

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Roland Sturm

Die britischen Parteien vor der Wahl

Herbert Döring

Politische Reformen von Thatcher bis Blair:  
Langsamer Abschied vom insularen Sonderweg?

Roger Morgan

Großbritannien und Europa

Stefan Fröhlich

Vom „Prime Ministerial Government“ zur  
„British Presidency“?

Zur Stellung des britischen Regierungschefs  
im internationalen Vergleich

B 18/97

25. April 1997

Roland Sturm, Dr. phil. habil., geb. 1953; o. Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Staatsverschuldung, Opladen 1993; (Hrsg. zus. mit Ch. Jeffery) Federalism, Unification and European Integration, London 1993; Politische Wirtschaftslehre, Opladen 1995; (Hrsg. zus. mit St. Wilks) Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1996; Großbritannien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Opladen 1997<sup>2</sup>.

Herbert Döring, Dr. phil., geb. 1940; Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam; 1977–1983 Hochschullehrer an der University of London (School of Slavonic and East European Studies).

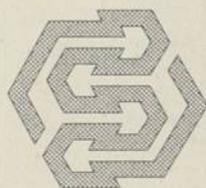
Veröffentlichungen u. a.: Who Are the Social Democrats? A Survey of the Council for Social Democracy, in: Martin Burch/Michael Moran (Hrsg.), British Politics. A Reader, Manchester 1987; Großbritannien: Regierung, Gesellschaft und politische Kultur, Opladen 1993; (Hrsg.) Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt/M. – New York 1995.

Roger Morgan, Ph.D., geb. 1932; zur Zeit Gastprofessor am Seminar für Politische Wissenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn; früher Professor am Europäischen Hochschulinstitut Florenz.

Veröffentlichungen u. a.: The German Social Democrats and the First International, Cambridge 1965; (Hrsg. zus. mit Karl Kaiser) Strukturwandlungen der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik, München – Wien 1970; Washington und Bonn: Deutsch-amerikanische Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg, München 1975 (engl. Ausgabe Oxford 1974); (Hrsg. zus. mit C. Bray) Partners and Rivals in Western Europe, London 1986.

Stefan Fröhlich, Dr. phil. habil., geb. 1958; Studium der Politischen Wissenschaften, Anglistik und Hispanistik in Bonn, Paris und Philadelphia (MA); 1985–1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag; 1989–1994 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaften und Zeitgeschichte der Universität Bonn; 1994–1995 Forschungsstipendiat (Habilitation) des German Marshall Fund of the United States; seit 1994 Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaften der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die USA und die neue Weltordnung, Bonn 1992; Fragen einer institutionellen Gestaltung der internationalen Ordnung aus amerikanischer Sicht, St. Augustin 1996; Geostrategisches Denken in den USA während der Jahrzehnte des Kalten Krieges (i. E.); Zur Theoriediskussion der Internationalen Beziehungen am Beginn einer neuen Epoche (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

## Die britischen Parteien vor der Wahl

„But no one should ever underestimate the resilience or the determination of the British Conservative Party in its pursuit of power.“ (Andrew J. Davies, WE, THE NATION. The Conservative Party and the Pursuit of Power, London 1995, S. 452.

„The Tories would love to be fighting the Labour party of the late 1970s and early 1980s. They are not. . . . the public sees the same old Tory party and a new Labour party.“ (Tony Blair, zitiert nach Philip Stephens, Subtle Differences, in: Financial Times vom 10. 1. 1997, S. 18).

„What makes New Labour unstoppable is that it has turned Tory.“ (The Economist vom 21. 9. 1996, Survey: „The Great Debate“, S. 3).

Selten zuvor herrschte vor einer britischen Parlamentswahl in Meinungsumfragen und Expertenkreisen eine größere Gewißheit über die bevorstehende Abwahl der Regierung als bei der Parlamentswahl von 1997. Der Vorsprung der Labour Party vor den Konservativen hat sich über lange Zeit stabil und auf Rekordniveau gehalten. Nach 18 Jahren konservativer Regierung und sieben Jahren Amtszeit von John Major als britischem Regierungschef stellt sich der Opposition mit der Wahl mehr als die Frage nach dem in einem Zweiparteiensystem eigentlich zu erwartenden Wechsel im Amt des Premierministers<sup>1</sup>. Nach langen Jahren der Machtferne war die Labour Party bereit, nahezu jeden Preis zu bezahlen, solange diese Opferbereitschaft mit dem Wahlsieg belohnt werden sollte. Melodramatisch formuliert, ist diese Wahl eine Schicksalswahl: Sowohl für die Labour Party und ihren Parteiführer Tony Blair, der den Umbau der Partei zum Werbeprodukt „New Labour“ an führender Position mitzuverantworten hat, als auch für den durch innerparteiliche Flügelkämpfe geschwächten konservativen Kandidaten heißt die Alternative Sieg oder vorzeitiges Karriereende.

Aus der Sicht der Wahlberechtigten hat die Sorge beider Parteien um ihre eigene Zukunft zweierlei Konsequenzen: Einerseits scheuen sich die politischen Rivalen, unpopuläre Themen anzusprechen, ja oft überhaupt definitiv und konkret Position zu beziehen (eine auch für die Labour Party überraschende Ausnahme bildete der Vorschlag der Kon-

servativen, die Rentenversicherung vollständig zu privatisieren); andererseits wird das Stilmittel der Diffamierung in einer Weise bedient, die die Toleranzgrenzen der britischen politischen Kultur ausstestet. In erster Linie umkämpft ist das Wählerpotential in der politischen Mitte, dessen Beurteilung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage und Zukunft wahlentscheidend sein kann<sup>2</sup>. Die Tory-Rechte hat ihre wirtschaftspolitischen Ziele in den Regierungszeiten von Margaret Thatcher und John Major erreicht; die Labour-Linke ist geschwächt und nach dem Ausscheiden von Tony Benn aus der Politik weitgehend führungslos und es leid, auf ewig in einer Oppositionspartei agieren zu müssen. Nur die Europafrage stört die Einstimmung des politischen Wettbewerbs auf Varianten des traditionellen britischen Pragmatismus.

Wie lauten die Alternativen, die zur Wahl stehen?

---

### I. Die Konservative Partei

---

John Major führt eine in sich zutiefst zerstrittene Partei in die Wahl, die noch dazu parlamentarisch in eine Minderheitsposition geraten ist. Die Europafrage spaltet Partei, Parlamentsfraktion und Regierung<sup>3</sup>. John Major hatte nach seinem überraschenden Wahlsieg von 1992 gehofft, in der Europapolitik freie Hand zu bekommen. Dies erwies sich aber nicht zuletzt wegen des notwendig werdenden Rückzugs des britischen Pfundes aus dem Europäischen Währungssystem und der Sorgen der Konservativen Abgeordneten angesichts einer Serie von Niederlagen bei Nachwahlen sowie den Kommunal- und Europawahlen als Illusion.

1995 hatte John Major sein Amt als Vorsitzender der Konservativen Partei zur Verfügung gestellt und dann selbst für seine eigene Nachfolge kandidiert. Er behauptete sich im Amte. 218 Parlamentsabgeordnete stimmten für ihn, 22 enthielten

---

2 New Labour versucht, die erfolgreiche Wahlstrategie des amerikanischen Präsidenten und „New Democrat“ Bill Clinton zu imitieren und den Mittelschichten den Eindruck ökonomischer Bedrohung zu vermitteln. Vgl. Stephanie Flanders, The Riddle of the Middle Class, in: Financial Times vom 15. 4. 1996, S. 9.

3 Siehe dazu ausführlicher den Beitrag von Roger Morgan in diesem Heft.

1 Vgl. Roland Sturm, Großbritannien, Opladen 1997<sup>2</sup>.

sich und 89 wählten seinen europaskeptischen früheren Wales-Minister John Redmond. Major hatte seine Kritiker ermahnt, dies sei der Zeitpunkt, entweder gegen ihn aufzustehen oder ein für allemal den Mund zu halten („to put up or shut up“<sup>4</sup>); seine Hoffnung, sein Sieg im Kampf um die Parteiführung werde ihm die europapolitische Meinungsführung in der Konservativen Partei zurückgeben, trog jedoch.

In einer bisher so nicht gekannten Weise wurde in der britischen Innenpolitik die Europafrage mit der nationalen Identität des Landes verbunden, ja sogar als Frage der Abwehr einer deutschen Dominanz über Europa definiert. Dies brachte auch die Labour Party in eine schwierige Position. Selbst im Falle der europäischen Beschlußfassung zum Problem der Bekämpfung des Rinderwahnsinnes argumentierte die Labour Party nicht offensiv mit Gesundheitsargumenten, sondern schloß sich vorsichtig der Verteidigungslinie der Konservativen Partei gegenüber europäischen ‚Zumutungen‘ an. Die europapolitische Linie, die John Major der Partei für den Wahlkampf vorgegeben hat, lautet: kein Rückzug aus der EU und keine vorzeitige Festlegung auf eine Nichtteilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion, denn das würde Großbritanniens Einfluß mindern und frühzeitig alle Optionen für die Zukunft schließen. Im nationalen Interesse gilt es also abzuwarten, wohin sich Europa entwickelt. Gleichzeitig gibt es aber Grenzen für eine Mitarbeit in der EU, die ebenfalls vom nationalen Interesse des Vereinigten Königreiches bestimmt wird: keine weitere Vertiefung der EU, keine Übernahme gesamteuropäischer Sozialstandards (z. B. der Sozialcharta), um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes nicht zu gefährden, und keine Aufgabe des Vetorechtes zugunsten von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der EU.

Das zweite wichtige Wahlkampfthema neben Europa ist aus der Sicht der Tories die wirtschaftliche Zukunft, vor allem die Belastung der Bürger durch Steuern. Die Labour Party hat hier ein Imageproblem. Sie galt immer als diejenige Partei, die ihre Politik der sozialen Versprechungen durch höhere Steuern finanzieren möchte. Die Konservative Partei machte im Wahlkampf 1992 die Steuerpolitik zu dem Hauptangriffsziel bei ihren Attacken gegen Labour<sup>5</sup>. Aus dem Wahlsieg 1992 wurde

die Lehre gezogen, daß Labour in diesem Punkt weiterhin verwundbar sei. Die Konservative Partei beansprucht für sich eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik mit kontrollierter Inflation und sinkenden Arbeitslosenzahlen, auch wenn die Einkommensentwicklung bei der Bevölkerungsmehrheit es erschwert, daß sich der wahlwirksame „feel good factor“ überall einstellt. Im Wahlkampf werden weitere Steuersenkungen, eine strikte Kontrolle der Inflation, niedrige Zinsen und ein Klima, das das Entstehen neuer Arbeitsplätze begünstigt, versprochen (Slogans: „The Enterprise Centre of Europe“, „Opportunity for All“). Um der neugewonnenen Akzeptanz von New Labour im Unternehmenssektor entgegenzuwirken, konzentriert die Konservative Partei ihre Wahlwerbung auf die kleinen und mittleren Unternehmen, die weniger überzeugt von einem echten Wandel in der Labour Party scheinen. Ihnen verspricht der Premierminister steuerliche Begünstigungen und einen Abbau investitionshemmender Vorschriften. Damit nahm er das Thema des Wahlkampfs aus dem Jahre 1992 wieder auf, in dem er neue Chancen für alle versprochen hatte. Mit der Wahl 97 solle „the next stage of the opportunity revolution“ (Major) ermöglicht werden. Auch das Schicksal der königlichen Yacht „Britannia“, die die Geschäftswelt als Werbeträger für das Vereinigte Königreich erhalten sehen will, wurde zum wirtschaftspolitischen Wahlkampfthema. Der hier vorgetragene Patriotismus der Tories sieht sich allerdings mit der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung konfrontiert, der Steuerzahler solle die Baukosten für eine neue Yacht nicht übernehmen<sup>6</sup>.

Das dritte Wahlkampfthema der Tories ist die Verteidigung der britischen Verfassung. Vor allem die Idee einer parlamentarischen Vertretung für Schottland wird als gefährliche, die Einheit Großbritanniens gefährdende politische Verirrung abgelehnt; auch eine Reform des Oberhauses widerspreche der bewährten nationalen Tradition. Gegen ein schottisches Parlament wurde von den Konservativen im Wahlkampf auch erfolgreich das Argument bemüht, dieses würde zur Erledigung seiner Aufgaben zusätzliche Steuern erheben („tartan tax“), was den Bürgern nicht zuzumuten sei. Nordirland, das John Major selbst zu einem wichtigen Thema seiner Amtszeit gemacht hatte, hatte mangels Erfolges der Allparteiengespräche in Nordirland und angesichts des Endes der Waffenruhe der IRA keinen hervorgehobenen Platz im Wahlkampf. Dies schuf allerdings auch kein

4 Sarah Hogg/Jonathan Hill, *Too Close to Call. Power and Politics* – John Major in No. 10, London 1995, S. 270.

5 Die Werbeagentur Saatchi attackierte im Auftrag der Tories den „double whammy“ für Steuern und Preise, den Labour angeblich plante. Vgl. S. Hogg/J. Hill (Anm. 4), S. 198 f. Die Wahlforschung bezweifelte zwar den in letzter Minute wahlentscheidenden Charakter des Themas Steuern, räumte aber ein, daß Labour hier ein Imageproblem hatte. Vgl. An-

thony Heath/Roger Jowell/John Curtice, *Can Labour Win?*, in: dies. (Hrsg.), *Labour's Last Chance? The 1992 Election and Beyond*, Brookfield 1994, S. 292 f.

6 Vgl. James Blitz, *Yacht Saga Stirrs the Westminster Waters*, in: *Financial Times* vom 31. 1. 1997, S. 7.

Problem für die Konservative Partei, denn die Labour Party behielt ihre Linie bei, das Nordirlandproblem nicht zu einem Thema der Parteipolitik zu machen. Mit der Attacke gegen die Verfassungsreformpläne der Labour Party verbindet die Konservative Partei Angriffe auf die Liberalen Demokraten, die als Partner in einer gemeinsamen Verschwörung gegen den Wählerwillen dargestellt werden.

Zentraler Aspekt des Wahlkampfes sowohl der Konservativen als auch der Labour Party war dessen „Personalisierung“. Die Konfrontation von Spitzenkandidaten in britischen Wahlkämpfen ist nicht neu und hat zu der These geführt, britische Premierminister würden in ihren Wahlkämpfen (und nicht nur da) immer stärker wie amerikanische Präsidenten agieren<sup>7</sup>. Dieser Vergleich trifft auf John Major insofern zu, als dieser von sich glaubt, zu wissen, was denn die Volksmeinung ausmache – ganz unabhängig davon, was beispielsweise die Demoskopen sagen<sup>8</sup>. Obwohl er zu Regierungszeiten eher im Team agiert, stellte John Major im Wahlkampf seine ganz persönlichen Qualitäten in den Vordergrund. Er ist der „honest John“, dem die Wähler vertrauen können, bei dem sie wissen, wo sie dran sind. Beim Parteitag der Konservativen wies er darauf hin, daß er aus finanziellen Gründen die Schule bereits mit 16 Jahren habe verlassen müssen und er aus weniger privilegierten Verhältnissen komme als der Labour-Parteichef, er also viel eher als Tony Blair beanspruchen könne, für den „Mann auf der Straße“ zu sprechen.

Die Wahlwerber der Konservativen Partei versuchten frühzeitig den Vorsprung Labours in den Umfragen dadurch zu erschüttern, daß sie die Labour Party als wenig vertrauenserweckend darstellten. „New Labour – new danger“ lautete die Unterschrift zu einem Plakat, das schon 1996 den Labour-Herausforderer Tony Blair mit Zorro-Maske und teuflisch roten Augen karikierte. Zu Beginn des Jahres 1997 startete die Konservative Partei eine Werbekampagne, die nach dem Motto gestaltet wurde, ein Labour-Experiment würde in Tränen enden („it will all end in tears“). Die Plakate zeigten Alltagsszenen mit Bürgern, die rote Tränen vergießen. Stabilität und Sicherheit nach Jahren radikalen Wandels, die nach Majors Meinung die wesentlichen Reformmöglichkeiten ausgeschöpft haben, seien nun für den Bürger das Beste. Das von der Labour Party besetzte Attribut

„new“ verkündet aus der Sicht der Konservativen Partei keinen neuen Aufbruch, sondern ein unverantwortliches Infragestellen des Erreichten, das es zu bewahren gilt.

---

## II. Die Labour Party

---

Zahlreiche Parteireformen haben die Partei immer weiter in die Mitte des politischen Spektrums gerückt. Ideologisch hat sich die Partei von allen Anklängen an den Sozialismus distanziert. Ihr „Godesberg“ vollzog die Partei 1995, als sie auf ihrem Parteitag das Ziel der Verstaatlichung der Wirtschaft<sup>9</sup>, den berühmten Clause 4, aus ihrem Parteistatut strich. Die Partei wurde unter den Parteireformern Neil Kinnock (1983–1992), John Smith (1992–1994) und Tony Blair zu einer Partei der Marktwirtschaft, zu einer europafreundlichen Partei und zu einer Partei der gesellschaftlichen Modernisierung<sup>10</sup>.

Organisatorisch emanzipierte sich die Partei von den Gewerkschaften, als deren politischer Arm sie im Jahre 1900 einmal gegründet worden war. Nicht nur wurde das Gewicht der Gewerkschaften im innerparteilichen Willensbildungsprozeß reduziert und die Finanzierungsbasis der Partei über gewerkschaftliche Zuwendungen hinaus erweitert, die Labour Party hat für die Wahl 1997 auch die Praxis abgeschafft, daß einzelne Gewerkschaften als offizielle Sponsoren einiger Abgeordneter auftreten. Auch programmatisch ist die Labour Party von den Gewerkschaften abgerückt. Sie ist weit davon entfernt, für die Gewerkschaften eine politische Rolle zurückzufordern, etwa in der Form des Verhandlungssystems zwischen den Gewerkschaften und einer Labour-Regierung zur makroökonomischen Steuerung der Wirtschaft, wie es in den siebziger Jahren bestand („social contract“). Die Gewerkschaften können sich auch keine Hoffnung darauf machen, daß eine Labour Regierung mit Tony Blair als Premierminister die gewerkschaftsfeindliche Arbeitsgesetzgebung der Thatcher- und Major-Jahre aufheben würde. Im Januar 1997 wurden sogar Pläne der Labour Party bekannt, die Gewerkschaften zu einer erneuten Urabstimmung während eines Streiks zu zwingen, falls das Management eines Betriebes ein qualitativ neues Angebot in einem Arbeitskampf mache<sup>11</sup>.

9 „Common ownership of the means of production, distribution and exchange.“

10 Vgl. Eric Shaw, *The Labour Party since 1979. Crisis and Transformation*, London – New York 1994.

11 Vgl. John Kampfner, *Labour Party Reopens Ballot Rift with Unions*, in: *Financial Times* vom 22. 1. 1997, S. 7.

7 Vgl. Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993.

8 Der *Economist* schrieb am 11. 1. 1997: „Certainly Mr. Major, who has a quasi-mystical faith in his ability to connect with the British people, has not yet given up.“ (S. 42).

Zu verstehen ist die Position von New Labour gegenüber den Gewerkschaften nur, wenn man den Maßstab der Partei in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik deutlich benennt. Dieser heißt nicht mehr soziale Umverteilung oder soziale Gerechtigkeit, sondern Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie im Zeitalter der Globalisierung. Um dies zu erreichen, kennt New Labour keine Tabus. Auf den Einwand, daß dies doch das Programm der Konservativen Partei sei, antwortet New Labour, das mag in der Tendenz eine richtige Feststellung sein, aber New Labour würde sich viel effizienter und tatkräftiger als die verbrauchten und zerstrittenen Konservativen der Herausforderung der Globalisierung stellen. Tony Blair vergleicht den Parteienwettbewerb in Großbritannien inzwischen mit dem weitgehend unideologischen Machtkampf der Republikaner und der Demokraten in den USA<sup>12</sup>. Da überrascht es nicht mehr, daß er öffentlich eingesteht, Margaret Thatcher als Politikerin zu bewundern, wenn er auch ihre politischen Ziele nicht teile.

Das Image von New Labour, die Unangreifbarkeit des Parteiprogrammes, das Vermeiden von Fehlern und das jugendlich-dynamische Erscheinungsbild von Tony Blair („every mother's favourite son-in-law“), verbessert durch eine neue Frisur, die sein Defizit in der Beliebtheit bei Frauen verringern soll<sup>13</sup>, sind Ausdruck des Bemühens, die Labour Party als Produkt auf dem Öffentlichkeitsmarkt zu ‚verkaufen‘<sup>14</sup>. Schon 1992 hatte Labour einen solchen marketing-orientierten Wahlkampf geführt, und Tony Blair hat sich in seiner Zeit als Parteiführer mit äußerster Disziplin an die Marketingregeln gehalten, wozu auch die Kontrolle der „Geschlossenheit“ seiner Partei gehört. Ganz zentral in diesem ‚Verkaufskonzept‘ für die Labour Party ist das Attribut „new“, das von Parteivertretern so gebraucht wird, als hieße die Partei nicht Labour Party, sondern New Labour.

Grundsätzliche Kontroversen zwischen New Labour und den Konservativen gibt es wenige. Tony Blair – der Pressekonferenzen vor der Staatsflagge gibt – verspricht, das Positive, das die Konservativen erreicht haben, zu erhalten. Beide Parteien konzentrieren sich auf Themen, bei denen es eine grundsätzliche Zustimmung der Wähler gibt,

12 „I want a situation more like the Democrats and the Republicans in the US. People don't even question for a single moment that the Democrats are a pro-business party. They should not be asking the question about New Labour.“

13 Vgl. George Parker, Blair Takes Hair Advice to Woo Votes, in: Financial Times vom 6. 11. 1996, S. 8.

14 Vgl. Peter Mandelsohn/Roger Liddle, The Blair Revolution. Can New Labour Deliver?, Glasgow 1996; Tony Blair, New Britain. My Vision of a Young Country, London 1996.

und spielen solche Themen herunter, die Segmente der Wählerschaft verärgern könnten.

In der Wirtschaftspolitik wird Tony Blair aufgrund der negativen Erfahrungen mit dem Wahlkampf 1992 nicht müde zu betonen, daß die Labour Party für den einzelnen Bürger die Steuerlast nicht erhöhen will. Im Wahlkampf verpflichtete sich die Partei, in den nächsten fünf Jahren (also während einer gesamten Amtsperiode) die bestehenden Eingangs- und Spitzensteuersätze unangetastet zu lassen und ihre Ausgabenpolitik mindestens die nächsten zwei Jahre nach einem Regierungswechsel innerhalb des Rahmens zu halten, den die Regierung Major in ihrer Ausgabenplanung vorgegeben hat. Besteuert sollen allenfalls die übergroßen Gewinne werden, die sich die privaten Versorgungsmonopole im Bereich Wasser, Strom oder Gas durch eine unpopuläre Hochpreispolitik gesichert haben. Die geschätzten Einnahmen aus diesen „windfall profits“ von zehn Milliarden Pfund sollen dem Bildungssektor zugute kommen. In der Bildung und Ausbildung sieht New Labour (wie auch die Konservativen) das wichtigste Feld für Investitionen, um die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit Großbritanniens auch in Zukunft zu sichern. Großbritannien müsse, so Blair auf dem Labour Parteitag 1996, zur „Supermacht“ auf dem Gebiet der beruflichen Bildung werden. Für jedes Kind müsse es einen Zugang zu einem Computer geben. Im Januar 1997 versprach Blair den Wählern eine Schulreform, die so radikal ausfallen soll, wie die Anti-Gewerkschaftspolitik der Tories nach 1979. Ein umfassendes Erziehungsgesetz soll die erste Gesetzesinitiative der Labour Party sein. Es würde die Größe der Eingangsklassen verringern, Hausaufgaben standardisieren, einen Vertragszustand zwischen Schulen und Eltern herstellen und Alphabetisierungsziele setzen. Im Hochschulbereich ist u. a. an rückzahlbare Darlehen für Studenten gedacht, die im späteren Beruf fällig werden.

Eine gewisse Zeit schien das hohe Auflagenziffern erreichende Pamphlet von Will Hutton die Phantasie der Labour Party zu beflügeln<sup>15</sup>. Die nun durch und durch prokapitalistische New Labour Party legt Wert darauf, einen anderen als den anglo-amerikanischen „shareholder“-Kapitalismus zu wollen, in dem die Gier der (oft ausländischen) Akteure nach kurzfristigen Dividenden die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten von Industriebetrieben zerstört und sie im Extremfall zugrunde richtet oder sie zur Beute von Übernahmen von

15 Vgl. Will Hutton, The State We're In, London 1996 (zuerst 1995). Hutton setzte sich für einen sozialen Kapitalismus kontinentaleuropäischer Prägung ein, der die Auswüchse an Profitgier und sozialer Kälte des britischen Kapitalismus korrigieren sollte.

Fremdfirmen macht. Statt dessen preist die Partei die kontinentaleuropäische Variante des „stakeholder“-Kapitalismus, der seinen Erfolg den mit den Firmenzielen verbundenen Hausbanken, den am Firmenschicksal durch Mitbestimmung interessierten Arbeitnehmern und durch eigene Kapitalbeteiligung eingebundenen Firmeneigentümern verdankt. In diese Richtung solle eine Effizienzverbesserung der britischen Wirtschaft weisen. Das Thema „Einbinden“ in das gemeinsame Interesse statt „Ausgrenzen“ zugunsten weniger wurde von Blair oft auch im kommunitaristischen Sinne der Gemeinwohlsicherung erweitert. In Interviews hat er aber klargemacht, daß die Durchsetzung eines „stakeholder“-Kapitalismus nicht Aufgabe einer künftigen Labour-Regierung sei, sondern auf kulturellem Wandel und der besseren Einsicht der industriellen Interessen beruhe<sup>16</sup>.

