

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

47/2005 · 21. November 2005



## Großbritannien

*Roger Boyes*

Maggies Zehn Gebote

*Adrian Hyde-Price*

New Labour und die britische Außenpolitik

*Bernd-Werner Becker*

Großbritannien nach der Unterhauswahl

*Henning Hoff*

Deutsche und Briten seit 1990

*James Mitchell*

Großbritannien nach der Devolution

*Paul Bew*

„Ende der Geschichte“ in Nordirland?

## Editorial

Die britische Außenpolitik orientiert sich auch weiterhin weniger an Europa denn an der „special relationship“ zu den USA. Tony Blairs Behauptung, der Irak verfüge über Massenvernichtungswaffen, und der Kriegseintritt an der Seite George W. Bushs haben seiner Glaubwürdigkeit geschadet. Doch bei der Unterhauswahl konnte Labour die Konservativen zum dritten Mal nacheinander besiegen.

Noch bis Jahresende hat Großbritannien die EU-Ratspräsidentschaft inne. Die Abstimmungsdesaster in Frankreich und den Niederlanden ersparten es der Regierung Blair, im traditionell europaskeptischen Vereinigten Königreich ein riskantes Referendum über die europäische Verfassung vorzubereiten. Das Wirtschaftswachstum und die niedrige Arbeitslosigkeit in Großbritannien sind weiterhin beneidenswert, doch dazu bedurfte es der Thatcher'schen Rosskur in den achtziger Jahren. Die Rahmendaten scheinen sich nun zu verschlechtern. Das Land hat zwar mit großer Umsicht auf die – von britischen Muslimen verübten – Anschläge in London reagiert, aber die fortdauernde terroristische Bedrohung könnte das innenpolitische Klima nachhaltig verändern.

Die „Stille Allianz“ zwischen Deutschland und Großbritannien hat seit 1990 trotz unterschiedlicher Interessen in Europa gut funktioniert. Auch wenn sich manche Stereotypen hartnäckig halten: Aus Kriegsfeinden sind enge Freunde geworden. Der auch mit britischer Hilfe erfolgte Wiederaufbau der einst von der Royal Air Force zerstörten Frauenkirche in Dresden ist ein Symbol der deutsch-britischen Versöhnung.

*Hans-Georg Golz*

Roger Boyes

# Maggies Zehn Gebote

## Essay

Wie hätten Sie Ihr Steak gerne, Frau Premierministerin?“ Die höfliche Nachfrage des Oberkellners war augenscheinlich nicht allein professioneller Natur. Aus ihr sprach Bewunderung für Margaret Thatcher. Und die Antwort der „Eisernen Lady“ fiel wenig überraschend aus: „Britisch, und gut durchgebraten.“ Die um den Tisch gruppierte Ministerriege verfiel in süffisantes Grinsen.

**Roger Boyes**

geb. 1952; Berlin-Korrespondent der Londoner „Times“.

Trabener Straße 16,  
14193 Berlin.

RogerBoyes@compuserve.com

Margaret war eben Margaret. „Und das Gemüse?“ Thatcher warf einen funkelnden Blick in die Regierungsrunde: „Die nehmen das Gleiche.“

Wie gerne würde ich Angela Merkel einmal etwas Ähnliches über ihr Kabinett sagen hören, aber das wird natürlich nie passieren. Merkel ist nicht Margaret Thatcher, Deutschland ist nicht Großbritannien, und seit den achtziger Jahren sind zwei Jahrzehnte verstrichen. Trotzdem ist der banale Thatcher/Merkel-Vergleich zu einem festen Bestandteil des britisch-deutschen Diskurses geworden. Inwiefern wird sich Deutschland dem anglo-amerikanischen Modell annähern?

Was politische Beobachter an Margaret Thatcher so fasziniert, ist die Tatsache, dass es ihr gelungen ist, eine 15-jährige Periode konservativer Vorherrschaft einzuläuten, obwohl sie selbst in Wahrheit alles andere als eine Konservative war, vielmehr eine Wirtschaftsliberale. Sie war es, die im Nachkriegs-Großbritannien einen lange herrschenden Konsens aufgebrochen hat: Von 1945 bis 1979 dominierte ein Trend zur Verstaatlichung von Eigentum. Industrieunternehmen wurden von Labour-Regierungen in Staatseigentum verwandelt. Die Konservativen geboten dem Prozess der Verstaatlichung schließlich Einhalt. Von außen betrachtet glich die britische

Politik einem Zickzack-Kurs. Tatsächlich gab es wenig Entscheidungsspielräume hinsichtlich der ökonomischen Praktiken der beiden großen Parteien. Das unterscheidende Merkmal lag vielmehr in der gesellschaftlichen Herkunft – obwohl sich auch das verändert hatte, seit Arbeiterklasse-Tories begannen, für Arbeiterklasse-Politiker zu stimmen – sowie in dem engen Verhältnis, das Labour zur Gewerkschaftsbewegung pflegte.

Thatchers Erfolg basierte nicht auf einem Werben um Konsens, sondern resultierte aus ihrer Bereitschaft zu polarisieren. Heute herrscht in Großbritannien im Hinblick auf Thatcher ein überwältigendes Einverständnis; ein Premierminister von Labour, Tony Blair, gehört zu ihren besten Schülern.

Es lohnt sich, die Errungenschaften von Großbritanniens erster Premierministerin zu rekapitulieren. Ein Großteil fällt in die erste Amtszeit. Für eine moderne, konservativ geführte Regierung in Deutschland ließen sich Lehren daraus ziehen, unabhängig vom Geschlecht ihres Führungspersonals. Frau (heute: Baroness) Thatcher war nicht, wie die britische Presse manchmal zu glauben scheint, eine Superheldin. Ebenso wenig war sie der Störenfried, zu dem sie die deutsche Presse gerne stilisierte. Sie vereinte die Instinkte eines alten Konservatismus mit dem Glauben an die Märkte, an einen wettbewerbsfähigen Individualismus. Die Rhetorik kam im Volk gut an, sowohl in den Londoner Vororten mit den sauberen Vorgärten und Gartenlauben als auch bei den Dukes und dem Landadel. Ende der achtziger Jahre sah es so aus, als würde ihr Programm der Deregulierung, der Privatisierung und der Steuer-senkungen die britische Wirtschaft zur wettbewerbsstärksten Kraft Europas umwälzen. Unter Thatcher verkehrte Großbritannien das Gefühl ständigen Niedergangs in sein Gegenteil: Es versicherte sich seiner Interessen in Europa (kämpfte sogar einen kleinen, erfolgreichen Krieg um die Falkland-Inseln) und betätigte sich als Vermittler im Kalten Krieg, indem es dazu beitrug, Michail Gorbatschow salonfähig zu machen. Vor allem aber ist es Thatcher gelungen, einen neuen Zeitgeist im Land zu verankern. Die Briten wurden immer skeptischer gegenüber

Übersetzung aus dem Englischen: Dörte Huneke, Berlin.

den monolithischen Institutionen des Wohlfahrtsstaates – von den Gewerkschaften und den Gesamtschulen bis zu staatlichen Sozialwohnungsprojekten. Thatcher präsentierte Fluchtrouten für Aufsteiger.

Die britische Politik brauchte damals – ebenso wie die deutsche Politik heute – eine treibende Kraft. Bereits ein Jahr nach Thatchers Amtsübernahme war British Aerospace privatisiert. Weitere Beispiele ließen nicht auf sich warten: der Verkauf der Staatsanteile von Cable and Wireless, der Verkauf der British National Oil Corporation, der Transport Docks, von Hotel- und Fährschiffunternehmen, British Rail, British Sugar, British Telecom. Die Briten wurden zu einem Volk der Aktionäre – und durch den Verkauf von Hunderttausenden Sozialwohnungen zu Immobilienbesitzern. Plötzlich gerieten die traditionellen Klassenzugehörigkeiten ins Wanken.

Als Thatcher an die Macht kam, hatten die Briten den so genannten *winter of discontent* hinter sich – Monate währende Proteste der Gewerkschaften, die Müllabfuhr, Krankenhäuser, Schulen und den öffentlichen Nahverkehr lahm gelegt hatten. Die Stimmung wendete sich gegen die Gewerkschaften. Ehemals die Interessenvertreter der Arbeiterklasse, wurden sie nun als Vertreter antibritischer Interessen wahrgenommen, die die Gesellschaft spalteten und den Weg zu Neuerungen blockierten. Die zum Teil brutalen Polizeieinsätze gegenüber streikenden Bergarbeitern 1984 schockierten. Doch es war ein Krieg, den sie gewonnen hat und der das Land von einer entscheidenden Fessel im internationalen Wettbewerb befreit hat. Bergbaustädte im Norden Englands wurden vorübergehend zu Geisterstädten, doch sie erblühten als Hochburgen von Call- und Servicezentren. Eine Zeit lang wetteten Gewerkschaftsführer, Thatcher habe stolze Bergarbeiter ihrer Würde beraubt, indem sie sie neben Hausfrauen setzte, um für relativ wenig Geld Telefone zu bedienen. Doch die Bergbauromantik war seit jeher ein Mythos: Es war und ist eine dreckige, gefährliche Arbeit.

Was die Arbeitslosigkeit betrifft: Thatcher übernahm zu Anfang ihrer Amtszeit von Labour unter James Callaghan 1979 eine Arbeitslosenzahl von einer Million. Sie stieg in ihrer ersten Amtszeit steil auf über drei Millionen an, was teilweise auf die rapiden Privatisierungsmaßnahmen zurückzuführen ist.

Doch nach und nach entwickelte die Wirtschaft Elastizität. Geschäftspleiten wurden als Kreativitätsanreize genutzt, als Chancen, Marktnischen zu entdecken. Das Arbeitslosenproblem löste sich von selbst. Heute herrscht in Großbritannien nahezu Vollbeschäftigung (im engeren wissenschaftlichen Sinne des Begriffs).

Vielleicht ist es die Energie der ersten beiden Legislaturperioden von Thatcher, die für Angela Merkel entscheidende Lehren bereithält. Die große Koalition sollte ihre Attitüde aufgeben, nach der eine Regierung ein mühsames Unterfangen ist. Es gibt mehr, viel mehr, was von Thatcher zu lernen ist. Hier sind Maggies Zehn Gebote für ihre deutsche Kollegin:

1. Du sollst die Form deiner Aussagen einfach halten. Mehr Individuum, weniger Staat; mehr Auswahl, mehr Verantwortung.
2. Du sollst Arroganz pflegen. Wenn das mit dem „Gemüse“ schon nicht klappt, wie wäre es mit: „Ich bin außerordentlich geduldig, vorausgesetzt ich kriege am Ende, was ich wollte.“ (O-Ton Thatcher)
3. Du sollst furchtlos sein und mit Thatcher'schem Eifer Subventionen kappen. Die Gewerkschaften werden lautstark protestieren. Die SPD wird an Schuldzuweisungen nicht sparen. Doch es gilt das Thatcher'sche Motto: „Es gibt keine Alternativen.“ („There is no alternative“, kurz: TINA.)
4. Du sollst eine patriotische Sprache verwenden. Die Deutschen brauchen sowohl einen emotionalen als auch einen rationalen Grund, um Einschnitte hinzunehmen. Deutschland muss Weltmeister werden – aber nicht in der Meckerdisziplin. Die Fußball-WM 2006 ist nicht nur ein großes internationales Event, sondern ein großes Event für Deutschland.
5. Du sollst auf die Macht des Geizes bauen. Thatcher hat den britischen Niedergang allein durch psychologische Mittel abwenden können: Den Hausbesitzern flüsterte sie ein, dass sie reicher und reicher würden, woraufhin deren gesellschaftliche Macht stetig wuchs.
6. Du sollst netter zu Amerika sein, jedoch nicht unbedingt zum White House. Es bringt

nichts, tatenlos auf den Einzug von Nicolas Sarkozy in den Elysée-Palast zu warten. Freunde dich mit aufstrebenden republikanischen Regierenden an. Arnold Schwarzenegger könnte für dich werden, was Ronald Reagan für Margaret Thatcher war: eine politische Verbindung, die den eigenen Status aufpoliert. Die Franzosen werden dir Respekt zollen. Denke daran, was Mitterrand über Thatcher sagte: „Sie hat die Augen von Caligula, den Mund von Marilyn Monroe.“

7. Du sollst deine Feinde ins Kabinett holen. Thatchers erstes bestand aus neun engen Verbündeten – und neun potenziellen Rebellen, die nie ein Geheimnis aus ihrem Unwillen gegenüber der Politik und dem Führungsstil Thatchers machten. Ihr Hauptgegner, der verbitterte Vorgänger Edward Heath, saß weiterhin im Parlament und feuerte aus dem Hinterhalt gegen ihre Regierung. Merkels Autorität wird ebenfalls von Kollegen untergraben werden, besonders in Hessen und in Niedersachsen.

8. Du sollst Spione einsetzen. Thatcher erhielt von Innenminister Willie Whitelaw, einem älteren, weniger ehrgeizigen Konservativen, Hinweise darauf, dass Verschwörungen gegen sie im Gange waren.

9. Gott hat dich als Frau geschaffen. Verleugne diese Tatsache nicht, sondern mach sie dir zu Nutze. Journalisten erinnern sich an Begegnungen mit Thatcher, die etwas von einem Flirt hatten (eine leichte Berührung am Unterarm des Interviewers). Thatcher schrieb sich weibliche Instinkte zu: „Greife auf einen Mann zurück, wenn etwas gesagt werden soll, auf eine Frau, wenn es getan werden muss.“ In Wirklichkeit brachte sie nur wenige Frauen nach oben, ihre engsten Berater waren allesamt Männer.

10. Du sollst immer eine Handtasche tragen. Daraus kannst du bei Gipfeltreffen oder Koalitionsverhandlungen in einem strategisch entscheidenden Moment eine Liste mit Forderungen hervorzaubern. Thatcher hat auf diese Weise viele Verhandlungen für sich entschieden. Es verwirrt die Männer und lenkt sie von schwachen Argumenten oder mangelndem Charisma ab. Der Trick könnte sich in Berlin als fruchtbar erweisen.

*Adrian Hyde-Price*

# New Labour und die britische Außenpolitik

Der frühere konservative Premierminister und Tory-Grandseigneur Harold Macmillan hat – in der typischen Manier eines Patriziers – einmal gesagt, dass ein Politiker nur eines zu fürchten habe: „Ereignisse, mein Guter, Ereignisse“. Und „Ereignisse“ haben den Kurs der britischen Außenpolitik unter der Regierung von Premierminister Tony Blair in den zurückliegenden Jahren mit Sicherheit hin und her geworfen. Im Mai 1997 mit dem größten Erdbebensieg seit 1945 ins Amt gewählt, hatte sich seine New Labour-Regierung einer „ethischen“ Außenpolitik verschrieben. Außerdem sollte das Vereinigte Königreich ins „Herz Europas“ rücken. „Ereignisse“ aber haben sich dagegen verschworen und durchkreuzten diesen lobenswerten Ehrgeiz.

**Adrian Hyde-Price**

Ph.D., geb. 1957; Professor of Politics and International Relations (Head of Department), University of Leicester, Leicester LE1 7RH, England/UK. agvhp1@le.ac.uk

Angesichts der Kompromisse und moralischen Grauzonen, die zum Alltag der Wirklichkeit eines anarchischen internationalen Systems gehören, sollte sich der hohe moralische Anspruch einer „ethischen Außenpolitik“ nur schwer aufrechterhalten lassen. Kritiker haben auf die umfangreichen Waffenverkäufe Großbritanniens und sein eifriges Handelswerben um Regime mit einem zweifelhaften Ruf in Sachen Menschenrechte verwiesen – insbesondere Saudi-Arabien, China und Indonesien. Für eine Partei, die traditionell eine Heimstatt für die pazifistische und dem *appeasement* verhaftete Linke ist, ist es vielleicht noch bemerkenswerter, dass die Regierung sich bald in eine Reihe von Kriegen und Militärinterventionen verwickelt

*Übersetzung aus dem Englischen: Susanne Laux, Königswinter.*

## Das G-8-Treffen und die EU-Verfassung

fand: Luftschläge gegen den Irak 1998, die Operation „Allied Force“ im Kosovo 1999, die Intervention in Sierra Leone im Jahr 2000, der Regimewechsel Afghanistan 2001 und am Ende – und am umstrittensten – die Invasion im Irak 2003.<sup>1</sup> In sechs Jahren setzte Tony Blair fünf Mal britische Truppen in Marsch, ein Rekord, mit dem sich kein anderer britischer Premierminister messen kann.

