deutsche und amerikanische Firmen das benötigte neue Kapital und die benötigte Technologie einführen konnten, waren sie ebenso willkommen. Doch eine Regierung, die Forderungen als chauvinistisch zurückwies, daß britische Unternehmen vor einer Schweizer Übernahme geschützt werden sollten (zu dem Zeitpunkt, als Nestlé ein Angebot für Rowntree machte, bei dem sich die Regierung dem starken Druck, einzuschreiten, widersetzte), sah keinen Grund, weshalb sie französische, italienische oder deutsche Firmen amerikanischen oder japanischen vorziehen sollte, zumal viele dieser Firmen sich entweder in Staatsbesitz befinden oder subventioniert werden und die nationalen Märkte dort weiterhin nur teilweise für britische Exporte und Dienstleistungen geöffnet sind.

<sup>8)</sup> Nachdruck in: *Journal of Common Market Studies*, (1984) September.



Britische Minister gingen in den achtziger Jahren von dieser einseitigen Politik zu hartem Verhandeln in ihren Beziehungen zu Japan über, und zwar überall da, wo sie spezielle Vorteile für Großbritannien auf dem japanischen Markt und wirksame Möglichkeiten sahen, Druck auszuüben. Die Bank of England zögerte es diskret hinaus, japanischen Finanzhäusern in London volle finanzielle Freizügigkeit im Bankwesen zu gewähren, solange Verhandlungen über den britischen Zugang zur Börse in Tokio im Gange waren; Diskussionen über Finanz- und Versicherungsdienstleistungen wurden auf Minister- und sogar auf Premierministerebene geführt. Arabische Investoren mußten feststellen, daß London nicht in jeder Hinsicht ein vollkommen offener Markt ist. Als die Privatisierung der verbleibenden Regierungsanteile an BP 1987 vom Zusammenbruch der Börsenmärkte überrascht wurde und das Kuwait Investment Office sich als bedeutendster Aktionär herausstellte, führten diskrete Verhandlungen dazu, daß die Kuwaitis die politische Notwendigkeit einsahen, einige ihrer Anteile wieder zu verkaufen.

#### 4. Ökonomische Prinzipien und die Erfordernisse praktischer Politik

Die größte Kluft zwischen Prinzip und Praxis bestand seit Mitte der achtziger Jahre in der Frage der Beziehung zwischen dem Pfund und dem Europäischen Währungssystem. Das Prinzip – geprägt durch das politische Mißtrauen vieler rechtsgerichteter Volkswirtschaftler gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, dem französischen und italienischen Kollektivismus und der deutschen Ambivalenz in bezug auf offene Märkte – verlangte ein ständiges Schwanken der Wechselkurse, wobei man annahm, daß die Märkte dem Pfund erlauben würden, seine „realistische“ Höhe zu finden. Die Praxis – verstärkt durch die zunehmende Integration britischer Produktion und

Dienstleistungen in den europäischen Kontinent im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes – erkannte die wirtschaftlichen und politischen Folgen der Nicht-Mitgliedschaft und den Widerspruch zwischen einem Engagement für offene internationale Märkte und der entschlossenen Verteidigung nationalstaatlicher Souveränität über das eigene Geld.

Wie de Gaulle war die Thatcher-Regierung zu Anfang entschlossen, die „hohe Politik“ der Verteidigung und politischen Diplomatie von der „niederen Politik“ des Handels und der wirtschaftlichen Beziehungen zu trennen. Wie de Gaulle mußte sie feststellen, wie schwer es ist, eine klare Grenze zwischen beiden zu ziehen. Sie stellte ebenfalls fest, daß es trotz ihrer Bemühung, die Regierung aus der Marktpolitik herauszuhalten, Bereiche wirtschaftlicher Aktivität gab, in denen nationaler Stolz und nationale Identität anscheinend doch auf dem Spiel standen. Es war letztlich irrational, daß eine Regierung, die erlaubt hatte, daß alle Autohersteller in Großbritannien unter ausländische Kontrolle fielen, und die soweit gekommen war, ihre Hoffnung auf Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zum großen Teil auf den Erfolg japanischer Firmen in Großbritannien zu stützen, auf der Unabhängigkeit ihrer Währung eisern bestand. Während Thatcher und eine Minderheit innerhalb ihrer Partei sich an die Symbolik des Pfund-Sterling klammerten, erkannte die Mehrheit ihrer Minister die Logik – und die praktischen Vorteile – einer engeren europäischen Zusammenarbeit auf dem Währungsgebiet. In dem Maße, wie sich die Rhetorik der Premierministerin von den realen wirtschaftlichen Interessen entfernte, verlor sie an Einfluß in ihrem Kabinett, um schließlich ihr Amt wegen einer wirtschaftlichen Streitfrage zu verlieren, die zum entscheidenden Test sowohl für die Außen- als auch für die Innenpolitik geworden war.