Ein weiteres wirtschaftspolitisches Anliegen der Labour Party ist die Einführung eines Mindestlohnes. Die Partei hat aber vermieden, hier konkrete Zahlen oder Schwellenwerte zu nennen<sup>17</sup>. Dies ist der einzige „korrigierende“ Eingriff in die Marktkräfte, der im Gedankengut von New Labour verblieben ist, abgeschwächt allerdings durch die Formel, der Einführung des Mindestlohnes werde ein Kommissionsbericht vorausgehen, den Vertreter der Arbeitgeber gemeinsam mit Arbeitnehmervertretern und Wissenschaftlern erarbeiten sollen. Ansonsten gilt in Abkehr von der staatsinterventionistischen Tradition Labours der Satz „business run business“, der Staat hat in der Wirtschaft nichts zu suchen. Das Beste, was Regierungen tun können, ist, einen politischen Rahmen zu setzen, der es den Unternehmen erlaubt, sicher ihre Investitionen zu planen.

In der Europapolitik scheinen die Unterschiede zwischen New Labour und der Konservativen Partei auf den ersten Blick größer zu sein als in der Wirtschaftspolitik. Ein genaueres Hinsehen macht jedoch deutlich, daß sich die Positionen beider Parteien nur in Nuancen unterscheiden und daß die Labour Party ebenfalls einen europaskeptischen Parteiflügel hat. Selbst die versprochene Übernahme der Sozialcharta für Großbritannien im Falle eines Wahlsieges der Labour Party hat Blair unter den Vorbehalt gestellt, dies dürfe die Position des Landes im wirtschaftlichen Wettbewerb nicht beeinträchtigen. In der Frage des Beitritts zur Währungsunion strebt die Partei ein Referendum an. Dies erlaubt der Partei, sich dem

Thema unter Hinweis auf die Volksmeinung zu entziehen und gleichzeitig – je nach Opportunität – die populärsten Positionen zu beziehen. Die Strategie der Konservativen, proeuropäische Äußerungen in die Nähe von unpatriotischem Verhalten zu rücken, hat Tony Blair im Wahlkampf noch vorsichtiger werden lassen. Auf die direkte Frage, was denn New Labour in Europa anders machen werde, lautete Blairs Antwort: Im Unterschied zur Regierung Major, die eine in der Europafrage gesplante Partei repräsentiere, würde Labour mit einer Stimme sprechen. Dies sei die wichtigste Änderung, die in der Europapolitik zu erwarten sei<sup>18</sup>.

Deutlicher, so schien es, unterscheiden sich New Labour und die Konservativen in Verfassungsfragen. In einem ausführlichen Artikel im *Economist*<sup>19</sup> forderte Blair eine „demokratische Erneuerung“ als zentrales Element der Modernisierung Großbritanniens. Zu dieser gehören nach seiner Meinung:

– Die Stärkung von Bürgerrechten durch die Kodifizierung eines Grundrechtekataloges. Dies soll im Wege der Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention in britisches Recht geschehen. Außerdem sollen mit einem entsprechenden Gesetzeswerk die Zugangsmöglichkeiten der Bürger zu Regierungsinformationen verbessert werden. Auch die Erweiterung des Einsatzes von Referenden zur politischen Willensbildung soll die Rolle des Bürgers stärken und die traditionellen Institutionen der repräsentativen Demokratie ergänzen. Tony Blair hat für den Fall seines Wahlsieges bereits fünf Referenden (Parlamente für Schottland, Wales und London; Wahlsystem und Währungsunion) angekündigt.

– Die Stärkung der Kommunen, u. a. durch die Einführung der Direktwahl der Oberbürgermeister in London und den britischen Großstädten. Ergänzt sollte dies werden durch ein größeres Gewicht intermediärer Institutionen zwischen der Zentralregierung und den Kommunen. Im schottischen Falle bedeutet dies die Einführung eines schottischen Parlamentes mit Gesetzgebungskompetenzen. Zur Entkräftung des konservativen Gegenargumentes, dies führe zu einer Bedrohung der Einheit des Landes, weist Blair auf die Bemühungen John Majors hin, in Nordirland wieder eine Situation der Selbstverwaltung zu erreichen. Für Großbritannien insgesamt plädiert Blair für eine flexible Lösung, die regionale Selbstverwaltungsorgane dort zuläßt, wo die Bevölkerung dies

16 In einem Interview mit der *Financial Times* vom 16. 1. 1997, S. 11, sagte Blair: „The whole concept of stakeholding as developed by many people in business is saying, look, we get better value for our shareholders if we behave this way.“

17 Der Gewerkschaftsdachverband TUC fordert 4,26 Pfund Stundenlohn.

18 Vgl. Interview mit der *Financial Times* vom 16. 1. 1997, S. 11.

19 Vgl. *Economist* vom 14. 9. 1996, S. 33 ff.

wünscht (Schottland, Wales, London, Nordosten, Nordwesten).

– Eine Reform des Oberhauses. Im ersten Schritt soll den durch Erbfolge bestellten Oberhausmitgliedern (hereditary peers) Mandat und Stimmrecht im Oberhaus genommen werden. Über weitere Reformen wäre in einem zweiten Schritt zu beraten.

– Eine Reform des Wahlsystems wird nicht abgeschlossen. Tony Blair bekräftigt das Versprechen seines Vorgängers als Parteivorsitzender, John Smith, über diese Frage das Volk in einem Referendum entscheiden zu lassen. Dies ist vor allem eine symbolische Geste in Richtung Liberaler Partei, die von der Labour Party bei einem knappen Wahlausgang als parlamentarische Unterstützung einer Labour-Minderheitsregierung eventuell gebraucht wird<sup>20</sup>. Die Labour Party hat bisher von den verzerrenden Effekten der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen meist profitiert und besitzt deshalb kein Eigeninteresse an einer solchen Reform. Tony Blair selbst räumt unumwunden ein, daß er das gegenwärtige mehrheitsbildende Wahlsystem einer möglichst getreulichen Abbildung des Wählerwillens vorzieht<sup>21</sup>.

– Eine Reform des Unterhauses, die die Verfahren der Gesetzesberatung, der Plenardebatten, der Regierungskontrolle durch das Parlament, die Organisation der Tagesordnung und die Behandlung von aus Europa kommenden Gesetzesanpassungen verbessern soll.

---

### III. Andere Parteien

---

Im Vorfeld der Unterhauswahl haben sich einige neue Kleinparteien gegründet<sup>22</sup>, die sich als Drittparteien zu den klassischen kleinen Parlamentsparteien, wie den Liberalen Demokraten und den schottischen, walisischen und nordirischen Parteien, hinzugesellen. Die Grünen, die nach ihrem überraschend guten Europawahlergebnis von 1989 (15 Prozent) mit einem Wahlergebnis von 1,3 Prozent (1992) nie wieder auch nur entfernt in die Nähe eines Wahlerfolges kamen, entschieden sich

---

20 „The prospect of a hung parliament (eines Parlamentes ohne die absolute Mehrheit einer der großen Parteien) is clearly a serious one.“ A. Heath/R. Jowell/J. Curtice (Anm. 5), S. 295.

21 „I personally remain unpersuaded that proportional representation would be beneficial for the Commons.“ Vgl. *The Economist* vom 14. 9. 1996, S. 36.

22 Z. B. die Socialist Labour Party des früheren Bergarbeiterführers Arthur Scargill, der es mit seinem Austritt aus der Labour Party unabsichtlich Tony Blair weiter erleichterte, New Labour als Partei der Mitte darzustellen.

nur mit knapper Mehrheit, bei den Wahlen teilzunehmen. Sie fordern einen Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel, höhere Benzinsteuern und Zielvorgaben für die Entwicklung des Straßenverkehrs.

In Nordirland wird der Wahlkampf – wie schon immer seit Ausbruch des blutigen Konfliktes Ende der sechziger Jahre – vor allem um die Zukunftsperspektiven dieses Landesteiles geführt und fast durchgängig nur innerhalb der beiden Lager Nationalisten und Unionisten. In Wales mit Plaid Cymru und in Schottland mit der Schottischen Nationalpartei (SNP) treten zwei Parteien an, die eine stärkere Autonomie ihrer Nationen verbunden mit einer eigenständigen Rolle in Europa fordern und mit einigen Abgeordneten auch im Londoner Parlament vertreten sind. In Schottland ist der Parteienwettbewerb kein Zweiparteienstreit wie in England. Hier dominiert die Labour Party und konkurriert mit den etwa gleich starken kleineren Parteien SNP, Liberale Demokraten und Konservative.

Mit einer neuen Partei griff der anglo-französische Milliardär Sir James Goldsmith in den Wahlkampf ein. Seine Referendumpartei hat als einzigen Programmpunkt das Abhalten eines Referendums über die zukünftigen Beziehungen Großbritanniens zur EU. Auf ihrem ersten Parteitag im Oktober 1996 präsentierte sich die Referendum Party als vehemente Gegnerin eines, wie sie es sieht, von den Deutschen beherrschten föderalen Europas<sup>23</sup>. Sir James hält 20 Millionen Pfund bereit, um in Wahlkreisen jene Kandidaten zu unterstützen, die sich für seine Referendumsidee aussprechen, bzw. um entsprechende Kandidaten aufzustellen. Vor allem die Konservative Partei fürchtet, daß diese Strategie ihren Kandidaten die entscheidenden Stimmen kosten könnte<sup>24</sup>. In Nordirland wird es keine eigenen Kandidaten der Referendumpartei geben, weil die dortige Partei der Ulster Unionists sich gegen eine Zahlung von 250 000 Pfund für ihren Wahlkampf bereit erklärt hat, die Forderung nach einem Referendum zur britischen EU-Mitgliedschaft zu unterstützen<sup>25</sup>.

Die Liberalen Demokraten sind bei dieser Wahl die einzige pro-europäische Partei ohne Wenn und Aber. Sie bleiben im Süden des Landes die traditionelle Alternative zu den Tories, weshalb ihnen hier eine Neigung zum Paktieren mit der Labour

---

23 Vgl. Robert Preston, *Germanophobia Rules in a Day by the Seaside*, in: *Financial Times* vom 21. 10. 1996, S. 18.

24 Zwei prominente Konservative, der frühere Schatzmeister der Partei, Lord McAlpine, und der Abgeordnete Sir George Gardiner, schlossen sich vor der Wahl der Referendumpartei an.

25 Vgl. John Kampfner, *Goldsmith's Cash splits N Ireland Party*, in: *Financial Times* vom 23. 12. 1996, S. 5.

Party früher eher schadete. Wegen ihrer Finanzschwäche konzentrierten die Liberalen Demokraten ihre Anstrengungen auf ca. 50 ausgewählte Wahlkreise. Die Wende von Labour zu New Labour scheint die Partei einiger Sorgen enthoben zu haben. Frühzeitig hat sich ihr Parteichef Paddy Ashdown auf die Unterstützung eines künftigen Premierministers Tony Blair festgelegt. Ein regelmäßiger Gesprächskontakt zwischen beiden Parteiführern wurde eingerichtet. Im Oktober 1996 gründeten Labour und Liberale sogar einen gemeinsamen Ausschuß, der Pläne erarbeitete, wie die von Labour angekündigten umfangreichen Verfassungsreformen im Parlament durchgesetzt

werden können. Anfang März 1997 stellten die Liberalen und die Labour Party ihr gemeinsames Programm zur Verfassungsreform vor.

Braucht die Labour Party die Liberalen Demokraten zur Regierungsmehrheit, soll dies aus der Sicht der Liberalen Demokraten einen Preis haben. Sie würden die Durchsetzung von Ökosteuern fordern, die Erhöhung des Spitzensatzes der Einkommensteuer und eine Reform des Wahlsystems. In der Europapolitik streben die Liberalen Demokraten die britische Mitgliedschaft in der Währungsunion und eine Vertiefung der EU im Bereich der Verteidigungspolitik an.

## Politische Reformen von Thatcher bis Blair: Langsamer Abschied vom insularen Sonderweg?

Nach dem zu erwartenden Wahlsieg Tony Blairs scheint es, als ob Großbritannien seinen bisherigen Sonderweg in Europa auch in der inneren Verfassungspolitik verlassen wird. Gegenwärtig stellt das Vereinigte Königreich als Prototyp des „Westminster-Modells“ – zusammen mit seiner ehemaligen Kolonie Neuseeland – immer noch einen Sonderfall auf der internationalen Verfassungslandkarte dar<sup>1</sup>. Neuseeland hat allerdings in jüngster Zeit durch ein neues Wahlsystem, das dem der Bundesrepublik Deutschland ähnlich ist, sowie durch einige andere Reformen bereits seinen Abschied vom „Westminster-Modell“ genommen<sup>2</sup>. Wird nun auch das traditionsreiche Mutterland nach einem Machtwechsel, der 18 Jahre konservative Hegemonie beendet, viele seiner Besonderheiten aufgeben? Hier ist einige Skepsis angebracht, wenn man den aktuellen Wunsch nach Reformen, der zur Zeit Hochkonjunktur besitzt, mit einem Blick auf historische Parallelen interpretiert.

---

### Ruf nach Reformen: neue Strophe eines alten Liedes

---

Noch in den fünfziger Jahren war das Loblied auf die vorbildliche britische Verfassung verbreitet. Sie wurde anderen Nationen zur Nachahmung empfohlen. Damals herrschte ein Klima von „congratulation and complacency, and condescen-

1 Vgl. Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven – London 1984. Auch historisch hat sich das Land in einer vom übrigen Westeuropa sehr unterschiedlichen Weise zum demokratischen Verfassungsstaat entwickelt. Siehe zum englischen „Sonderweg“ Hans-Christoph Schröder, *Der englische „Sonderweg“ im 17. und 18. Jahrhundert*, in: Karl-Ernst Jeismann/Hannah Schissler (Hrsg.), *Englische und deutsche Geschichte in den Schulbüchern beider Länder*, Braunschweig 1982.

2 Vgl. Arend Lijphart, *The Demise of the Last Westminster System? Comments on the Report of New Zealand's Royal Commission on the Electoral System*, in: *Electoral Studies*, 6 (1987), S. 97–103; André Kaiser, *Institutionelle Pfadabhängigkeit, Dominoeffekt, Institutionelles Lernen: Die Dynamik der neuseeländischen Institutionsreformen*, in: ders. (Hrsg.), *Regieren in Westminster-Demokratien*, Baden-Baden (i. E.).

sion to less favoured lands“<sup>3</sup>. Seit den sechziger Jahren gewann dann eine selbstkritische Literatur unter dem Stichwort „What's Wrong with Britain?“ mehr und mehr an Dramatik. Heute fragt ein soeben in neuer Auflage erschienenes Lehrbuch, ob das Land nicht von einem Modell vorbildlicher Politik zu einem Musterbeispiel dessen geworden sei, was man lieber vermeiden solle („pressures seem to be transforming Britain from a model of good politics to a model of what to avoid“)<sup>4</sup>.

Eine solche periodisch wiederkehrende Sack-und-Asche-Literatur ist allerdings nichts Neues. Ähnlich einem wiederkehrenden Kometen, der zur Beunruhigung der Beobachter vorbeizieht, wurden schon einmal vor nun über 80 Jahren (damals folgenlose) Forderungen nach ähnlichen Reformen, wie sie dann nach 1979 von Margaret Thatcher ziemlich radikal durchgeführt wurden, von der sogenannten „National Efficiency“-Gruppe aufgestellt. Es handelte sich um eine Minderheit des britischen Establishment, die sehr kritisch über die Vorzüge, die das Land groß gemacht hatten, als Ursache seines Niedergangs dachten<sup>5</sup>.

Man hat in der allgemeinen Faszination, die zunächst das neue Phänomen des „Thatcherismus“ und dann die ganz unerwarteten Verheißungen von „New Labour“ ausgelöst haben, diese historischen Parallelen wenig beachtet. Auch Lady Thatcher hat diese in mehreren Punkten bestehende Verwandtschaft nicht gerade herausgekehrt – wäre dies doch dem Eingeständnis gleichgekommen, daß irgendwie ein Betriebsfehler in der britischen Politik eingebaut sein muß, wenn im Abstand von acht Jahrzehnten die gleichen Ursachen für einen

3 Andrew Gamble, *The British Ancient Regime*, in: Hans Kastendiek/Richard Stinshoff (Hrsg.), *Changing Conceptions of Constitutional Government. Developments in British Politics and the Constitutional Debate since the 1960s*, Bochum 1994, S. 7. Siehe weitere Belege bei Leon D. Epstein, *What Happened to the British Party Model?*, in: *American Political Science Review*, 74 (1980), S. 9–22.

4 Dennis Kavanagh, *British Politics, Continuities and Change*, Oxford 1996, S. 5.

5 Vgl. W. Gwyn, *Jeremiahs and Pragmatists: Perceptions of British Decline*, in: ders./Richard Rose (Hrsg.), *Britain. Progress and Decline*, London 1980; G. R. Searle, *The Quest for National Efficiency. A Study in British Politics and Political Thought. 1899–1914*, Berkeley – Los Angeles 1971.

vergleichbaren Niedergang namhaft gemacht wurden<sup>6</sup>.

In zwei wichtigen Punkten allerdings wich Margaret Thatcher von den Kassandras um die Jahrhundertwende ab: Während diese das kaiserliche Deutschland (freilich nicht seine autoritäre politische Verfassung, wohl aber seine moderne und effiziente Schulorganisation, Kommunalverwaltung, Sozialpolitik und Wirtschaftsverfassung)<sup>7</sup> und daneben auch die japanischen Tugenden im Fernen Osten priesen<sup>8</sup>, lehnte Thatcher ausländische Vorbilder ab. Das neue Evangelium des Monetarismus war in ihren Augen eine zeitlos gültige Wahrheit ohne nationales Heimatland.

Zum anderen hatten die Damen und Herren der „National Efficiency“-Gruppe die Überwindung der Parteienkonkurrenz durch „konsensuale“ Kabinette von Experten gefordert<sup>9</sup>. Thatcher setzte im Gegensatz dazu auf die Karte der hochgradig konzentrierten Exekutivmacht durch die Alleinregierung einer Mehrheitspartei.

Darüber zerbrachen einige bis dahin stillschweigend für gültig gehaltene Einverständnisse. Damit leitete sie zumindest teilweise einen Abschied vom englischen Sonderweg ein.

Im folgenden sollen zunächst in aller Kürze die frappierenden Ähnlichkeiten zwischen Margaret Thatchers Reformprogramm und der „National Efficiency“-Schule dokumentiert werden, die weder von ihr noch von ihren Kritikern so klar betont worden sind. Sodann soll die Verwirkli-

chung dieser (gemeinsamen) Ziele aufgezeigt werden. Thatcher setzte diese Ziele mit der ihr eigenen Radikalität durch, die von vielen Beobachtern als durchaus „unenglisch“ empfunden worden ist, wohl aber im Einklang mit jener alten *establishment*-kritischen Richtung steht.

---

## Thatchers Ziele: Effizienz ohne ausländische Vorbilder

---

Um 1900, als eine Reihe von Skandalen im Krieg gegen die Buren in Südafrika nicht nur die geringe Leistungsfähigkeit der britischen Verwaltung zutage brachte, sondern auch einen alarmierend schlechten Gesundheitszustand von Rekruten offenbarte, kam es (wie um 1854 schon im Krimkrieg) zu einer breiten Reformdebatte. Quer zu den politischen Parteien wurden von einer Gruppe *establishment*-verdrossener Politiker, Publizisten und Wissenschaftler die Grundzüge des britischen Systems in Frage gestellt. Ausgehend von der Einsicht, daß Großbritannien im wirtschaftlichen Wettbewerb mit Amerika, Deutschland und Japan zu unterliegen drohte, unternahm es die ideologische Strömung der „National Efficiency“, genuin englische Gewohnheiten, Glaubenssätze und Institutionen zu kritisieren. In einer später auch als Buch veröffentlichten Artikelserie der „Times“ wurde den Gewerkschaften Behinderung der Produktion vorgeworfen, ferner Opposition gegen die Einführung neuer Technologien und Erzwingung produktionschädlicher Absprachen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften<sup>10</sup>.

Man pries die in Naturwissenschaft und Wirtschaftsunternehmen groß gewordenen „Experten“ und forderte ihre verstärkte Heranziehung in das Berufsbeamtentum, dessen primär geisteswissenschaftliche Ausbildung kritisiert wurde<sup>11</sup>. Man wünschte die Delegation von Aufgaben an Unterausschüsse des Kabinetts, in die (ähnlich wie dies Thatcher später verwirklichte) „Experten“ kooperiert werden sollten.

Die vielfältigen kommunalen Schulbehörden und Einrichtungen der Sozialpflege wurden wegen der Zersplitterung ihrer Aufgaben sowie Verschwendung kritisiert und eine zentrale Koordination die-

6 Vgl. Karl Rohe, Zur Typologie politischer Kulturen in westlichen Demokratien. Überlegungen am Beispiel Großbritanniens und Deutschlands, in: Heinz Dollinger u. a. (Hrsg.), Weltpolitik, Europagedanke, Regionalismus. Festschrift für Heinz Gollwitzer zum 65. Geburtstag, Münster 1982, S. 583, bringt die von vielen übersehene Parallele auf den Punkt: „Auffällig ist . . ., daß die Argumente, mit denen heute die Diskussion um die ‚englische Krankheit‘ bestritten wird, bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts auftauchen und daß eine Debatte um fehlende nationale Effizienz in kaum veränderter Form periodisch in Großbritannien wiederkehrt. Das scheint zumindest indirekt darauf hinzudeuten, daß bestimmte Probleme und Schwierigkeiten Großbritanniens in ihrer Grundstruktur gleichgeblieben sind.“ Vgl. im gleichen Sinne auch Colin Leys, Politics in Britain, London 1983, S. 29–31.

7 Vgl. G. R. Searle (Anm. 5), S. 54–57; Karl Rohe, The British Imperialist Intelligentsia and the Kaiserreich, in: Paul Kennedy/Anthony Nicholls (Hrsg.), Nationalist and Racialist Movements in Britain and Germany before 1914, London 1981, S. 130–142. Es spricht einiges für die These einer großen Modernität des kaiserlichen Deutschland im Gehäuse eines antiquierten autoritären Obrigkeitsstaates. Siehe die Infragestellung des gängigen Klischees von „Deutscher Sonderweg und englisches Vorbild“ durch David Blackburn/Geoff Eley, Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte bürgerliche Revolution von 1948, Frankfurt/M. 1980.

8 Vgl. G. R. Searle (Anm. 5), S. 57–60.

9 Vgl. ebd., S. 92–95.

10 Vgl. A. L. Levine, Industrial Retardation in Britain 1880–1914, London 1967, S. 58, 73; C. Leys (Anm. 6), S. 30.

11 G. R. Searle (Anm. 5), S. 89: „Did a ‚mandarin‘ class of senior officials, recruited by open examination from young men, most of whom had their minds and characters formed by a study of the classics in the aristocratic environment of one of the older universities, possess the equipment to regulate the affairs of a ‚business community‘?“

ser Aufgaben unter Beseitigung der anachronistischen kommunalen Instanzen gefordert: „English local government could be portrayed as the ultimate in amateurishness.“<sup>12</sup>

Ähnlich wie Thatcher ihre Kritiker später als „Wets“ („Waschlappen“) abzutun pflegte, belegte diese Schule ihre Gegner mit den Schimpfwörtern „sentimentalists“, „old women“ oder „mandarins“<sup>13</sup>. Allerdings hatte diese Richtung damals wie heute mindestens einen Schönheitsfehler: Ähnlich wie Lady Margaret, deren Gatte seine Fabrik verkaufte, um sich dem Golfspiel zu widmen, blendete man auch damals gern die Einsicht aus, daß die als so dringend erforderlich bezeichneten britischen Experten unter den Wirtschaftsbossen im Vergleich zu ihrer amerikanischen und deutschen Konkurrenz selbst weitgehend Amateure waren<sup>14</sup>. Thatchers Berufung auf die vermeintlich „viktorianischen Werte“ krankte also daran, daß auch britische Industrieunternehmer schon früh die „postindustriellen“ Werte der Aristokratie annahmen<sup>15</sup>.

Die drei von der Minderheit der „National Efficiency“ kritisierten Institutionen – die Gewerkschaften, das Berufsbeamtentum und die Kommunalverwaltung – wurden von Thatcher grundlegend in der Weise geschwächt, wie dies schon die Systemkritiker um 1900 gewünscht hatten.