Als letzte Ironie stellte sich Blair, der proeuropäischste Premier seit dem jüngst verstorbenen Edward Heath, an die Seite eines höchst unpopulären US-Präsidenten, um einen Krieg im Irak zu führen, der weder im House of Commons noch in der Öffentlichkeit auf große Begeisterung stieß. Damit trug Blair zu einem tiefen Bruch in der europäischen Politik bei – einem Bruch zwischen denjenigen, die US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld mit bezeichnender Stumpfheit als „altes“ bzw. „neues“ Europa bezeichnete. In der Folge fand Blair sich entfremdet von Frankreich und Deutschland, dem traditionellen (wenn auch selbst ernannten) Motor des europäischen Integrationsprozesses. Als es darauf ankam, entschied sich Blair, so schien es, für Amerika statt für Europa, für den Krieg anstatt für geduldige, multilaterale Diplomatie.<sup>2</sup>

Die Wahl vom Mai 2005, bei der New Labour mit deutlich reduzierter Mehrheit wiedergewählt wurde, schien Blair in Autorität und Statur erheblich geschwächt zu haben. Dies gab Erwartungen Auftrieb, dass er gezwungen sein werde, das Amt schon bald an seinen bereits ausgerufenen Nachfolger, Schatzkanzler Gordon Brown, abzugeben. „Ereignisse“ jedoch haben sich – wieder einmal – verschworen, um die Experten ins Unrecht zu setzen. Drei Geschehnisse vor allem haben das politische Schicksal Blairs positiv beeinflusst: der G-8-Gipfel und die Kampagne gegen die Armut in Afrika, die Referenden zur Verfassung der Europäischen Union (EU) in Frankreich und den Niederlanden und schließlich die Terrorangriffe von „7/07“ (7. Juli 2005) in London.

<sup>1</sup> Vgl. John Kampfner, *Blair's Wars*, London 2003, sowie Peter Stothard, *30 Days. A Month at the Heart of Blair's Wars*, London 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Julie Smith, *A Missed Opportunity? New Labour's European Policy 1997–2005*, in: *International Affairs*, 81 (2005) 4, S. 703–721.

Die britische Präsidentschaft in der Gruppe der wichtigsten Industriestaaten (G 8) fand ihren Höhepunkt im Juni 2005 im Gipfeltreffen in Gleneagles bei Edinburgh. Die Führer der G-8-Staaten, die im luxuriösen Gleneagles Golf Club zusammentrafen, berieten unter anderem über das Klima-Abkommen von Kyoto, über Umweltfragen und den globalen Klimawandel. Im Mittelpunkt stand jedoch die Frage eines Schuldenerlasses für Afrika, den ärmsten Kontinent der Welt; dort befinden sich 18 der 20 ärmsten Staaten der Erde. Armut und Unterentwicklung dort waren seit langem Themen, mit denen Blair sich auseinander setzte. In einer Reihe von Reden war er bestrebt, die Aufmerksamkeit auf die trostlose Lage zu lenken, und rief die „Commission for Africa“ ins Leben.

Dass er sich den vielfältigen und tief greifenden Armutsproblemen in Afrika zuwandte, spiegelt zweifellos Blairs tiefe christlich-religiöse Überzeugungen wider,<sup>3</sup> diente nichtsdestotrotz aber auch pragmatischen Zielen. Das Thema Schuldenerlass ist wie für Blair maßgeschneidert: Er kann sich moralisch im Recht fühlen, und es kommt gut an bei der Basis von Labour, die links von der Mitte steht. Es gestattet ihm auch, sich der von der Kirche angeführten Kampagne „Make Poverty History“ und weltbekannten Aktivisten wie Bob Geldof und dem U-2-Sänger Bono anzuschließen, und gleichzeitig dient das Thema den nationalen britischen Interessen in Afrika, besonders wirtschaftlicher und politischer Art, ein Erbe des Empire und des Commonwealth. Vor allem aber war der Schuldenerlass für Blair ein Thema, das ihm eine positive PR verschaffte; eines, das genutzt werden konnte, um die negative Publicity auszugleichen, die der Irak und der „War on Terror“ bewirkt hatten. Zusammen mit den Debatten über den Klimawandel war es auch ein Politikfeld, mit dem sich Großbritannien ein wenig von den USA und der Bush-Regierung absetzen konnte.

Zwei weitere Ereignisse, die Blairs politisches Schicksal unerwartet begünstigten, waren die Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden. Die Ab-

<sup>3</sup> Vgl. Anthony Seldon, *Blair*, London 2004, S. 515.



lehnung des Verfassungsentwurfs in zwei Signatarstaaten der Römischen Verträge von 1957 löste eine heftige Krise in der EU aus und ließ Zweifel an der Zukunft des europäischen Integrationsprozesses aufkommen. Blair jedoch boten sich damit die Lösung eines kniffligen innenpolitischen Rätsels und neue Chancen zur Einflussnahme auf europäischer Ebene. Innenpolitisch gesehen hatten die Wähler in Frankreich und den Niederlanden Blair mit ihrem negativen Votum eine riskante Volksabstimmung über die Verfassung erspart. Angesichts des tiefen Euroskeptizismus der britischen Wähler hätte Blair ein Referendum über die EU-Verfassung nur schwer gewinnen können.

Positiver ausgedrückt eröffneten die Probleme bei der Ratifizierung der EU-Verfassung und die daraus folgende Krise dem Vereinigten Königreich die Gelegenheit, eine alternative Vision von der Zukunft des europäischen Integrationsprozesses vorzustellen. Politisch höchst geschickt entwickelte Blair rasch eine unverwechselbar britische Vision der EU. In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005 ritt er eine frontale Attacke gegen das französisch-deutsche „alte Denken“ über Europa. Einer überregulierten und von Subventionen heimgesuchten EU, deren Inbegriff die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) darstellt und die eine hohe Arbeitslosigkeit und ein geringes Wachstum aufweist, stellte Blair die Vision eines dynamischen und flexiblen Europas entgegen, das in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig sein könne.<sup>14</sup> Implizit gehörte dazu auch die Annahme, dass eine erweiterte Union mit 25 Mitgliedern nicht genügend Unterstützung für eine weitere supranationale Bündelung von Souveränität mobilisieren werde. Eine wichtige Folge der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden war mithin das Ende eines Kapitels in der Geschichte der EU, das von grandiosen und ehrgeizigen Plänen einer „immer engeren Union“ gekennzeichnet war. Die fruchtlose Debatte, die der deutsche Außenminister Joschka Fischer im Jahr 2000 in seiner Rede vor der Humboldt-Universität in Berlin angestoßen hatte, war damit ebenfalls beendet.

<sup>14</sup> Vgl. Judy Dempsey, Blair Frames a Debate that the EU has avoided, in: International Herald Tribune (IHT) vom 25. 6. 2005.

Der politische Streit mit dem französischen Präsidenten Jacques Chirac über die künftige Richtung des Integrationsprozesses, den Blair mit seiner Offensive ausgelöst hatte, schadete ihm politisch keineswegs; vielmehr stärkte er seinen Ruf als Premierminister, der bereit ist, für die nationalen Interessen Großbritanniens einzustehen. Sich Chirac als „Sparringspartner“ auszusuchen, erwies sich zudem als gute Wahl. Frankreich ist seit langem das Land, das die Briten am liebsten hassen (im Allgemeinen auf humorvolle, neidische Art und Weise), und in einem Jahr, in dem Gedenkfeiern zum 190. Jahrestag der Schlacht von Waterloo und zum 200. Jahrestag der Schlacht von Trafalgar abgehalten wurden, konnte eine weithin beachtete politische Auseinandersetzung mit dem politischen Führer Frankreichs Blairs innenpolitisches Ansehen nur stärken. Auch im Wettstreit um die Austragung der Olympischen Spiele im Jahr 2012 war die anglo-französische Rivalität deutlich spürbar, und als am 6. Juli 2005 London den Sieg über Paris davontrug, schmeckte dieser doppelt süß – eine siegreiche Schlacht mehr im Wettkampf zweier alter Rivalen.

## Die Regierung Blair und der Terror

Am folgenden Tag änderte sich die Stimmung jedoch dramatisch. Szenen ekstatischer Freude und der Jubel der Londoner, die den olympischen Erfolg feierten, wurden abgelöst von Entsetzen, Horror und Schock, als – ohne Vorwarnung – drei U-Bahnen und ein roter Londoner Doppeldecker-Bus im morgendlichen Berufsverkehr von Bomben zerfetzt wurden. Nach jahrzehntelanger Gewalt durch die IRA ist Terrorismus den Londonern nicht fremd. Auf die Angriffe wurde mit einem wohl organisierten Einsatz der Notfalldienste reagiert, die sich lange auf einen solchen Fall vorbereitet hatten. Auch hob die Berichterstattung in den Medien die für die Bewohner Londons charakteristische „Bulldoggen-Haltung“ hervor; viele erinnerten sich selbstbewusst an den „Blitz“ der frühen vierziger Jahre. Doch die Berichterstattung konnte die Furcht, den Schock und die Beklommenheit vieler Briten in und außerhalb der Hauptstadt nicht verbergen. Schock und Empörung verstärkten sich noch, als sich herausstellte, dass die Terrorangriffe das Werk von in Großbritannien geborenen, Cricket liebenden Muslimen aus Leeds waren.

Wieder einmal lag Blair mit seinen politischen Instinkten goldrichtig. Er verließ das Gipfeltreffen, um nach London zu fliegen, und konnte bei seiner Rückkehr die uneingeschränkte internationale Sympathie und Solidarität der G 8 entgegennehmen. Anders als in Spanien, wo noch schlimmere terroristische Anschläge in Madrid im März 2004 zum Regierungswechsel und zum Rückzug der spanischen Soldaten aus dem Irak geführt hatten (sehr zur Freude von Al-Qaida), waren die Auswirkungen der Terrorangriffe auf die britische Außenpolitik minimal.<sup>15</sup>

Natürlich gab es Versuche, die Angriffe vom 7. Juli mit dem Irak in Verbindung zu bringen; Saddam Husseins früherer politischer Verbündeter, der Parlamentsabgeordnete George Galloway beispielsweise, hielt eine besonders geschmacklose Rede, in der er den Irak-Krieg unmittelbar für die Selbstmordattentate verantwortlich machte. Alles in allem aber erkannten die meisten Menschen, dass der islamistische Terror vor den Irak-Krieg und selbst vor die Terrorangriffe vom 11. September 2001 zurückreicht und dass die „Gotteskrieger“ keine rationalen, politisch verhandelbaren Ziele verfolgen. Ihr Ziel lautet nicht nur „Britten raus aus dem Irak“ (in Abwandlung des alten IRA-Slogans), sondern sie verfolgen vielmehr die Transformation des gesamten Nahen Ostens, den globalen Jihad und die Restauration des Kalifats. Die Wurzeln des islamistischen Terrors liegen nicht in der britischen Entscheidung, die US-Regierung beim Sturz des Saddam-Regimes zu unterstützen, sondern in einem weit verbreiteten und lähmenden Gefühl, eine „Opferrolle“ einzunehmen. Dieses ist von islamischen Führern und arabischen Medien eifrig gefördert worden und führte zu bizarren Gleichsetzungen des „Leidens des palästinensischen Volkes“ mit dem Holocaust.

In der Konfrontation mit dem im eigenen Land herangereiften Terrorismus sieht sich die britische Regierung vor einem schwierigen Balanceakt. Einerseits muss sie versuchen, die geheimdienstlichen und polizeilichen Operationen gegen mögliche Terroristen und deren Unterstützer auszuweiten und fundamentalistische Gotteskrieger mit ihren Predigten voller Hass und Intoleranz zu zü-

geln – von denen viele im liberal-demokratischen Großbritannien Asyl vor ihren eigenen autokratischen Regierungen in Nordafrika und dem Nahen Osten gesucht haben. Andererseits muss sie versuchen, die Beziehungen zu den indigenen islamischen Gemeinden aufrechtzuerhalten und zu verbessern sowie den Einfluss moderater Muslimführer und Gemeindevorsteher zu stärken. Oft sind diese beiden Ziele schwer in Einklang zu bringen, da eine vorbeugende Überwachung von der islamischen Gemeinde als aufdringlich empfunden werden kann. Unglücklicherweise ist das öffentliche Vertrauen in die Fähigkeit der Polizei und der Geheimdienste, eine strenge Überwachung mit der nötigen Sensibilität für die Bürgerrechte und für die Beziehungen zu den Gemeinden zu verbinden, durch die tragische Tötung eines jungen brasilianischen Elektrikers in einem stümperhaft ausgeführten Anti-Terror-Einsatz Ende Juli erheblich erschüttert worden.

Im Hinblick auf die Außenpolitik dienen die Terrorangriffe als Argument dafür, zentrale, langfristige Ziele noch energischer zu verfolgen: die fortgesetzte Unterstützung des *War on Terror*; den Einsatz für einen gerechten und stabilen Frieden im israelisch-palästinensischen Konflikt, der auf einer Zwei-Staaten-Lösung beruht, wie sie in der vom Nahost-Quartett ausgearbeiteten „Road Map“ aufgezeigt wurde; sowie auf lange Sicht die Ermutigung zur Liberalisierung der Politik und der Wirtschaft im „Greater Middle East“. Nur indem die Lösung grundlegender Probleme wie Autokratie, wirtschaftliche Stagnation, mangelnde Bildung, Diskriminierung von Frauen und fehlende politische Teilhabe angegangen wird, so wird argumentiert, können jene Bedingungen ausgerottet werden, die einen fruchtbaren Nährboden schaffen, auf dem der Jihadismus wachsen und gedeihen kann.

## Über den Einfluss von Zwängen und Zufälligkeiten

„Ereignisse“, schrieb der französische Historiker Fernand Braudel in seiner meisterhaften Arbeit über das Mittelmeer, „sind die Eintagsfliegen der Geschichte; sie flattern über deren Bühne wie Leuchtkäfer, bevor sie, kaum gesehen, wieder in der Dunkelheit verschwinden und oft genug auch in der Verges-

<sup>15</sup> Vgl. London under Attack, in: The Economist vom 9. 7. 2005.



senheit.“<sup>16</sup> Trotz der Zufälligkeit von Ereignissen und trotz der sich wandelnden politischen Zusammensetzung der Regierung hat die britische Außen- und Sicherheitspolitik in den zurückliegenden Jahren eine bemerkenswerte Kontinuität gezeigt. Ideologien der Parteien und Manifestationen der Wähler haben sich als schlechte Ratgeber für außenpolitisches Verhalten erwiesen. Die Realistische Schule in der internationalen politischen Theorie erklärt dies damit, dass die Antriebskräfte der britischen Außenpolitik nicht in innenpolitischen Manövern oder im Reich der Ideen liegen, sondern in den wesentlichen Zwängen, die von der Struktur des internationalen Systems ausgehen.<sup>17</sup> Diese Systemzwänge „formen und forcieren“ das Verhalten aller Staaten, obwohl diese – abhängig von Qualität und Geschick ihrer politischen Führung – unterschiedlich auf sie reagieren.<sup>18</sup>

Im Falle Großbritanniens sind die fundamentalen nationalen Interessen durch die Tatsache vorgegeben, dass das Land eine europäische Großmacht ist, die als Insel jedoch physisch vom Kontinent getrennt ist. Folglich ist Großbritannien ein Teil Europas, aber es liegt nicht „mittendrin“. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat das Vereinigte Königreich drei Hauptziele verfolgt. Als Inselnation mit einer entwickelten industriellen Wirtschaft hat es *erstens* ein Interesse an einem offenen Welthandelssystem. Als europäisches Land (oder wenigstens als Land, das dem europäischen Kontinent geographisch nahe liegt) hat es *zweitens* ein Interesse daran, ein Machtgleichgewicht auf dem Kontinent sicherzustellen und daran, dass kein Staat oder keine Staatengruppe in der Lage ist, europäische Angelegenheiten ohne Berücksichtigung der britischen Interessen zu regeln. *Drittens* schließlich ist das Vereinigte Königreich der Überzeugung, dass seiner Macht und seinem Einfluss in der internationalen Politik am besten mit einer engen strategischen Partnerschaft – einer *special relationship*<sup>19</sup> – mit den USA gedient ist.