## IV. Nationale Anpassung und internationale Zwänge

### 1. Großbritanniens internationale Rolle

Der Falkland-Krieg im Jahre 1982, der so viel zum Bild von Großbritanniens Rückkehr als selbstbewußtem Akteur in der internationalen Politik beitrug und – trotz der durch die Rezession in den Jahren 1980/81 ausgelösten massiven Arbeitslosigkeit – die Wiederwahl der Regierung Thatcher sicherstellte, war nicht Neubeginn britischer Außen- und Verteidigungspolitik, sondern ein historischer Zufall. Er wurde großartig inszeniert

von einer Premierministerin, die sich der Lage voll gewachsen zeigte, und großartig geführt von einem kleinen Teil der Streitkräfte des Landes. Er hinterließ den Eindruck, daß Großbritannien mit seiner langanhaltenden Rückzugspolitik aus dem Empire gebrochen hätte. In Wirklichkeit ging dieser Rückzug jedoch weiter. Die Logik, die als erstes die Regierung Macmillan dazu veranlaßt hatte, den Entkolonialisierungsprozeß zu beschleunigen und sich um den Beitritt zur EWG zu bewerben (1962), die dann die erste Regierung Wilson dazu trieb,

ihre Truppen aus dem Gebiet östlich von Suez zurückziehen und einen zweiten Antrag an die Europäischen Gemeinschaften (1967) zu stellen, und die schließlich die Regierung Heath bewog, sich ein drittes Mal, und zwar erfolgreich, zu bewerben (Beitritt zur EG am 22. Januar 1972), hat ihrerseits die Regierung Thatcher immer weiter von Großbritanniens alter transatlantischer und globaler Rolle weggeführt, hin zu einem immer stärkeren europäischen Engagement.

Die Wiederbehauptung der britischen Interessen gegenüber dem Commonwealth begann mit Verhandlungen über eine Beilegung des Konflikts in Rhodesien, bei dem die britischen Konservativen die von Bischof Muzorewa geführte Bewegung gegen die marxistischen und von der Sowjetunion unterstützten Rebellen von Joshua Nkomo und Robert Mugabe stark unterstützten. Trotz ihres ursprünglichen Widerstands ließ sich Thatcher von Lord Carrington überzeugen, Wahlen unter für die rebellierenden Gruppen annehmbaren Bedingungen zuzustimmen; man ging davon aus, daß gemäßigte, Bischof Muzorewa positiv gesonnene Vertreter sehr wahrscheinlich die Sieger wären. Das Ergebnis war ein klarer Sieg für Mugabe; der britischen Regierung blieb nichts anderes übrig, als dieses Ergebnis zu akzeptieren. Thatcher entwickelte später sogar eine relativ freundliche Beziehung zu Mugabe wie auch zu den Präsidenten des erklärtermaßen marxistischen Mosambik<sup>9)</sup>.

Der rechte Flügel der Konservativen verlagerte danach seine Hoffnungen auf Südafrika und drängte auf eine freundlichere Politik dem weißen Regime gegenüber. Doch die britischen Interessen in Schwarzafrika (mit dem der Handel erheblich umfangreicher war als mit Südafrika) strebten in die entgegengesetzte Richtung. Letztlich war dies jedoch eine zu unwichtige Angelegenheit, als daß die britische Regierung Zeit und internationales Prestige darauf verwandt hätte, gleichzeitig jedoch auch ein zu umfassendes Problem, als daß Großbritannien allein in der Lage gewesen wäre, bedeutenden Einfluß auszuüben. Thatcher hatte ihre Hoffnung, bald nach der Wahl von 1987 eine außenpolitische Initiative mit einem Besuch in Südafrika zu starten, deutlich zum Ausdruck gebracht; sie trat jedoch zurück, ohne daß sie dazu Gelegenheit gefunden hätte.