---

## Schwächung der Immunität der Gewerkschaften

---

Typisch für den nicht gesetzlich regulierten, sondern in historischen Zufällen und Kompromissen entstandenen freien Wildwuchs der Arbeitsbeziehungen in einem Land ohne bürokratische Staats-tradition war bzw. ist die starke Zersplitterung der britischen Gewerkschaften. Im Vergleich zu den meisten anderen demokratischen Industrienationen zeichnen sich die Arbeitsbeziehungen in

12 Ebd., S. 83.

13 Ebd., S. 105.

14 Ebd., S. 92: „Yet the attitude taken up towards the business community was more than a little ambivalent. The loss of markets to the more systematic Germans and Americans suggested that before British business men could come to the rescue of the state, they first needed to put their own house in order. In fact, those very people who were most vociferous in demanding the introduction of ‚business principles‘ into the public service tended to be those who were also urging the Government to go to the aid of the business community by improving the educational system and transforming the consular service into a genuine ‚intelligence department‘ for merchant and industrialists.“

15 Vgl. Martin J. Wiener, *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850–1980*, Cambridge u. a. 1981.

Großbritannien durch ein fast völliges Fehlen positiv-rechtlicher Regulierungen aus: „So gibt es weder eine Arbeitsgerichtsbarkeit noch ein ausdrückliches Streikrecht, noch sind Organisation und interne Belange der Trade Unions rechtlich geregelt. Auch den kollektiven Abmachungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern kommt nur der Charakter einer ‚Übereinkunft‘, nicht aber eine rechtlich bindene Wirkung zu.“<sup>16</sup>

Dem *Common Law* gelten Gewerkschaften im Prinzip (nach wie vor) als wettbewerbswidrig. Rechtswidrig ist der Streik und löst neben strafrechtlichen Sanktionen eine finanzielle Haftung für Schäden der Unternehmer aus. Will man am *Common Law* festhalten und trotzdem Streiks legalisieren, so kann das souveräne Parlament durch Statutenrecht, das alle anderen Rechte bedingungslos interpretiert, korrigiert oder bricht, in Ausnahmeregelungen den Gewerkschaften „Immunität“ gegen Schadensersatzansprüche aus Streikfolgen gewähren. In einer Pendelbewegung, die für eine Gesellschaft ohne Staatsverständnis, wohl aber mit gelegentlich durchgreifender (und überschießender) gesetzlicher Intervention des Parlaments in Wirtschaft und Gesellschaft charakteristisch ist, gewährte 1906 ein solches Parlamentsgesetz den Gewerkschaften „Immunität“ vor Schadensersatzforderungen der Unternehmer aus Streikfolgen.

Anders als in Deutschland, „wo der Arbeitskampf nur akzeptiert wird, wenn alle anderen Einigungsmöglichkeiten im Laufe eines langen Verfahrens erschöpft sind, wurde in Großbritannien der direkte und offene Arbeitskonflikt bis in die siebziger Jahre als ein ganz normaler Tatbestand betrachtet“<sup>17</sup>. Diese britische Besonderheit einer zersplitterten Regellosigkeit in der Organisation von Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen wurde nach dem Abflauen des Wachstumszyklus der Volkswirtschaft seit den sechziger Jahren als eine der Ursachen wirtschaftlichen Niedergangs empfunden.

Es war eine Labour-Regierung und nicht ein konservatives Kabinett, die zuerst den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der „Immunität“ vorlegte. Orientiert an amerikanischen, deutschen und kanadischen Regelungen, brach ihr Entwurf mit der traditionellen Vorstellung einer „Rechtsfreiheit“ der Gewerkschaften<sup>18</sup>. Doch unter der Dro-

16 Adolf M. Birke, *Die englische Krankheit. Tarifautonomie als Verfassungsproblem in Geschichte und Gegenwart*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 30 (1982), S. 662.

17 Hans Kastendiek, „Collective Bargaining“ und gewerkschaftliche Interessenvertretung, in: ders./Karl Rohe/Angelika Volle (Hrsg.), *Großbritannien. Geschichte – Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*, Frankfurt/M. – New York 1994, S. 284.

18 Vgl. ebd., S. 228 f.

hung einer Rebellion der Unterhausfraktion, in der zahlreiche Abgeordnete traditionsgemäß durch die Gewerkschaften finanziert werden, ließ die Regierung Wilson das Reformprojekt 1969 fallen. Die sie ablösende konservative Regierung peitschte 1971 ein Gewerkschaftsgesetz durch das Unterhaus. Doch es scheiterte nicht nur am zivilen Ungehorsam sich auflehrender Gewerkschaftsmitglieder, sondern auch am Zögern der Unternehmer, die Bestimmungen des Gesetzes überhaupt in Anspruch zu nehmen<sup>19</sup>.

Zwar widerrief die 1974 ins Amt gelangte Labour-Regierung das konservative Gewerkschaftsgesetz; sie übernahm aber viele seiner Bestimmungen, die Gewerkschaften und Arbeitnehmern die Möglichkeit rechtlicher Schritte einräumten. So gewöhnte man sich an den Gedanken, daß eine dem britischen System bisher fremde „Verrechtlichung“ der Arbeitsbeziehungen durchaus auch der Gewerkschaftsseite Vorteile bringen könnte. Im Bestreben, das Desaster des Scheiterns der konservativen Gesetzgebung unter Heath mit den im britischen Kontext schwer anwendbaren ausländischen Vorbildern zu vermeiden, wählte Thatcher eine andere Strategie, die individuelle „Klage-rechte für Unternehmer und Arbeitnehmer“<sup>20</sup> gegen die Gewerkschaften eröffnete.

Waren die Gewerkschaften durch das Parlamentsgesetz von 1906 vor dem Zugriff der nach Gewohnheitsrecht urteilenden Richter durch Immunität geschützt worden, so hob die Regierung Thatcher diese „Abriegelung“ nicht ganz, sondern nur in wesentlichen Teilen auf. Im Prinzip behielten die Gewerkschaften diese englische Besonderheit; aber sie verloren sie, wenn sie nicht bestimmte Regeln vor Ausrufung eines Streiks beachteten: Urabstimmungen wurden gesetzlich vorgeschrieben, Sympathie- und Unterstützungstreiks wurden verboten. Das Vermögen der Gewerkschaften kann erstmals seit 1906 durch Gerichte beschlagnahmt werden, wenn die Ausrufung von Streiks nicht bestimmten gesetzlichen Bedingungen entspricht. Gewerkschaften wurden für Handlungen ihrer Mitglieder bei ungesetzlichen Streiks haftbar gemacht.

Andererseits erwiesen sich Streiks, die durch geheime Abstimmung genehmigt wurden, als sehr erfolgreich, „weil anders als bei der früheren Praxis des Händehabens der Anwesenden es den Unternehmern schwerfiel, die Legimität solcher

Begehren zu bezweifeln“<sup>21</sup>. Selbst die Labour-Führer Kinnock und Blair haben wiederholt betont, daß die Gewerkschaftsgesetze der Regierung Thatcher auch im Falle eines Wahlsieges der Labour Party beibehalten werden sollten. Im Gegensatz zum kontinentaleuropäischen Recht waren (und sind) aber in Großbritannien nach wie vor „Koalitionsbildung und Streik ... keine Freiheiten mit dem Charakter einer positiven Gewährleistung“<sup>22</sup>.

---

## Arbeits- und Sozialpolitik: Britische Alleingänge

---

In der Regelung der Arbeitsbedingungen vertieften die konservativen Regierungen noch den Graben, der von alters her zwischen Großbritannien und dem übrigen Westeuropa besteht. Wechselnde Regierungen hatten bereits lange vor Thatcher, schon seit 1963, die gesetzlichen Mindeststandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Genf als unvereinbar mit der britischen Praxis der freien Vereinbarung in kollektiven Arbeitsverträgen bezeichnet<sup>23</sup>. Das Vereinigte Königreich ist das einzige Land Europas, das keine gesetzliche Beschränkung der Arbeitszeit und keine Regelung der Arbeitsbedingungen kennt, sondern diese allein in Kollektivverträgen regelt. Eine frühere Gesetzgebung, die die zulässige Arbeitszeit von Frauen begrenzte, wurde sogar unter dem „Sex Discrimination Act“ (1986) aufgehoben<sup>24</sup>.

Mrs. Thatcher wies daher die angestrebte europäische Harmonisierung der Sozialpolitik schroff als „Sozialismus durch die Hintertür“ zurück. Die Sozialcharta, die Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechte der Beschäftigten in ganz Europa vereinheitlichen sollte, wurde mit Ausnahme Großbritanniens von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Zwei Jahre später handelte John Major in Maastricht für Großbritannien eine Ausnahmeklausel zur Sozialcharta aus. Großbritannien verzichtete explizit auf eine Beschäftigungspolitik<sup>25</sup>. Die mei-

---

21 Roland Sturm, Großbritannien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik, Opladen 1991, S. 173.

22 Bernd Waas, Der Wandel des britischen Arbeiterrechts, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 7 (1993), S. 320.

23 Vgl. Bob Hepple, Great Britain: Aspects of Flexibility in Labour Law, in: ZIAS, 1 (1987), S. 281.

24 Vgl. OECD (Hrsg.), Flexible Working Time. Collective Bargaining and Government Intervention, Paris 1995, S. 85: „The United Kingdom is virtually unique in Europe in having no general legislation limiting the overall duration or arrangement of working time.“

25 Vgl. das bei Heidrun Abromeit, Entwicklungslinien im Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: H. Kastendiek/K. Rohe/A. Volle (Anm. 17), S. 304, zitierte britische Weißbuch.

19 Vgl. B. Weekes u. a., Industrial Relations and the limits of Law – The Industrial Effects of the Industrial Relations Act 1971, Oxford 1975.

20 André Kaiser, Staatshandeln ohne Staatsverständnis. Die Entwicklung des Politikfeldes Arbeitsbeziehungen in Großbritannien, 1965–1990, Bochum 1995, S. 368.

sten der zwischen 1981 und 1991 neu geschaffenen 1,2 Millionen Arbeitsplätze waren Teilzeitstellen<sup>26</sup>.

Großbritannien zieht mit seiner Verheißung der von keinen rigiden rechtlichen Schranken begrenzten Flexibilität ausländische Unternehmungen ins Land. Anstatt die Tugenden der Japaner den Briten zur Nachahmung zu empfehlen, wie dies die „National Efficiency“-Schule getan hatte, zog die für ausländische Unternehmer attraktive Wirtschaftspolitik des Thatcherismus japanische Investoren ins Land. Mit Neugründungen auf der grünen Wiese bauten sie Fabriken mit japanischem Management und mit komplett neuen englischen Belegschaften als Stützpunkte innerhalb des Wirtschaftsraums der Europäischen Union auf<sup>27</sup>.

Weil sozialpolitische Maßnahmen der Europäischen Union Einstimmigkeit erfordern, legt Großbritannien sein Veto im Ministerrat ein. Insbesondere sperrt sich die Regierung aus Kostengründen gegen einen einheitlichen Mutterschaftsurlaub. Die Gemeinschaft sucht den britischen Alleingang zu umgehen, indem sie arbeitspolitische Maßnahmen wie gesetzliche Höchstgrenzen für Nachtarbeit und Urlaubsregelungen nicht als arbeits- und sozialpolitischen, sondern als gesundheitspolitischen Bereich definiert, in welchem Mehrheitsentscheidungen getroffen werden dürfen. Gegen diese Verabschiedung der Arbeitszeitdirektive als Gesundheitsmaßnahme hat Großbritannien den Europäischen Gerichtshof angerufen<sup>28</sup>. In ihrer positiven Sicht des europäischen Integrationsprozesses erblicken die Labour Party und die Gewerkschaften in einer Europäischen Sozialunion die Chance, soziale Mindeststandards der Arbeitnehmer im Betrieb in Zukunft wirksamer politisch zu regeln.

---

## Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung

---

Die britische Zentralbürokratie unterscheidet sich in der „verspäteten Bürokratie“<sup>29</sup> des Vereinigten

26 Vgl. Anne Green, Sozioökonomischer und sozialgeographischer Überblick, in: ebd., S. 96–100.

27 B. Hepple (Anm. 23), S. 282f: „... most companies which have made significant progress towards flexibility have done so on 'greenfield' sites. That is by building a new factory, often with a new workforce. Japans multinationals for example have made a special point of starting on new sites, in areas of high unemployment, and ending all demarcations and status differences.“

28 Vgl. „The Truth about the Social Chapter“, in: Economist vom 9. Dezember 1995, S. 38.

29 Karl Rohe, Großbritannien: Krise einer Zivilkultur?, in: Peter Reichel (Hrsg.), Politische Kultur in Westeuropa, Frankfurt/M. – New York 1984, S. 171.

Königreichs stark von den übrigen Demokratien der Gegenwart. Ihren spöttischen Ehrennamen als „Mandarine“ verdankt die Verwaltungselite von etwa 800 Spitzenbeamten ihrer Ausbildung, ihrer Rekrutierung und ihrem Aufgabenverständnis als universal gebildete Generalisten. Ähnlich wie jene Beamten des alten China, die ihre überlegene Intelligenz durch literarische Leistungen wie das Verfassen von Gedichten unter Beweis stellen mußten, besitzen britische Beamte eine im internationalen Vergleich ganz ungewöhnlich starke Ausbildung in geisteswissenschaftlichen „Orchideenfächern“<sup>30</sup>.

Die humanistische Bildung – das Leitbild des nicht am Fachwissen orientierten Generalisten, der als „Amateur“, als Spezialist für das Allgemeine gilt – sowie die überproportionale Herkunft aus den elitären Universitäten Oxford und Cambridge waren bereits den Advokaten der „National Efficiency“ um 1900 ein Dorn im Auge<sup>31</sup>. Als man dann seit den sechziger Jahren Schuldige für die alt-neue „englische Krankheit“ geringer wirtschaftlicher Produktivität zu suchen begann, wurde die Zentralverwaltung hochgebildeter Amateure erneut zur Zielscheibe der Kritik. Ein von der Regierung eingesetzter überparteilicher Untersuchungsausschuß bemängelte 1968 das von den Spitzenbeamten gepflegte Amateurideal. „Die von der Fulton-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform des Civil Service scheiterten jedoch am Widerstand der Mandarine.“<sup>32</sup>

Margaret Thatcher war durch ihre soziale Herkunft (Tochter eines streng religiösen, der methodistischen Kirche außerhalb des staatskirchlichen Establishment angehörenden Ladenbesitzers), durch ihren „meritokratischen“ Aufstieg durch Bildung (Universitätsabschlüsse in Chemie und Jura) eine Außenseiterin innerhalb des konservativen Establishment. Über sie ging das geflügelte Wort eines Abgeordneten um, daß sie immer dann, wenn sie gestandene Vertreter einer etablierten Institution erblickte, die Versuchung unterdrücken mußte, ihnen mit dem Schlag ihrer Handtasche eins auszuwischen. Ein hoher Beamter, der 1979–1982 ihr Abteilungsleiter in *Downing Street* war, schrieb, er habe den Eindruck, daß ihr Temperament und ihre Herkunft sie ungeduldig werden ließen, nicht nur mit der Kultur und der Denkweise des Establishments, sondern sogar

30 Vgl. die Tabelle über die Schulbildung der Beamten bei Joel D. Aberbach/Robert P. Putnam/Bert A. Rockman, Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge/Mass. 1981, Tabelle 3.2, S. 52.

31 Vgl. G.R. Searle (Anm. 5), S. 17–23, 89–91.

32 Thomas Saalfeld, Das Vereinigte Königreich: Grundzüge britischer Politik, Kapitel 10, Berlin (i. E.).

mit der dort gepflegten Redeweise, dem „way of talking“<sup>33</sup>.

Die Reformen der Ära Thatcher gestalteten den *Civil Service* tiefgreifend um. Die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen dieser Reformen kommen zu dem Schluß, daß sie „geradezu revolutionären Charakter haben und die radikalste Umgestaltung der Zentralregierung in diesem Jahrhundert darstellen“<sup>34</sup>. Ähnlich wie bei der Gewerkschaftsreform ging Margaret Thatcher in der Umgestaltung des *Civil Service* schrittweise vor: Es wurde ein Amt für „Effizienz“ eingerichtet, das die Ministerien zwang, für ihre Ausgaben klare Zielvorgaben zu formulieren und bei der Überwachung von Ausgaben ständig Kosten-Nutzen-Analysen anzustellen. Ein weiterer Schritt löste ganze Funktionsbereiche des öffentlichen Dienstes aus der Verantwortung der Ministerien heraus. Sie wurden teilweise selbständigen Einheiten übertragen, denen ein eigener Haushalt vorgegeben wurde. Ende 1995 arbeiteten bereits etwa drei Viertel aller Beamten in solchen halbautonomen Einheiten.

Außerdem wurde bei der Auswahl der Leiter dieser Behörden der neue Weg einer Besetzung mit auf drei bis fünf Jahre befristeten Arbeitsverträgen nach privatwirtschaftlichen Beurteilungskriterien eingeschlagen. Die öffentliche Ausschreibung der Leitungspositionen dieser aus der Zentralverwaltung ausgegliederten Behörden hat zur „Rekrutierung einer großen Zahl wirtschaftlich geschulter Fachleute geführt, die sich in ihrer Ausbildung und beruflichen Qualifikation wesentlich von den herkömmlichen Generalisten im *Civil Service* unterscheiden“<sup>35</sup>.

Die strikte Trennung zwischen Berufsbeamtentum und Politikern, die als Vorzug des englischen Sonderwegs im Gegensatz zur „Verfälschung“ der Bürokratien kontinentaleuropäischer Staaten empfunden wird, blieb allerdings erhalten. In kontinentaleuropäischen Ländern ist ein Wechsel zwischen Amt und Mandat erlaubt und üblich. Dagegen sind in Großbritannien die beiden Sphären getrennt. Beamte müssen bereits bei der Kandidatur zum Unterhaus ihre Karriere ohne Garantie einer Rückkehr in den Staatsdienst aufgeben. So ist es kein Zufall, daß britische Beamte in international vergleichenden Studien mit Abstand den

geringsten Kontakt zwischen Beamten und Parlamentariern pflegen<sup>36</sup>.

Für britisches Denken ist es schwer vorstellbar, daß ähnlich wie in den kontinentaleuropäischen Ländern vielversprechende Talente in ihrer Karriere mehrfach zwischen Politik und Verwaltung wechseln. Blair hat bereits signalisiert, daß er keine radikalen Umbesetzungen im Berufsbeamtentum vornehmen will. Auch dem verständlichen Wunsch seiner Ministerkandidaten, nach dem Vorbild kontinentaleuropäischer Staaten einen persönlichen Stab als Beamte auf Zeit zu ernennen, wurde durch Blair bereits ein Riegel vorgeschoben<sup>37</sup>.

---

## Grund- und Freiheitsrechte: Zugzwang durch Straßburg

---

Die englische Methode der Sicherung individueller Grundrechte ist in vielem das komplette Gegenteil der kontinentaleuropäischen Praxis. In der klassischen Formulierung durch den Staatsrechtler Dicey liest sich das so: „... in unserem Lande sind die allgemeinen Verfassungsgrundsätze (wie z. B. das Recht auf persönliche Freiheit und das Versammlungsrecht) das Ergebnis richterlicher Entscheidungen, die von den Gerichten im Hinblick auf private Einzelpersonen gefällt wurden. In den Verfassungen vieler anderer Staaten resultiert dagegen die Gewährleistung der Rechte des Einzelnen – zumindest hat es so den Anschein – aus den allgemeinen Grundsätzen dieser Verfassungen. ... Kurzum, unsere Verfassung ist eine von den Richtern gemachte Verfassung.“<sup>38</sup>

Die Grundrechte der Engländer existieren als ererbter Rechtsbesitz des Gewohnheitsrechts ohne förmliche Anerkennung durch Parlament und Regierung. Sie werden nicht als unveräußerliche Menschenrechte über dem Staat verstanden. Nur eine Minderheit der Briten begreift die Freiheitsrechte als Menschenrechte, die in einem vorstaatlichen Naturrecht wurzeln<sup>39</sup>. Deshalb können im Extremfall Ausländer, wie zuletzt die Internierung von Irakern in London anläßlich des Golfkriegs von 1991 zeigte, ohne den Schutz durch britische

---

36 Vgl. J. D. Aberbach/R. D. Putnam/B. A. Rockman (Anm. 30), S. 230.

37 Vgl. *Economist* vom 4. Januar 1997, S. 33.

38 Albert Dicey zitiert nach Heinrich Hädel, *Großbritannien*, Band 1: Staat und Verwaltung, München, neubearb. Ausgabe 1991, S. 21.

39 Vgl. Günther Lottes, *Bürgerliche Grundrechte und traditionelle plebejische Kultur am Ende des 18. Jahrhunderts in England und Frankreich*, in: Günter Birtsch (Hrsg.), *Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte*, Göttingen 1981, S. 96 f.

33 Siehe die Belege bei Philip Morton, *Mrs Thatcher and the Conservative Party: Another Institution „Handbagged“*, in: Kenneth Minogue/Michael Biddiss (Hrsg.), *Thatcherism: Personality and Politics*, London 1987, S. 21, und bei Peter Hennessy, *The Prime Minister, the Cabinet and the Thatcher Personality*, in: ebd., S. 57.

34 Th. Saalfeld (Anm. 32), Kapitel 10.

35 Ebd.

rechtsstaatliche Garantien in Haft genommen werden.

Freilich ist die Achillesferse dieser Art von Grundrechtsverbürgung ihre rechtslogische Unvereinbarkeit mit der juristischen Souveränität des (im Regelfall von der Regierung beherrschten) Parlaments. Sollte es dem souveränen Parlament gefallen, Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, so ist dagegen nach britischem Recht keine Abhilfe vor Gericht möglich. Im Westminster-Modell gibt es keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Kein Gericht darf ein Parlamentsgesetz wegen eventueller Unvereinbarkeit mit den Grundrechten annullieren<sup>40</sup>. Nur die Abwahl der Regierung und die Hoffnung, die ins Amt gelangende Opposition möge ein skandalöses Gesetz widerrufen, stellt eine Sicherung gegen Mißbrauch dar.

In ihrer Neigung zu autoritären Entscheidungen unter Preisgabe traditioneller Grundsätze englischer Liberalität hätte Margaret Thatcher durchaus den frühen Advokaten einer „National Efficiency“ um die Jahrhundertwende viel Freude gemacht. Diese hatten Klagen über endlose parlamentarische Debatten ohne greifbares Ergebnis mit einem Ruf nach einem „Staatsmann“ verbunden, der das Empire vor Niedergang und Niederlagen schützen möge. Sie träumten, daß ein neuer patriotischer Führer so etwa wie einen „populistischen Cäsarismus“ ausüben würde<sup>41</sup>.

Die für die englische Tradition ungewöhnliche Radikalität der politischen Agenda von Margaret Thatcher mit ihrer handstreichartigen Beseitigung der Kommunalverwaltung von London, der Verhängung eines Verbots bestimmter Rundfunksendungen und der Verweigerung der Gewerkschaftszugehörigkeit für Beschäftigte in den Sicherheitsbehörden hat das Interesse an geschriebenen verfassungsrechtlichen Kontrollen geweckt. Premierministerin Thatcher ließ in der Flottenexpedition zur militärischen Befreiung der Falklandinseln von argentinischer Besetzung nicht nur die Herzen im Sinne von „Britannia rule the waves“ höher schlagen. Ihre Auslegung der Grundrechte trug ihr bei Kritikern auch den Ruf ein, ein „Waiving the Rules“ zu betreiben, sich über juristisch nicht erzwingbare, aber bisher für bindend erachtete Konventionalregeln hinwegzusetzen<sup>42</sup>.

40 Siehe allerdings zur Möglichkeit der Umdeutung eines Gesetzes durch Rekonstruktion seines Sinns durch die Judikatur die Fälle bei Ian Budge u. a., *The New British Political System. Government and Society in the 1980s*, London – New York 1983, S. 172.

41 G. R. Searle (Anm. 5), S. 94

42 Vgl. Cosmo Graham/Tony Prosser (Hrsg.), *Waiving the Rules: The Constitution under Thatcherism*, Milton Keynes 1988.

Zwar hat Großbritannien die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte bereits 1951 unterzeichnet. Es hat aber als einziges Land der 21 Unterzeichnerstaaten diese nicht durch ein Parlamentsgesetz als unmittelbar geltendes Landesrecht anerkannt. Allerdings besitzen britische Staatsbürger die Möglichkeit, ihre Beschwerden, für die sie im Lande keinen Richter finden, zum Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg zu tragen. Aus Großbritannien kommen daher auch die meisten Beschwerden gegen Menschenrechtsverletzungen, etwa 800 jährlich, und kein anderes Land hat so viele Gerichtsentscheidungen (ca. ein Drittel) verloren. Ungefähr 80 britische Gesetze mußten als Reaktion auf Straßburger Gerichtsentscheidungen geändert werden<sup>43</sup>.

Die Erfahrung, daß die unkodifizierte, nur „teilweise aufgeschriebene“ Verfassung in manchen Punkten nur das ist, was die amtierende Regierung behauptet<sup>44</sup>, hat im Einklang mit den Entscheidungen des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofs zu einem Reformbewußtsein und Reformdruck im Lande geführt. In einer teilweisen Anerkennung und Umdeutung dieser Reformforderungen hat John Major sich das Thema „Bürgerrechte zu eigen gemacht, er hat sogar den Begriff ‚Charter‘ für seine Reforminitiativen übernommen“; seine Gesetz gewordene „Initiative beabsichtigt, die Einhaltung von staatlichen Standards für jeden Bürger einklagbar zu machen. Zu diesem Zwecke verpflichten sich öffentliche Organisationen, wie beispielsweise die Londoner U-Bahn, der staatliche Gesundheitsdienst, die Steuerbehörde oder das Arbeitsamt, Dienstleistungen bestimmter Qualität anzubieten. Versagen sie, sind sie gegenüber dem Bürger als Konsumenten in gewissem Umfang finanziell schadenersatzpflichtig“<sup>45</sup>.

Die Labour Party verpflichtete sich, nach der Regierungsübernahme die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte durch ein britisches Gesetz als unmittelbar geltendes Landesrecht anzuerkennen. Ferner hat sie ein neues Gesetz zur Sicherung der Informationsfreiheit versprochen<sup>46</sup>. Es würde die Strafbarkeit der Weitergabe von Informationen durch Beamte an Parlamentarier oder Journalisten mildern oder beseitigen<sup>47</sup>. Damit wäre Großbritannien einen

43 Vgl. G. W. Jones, *The British Bill of Rights*, in: *Parliamentary Affairs*, 43 (1990), zitiert nach Roland Sturm, *Staatsordnung und politisches System*, in: H. Kastendiek/K. Rohe/A. Volle (Anm. 17), S. 207.