<sup>16</sup> Fernand Braudel, *The Mediterranean*, Bd. 2, London 1973, S. 10.

<sup>17</sup> Der 1939 erstmals veröffentlichte Klassiker von E.H. Carr, *The Twenty Year's Crisis*, bleibt einer der einflussreichsten Texte im Kanon der Realisten.

<sup>18</sup> Vgl. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979, S. 73–74.

<sup>19</sup> Vgl. John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*, London 2001.

Während des Kalten Krieges waren die außenpolitischen Optionen Großbritanniens eng begrenzt durch die bipolare Struktur des internationalen Systems. Großbritannien arbeitete eng mit den amerikanischen und den westdeutschen Regierungen zusammen, um ein offenes Welthandelssystem aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig war man bestrebt, ein dauerhaftes Engagement der USA in Europa zu sichern (institutionalisiert in der NATO), um das Machtgleichgewicht auf dem Kontinent zu erhalten. Angesichts der Teilung Europas bemühte sich Großbritannien, sich im Zentrum der transatlantischen Allianz zu positionieren und fast buchstäblich als „Brücke“ zwischen Europa und Amerika zu fungieren. Daneben versuchte das Vereinigte Königreich mit verschiedenen Mitteln, den Einfluss in Westeuropa zu stärken – eine Strategie, die 1973 im Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gipfelte. Fortan jedoch sollte sich Großbritannien als „schwieriger Partner“ erweisen, was seine ambivalente Haltung gegenüber den Angelegenheiten Kontinentaleuropas und sein Bestreben widerspiegelt, die *special relationship* zu den USA zu pflegen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges lösten sich viele der komfortablen Sicherheiten der britischen Außen- und Sicherheitspolitik in Luft auf. Die Zwänge der Bipolarität waren abgeschüttelt worden, und Großbritannien fand sich in einem internationalen Umfeld wieder, das sehr viel fließender, dynamischer und unsicherer war. Der Ost-West-Konflikt ist verschwunden, und mit ihm die Furcht vor einem atomaren Armageddon. Die internationale Politik aber bleibt auch weiterhin ein anarchisches Reich der Rivalitäten und weit verbreiteter Unsicherheit.<sup>10</sup> Großbritannien sieht sich heute zwei unterschiedlichen Arten von Systemzwängen gegenüber: auf globaler Ebene einem unipolaren internationalen System, das durch die Vorrangstellung der USA gekennzeichnet ist, auf regionaler Ebene dem Entstehen eines Systems ausgewogener Multipolarität in Europa, das durch das Handeln fünf großer Mächte geprägt ist – Frankreichs, Deutschlands, Großbritanniens, Russlands und der USA.

<sup>10</sup> Vgl. John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York 2001, S. 29–36.

Ohne potenziellen Hegemon und ohne größere revisionistische Mächte erinnert diese ausgewogene Multipolarität an das frühe 19. Jahrhundert, als im Anschluss an die Napoleonischen Kriege ein „Konzert“ europäischer Mächte entstand.<sup>11</sup> Das Risiko eines größeren zwischenstaatlichen Krieges im zeitgenössischen Europa ist mit Sicherheit sehr gering. Folglich wird die Agenda der europäischen Sicherheit derzeit einerseits von Angelegenheiten beherrscht, die sich *out of area* befinden (atomare Weiterverbreitung, internationaler Terrorismus, zerfallende Staaten und regionale Konflikte), andererseits von einer Reihe vornehmlich nicht-militärischer Sicherheitsrisiken und Herausforderungen (grenzüberschreitende Kriminalität, Migration, Umweltverschmutzung). Der Wettlauf um mehr Sicherheit geht weiter (wie etwa in den Konflikten zwischen Russland und den Westmächten, die im Herbst 2004 die Präsidentschaftswahl in der Ukraine begleiteten), doch sind – vor dem Hintergrund der ausgewogenen Multipolarität – die Aussichten für eine Zusammenarbeit zwischen den europäischen Großmächten zur Lösung gemeinsamer Sicherheitsprobleme gut.

In diesem neuen, beweglicheren Rahmen einer ausgewogenen Multipolarität hat sich die britische Außenpolitik bemüht, gute Arbeitsbeziehungen zu den europäischen Mächten herzustellen. So hat Blair den russischen Präsidenten Wladimir Putin umworben, um stabile strategische und kommerzielle Beziehungen mit Russland aufzubauen – trotz der Gräueltaten im Tschetschenien-Krieg oder spürbarer Tendenzen in Richtung Autokratie (insbesondere nach der „September-Revolution“ 2004, als Putin auf das von Terroristen verübte Massaker in der Schule von Beslan reagierte und mehr Macht in der Hand des Kreml konzentrierte). Bei der Osterweiterung der EU hat die britische Regierung eng mit Deutschland und anderen EU-Staaten zusammengearbeitet und auf gemeinsame Sicherheitsbedürfnisse reagiert, indem Stabilität auf die postkommunistischen Länder in Mittel- und Osteuropa ausgeweitet wurde. Mit Frankreich hat Großbritannien engere militärische Beziehungen aufgebaut; ein Prozess, der durch die Zusammenarbeit bei friedens-

unterstützenden Maßnahmen in den frühen neunziger Jahren in Bosnien erleichtert wurde und der im Dezember 1998 in der Vereinbarung von St. Malo gipfelte. Schließlich und endlich kooperiert Großbritannien als Teil der „Europäischen Drei“ eng mit Frankreich und Deutschland bei den Verhandlungen mit dem Iran über dessen vermutetes Nuklearwaffenprogramm.

Und doch gibt es für dieses kooperative Engagement Großbritanniens mit seinen kontinentalen Nachbarn Grenzen. Große Mächte sorgen sich darum, wer den größten Nutzen aus gemeinsamen Unternehmungen zieht, und sind in der Regel nicht gewillt, die Kosten zur Bereitstellung internationaler „öffentlicher Güter“ offen zu legen, von denen alle profitieren.<sup>12</sup> Solche egoistischen Impulse wurden während der Haushaltskrise der EU im Sommer 2005 deutlich, in der bitterer Streit über den so genannten „Britten-Rabatt“, den Strukturfonds und die Gemeinsame Agrarpolitik ausgefochten wurde. Argwöhnisch hegt die britische Regierung auch weiterhin den Verdacht eines deutsch-französischen Kondominiums in der EU, und sie würde – egal, was sie öffentlich äußern mag – ein beweglicheres Muster wechselnder Koalitionen innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses der EU bevorzugen. Gleichzeitig ist das britische Engagement in Europa – und sein Einsatz für einen „immer engeren Zusammenschluss“ – begrenzt. Das Vereinigte Königreich steht außerhalb der Eurozone und wird dieser in absehbarer Zukunft wohl auch nicht beitreten; es hat sich weiterhin der *special relationship* mit den USA verschrieben, was unausweichlich seinen europäischen Ruf schwächt. Zudem kann Großbritannien nicht hoffen, als Antriebskraft des europäischen Integrationsprozesses jemals mit Frankreich und Deutschland konkurrieren zu können. Selbst wenn es sich aus ganzem Herzen hinter das „europäische Projekt“ stellen würde, fände es sich wohl als Juniorpartner in einer wie auch immer gestalteten Dreiecksbeziehung wieder (mit Ausnahme der Zusammenarbeit im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich, wo es eine führende Rolle spielen könnte).

<sup>11</sup> Vgl. Benjamin Miller, *When Opponents Cooperate. Great Power Conflict and Collaboration in World Politics*, Ann Arbor 2002, S. 89–93.

<sup>12</sup> Vgl. Joseph Grieco, *Realist International Theory and the Study of World Politics*, in: Michael Doyle/John Ikenberry (Hrsg.), *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder 1997, S. 163–202.

Dies bringt die Dilemmata der Außen- und Sicherheitspolitik, vor denen die Labour-Regierung in ihrer dritten Amtszeit steht, auf den Punkt: Wie kann eine Balance zwischen dem Engagement für Europa und der strategischen Partnerschaft mit den USA gefunden werden? Wie alle großen europäischen Mächte muss sich Großbritannien mit zwei gegensätzlichen Arten von Systemzwängen herumschlagen: mit der Vorrangstellung der USA in einer unipolaren Weltordnung auf der einen und mit der ausgewogenen Multipolarität in Europa auf der anderen Seite. Systemzwänge haben die zentrale politische Kluft in Europa bewirkt: die Teilung in Länder, die auf den „fahrenden Zug“ der USA aufspringen wollen, und in Länder, die nach einer Balance in einer stärker multipolar ausgerichteten Weltordnung streben. Diese Spaltung in ein „altes“ und in ein „neues“ Europa trat in der politischen und diplomatischen Krise im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg offen zu Tage.<sup>13</sup> Die Regierung Blair ist weiterhin der Auffassung, dass den nationalen Interessen Großbritanniens am besten mit einer engen strategischen Partnerschaft mit den USA gedient sei.<sup>14</sup> Blairs Entscheidung, die Invasion des Irak zu unterstützen, war ebenso sehr – wenn nicht stärker – von dem Streben bestimmt, Solidarität gegenüber seinem Seniorpartner zu zeigen, wie von der Beunruhigung über Massenvernichtungswaffen oder Saddam Husseins Menschenrechtsverletzungen.

Während ein britisches Engagement zur Unterstützung des französisch-deutschen Projekts eines „immer engeren Zusammenschlusses“ in Europa nicht auf der Tagesordnung steht, hat die britische Regierung feststellen müssen, dass die enge strategische Partnerschaft mit den USA nicht unproblematisch ist. Die Regierung Blair reagiert auf die Gefahren einer unipolaren Stellung der USA immer sensibler. Als einzige verbliebene Supermacht bewegen sich die USA in der Welt wie ein Koloss. Ihre gewaltige Wirtschaftskraft und ihre pulsierende Zivilgesellschaft legen das Fundament für ihre beeindruckenden militärischen Fähigkeiten; mit

der größten und mächtigsten Marine der Welt, einem Netzwerk von Militärbasen rund um den Globus, ihrer Führungsrolle in der Militärtechnologie und ihren beträchtlichen Streitkräften bestimmen die USA die „Global Commons“.<sup>15</sup> Aber für Großbritannien wie für andere große Mächte lautet die Schlüsselfrage: Wie weise übt Amerika seine Macht aus? Ohne sich um eine rivalisierende Supermacht sorgen zu müssen, steht es den USA frei, nach Belieben zu intervenieren.<sup>16</sup> „Ein harter Wettbewerb ordnet die Ideologie den Interessen unter“, so Kenneth Waltz; „Staaten, die einen Vorsprung vor ihren engsten Wettbewerbern haben, werden dazu verleitet, geringeren Gefahren unangemessen viel Aufmerksamkeit zu schenken und nach außen Phantasievorstellungen zu hegen, die über die Erfüllung eng definierter Sicherheitsinteressen hinausreichen.“<sup>17</sup> Dies bewirkt eine gewisse Sprunghaftigkeit und Unwägbarkeit, die Amerikas Freunde und Verbündete tief beunruhigt.

Diese Sprunghaftigkeit legten die USA zum ersten Mal in den frühen neunziger Jahren an den Tag. Die europäischen Staaten waren höchst beunruhigt über das von Gewalt begleitete Auseinanderbrechen Jugoslawiens, doch ging die Aufmerksamkeit Washingtons in eine andere Richtung. Als die USA der sich abzeichnenden Tragödie auf dem Balkan ihre Aufmerksamkeit schenkten, stieß die *lift-and-strike*-Strategie (die Aufhebung des Waffenembargos gegen Bosnien und die Durchführung von Luftschlägen gegen Serbien) auf erbitterten Widerstand der Briten und Franzosen, die dies als Risiko für ihre Friedenstruppen am Boden erachteten. Amerikas Entscheidung, die Kampfkraft der NATO in der Luft zu nutzen, um „ethnische Säuberungen“ der Serben im Kosovo zu unterbinden, wurde begrüßt, doch gab es beträchtliches Unbehagen über seine als unzureichend empfundenen Beratungen mit den Verbündeten und die militärische Durchführung der Operation „Allied Force“. Die

<sup>13</sup> Vgl. Kerry Longhurst/Marcin Zaborowski (Hrsg.), *Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security Agenda*, London 2005.

<sup>14</sup> Vgl. John Dumbrell, *The US-UK „Special relationship“ in World Twice Transformed*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 17 (2004) 3, S. 437–450.

<sup>15</sup> Barry Posen, *Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony*, in: *International Security*, 28 (2003) 1, S. 5–46.

<sup>16</sup> Vgl. Benjamin Miller, *The Logic of US Military Interventions in the Post-Cold War Era*, in: *Contemporary Security Policy*, 19 (1998) 3, S. 72–109.

<sup>17</sup> K. Waltz (Anm. 8), S. 205. Der Irak-Krieg des Jahres 2003 scheint ein perfektes Beispiel für solche „Phantasievorstellungen“ zu sein.

Lehre, welche die Amerikaner offenbar aus dem Kosovo-Krieg zogen, lautete, dass sie nie wieder einen Krieg führen wollten, über den „in Ausschüssen“ entschieden wird. Den Europäern wurde die Lehre erteilt, dass sie sich bei der Lösung ihrer regionalen Sicherheitskrisen nicht immer auf die USA verlassen konnten und sie folglich diplomatische Zwangsmittel und ein eigenständiges militärisches Krisenmanagement entwickeln müssten. Es war dieser Konsens in der EU, welcher der Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) den Weg bereitete, der innerhalb des so genannten zweiten Pfeilers der Union, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), angesiedelt wurde.

Mithin war die ESVP das Ergebnis des Zusammenflusses zweier Systemzwänge: der amerikanischen Vorrangstellung und der ausgewogenen Multipolarität in Europa. Die Sprunghaftigkeit Amerikas auf der Höhe seiner unipolaren Macht war für die EU-Mitgliedstaaten der Anstoß zur Entwicklung eines eigenständigen militärischen Krisenmanagements. Die ausgewogene Multipolarität stellte den Rahmen dar, der die Zusammenarbeit der europäischen Großmächte förderte – eine Zusammenarbeit zur Entwicklung eines Instruments, mit dem sich das regionale Umfeld formen und gemeinsame Sicherheitsinteressen angehen lassen. Die Schwierigkeiten der EU-Mitgliedstaaten, das Projekt der ESVP auf den Weg zu bringen, zeigen, wie tief die Kluft zwischen den Balance suchenden und den „auf den Zug“ der USA aufspringenden Staaten in Europa weiterhin ist. Während die französische und die deutsche Regierung die ESVP als Instrument zur Stärkung der politischen Union innerhalb der EU verstehen und als Beitrag zu einer stärker multipolar ausgerichteten Welt, verfolgt die Regierung des Vereinigten Königreichs ein sehr viel moderateres und pragmatischeres Ziel: Sie ist bestrebt, der EU ein Instrument an die Hand zu geben, gemeinsam mit den USA handeln zu können (wo dies möglich ist) oder eigenständig von ihnen (wo dies nötig ist). Vor allem aber ist sie bemüht, die ESVP nicht zu einem Konkurrenzkonzept zur NATO werden zu lassen.

Die ESVP ist somit der Inbegriff der Spannungen und Mehrdeutigkeiten, die durch die gegensätzlichen Systemzwänge ausgelöst

werden, welche die europäische Politik heute prägen. Sie war ursprünglich gedacht als europäische Antwort auf die mit ihrer unipolaren Stellung verbundene Sprunghaftigkeit der USA; sie wurde ermöglicht im günstigen Umfeld der ausgewogenen Multipolarität; aber sie sieht sich aufgrund der miteinander konkurrierenden Visionen der großen europäischen Mächte (in der Frage des Ausbalancierens oder des Aufspringens) großen Schwierigkeiten gegenüber, wenn es gilt, ein klares Ziel und eine logische Grundlage zu definieren.