## 2. Öffentliche Ausgaben und Verteidigungspolitik

Die Kürzung der öffentlichen Ausgaben war eines der Hauptziele der Wirtschaftsliberalen. Der Ver-

teidigungsbereich, für den das Vereinigte Königreich während der vergangenen 30 Jahre einen größeren Anteil seines Bruttosozialprodukts ausgegeben hatte als alle anderen Mitglieder der westlichen Allianz (mit Ausnahme der USA und Griechenlands), konnte bei der Suche nach Einsparungsmöglichkeiten nicht gänzlich ausgeklammert bleiben. Als sich der erste Verteidigungsminister der Konservativen (Francis Pym) als zu aufgeschlossen militärischen Interessen gegenüber erwies, ersetzte Thatcher ihn durch John Nott, mit der Auflage, eine komplette Bestandsaufnahme durchzuführen und dabei auch feste Verpflichtungen nicht auszusparen. Die Stützpunkte östlich von Suez waren bereits aufgelöst worden; die Verpflichtung gegenüber Deutschland und der mitteleuropäischen „central front“ wurde als zu wichtig für die politischen Interessen Großbritanniens erachtet – trotz der Argumente einiger „Anti-Europäer“, daß die Deutschen mit französischer Hilfe ganz gut in der Lage sein sollten, sich selbst zu verteidigen. Die Kürzungen mußten deshalb die Marine treffen. Im Winter 1981/82 wurde angekündigt, daß das einzige Schiff, das zum Schutz der Falkland-Inseln eingesetzt war, als notwendige Sparmaßnahme verschrottet werden sollte. Die Argentinier mißdeuteten diese Ankündigung in dem Sinne, daß Großbritannien die Inseln nicht länger zu verteidigen beabsichtigte. Der dadurch ausgelöste Konflikt machte die beabsichtigten Kürzungen im Verteidigungsbereich zunichte und „rettete“ die Flugzeugträger und Fregatten, ohne die der Krieg nicht hätte gewonnen werden können<sup>10)</sup>.

Eine erneute offizielle Revision des Verteidigungsbereichs wurde danach eine politisch unerwünschte Option. Bemühungen um eine Beschränkung der Verteidigungsausgaben wurden jedoch fortgesetzt, insbesondere indem man die Kosten für die Einrichtung und Unterhaltung von eigenständigen und kostspieligen nationalen Produktionsstätten reduzierte. Europäische und amerikanische Partner wurden für größere Waffensysteme und gelegentlich auch für größere Firmen gesucht. Michael Heseltine, der 1983 ins Verteidigungsministerium versetzt worden war, um dort die strengen Managementprinzipien, die er während seiner Zeit im Handels- und Industrieministerium entwickelt hatte, anzuwenden, wurde ein entschlossener Verfechter einer engeren europäischen Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Beschaffung militäri-

<sup>9)</sup> Vgl. Peter Lyon, Britain must learn the real lessons of the Rhodesian example, in: *The Listener* vom 7. August 1986.

<sup>10)</sup> Vgl. Lord Franks, *Falkland Islands Review: report of a committee of Privy Councillors*, London 1983, S. 19; Lawrence Freedman and others, *Falklands Retrospective*, in: *International Affairs*, (1983) Summer.

scher Güter, sowohl aus ökonomischen Erwägungen als auch im Interesse der Politik. Die Weigerung seiner Premierministerin, seine Empfehlung anzunehmen, Westland Helicopters an ein europäisches statt an ein amerikanisches Konsortium zu verkaufen, führte 1986 zu seinem Rücktritt. Dieses Beispiel zeigt deutlich, wie wirtschaftliche Entscheidungen und Verteidigungsbelange unvermeidlich verknüpft waren mit den politischen Präferenzen zwischen Großbritanniens langfristigem Engagement für europäische Zusammenarbeit und den weiterhin bestehenden transatlantischen Bindungen.