44 Vgl. D. Kavanagh (Anm. 4), S. 46, 65.

45 R. Sturm (Anm. 43), S. 210.

46 „Blair on the Constitution: Democracy's Second Age (By Invitation)“, in: *Economist* vom 14. September 1996, S. 34.

47 Siehe zu den Einzelheiten R. Sturm (Anm. 43), S. 208 f.

Schritt weiter weg vom englischen Sonderweg und hätte sich der in anderen Demokratien üblichen Praxis angenähert.

## Die Kommunalverwaltung: Bruch stillschweigender Einverständnisse

Eine der herausragenden Besonderheiten Großbritanniens „war die historisch in naturwüchsigem Wildwuchs entstandene Kommunalverwaltung ohne gesicherte Satzungsautonomie. Befugnisse wurden ihr nicht durch allgemeinverbindliche Gesetzesregelungen zugewiesen. . . . Häufig waren sie Ergebnis lokaler Initiativen („Private Local Bills“), die zur Verabschiedung von auf die jeweiligen Gebietskörperschaften zugeschnittenen und nur diese betreffenden Parlamentsgesetzen führten. Erst die umfassende Neuordnung der Kommunalverwaltung Ende des 19. Jahrhunderts brachte eine stärkere Vereinheitlichung der Vielfalt lokaler Gremien und Zuständigkeiten“<sup>48</sup>. Paradoxerweise ging am Ende des 19. Jahrhunderts gerade von diesen eher improvisiert entstandenen Gemeindebehörden jene Tendenz zur staatlichen Reglementierung aus, die sogar in einer Gesellschaft ohne bürokratische Staatsidee das Gefühl aufkommen ließ, eine „much-governed nation“ zu sein<sup>49</sup>. Schon früh kritisierte die „National Efficiency“-Gruppe um die Jahrhundertwende die Kommunalverwaltungen in England und Wales als zu klein und zersplittert, um ihren Verantwortlichkeiten nachkommen zu können. Statt dessen schlug sie (folgenlos) ihre Auflösung und Ersetzung durch zentralisierte öffentliche Dienste vor<sup>50</sup>.

Trotz ihrer Bedeutsamkeit genoß die Kommunalverwaltung im Vereinigten Königreich niemals Satzungsautonomie. Nach der alles beherrschenden Doktrin und Praxis der Souveränität des (von der Regierung gelenkten) Parlaments verdanken alle gewählten Vertretungskörperschaften unterhalb der Zentralebene ihre Existenz einem Parlamentsbeschluß. Was das Parlament gegeben hat, kann es auch jederzeit wieder aufheben. So können durch

48 Ders., Zentralismus und lokale Autonomie: Die britische Kommunalverwaltung in der Krise?, in: Herbert Döring/Dieter Grosser (Hrsg.), Großbritannien. Ein Regierungssystem in der Belastungsprobe, Opladen 1987, S. 111.

49 W. H. Greenleaf, The British Political Tradition, Vol. III: A Much Governed Nation, London – New York 1983, zitiert nach H. Abromeit (Anm. 25), S. 298.

50 G. R. Searle (Anm. 5), S. 68: „it was natural for the „efficiency group“ to wish to sweep away the ad hoc authority as an anachronism and unite all public services under the control of the county and county borough councils, in order that they could be properly co-ordinated“.

relative Mehrheit (eine verfassungsändernde qualifizierte Mehrheit ist unbekannt) die Zuständigkeiten der Kommunen nach dem Belieben der jeweiligen Mehrheitspartei im Unterhaus beschränkt oder erweitert werden.

Die weltweit vergleichsweise ungewöhnliche Konzentration der Macht in den zentralen Institutionen in Westminster ist nur unter der ungeschriebenen Bedingung akzeptiert worden, daß der Einfluß des Staates auf die Gesellschaft gering bleibt und er große Bereiche des öffentlichen Lebens der Selbstregulierung durch die Interessengruppen überläßt<sup>51</sup>. Das stillschweigende Einverständnis, unter dem die Exekutivdominanz der Alleinherrschaft einer Mehrheitspartei akzeptiert wurde, bestand in der bereits von Bagehot formulierten Maxime: Parteiregierung ist in unserem englischen System nur deshalb dauerhaft möglich, weil sie mit Selbstbeschränkung ausgeübt wird<sup>52</sup>. In diesem Sinne wirkte die kommunale Selbstverwaltung als das „einzige Gegengewicht zur Londoner Zentralregierung und die einzige faktische Bremse gegen die dortige overbearing majority“<sup>53</sup>.

Diese ungeschriebene Konvention wurde durch Margaret Thatcher radikal aufgekündigt. Nicht nur wurden 1986 die von Labour-Mehrheiten dominierten Stadträte von Groß-London und sechs anderen großstädtischen Ballungsräumen durch Parlamentsgesetz kurzerhand beseitigt. Es wurden auch die Aufgaben der Gemeinden – insbesondere das Schulwesen – entweder auf die Zentralregierung oder auf selbständige Verwaltungsgremien verlagert. „Entstaatlichungsmaßnahmen im Schulsektor gehen mit der Zentralisierung der Curricula einher. . . . Zumindest zu Thatchers Zeiten galten die Gemeinden ohnehin als Hort der Unbotmäßigkeit und der öffentlichen Verschwendung und darum als überflüssig wie ein Kropf. Mit dem Argument notwendiger Effizienzsteigerungen und Einsparungen wurden in mehreren Anläufen die Einnahmequellen der Gemeinden drastisch reduziert und die Gemeindeautonomie nachhaltig untergraben.“<sup>54</sup>

Die Wiederherstellung der Kommunalverwaltung wird als erklärtes Ziel der Labour Party versprochen. Außerdem wird die Direktwahl der Bürgermeister der Großstädte in Aussicht gestellt<sup>55</sup>. Wenn nach dem Versprechen der Labour Party

51 Vgl. Michael Keating, The Union under Strain. Constitutional Reform and the Territorial State, in: H. Kastendiek/R. Stinshoff (Anm. 3), S. 23.

52 Vgl. Peter Pulzer, Responsible Party Government – What Has Changed?, in: H. Döring/D. Grosser (Anm. 48), S. 17.

53 H. Abromeit (Anm. 25), S. 311.

54 Ebd.

55 Vgl. T. Blair (Anm. 46).

erneut Selbstverwaltungen in London und den übrigen Ballungsräumen eingeführt werden, bedeutet die tiefgreifende Umgestaltung und Zentralisierung der Aufgaben der Gemeinden durch Thatcher trotzdem das Ende des alten naturwüchsigen Wildwuchses des englischen Sonderwegs und die Angleichung an Methoden des Managements wie in den übrigen Großstädten der Welt.

---

## Die Bank von England: Reformdruck durch Maastricht

---

Die Bank von England ist seit ihrer Verstaatlichung durch Labour unter Attlee (eine Maßnahme, die auch die Konservativen im Interesse der Möglichkeit politischer Wirtschaftssteuerung nicht rückgängig machten) de jure ein Instrument der jeweils alleinregierenden Mehrheitspartei in Westminster. Im internationalen Vergleich gilt die britische Zentralbank als hochgradig abhängig von den Weisungen der Regierung<sup>56</sup>. Diese Besonderheit ist ausnahmsweise einmal kein Ergebnis des historischen Sonderwegs. Ganz im Gegenteil beruhte seit dem 17. Jahrhundert die wirtschaftliche Blüte Großbritanniens im Unterschied zu dem durch Staatsbankrotte immer wieder gefährdeten kontinentaleuropäischen fürstlichen Absolutismus auf der Unabhängigkeit der Bank von England<sup>57</sup>.

Obwohl die Unabhängigkeit einer Zentralbank auch heute ein Kernstück einer monetaristischen Wirtschaftspolitik sein muß, unternahm die Premierministerin Thatcher, die sich als Anhängerin dieser Lehre bezeichnete, seit ihrem Amtsantritt 1979 keinerlei ernsthaften Versuch, der Bank von England größere Unabhängigkeit einzuräumen. In der Geld- und Währungspolitik hielt sie zäh an dieser britischen Besonderheit fest<sup>58</sup>. Dagegen besitzen sowohl die Deutsche Bundesbank als auch das geplante System der Europäischen Zentralbank eine gesetzlich garantierte Unabhängigkeit von der Regierung. Im britischen Denken ist nicht die Zentralbank für die Geldpolitik zuständig, sondern der Staatskanzler als Minister der demokratisch legitimierten Regierung. Diese britische Besonderheit muß unvermeidbar große Probleme in bezug auf die durch den Maastricht-Vertrag

geplante Europäische Währungsunion mit ihrem System der Europäischen Zentralbank aufwerfen. Das Vereinigte Königreich gehört neben Dänemark deshalb auch zu den einzigen beiden Ländern, die sich eine Nichtbeitrittsklausel zur dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion vorbehalten haben.

Im Herbst 1992 sah sich Großbritannien aufgrund des Drucks der globalen Finanzmärkte gezwungen, das Europäische Währungssystem (EWS) zu verlassen. Im Gegensatz zu Italien, das ebenfalls durch die Marktkräfte zum Austritt gezwungen wurde, aber seine Bereitschaft zum Wiedereintritt bekräftigt hat, hat die Major-Regierung den erneuten britischen Beitritt für die Dauer des gegenwärtigen Parlaments definitiv ausgeschlossen. Blair hat sich darauf festgelegt, einen britischen Beitritt zur durch Maastricht II später geplanten vollen Währungsunion durch die Bevölkerung (entweder durch eine Volksabstimmung oder als Thema einer Neuwahl des Unterhauses) sanktionieren zu lassen<sup>59</sup>.

In jedem Falle kann bei einer Währungsunion die Weisungsabhängigkeit der Bank von England nicht aufrechterhalten werden, an die sich britische Politiker wechselnder Parteien als bequemes Mittel der politisch beeinflussten Wirtschaftslenkung gewöhnt haben. Einen dritten Weg zwischen voller Unabhängigkeit der Notenbank nach kontinentaleuropäischen Plänen und ihrer krassen Weisungsgebundenheit nach dem Westminster-Modell könnte eine Innovation in dem durch Reformen vielleicht auch für Großbritannien beispielgebenden Neuseeland bieten. In einem interessanten Plädoyer machte Andreas Busch darauf aufmerksam: Das Ziel einer Geldwertstabilität könnte auch durch die alternative Methodik verbindlich vereinbarter, bei Strafe des Verlusts der Stellung des Notenbankchefs einzuhaltender Inflationsrichtlinien erreicht werden<sup>60</sup>.

Nach dem neuen Zentralbankgesetz in dem (ehemaligen) Westminister-Modell Neuseeland sichern vier Regeln einen Schutz vor politisch verursachter Inflation: 1. Eine zwischen Regierung und Zentralbank ausgehandelte mittelfristige Inflationsrichtlinie, die veröffentlicht werden muß, legt ein anzupeilendes Richtmaß auf zwei oder drei Jahre fest. 2. Die Zentralbank, die zur Erreichung dieses Ziels verpflichtet ist, genießt in ihren Operationen völlige Unabhängigkeit. 3. Wenn die Zentralbank das in der Vereinbarung fixierte „Policy Target Agreement“ ohne triftige externe Gründe ver-

---

56 Vgl. Andreas Busch, *Central Bank Independence – an Option for Britain?*, in: H. Kastendiek/R. Stinshoff (Anm. 3), S. 118.

57 Vgl. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990, S. 139f.

58 Vgl. H. Abromeit (Anm. 25), S. 309; A. Busch (Anm. 56), S. 122.

59 „Labour is committed to submitting any plan to join EMU to the British people, either by a referendum or a general election“, in: *Economist* vom 6. April 1996, S. 40.

60 Vgl. A. Busch (Anm. 56), S. 127–129.

fehlt, verliert der Gouverneur der Zentralbank seinen Posten. 4. Zwar kann die Regierung das gewählte Ziel bis zu 12 Monaten suspendieren. Ferner hat sie das Recht, neue Verhandlungen mit der Zentralbank über ein oberes Inflationsziel zu verlangen. Allerdings müssen diese Verhandlungen in aller Öffentlichkeit stattfinden.

In der Vergangenheit besaß Neuseeland – ähnlich wie das Mutterland – einen sehr geringen Grad von Unabhängigkeit der Zentralbank und extrem hohe Inflationsraten. Mit dem neuen Zentralbankgesetz von 1989 sind die Inflationsraten deutlich gesunken. Großbritannien, das aufgrund seiner Verfassungstradition und des international vergleichsweise sehr hohen Nationalstolzes seiner Bevölkerung<sup>61</sup> immer Vorbehalte hat, ausländische Vorbilder zu importieren, könnte vielleicht weniger Hemmungen haben, von Neuseeland, das früher die Prinzipien des Westminster-Modells besser noch als das Mutterland verwirklichte, Reformen zu übernehmen. Auch die Europäische Union könnte von einem solchen Modell profitieren<sup>62</sup>.

Obwohl in Großbritannien seit 1979 mit verschiedenen Inflationsobergrenzen experimentiert wird, fehlt im Gegensatz zum neuseeländischen Modell die operationale Eigenständigkeit der Zentralbank zur Erreichung der Ziele. Auch in den Reformplänen des Schatten-Finanzministers der gegenwärtigen Labour Opposition wird mit diesem britischen Sonderweg nicht gebrochen: „The real problem is that the chancellor retains the power to set interest rates, and that, as long as he does, he can set them for political rather than economic reasons. Unfortunately, Mr Brown does not propose to let the

61 In international vergleichenden Meinungsumfragen des „World Values Survey“, die 1981–1984 in 24 Ländern und 1990–1993 in 50 Ländern mit demselben Fragebogen durchgeführt wurden, zeichnen sich die Briten durch einen hohen Nationalstolz aus. In einer Neuauswertung des vom Inter-university Consortium der Universität Michigan unter der Studiennummer ICPSR 6160 erhältlichen Datensatzes zeigte sich für 1990 in Großbritannien allerdings eine parteipolitische Differenzierung, die in anderen Ländern mit hohem Nationalstolz nicht so ausgeprägt ist. Sie läßt ein gewisses Einverständnis der Labour-Anhänger mit Reformen ungeachtet ihres ebenfalls noch sehr hohen Nationalstolzes erwarten, der indessen niedriger als bei Konservativen liegt.

62 A. Busch (Anm. 56) plädiert für das neuseeländische Modell operationaler Unabhängigkeit bei politischem Aushandeln des Zinssatzes als einem Mittel, um das „demokratische Defizit“ der Europäischen Union zu verringern. Wie könne man – so argumentiert er – in Europa sicher sein, daß die Eckdaten der Notenbank den Präferenzen der Gesellschaft entsprechen? Die Methode, mit der die Zentralbank ihr Inflationsziel unabhängig von der Regierung festlegt, bleibt der Öffentlichkeit verborgen. Die Zentralbank ist niemandem für ihre Geldpolitik verantwortlich. Ohne diese Nachteile könnte das gleiche Ziel einer Geldwertstabilität durch die alternative Methodik Neuseelands erreicht werden.

Bank set interest rates – ‚operational independence‘, in the jargon.“<sup>63</sup>.

Ironischerweise sind es die Japaner – das gepriesene Vorbild der „National Efficiency“ um die Jahrhundertwende –, die heute als Investoren von Industrieanlagen in Großbritannien laut darüber nachdenken und drohen, ihre europäischen Fabriken von Großbritannien auf den Kontinent zu verlagern, wenn sich das Land der Währungsunion fernhalten sollte. Denn Wechselkursschwankungen, für die das Pfund traditionell extrem anfällig ist, gefährden effiziente Planung<sup>64</sup>.

---

## Reformen unter Blair: Ansätze und Aussichten

---

Seitdem die Labour Party 1992 ihre vierte Wahlniederlage nacheinander erlitten hatte, wurden sowohl innerhalb der Führung der Partei als auch innerhalb der Gewerkschaften Reformen in die Wege geleitet. Die früher notorisch zerstrittene Labour Party, deren engagierte Aktivisten aus Prinzipientreue lieber „politischen Selbstmord“<sup>65</sup> begingen, als sich der Koordination durch das Kabinett (oder in der Opposition durch das Schattenkabinett) im Unterhaus zu fügen, handelt nun wie eine aus dem Katalog eines Lehrbuchs zur politischen Ökonomie geschnittene „stimmenmaximierende Ein-Mann-Partei“<sup>66</sup>.

Einiges spricht dafür, daß ein Premierminister Blair nach einem erdrutschartigen Machtwechsel Reformen einleiten könnte, die Großbritannien – den früher zum Musterbeispiel stilisierten Sonderfall auf der internationalen Verfassungslandkarte – den übrigen Demokratien in Westeuropa ähnlicher werden lassen. Thatchers Reformen der Gewerkschaften und die Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung werden akzeptiert. Die Beendigung der britischen Alleingänge in der Arbeits- und Sozialpolitik liegen im Interesse der Gewerkschaften, die der Partei auch nach den internen Reformen der Parteisatzung, die das Blockstimmrecht der Gewerkschaften auf den Labour-Partei-

63 „New Labour, new Old Lady“, in: *Economist* vom 1. März 1997, S. 20.

64 Vgl. *Die Zeit* vom 7. Februar 1997, S. 12.

65 George Tsebelis, *Why Do British Labour Party Activists Commit Political Suicide?*, in: ders., *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley 1990, S. 199–156.

66 So die zugespitzte Charakterisierung der von vielen für unrealistisch gehaltenen Modellannahme durch Franz Lehner, Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Königstein/Ts. 1981. Ähnlich Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge 1976, S. 327.

tagen und andere Rechte beseitigten<sup>67</sup>, immer noch nahestehen.

Mit der Anerkennung von Mindeststandards der ILO und der britischen Unterschrift unter die europäische Sozialcharta, die bisher von den Konservativen verweigert wurde, würde ein innenpolitischer Konflikt zwischen Unternehmern und Gewerkschaften komfortabel auf die supranationale Ebene transportiert und durch Anerkennung internationaler Richtlinien ohne innenpolitische Streitigkeiten geregelt werden können. Damit wäre eine weitere Sonderstellung Großbritanniens in der internationalen Gemeinschaft beendet. Die irritierend häufige Verurteilung Großbritanniens durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof möchte Tony Blair beenden.

Für Schottland und Wales hat Labour in seinem als Wahlkampfversprechen dokumentierten Regierungsprogramm sich für Regionalparlamente festgelegt. Somit würde in einem Europa, in dessen Ländern Regionalisierung seit längerem praktiziert wird, auch der durch Thatcher verstärkte extreme Zentralismus des Westminster-Modells beendet. So relativ einfach, wie die Ansätze zu Reformen sich auch ausnehmen mögen, sind die Aussichten ihrer Realisierung allerdings nicht. Vor allen durchzuführenden Reformen will eine künftige Labour-Regierung Volksentscheide durchführen. Was auf den ersten Blick wie ein sympathischer Tribut an die Selbstverständlichkeit demokratischer Prinzipien in einem Zeitalter mündiger Bürger aussieht, kann sich bei näherem Hinsehen durchaus als listige Methode zur Verhinderung von Reformen entpuppen. Schon einmal hat das seefahrende Albion ähnlich dem listenreichen Odysseus die Gewährung eines Regionalparlaments an Schottland durch ein qualifizierendes Quorum torpediert<sup>68</sup>.

67 Der Stimmenanteil der Gewerkschaften im Gremium zur Wahl des Parteiführers wurde von 40 Prozent auf ein Drittel reduziert. Mit dem Beschluß des Parteitags von 1993 wurde das Blockstimmrecht der Gewerkschaften beseitigt. (Mit ihm bündelten Gewerkschaftsführer die Stimmen ihrer Mitglieder, ähnlich wie deutsche Bankenvertreter das Stimmrecht von Kleinaktionären ausüben.) Dennoch besitzen die Gewerkschaften einen festen Stimmenanteil auf dem Parteitag, der aber 1995 auf 50 Prozent beschnitten wurde. Auch wurde 1995 der berühmte „Artikel 4“, der Verstaatlichungen fordert, auf Anregung Blairs aus der Satzung der Partei gestrichen. Ferner werden die Unterhauskandidaten der Partei nicht mehr wie früher in schwach besuchten, von örtlichen Aktivisten dominierten Versammlungen ausgewählt, sondern durch Urwahl aller Parteimitglieder eines Wahlkreises bestimmt. Vgl. D. Kavanagh (Anm. 4), S. 157.

68 In der Volksabstimmung in Schottland über die vom Parlament verabschiedete Einrichtung eines Regionalparlaments votierten bei einer Wahlbeteiligung von 62,9 Prozent 1 230 937 Schotten (51,6 Prozent der Abstimmenden oder 32,9 Prozent der Wahlberechtigten) mit „Ja“. Damit galt ein „Ja“ der einfachen Mehrheit als „Nein“. Denn ein gegen den

Der britische Sonderweg in Europa kannte in allen Jahrhunderten seiner Verfassungsgeschichte vor 1975 keine Volksabstimmungen. Erst als die regierende Labour Party tief gespalten über die Frage des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft war, besann sie sich auf eine Volksabstimmung, um die (dann doch eintretende) Spaltung der Partei aufzuschieben. Im Gegensatz zur Referendumsdemokratie der Schweiz und anderen Staaten mit direktdemokratischen Traditionen hat das Referendum in Großbritannien bisher als Verlegenheitslösung ambivalenten Zielen gedient. Das Referendum könnte als der „Pontius Pilatus der britischen Politik“ für Blair eine Methode werden, „ja“ zu sagen, aber „nein“ zu meinen und darauf zu hoffen, daß das Volk aufgrund geschickter Inszenierung durch die Führung eine Absage an Verfassungsreformen erteilt.

In der wichtigsten aller Reformen, die erst einen endgültigen Abschied vom Westminster-Modell einläuten würde, der Reform des extrem mehrheitsbildenden Wahlrechts, das Drittparteien mit einer indirekten Sperrklausel von etwas mehr als 30 Prozent diskriminiert, ist das Schattenkabinett geteilter Meinung. Blair selbst hält es lieber mit der von etwa drei Fünfteln der Bevölkerung (im Jahre 1987) geteilten Ansicht: Im Zielkonflikt zwischen fairer Proportionalität und der Chance zur Bildung einer Regierung aus nur einer Mehrheitspartei hält man lieber am alten Wahlrecht – ungeachtet seiner bekannten Verzerrung des Wählerwillens – fest<sup>69</sup>.

Ein weiteres Argument, das eher skeptisch für die Aussichten der Reformen stimmt, sind die Entscheidungskosten ihrer parlamentarischen Verabschiedung. Zeit ist die knappste aller Ressourcen auch in modernen Parlamenten<sup>70</sup>. Paradoxerweise

Willen der Regierung von einem ihrer Abgeordneten, der eine starke innerparteiliche Opposition repräsentierte, in das Gesetz zur Errichtung des Regionalparlaments eingebrachter und mehrheitlich angenommener Zusatzartikel bestimmte: „if it appeared to the Secretary of State for Scotland that less than 40 per cent of those entitled to vote had voted ‚Yes‘, he was to lay before Parliament an Order repealing the Act“. Damit scheiterte das schottische Regionalparlament. Vgl. Vernon Bogdanor, *Politics and the Constitution, Essays on British Government*, Aldershot 1996, S. 227 ff.

69 Die der Bevölkerung gestellte Frage lautete: „Some people say that we should change the voting system to allow smaller parties to get a fairer share of MPs. Others say we should keep to voting as it is to produce effective government. Which view comes closest to your own?“ 1983, 1987 und 1992 entschieden sich Mehrheiten von 54, 58 und 60 Prozent für die Beibehaltung des geltenden Wahlrechts. Vgl. die Analysen des Originaldatensatzes bei Herbert Döring, *Großbritannien: Regierung, Gesellschaft und politische Kultur*, Opladen 1993, S. 131, und bei John Curtice/Wolfgang Rüdiger, *Do Attitudes towards Constitutional Reform Matter?*, in: H. Kastendiek/R. Stinshoff (Anm. 3), S. 166, Tabelle 2.

70 Vgl. Herbert Döring, *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agends*, in: ders. (Hrsg.), *Parlia-*

gilt dies gerade im Westminster-Modell ungeachtet der ihm nachgesagten Beherrschung der Legislative durch die Exekutive. Nach alter Tradition verfallen nämlich Gesetze, die am Ende einer Sessionsperiode von nur einem Jahr nicht verabschiedet wurden, und müssen zurück auf den legislativen Hürdenlauf<sup>71</sup>.

Außerdem ist das Oberhaus im allgemeinen nicht so „zahnlos“, wie man meint. Bei Verfassungsreformen, die keine im unmittelbaren Staatshaushalt sichtbaren finanziellen Auswirkungen haben, besitzt es überdies ein suspensives Veto (das bei finanzwirksamen Gesetzen nicht gilt), so daß ein zusätzlicher Zeit- und Entscheidungsdruck durch möglichen Widerstand der von vielen bereits totgesagten Zweiten Kammer Reformen als aus Gründen der Zeitökonomie lieber vermeidbare Risiken erscheinen lassen kann. Ein bezeichnendes Schlaglicht resultiert aus der oft vergessenen Tatsache, daß ein neues Wahlrecht schon einmal in Großbritannien in den dreißiger Jahren eingeführt worden wäre, wenn nicht nach seiner Billigung durch das Unterhaus das Oberhaus dieser Verfassungsänderung widersprochen hätte und die Reform dann auf die lange Bank geschoben worden wäre<sup>72</sup>.

Die persönliche Ausstrahlungskraft von Tony Blair, der auch seine Gegner als politischer Redner in Bann schlägt, ist eine Reinkarnation jenes in der britischen politischen Kultur überwiegenden Verlangens, sich mit Personen und nicht mit Prinzipien zu identifizieren<sup>73</sup>. Treue zu Personen und nicht zu Prinzipien ist nach Sidney Low das Wesen der britischen Parteipolitik. Immerhin wurde Low als der neue Bagehot zu Beginn unseres Jahrhunderts gepriesen, ehe sein Werk über „Die Regierung Englands“, das seit 1904 zahlreiche Auflagen erlebte, in Vergessenheit geriet<sup>74</sup>.