In der dritten Amtszeit von Blair wird es auch weiterhin das zentrale Problem sein, eine Balance zwischen den europäischen und den transatlantischen Interessen des Vereinigten Königreichs zu finden. Letztlich gibt es keine Lösung für dieses Rätsel im Zentrum der britischen Außenpolitik. Das Vereinigte Königreich wird sich niemals vollständig und unzweideutig nur einer Seite verschreiben, weder Europa noch den USA. Deshalb kann das Dilemma „Europa versus USA“ nicht gelöst oder überwunden werden, man kann es nur verwalten. Es bleibt Blair und seinen Beratern lediglich, zu versuchen, das Wesen der Systemzwänge zu verstehen, welche die britische Außenpolitik vorantreiben, und so kreativ und geschickt wie möglich auf das zufällige Eintreten glücklicher Umstände zu reagieren.

Auf unvorhersehbare und unerwartete „Ereignisse“ zu reagieren, die Harold Macmillan so fürchtete, wird auch weiterhin die Energie und Aufmerksamkeit von Tony Blair und der Labour-Regierung beanspruchen. Wie Hamlet muss Blair darauf vorbereitet sein, „die Fallen und Pfeile maßlosen Glücks zu ertragen“. Dabei könnte er Trost und Entschlossenheit in einem Ausspruch Winston Churchills finden, der sich als Premierminister in den vierziger Jahren mannigfaltigen Schwierigkeiten gegenüber sah. „KBO“ kritzelte Churchill seinen Mitarbeitern an den Rand seiner Memos – für „keep buggering on“, zu deutsch: „weiter dran rumfummeln“.

# Großbritannien nach der Unterhauswahl

Die Unterhauswahl in Großbritannien am 5. Mai 2005 endete mit einem historischen Wahlsieg für die Labour Party und Premierminister Tony Blair. Niemals zuvor ist es Labour gelungen, in drei aufeinander folgenden Amtszeiten die Regierung in No. 10 Downing Street zu stellen. Doch Blair kehrt mit dem geringsten prozentualen Stimmenanteil der britischen Wahlgeschichte und einer auf 66 Sitze geschrumpften Unterhausmehrheit von Labour nach No. 10 zurück (siehe die *Tabelle*). Die Liberaldemokraten (*Liberal*

**Bernd-Werner Becker**  
Dr. phil., geb. 1968; Publizist.  
Steinweg 8 a, 53343 Wachtberg.  
mail@drberndbecker.de

*Democrats*) konnten ihren Stimmenanteil von 18,3 auf 22,1 Prozent erheblich ausbauen. Aufgrund des Mehrheitswahlrechts schlug sich dies aber nur in einem Zuwachs von elf Sitzen (62 Sitze insgesamt) nieder. Die Konservativen (*Tories*) zeigten Zeichen der Erholung und gewannen 33 Sitze hinzu (nun 198 Sitze). Im Hinblick auf die nächste Unterhauswahl ist es der Opposition insgesamt gelungen, die große Labour-Mehrheit von ehemals 165 Sitzen so weit zu reduzieren, dass ein Regierungswechsel nach der kommenden Wahl nicht mehr unmöglich erscheint.<sup>1</sup> Die Wahlbeteiligung lag mit 61,3 Prozent nur um zwei Punkte über dem Wert von 2001.

Gewählt wurde das Unterhaus in 529 englischen, 59 schottischen, 40 walisischen und 18 nordirischen Wahlkreisen. In Schottland waren, um die Überrepräsentation Schottlands im Unterhaus auszugleichen, 13 Wahlkreise mit anderen verschmolzen worden, sodass sich die Gesamtzahl der Sitze im Vergleich zu 2001 von 659 auf 646 reduzierte.

Die große Mehrheit, die Labour 2001 hatte gewinnen können, stellte für die Oppositionsparteien im Vorfeld des Wahlkampfes 2005

eine nicht gerade ermutigende Ausgangslage dar. Um mit einer eigenen Mehrheit regieren zu können, hätten die Konservativen einen landesweiten Umschwung (*swing*) von mehr als 9,5 Prozent der Stimmen benötigt. Das Mehrheitswahlrecht mit seinen Eigenheiten<sup>2</sup> zwingt die britischen Parteien zu einer Ungleichbehandlung der Wahlkreise während des Wahlkampfes: Auch 2005 waren 425 der 646 Wahlkreise so fest in der Hand einer der Parteien, dass dort unter normalen Umständen das Ergebnis schon vor dem Wahltag feststand. Daneben gab es 54 Sitze, in denen es einen Umschwung von sieben oder mehr Prozent bedurfte, um den Sieger von 2001 zu schlagen. Übrig blieben 160 bis 180 Sitze (25 bis 27 Prozent aller Wahlkreise), die sogenannten *marginal seats*, die hinsichtlich des Wahlausgangs offen waren. In diesen Schlüsselwahlkreisen entschied sich, ob und wie sich die Zusammensetzung des Unterhauses verändern würde – konsequenterweise konzentrierten die Parteien hier ihre Anstrengungen.<sup>3</sup>

Als entscheidende Themen wurden von den Wählerinnen und Wählern der Zustand und die Zukunft des Gesundheitswesens, gefolgt von der Einwanderungs- und Asylpolitik, Bildung, Kriminalität, Steuerpolitik, Reform der öffentlichen Verwaltung und die Wirtschaftspolitik genannt. Der Irakkrieg spielte dagegen offenbar nur eine untergeordnete Rolle. Anders bei den Wechselwählern: Für sie war die britische Beteiligung am Krieg der entscheidende Grund, Labour den Rücken zu kehren (23 Prozent), gefolgt von denjenigen, die Blair nicht mehr vertrauen (21 Prozent) und jenen, die eine ungenügende Einwanderungskontrolle beklagen (21 Prozent). Eine wichtige Rolle spielte der Irakkrieg auch in Wahlkreisen mit starkem muslimischen Bevölkerungsanteil, wo er zu erheblichen Stimmenverlusten für Labour bis hin zum Verlust von Wahlkreisen führte.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. ausführlich zum Wahlkampf: Bernd Becker, How to campaign against a lack of faith – Eine Analyse des britischen Unterhauswahlkampfes 2005, in: Zeitschrift für Politik, (2005) 3, S. 765–791.

<sup>2</sup> Vgl. Bernd Becker, Politik in Großbritannien, Paderborn 2002, S. 217 ff.

<sup>3</sup> Datenmaterial: The Observer in Scotland vom 1. 5. 2005, S. 16.

<sup>4</sup> Vgl. Poll shows war factor was key issue for many, in: www.Guardian.co.uk vom 6. 5. 2005; David Cowling, Opinion polls. Scanning the issues, in: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/vote\\_2005/issues/4436891.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/vote_2005/issues/4436891.stm) (19. 6. 2005).



## Endergebnis der Unterhauswahl vom 5. Mai 2005

	Prozent	Sitze	Veränderung zu 2001 (Prozentpunkte/Sitze)
Labour Party	35,3	356	- 5,4 / - 47
Conservative Party	32,3	198	+ 0,6 / +33
Liberal Democratic Party (LDP)	22,1	62	+ 3,8 / + 11

Andere Parteien: UK Independence Party (UKIP) 2,2 % (+0,7)/0 Sitze; Scottish National Party (SNP) 1,5 (-0,3)/6 (+2); Greens 1,0 (+0,4)/0 Sitze; Democratic Unionist Party (DUP) 0,9 (+0,2)/9 (+4); British National Party (BNP) 0,7 (+0,5)/0 Sitze; Sinn Fein 0,6 (-0,1)/5 (+1); Plaid Cymru 0,6 (-0,1)/3 (-1); Social Democratic and Labour Party (SDLP) 0,5 (-0,1)/3 (+0); Ulster Unionist Party 0,5 (-0,3)/1 (-5); Respect 0,3 (+0,3)/1 (+1); Independent Kidderminster Hospital and Health Concern 0,1 (+0,0)/1 (+0); Andere 1,4/1 (+1).

Quelle: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/vote2005/html/scoreboard.stm> (6. 7. 2005).

Das Ergebnis zeigt, welche Belastung das Thema Irak für den Labour-Wahlkampf darstellte. Auffällig in diesem Zusammenhang war, dass die Parteistrategen von der Beständigkeit überrascht wurden, mit der das Thema in den Medien gehalten und von der Opposition genutzt wurde. Labour befand sich während der heißen Wahlkampfphase in einer Defensivposition. Die zentrale Frage lautete: Kann man Blair noch vertrauen, oder ist er einer, wie es ein Plakat der Konservativen postulierte, der schon bei der Begründung des Irakkriegs log und daher auch für einen Wahlsieg lügen würde? Umfrageergebnisse, die andeuteten, dass mit Schatzkanzler (Finanzminister) Gordon Brown an der Spitze die Werte deutlich besser gewesen wären (was sich in der Entscheidung niederschlug, Brown Anfang April wieder neben Blair ins Zentrum der Kampagne zu rücken), ließen schon vor dem Wahltag vermuten, dass sich Blairs Zeit in No. 10 – unabhängig vom Wahlausgang – dem Ende zuneigt. Des Weiteren zeigte sich, dass die Konservativen aus den Fehlern von 1997 und 2001 gelernt haben. Da sich ihre Wahlaussagen in den wesentlichen Feldern nicht sehr von denen Labours unterschieden, machten sie populistische „Angstthemen“, etwa die Asyl- und Einwanderungspolitik, zu ihren Kernthemen.

## Die Konservativen

Ein halbes Jahr nach der Unterhauswahl wird deutlich, dass sich die Konservative Partei,

die dominierende politische Kraft des 20. Jahrhunderts in Großbritannien, trotz leichter Zugewinne in einigen Regionen nach wie vor in einer schwierigen Phase befindet. Weder konnten die Konservativen ihren Stimmenanteil landesweit ausbauen, noch erreichten sie die selbst gesteckte Marke von 200 Sitzen „plus X“ im Unterhaus. Programatisch und personell wird die Partei nach wie vor nicht als gleichwertige Alternative zu Labour empfunden. Zudem konnten die Tories nur unterdurchschnittlich wenige junge, in Großstädten lebende und/oder weibliche Wahlberechtigte für sich gewinnen – Gruppen, deren Zustimmung für einen Wahlsieg unverzichtbar ist. Die Konservativen befinden sich in einer ähnlichen Lage wie die Labour Party von 1979 bis 1997, die erst nach einem schwierigen Prozess innerparteilicher Erneuerung und nach vier Wahlniederlagen zurück an die Regierung gelangte.<sup>15</sup>

Doch die Unterhauswahl 2005 birgt für die Tories auch Hoffnungszeichen: Zum einen haben sie Sitze im Süden Englands und in London zurückgewinnen können und damit Fortschritte in ihrem traditionellen Stamm-land erzielt. Ohne Zustimmung in diesen Regionen kann man keine Unterhauswahl gewinnen. Zum anderen zeigt sich bei genauerer Betrachtung der Wahlkreise, dass die Tories in den so genannten *Labour-Tory marginals*, also in den besonders umkämpften Wahlkreisen, sehr gut abgeschnitten haben oder Labour gar schlagen konnten. Zudem gelang es den Liberaldemokraten in den Wahlkreisen, in denen sie mit den Tories Kopf an Kopf lagen, nicht, konservative Kandidaten im geplanten Ausmaß zu gefährden.<sup>16</sup>

Was die personelle Erneuerung anbelangt, so musste die Partei unmittelbar nach dem 5. Mai damit beginnen, zum sechsten Mal seit 1990 einen neuen Parteivorsitzenden zu suchen. Auch wenn es Kritik an Michael Howards Entscheidung gab, nach der Wahlniederlage vom Amt des Vorsitzenden zurückzutreten, war sie doch nachvollziehbar. Entscheidend wird sein, ob die Konservativen den Übergang an der Parteispitze so zu ge-

<sup>15</sup> Vgl. Tories still in decline, warn modernisers, in: [www.Guardian.co.uk](http://www.Guardian.co.uk) vom 21. 7. 2005.

<sup>16</sup> Die „Köpfungsstrategie“ der LDP zielte darauf ab, prominente Mitglieder der Tory-Führung aus ihren Wahlkreisen zu verdrängen.



stalten verstehen, dass möglichst wenig Energie auf interne Machtkämpfe und stattdessen auf eine Regierung und Fraktion gerichtet wird, deren Arbeitsfähigkeit sich während der Legislaturperiode immer wieder beweisen muss.

Howard hatte noch im Mai angekündigt, der Partei bis Weihnachten Zeit zu geben, um einen neuen Vorsitzenden zu finden. Der zu wählende Vorsitzende muss den Spagat leisten, eine Partei mit einer überalterten Mitgliederbasis, die sich seit 1997 stetig nach rechts bewegt hat und die Mitte des politischen Spektrums weitgehend Labour überließ, attraktiv für diejenigen zu machen, die bislang Labour oder die Liberaldemokraten gewählt haben, ohne aber die traditionellen *core voters* zu verprellen.

Dazu wollte die Parteiführung die Regeln zur Wahl des Vorsitzenden, die seit 1998 die Entscheidung darüber den einfachen Parteimitgliedern übertrug, so verändern, dass wie zuvor nur die Unterhausabgeordneten den Parteivorsitzenden wählen. Der dazu gefasste Beschluss der Fraktion wurde aber von der Parteibasis abgelehnt, auch weil dieses Vorgehen als Misstrauensbeweis gegenüber den einfachen Parteimitgliedern und als Rückschritt für die innerparteiliche Demokratie angesehen wurde. Die Erfahrungen seit 1998 belegen, welche große Rolle das Wahlverfahren für die Chancen der einzelnen Kandidaten hat.<sup>17</sup> Bei den fraktionsinternen Vorwahlen Mitte Oktober 2005 entschieden sich die Abgeordneten, David Cameron (39 Jahre alt) und David Davis (56 Jahre) zur endgültigen Wahl durch die Mitglieder (bis 5. 12. 2005) vorzuschlagen. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Partei tatsächlich dazu entschließen kann, eine Funktionärsgeneration zu überspringen und den neuen Vorsitzenden aus der Riege junger MPs der „Nach-Thatcher-Ära“ auszuwählen. Wie auch immer die Wahl ausgeht, kommt ihr richtungweisender Charakter für eine zukünftige Rückkehr der Tories an die Macht zu.

<sup>17</sup> Vgl. zum Wahlverfahren: B. Becker (Anm. 2), S. 182 ff.; ferner: Tory leadership – Take your time, in: The Guardian vom 17. 6. 2005; Leadership plans unsettle Tories, in: The Guardian vom 15. 7. 2005; Howard defeated on leadership vote change, in: The Guardian vom 28. 9. 2005.

Programmatisch steht die Partei vor der Aufgabe, die Mitte des Spektrums zurückzugewinnen. Dazu muss es gelingen, die Wähler davon zu überzeugen, dass die Partei die Realitäten der modernen, multikulturellen britischen Gesellschaft des 21. Jahrhunderts akzeptiert. Ein so genannter *Caring Conservatism* müsste traditionelle Wertvorstellungen mit progressiven Modellen nicht nur in der Sozialpolitik oder hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen zu verbinden suchen. Gelingt der Partei die programmatische Öffnung, dann hat sie mit der Wahl 2005 ihre Talsohle wohl durchschritten.

## Die Liberaldemokraten

Die Liberaldemokraten (LDP) unter Charles Kennedy konnten mit der Wahl ein weiteres Mal unter Beweis stellen, dass sie eine Größe in Westminster sind, mit der die beiden anderen großen Parteien rechnen müssen. Das Ziel von 70 Sitzen plus X wurde zwar nicht erreicht, und der Zuwachs an Sitzen fällt im Vergleich zum landesweit erzielten Stimmenanteil kaum ins Gewicht. Doch es ist allein das Mehrheitswahlrecht, das diese für die LDP so nachteilige Situation verursacht und die vollständige Etablierung eines Dreiparteiensystems auf nationaler Ebene verhindert. Im Vergleich zur Wahl 2001 konnte die LDP in weiteren 160 Wahlkreisen die Position als zweite Kraft hinter dem jeweiligen Gewinner einnehmen. Dies ist ein klares Signal dafür, dass der Slogan des Wahlkampfes, die einzige wirkliche Alternative im politischen System zu sein, von den Wählern aufgegriffen wurde. Ein Blick auf die politische Landkarte zeigt, dass die LDP neben ihren traditionellen Stammländern regionale Schwerpunkte im industriellen Gürtel Nordenglands entwickelt sowie ihre starke Position im Südwesten und in den Vorstädten Londons gefestigt hat.