Hongkong ist wie die Falkland-Inseln einer der Überreste des Empire, der Großbritannien weiterhin globale Verantwortlichkeiten gibt. Der auf 99 Jahre befristete Pachtvertrag für den größeren Teil der Gebiete wird 1997 auslaufen. Als in der Folge des Falkland-Konflikts die britische Premierministerin Verhandlungen mit Peking über den Übergang von britischer zurück zu chinesischer Herrschaft eröffnete, gab es gewisse Anzeichen dafür, daß die neue Haltung der Stärke auch hierbei deutlich werden würde. Doch die unmittelbare chinesische Mißbilligung einer Pressekonferenz, die Thatcher Ende 1982 bei ihrer Rückkehr von einem Besuch in Peking in Hongkong gab, veranlaßte die britische Regierung, einen anderen Ton anzuschlagen. Das 1984 unterzeichnete Abkommen bedeutete einige erhebliche Konzessionen der Briten im Hinblick auf die Übergangsphase<sup>11)</sup>. Douglas Hurd's Besuch in Hongkong und Peking im April 1991 kennzeichnete lediglich das jüngste Stadium in einem heiklen Prozeß, der sich bis zur endgültigen Übergabe fortsetzen wird, und in dem den britischen Ministern schmerzlich bewußt ist, daß sie aus einer Position der Schwäche mit einer oft unnachgiebigen Gegenpartei verhandeln.

### 3. Großbritannien und die Ost-West-Beziehungen

Die Ost-West-Beziehungen sind jedoch der Bereich, in dem britische Regierungen in den achtziger Jahren die herausragendste Rolle auf der Weltbühne gespielt haben, nämlich zwischen Washington und Moskau. Die neuerliche Betonung einer besonderen Beziehung zwischen London und Washington zu dem Zeitpunkt, als Präsident Reagan sein Amt antrat, war ebenso ein Ausdruck von ideologischer Affinität wie von angelsächsischer Gemeinsamkeit. Die Regierung Thatcher hatte schon seit zweieinhalb Jahren die Prinzipien, zu

denen sich die neue Reagan-Administration bekannte, in die Praxis umgesetzt. Es gab bereits viele persönliche Verbindungen zwischen den Beratern beider Seiten, die durch die Reagan-Administration noch erweitert und vertieft wurden. Der Zufall des Falkland-Krieges, in dem die nachrichtendienstliche und militärische Unterstützung durch die Amerikaner einen wichtigen Beitrag leistete, festigte die Beziehung noch stärker.

Doch die beiden Regierungen befanden sich nicht überall in ideologischem Einklang. Thatcher, die bei ihrem Amtsantritt von den grundsätzlich expansionistischen Zielen des Kommunismus und von der Notwendigkeit überzeugt war, daß der Westen eine stärkere Verteidigung aufrechterhalten müsse, hatte ihre Ansichten zum Zeitpunkt von Reagans Amtsantritt (Januar 1981) nach heftigen Diskussionen innerhalb der Regierung und kaum weniger heftigen Auseinandersetzungen mit anderen westeuropäischen Regierungen etwas modifiziert. Die britische Aufrüstung hatte sich, fast noch ehe die Reagansche begann, bereits verlangsamt. Als die „Krieg der Sterne“-Initiative (SDI) die Phantasie des Weißen Hauses fesselte, bestand Thatcher im Namen der britischen und anderer europäischer Regierungen auf der Einfügung einiger Sicherheitsklauseln bezüglich der Entwicklung dieses Projekts und seines Einsatzes. Kurz vor Breschnews Tod im Jahre 1984 lud die britische Regierung einen seiner wahrscheinlichsten Nachfolger nach London ein. Am Ende eines erfolgreichen Besuchs verkündete die Premierministerin: „Ich mag Mr. Gorbatschow; wir können miteinander Geschäfte machen.“<sup>12)</sup>

Personenbezogene Diplomatie, von einem gut funktionierenden diplomatischen Apparat gestützt, ließ der britischen Regierung unter Margaret Thatcher eine bedeutende Rolle zukommen in dem Bemühen, die amerikanische Haltung gegenüber der Sowjetunion zu mäßigen und zwischen 1985 und 1987 eine Beziehung zwischen Gorbatschows politischer Mannschaft und den westlichen Verbündeten herzustellen. Großbritannien verhielt sich wieder wie eine Weltmacht, anscheinend gestützt durch eine erstaunlich gesunde inländische Wirtschaft, als der Aufschwung in den Jahren 1986/87 einsetzte. Personenbezogene Diplomatie ist jedoch die zerbrechlichste Basis für die Außenpolitik eines Landes. Reagans Amtszeit war zu Ende gegangen, und die ab Januar 1989 amtierende Bush-Administration gab sich große Mühe, zu betonen, daß die Bundesrepublik Deutschland ihr

<sup>11)</sup> Vgl. Hugo Young, *One of Us*, London 1989, S. 395–397.