Daß die geschliffenen Aphorismen von Sidney Low ebenfalls wie die von Walter Bagehot auch heute zum größten Teil noch gültig sind und in Großbritannien die „personalistische Orientierung“ der politischen Kultur überwiegt<sup>75</sup>, ist auch durch die scharfen Sonden der international vergleichenden Meinungsforschung immer wieder erwiesen worden. So stimmten in der berühmten Civic-Culture-Studie von Almond und Verba die Briten mit 68 Prozent weitaus stärker als die Italiener, Amerikaner und selbst die (zumindest damals noch?) autoritätsgläubigen Deutschen der Fragevorgabe zu: „Einige starke führende Persönlichkeiten würden unserem Lande mehr nützen als alle Gesetze und alles Diskutieren.“<sup>76</sup> (Die Autoren jener Studie hielten diese Antwort für so unglaublich, daß sie diese erst gar nicht veröffentlichten.) Doch wer die britische Kultur aus eigenem Erleben kennt, weiß das nicht autoritär gemeinte Ambiente dieser Aussage zu würdigen. So fügte bereits Low hinzu, die englische Nation könne „viel leichter den Glauben an eine Abstraktion als den Glauben an einen Menschen“ aufgeben<sup>77</sup>.

Blair beschrieb auf Einladung des „Economist“ seine Vision einer Verfassungsreform als „sensible, incremental change“ und pries – im Sinne der ehrwürdigen Tradition und im Gegensatz zur Verdrossenheit der alten und neuen „National Efficiency“-Ideologen – den Pragmatismus des Ancien régime: „Our unwritten constitution has its vices. But its virtue is that it does not require neat solutions.“<sup>78</sup> Dieser fröhliche Optimismus, der einem Premierminister Blair sicher das historische Verdikt eintragen würde, sehr „sound“ gewesen zu sein, läßt eher erwarten, daß tiefgreifende Reformen an Großbritannien wieder einmal wie ein Komet vorbeiziehen werden.

tarismus 1917/18, in: Lothar Albertin/Werner Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Düsseldorf 1981, S. 127–146.

75 Vgl. K. Rohe (Anm. 29), S. 172.

76 Vgl. Die Neuauswertung dieser Frage aus der Civic-Culture-Studie (Zentralarchiv Köln, Studie Nr. 0624) bei Herbert Döring, Parteienverdrossenheit ohne „Legitimitätskrise“, in: ders./Dieter Grosser (Hrsg.), Großbritannien. Ein Regierungssystem in der Belastungsprobe, Opladen 1987, S. 161. Eine Analyse im Hinblick auf (Berufs-)Klassen ergab erwartungsgemäß eine relativ höhere Zustimmung in der Unterschicht und bei Ungelernten. Aber auch die gebildete Mittelschicht stimmte mehrheitlich (56 Prozent) dieser Frage zu, so daß diese Haltung quer durch die gesamte Bevölkerung verbreitet war; vgl. Herbert Döring, Wählen Industriearbeiter zunehmend konservativ? Die Bundesrepublik Deutschland im westeuropäischen Vergleich (Neudruck eines Aufsatzes aus dem Archiv für Sozialgeschichte, 29 [1989]), in: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1987, Opladen 1990, S. 66, Tabelle 7.

77 Vgl. Sidney Low, Die Regierung Englands (Übersetzung von „The Governance of England“ durch Johannes Hoops, mit einer Einleitung von Georg Jellinek), Tübingen 1908, S. 120.

78 T. Blair (Anm. 46), S. 36.

ments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt/M. – New York 1995, S. 223–247; Gisela Riescher, Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen, Baden-Baden 1994.

71 Diese Regel gilt in 11 von 18 westeuropäischen Parlamenten, vgl. H. Döring, ebd., S. 242, Tabelle 7.7.

72 Im Jahre 1931 wurde ein vom Unterhaus bereits verabschiedetes neues Wahlgesetz, das die praktizierte einfache Mehrheitswahl durch eine (die Sitzverteilung etwas weniger stark verzerrende) absolute Mehrheitswahl der – technisch gesprochen – „Alternative Vote“ ersetzte (wie sie heute zur Ersten Kammer in Australien angewandt wird), durch das Veto des Oberhauses aufgehoben und zur erneuten Behandlung an das Unterhaus zurückverwiesen. Damit war die Reform nach dem Sturz der Regierung Ende des Jahres gescheitert. Siehe Peter Hain, Proportional Misrepresentation – The case against PR in Britain, Guildford 1986, S. 5.

73 Vgl. die Belege bei Herbert Döring, Bürger und Politik – die „Civic Culture“ im Wandel, in: H. Kastendiek/K. Rohe/A. Volle (Anm. 17), S. 160 f.

74 Vgl. die Belege bei Herbert Döring, Skeptische Anmerkungen zur deutschen Rezeption des englischen Parlamen-

## Großbritannien und Europa

---

### I. Die europäische Agenda vor den britischen Wahlen

---

Die Beziehungen Großbritanniens zur Europäischen Union sind in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre durch das zunehmend enge Wechselspiel zweier politischer Prozesse gekennzeichnet, von denen jeder gemäß seines eigenen spezifischen Fahrplans entwickelt wurde: Auf der Ebene des innenpolitischen Systems Großbritanniens bestand der dominierende Gesichtspunkt des Fahrplans darin, daß John Major, Premierminister einer uneinigen konservativen Regierung, wußte, daß er spätestens bis zum Mai 1997, fünf Jahre nach seinem Sieg bei den vorangegangenen Wahlen im Jahr 1992, ein Datum für erneute Parlamentswahlen suchen mußte. Gleichzeitig wurde auf der breiteren Ebene der Europäischen Union der Fahrplan wesentlich von zwei Faktoren bestimmt: erstens von der Vereinbarung von Maastricht, daß das Vorhaben der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) auf der Basis wirtschaftlicher Kriterien, die im Laufe des Jahres 1997 erfüllt werden müssen, und nach der Festlegung der Wechselkurse unter den ersten Mitgliedern der EWU im Januar 1999 vorankommen soll; und zweitens von der Übereinkunft, die dem Maastricht-Vertrag von Dezember 1991 (der 1993 in Kraft trat) folgte, nämlich daß eine neue Regierungskonferenz in den Jahren 1996/97 Konzepte für eine institutionelle Reform aushandeln solle, über die man sich im Juni 1997 einigen will.

Die zufällige Überschneidung dieser zwei Prozesse – der britische Wahlzyklus, der eine ausgedehnte parteipolitische Kampagne in den Jahren 1996 und 1997 erforderte, und der europäische Fahrplan, der für eine Reihe schwieriger Entscheidungen in den Jahren 1996 bis 1998 sorgt – hat zu einer langen Periode von Turbulenzen und Spannungen geführt, die wahrscheinlich nicht so einfach durch die britischen Wahlen, die für den 1. Mai 1997 angesetzt sind, beendet sein wird. Die Gründe für diese Probleme sind – auch wenn sie zahlreich und komplex sind – relativ einfach zu verstehen. Auf der Ebene der britischen Innenpolitik hat sich Premierminister Major, der unter dem höchsten Stand

der Unpopularität eines britischen Regierungschefs seit der Einführung von Meinungsumfragen leidet, gezwungen gefühlt, eine zunehmend „euroskeptische“ Haltung einzunehmen. Wir müssen uns dabei in Erinnerung rufen, daß dies eine Phase war, als nicht nur der Euroskeptizismus, sondern mehr noch: eine „Europhobie“ – geschürt durch einflußreiche Teile der britischen Presse und von der eigenen Partei des Premierministers – die Tendenz hatte, die öffentliche Meinung Großbritanniens zu dominieren.

Zur gleichen Zeit waren Major und seine Minister auf der europäischen Ebene gezwungen, die Positionen der britischen Regierung zur umfassenden und komplexen europäischen Tagesordnung, die dem Maastricht-Vertrag folgte, zu formulieren und zu verteidigen. Wie allgemein bekannt, schließt diese Agenda folgendes ein: das schrittweise Vorgehen in Richtung Wirtschafts- und Währungsunion; einige wichtige Entscheidungen darüber, inwieweit die EU-Institutionen reformiert werden müssen, um effektiv zu arbeiten, wenn die Union die nächste Gruppe von neuen Mitgliedern zuläßt (die Beitrittsverhandlungen sollen Ende 1997 beginnen); und, wie in Maastricht beschlossen, die Weiterentwicklung der europäischen Integration im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie im Bereich Justiz und Inneres, also des zweiten und dritten „Pfeilers“ des Vertrags über die Europäische Union.

Es ist klar, daß – selbst ohne das „britische Problem“ – auch die übrigen 14 Mitglieder der Union Schwierigkeiten haben werden, bezüglich dieser ambitionierten Tagesordnung zu einer Übereinkunft zu kommen: Dänemark hat sowohl bei der EWU (wie das Vereinigte Königreich) als auch bei der gemeinsamen Verteidigungspolitik auf dem Recht des „opt-out“ bestanden, während sich die Positionen Deutschlands, Frankreichs und anderer Mitgliedstaaten in einer Anzahl anderer wichtiger Fragen, wie z. B. die Unabhängigkeit der geplanten Europäischen Zentralbank oder die Kompetenzen des Europäischen Parlaments, unterscheiden. Dennoch ist es deutlich, daß die Regierung Großbritanniens zu zahlreichen Fragen eine andere Meinung vertritt als die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten und daß die Gründe für diese Tatsache in der oben beschriebenen besonderen Situation der Innenpolitik Großbritanniens liegen. Die Major-Regierung, die auf der einen Seite mit

einer starken innenpolitischen Opposition gegenüber einer weiteren europäischen Integration konfrontiert ist und auf der anderen Seite gezwungen ist, eine Position zu zahlreichen Aspekten gerade dieses Prozesses einzunehmen, erschien bisher – was nicht überrascht – zumindest aus Sicht einiger ihrer EU-Partner zögerlich und bisweilen sogar negativ eingestellt. In den Verhandlungen, die Ende 1991 zum Maastricht-Vertrag geführt haben (und folglich das erste Jahr von John Majors Zeit als Premierminister überlagerten), bestand die britische Regierung beispielsweise auf dem Recht des „opt-out“ bezüglich der EWU, behielt sich aber die Option vor, zu einem späteren Zeitpunkt teilzunehmen, falls die erste Gruppe der EWU-Mitglieder bei der Umsetzung erfolgreich wäre<sup>1</sup>. Diese Haltung, die Großbritannien weder zu einer Teilnahme an der EWU noch zu einem dauerhaften Draußenbleiben verpflichtete, blieb während der gesamten letzten Legislaturperiode das einzige Mittel für John Major, die große Kluft innerhalb seines Kabinetts zwischen den Befürwortern einer britischen EWU-Mitgliedschaft (besonders sein Finanzminister Kenneth Clarke) und den „Euro-skeptikern“ wie Verteidigungsminister Michael Portillo und Innenminister Michael Howard zu überbrücken.

Obleich Major mit dem Näherrücken der Wahlen starkem und anhaltendem Druck aus den euro-skeptischen Reihen ausgesetzt war, die von ihm forderten, seine „Abwartehaltung“ aufzugeben, und die sich ausdrücklich gegen eine EWU-Teilnahme aussprachen, bestand er darauf, diesen mühsam ausgearbeiteten Kompromiß beizubehalten, der den damaligen Stand des Konsenses im Kabinett widerspiegeln sollte. Ähnliche Uneinigkeit und ähnliches Zögern veranlaßten die Major-Regierung ebenfalls zur Annahme negativer oder minimalistischer Positionen in den anderen diskutierten Hauptfragen – einschließlich der Planung für eine Gemeinsame Verteidigungspolitik, der „Vergemeinschaftung“ der Justiz- und Innenpolitik und des gesamten Vorhabens einer föderalen Entwicklung der EU-Institutionen –, die später noch angesprochen werden sollen.

---

## II. Der historische Hintergrund und aktuelle Kontroversen

---

Die negative Haltung der Major-Regierung gegenüber bestimmten Aspekten der europäischen Integration in den neunziger Jahren, die sicherlich

1 Für einen informativen „insider“-Bericht zu John Majors Verhandlungen in Maastricht vgl. Sarah Hogg/Jonathan Hill, *Too Close To Call*, London 1996, S. 138–162.

noch durch die spezifischen Schwierigkeiten des Premierministers innerhalb seiner eigenen Partei akzentuiert wurde, spiegelte auch eine lange Tradition britischen Skeptizismus gegenüber dem Prozeß der politischen und institutionellen Integration in Europa wider<sup>2</sup>. Im Gegensatz zu den sechs Staaten, die in den fünfziger Jahren die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bildeten, bewarb sich Großbritannien erst zu Beginn der sechziger Jahre um die Mitgliedschaft, nachdem seine Position als eine unabhängige Weltmacht zunehmend in Frage gestellt worden und die Gemeinschaft zu einer erfolgreichen Realität geworden war. Zum Zeitpunkt, als das Vereinigte Königreich endgültig der Gemeinschaft beitrug (1973 unter dem konservativen Premierminister Edward Heath) und als die Mitgliedschaft durch das 1975 abgehaltene Referendum bestätigt worden war (unter Heaths Nachfolger, dem Parteiführer der Labour-Partei, Harold Wilson), wurden in den britischen innenpolitischen Debatten hauptsächlich die wirtschaftlichen Vorteile der Mitgliedschaft in einer großen Handelszone betont. Wengleich es durchaus der Wahrheit entspricht, daß Heath und andere Befürworter der britischen Mitgliedschaft politische oder institutionelle Vereinbarungen vorschlugen, daß die britische Souveränität mit den EG-Partnern geteilt werden sollte, so wurden diese Aussagen allerdings des öfteren von einer Betonung des britischen Vetorechts im Falle eines unakzeptablen Vorschlags im Ministerrat begleitet, so daß die zukünftigen Implikationen bei einer Entwicklung der EG in Richtung Föderation für die britische Bevölkerung nicht ganz deutlich wurden.

Wie Angelika Volle erläutert hat<sup>3</sup>, ist die Haltung der britischen Regierungen zur europäischen Integration von mehreren konstanten Merkmalen gekennzeichnet. Dazu gehören:

- eine Vorliebe für intergouvernementale Zusammenarbeit statt supranationaler Institutionen;
- eine pragmatische Politik statt visionärer Erkenntnisse;
- der Vorzug von Dezentralisierung (bei der die Befugnisse im wesentlichen bei den nationalen

2 Vgl. John W. Young, *Britain and European Unity, 1945–1992*, London 1993; Stephen George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford 1994; Sean Greenwood, *Britain and European Integration since the Second World War (Documents in Contemporary History)*, Manchester 1996.

3 Vgl. Angelika Volle, *Der mühsame Weg Großbritanniens zu Europa*, in: Hans Kastendiek/Karl Rohe/Angelika Volle (Hrsg.), *Länderbericht Großbritannien*, Bonn 1994, S. 383–396. Vgl. auch Lord Beloff, *Britain and European Union. Dialogue of the Deaf*, London 1996; Philip Lynch, *Großbritannien in der Europäischen Union – konstitutionelle Fragen*, in: *Integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik*, (1997) 1, S. 13–23.

Regierungen bleiben) gegenüber Föderalismus (was die Briten als Zentralisierung auf der europäischen Ebene deuten);

- eine Priorität von nationaler Souveränität vor einer europäischen Verflechtung;
- eine Auffassung von der europäischen Einigung als eher einer Wirtschaftsvereinigung denn einer politischen Integration;
- der Vorzug für eine Europäische „Union“ (verstanden als lose zwischenstaatliche Kooperation) gegenüber einer Europäischen „Einheit“ (verstanden als eine bindende politische Struktur föderaler Art);
- die Befürchtung, daß die EU-Mitgliedschaft Großbritannien als eine europäische Mittel-macht ohne Weltgeltung definiert.

Im Verlauf von nunmehr fast einem Vierteljahrhundert, seit Großbritannien der Gemeinschaft beitrug, haben diese Themen in unterschiedlichen Kombinationen die Haltungen und die Politik der britischen Regierung stark beeinflußt. Nach dem Referendum von 1975, als die Wähler mit einer Zweidrittelmehrheit die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Gemeinschaft bestätigten (wobei sie dem Wunsch der Wilson-Regierung und der oppositionellen konservativen Führung, einschließlich Margaret Thatcher ebenso wie Edward Heath, folgten), schlugen sowohl Wilson als auch sein Nachfolger James Callaghan eine pragmatische und minimalistische Linie ein. Zu der Zeit, als Callaghan Premierminister war (1976–1979), vertrat die britische Regierung – während sie gleichzeitig an der Entwicklung der Gemeinsamen Handelspolitik der EG und dem System der Koordinierung der Außenpolitik, bekannt als „Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)“, teilnahm – einen unabhängigen Standpunkt zu Fragen wie Energie und Rohstoffe, verzögerte die Abhaltung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament von 1978 auf 1979 und vertrat eine grundsätzlich negative Ansicht bezüglich des Ausbaus der Institutionen der Gemeinschaft. Callaghan begrüßte daher die Erweiterung der Gemeinschaft mit der Aufnahme Spaniens, Griechenlands und Portugals aus dem Grund, daß diese Ausdehnung den Zusammenhalt der EG abschwächen und der Vertiefung in Richtung Föderalismus gegensteuern würde – ein Argument, das fast zwanzig Jahre später von seinem konservativen Nachfolger John Major im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung in Richtung Osteuropa aufgegriffen werden sollte.

Nach der Rückkehr der Konservativen an die Macht und während der langen Amtsperiode von Margaret Thatcher (1979–1990) wurde die Rolle

Großbritanniens als Mitglied der EG zunehmend schwierig. Während die britische Regierung auf der einen Seite die Vorzüge der EPZ pries und energisch auf die für 1992 geplante Binnenmarktliberalisierung hinarbeitete (Frau Thatcher akzeptierte durch ihre Zustimmung zur Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 sogar das Prinzip der Mehrheitsabstimmungen zum Erreichen dieser Liberalisierung), waren auf der anderen Seite zahlreiche Bereiche der Gemeinschaftspolitik von Auseinandersetzungen zwischen Großbritannien und seinen EG-Partnern gekennzeichnet. Da gab es zunächst einmal den ausgedehnten Streit um den britischen Beitrag zum EG-Haushalt (entstanden aus der besonderen Struktur von Großbritanniens Außenhandel und seinen verhältnismäßig geringen Einkünften bei der Gemeinsamen Agrarpolitik); schließlich gab es die in die Länge gezogenen Spannungen in bezug auf das Europäische Währungssystem, das 1979 geschaffen wurde (hier hielt Frau Thatcher über Jahre hinweg die Ablehnung eines Beitritts durch die Regierung Callaghan aufrecht, und erst im Oktober 1990, am Ende von Thatchers Amtszeit, trat Großbritannien unter äußerst ungünstigen Umständen bei).

Zusätzlich wehrte sich Frau Thatcher strikt gegen die Pläne, die die Europäische Kommission unter Jacques Delors in Übereinstimmung mit führenden Mitgliedstaaten entwickelte, über den liberalisierten Binnenmarkt hinaus zu einer engeren Europäischen Union, einschließlich einer Wirtschafts- und Währungsunion, zu gelangen. Sie gab diesem Widerstand im September 1988 mit starken Worten in einer Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge Ausdruck (was der antieuropäischen „Brügge-Gruppe“, gegründet von einigen ihrer konservativen Gefolgsleute, den Namen gab). Den Vorschlägen von Jacques Delors für einen Ausbau der Befugnisse der EG-Kommission, des Europäischen Parlaments und des Ministerrats antwortete sie mit einem entschiedenen „No, no, no“ im Unterhaus. Es war dieser Ausbruch, folgend der Selbstisolierung Großbritanniens während des EU-Gipfels im Oktober 1990 in Rom (als die Europäischen Staats- und Regierungschefs elf zu eins für die Einsetzung von zwei Regierungskonferenzen stimmten, die Pläne für eine Europäische Politische Union und für eine Wirtschafts- und Währungsunion entwerfen sollten), der die Revolte gegen Frau Thatcher durch ihren Stellvertreter Sir Geoffrey Howe verursachte und Ende November zu ihrer Ablösung durch John Major führte<sup>4</sup>. Wie erwähnt, wurde John Major zu einem Zeitpunkt Premierminister, als die Entscheidung

4 Die Hauptakteure Thatcher, Howe und Lawson haben alle in ihren Memoiren über diese Ereignisse berichtet.

bereits gefallen war, daß zwei Regierungskonferenzen Vorschläge für das Fortschreiten in Richtung „Europäische Union“ ausarbeiten würden, welche Ende 1991 unter der niederländischen EG-Präsidentschaft angenommen werden sollten. Die Aussichten auf Harmonie und Übereinstimmung sahen unter Major zunächst erheblich vielversprechender aus als zuvor unter Thatcher. Der Premierminister erklärte mit Nachdruck (in einer Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung im März 1991), daß er Großbritanniens Platz „im Herzen Europas“ sähe; seinem Kabinett gehörten überdies führende konservative Politiker an, deren „europäisches“ Engagement viel freimütiger und beständiger war als sein eigenes. Zu ihnen gehörten Außenminister Douglas Hurd und ein weiteres wichtiges Kabinettsmitglied, Michael Heseltine. Andererseits war Major der Chef einer Partei, die tiefgreifend von den antieuropäischen Anschauungen Frau Thatchers beeinflusst worden war: Ein großer Teil der konservativen Politiker, die 1987 ins Parlament gewählt wurden, und sogar noch mehr der 1992 (nach Majors Ernennung zum Premierminister) gewählten Abgeordneten vertraten „Thatchersche“ Überzeugungen – eine wichtige Tatsache, die zunehmend offensichtlich wurde, als die geplante Wirtschafts- und Währungsunion immer mehr zu einer nahe bevorstehenden Realität wurde und als die Parlamentswahl von 1997 näherrückte.

Mittlerweile, und sogar schon vor den Wahlen im Jahr 1992, erforderte das Kräftegleichgewicht innerhalb der konservativen Partei, daß das Kabinett Major neben den „Europäern“ Hurd, Heseltine und Kenneth Clarke auch eine Anzahl von „Euroskeptikern“, darunter Norman Lamont (Finanzminister) und Michael Howard (Minister für Beschäftigung und später Innenminister), enthalten mußte. Diese Mixtur von Meinungen in der Regierung und die antieuropäische Stimmung, die die Thatchersche Rhetorik der britischen Öffentlichkeit eingepreßt hatte, erklären, warum die Regierung Major eine solch vorsichtige Haltung zu den Fragen einnahm, die während der Regierungskonferenz von 1991 diskutiert wurden.

In der Frage der Wirtschafts- und Währungsunion vertrat die britische Regierung, wie bereits erwähnt, eine unabhängige Linie: Diese bestand darin, daß sich das Vereinigte Königreich auch dann, falls eine Anzahl wichtiger Mitgliedstaaten erfolgreich eine solche Union schaffen würde – über die Stationen der Gründung eines Europäischen Währungsinstituts, einer Europäischen Zentralbank, der Einführung einer gemeinsamen Währung und schließlich mit dem Ende getrennter nationaler Währungen –, das Recht vorbehielt, außerhalb all dieser Verfahren zu bleiben und erst

zu einem späteren Zeitpunkt teilzunehmen (wenn es dies wünscht und wenn es die Kriterien für eine Mitgliedschaft erfüllt). Dieses „opt-out“ wurde von Großbritanniens Partnern akzeptiert, als der Vertrag über die Europäische Union in Maastricht beschlossen wurde, ebenso wie ein weiteres „opt-out“, womit Großbritannien von der Unterzeichnung der „Sozialcharta“ des Vertrags befreit wurde, die für Vereinbarungen über die Rechte von Arbeitnehmern und andere Aspekte des Verhältnisses zwischen den Sozialpartnern im wirtschaftlichen Leben Sorge trägt.

In dieser Frage argumentierte die britische konservative Regierung, daß die staatliche Regulierung des Arbeitsmarkts in der Weise, wie sie durch die „Sozialcharta“ repräsentiert wird, zur wirtschaftlichen Belastung der Arbeitgeber beitragen und damit im Gegensatz zum gesamten von der britischen Regierung durchgeführten Deregulierungsprogramm stehen würde („das Zurückdrängen der Grenzen des Staates“, wie es Frau Thatcher bezeichnet hatte). Eine andere wichtige Dimension des Maastricht-Vertrags, bei der sich die Regierung Major erfolgreich für nur begrenzte Fortschritte in Richtung einer weiteren Integration aussprach, ist der sogenannte „zweite Pfeiler“ des Vertrags, das Projekt einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Hier ging und geht es um die Frage, inwieweit das System der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, welches seit 20 Jahren als ein loses Netzwerk von zwischenstaatlicher Konsultation und Koordinierung der Außenpolitik existiert, überarbeitet und reformiert werden muß, um den revolutionären Veränderungen innerhalb des internationalen Systems seit 1989 Rechnung zu tragen.