Aber die Gewinne der Liberalen gingen meist zu Lasten der Labour Party, während man bezüglich der Konservativen, entgegen gehegter Hoffnungen, nicht wesentlich aufholen konnte. Dennoch scheint die Zeit der traditionell zweidimensionalen Sichtweise auf die politische Landschaft Großbritanniens vorüberzugehen. Damit sind für das politische System und die LDP gleichermaßen Konsequenzen verbunden.

An erster Stelle muss nach der Funktionalität des geltenden Wahlrechts und der demokratischen Legitimation einer Regierung gefragt werden, die bei sehr niedriger Wahlbeteiligung und einem Stimmenanteil von 35 Prozent tatsächlich nur von rund 22 Prozent der Wahlberechtigten unterstützt wird. Eine Anpassung des Wahlrechts, etwa analog des in Schottland geltenden Systems des Verhältniswahlrechts, dürfte erneut diskutiert werden – nicht nur, weil es der LDP und ihren Wählern gegenüber für mehr Gerechtigkeit sorgen würde. Das Wahlergebnis hat gezeigt, dass die Zeiten vorbei sind, in denen eine starke Anti-Tory-Stimmung herrschte und die Wähler Labours und der LDP gegebenenfalls taktisch vorgingen, um die Wahl eines konservativen Kandidaten zu verhindern. Das Schreckgespenst einer Tory-Regierung wird bei künftigen Wahlen kaum mehr in der seit 1997 gewohnten Weise von den anderen Parteien zu instrumentalisieren sein (2009 wird kein Wähler unter 35 die Amtszeit von Margaret Thatcher noch bewusst erlebt haben). Nicht nur die größere Stimmengerechtigkeit würde mithin für eine Veränderung des Wahlrechts sprechen, sondern auch pragmatisch-strategische Gründe, und deshalb könnte Labour versuchen, die Liberaldemokraten mit einer Wahlrechtsreform an sich zu binden. Es gibt jetzt 44 *super marginals*, die Labour nur mit knapper Mehrheit hält. Diese könnten die Konservativen zukünftig bei einem ähnlichen *swing* wie bei dieser Wahl gewinnen – ein Sieg der Konservativen wäre damit möglich, auch wenn sie ihren Stimmenanteil gegenüber dem Ergebnis von 2005 nicht mehr wesentlich ausbauen würden. Um Mehrheiten zu sichern, wäre die Änderung des Mehrheitswahlrechts trotz aller Widerstände ein sinnvoller Zug der Regierung Blair.<sup>18</sup>

Die Liberaldemokraten gaben nach der Wahl eine Überarbeitung ihrer Programmatik bekannt. Damit will man sich sowohl in dieser Legislaturperiode als auch zur nächsten Wahl erneut und mit noch mehr Nachdruck als „wirkliche Alternative“ präsentieren. Hier liegt das zentrale Problem der Partei: Welche Art von Oppositionspolitik sollen die Liberaldemokraten betreiben? Positionieren sie sich rechts oder links von Labour? Der LDP steht ein schwieriger Balanceakt bevor. Soll

<sup>18</sup> So z. B. Jonathan Freedland, *Principled pragmatism*, in: [www.Guardian.co.uk](http://www.Guardian.co.uk) vom 11. 5. 2005.

das für die LDP erfreuliche Wahlergebnis mehr sein als nur ein Strohfeuer, entzündet von Protestwählern, dann müssen die Liberaldemokraten im Unterhaus Profil gegenüber der Regierung zeigen. Bei vielen Themen der politischen Agenda stehen sie aber Blair und Brown sehr viel näher als etwa die Parteilinke innerhalb der Labour Party.

## Die Labour Party

Im Mai und Juni wirkte Tony Blair trotz des Wahlsiegs wie ein Boxer, der zwar einen Punktsieg errungen hatte, dessen Fähigkeiten aber kaum mehr für viele weitere Runden im Ring reichen würden. Eine rasche Amtsübergabe von Blair an Gordon Brown forderten der linke Parteiflügel und auch die Medien. Eine Unterhausmehrheit von 66 Sitzen, die vor den beiden Erdrutschsiegen von 1997 und 2001 als ein Traumergebnis für die Partei angesehen worden wäre, erschien nun vielen als persönliche Niederlage des Premiers. Erneut zeigte sich, wie sehr die Fehlentscheidung des Premiers, in den Irakkrieg zu ziehen, seine Amtsführung bis heute überschattet.

Dennoch ist die der Kritik nach dem 5. Mai innewohnende Unausgewogenheit der Argumentation unübersehbar, angesichts der durchaus positiven Bilanz nach acht Jahren Labour-Regierung: die Erfolge in der Sozial- und Wirtschaftspolitik; die seit Jahren anhaltende behutsame Umverteilung von Vermögen, ohne dabei die Unterstützung der Mittelklasse zu verlieren; der Kampf gegen Kinderarmut. Es ist kaum bestreitbar, dass sich die Lebensumstände der Bürger seit 1997 im Großen und Ganzen positiv entwickelt haben. Diese erfolgreiche Politikgestaltung hat ihre Ursache neben der effektiven Umsetzung der seit 1997 praktizierten politischen Steuerungsstrategie der Regierung (gekennzeichnet durch Machtzentrierung, informalisierte Entscheidungsstrukturen sowie professionelles Medienmanagement und Kommunikation)<sup>19</sup> vor allem in der konsequenten Umsetzung der Vision von einer Versöhnung von wirtschaftlicher Konkurrenzfähigkeit

<sup>19</sup> Vgl. Karl-Rudolf Korte, Was kennzeichnet modernes Regieren?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2001) 5, S. 3–13; Bernd Becker, *Machterhalt und Zukunftsgestaltung: Elemente erfolgreicher Steuerung in Großbritannien*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, (2005) 2, S. 301–311.

und individueller Lebensgestaltung mit sozialer Gerechtigkeit.

An dieser Stelle, der Frage nach der ideologischen Verankerung der Politik von „New Labour“, treffen sich kritische Analysen aus der Wissenschaft wie die des Historikers Anthony Seldon<sup>10</sup> mit denen der Parteilinken und anderer Gruppen. Seldon hält Blair vor, er habe es versäumt, eine genuine Idee und Vision zu entwickeln. Es mangle ihm an durchdachter, zielgerichteter Politik. Ziele seien gut inszeniert präsentiert worden, doch die Wege und Mittel, um sie zu erreichen, habe Blair nicht definiert. Dann wiederum legt Seldon dar, dass Blair doch eine Vision verfolgt, diese aber ausgerechnet bei Thatcher entlehnt habe. In diesem Punkt stimmt er mit der Parteilinken und mit linksliberalen Medien überein, die Blairs pragmatisches und weitgehend ideologiefreies Politikverständnis schon immer als neoliberalen, konservativen Verrat an den Werten und Zielen der Labour Party verstanden haben.

Es konnte nicht überraschen, dass unmittelbar nach der Wahl aus diesen Lagern Forderungen nach einem möglichst baldigen Rücktritt Blairs laut wurden. Doch wie so oft in der Politik erwiesen sich diejenigen, die vor der Zeit aus der Deckung treten und vorgeblich wohl begründet den Rücktritt eines Politikers fordern, als nicht gut beraten. Schon im Hochsommer und Frühherbst 2005 erfreute sich Blair der zweithöchsten Zustimmungsrates seiner Amtszeit, und das Thema Amtsübergabe an Brown fand kaum mehr Widerhall.<sup>11</sup>

## Blairs Führungsstärke

Für die Stabilisierung der Stellung der Premiers lassen sich mehrere Gründe benennen. Im zweiten Halbjahr 2005 übernahm Blair turnusgemäß die EU-Ratspräsidentschaft vom luxemburgischen Premierminister Jean-Claude Juncker. Es ist nicht ohne Ironie, dass gerade diese Tatsache dem britischen Premier bei der Stabilisierung seiner Position half, ob-

<sup>10</sup> Vgl. Anthony Seldon, Blair, London 2004, besonders S. 441 ff., S. 463 ff. und S. 633.

<sup>11</sup> Das bedeutet nicht, dass diese Problematik nicht entscheidend für die Zukunft Labours als Regierungspartei ist. Vgl. dazu ausführlich B. Becker (Anm. 1), S. 788 f.

wohl doch das Thema Großbritannien und Europa ein wahrlich nicht unproblematisches Beziehungsgefüge beschreibt. Doch der historische Zufall wollte es, dass Blair die Präsidentschaft übernahm, als in Frankreich und später auch in den Niederlanden die Bürgerinnen und Bürger in Referenden den Verfassungsentwurf für die EU ablehnten. Zur selben Zeit dominierten in Berlin die innenpolitischen Debatten um die vorgezogene Bundestagswahl. Sowohl in Frankreich als auch in Deutschland fielen also die traditionellen Führungskräfte Europas in dieser schwierigen Phase aus – und Blair ergriff die sich bietende Chance.

Mitte Juni 2005 hatte Blair den EU-Gipfel an der Frage der Haushaltsfinanzierung scheitern lassen und war bestrebt, sich in der Folgezeit als Ideengeber für eine grundlegende Reform der Union zu präsentieren. Diese müsse sich mit den Herausforderungen der Globalisierung auseinandersetzen. Mit einer Taktik, die einerseits Flexibilität signalisiert (der britische Beitragsrabatt sei eine Anomalie und müsse im Rahmen einer Gesamtreform aufgegeben werden) und damit über bloße Besitzstandswahrung hinausgeht, andererseits mit der Argumentation arbeitet, die Union müsse sich von überholten Subventionsstrukturen wie denen im Agrarbereich verabschieden und statt dessen in die Zukunft der Europäer investieren, in Forschung und Bildung etwa, konnte Blair sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch Punkte sammeln. Denn anders als die ersten Reaktionen aus Paris und Berlin nach dem Scheitern des Gipfels glauben machten, ist die Vision Blairs für ein „neues“ Europa keineswegs der Abschied von einem sozialen Europa. Blair transportiert die Erfahrungen aus Großbritannien auf die europäische Bühne und fragt, wie sozial 20 Millionen Arbeitslose in der EU seien. Damit eröffnete er eine Debatte, die für die EU, wenn sich die anderen Mitgliedstaaten konstruktiv beteiligten, die Chance für eine echte Umgestaltung der Strukturen bieten könnte. Dass sie federführend von Großbritannien gestaltet wird, sollten die anderen Staaten als Chance begreifen. Blairs Auftritt vor dem Europaparlament Ende Juni zeigte jedenfalls, dass es hierfür realistische Perspektiven gibt.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Confident Blair changes tack over rebate, in: [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk) vom 22. 6. 2005; Blair punktet in

Auch innenpolitisch wirkte sich die Krise der EU positiv für den britischen Premierminister aus. Die Regierung hat den Prozess der Ratifizierung der EU-Verfassung vorerst gestoppt und plädiert für eine europaweite Denkpause. Solange diese andauert, wird es in Großbritannien kein Referendum zur Verfassung geben. Nach der Wahl war zunächst darüber spekuliert worden, ob Brown Blair den aussichtslos erscheinenden Kampf um ein Ja der Briten im Jahr 2006 kämpfen lassen würde, statt selbst als Premierminister hier bereits eine erste Niederlage zu erleben. Diese Option gibt es für den Herausforderer nun nicht mehr. Zudem konnte sich der Premier auf dem gescheiterten Gipfel in Brüssel vorerst als Bewahrer britischer Interessen und als handlungsfähiger Staatsmann in Szene setzen.

Zusätzlich gelang es Blair, auch durch persönlichen Einsatz, die Mitglieder des Internationalen Olympischen Komitees dazu zu bringen, die Olympischen Spiele 2012 nach London und nicht, wie allgemein erwartet, nach Paris zu vergeben. Ebenso wie auf dem vom Bombenterror überschatteten G-8-Gipfel im schottischen Gleneagles Anfang Juli 2005 bewies Blair der britischen Öffentlichkeit erneut, dass er britische Interessen im In- und Ausland erfolgreich zu vertreten weiß.

Eigentlich sollte das Treffen der acht wichtigsten Industrieländer (G 8) in Schottland der Höhepunkt einer seit der Unterhauswahl kaum mehr erwarteten Erfolgsgeschichte des Premiers werden. Blair wollte auf dem Gipfel als Gastgeber Meilensteine setzen: ein Entschuldigungsprogramm für Afrika und Verhandlungen über eine Wende in der amerikanischen Klimapolitik.

Doch die Bombenanschläge am 7. Juli 2005 auf das Londoner Verkehrsnetz ebenso wie die versuchten Anschläge vom 21. Juli ließen den G-8-Gipfel in den Hintergrund treten. Allerdings zeitigten die Anschläge einen anderen Effekt, als es sich die Terroristen wohl erhofft hatten. Zwar überschattete die Tragödie, bei der über 50 Menschen ermordet wurden, den Gipfel in Schottland. Aber die briti-

sche Öffentlichkeit und der Premierminister wurden durch den Terror nicht gespalten. Im Gegenteil: Wer die Bilder von stoisch und ruhig den Horror ertragenden Bürgern auf Londons Straßen vor Augen hat, konnte schon am Tag der Anschläge erahnen, dass die Terroranschläge das Land hinter dem Premier vereinten. Regierung und Opposition schlossen angesichts der Bedrohung demonstrativ die Reihen, und kritische Stimmen, die einen Zusammenhang zwischen dem Terror in London und dem Irakkrieg zu konstruieren suchten, fanden kaum Widerhall. Abzuwarten bleibt, ob sich diese Stimmungslage angesichts der anhaltenden terroristischen Bedrohung verfestigt.

## Über Blair hinaus

Die Rufe nach einem raschen Rücktritt Blairs sind verstummt; frühestens 2007 wird man in dieser Richtung Schritte erwarten können. Sicher scheint nur, dass Blair kaum als einfacher Abgeordneter im Parlament bleiben, sondern sich aus Westminster zurückziehen wird. Über den Termin werde er allein entscheiden.<sup>13</sup> Doch auch wenn der unmittelbare Druck von Blair genommen sein dürfte, sollte die Planung eines geordneten Übergangs weiterhin ganz oben auf der Agenda stehen, sofern es dem Premier um die Sicherung eines vierten Wahlsieges geht, dann wohl unter Gordon Browns Führung.<sup>14</sup>

Im Parlament wird Blair und auch sein Nachfolger einen anderen Weg der Zusammenarbeit als bislang finden müssen, denn mit einer Mehrheit von „nur“ 66 Sitzen regiert es sich anders als mit 165 Sitzen Vorsprung. Es gibt genügend Themen in der Sozial-, Innen- und Rechtspolitik, die bereits im letzten Parlament innerhalb der Fraktion umstritten waren und die jetzt erneut anstehen. So werden etwa die Verschärfung der Anti-Terror-Gesetzgebung und die damit verbundene Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte ebenso wie die geplante Einführung eines Personalausweises bzw. eines Meldewesens innerhalb der Labour-Fraktion für Diskussionen sorgen. Dabei

Brüssel. Vision for the UK presidency of the EU, in: Financial Times Deutschland vom 23. 6. 2005; Speech given by Tony Blair to the European Parliament, 23. 6. 2005, Text unter: [www.britischebotschaft.de/en/news/items/050623.htm](http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/050623.htm) (28. 7. 2005).

<sup>13</sup> Vgl. I will go, but in my own time, says Blair, in: The Guardian vom 12. 5. 2005; I'll quit Commons at next election, Blair tells family and friends, in: The Guardian vom 1. 8. 2005.