<sup>12)</sup> Zit. nach ebd., S. 393.

engster und wichtigster europäischer Verbündeter sei, und setzte sich damit von ihrer Vorgängerin ab. Gorbatschow nahm gute Beziehungen zu anderen Regierungen auf und rückte damit die besondere Qualität seiner frühen Beziehungen zu Großbritannien aus dem Zentrum seiner Westpolitik. Dennoch erfreute sich Thatcher persönlich Ende

der achtziger Jahre eines äußerst hohen internationalen Ansehens, was auch den Respekt, mit dem Vertreter anderer Regierungen Repräsentanten der britischen Regierung behandelten, erhöhte. Doch es liegt in der Natur der Dinge, daß ein solches persönliches Prestige nicht ohne weiteres auf den Nachfolger übergeht.

## V. Die Kontinuität der britischen Politik

Im Bereich der Außenpolitik ist die Regierung Major, die Ende 1990 ihr Amt antrat, die natürliche Nachfolgerin der Regierung Thatcher: Sie verfolgt die gleichen langfristigen Interessen, jedoch ohne die verwirrende und mittlerweile kontraproduktive Rhetorik und die nostalgischen Anklagen an die anglo-amerikanische Partnerschaft und den Zweiten Weltkrieg. Ähnlich wie Pompidou nach de Gaulle muß Major darauf bedacht sein, die ideologischen Thatcheristen innerhalb der Konservativen, die sich darum bemühen, den anti-europäischen Geist aufrechtzuerhalten, nicht zu offen zu kränken. Doch wie Pompidou findet auch er bei vielen Pragmatikern innerhalb der Regierungsmannschaft Unterstützung, die die der wirtschaftlichen Integration zugrunde liegende Logik und die Folgen, die das Ende des Kalten Krieges mit sich bringt, erkennen. Die überwältigende Mehrheit in Thatchers Kabinett befürwortete die Eingliederung des Pfunds in die Wechselkursmechanismen des Europäischen Währungssystems. Mit dem Ausscheiden der älteren Generation befindet sich die Konservative Partei nun in den Händen einer Gruppe, für die das europäische Engagement normal und die Beziehung zu den USA wichtig, aber nicht von besonderer Vorrangigkeit ist.

Eine der Regierung Thatcher am meisten entsprechende Hinterlassenschaft wird der Kanaltunnel

sein, dessen Bau die Premierministerin mit der ihr eigenen Energie und dem für sie typischen Vertrauen auf privates Investitionskapital aus Großbritannien, dem europäischen Festland und Japan vorangetrieben hat. Er ist gleichermaßen ein Beweis für die Stärke des Wirtschaftsliberalismus, ein Symbol für Großbritanniens Entschlossenheit, sein Schicksal enger mit dem übrigen Europa zu verknüpfen, und ein Mittel, durch das diese Verknüpfung weiter gestärkt wird.

Eine weitere Hinterlassenschaft wird das Vertrauen in den Einsatz militärischer Gewalt für begrenzte Ziele sein, wie auf den Falklands und dann wieder am Golf bewiesen wurde. Die leichten Verschiebungen in der britischen – und auch der französischen – Diplomatie und Verteidigungspolitik im Verlauf der Kuwait-Krise und ihres irakischen und kurdischen Nachspiels lassen jedoch die Richtung der post-gaullistischen Politik in *beiden* post-imperialen Mächten Westeuropas erkennen: Beide haben ihre unterschiedlichen, zwanghaften Vorstellungen bezüglich der transatlantischen Beziehung verloren, beide fordern ihre westeuropäischen Partner dazu auf, mit ihnen zusammen eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu definieren, die ebenso stark ist, wie die jeweilige nationale Außen- und Verteidigungspolitik, die sie bisher verfolgt haben.