Einige wichtige EG-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, neigen dazu, zu behaupten, daß die Zeit gekommen sei für eine engere Verbindung zwischen diesem losen zwischenstaatlichen System und der Gemeinschaft, für eine häufigere Anwendung von Mehrheitsabstimmungen in außenpolitischen Angelegenheiten und für eine zukünftige Europäische Union, die sich selbst mit den Mitteln ausstattet, um nicht nur ihre eigene Außenpolitik, sondern auch ihre eigene Verteidigungspolitik zu betreiben, indem sie zu diesem Zweck die Westeuropäische Union (WEU) nutzt. Im scharfen Gegensatz zu dieser Sicht vertrat die britische Regierung den Standpunkt, daß die Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments im Bereich der Außenpolitik streng begrenzt bleiben sollte, daß Entscheidungen nicht per Mehrheitsabstimmungen getroffen werden sollten und daß die Entwicklung einer „Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitsidentität“ keinesfalls die Verbindungen zwischen Westeuropa und den USA im

Rahmen der NATO schwächen dürfe<sup>5</sup>. Um diesen letzten Punkt zu unterstreichen, betonten britische Sprecher sowohl in Maastricht als auch später, daß die WEU nicht der Union untergeordnet werden oder zu ihrer militärischen Behörde, unabhängig von der NATO, entwickelt werden dürfe, auch wenn die WEU als eine Gruppierung europäischer NATO-Mitglieder angesehen werden könnte, die bei gewissen Zielen zusammenarbeiten und unter bestimmten Umständen im Auftrag der Europäischen Union handeln könnte.

Nachdem der Europäische Rat in Maastricht große Teile der britischen Position zu diesen Punkten und auch das Prinzip der Subsidiarität, wie es von Großbritannien interpretiert wurde (d. h., daß die EU nur in Angelegenheiten handeln dürfe, die nicht wirksamer von den Mitgliedstaaten selber ausgeführt werden können), akzeptiert hatte, verkündete Premierminister Major gegenüber den britischen Medien triumphierend, das Ergebnis des Gipfels bedeute „Spiel, Satz und Sieg für Britannien“. Es ist erstaunlich und symptomatisch für neuerliche Konflikte in der Zukunft, daß Major (und sogar sein Außenminister Douglas Hurd) darauf achteten, die Ergebnisse von Maastricht als einen Erfolg britischer Blockadepolitik und sogar als das Zurückdrängen der Entwicklung hin zu einer europäischen Föderation, welche sie als eine große Bedrohung für die Unabhängigkeit des Vereinigten Königreichs darstellten, zu präsentieren, während die Mehrheit der Mitgliedstaaten den Vertrag über die Europäische Union als einen bedeutenden Schritt in Richtung einer weiteren wirtschaftlichen und politischen Integration ansah.

Diese „euroskeptische“ Stimmung in Großbritannien, die einige Regierungsmitglieder mit zahlreichen Abgeordneten, mit einflußreichen Kräften im Bereich der Medien (einschließlich der Massenblätter, die dem Kanadier Conrad Black und dem Australier/Amerikaner Rupert Murdoch gehören) und mit weiten Teilen der öffentlichen Meinung teilten, erhielt durch einige darauffolgende Entwicklungen neuen Auftrieb. Die Schwierigkeiten, die einige Mitgliedstaaten der EU mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags hatten (einschließlich seiner Ablehnung im ersten dänischen Referendum im Juni 1992 und des Beinahescheiterns im französischen Referendum im Septem-

ber), trugen zu der antieuropäischen Stimmung in der britischen Meinung bei, die sich auch in der zunehmenden Stärke der „Thatcheristen“ in der konservativen Unterhausfraktion nach den Wahlen vom April 1992 widerspiegelte. Dies führte auch zu einer Verzögerung der britischen Ratifikation des Maastricht-Vertrags: Major erreichte die Ratifizierung erst nach langen, schwierigen Debatten im Parlament und dadurch, daß er sie im Juli 1993 mit der Vertrauensfrage verknüpfte.

Zu dieser Zeit, als internationale Spekulationen gegenüber dem überbewerteten Pfund im September 1992 einen kritischen Stand erreicht hatten, war das Vereinigte Königreich gezwungen, das Europäische Währungssystem (gemeinsam mit Italien) zu verlassen. Großbritanniens unschöne Erfahrung mit seiner Mitgliedschaft im EWS, die nicht einmal zwei Jahre gedauert hatte, verstärkte – zumal unter vielen konservativen Abgeordneten – das Gefühl, daß die europäische Währungsintegration nicht im britischen Interesse liege (und daß Großbritanniens Partner auf dem Kontinent, einschließlich der Bundesbank, wenig hilfreich gewesen seien). Diese Erfahrung stärkte die Position derer, die meinten, Großbritannien sollte unter keinen Umständen an der geplanten EWU teilnehmen. Als bezeichnendes Beispiel für diese eurokritische Stimmung begann Norman Lamont, Majors Finanzminister zur Zeit des EWS-Debakels im Jahre 1992 und später aus der Regierung verbannt, sogar den Standpunkt zu vertreten, daß Großbritannien am Ende gezwungen sein könnte, die generelle EU-Mitgliedschaft aufzugeben.

1994 schien sich Majors Hoffnung, sein Land „im Herzen Europas“ plazieren zu können, als vergeblich zu erweisen, da Großbritannien zunehmend isoliert war. Im März dieses Jahres wurde London mit fast allen seinen EU-Partnern in einen tiefgreifenden Streit über die zukünftige Stimmengewichtung im Ministerrat nach einer Erweiterung der EU verwickelt. Dieser Konflikt wurde zwar bald durch einen von der griechischen Präsidentschaft vorgeschlagenen Kompromiß gelöst, aber die Tatsache, daß Major zuvor so stark darauf beharrt hatte, zeigte den Einfluß der Euroskeptiker in seiner eigenen Partei<sup>6</sup>. Ungefähr zur gleichen Zeit und mit zunehmender Vehemenz begannen Mitglieder des Parlaments und sogar einige Minister, auf eine Begrenzung der Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs zu drängen, dem sie systematischen Einsatz für die Sache der europäischen Integration und Eingriffe in die souveränen Rechte Großbritanniens und anderer Mitgliedstaaten vorwarfen.

5 Vgl. Roger Morgan, *How Common will Foreign and Security Policies Be?*, in: Renaud Dehousse (Hrsg.), *Europe after Maastricht: An Ever Closer Union?*, München 1994, S. 189–199, und ders., *The Prospects for Europe's Foreign and Security Policy*, in: A. Clesse/R. Cooper/Y. Sakamoto (Hrsg.), *The International System After the Collapse of the East-West Order*, Dordrecht 1994, S. 413–423.

6 Vgl. A. Volle (Anm. 3), S. 399.

### III. Die „Reflexionsgruppe“ und die Regierungskonferenz 1995–1997

Als sich die „Reflexionsgruppe“ von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten (und der EU-Institutionen) zu Beginn des Jahres 1995 zu informellen Beratungen traf, um die für Frühjahr 1996 geplante Regierungskonferenz vorzubereiten, bestanden keine Zweifel daran, daß die britische Regierung Schwierigkeiten mit der Zustimmung zu irgendeinem entscheidenden Fortschritt bei der europäischen Integration haben würde. In der Folge von Maastricht hatten Premierminister Major und sein Außenminister Douglas Hurd häufig Erklärungen darüber abgegeben, daß die europäische Einigung auf der Zusammenarbeit zwischen *souveränen* Nationalstaaten basieren müsse, die sie als den wesentlichen Bestandteil des politischen Lebens ansahen. Malcolm Rifkind brachte sowohl als Verteidigungsminister wie auch als Hurds Nachfolger im Foreign Office (seit September 1995) eine Sicht zum Ausdruck, die sowohl hinsichtlich der militärischen Zusammenarbeit wie einer Reform der EU-Institutionen im Verlauf der Revision des Vertrags weit vom europäischen Konsens entfernt war. Als der *Bericht der Reflexionsgruppe* Ende 1995 im Namen ihres Vorsitzenden (des spanischen Staatsministers Carlos Westendorp) veröffentlicht wurde, enthielt er zahlreiche Verweise darauf, daß „einer von uns“ in diesem oder jenem Punkt mit den Auffassungen des Rests der Gruppe nicht übereingestimmt hatte<sup>7</sup>. Wenngleich dieses abtrünnige Mitglied nicht beim Namen genannt wurde (im Gegensatz zur Verfahrensweise von Westendorps Vorgänger, dem irischen Senator Dooge im Dooge-Bericht), war es kein Geheimnis, daß es sich bei der fraglichen Person um den britischen Vertreter David Davis handelte, einen konservativen Politiker, der das Amt des Staatsministers für Europäische Angelegenheiten innehatte. Es war ebenso allgemein bekannt, daß Davis zum stark „euroskeptischen“ Flügel seiner Partei gehörte und daß John Major ihn auf diesen ministeriellen Posten berufen hatte, um so dieser Gruppe zu versichern, daß dem relativ proeuropäischen Außenminister Douglas Hurd bei der Europapolitik keine „freie Hand“ gelassen würde.

Folglich erfüllte David Davis bei den Hauptfragen, die von der Reflexionsgruppe diskutiert wurden,

<sup>7</sup> Vgl. Helen Wallace, *L'approche britannique de la CIG de 1996*, in: *Politique Etrangère*, (1996) 1, S. 45–59, und die Veröffentlichung der britischen Regierung: *A Partnership of Nations: The British Approach to European Union Intergovernmental Conference 1996*, London, März 1996.

im Namen der britischen Regierung pflichtschuldigst seine euroskeptische Rolle; diese generell zurückhaltenden Positionen, die er zum Ausdruck brachte, wurden in den Sitzungen der Regierungskonferenz (Inter-Governmental Conference, IGC) selbst, in den Monaten vor dem Europäischen Rat in Dublin im Dezember 1996, wiederholt. Die Reflexionsgruppe bestimmte zwei Hauptaufgaben für die IGC: die Legitimität des „Projekts Europa“ gegenüber der europäischen Öffentlichkeit zu erneuern sowie die Arbeitsweise der Institutionen der Union so zu verändern, daß die EU fähig ist, eine Anzahl neuer Mitglieder aufzunehmen – von denen mit einigen bereits vereinbart worden war, daß formale Beitrittsverhandlungen sechs Monate nach Abschluß der IGC 1997 beginnen würden.

Zum ersten dieser Ziele hat die britische Regierung ihre Sichtweise – basierend auf ihrer allgemeinen Einstellung zur europäischen Integration – dargelegt, daß der beste Weg für die EU, mehr Akzeptanz bei ihren Bürgern zu erreichen, die Begrenzung oder sogar Reduzierung des Umfangs ihrer Aktivitäten sei: Im Namen der Subsidiarität sollten die meisten Aufgaben den nationalen Regierungen überlassen bleiben, und einige der Funktionen, die derzeit von der Union ausgeübt werden, sollten wieder auf die nationale Ebene zurückgeführt werden. Die Erweiterung der Union wird von den britischen Konservativen begrüßt, zum Teil aufgrund des Glaubens an die Fähigkeit der Union, in Mittel- und Osteuropa Demokratie, wirtschaftliches Wachstum und internationale Stabilität zu fördern, und zum Teil aus der Überzeugung, daß die „Erweiterung“ der EU ihre „Vertiefung“ verhindern, mit anderen Worten: die Aussicht ihrer Entwicklung zu einem „föderalen Superstaat“ mindern werde.

In der Frage einer Reform der EU-Institutionen neigte die Regierung Major dazu, die Befugnisse des Ministerrats als eines zum Teil zwischenstaatlichen Organs der Union zu erhalten und diejenigen der supranationalen Organe Kommission und Parlament zu begrenzen. In bezug auf den Rat sind die britischen Konservativen einer Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen feindlich gesinnt geblieben (ein nationales Veto ist ein wichtiger Ausdruck des intergouvernementalen Ansatzes); was die Kommission betrifft, zeigten sie Sympathie für Überlegungen wie etwa die Beseitigung ihres Monopols bei der Einleitung der Gesetzgebung oder die Übertragung einiger ihrer administrativen Aufgaben auf unabhängige Regulierungsbehörden; auf der Ebene des Parlaments betonten sie die Notwendigkeit, daß die nationalen Parlamente – eher als das Europäische Parlament – eine zentrale Rolle bei der Überwachung europäischer Gesetze im Namen der Bürger spielen müßten.

In der Frage, welche weiteren Aufgaben zukünftig von der EU übernommen werden sollten, war die Position der konservativen Regierung in der IGC konstant – diese Aufgaben sollten begrenzt bleiben. In bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist die britische Regierung – obwohl sie die Sichtweise teilt, daß gemeinsame europäische Aktivitäten durchaus Vorteile haben – nach wie vor strikt dagegen, daß Entscheidungen auf diesem Gebiet durch Mehrheitsabstimmungen getroffen werden könnten: Jede ernste Aktion im Namen einer wirklich gemeinsamen europäischen Außenpolitik erfordere Einstimmigkeit. Die Aufgaben der militärischen Verteidigung sollten außerdem nach britischer Auffassung der NATO überlassen bleiben und die WEU – indem sie im Namen der EU handelt – eher mit humanitären oder anderen begrenzten Missionen betraut werden.

Wie in der Bestandsaufnahme sichtbar wurde, die die Staats- und Regierungschefs der EU während des Europäischen Rates von Dublin im Dezember 1996 durchführten, sind die Entscheidungen, die die IGC letztlich zu vielen dieser Fragen treffen wird, immer noch nicht klar. Falls die konservative Regierung am 1. Mai im Amt bestätigt wird, ist es unwahrscheinlich, daß ihre endgültigen Positionen sich in den sechs Wochen vor dem Europäischen Rat in Amsterdam Mitte Juni sehr von den oben skizzierten unterscheiden werden. Diese Schlußfolgerung drängt sich zumindest angesichts des Nachdrucks auf, mit dem Außenminister Malcolm Rifkind zu Beginn des Jahres 1997 in einer Reihe von Vorträgen in europäischen Hauptstädten – darunter Stockholm, Paris und Bonn – die Ansichten seiner Regierung erneut vortrug. In seiner Rede am 19. Februar in Bonn wandte er sich deutlich gegen alle Maßnahmen, die „in die Richtung eines Machttransfers von Mitgliedstaaten auf europäische Institutionen“ gehen würden und betonte: „Wir wollen eine Union ohne Uniformität, eine Rahmenstruktur, die den Menschen und ihren Regierungen mehr Freiheit gibt, anstatt ihnen Beschränkungen aufzuerlegen.“<sup>8</sup>

---

#### IV. Die Europäische Währungsunion im Vorfeld der britischen Wahlen

---

Zur gleichen Zeit, als Malcolm Rifkind und andere britische Minister ihre Erklärungen zu den institutionellen Fragen, die auf der Tagesordnung der IGC standen, abgaben, spielte die andersar-

tige, aber damit zusammenhängende Frage der Europäischen Währungsunion eine führende Rolle in der öffentlichen Debatte über Großbritanniens Zukunft in Europa. Anfang Dezember 1996, einige Tage bevor John Major am Europäischen Rat in Dublin teilnahm, schien es, als ob der mühsam zustande gekommene Kompromiß über die Beziehungen Großbritanniens zur EWU – nämlich daß das Maastrichter „opt-out“ genutzt werden sollte, um eine Fortsetzung der Diskussion dieser Frage zu erlauben, aber über eine britische Mitgliedschaft erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden sollte – ernsthaft bedroht war<sup>9</sup>. Es wurde berichtet, daß eine „euroskeptische“ Mehrheit im Kabinett (laut einiger Berichte 18 Minister von 22), angeführt vom ehrgeizigen Innenminister Michael Howard, darauf bestand, daß Major seine abwartende Politik zugunsten eines deutlichen Versprechens aufgeben, daß die Konservativen bei einer Wiederwahl unter keinen Umständen während der Amtszeit des 1997 gewählten Parlaments (oder sogar, wie einige Euroskeptiker es festhalten wollten, für immer) an einer europäischen Währung teilnehmen würden.

Obleich eine Mehrheit des Kabinetts – und wahrscheinlich auch eine Mehrheit der konservativen Unterhausfraktion – offenbar davon überzeugt war, daß eine derartige Zusicherung viele Wählerstimmen bringen würde, lehnte John Major, der sich im Falle einer Zustimmung zu dieser Forderung wahrscheinlich mit dem Rücktritt der führenden proeuropäischen Minister Kenneth Clarke und Michael Heseltine konfrontiert gesehen hätte, dies ab. Dennoch störte das Thema EWU weiterhin die Harmonie innerhalb der Konservativen Partei<sup>10</sup>. Im Januar erklärte Gesundheitsminister Stephen Dorrell, der als entschiedener „Proeuropäer“ bekannt war, daß Großbritannien sein Verhältnis zu Europa völlig neu überdenken müsse (er wurde verdächtigt, damit seine Chancen für eine Nachfolge von John Major als Parteivorsitzender verbessern zu wollen). Zur gleichen Zeit erklärte eine große Zahl konservativer Parlamentsabgeordneter, insbesondere diejenigen, die in ihren Wahlkreisen einen Stimmenverlust an die von Sir James Goldsmith geförderte (und großzügig finanzierte) militant antieuropäische Referendum-Partei befürchteten, daß ihre persönlichen Wahlaussagen eher ihre völlige Ablehnung als die offizielle „Politik des Abwartens“ der Partei bezüglich der EWU enthalten würden.

Mitte Februar, kurz bevor er aus London aufbrach, um seine bereits erwähnte Rede in Bonn zu

---

8 Malcolm Rifkind, Europa: Welcher Weg in die Zukunft? Rede in der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sankt Augustin am 19. Februar 1997 (Britische Botschaft, Bonn), S. 8, 13.

9 Zu Details vgl. The Sunday Telegraph, The Observer, The Sunday Times, alle vom 8. Dezember 1996.

10 Vgl. die Presseberichte von Januar bis März 1997.

halten, machte Malcolm Rifkind wiederum Furore, indem er in einem Radiointerview bemerkte, daß die britischen Minister „alles in allem feindlich gegenüber einer gemeinsamen Währung“ eingestellt seien<sup>11</sup>. Diese explosive Äußerung, auch wenn sie offiziell als ein „Versprecher“ bezeichnet wurde, erfreute die konservativen Euroskeptiker; sie wurde überdies als ein bewußter Schritt Rifkinds interpretiert, um seine Chancen für die Übernahme des Parteivorsitzes zu stärken.

## V. Die öffentliche Meinung und die Oppositionsparteien

Wie gezeigt, gab es in den neunziger Jahren zahlreiche Fälle, in denen britische Politiker – vor allem konservative Minister – aus Angst, daß ein mehr integrationistischer Standpunkt in der öffentlichen Meinung unpopulär wäre, eine mehr oder weniger euroskeptische Position bezogen haben. Tatsächlich trifft es zu, daß die britische öffentliche Meinung in den letzten Jahren eine zunehmend skeptische Einstellung zur EU einnahm<sup>12</sup>: In einer Ende 1996 durchgeführten Meinungsumfrage lag der Anteil der Befragten, die sagten, sie würden in einem Referendum dafür stimmen, daß Großbritannien die Union verläßt, mit 40 Prozent ziemlich hoch (in den frühen neunziger Jahren lag der Wert noch bei etwa 30 Prozent); der Anteil derer, die für einen Verbleib Großbritanniens in der EU waren, fiel auf 44 Prozent (von 62 Prozent im Jahr 1990). Bei der Frage, ob Großbritannien an einer einheitlichen EU-Währung teilnehmen sollte, lag die Zahl der Befürworter nur bei 22 Prozent (im November 1996), während die Zahl der Gegner sich auf 64 Prozent belief (sechs Monate früher lagen die Werte bei 23 Prozent und 60 Prozent). Diese Zahlen bestätigen, daß jede zukünftige Regierung, die beabsichtigt, Großbritannien in eine einheitliche Währung zu führen, sich einer äußerst schwierigen Aufgabe bei der Veränderung der öffentlichen Meinung zu diesem Vorhaben gegenübersehen würde. Es muß hier auch daran erinnert werden, daß sowohl die Konservative Partei wie die Labour Party versprochen haben, über jeden Vorschlag zu einer EWU-Mitgliedschaft in einem Referendum abstimmen zu lassen, welches die Entscheidung zu bestätigen hätte, bevor sie in die Tat umgesetzt werden könnte.

11 The Guardian vom 20. Februar 1997.

12 Die hier angesprochenen Umfrageergebnisse sind alle in The European vom 5. bis 11. Dezember 1996 veröffentlicht worden.

Die jüngsten Meinungsumfragen zeigen andererseits einige Unterstützung für die EU-Politik in Großbritannien – allerdings bei eher zweitrangigen Themen. Trotz dieser Anzeichen für ein langfristiges Anwachsen der „Europeanness“ in Großbritannien bleibt die öffentliche Meinung gegenüber weiteren Schritten in Richtung EU-Integration und EWU generell skeptisch. Diese Stimmung, die durch die jahrelange hartnäckige Denunziation der Europäischen Gemeinschaft durch Margaret Thatcher und durch den kampf-lustigen Tonfall, den John Major während der BSE-Krise angenommen hatte, gefördert worden war, wurde durch Sir James Goldsmiths Referendum-Partei, die, je näher die Wahlen rücken, starken Druck auf die Konservativen ausübt, weiter belebt<sup>13</sup>. Um den Auswirkungen dieser antieuropäischen Propaganda entgegenzuwirken, leitete die Europäische Bewegung in Großbritannien im März 1997 eine breit angelegte Aufklärungskampagne unter dem Titel *97 Gründe für Großbritannien, zu Europa zu gehören*<sup>14</sup>, in die Wege; und eine beeindruckende Zahl führender Industrieller, einschließlich der Chefs einiger der größten Firmen Englands, richtete einen langen Brief an die „Financial Times“, in dem sie „die Ausbreitung eines extremen Euroskeptizismus“ anprangerten und den Standpunkt vertraten, daß innerhalb der EU (wenngleich nicht notwendigerweise in der EWU) „das Vereinigte Königreich ein vollständiges und engagiertes Mitglied des Clubs bleiben muß“<sup>15</sup>.

Was die politischen Parteien betrifft, so hat sich dieser Beitrag hauptsächlich auf die Konservativen konzentriert, weil diese seit 1979 an der Regierung sind. Dennoch ist es notwendig, abschließend die Haltung und Politik der anderen Parteien zu europäischen Fragen zu erörtern. Was die kleineren Parteien anbelangt, so sind diese Einstellungen nicht kompliziert und im allgemeinen stark proeuropäisch. Die Liberaldemokratische Partei, die drittgrößte Partei in Großbritannien (bei den Parlamentswahlen 1992 erhielt sie 18 Prozent der Stimmen, wengleich nur 3,1 Prozent der Sitze), ist der europäischen Integration besonders stark verpflichtet. Ihre Vorgängerin, die Liberale Partei, war die einzige britische Partei, die in den fünfziger Jahren die britische Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) unterstützte. Zu ihren derzeitigen Vertretern im

13 Ebenso wie die zahlreichen Anzeigen in der Presse siehe auch die Publikation der Referendum-Partei: *Sleepwalking into the European Superstate*, London, o. J. (1996).

14 *Europe 97: 97 Reasons for the UK to be in Europe*, London, März 1997.

15 Sir Colin Marshall und andere, UK must demonstrate its commitment to Europe, in: *Financial Times* vom 11. März 1997.

Oberhaus gehören der frühere Präsident der EG-Kommission, Lord (Roy) Jenkins, und ein anderer ehemaliger Kommissar, Lord (Ralf) Dahrendorf. Die Haltung der Liberaldemokraten gegenüber Europa wird im jüngsten Buch eines anderen Parteimitglieds im Oberhaus, Lord (William) Wallace, so zusammengefaßt: „Wir glauben, daß Großbritannien durch die Abgabe von Souveränität und mit vereinten Kräften mehr erreichen kann, als wenn es alleine steht. Großbritannien ist ein europäisches Land.“<sup>16</sup> Ebenso wie die Liberaldemokraten haben auch die anderen kleinen Parteien in Großbritannien – die regionalen Parteien, die Autonomie oder Unabhängigkeit für Schottland und Wales fordern (ebenso wie einige regionale Kräfte in Nord-Irland) – eine stark proeuropäische Ausrichtung, hauptsächlich aufgrund der Unterstützung, die ihnen ein „Europa der Regionen“ bei der Erlangung größerer Unabhängigkeit von London bietet.

Die bedeutsamste Veränderung in der Einstellung der britischen Parteien gegenüber Europa betrifft aber die Entwicklung der Labour Party, und zwar von einer extrem antieuropäischen Position in den frühen achtziger Jahren zu der völlig entgegengesetzten Position heute. Nach dem Sturz der Regierung Callaghan im Jahr 1979 (dem eine Phase der tiefen Uneinigkeit über die europäische Politik in der Labour Party vorangegangen war), wurde zunächst der antieuropäische Flügel unter Führung von Callaghans Nachfolger Michael Foot (Parteichef von 1980 bis 1983) dominierend; er schwor die Partei auf eine Politik des vorbehaltlosen Rückzugs aus der EG im Falle einer zukünftigen Labour-Regierung ein.

Nach ihren Wahlniederlagen in den Jahren 1983 und 1987 wurde die Einstellung der Labour Party zu Europa deutlich positiver. Dieser Prozeß wurde eingeleitet durch Margaret Thatchers Feindseligkeit gegenüber der Sozialcharta wie gegenüber anderen generellen Regulierungen durch die EG, durch Jacques Delors' beeindruckende Rede vor dem Gewerkschaftskongreß 1988, durch die Ernennung des Labour-Führers Neil Kinnock zum EG-Kommissar im Jahr 1992 und durch die massiven Gewinne von Labour bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1989 und 1994. Somit war Labour zum Zeitpunkt, als Tony Blair 1994 John Smith als Parteichef ablöste, die größte proeuropäische Partei im Land. Sie kritisierte die Major-Regierung systematisch wegen des Betreibens

einer negativen Politik, die Großbritannien in Europa in die Isolation geführt habe.