<sup>14</sup> Zum Verfahren der Wahl des Parteivorsitzenden der Labour Party vgl. B. Becker (Anm. 2), S. 185 ff.

wird Blair mit altbekannten Gegnern zusammenarbeiten müssen: 218 Labour-Abgeordnete stimmten in der vergangenen Legislaturperiode gegen die Linie der Parteiführung. Von diesen sind 87 hartnäckige Rebellen, die zum Teil mehr als zehnmal gegen die eigene Regierung votiert haben. Von diesen sind zwar 27 aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr ins neue Unterhaus zurückgekehrt. Es verbleiben aber 60 Abgeordnete in der Fraktion, die für ihre prinzipielle Ablehnung des Kurses von New Labour bekannt sind. Angesichts der geschmolzenen Mehrheit müssten nur etwas mehr als die Hälfte dieser 60 bei einer Abstimmung gegen den Fraktionsvorsitzenden (*Labour whip*) votieren, um der Regierung eine parlamentarische Niederlage zu bereiten.<sup>15</sup>

Dies wird sich auch in der „Nach-Blair-Ära“ kaum ändern, denn wer in der Partei oder der Öffentlichkeit auf Veränderungen der politischen Inhalte hofft, wenn Gordon Brown das Amt führt, dürfte enttäuscht werden.<sup>16</sup> Die Weiterführung der Reformpolitik scheint sicher. Doch könnte es angesichts erster negativer Vorzeichen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes für den neuen Premierminister schwieriger werden. Bislang regierte Labour vor dem Hintergrund der geringsten Arbeitslosigkeit seit Anfang der siebziger Jahre, dauerhaft niedriger Hypothekenzinsen und einer stabilen, positiven Wirtschaftsentwicklung seit Mitte der neunziger Jahre. Beginnt der Wirtschaftsmotor zu stottern, muss die Regierung den Beweis antreten, dass die eingeleiteten Reformen und deren Weiterführung auch unter diesen Bedingungen nachhaltige Wirkungen entfalten.

#### Internetempfehlungen:

[www.labour.org.uk](http://www.labour.org.uk); [www.conservatives.com](http://www.conservatives.com);  
[www.libdems.org.uk](http://www.libdems.org.uk).  
Prime Minister's Strategy Unit: [www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk).  
Prime Minister's Delivery Unit: [www.cabinetoffice.gov.uk/pmd](http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmd).

<sup>15</sup> Vgl. die Daten bei Philip Cowley, Universität Nottingham, [www.revols.co.uk](http://www.revols.co.uk).

<sup>16</sup> Vgl. Andrew Hindmoor, Public Policy, Targets and Choice, in: Parliamentary Affairs, 58 (2005), S. 272–286.

Henning Hoff

## Deutsche und Briten seit 1990

Ginge es allein nach den öffentlichen Verlautbarungen, dann stünde es um das deutsch-britische Verhältnis glänzend. „Unsere Beziehungen waren nie besser als heute“, erklärte Premierminister Tony Blair am 9. Mai 2005 in der „Bild“-Zeitung anlässlich des 60. Jahrestags des Kriegsendes in Europa. Prädikate wie „as excellent as any bilateral relations can be“ konnte man von Blair schon fünf Jahre zuvor auf der Königswinter-Konferenz hören, als er gemeinsam mit Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem alljährlichen deutsch-britischen Forum sprach. Der deutsche Regierungschef stand dem nicht nach: Die Beziehungen seien noch nie so gut gewesen, „the best ever“.<sup>1</sup>

#### Henning Hoff

Dr. phil., geb. 1970; Zeithistoriker und Journalist, Korrespondent in London. c/o Foreign Press Association, 11 Carlton House Terrace, London SW 1Y 5 AJ, England/UK. [h.hoff@dial.pipex.com](mailto:h.hoff@dial.pipex.com)

Doch im Tagesgeschäft stellt sich das bilaterale Verhältnis seit der deutschen Vereinigung häufig anders dar. Trotz wiederholter Anläufe scheint es bis heute nicht ganz zu gelingen, die für die Nachkriegsjahrzehnte so oft angeführte „Beklommenheit“ (*unease*) abzulegen.<sup>2</sup> Das hat sich beispielsweise auf deutscher Seite in der Sorge vor der Persistenz negativer Stereotypen im britischen Deutschlandbild ausgedrückt, insbesondere in Rückgriff auf die NS-Zeit. Anstöße, hier gegenzu-

<sup>1</sup> „Aus Feinden wurden Freunde“ (Interview mit Tony Blair), in: Bild vom 9. 5. 2005; [www.bild.t-online.de/BTO/news/2005/05/09/gedenken\\_kriegsende\\_blair/krieg\\_ende\\_gedenken\\_blair.html](http://www.bild.t-online.de/BTO/news/2005/05/09/gedenken_kriegsende_blair/krieg_ende_gedenken_blair.html). Die Äußerungen von Blair und Schröder von 2000 laut einer Presseerklärung der Deutschen Botschaft London vom 27. 3. 2000, zit. nach Anthony J. Nicholls, Fifty Years of Anglo-German Relations. The 2000 Bithell Memorial Lecture, Institute for Germanic Studies (University of London School of Advanced Studies), London 2000, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. Sabine Lee, An Uneasy Partnership. British-German Relations between 1955 and 1961, Bochum 1996; Klaus Larres (Hrsg.), Uneasy Allies. British-German Relations and European Integration since 1945, Oxford 2000.



steuern, die in den vergangenen Jahren sowohl die Deutsche Botschaft in London als auch das Goethe-Institut unternommen haben, waren nicht immer von Erfolg gekrönt.

Der deutsche Botschafter, Thomas Matussek, hatte zum Jahrestag des Kriegsendes Gelegenheit, den Rat seines britischen Kollegen in Berlin, Sir Peter Torry („Die Deutschen sollten nicht so empfindlich reagieren“<sup>13</sup>) zu beherzigen. Der konservative „Sunday Telegraph“ empfand es offenbar als absatzsteigernd, ein nachdenkliches Interview mit dem Botschafter im Innern des Blattes mit der provokanten Schlagzeile „German Ambassador: Get Over It“ anzukündigen – ganz so, als habe der Botschafter nichts anderes im Sinn, als den Briten ihre Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg zu verleiden. Tatsächlich hatte sich Matussek besorgt darüber gezeigt, dass man in Großbritannien zu wenig über das zeitgenössische Deutschland wisse und die Gefahr bestehe, dass die jüngere Generation beider Länder auseinander driften könnte.<sup>14</sup> Auch aus britischer Sicht sind die Vergangenheit und der Umgang mit ihr immer wieder Irritationspunkte. Auf Befremden stießen zuletzt die Debatte über den britischen Luftkrieg gegen deutsche Städte im Zweiten Weltkrieg<sup>15</sup> und die Forderung nach einer Entschuldigung, die zeitgleich zum Staatsbesuch von Königin Elisabeth II. im Oktober 2004 aufkam.<sup>16</sup>

In einer groß angelegten Umfrage unter Jugendlichen zur wechselseitigen Wahrnehmung, deren Ergebnisse das Goethe-Institut und der British Council 2004 vorstellten, hieß es zum Deutschlandbild junger Briten: „Überraschenderweise sind der 2. Weltkrieg und die

deutsche Nazi-Vergangenheit sogar für die junge Generation der Briten immer noch präsent.“ Während junge Deutsche viel über Großbritannien wüssten, es als „erfolgreiche multikulturelle Gesellschaft“ beschrieben, die modern und zukunftsorientiert sei, sei der Kenntnisstand junger Briten über Deutschland eher gering: „Mit dieser Wissenslücke haben die jungen Briten eine etwas negativere Wahrnehmung Deutschlands.“<sup>17</sup> Dies wurde in den letzten Jahren auch durch die gegenläufige wirtschaftliche Entwicklung – dynamisches Wachstum und geringe Arbeitslosigkeit in Großbritannien, Stagnation und hohe Arbeitslosenquote in Deutschland – unterfüttert. Aus dem Foreign Office hört man, dass Deutschland zunehmend als „altes“ Land wahrgenommen werde, von dem es im Moment wenig zu lernen gebe.

Aber die Fortsetzung des *unease* erklärt sich nicht nur aus der Vergangenheit und der unterschiedlichen konjunkturellen Lage. Auch politische Entwicklungen insbesondere auf europäischer Ebene berechtigen zu Zweifeln an Blairs Einschätzung der Qualität der deutsch-britischen Beziehungen. Nur sechs Wochen nach seinem Interview gerieten Blair und Schröder auf dem Brüsseler Gipfel der Europäischen Union (EU) aneinander. Dort sollte es um die finanzielle Zukunft der Gemeinschaft gehen, doch nach den gescheiterten Referenden über den Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden stand auch die politische Zukunft Europas auf der Tagesordnung. Am Ende ließ Blair das Treffen mit seiner Weigerung scheitern, den von seiner Vorgängerin Margaret Thatcher erstrittenen „Brittenrabatt“ als Ausgleich für die geringeren Zuwendungen Großbritanniens aus dem Agrarfonds aufzugeben. Es wurde deutlich, dass zwischen beiden Regierungen erhebliche Differenzen über die weitere Entwicklung der EU bestehen.

Der deutsch-britische Meinungsstreit spielte auch im Bundestagswahlkampf eine Rolle. „Großbritannien ist für ein soziales Europa, aber es muss ein soziales Europa sein, das in unsere heutige Welt passt“, schrieb Blair mit einem wenig verklausulierten Seitenhieb auf seinen deutschen Amtskollegen nach dem ge-

<sup>13</sup> „Die Deutschen sollten nicht so empfindlich reagieren“ (Interview mit Sir Peter Torry), in: Spiegel Online vom 10. 5. 2005; englischsprachige Fassung unter <http://service.spiegel.de/cache/international/0,1518,355598,00.html>.

<sup>14</sup> „German Ambassador: Get Over It“, „The British are obsessed with Germany – and not always in a funny way“, in: The Sunday Telegraph vom 8. 5. 2005.

<sup>15</sup> Vgl. Lothar Kettenacker (Hrsg.), Ein Volk von Opfern? Die neue Debatte um den Bombenkrieg 1940–45, Berlin 2003. Blair warnte davor, „einen Opferkult zu pflegen. Verantwortlich für den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges war Deutschland. Wir alle müssen mit seinen Folgen leben.“ (Anm. 1).

<sup>16</sup> Lanciert wurde die – aus der Luft gegriffene – Meldung, „die Deutschen“ erwarteten von der Queen Worte des Bedauerns, von der Boulevardzeitung „Daily Express“.

<sup>17</sup> Mutual Perception Research Deutschland 2003/2004, durchgeführt von der GfK für das Goethe-Institut und den British Council; [www.britishcouncil.de/d/about/pr\\_survey\\_0704.htm](http://www.britishcouncil.de/d/about/pr_survey_0704.htm).



scheiterten EU-Gipfel Mitte Juni 2005 in der „Bild“-Zeitung. „Wir müssen herausfinden, warum manche Volkswirtschaften Europas Arbeitsplätze schaffen und andere nicht.“<sup>18</sup> Schröder antwortete: „Wollen wir ein einiges, handlungsfähiges Europa, also eine wirkliche politische Europäische Union (...)? Oder wollen wir uns auf eine große Freihandelszone beschränken? (...) Ich will das nicht.“ Nationale Alleingänge würden nicht weiterhelfen; für ihn bleibe „die Sicherung des Sozialen und die Gewährleistung von Gerechtigkeit eine Hauptaufgabe“.<sup>19</sup> Wenngleich sich der vorgebliche Antagonismus zwischen „angelsächsischem“ und „kontinentalem“ (oder deutsch-französischem) Modell, zwischen „(neo)liberalem“ und „sozialem Europa“ eher für den politischen Schlagabtausch denn als Realitätsbeschreibung eignet<sup>10</sup> – hier deutete sich ein neuer Antagonismus an, der gewissermaßen symptomatisch für das deutsch-britische Verhältnis seit dem Mauerfall ist, das einer seiner besten Kenner einmal – halb provozierend, halb resignierend – als „hoffnungslosen Fall“ apostrophiert hat.<sup>11</sup>

Zwar trifft es zu, dass die „guten Beziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien (...) inzwischen selbstverständlich geworden“ sind.<sup>12</sup> Echte Konfliktpunkte gibt es kaum. Die bereits Ende der achtziger Jahre als „stille Allianz“<sup>13</sup> bezeichnete enge Kooperation funktioniert in vielen Bereichen völlig reibungslos. Trotz aller aktuellen deutschen Sorgen vor als „anglo-amerikanische

<sup>18</sup> Tony Blair, „EU-Geld für Arbeitsplätze, nicht für Kühe!“, in: Bild vom 22. 6. 2005; [www.bild.t-online.de/BTO/news/2005/06/22/blair\\_interview/blair\\_interview.html](http://www.bild.t-online.de/BTO/news/2005/06/22/blair_interview/blair_interview.html).

<sup>19</sup> Gerhard Schröder, „Wir werden die Krise Europas lösen“, in: Bild vom 23. 6. 2005; [www.bild.t-online.de/BTO/news/2005/06/23/interview\\_\\_schroeder/schroeder\\_interview.html](http://www.bild.t-online.de/BTO/news/2005/06/23/interview__schroeder/schroeder_interview.html).

<sup>10</sup> Vgl. Margaret Blundon, „Anglo-Saxon model wears French clothes“, in: The International Herald Tribune vom 8. 6. 2005; [www.iht.com/articles/2005/06/07/news/edblunden.php](http://www.iht.com/articles/2005/06/07/news/edblunden.php). Der britische Sozialstaat steht Kontinentaleuropa ungleich näher als den USA, die Rede vom „angelsächsischen Modell“ ist daher irreführend.

<sup>11</sup> Vgl. Anthony J. Nicholls, Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) Bonn, Discussion Paper C16/1998.

<sup>12</sup> Dieses Urteil stammt von Botschafter Sir Peter Torry (Anm. 3).

<sup>13</sup> Karl Kaiser/John Roper (Hrsg.), Die stille Allianz. Deutsch-britische Sicherheitskooperation, Bonn 1987.

Heuschrecken“ titulierten Investoren können die Wirtschaftsbeziehungen als exzellent gelten. Aber es besteht ein Defizit fort, das Anthony Nicholls zuletzt auf die Formel „Always Good Neighbours – Never Good Friends?“ brachte.<sup>14</sup> So stellen sich die deutsch-britischen Beziehungen seit dem Fall der Berliner Mauer in mancher Hinsicht als Kette falscher Aufbrüche dar. Entgegen vielerlei Hoffnungen haben die Beziehungen keinen Qualitätssprung gemacht. Vielmehr haben sie sich in den vergangenen 15 Jahren, bei weitgehender Parallelität der politischen Vorzeichen in beiden Ländern,<sup>15</sup> nach immer gleichem Muster vollzogen: Stets ist die Anfangseuphorie nach dem Wechsel personell-politischer Konstellationen (1990, 1997/98) der Ernüchterung gewichen, wie sich zuletzt am gestörten Verhältnis zwischen den einst engen Partnern Schröder und Blair ablesen ließ<sup>16</sup> – „déjà-vu all over again“, lautet dazu die scherzhafte britische Formel.

## Thatcher und die deutsche Vereinigung

Die deutsch-britischen Beziehungen sind noch immer nicht unbeeinflusst von den Schatten, die die Vorbehalte von Premierministerin Margaret Thatcher gegen die deutsche Vereinigung auf das Verhältnis geworfen hatten. Die Ansicht, dass „die Briten“ gegen die Vereinigung gewesen seien, hat sich heute so weit eingebürgert, dass sie kaum noch hinterfragt wird. Doch ist es wert festzuhalten, dass es am Ende weniger die britische Politik<sup>17</sup> als die medialen Begleiterscheinungen –

<sup>14</sup> So der Titel seiner Annual Lecture 2004 am Deutschen Historischen Institut (DHI) London.

<sup>15</sup> Bemerkenswerterweise überlappen sich die Phasen von CDU- und konservativ beziehungsweise SPD- und Labour-geführten Regierungen über weite Strecken der Nachkriegszeit.

<sup>16</sup> Als Schröder am 12. Oktober 2005 in einer Rede vor dem Gewerkschaftskongress der IG BCE seinen Verzicht auf das Bundeskanzleramt erklärte, sprach er von Blair nur noch ironisch als „mein britischer Freund“, der andere Freunde habe. Gemeint war US-Präsident George W. Bush. Die deutsch-französische Zusammenarbeit werde weiter gebraucht, so Schröder, um die soziale Zukunft Europas sicherzustellen, das „angelsächsische Modell“ werde „keine Chance“ haben. Vgl. „Schröder Bows Out with Swipe at Blair“, The Guardian vom 13. 10. 2005; [www.guardian.co.uk/germany/article/0,2763,1590987,00.html](http://www.guardian.co.uk/germany/article/0,2763,1590987,00.html).