## **Herbert Döring: Präsidialisierung des parlamentarischen Systems? Westminster und Whitehall in der Ära Thatcher**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/91, S. 3-13

Die alte These, in Großbritannien sei die Dominanz der Regierung über das Parlament (Cabinet Government) durch die des nahezu allein regierenden Premierministers (Prime-Ministerial Government) abgelöst und der Premier damit einem direkt gewählten Präsidenten ähnlich geworden, hat durch den Führungsstil Margaret Thatchers neuen Auftrieb erhalten. Doch betrifft diese Einschätzung nur den Arbeitsstil der Premierministerin und nicht die Transformation der Institutionen. Es kam nicht zur Einrichtung einer allein auf die Interessen der Premierministerin abgestellten und mitarbeiterstarken Präsidialbehörde (anstelle des bescheidenen „Prime Minister's Department“). Die Leitidee der kollektiven Verantwortlichkeit des Kabinetts, in welchem die Minister nicht als Gehilfen verstanden werden, sondern zusammen mit dem Premier als kollektiver Akteur auftreten sollen, ist fest in den verhaltensleitenden Traditionen von Parlament und Regierung verankert. Wie oft diese Doktrin auch in skandalumwitterten Fällen umgangen worden sein mag, ihr Bruch wird als illegitim empfunden.

Sollte die Rekrutierung der Minister aus dem Parlament, die in Großbritannien im Gegensatz zum Kabinett eines Präsidenten nach wie vor keine parlamentsfremden Quereinsteiger sein dürfen, nicht bereits kollegiale Verhaltensweisen erzeugen, so steht in beiden Parteien ein formales Verfahren zur Abwahl (genauer: der Nichtverlängerung der „Auftragsautorität“) des Premiers durch die Partei bereit. An ihm scheiterte Thatcher. Durch die Lockerung der Fraktionsdisziplin und den Machtzuwachs der neuen (seit 1979/14), den Ministerien zugeordneten Aufsichtsausschüsse ist nicht etwa eine verstärkt antagonistische Partnerschaft zwischen Parlament und Regierung entstanden. Vielmehr sind die Verhaltenserwartungen des Westminster Modells verstärkt worden: Sie sehen zwingend Raum für kritische Diskussion im Unterhaus vor, ohne die Politik des aus Parlamentariern bestehenden Kabinetts dauerhaft blockieren zu können. Die Einführung der Fernsehübertragungen aus dem Unterhaus bestätigte diese Tendenzen: keine ausschließliche Fokussierung auf die Fragestunden des Premierministers, sondern interessierte Berichterstattung aus den prinzipiell öffentlich tagenden neuen Ausschüssen.

## **André Kaiser: Wahlen und Parteiensystem in der Ära Thatcher**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/91, S. 15-25

Nach dem Krisenjahrzehnt der siebziger Jahre, in dem auch das traditionelle Zweiparteiensystem in Großbritannien deutliche Erosionserscheinungen aufwies, ist die Ära Thatcher durch eine eindrucksvolle Dominanz der Conservative Party gekennzeichnet. Verbirgt sich hinter dieser Entwicklung eine fortgesetzte Auflösung des Parteienduopols von Conservative und Labour Party, eine Neugruppierung der politischen Kräfte zugunsten von Drittparteien oder eine Konsolidierung des Zweiparteiensystems?

Anhand einer Analyse des Wahlverhaltens in den Unterhauswahlen von 1979 bis 1987, der wahlpolitischen Spaltung des Landes in einen von den Conservatives beherrschten Südosten und einen Labour-dominierten Nordwesten und der politisch-gesellschaftlich tief verankerten Wurzeln der Mechanik des Zweiparteiensystems wird gezeigt, daß Konsolidierungstendenzen den Ausgang der achtziger Jahre markieren. Andererseits haben sich verfassungspolitische Konflikte, wie die Legitimationsprobleme des Wahlrechts und die Überzentralisierung des Landes durch die Wahlergebnisse und die Politik der Thatcher-Regierungen weiter verschärft, so daß je nach Ausgang der kommenden Unterhauswahl grundsätzliche Revisionen des britischen Verfassungsgefüges nicht ausgeschlossen werden können. Diese Trends weisen in unterschiedliche Richtungen. Die Weichen in der britischen Politik für die neunziger Jahre sind also noch nicht gestellt.