Das Ausmaß, in dem eine Regierung Blair tatsächlich eine andere Politik im Hinblick auf die EU verfolgen würde, sollte allerdings nicht überschätzt werden. Die Position der Labour Party zur EWU ähnelt derjenigen der Konservativen (wenn auch ohne die antieuropäischen Ressentiments, die die Glaubwürdigkeit der Konservativen schwächen); Tony Blair und seine Parteifreunde bestehen ferner weiterhin darauf, daß eine Labour-Regierung das nationale Veto bei allen wichtigen Fragen beibehalten würde<sup>17</sup>. Dennoch erweckt die allgemeine positive Haltung der Labour Party gegenüber der EU, einschließlich ihrer betonten Unterstützung für gewisse Bereiche der europäischen Politik (besonders die Sozialcharta), den Eindruck, daß eine Labour-Regierung, falls sie Großbritannien beim Gipfel in Amsterdam im Juni 1997 vertreten sollte, mit den europäischen Partnern leichter eine Übereinstimmung erreichen würde als die Regierung von John Major.

Die „europäische Frage“ hatte – wie gezeigt – über Jahrzehnte hinweg einen zutiefst störenden und trennenden Einfluß auf die britische Politik. Sie war ein zentraler Faktor bei der Zersplitterung der Labour Party im Jahr 1981 (als die Sozialdemokratische Partei, jetzt ein Teil der Liberaldemokraten, sich abspaltete), und in den letzten Jahren hat sie auch in der Konservativen Partei zu tiefer Uneinigkeit geführt. Was auch immer die unmittelbaren Auswirkungen der Wahlen sein mögen – es ist möglich, daß die europäische Dimension der britischen Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts sogar zu einer noch radikaleren Umwälzung führen könnte. Sollte Großbritannien bis dahin das Verhältniswahlrecht eingeführt haben, und führen die Fortschritte bei der EWU zur weiteren Zersplitterung in der Konservativen und der Labour-Partei, so ist es zumindest denkbar, daß Großbritannien nach den nächsten Wahlen im Jahr 2002 von einer Koalition aus proeuropäischen Parteien der Mitte (dem Blair-Flügel von Labour, dem Kenneth-Clarke-Flügel der Konservativen und den Liberaldemokraten) regiert werden könnte, indem die antieuropäischen Parteien links und rechts isoliert werden. Aber selbst wenn die Auswirkungen von „Europa“ auf die britische Politik weniger dramatisch sein sollten, als in diesem extremen Szenario beschrieben, so werden sie immer noch sehr wichtig und interessant zu beobachten sein.

16 William Wallace, *Why Vote Liberal Democrat?*, London 1997, S. 100.

17 Vgl. Blairs Erklärungen zu Europa in: *Financial Times* vom 16. Januar 1997 und *The Sun* vom 17. März 1997.

## Vom „Prime Ministerial Government“ zur „British Presidency“?

Zur Stellung des britischen Regierungschefs im internationalen Vergleich

### I. „Cabinet“ versus „Prime Ministerial Government“

Die Diskussion über die relative Machtstellung und die Kompetenzen des Premiers im britischen Regierungssystem ist nicht neu. Sie entspricht der modernen Vorstellung von der stetigen, durch die Funktionsbestimmungen der Parteien als Machtbeschaffer zugewiesenen und im Zuge der „Nationalisierung“ der Politik implizierten Machtakkumulation des Premierministers, der Entwicklung von der „party“ zur „political leadership“, wie sie seit der Jahrhundertwende bereits vielfach schematisiert wurde. Lloyd George und schließlich Churchill prägten diese Vorstellung von Downing Street No. 10 als Schalthebel der Politik – freilich, wie seinerzeit William Pitt, zunächst als „political leaders in wartime“.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Macht des Premierministers mit der Bedeutung seiner Präsenz in den Medien und durch die zunehmende Personalisierung von Politik systematisch zum zentralen Regierungsprinzip hochstilisiert worden. Die breite Zustimmung zum Wohlfahrtsstaat, zur *mixed economy* und zur Vollbeschäftigung suggeriert dabei – je nach Führungsstil und äußeren Umständen – den Eindruck vom „political leader“ als Verkörperung einer nationalen Interessenpolitik entweder im Sinne des *(Cabinet) Chairman* oder des *Chief Executive*, wie er wohl eher der Vorstellung vom amerikanischen Präsidenten entspricht.

Haben sich seither qualitative Veränderungen in der Stellung des britischen Premiers ergeben, die es angezeigt erscheinen lassen, neuerdings nicht nur von einer „premiership“, sondern sogar von „presidential government“ zu sprechen? Zumindest suggeriert die These, daß das „cabinet government“ in jedem Fall durch ein „prime ministerial government“ abgelöst worden sei, so etwas wie die „präsidentielle Wendung“. Sie gewinnt ihre Spitze durch die Annahme einer strukturellen Konvergenz der Ämter von Präsident und Premier und

hat damit die alte Debatte um das britische Regierungssystem auf eine neue Ebene gehoben.

Die Interpretation von der wachsenden Dominanz des Premierministers hat zweifelsohne mit der Aufarbeitung der Thatcher-Ära ihren Höhepunkt erfahren; sie hat aber, wie erwähnt, einen älteren, systematischen Hintergrund. In den sechziger Jahren haben vor allem John Mackintosh mit seinem einflußreichen Werk „The British Cabinet“ und Richard Crossman in seinem Einführungskommentar zu Walter Bagehots „English Constitution“ die These aufgestellt, daß die Kabinettsregierung im britischen Regierungssystem endgültig durch ein Premierministersystem abgelöst worden sei. Zwar schränkt Mackintosh ein, daß man deshalb noch nicht von einem „presidential government“ sprechen könne, da der Premier unter bestimmten Umständen gestürzt werden kann und im Falle des Vertrauensentzugs durch seine Kabinettskollegen oder die Partei ohnehin zum Scheitern verurteilt ist<sup>1</sup>. Dennoch weist er auf die Überlegenheit des Premiers gegenüber dem Kabinettsrat durch eine Reihe von Machtbefugnissen hin: So bestimme allein er die Kabinettsmitglieder, deren Geschäftsbereich, die Tagesordnung von Kabinettsitzungen oder den Vorsitz von Ausschüssen und Ad-hoc-Komitees; nur der Premierminister könne Zuständigkeiten verändern, verfüge über einen Apparat, der es ihm ermögliche, die Regierung wie die eigene Partei durch sein Patronagepotential zu kontrollieren und sich einen Informationsvorsprung über ein ausgeklügeltes Informationsnetzwerk im *Kabinettssekretariat* zu sichern; einzig der Premierminister habe schließlich prioritär den Anspruch, für die Regierung zu sprechen, diese in der Öffentlichkeit und durch die Medien zu vertreten. Kurzum: Die strategische Position inmitten einer zunehmend monolithischeren parlamentarischen Parteienmaschinerie und eines zentralisierten *Civil Service* stattete das Amt des Premierministers mit einer strukturellen Vorrangigkeit und zwingenden politischen Überlegenheit aus.

<sup>1</sup> Vgl. John Mackintosh, *The British Cabinet*, Neuaufll. London 1977, S. 452.

Richard Crossman hat Mackintoshs These 1963 aufgegriffen und weiterentwickelt. In seinem vielzitierten Kommentar zu Bagehots „English Constitution“ schreibt er in Anlehnung an dessen Text, daß die Machtverschiebung zugunsten des Premierministers mittlerweile so eklatant sei, daß sie gar präsidentielle Merkmale habe: Wenn man, so Crossman, 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>2</sup>. Im übrigen, so Crossman weiter, habe der Premier bereits zu Bagehots Zeit über „quasi-präsidentielle Machtkompetenzen“ verfügt.

In den siebziger und achtziger Jahren wurde diese Thematik behandelt vor allem in der Arbeit von Brian Sedgmore, „The Secret Constitution“ aus dem Jahr 1980, in der dieser die Personalisierung der Politik am Beispiel James Callaghans nachzuweisen sucht, und in den Studien von Tony Benn, der 1979/80 bzw. 1985 in „The Case for a Constitutional Premiership“ die Reformdiskussion belebt, als er die aus der traditionellen Regierungspraxis der Geheimhaltung bestimmter Kabinettszirkel und -ausschüsse resultierende organisatorische Flexibilität des Premierministers als entscheidende Ursache für dessen unumstrittene Machtposition interpretiert<sup>3</sup>. Ebenfalls 1979 erschien James Margachs Buch „The Anatomy of Power“. Der Journalist beschreibt die Machtverschiebung von Westminster zu den „geheimen Korridoren“ Whitehalls und versteigt sich schließlich zu der Schlußfolgerung, daß der britische Premier tatsächlich mächtiger sei als der amerikanische Präsident<sup>4</sup>. Zu dem gleichen Ergebnis kommt schließlich Martin Burch in einem Artikel aus dem Jahr 1985: „The Demise of Cabinet Government?“

Die These von der „prime ministerial power“ ist also nicht neu. Ursprünglich ausgelöst durch das öffentliche Erscheinungsbild und den persönlichen Stil Harold Macmillans und fortlaufend weiterentwickelt durch die Politikerkarrieren von Alec Douglas-Home, Harold Wilson, Edward Heath und James Callaghan war sie Gegenstand der akademischen wie politischen Diskussion, lange bevor die dezidierte Interpretation des Amtes durch Margret Thatcher erneut die Frage aufwarf, ob der britische Premier nunmehr endgültig eine Art amerikanischer Präsident oder Wahldiktator – *elective dictatorship*, wie das bei Lord Hailsham 1978 hieß – sei. Das unterstreicht auch deren pro-

minentester Vertreter Anfang der neunziger Jahre, Michael Foley, in seiner provokanten Studie „The Rise of the British Presidency“<sup>5</sup>. Die Frage ist jedoch, inwieweit die Zuspitzung dieser These zu dem aus den verfassungsmäßigen Kompetenzen heraus abgeleiteten Analogieschluß von Präsident und Premier legitim bzw. möglich ist, oder ob ihr nicht eine völlig falsche Auffassung von der verfassungsmäßigen Stellung des Präsidenten zugrunde liegt?

---

## II. Der kontinuierliche Machtzuwachs des Premiers

---

### 1. Die verfassungsmäßige Stellung im internationalen Vergleich

Ein kurzer Blick auf beide Regierungssysteme zeigt, daß jede Analogie auf der Basis verfassungsmäßiger Bestimmungen bzw. Konventionen unhaltbar ist. Den umfangreichen Kompetenzen des Premierministers steht in der amerikanischen Verfassung gerade einmal ein Artikel (II) mit drei Unterpunkten gegenüber: Danach ist der Präsident Oberbefehlshaber der Streitkräfte; er hat das Recht auf schriftliche Unterrichtung durch jeden Minister und, vorbehaltlich der Zustimmung des Senats, Verträge abzuschließen und Botschafter zu ernennen bzw. zu empfangen; er besitzt außerdem das suspensive Vetorecht gegen Gesetzesvorlagen des Kongresses; schließlich soll er den Kongreß von Zeit zu Zeit über seine Regierungspläne unterrichten.

Aus diesen mageren Verfügungen der Verfassung entwickelte sich zwar im Laufe der Jahre unter Bezug auf die sogenannten „implied“ oder „inherent powers“ des Präsidenten eine nahezu zwangsläufige Doktrin präsidentieller Vorherrschaft vor allem in der Außenpolitik; ungeachtet dessen aber ist an der grundsätzlich überlegenen verfassungsmäßigen Autorität des Premierministers nicht zu rütteln: Das gewaltenteilige System der USA trennt die Exekutive strikt vom Kongreß und regelt deren Beziehungen zueinander, während der Premierminister aus dem Parlament hervorgeht. Dies macht ihn zwar abhängiger und gegenüber dem Parlament verantwortlich, im Normalfall aber handelt es sich bei diesem um ein von der Mehrheitspartei – der er selbst vorsteht – kontrolliertes Organ; seit Mitte der sechziger Jahre gilt in Großbritannien die Verfassungsregel (anders als in der Bundesrepublik), wonach der Bewerber um

2 Vgl. Walter Bagehot, *The English Constitution*. Introduction by Richard Crossman, London 1963, S. 22 f.

3 Vgl. Tony Benn, *Curbing the Power of PM's*, in: *Observer* vom 15. Juli 1979.

4 Vgl. James Margach, *The Anatomy of Power. An Enquiry into the Personality of Leadership*, London 1979, S. 77.

5 Vgl. Michael Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993, S. 11.

das Amt des Regierungschefs bereits Vorsitzender der Mehrheitspartei im Unterhaus sein muß, wenn er ins Amt kommt (Personalunion)<sup>6</sup>. Außerdem besitzt der Premier im Gegensatz zu seinen Amtskollegen in allen westeuropäischen Systemen außer Irland das alleinige faktische Recht zur Parlamentsauflösung<sup>7</sup>. Präsident und Kongreß werden schließlich unabhängig bzw. getrennt voneinander gewählt, der Premier und das Parlament hingegen auf der Basis des gleichen Wahlsystems, d. h. in einem Wahlverfahren. Den wenigen spezifischen verfassungsmäßigen Machtbefugnissen des Präsidenten steht der allgemeine, unspezifische Charakter der Einrichtung des Premiers gegenüber, die es diesem erlaubt, über die Partei als machtvorstärkendes Instrument in nahezu allen Politikbereichen seinen Einfluß geltend zu machen.

Der Befund von der strukturellen Überlegenheit des Premiers relativiert sich indes, wenn man berücksichtigt, daß das gewaltenteilige System der USA dem Präsidenten ein grundsätzlich schwächeres „Kabinetts“ an die Seite stellt. Im britischen System ist die Abhängigkeit des Premiers vom Kabinetts größer bzw. die Stellung des Kabinetts ungleich stärker, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß seine Mitglieder aus der Mehrheitsfraktion heraus verantwortlich eigene Politik gestalten (Prinzip der Ministerverantwortlichkeit) und die des Premiers kontrollieren können. Die Frage des *Timings*, der Form eines politischen Vorstoßes über informelle Ad-hoc-Gruppen, *Cabinet Committees* oder *Legislation Committees* ist nach wie vor Ministerangelegenheit, wenn auch der Premier verstärkt in kleineren Beraterzirkeln die Möglichkeit der persönlichen Einflußnahme im politischen Entscheidungsprozeß nutzt. Selbst in den Kabinetts M. Thatchers jedoch wehrten sich Minister wie Tom King, Norman Tebbit oder Mark Carlisle erfolgreich gegen die Angriffe der Premierministerin. Mit anderen Worten: Im amerikanischen Regierungssystem ermöglicht die geringere Abhängigkeit dem Präsidenten die Formulierung eigener Politikziele, keinesfalls aber immer deren Durchsetzung; im britischen kann sich je nach politischer Konstellation die größere Abhängigkeit machtvorstärkend oder auch machthemmend bzw. -lähmend auswirken.

Letzteres ist gerade in den neunziger Jahren verstärkt in Großbritannien der Fall gewesen. Die alleinregierende Konservative Partei hat unter Premierminister John Major ein Ausmaß an innerer Spaltung gezeigt, welches – wie Ludger Helms

zu Recht bemerkt hat –, sogar „über die übliche Intensität des koalitionsinternen Wettbewerbs in der Bundesrepublik und anderen auf Koalitionsbildung angewiesenen Systemen zeitweilig“ hinausgeht<sup>8</sup>. Selbst die Tatsache, daß Mitte der neunziger Jahre rund 40 Prozent der Parlamentarier der Mehrheitspartei im Unterhaus zugleich ein Regierungsamt bekleideten – was grundsätzlich größere Steuerungsmöglichkeiten des Regierungschefs vermuten ließe<sup>9</sup> –, ändert nichts daran, daß die Unterhausfraktion der Konservativen Partei vor allem während der Amtszeit Majors dem Regierungschef erheblich zusetzte und letztlich die Rückkehr zum „cabinet government“ bewirkte.

Der Vergleich von Präsident und Premier unter formalen und strukturellen Aspekten ist daher wenig tauglich. Er wird auch keinesfalls plausibler durch Crossmans Hinweis auf den strukturellen wie personellen Ausbau der Regierungszentrale in Downing Street. Der US-Präsident besitzt die Unterstützung eines gewaltigen, im White House Office zentrierten persönlichen Beraterstabs, der Premier dagegen lediglich die von einigen Dutzend persönlichen Berater(stäben). Allenfalls gilt, daß in beiden Systemen das mit der Personalkompetenz der Regierungschefs einhergehende Patronagepotential gleich groß und ausgeprägt ist. Anders als in der Bundesrepublik, wo der Bundeskanzler bei der Bestellung der parlamentarischen Staatssekretäre lediglich mitwirkt und die politischen Beamten aus der Ministerialbürokratie vom jeweiligen Ressortminister bestimmt werden, besitzt der Premier (ähnlich wie der amerikanische Präsident) außer im Hinblick auf die Kabinettsmitglieder ein alleiniges Ernennungsrecht auch für höhere Positionen in der Verwaltung, d. h. für Ressortminister ohne Kabinettsrang und nachgeordnete Ministerialbeamte.

Eine zweite Kritiklinie verweist auf die kulturelle und historische Andersartigkeit des britischen politischen Systems sowie die daraus resultierende formale Kontinuität seiner Institutionen bzw. nicht kodifizierten Verfassung. Jeder Versuch der Einflußnahme einer fremden Verfassung auf das britische Regierungssystem bzw. die Generalisierung der Tatsache, daß bestimmte Premierminister durch ihren persönlichen Stil die britische Verfas-

8 Ludger Helms, Das Amt des deutschen Bundeskanzlers in historisch und international vergleichender Perspektive, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1996) 4, S. 697–710, hier S. 702; ders., Executive Leadership in Parliamentary Democracies: The British Prime Minister and the German Chancellor Compared, in: German Politics, (1996) 5, S. 101–120.

9 So die Zahl bei Donald Shell, Prime Ministers and their parties, in: ders./Roger Hodder-Williams (Hrsg.), Churchill to Major. The British Prime Ministership since 1945, London 1995, S. 137–168, hier S. 151.

6 Vgl. Peter Madgwick, British Government. The Central Executive Territory, London 1991, S. 133 f.

7 Faktisch deshalb, weil formalrechtlich das Staatsoberhaupt die Auflösung proklamiert.

sung in eine andere Richtung drängten, wird als Penetration der britischen Staatsordnung und zudem als der historischen Erfahrung und Evolution dieses Systems zuwiderlaufend interpretiert. Überhaupt wird die Frage nach der relativen Macht des Kabinetts wie des Premiers in der britischen Gesellschaft eher als abstrakte, als quasi „Metafrage“ empfunden, die laut eines klugen Analytikers der britischen Regierungspraxis wie Anthony King zumindest bis in die siebziger Jahre hinein nur selten Gegenstand britischer Studien gewesen ist<sup>10</sup>. Mit anderen Worten: Britische Politologen beschäftigten sich lieber mit der Empirie als mit abstrakter Verfassungsinterpretation in bezug auf das Kräfteverhältnis zwischen Premier und Kabinett.

Ein dritter Argumentationsstrang schließlich empfindet jede Analogie von Präsident und Premier als politisch motivierten Frontalangriff auf die Institution des Premiers, respektive der Gesamregierung: Es wird eine Instrumentalisierung des Präsidialsystems unterstellt zum Zwecke der Aushöhlung von Regierungsmacht im eigenen System – einem System, das ohne gesetzliche Systematisierung und Hierarchisierung auskommt, in dem die Gesetzesbindung auch der politischen Macht, die *rule of law* zwar eines der zwei zentralen Grundprinzipien der britischen Verfassung darstellt (neben dem der Parlamentssouveränität), in dem Gesetz und Regierung sich aber auf Inhalt und Auswirkung der jeweiligen Machtbeziehungen reduzieren lassen.

Die Idee vom „prime ministerial“ oder „presidential government“ geht daher für die Verteidiger der konventionellen „cabinet government“-These als intellektuelle Konstruktion an der Realität vorbei. Die Machtproportionen im britischen System seien aufgrund interner Konflikte, der Herausforderung der „political leadership“ durch parteiinterne Konkurrenten sowie innerfraktionelle Auflehnung und der Notwendigkeit einer breiten Zustimmung für den Kurs des Premiers durch sein Kabinett zugunsten eines insgesamt ausbalancierten Ansatzes zurechtzurücken.

## 2. Machtkonzentration in der Ära Thatcher

Nun hat aber mit der Amtszeit Margaret Thatchers eine Wiederbelebung der im Grunde alten Debatte eingesetzt: Mit der Ära Thatcher verbinden die meisten Analytiker zunächst einen graduellen Machtzuwachs des Premierministers gegenüber dem Kabinett. Sogar George Jones, in den sechziger Jahren einer der größten Kritiker jedwe-

der Behauptungen einer „presidential leadership“, ist nunmehr der Meinung, Mrs. Thatcher habe das traditionelle institutionelle Gleichgewicht empfindlich von der „kollektiven“ zu einer „präsidientellen“ Regierungsform ausschlagen lassen<sup>11</sup>. Das britische Regierungssystem, so Jones, bewege sich seit Anfang der achtziger Jahre unaufhaltsam in Richtung des amerikanischen Präsidialsystems.

Sicherlich ist die These von der „imperial premier-ship“ (in Analogie zu Schlesingers „imperial presidency“) vertretbar. Andererseits aber hat Mrs. Thatcher doch insgesamt wenig zur Machtausweitung des eigenen Apparates getan. Auch die Manipulation des Kabinetts nach ihrem politischen Gusto durch ständige Umbesetzungen oder Entlassungen setzte im Grunde erst mit Beginn der dritten Amtsperiode ein – also in dem Moment, da sich das allmähliche Ende der Ära Thatcher ankündigte. Mit diesem Ende, so kann man bei Jones 1990 lesen, kehrte auch das „cabinet government“ wieder zurück. Nachdem er den Absolutheitsanspruch seiner These von 1987 selbst entschärft hat, bemüht er sich nunmehr um eine plausiblere Erklärung: Struktur und Symbolgehalt setzten zwar die Parameter im britischen politischen System, abgesehen davon aber bestimmten Persönlichkeitsprofil und Regierungsstil die machtpolitische Stellung des Premiers im Institutionengefüge. Mrs. Thatcher habe gezeigt, daß das Amt des Premiers wie ein „elastisches Band“ funktioniere, das sie in der Phase ihres Aufstiegs bis zum äußersten gedehnt, schließlich aber überdehnt habe<sup>12</sup>.

Paradoxaerweise haben sich nun auch Anhänger der „presidential thesis“ dieser Auffassung angeschlossen und artikulieren damit eine Interpretation des Amtes, die jede Analogie insofern diskreditiert, als Präsidialismus gleichgesetzt wird mit absoluter Machtdominanz und damit einer potentiellen Gefahr des Machtmißbrauchs – eine erstaunliche Verkennung bzw. einseitige Interpretation des amerikanischen Präsidialsystems. Der präsidientielle Charakter des Amtes ermöglicht demnach die Umsetzung von Politik oder bestimmten Politiken in eine personalisierte Diskussion über die individuelle Anwendung von Regierungsautorität. Regierungsmacht bzw. -politik wird politischen Argumenten insgesamt zugänglicher gemacht, indem sie auf die persönliche Ebene transportiert wird. Britische Politik in den achtziger Jahren bedeutete demnach Thatcher-Politik, bedeutete die Kultivierung des Image vom

<sup>10</sup> Vgl. Anthony King, *The Prime Minister and Cabinet*, in: *Contemporary Record*, (1990) 1, S. 22.

<sup>11</sup> Vgl. George Jones, *Cabinet Government and Mrs. Thatcher*, in: *Contemporary Record*, (1987) 3, S. 8.

<sup>12</sup> Vgl. ders., *Mrs. Thatcher and the Power of the Prime Minister*, in: *Contemporary Record*, (1990) 3, S. 6

„national leader“, der auch in seinen ersten Kabinetten, in denen er mit seinem radikalen sozial- und wirtschaftspolitischen Kurs (*Thatcherism*) in der Minderheit war, in der Lage war, diesen durchzusetzen, indem er konsequent die Möglichkeit der Vorentscheidung in Kabinettsausschüssen (*Cabinet Committees*) – mit nur wenigen Mitgliedern und unter dem eigenen Vorsitz – nutzte.

Tatsächlich ist eine deutliche Verlagerung der Entscheidungsstrukturen aus dem Kabinett in kleine, hochspezialisierte und informell arbeitende Kabinettsausschüsse festzustellen. In verfassungsrechtlicher – nicht funktionaler – Hinsicht wirkt diese Verlagerung im britischen Fall vergleichsweise stärker zugunsten des Premiers als beispielsweise im deutschen Fall, da hier Beschlüsse der zahlreichen Kabinettsausschüsse rechtlich genauso bindend sind wie Entscheidungen des Kabinetts selbst<sup>13</sup>. Ganz abgesehen davon aber, daß Mrs. Thatcher damit erfolgreich eine einschneidende Wende in der britischen Politik einleitete, wohl orchestriert durch das *Cabinet Office* bzw. das Büro des Premierministers, gehörte die Existenz von solchen Kabinettszirkeln und -ausschüssen natürlich zur traditionellen Regierungspraxis; ihre Geheimhaltung – niemand konnte Auskunft über die Gründe für das Entstehen oder Verschwinden bestimmter Strukturen der Regierungsorganisation verlangen – ermöglichte die organisatorische Flexibilität, die der Premier in diesem Gefüge von jeher zugunsten seines politischen Kurses nutzen konnte. Im übrigen ist diese Verlagerung mit Blick auf das westliche Ausland ein genereller Trend am Ende dieses Jahrhunderts: In nahezu allen Systemen zeigt sich, daß die funktionalen Erfordernisse des Regierens differenzierende und informalisierte Entscheidungsstrukturen erfordern.