<sup>17</sup> Vgl. die Zusammenfassung bei Lothar Kettenacker, Britain and German Unification, 1989/90, in: K. Larres (Anm. 2), S. 99–126.

allen voran die „Ridley-“ und die „Chequers-Affären“ – waren, die dafür gesorgt haben, dass sich das Bild eines sich der deutschen Vereinigung entgegenstellenden Großbritanniens verfestigt hat, sowie die unverblühten, 1993 veröffentlichten Memoiren Thatchers.

Doch es ist wichtig, die tatsächliche, nach anfänglichem Zögern über weite Strecken konstruktive britische Politik von atmosphärischen Störungen zu trennen. Selbst die Haltung der Regierungschefin, die aufgrund ihres Misstrauens gegenüber einem „Nationalcharakter“ der Deutschen<sup>18</sup> bis ins Frühjahr 1990 hinein die Demokratisierung der DDR einerseits und die Verlangsamung des Vereinigungsprozesses andererseits anstrebte, wird heute nicht mehr ganz so kritisch gesehen.<sup>19</sup> Man sollte nicht vergessen, dass die Vorstellung, eine langsamere Wiedervereinigung wäre Deutschland besser bekommen, weder zeitgenössisch noch in der Rückschau eine Einzelmeinung ist.

Zudem scheiterten die Verlangsamungsversuche der Premierministerin vollkommen. Thatcher schrieb in ihren Memoiren: „If there is one instance in which a foreign policy I pursued met with unambiguous failure, it was my policy on German reunification.“<sup>20</sup> Diesen Fehlschlag führte sie in erster Linie auf den unwiderstehlichen Einigungswillen der Deutschen zurück: „In the event, the desire for unity among Germans on both sides of the Elbe proved irresistible. So the policy failed.“ Für das „official mind“, angefangen bei Außenminister Douglas (heute: Lord) Hurd, der sein Amt nur Tage vor dem Mauerfall antrat, war dies absehbar – und Thatchers Politik „zutiefst falsch“ („deeply mistaken“):

<sup>18</sup> Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, London 1993, S. 791. Sie glaube nicht an Kollektivschuld, wohl aber an Nationalcharakter: „Since the unification of Germany under Bismarck (...) Germany has veered unpredictably between aggression and self-doubt. (...) Germany is (...) by its very nature a destabilizing rather than a stabilizing force in Europe.“ Daraus erkläre sich auch ihre Gegnerschaft zur europäischen Integration. „Only the military and political engagement of the United States in Europe and close relations between the other two strongest sovereign states in Europe – Britain and France – are sufficient to balance German power: and nothing of the sort would be possible within a European super-state.“

<sup>19</sup> Anthony J. Nicholls, *Always Good Neighbours – Never Good Friends? Anglo-German Relations 1949–2001*, The 2004 Annual Lecture, DHI London, S. 23–24.

<sup>20</sup> M. Thatcher (Anm. 18), S. 813.

„It was likely to lead us into an effort to prevent or postpone German unification which was bound to fail, to our own great disadvantage.“<sup>21</sup> Nach Hurd's Einschätzung lag Thatchers Widerstand darin begründet, dass die Premierministerin den Wandel verkannte, den das Nachkriegsdeutschland im Westen wie – wenn auch unter gänzlich anderen Vorzeichen – im Osten durchgemacht hatte.<sup>22</sup>

Am Ende gelang es Hurd, Thatchers Politik abzufedern und in konstruktive Schritte umzuwandeln. Dazu gehört auch die Idee, die der deutschen Vereinigung internationale Absicherung und besondere Dynamik verlieh: die „Zwei-plus-Vier“-Konstruktion, unter der die beiden deutschen Staaten und die vier Siegermächte den Weg zu einem im Westen verankerten, vereinigten Deutschland fanden.<sup>23</sup> Obwohl eine endgültige Einschätzung erst möglich sein wird, wenn die britischen Regierungsakten in 15 Jahren zugänglich werden, scheint vieles dafür zu sprechen, dass die britische Politik insgesamt, so der frühere Botschafter in Bonn, Sir Julian Bullard, nicht ganz „so kurzsichtig, oder feindlich, oder ineffektiv war, wie manchmal angenommen wird“.<sup>24</sup>

Überlagert wurde die Diplomatie durch eine lebhafte Diskussion,<sup>25</sup> die alte Ängste vor einem „Fourth Reich“<sup>26</sup> ebenso hochspülte wie traditionelle Stereotypen. Ihren

<sup>21</sup> Douglas Hurd, *Memoirs*, London 2003, S. 382.

<sup>22</sup> „The crux of the argument was the nature of modern Germany. The Prime Minister did not understand the total change which the disaster of defeat had brought about after 1945. (...) She did not believe that Germany would subordinate itself to a process of European integration.“ Ebd., S. 381–382.

<sup>23</sup> Vgl. Sir Julian Bullard, „The Re-unification of Germany“, Beitrag zur Seminarreihe „Eight International Episodes“ des Foreign Policy Studies Programme, All Souls College, Oxford, 24. 2. 1995; zusammenfassendes Manuskript der Rede und der anschließenden Diskussion im Archiv des Autors. In überarbeiteter Form publiziert als *Great Britain and German Unification*, in: Jeremy Noakes/Peter Wende/Jonathan Wight (Hrsg.), *Britain and Germany in Europe 1949–1990*, Oxford 2002, S. 219–230.

<sup>24</sup> Die „Zwei-plus-Vier“-Formel gilt gemeinhin als amerikanische Erfindung; siehe aber ebd.

<sup>25</sup> Vgl. Günther Heydemann, *Partner or Rival? The British perception of Germany during the process of unification 1989–1991*, in: Harald Husemann (Hrsg.), *As Others See Us. Anglo-German Perceptions*, Frankfurt/M. 1994, S. 123–147.

<sup>26</sup> So die *Sunday Times* am 12. 11. 1989, die gleichzeitig die Frage stellte: „Where does that leave Britain?“

Höhepunkt erreichte dies im Juli 1990, als zunächst das konservative Magazin „The Spectator“ ein Interview mit Handelsminister Nicholas Ridley brachte, in dem er der Möglichkeit einer britischen Beteiligung an einer europäischen Gemeinschaftswährung und einer Zentralbank eine Absage erteilte („This is all a German racket design to take over the whole of Europe“) und Kohl mit Hitler verglich.<sup>127</sup> Am folgenden Sonntag veröffentlichte der „Independent on Sunday“ ein geheimes Memorandum über ein Seminar, das britische und amerikanische Historiker mit Thatcher im März 1990 in Chequers, dem Landsitz der Premierministerin, zur deutschen Frage abgehalten hatten. In der Zusammenfassung von Thatchers außenpolitischem Berater Charles Powell fanden sich unter anderem abqualifizierende nationale Eigenschaften „der Deutschen“, während das Resümee – „We should be nice to the Germans.“ – zumindest gut gemeint war.<sup>128</sup> Doch diese „Affären“ waren für das deutsch-britische Verhältnis weit weniger wichtig als deren Konsequenzen: Ridley musste zurücktreten, und auch Thatcher wurde noch vor Jahresende aus dem Amt gedrängt.

## Die Ära Major/Kohl

Der neue Premierminister John Major sah die Wiederherstellung guter Beziehungen zu Europa, insbesondere zu Deutschland, als vorrangig an. Die politische Freundschaft,<sup>129</sup> die er mit Helmut Kohl begründete, zeitigte schnell Signale des Aufbruchs. In einer wegweisenden, als „heart of Europe“-Rede apostrophierten Ansprache erklärte Major bei seinem ersten Besuch in Bonn im März 1990, Großbritannien „ins Herz Europas“ führen zu wollen, „wohin es gehöre“. Die neue Regierung werde eine aktive und konstruktive Rolle spielen, nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht.<sup>130</sup> Der Schlüssel dazu, so hatte die Regierung Major erkannt, lag in Bonn. Die Vernachlässigung

<sup>127</sup> Vgl. The Spectator vom 14. 7. 1990. Die den Artikel begleitende Karikatur, die Ridley zeigt, wie er Kohls Konterfei auf einem Wahlplakat mit einem Hitlerbart verziert, war lange Zeit das einzige britische Exponat zum Einheitsprozess im Bonner Haus der Geschichte.

<sup>128</sup> Vgl. dazu L. Kettenacker (Anm. 17), S. 120–122.

<sup>129</sup> Vgl. John Major, The Autobiography, London 1999, S. 579–580.

<sup>130</sup> Vgl. Sabine Lee, Victory in Europe. Britain and Germany since 1945, London 2001, S. 216.

des deutsch-britischen Verhältnisses und die Animositäten zwischen Thatcher und Kohl stellten sich als schwere strategische Fehler dar.<sup>131</sup> Die von Kohl geführte Bundesregierung war ihrerseits an engeren Beziehungen mit einem „europafreundlicheren“ Großbritannien interessiert.

Doch der *honeymoon* dauerte nicht lange. Spätestens nach der Unterhauswahl vom April 1992, die die Konservative Partei nur noch knapp für sich entscheiden konnte, ruderte Major zurück in eine „wenn nicht feindliche, so doch ambivalente“ Position gegenüber „Europa“.<sup>132</sup> Denn die am Ende nur noch wenige Abgeordnete zählende parlamentarische Mehrheit ermöglichte es dem „euroskeptischen“ Parteiflügel, die Regierung im Zusammenhang mit dem Ratifizierungsprozess des Vertrags von Maastricht unter enormen Druck zu setzen. Dabei hatte sich Major mit deutscher Hilfe eine Reihe von Zugeständnissen einschließlich der Möglichkeit des *opt-out* im Bereich der Sozialcharta und bei der Europäischen Währungsgemeinschaft sichern können.

Zu dem Zeitpunkt taten sich beim Thema Jugoslawien beziehungsweise bei der Frage nach der Anerkennung der Unabhängigkeit von Slowenien und Kroatien neue Differenzen auf. Als das britische Pfund im Herbst 1992 unter immer größeren Druck geriet und am „schwarzen Mittwoch“, dem 16. September, gezwungen war, den Europäischen Wechselkursmechanismus zu verlassen, erlitten die deutsch-britischen Beziehungen einen schweren Schlag. Die Krise untergrub nicht nur Majors Europapolitik, sondern offenbarte Großbritanniens prekäre ökonomische Situation. Ermuntert von der Regierung, machten die meisten britischen Medien die Bundesbank für die Ereignisse verantwortlich. Deren Hochzinspolitik habe dazu geführt, dass Deutschlands Nachbarn für die Wiedervereinigung zahlen müssten: „The degree of anti-Germanism expressed by large sections of the British political class was unprecedented in the post-occupation period.“<sup>133</sup>

<sup>131</sup> „My predecessor’s famously bad relationship with Kohl had self-evidently not helped British interests in Europe.“ J. Major (Anm. 29), S. 579.

<sup>132</sup> S. Lee (Anm. 30), S. 216.

<sup>133</sup> Ebd., S. 220.

Weitere Streitigkeiten, an denen die deutsche Seite allerdings nicht immer schuldlos war – beispielsweise über die Besetzung des Präsidentenamtes der Europäischen Kommission 1994 –, führten schließlich zur „Nicht-Kooperationspolitik“ der Regierung Major, als die EU in Reaktion auf die BSE-Krise ein Ausfuhrverbot für britisches Rindfleisch in Kraft setzte und sich die britische Regierung insbesondere durch die Haltung der Bundesrepublik zum „beef war“ herausgefordert sah.<sup>134</sup>

## Die Ära Blair/Schröder

Mit dem erdrutschartigen Wahlsieg der Labour Party im Mai 1997 und der Bildung einer rot-grünen Bundesregierung unter Schröder im folgenden Jahr schien ein neuer Anfang möglich. Nicht nur schickte sich Blair an, Großbritannien nun tatsächlich „ins Herz Europas“ zu führen.<sup>135</sup> Seine in „New Labour“ umgewandelte Partei suchte für ihre Politik des „Dritten Weges“ zur weitreichenden Erneuerung der Sozialdemokratie Verbündete auf dem Kontinent und schien sie in Schröder und der SPD zu finden, die im Wahlkampf mit dem weit vageren Schlagwort der „Neuen Mitte“ operiert hatten.

Blair unterschied sich in seinen europäischen Ambitionen grundsätzlich von seinen Vorgängern. Sein Ziel sei es, „dass Großbritannien in den nächsten Jahren ein für allemal seine Ambivalenz gegenüber Europa ablegt“, sagte er 1999 bei der Verleihung des Internationalen Karlspreises in Aachen. „Ich will ein Ende der Unsicherheit, des Mangels an Vertrauen, der Europhobie.“<sup>136</sup> Nicht nur sollte Großbritannien sein Verhältnis zur europäischen Integration „normalisieren“, das Land sollte gar zum „leader in Europe“ werden.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> Es spricht für den „sense of proportion“ der britischen Außenpolitik, dass man im Frühjahr 2003 nicht Deutschland, sondern Frankreich für das Scheitern der eigenen Irakpolitik verantwortlich machte.

<sup>135</sup> Zur britischen Europapolitik unter Blair siehe Julie Smith, A missed opportunity? New Labour's European policy 1997–2005, in: *International Affairs*, 81 (2005) 4, S. 703–721.

<sup>136</sup> Philip Stephens, Tony Blair. *The Price of Leadership*, London 2004, S. 163–164.

<sup>137</sup> Für eine positive Einschätzung vgl. Anthony Glee, Großbritanniens „zweiter Beitritt“ zu Europa: Tony Blairs Neue Politik, in: Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.), „Stille Allianz“? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa, München 1999, S. 29–42.

Dies hätte zu einer Verschiebung der politischen Architektur innerhalb der EU führen können. Wenngleich manche Kenner vor der Institutionalisierung einer solchen Entwicklung warnten,<sup>138</sup> war zu jener Zeit viel vom deutsch-französisch-britischen Dreieck, vom „trilateralism“ die Rede, sogar von der Aufgabe der Achse Bonn–Paris zugunsten Londons. Solche Vorstellungen wurden nicht zuletzt durch die engen Kontakte gefördert, die der Blair-Vertraute, Handelsminister Peter Mandelson, mit Schröders Wahlkampfberater, dem späteren Kanzleramtsminister Bodo Hombach, unterhielt. Zudem gab sich Schröder anfangs kühl gegenüber der Fortsetzung des in der Ära Kohl stets engen Verhältnisses zu Frankreich. Zum Greifen nah schien eine Achse Berlin–London, als kurz vor der Europawahl 1999 das „Schröder-Blair-Papier“ vorgestellt wurde, das nicht nur Europas Sozialdemokratie den Weg weisen sollte, sondern auch den Boden für eine enge deutsch-britische Allianz zu bereiten schien.<sup>139</sup>

Damit war jedoch der Höhepunkt des neuerlichen deutsch-britischen *Aufbruchs* überschritten. Nach scharfer Kritik aus den eigenen Reihen distanzierte sich Schröder schließlich von dem Papier. Gleichzeitig wurde klar, dass Blairs europapolitischen Ambitionen Grenzen gesetzt waren. Zwar unterzeichnete die britische Regierung die Europäische Sozialcharta und gab auf dem britisch-französischen Gipfel von St. Malo 1999 einen wichtigen Anstoß zur Schaffung einer europäischen militärischen Eingreiftruppe, doch schob sie einen Beitritt zur gemeinsamen Währung auf die lange Bank und scheute sich, die Euro-Debatte daheim auch nur vorzubereiten.

In der zweiten Legislaturperiode von 2001 bis 2005 zunehmend reaktiv in europäischen Belangen, führte der eng an die USA angelehnte Kurs der Regierung Blair nach den

<sup>138</sup> Vgl. Peter von Butler, Die deutsch-britischen Beziehungen aus der Sicht eines deutschen Diplomaten in London, in: ebd., S. 10–12. Ein Dreier-„Directoire“ wäre nicht sinnvoll, sondern schädlich, argumentiert von Butler.

<sup>139</sup> „Wir haben gewonnen“, war damals offenbar die Reaktion im Foreign Office. Das Papier wurde von langer Hand vorbereitet. Draft Joint Declaration „The Way Forward for Europe's Social Democrats. A Proposal by Gerhard Schröder and Tony Blair“, datiert bereits vom 22. 2. 1999; im Besitz des Autors.