## **Wolfgang-Ulrich Prigge: Wirtschafts- und Sozialpolitik während der Regierung Thatcher**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/91, S. 27-36

Die von Margaret Thatcher 1979 gebildete Regierung trat mit dem Vorsatz an, eine Wirtschafts- und Sozialpolitik durchzusetzen, die sich erheblich von der ihrer Vorgänger unterschied. Der schichten- und parteiübergreifende Nachkriegskonsensus sollte aufgebrochen werden, weil die im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern erfahrbare Schlechterstellung der britischen Wirtschaft dies ebenso nahelegte wie offensichtliche Steuerungsdefizite in den britischen Arbeitsbeziehungen.

Die von Margaret Thatcher gebildeten Regierungen haben in den verschiedenen Politikfeldern einen wirtschaftlichen und sozialen Wandel bewirkt. Allerdings entsprachen die erreichten Veränderungen nur in einzelnen Politikbereichen den Zielsetzungen; in anderen Politikfeldern wurden die Zielsetzungen nicht erreicht, zum Teil sind sogar gegenläufige Wirkungen zu verzeichnen.

Eine Gesamtbewertung der britischen Wirtschafts- und Sozialpolitik der achtziger Jahre wird noch dadurch erschwert, daß die vormalig als Erfolge betrachteten Ergebnisse durch die aktuelle Wirtschaftsrezession gefährdet sind. Es ist allerdings fraglich, ob die von den Thatcher-Regierungen ergriffenen Maßnahmen tatsächlich vorrangig wirtschaftspolitischen Zielsetzungen dienen. Neuere Interpretationen des Thatcherismus betrachten diesen nicht vorrangig als wirtschaftspolitisches Modell, das auch sozialpolitische Maßnahmen instrumentalisiert, sondern als ein gesellschaftspolitisches Ordnungsmuster, dessen Erfolg sich auch dann einstellen kann, wenn wirtschaftspolitische Zielsetzungen zumindest auf Zeit verfehlt werden. Von besonderer Bedeutung ist es dann, daß individuelle Leistungsbereitschaft und -fähigkeit gefördert und organisierte kollektive Interessenvertretung geschwächt werden. Allerdings kann auch diese Form des Thatcherismus nicht von der Frage entbunden werden, welche Maßnahmen nunmehr die desintegrierenden Folgen sozialer Ungleichheit auszutariieren in der Lage sind.

## **William Wallace: Britische Außen- und Verteidigungspolitik: Thatcherismus und die Folgen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/91, S. 37-46

Die britische Außenpolitik unter der Regierung Thatcher war ebenso wie die französische unter de Gaulle eine Reaktion auf die vorangegangenen Jahre der Schwäche und des abnehmenden weltpolitischen Einflusses. Ihr Stil war deshalb von einem neuen nationalen Selbstbewußtsein bestimmt, um Vertrauen im Innern und Respekt im Ausland wiederherzustellen.

Der deutlichste Unterschied zwischen dem Ansatz der Regierung Thatcher und dem von Präsident de Gaulle bestand in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, ließ doch das britische Bekenntnis zum Wirtschaftsliberalismus wenig Raum für eine staatliche Strategie – außer zur Verteidigung der nationalen Währung. Doch auch hier wurde, wie auf anderen politischen Gebieten, der ursprüngliche ideologische Eifer durch Erfahrung modifiziert, wie das Festhalten am Wirtschaftsliberalismus im Programm für 1992 und die staatliche Unterstützung für britische Firmen und Banken im Ausland belegen.

Mit dem Amtsantritt eines neuen Premierministers hat sich zwar die Rhetorik der britischen Außenpolitik verändert, ihre allgemeine Richtung wird sich jedoch wohl kaum wandeln. Diese war in der Praxis bereits weitaus europäischer als viele ihrer Kritiker zugestehen wollten. Die neue Generation, die nun die britische Außenpolitik bestimmt, wird wahrscheinlich einerseits nationale Interessen energisch verteidigen und auch auf den Einsatz militärischer Gewalt für begrenzte Ziele vertrauen, aber gleichzeitig anerkennen, daß der europäische Kontext nun der hauptsächliche Handlungsraum für die britische Außen- und Verteidigungspolitik ist.