Sicherlich hat Mrs. Thatcher das Machtgefälle zwischen Premier und Kabinett bis auf die persönliche Diffamierung von Kabinettsmitgliedern mit abweichenden Meinungen ausgedehnt. Ganz abgesehen davon, daß diese Kunst auch andere vor ihr beherrschten – so Lloyd George und Attlee –, sind die Grenzen dieser Politik jedoch ebenso deutlich dort geworden, wo die Premierministerin am Ende mit einem explizit konsensfeindlichen Kurs das durch informelle Übereinkunft, ungeschriebene Regeln und Traditionen gekennzeichnete Westminster-Modell durch ihre „Revolution von oben“ in Frage stellte. Zu Recht wird in der Literatur darauf verwiesen, daß in dem Moment, da Frau Thatcher, wie im Falle der einkommensunabhängigen Personensteuer (*poll tax*), diese Grenzen überschritten hatte, auch äußere Ablenkungen durch

den Typus des „Überzeugungspolitikers“, zu dem Frau Thatcher sicherlich gehörte, nichts mehr halfen.

Unbestritten aber ist, daß der persönliche Stil der Premierministerin Züge enthielt, die zwar nicht neu waren in der britischen Politik, die aber bei keinem anderen Premierminister des 20. Jahrhunderts – gleich ob Wilson, Gaitskell oder Macmillan – derart markant in kombinierter Weise in Erscheinung getreten sind: Das heroische Pathos eines Churchill verband sich bei der „eisernen Lady“ mit einem Autoritarismus, der ein stark ideologisch geprägtes Programm – *enterprise culture*, Monetarismus, Rückkehr zu den „viktorianischen Werten“ – um jeden Preis, allerdings auch mit gelegentlichen taktischen Konzessionen, zu realisieren versuchte. Nicht die Rolle des *Chairman*, sondern des *Chief Executive* war auf Mrs. Thatcher zugeschnitten: Entschlossene *leadership-Rolle*, aktiv, interventionistisch, mit klaren Zielvorstellungen, bestimmend. Die Rolle des *Chairman* ohne *leadership*-Qualitäten hingegen – keiner verkörperte sie so wie Harold Wilson – entsprach nicht dem Temperament der Lady<sup>14</sup>.

---

### III. Das Phänomen der „political leadership“ in den achtziger und neunziger Jahren

---

#### 1. Die Abkehr von der Konsenspolitik

Die Frage: Starke *premiership* mit präsidentiellen Zügen oder *cabinet government* scheint also in erster Linie eine Frage der jeweiligen *leadership*-Qualitäten, deren klassische Funktionen das Festlegen und Durchsetzen der politischen Agenda sowie der Gewinn bzw. Erhalt einer möglichst breiten öffentlichen Unterstützung für den politischen Kurs sind. In den achtziger und neunziger Jahren jedoch ist die moderne „political leadership“ nicht mehr nur eine Frage der Nutzung der zur Verfügung stehenden Machtmechanismen oder der Instrumentalisierung der Medien; sie ist wieder so intellektuell, ideologisch und moralisch überhöht – sowohl mit Blick auf das Individuum wie auch auf die Gesellschaft – wie die radikale Politik der Liberalen und von Labour um die Jahrhundertwende. Und beides – Machtmechanismen wie Ideologisierung – wird sowohl von Labour-Führern als auch von konservativen Parteiführern für eine aktive Politikgestaltung instrumentalisiert.

13 Vgl. Gillian Peele, *Governing the UK*, Oxford-Cambridge 1995<sup>3</sup>, S. 101

14 Den Mittelweg verkörperte die Regierung Heath.

Damit geht auch die Herstellung präsidentieller Analogien mit Blick auf Führungsstil und Nutzung bzw. Ausweitung der Machtmechanismen an der politischen Realität insofern vorbei, als die Rolle des *Chief Executive* im amerikanischen System eben nicht nur die „power to lead“, sondern gerade und vor allem auch die Qualitäten erfordert, die Richard Neustadt in seiner klassischen Studie „*Presidential Power*“ als die Fähigkeit zum „bargaining“ und „persuading“ beschrieben hat<sup>15</sup>. Sicherlich gilt dies heute auch im Falle des britischen Premierministers, wo die permanenten Erosionserscheinungen innerhalb der Mehrheitsfraktion mehr denn je ein vorsichtiges Austarieren der verschiedenen politischen Strömungen durch den Regierungschef erfordert. Von einer vergleichbaren Ambiguität der Machtposition des *Chief Executive*, die den Charakter des amerikanischen Präsidialsystems ausmacht, läßt sich im Falle des britischen Regierungssystems aber noch nicht sprechen. Der Präsident ist Führungs- und Integrationsfigur zugleich. Amerikanische Politik verläuft daher eher gradualistisch, die gegenseitige Blockade der politischen Gewalten wird häufig unterschätzt, ist aber vor allem seit Mitte der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts, als das Phänomen des *divided government* zum Normalfall in den USA wurde, ungeachtet der gleichsam aufsteigenden *imperial presidency* durch allseits interventionsbereite Präsidenten in der Außenpolitik nicht wegzuleugnen. Der Vergleich Premier-Präsident muß also umgekehrt gerade von dieser Komponente des persönlichen Führungsstils im Sinne von Regierungsmanagement angehoben und auf die Ebene einer breiteren, wesentlich abstrakteren Definition der „political leadership“ transponiert werden.

Eben die Zentralisierung der Macht um die politische Führungsfigur, das Bedürfnis nach einer substantiellen Verschiebung in der Politik bedeutet, daß politische Führungspersönlichkeiten – gleich ob sie nun Thatcher, Blair oder Major heißen – eine insgesamt aktivere Rolle übernehmen bei der Politikgestaltung und dabei ihre Zielvorstellungen gewissermaßen ideologisch überhöhen – ganz im Sinne des amerikanischen Diktums „you got to have a vision“, oder: „get this nation moving again“.

Tony Blair hat unlängst seine Bewunderung für Mrs. Thatcher zum Ausdruck gebracht. Die „eiserne Lady“ sei eben eine Überzeugungspolitikerin gewesen, die ihre Ideologie auf der monetaristischen Lehre und den neoliberalen Ideen von Friedrich August von Hayek, Enoch Powell, Keith

Joseph, Milton Friedman und Alfred Sherman aufbaute. Wichtiger aber noch: Sie sei für feste Prinzipien und einen an den „viktorianischen Werten“ orientierten Moralismus eingetreten, der auf Förderung des Individualismus und der Marktgesetze setzte. Daß sie dabei freilich die philanthropische Seite des Viktorianismus verkannte, die ein Normensystem propagierte, das der gesellschaftlich auflösenden Tendenz von Markt und Wettbewerb entgegenwirken und soziale Kohäsion bewirken sollte, ist eine andere Sache, in diesem Kontext aber nicht relevant. Fest steht, daß sich auch ihr Nachfolger den Auswirkungen dieses ideologischen Kreuzzuges nicht entziehen konnte, unabhängig von dem starken Kontrast zwischen öffentlichen Zielen und privatem Führungsstil.

Das eigentliche Phänomen ist, daß Mrs. Thatchers radikale Abkehr von der „Konsenspolitik“, wie sie 1981 noch Edward Heath gefordert hatte, und die Politik, mit der sie ihre Vision, „den britischen Niedergang“ rückgängig zu machen, umzusetzen gedachte, weder im Kabinett, noch in der Partei oder in der Öffentlichkeit mehrheitlich getragen wurde – und sie dennoch beides durchsetzte. Insofern ist ihr Bestreben, einen Wertewandel zu erzwingen, die Gesellschaft und Wirtschaft des Landes wieder zu dynamisieren und aus der Stagnation herauszuführen, von Dennis Kavanagh nicht zu Unrecht als „Kulturrevolution“ charakterisiert worden<sup>16</sup>. Das kämpferische Temperament, der politische Mut, gegen alle Kritik an den eigenen politischen Zielen festzuhalten und sich von „schändlichen Sentimentalitäten“ abzuwenden, war das, was die Massen in ihren Bann zog, was die Premierministerin schließlich zu einer dem amerikanischen Präsidenten sehr ähnlichen Integrations- und nationalen Identitätsfigur machte. Mrs. Thatchers persönlicher Stil, die Verkörperung jenes von Weber als „charismatischer Führer“ bezeichneten ambivalenten Typus zur Legitimation der Herrschaftsform „Führungsdemokratie“, hob sie – so schreibt ein anderer kluger Beobachter der Ära Thatcher, Duncan Tanner – in den Rang eines „demi-God“.

Die Macht konzentrierte sich daher gerade zwangsläufig in zunehmendem Maße im Amt des Premiers und seinem *Private Office*. Daß diese Machtkonzentration im Zeichen des Einsatzes von Massenmedien und moderner Technologien ebenso rasch in die Kritik gerät, ist die logische Konsequenz aus einer solchen Personalisierung von Politik. Sie erfordert jedoch den aktivistischen Politikertyp, der politischen Moralismus mit der Hoffnung auf Prosperität zu verbinden weiß. In

15 Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York 1960, S. 10.

16 Vgl. Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?*, Oxford 1990<sup>2</sup>, S. 294.

diesem Fall unterscheidet sich die Entwicklung der britischen Regierungsverhältnisse in den achtziger Jahren wenig von der in anderen westlichen Systemen. Auch Kohl sieht sich mehr als „Generalisten“, als politischen und moralischen Führer, und nicht als „Topmanager“ der Regierung. Dabei nutzt auch er das Kanzleramt als entscheidende Informations- und somit als Machtquelle. Unabhängig von Rang und Position kontaktiert auch er im Kanzleramt nur wenige Personen seines Vertrauens im Sinne des „kitchen cabinet“<sup>17</sup>.

Exakt dieses Image vom aktivistischen Politiker-typ hat das Amt des amerikanischen Präsidenten im Verlauf der über 200jährigen Geschichte der USA zu einem, wie es scheint, der mächtigsten überhaupt gemacht. Die Zuspitzung des öffentlichen Lebens auf das Weiße Haus hat dazu geführt, daß dort gut 2000 Journalisten akkreditiert sind, denen nichts Schlimmeres passieren könnte, als eine Regung des Präsidenten zu verpassen. Gemeinsam ist ihnen die Überzeugung, daß die Persönlichkeit des Präsidenten kräftig auf die Politik und den „Regierungsstil“ durchschlägt. Politischer Erfolg wird vornehmlich danach bestimmt, ob dieser Stil und die augenblickliche Gefühlslage des Volkes zusammenpassen. Aus diesem Stoff wird in den USA „political leadership“ gemacht, werden Machtstellung bzw. Dominanz des Regierungschefs abgeleitet. Und keiner verkörpert dieses Image besser als Ronald Reagan in den achtziger Jahren.

## 2. „The rise of the British presidency“?

Michael Foley setzt mit seiner Studie „The Rise of the British presidency“ exakt an diesem Punkt an und liefert insofern einen neuen Ansatz zu der Debatte um „cabinet government“ versus „prime ministerial/presidential government“. In bewußter Abgrenzung von bisherigen Ansätzen, die den Analogie-Nachweis zu führen suchten, spricht er eher von einer schleichenden Veramerikanisierung der „political leadership“ im britischen System – ein Phänomen, das er im übrigen auch in anderen modernen Demokratien konstatiert. Signifikante Merkmale dieser „British Presidency“ sind:

- „spatial leadership“ bzw. Kult des „Outsider“-Status, das Phänomen einer zunehmenden Kultivierung von politischer Autorität und interventionistischem Regierungsstil durch teilweise bewußtes Absetzen von Regierung und Parteiorganisation als wesentliche Imagekomponenten;

- „designer populism“ in Form gut inszenierten Politikmanagements, nicht im Sinne des *Chief Executive*, sondern des *Deus ex machina*, der die Massenmedien instrumentalisiert und in öffentlichen Auftritten brilliert;
- die wachsende Unterscheidung zwischen *leadership* und Politik bzw. zwischen dem Grad an öffentlicher Unterstützung für den britischen Premier auf der einen und dem Grad der Zustimmung für die Politik seiner Partei auf der anderen Seite;
- durch Personalisierung der Politik bedingte Förderung des Typus des Überzeugungspolitikers, der sein mehr oder weniger stark ideologisch geprägtes Programm im nationalen Interesse durchzusetzen sucht;
- die daraus erwachsende Bedeutung des außenpolitischen Terrains als entscheidendes Betätigungsfeld zur Förderung der Identität des Premiers als „national leader“;
- schließlich die Anwendung von Regierungsmacht als Test zur Beurteilung der Wirksamkeit des Verfassungsideals vom „government under law“<sup>18</sup>.

Was Foley als „leaderland“ beschreibt, ist das Ergebnis einer Reihe von generellen Entwicklungen und der ihnen zugrundeliegenden Dynamik, die geradezu zwangsläufig auf ein „presidential-style system“, wohlgemerkt nicht „presidential system“, hinauslaufen. Die neuerliche theoretische Beschäftigung mit Natur und Rolle von „political leadership“ in Großbritannien – ein Phänomen, das in den achtziger Jahren in westlichen Demokratien in dem Maße zu beobachten ist, wie Parteien- und Politikverdrossenheit zunehmen – ist dafür symptomatisch. „Political leaders“, so Foley, müßten „leadership“-Qualitäten besitzen, die Gelegenheit erhalten, diese unter Beweis zu stellen, und sie von der Öffentlichkeit anerkannt bekommen. Die Quintessenz dieser Imperative wiederum sei eine Strategie, bei der der Premier seine Erfolgchancen durch größtmögliche Volksnähe zu maximieren suche.

Sicherlich ist Foley insofern zuzustimmen, daß sich unter Mrs. Thatcher Anfang der achtziger Jahre in Großbritannien eine Entwicklung beobachten läßt, die neben der Einordnung in ein allgemeines Muster und eine bestimmte konservative Traditionslinie die Konzentration auf eine Ideologie (Thatcherismus) mit sich bringt, die vor allem als das Produkt einer besonderen Situation und Persönlichkeit erscheint. Der Premier wird im Zuge

17 Vgl. Ferdinand Müller-Rommel/Gabriele Pieper, Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21–22/91, S. 3–13.

18 Vgl. M. Foley (Anm. 5), S. 256 ff.

der starken Personalisierung von Politik zum Inbegriff von „Regierung“ stilisiert. Inwieweit diese Züge des amerikanischen Präsidialsystems trägt, ist wiederum fraglich. Aus den klassischen Analysen zum amerikanischen Präsidialsystem läßt sich freilich jenes Grundmuster herauslesen, wonach die Stellung des Präsidenten im amerikanischen System zunächst eine Frage des Persönlichkeitsprofils und des Charakters und nicht der formalen Kompetenzen ist.

Dies traf sicherlich auch auf die Ära Thatcher zu. Politischen Erfolg verspricht in dem gewaltenteiligen System der USA aber vor allem die Kunst, Koalitionen zu schmieden, Kompromisse auszuhandeln und die zentrifugalen Kräfte des Systems zusammenzuführen. Mrs. Thatchers Politik der Konfrontation erforderte zwar gerade in den beiden ersten Amtsperioden das Schmieden solcher Koalitionen, war aber keinesfalls auf Konsens, sondern konfrontativ ausgelegt. Auch Mrs. Thatcher bekam so etwas wie das System der „checks and balances“ in der Fraktion wie im Kabinett zu spüren. Es gelang ihr jedoch, ihr Programm weitestgehend durchzusetzen – und das, obgleich die Bevölkerung nahezu über ihre gesamte Amtszeit hinweg skeptisch hinsichtlich des von ihr eingeschlagenen Kurses blieb.

Ein Punkt, der in der Tat die Assoziation mit dem amerikanischen Präsidialsystem nahelegt, ist die Bedeutung der „national leadership“. Außen- und Sicherheitspolitik gelten gemeinhin als unbestrittene Domänen des Präsidenten; auf beiden Feldern sammelt er nach wie vor die entscheidenden Punkte für seine Erfolgsbilanz. Es ist bemerkenswert und entbehrt nicht der Ironie, daß Mrs. Thatcher ihre erste Wiederwahl dem siegreichen Falkland-Krieg 1982 gegen Argentinien verdankt, obwohl die Besetzung der Inselgruppe durch argentinische Truppen auf eine unklare Außenpolitik der eigenen Regierung zurückzuführen war. Hier aber verbanden sich nationale Aufwallungen der Öffentlichkeit, wie sie in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts in periodischen Abständen auftraten, mit der entschlossenen Haltung der Premierministerin, den Kampf um die ökonomische Gesundung des Landes geschickt mit der Vision eines gegen Argentinien wiedererstarkten Volkes zu verbinden – tatsächlich eine frappante Ähnlichkeit mit der Situation in den USA Anfang der achtziger Jahre, als Präsident Reagan eben jene gleiche Aufbruchsstimmung einer von „imperial

overstretch“ und „economic overburdening“ geplagten Nation vermittelte.

Foleys vielleicht zentrale These schließlich, die eng mit den beiden vorangestellten zusammenhängt, ist die von der bewußten Kultivierung eines von der Regierung abgesetzten politischen Kurses – das, was er „spatial leadership“ nennt. Mrs. Thatchers Version einer solchen „spatial leadership“ basierte auf dem Inhalt ihres persönlichen politischen Manifests für die Partei. Sie bewegte sich damit nicht nur außerhalb der „mainstream“-Konventionen traditioneller programmatischer Vorstellungen der Konservativen Partei, sondern suchte ihre Position darüber hinaus dazu zu nutzen, diese permanent herauszufordern.

Ganz abgesehen davon, daß ein amerikanischer Präsidentschaftskandidat im Wahlkampf in aller Regel als programmatischer „mainstream“-Politiker seiner Partei Erfolg hat, ist er auch und gerade im Verlauf seiner Amtszeit gezwungen, Abstriche von seinem Programm zu machen und auf unpopuläre Maßnahmen zu verzichten, wenn sie nicht von einer Mehrheit des Kongresses getragen werden, der in weit stärkerem Maße die Stimmungen im Lande widerspiegelt. Sicherlich ermöglicht das Bestellungsverfahren im amerikanischen System heute im Zeichen der Mediokratie und der reduzierten Rolle der Parteiorganisationen im Wahlkampf das Auftauchen und sogar Reüssieren von „Außenseitern“ (Carter); und tatsächlich begünstigten besondere Umstände wie in Großbritannien im Jahre 1979 – „winter of discontent“, hohe Inflationsrate, schrumpfende Wirtschaft – auch die Übernahme der Regierungsverantwortung durch solche „Außenseiter“. Alles in allem aber setzt sich der Bewerber durch, der sich mit der momentanen Stimmung der Bevölkerung am ehesten im Einklang befindet.

Diese These von der „präsidientlichen Analogie“ ist daher auch vor dem Hintergrund der von Foley vorgetragenen Überlegungen zurückzuweisen. Allenfalls läßt sich von bestimmten Entwicklungen und Tendenzen in der Ära Thatcher sprechen, die wie im amerikanischen System auf eine generelle starke Personalisierung der Politik und Fokussierung auf den Regierungsstil des Premiers hinauslaufen. Majors bisherige Amtszeit hat indes rasch gezeigt, daß das Lavieren einer Regierung, bei der der Premier nicht selten einer rebellierenden Minderheit in der eigenen Fraktion nachgeben muß, eher die Regel denn die Ausnahme ist.

## **Roland Sturm: Die britischen Parteien vor der Wahl**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/97, S. 3–9

Die Labour Party gilt als Favorit für die Parlamentswahl 1997. Den Wahlkampf beherrschen die drei Themen „Europa“, „Wirtschaft“ und „die zukünftige Gestaltung der britischen Verfassung“. Die Wahlkampfführung der Labour Party wird geleitet von dem Bemühen, Fehler zu vermeiden, die ihren Vorsprung in den Meinungsumfragen schmälern könnten. Die Konservative Partei porträtiert New Labour als im Hinblick auf die Europapolitik unpatriotisch und wegen der Bereitschaft Labours, die Sozialcharta zu unterzeichnen, als ökonomisch unverantwortlich. In der Wirtschaftspolitik, argumentieren die Konservativen, sei Labour inkompetent und unzuverlässig, eine Partei hoher Steuern und hoher Ausgaben, und die Verfassungsreformziele der Labour Party würden die Integrität des Vereinigten Königreiches gefährden.

Der Kandidat der Labour Party, Tony Blair, hat demgegenüber auch weit in das Lager konservativer Wähler hinein durch Wort und Tat erfolgreich dargelegt, daß New Labour sich von der Politik der alten Labour Party abgewendet hat. Aus seiner Sicht trennen die beiden großen Parteien keine ideologischen Gräben mehr. Die Konservative Partei, so argumentiert er, sei zerstritten und ineffizient. New Labours der konservativen Politik vergleichbar vorsichtige Europapolitik und ihre Zusage einer Fortführung der bisherigen Wirtschaftspolitik lassen die Wahlentscheidung eher zu einer Entscheidung über Personen als in der Sache werden.

## **Herbert Döring: Politische Reformen von Thatcher bis Blair: Langsamer Abschied vom insularen Sonderweg?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/97, S. 10–21

Periodisch in Großbritannien wiederkehrende Rufe nach Reformen deuten darauf hin, daß Probleme in ihrer Grundstruktur lange gleichgeblieben sind. Doch einige Reformen, die Margaret Thatcher durchgeführt hat (Begrenzung der „Rechtsfreiheit“ der Gewerkschaften sowie eine an privatwirtschaftlichen Prinzipien orientierte Umgestaltung der Zentralbürokratie) haben das klassische „Westminster-Modell“ bereits dem in den übrigen kontinentaleuropäischen Demokratien üblichen Muster angeglichen.

In drei anderen Bereichen haben die Konservativen allerdings auch verfassungspolitisch den Graben zu Europa vertieft: in der Arbeits- und Sozialpolitik, der Schwächung der Kommunalverwaltung und den Beschränkungen von Informationsfreiheit und Grundrechtsschutz. Hier versprechen die weiteren Reformen, auf die Tony Blair sich festgelegt hat (Grundrechts-Charta, Regionalparlamente für Schottland und Wales sowie Volksabstimmungen in allen wesentlichen Streitfragen) eine Angleichung an die kontinentaleuropäische Praxis. Allerdings ist Tony Blairs Reformansatz in den altherwürdigen Besonderheiten der britischen politischen Kultur verankert. Von daher gesehen ist Skepsis angebracht, ob sein Programm wirklich mit der versprochenen Radikalität umgesetzt werden wird.

## **Roger Morgan: Großbritannien und Europa**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/97, S. 22–30

Das Problem der Beziehungen Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft bzw. zur Europäischen Union ist im Verlauf der neunziger Jahre, angesichts der Schritte Europas seit dem Maastricht-Vertrag in Richtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sowie in Verbindung mit John Majors Schwierigkeiten als Chef einer hinsichtlich zentraler europäischer Fragen zutiefst gespaltenen konservativen Regierung, besonders akut geworden. Die Geschichte der Probleme zwischen „Europa“ und Großbritannien ist lang, selbst nachdem das Vereinigte Königreich – mit erheblicher Verspätung – im Jahre 1973 der Gemeinschaft beigetreten war. Die Labour-Regierungen der siebziger Jahre taten sich mit den Politiken und Institutionen der EG schwer, die achtziger Jahre waren gekennzeichnet durch die Auseinandersetzungen der Regierung Thatcher mit Brüssel über Fragen wie den Haushalt der Gemeinschaft und die geplanten Fortschritte in Richtung einer Europäischen Union nach 1989.

Die Ende 1991 – nur ein Jahr, nachdem John Major Premierminister wurde – während des Europäischen Rats von Maastricht vereinbarten Vorhaben erwiesen sich in Großbritannien und insbesondere in der Konservativen Partei als äußerst kontrovers. Dies gilt für die Sozialcharta des Maastricht-Vertrags, für die vorgesehene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und in besonderem Maße für die geplante Wirtschafts- und Währungsunion. Die Frage, wie Großbritannien auf diese Vorhaben reagieren sollte, hat zu einer intensiven Kontroverse innerhalb der politischen Parteien, der Medien und der öffentlichen Meinung in Großbritannien geführt. Sollte die Labour Party unter Tony Blair die am 1. Mai 1997 stattfindenden Wahlen gewinnen, so wird es wahrscheinlich zumindest einige Veränderungen in der britischen Politik geben, auch wenn die grundsätzliche Skepsis, ja Ablehnung gegenüber einigen zentralen Vorhaben der EU wohl bleiben wird.

## **Stefan Fröhlich: Vom „Prime Ministerial Government“ zur „British Presidency“? Zur Stellung des britischen Regierungschefs im internationalen Vergleich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/97, S. 31–38

Die Diskussion über die Machtstellung und die Kompetenzen des Premiers im britischen Regierungssystem ist nicht neu. Dennoch verbinden die meisten britischen Analytiker mit der Ära Thatcher einen weiteren graduellen Machtzuwachs des Premierministers gegenüber dem Kabinet. Im Zuge der starken Personalisierung und Mediatisierung von Politik wird die Stellung des britischen Premierministers Anfang der neunziger Jahre vor allem mit der des amerikanischen Präsidenten verglichen. Die Persönlichkeit des Präsidenten und des Premierministers geben den Ausschlag für die jeweilige Politik und den „Regierungsstil“. Politischer Erfolg wird danach bestimmt, ob dieser Stil und die augenblickliche Gefühlslage des Volkes zusammenpassen. Gefordert ist der aktivistische Politikertyp, der politischen Moralismus mit der Hoffnung auf Prosperität verbindet.

Die Frage ist also, ob von einer schleichenden Amerikanisierung der „political leadership“ im britischen System gesprochen werden kann – ein Phänomen, das sich auch in anderen modernen Demokratien konstatieren läßt. Der Beitrag untersucht zunächst die wichtigsten Grundzüge und die Besonderheiten des britischen Regierungssystems im internationalen Vergleich (USA, Bundesrepublik), bevor er anschließend die signifikantesten Merkmale der „British Presidency“ analysiert.