Terroranschlägen vom 11. September 2001 zu einer Entfremdung in den bilateralen Beziehungen, von der auch die Wiederbelebung der „Brücken“-Metapher durch Blair zeugte, derzufolge Großbritannien aufgrund seiner „special relationship“ zu den USA den Bogen zwischen Amerika und Europa spannen sollte. Derweil suchte die deutsche Regierung neue Tuchfühlung mit Frankreich und begründete eine Achse Paris–Berlin–Moskau. Einen Tiefpunkt erlebte das deutsch-britische Verhältnis während der Auseinandersetzungen über die Irakpolitik im UN-Sicherheitsrat 2002/03, was sich zuletzt in den Spannungen über die Zukunft und die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU fortgesetzt hat.

## Neue Aufbruchstimmung?

Mit dem Regierungswechsel in Deutschland und der Kanzlerschaft Angela Merkels spricht einiges dafür, dass im deutsch-britischen Verhältnis bald wieder Aufbruchstimmung herrscht – ein Wahlsieg der CDU-Chefin war der von der Downing Street erhoffte Ausgang der vorgezogenen Bundestagswahl. Doch selbst wenn sich mit einer möglichen künftigen Präsidentschaft Nicholas Sarkozys in Frankreich neue personell-politische Konstellationen in Europa ergeben sollten, spricht vieles dafür, dass sich die bilateralen Beziehungen weiter nach bekanntem Muster vollziehen werden.

Die Wellenbewegung im deutsch-britischen Verhältnis seit dem Mauerfall erklärt sich durch die unterschiedliche Haltung beider Länder zur europäischen Einigung. Das „Schreckgespenst der Vergangenheit“ („bogey of the past“), das Thatcher mit der Wiedervereinigung zurückkehren sah, nämlich die „deutsche Frage“, war gewissermaßen eine Spiegelung. Denn Thatchers Befürchtung richtete sich weniger gegen ein wiedererstarktes Deutschland denn gegen einen deutsch dominierten, föderalen europäischen „Superstaat“, der oft als späte Verwirklichung eines „Hitler-Europas“ diffamiert wird. Diese Vorstellungen spielen in Großbritannien bei der Gegnerschaft zu einem „föderalen Europa“ weiterhin eine Rolle, wenngleich sie in den vergangenen Jahren von der Sorge der Regierung Blair überlagert werden, ein von *German angst* gelähmtes Deutschland oder eine reformunwillige deutsch-französi-

sche Kombination könnte die EU dauerhaft in die Stagnation treiben.

Auf deutscher Seite sind es im Wesentlichen die Enttäuschungen über die ambivalente und lavierende britische Haltung gegenüber der EU, die das Verhältnis beeinträchtigen. Hier sind beide Länder zu oft auf unterschiedlicher „Wellenlänge“.<sup>40</sup> Dabei dürfte es auch dann bleiben, wenn das für beide Staaten wichtigste außenpolitische Verhältnis, das zu den USA, deutscherseits nach den Belastungen während des Irak-Krieges wieder vollständig hergestellt sein sollte.

Ohne Zweifel werden Großbritannien und Deutschland gute Nachbarn bleiben, aber das große Potenzial, das in dem bilateralen Verhältnis steckt, wird sich erst entwickeln können, wenn sich die europapolitischen Vorstellungen annähern. Davon ist auf absehbare Zeit nicht auszugehen.

<sup>40</sup> Vgl. A. Nicholls (Anm. 19), S. 27.



James Mitchell

# Großbritannien nach der Devolution

**D**evolution, die Übertragung administrativer Unabhängigkeit an regionale Körperschaften, scheint mit einer langen Tradition zentralisierter Regierung im Vereinigten Königreich zu brechen, doch wurzelt sie in Institutionen der Vergangenheit. Während andere Länder über eine schriftlich niedergelegte Verfassung mit Grundrechten verfügen, ist es in Großbritannien die Geschichte, die

**James Mitchell**

M.A., D. Phil., geb. 1960; Professor of Government, University of Strathclyde, McCance Building, 16 Richmond Street, Glasgow G 1 1XG, Schottland/UK. j.mitchell@strath.ac.uk

Anschauungsmaterial über das Funktionieren und die institutionelle Beschaffenheit der Verfassung vermittelt. Die Praxis der Vergangenheit ist ebenso wichtig wie die nur bruchstückhaft aufgeschriebene

Verfassung: der Unionsvertrag von 1707, der Schottland und England vereinte, der Beitrittsvertrag von 1972, der Großbritannien in die EWG führte, sowie verschiedene vom Parlament verabschiedete Gesetze.

Großbritannien genießt zu Recht einen Ruf als eine der zentralisertesten liberalen Demokratien, es verfügte aber dennoch stets über eine Vielfalt politischer Institutionen. Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland ist durch eine Reihe von Bündnissen entstanden. Die verschiedenen Bündnisse, die England in historischer Zeit erschaffen haben, wirkten, verglichen mit anderen in Europa, assimilierend. Mit der Zeit wurden die Spuren eines englischen Regionalismus verwischt. Das Erbe jener ersten Union, aus der sich das spätere England entwickelt hat – der größte Bestandteil des Vereinigten Königreichs –, hat sich als prägend erwiesen. England war der Prototyp eines Einheitsstaates. Dieses Staatsverständnis fand seinen Ausdruck im politischen Denken. In England finden Vorschläge für eine Dezentra-

lisierung der politischen Macht (und vor allem für eine Übertragung legislativer Befugnisse auf gewählte Körperschaften) bis heute nur wenig Unterstützung. Es ist eine beachtliche kulturelle Vielfalt erkennbar, die sich bislang jedoch nicht in Forderungen nach mehr Autonomie niedergeschlagen hat.

Die Union zwischen England und Wales von 1536 war assimilierender Natur, obschon Wales als eigenständiges Gebilde fortbestand. Kulturell identifizierten sich die Waliser vor allem über ihre Sprache, die sich auf ein geografisches Gebiet konzentriert. Die Union Englands mit Schottland 1707 erfolgte freiwillig (zumindest was die schottischen Eliten betraf), war mit dem Beibehalt bedeutsamer schottischer Institutionen verbunden und wirkte weniger assimilierend. Die Legitimität der Union mit Irland von 1541 wurde immer wieder in Frage gestellt.

Diese Bündnisse, aus denen das Vereinigte Königreich entstand, spiegeln sich im breit gefächerten Wesen des Staates wider. Einige Facetten, vor allem landesweite kirchliche Institutionen oder das schottische Rechtssystem, verloren im Zuge der Säkularisierung und der Entstehung neuer Rechtskörperschaften an Bedeutung. Diesem Trend zur Uniformität aber stand die Entwicklung neuer Institutionen gegenüber, welche die politische Vielfalt bewahrten. Der Souverän, später das Parlament, stellte das Zentrum dieses komplexen Staatsverbandes dar.

Die Doktrin von einer vereinheitlichten Quelle der Legitimität war für die Zentralisierung der Macht von Bedeutung. An der Schwelle zum 20. Jahrhundert stellte der Rechtsgelehrte Albert Venn Dicey diese Doktrin auf und brachte sie in die Debatten über die irische Selbstverwaltung ein. Er argumentierte, dass jene mit der parlamentarischen Souveränität unvereinbar sei,<sup>1</sup> gestand aber ein, dass das Vereinigte Königreich kein uniformes Staatswesen sei. Für ihn galten drei Schlagworte: Einheit der Regierung, Gleichheit der politischen Rechte und Vielfalt der Institutionen.<sup>2</sup>

*Übersetzung aus dem Englischen: Susanne Laux, Königswinter.*

<sup>1</sup> Vgl. R. F. V. Heuston, *Essays in Constitutional Law*, London 1964<sup>2</sup>, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. Albert Venn Dicey, *England's Case Against Home Rule*, Richmond 1973 (Original 1886).



## Selbstverwaltung der Regionen

Als Reaktion auf Klagen, die schottische Eigenart werde ignoriert, wurde 1885 ein Ministerium für Schottland (Scottish Office) geschaffen. Es wurde von einem vom Premierminister ernannten Minister geleitet und übernahm unter anderem die Verantwortung für das Bildungs- und Erziehungswesen. Seit den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts hat der für Schottland zuständige Minister einen Sitz im Kabinett (wenn auch als eines der rangniedrigsten Mitglieder) und ist Westminister rechenschaftspflichtig. Bis zur Schaffung des schottischen Parlaments im Jahr 1999 wurde das Scottish Office von solchen Politikern der in Großbritannien regierenden Partei geführt, die schottische Wurzeln hatten; nach 1945 hatten sie jeweils einen der schottischen Sitze im House of Commons inne.

Im späten 19. Jahrhundert wurde die britische Politik von der „irischen Frage“ beherrscht. Die „Lösung“ bestand im Angebot einer Selbstverwaltung unter britischer Regierungshoheit. Damit wäre das Parlament in Nordirland, wo sich der Widerstand gegen die irische Selbstverwaltung konzentrierte, nicht einer für ganz Irland geltenden parlamentarischen Legislative unterstellt worden. Diese Pläne wurden nur teilweise umgesetzt – der Süden verließ das Vereinigte Königreich, und Nordirland, das der *devolution* am ablehnendsten gegenüberstand, blieb der einzige Landesteil mit einem eigenständigen Regionalparlament. Zwischen 1922 und 1972 rief die in Stormont bei Belfast amtierende Regierung den Widerstand der katholischen Minderheit hervor, die von der protestantischen Gemeinschaft diskriminiert wurde. Die Aufgaben und Befugnisse des Regionalparlaments waren breit gefächert. Die Diceyschen Verfassungsgrundsätze wurden ausgehöhlt, die parlamentarische Souveränität der Zentralregierung von Beginn an herausgefordert. Stormont hatte Entscheidungen Westminsters anfangs zurückgewiesen – auch in Fragen des Wahlsystems. Als Westminster im Jahr 1972 entschied, das Parlament auf unbestimmte Zeit zu vertagen, machte es seine Souveränität geltend, hinterließ jedoch auch ein institutionelles Vermächtnis. Nordirland war nicht vollständig in das restliche Großbritannien integriert; es wurde ein an das Scottish Office angelehntes Ministerium für Nordirland (NIO) eingerichtet. Der entscheidende Unterschied bestand darin, dass

der Minister vom Premierminister ernannt wurde, ausnahmslos jedoch nicht aus Nordirland stammte, wo ein anderes Parteiensystem als in England existiert.

Trotz der assimilierenden Natur der anglo-walisischen Union und der Annahme, dass rechtliche und politische Verweise auf England sich stets auch auf Wales bezogen, entstanden im 20. Jahrhundert institutionelle Strukturen, die unverkennbar walisisch waren. Das Ministerium für walisische Angelegenheiten (Welsh Office) wurde erst 1964 eingerichtet, doch hatte auch diese Institution walisische Vorläufer. Das Welsh Office erhielt, ähnlich wie das Scottish Office, immer größere Zuständigkeiten. Die Berufung seiner politischen Führung folgte dem schottischen Muster, bis Premierministerin Margaret Thatcher 1987 einen Abgeordneten zum Wales-Minister ernannte, der nicht aus Wales stammte – damit provozierte sie Forderungen nach einer weitergehenden walisischen Selbstverwaltung.

Dieses unterschiedliche Vorgehen ließ einen Staatsverband entstehen, der zugleich asymmetrisch, institutionell vielfältig und zentralistisch ausgerichtet war. Das Parlament von Westminster wachte eifersüchtig über seine legislative Autorität. Trotzdem verfügten die Institutionen, aus denen sich die Exekutive zusammensetzte, über Autonomie. Vor der *devolution* fielen wichtige Aufgaben (vor allem des Sozialstaats) in Schottland, Wales und Nordirland in die Zuständigkeit territorialer Abteilungen, die Westminster gegenüber rechenschaftspflichtig und vornehmlich in den Hauptstädten der Landesteile angesiedelt waren. Neben einer einheitlichen Quelle der Souveränität gab es institutionelle Vielfalt. Dies war ein Staat nach Diceyschem Muster: Die Einheit der Regierung und die politischen Rechte wurden durch die Souveränität des Parlaments gewährleistet, und die Vielfalt der Institutionen wurde in den territorialen Abteilungen erkennbar.

Bei der Einrichtung des Scottish Office hatte Premierminister Lord Salisbury den ersten Amtsinhaber davor gewarnt, dass die „Erwartungen der Schotten ‚ans Eingemachte‘ gingen“.<sup>13</sup> Vielfalt war nicht genug; es stellte

<sup>13</sup> James Mitchell, *Governing Scotland*, Basingstoke 2003, S. 214.

sich die Erwartung heraus, dass die Institutionen eher schottischen und walisischen Autoritäten unterstellt werden sollten als dem Staat als Ganzem. Dies rief kaum Probleme hervor, solange die in London regierende Partei auch in Schottland und Wales die stärkste war.

Die Lage verschärfte sich, als Margaret Thatcher 1979 Premierministerin wurde. Sie galt als unerschütterliche Verfechterin des Unionismus – ein Ruf, den sie bei der Suche nach einer Friedenslösung für Nordirland verlor. Die Unionisten sahen die Initiativen ihrer Regierung mehr und mehr als Verrat. Ihr Unionismus wurde in Schottland und Wales zwar nicht angezweifelt, nahm allerdings eine ungewöhnliche Form an: Sie wurde als Vertreterin eines Denkens wahrgenommen, in dem Großbritannien nur eine Erweiterung Englands war. Die Konservativen hatten sich bei der Wahl 1979 in Schottland und Wales zwar erholen können, fielen in den Folgejahren – abgesehen von Schottland 1992 – in der Wählergunst aber erneut zurück. Thatchers Problem war, dass das Scottish wie das Welsh Office nicht mehr als großzügige Zugeständnisse der Zentralregierung erschienen. Wie sie in ihren Memoiren verdeutlichte, konnte sie nicht verstehen, weshalb es ein Scottish Office überhaupt geben müsse: „Das Scottish Office (dessen Struktur nur noch mehr Bürokratie bedeutete und Reformen im Weg stand, die sich in England so bezahlt machen sollten) war stolz darauf, dass die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben in Schottland weit höher lagen als in England.“<sup>14</sup> Thatcher konnte nie nachvollziehen, dass das Vereinigte Königreich ein Verband verschiedener Staaten war. Aus diesem Blickwinkel betrachtet waren es nicht die Scottish National Party oder Plaid Cymru – die nationalistischen Parteien in Schottland und Wales –, die den Zusammenhalt Großbritanniens bedrohten, sondern Thatcher selbst.

Ihr Nachfolger John Major unternahm den Versuch, seine Sympathie für eine größere Selbstverwaltung der Regionen mit symbolischen Gesten unter Beweis zu stellen, die ein Jahrzehnt zuvor vielleicht noch verfangen hätten. Doch als er sein Amt antrat, befand sich die Konservative Partei in Schottland

und Wales in einer desolaten Lage. Lediglich in Nordirland leistete Major einen wichtigen Beitrag – dort wurde *devolution* zu einem Teil des „Friedensprozesses“, wenn auch nicht dessen bedeutsamster. Major ist es nie gelungen, eine zufrieden stellende Erklärung dafür zu liefern, warum *devolution* für Nordirland notwendig war, in Schottland und Wales aber den Zusammenhalt Großbritanniens untergraben würde.

Tony Blair erbt 1997 die Politik der *devolution*, der er zunächst wenig abgewinnen konnte. Sie war aber eine der wenigen Hinterlassenschaften, die Blair aus Furcht vor einer Abstrafung bei Wahlen nicht in Frage stellen wollte. In Schottland und Wales war die Unterstützung für die *devolution* während der Regierungszeit der Konservativen stärker geworden, und immer mehr Menschen traten für die vollständige schottische Unabhängigkeit ein. Nach der Wahl von 1997, bei der die Konservativen sämtliche Mandate in Schottland und Wales verloren hatten, wurden in beiden Landesteilen die zweiten Referenden zur *devolution* durchgeführt. Als Antwort auf die zunehmende Unterstützung für die Nationalisten hatte die Regierung die Bevölkerung bereits in den siebziger Jahren abstimmen lassen: In Wales mit überwältigender Mehrheit gegen und in Schottland mit einer knappen Mehrheit für *devolution* – zu wenig, um die vom Parlament geforderten Quoren zu erreichen.<sup>15</sup> In Schottland hatten 1979 (bei einer Beteiligung von 63,6 Prozent) 51,6 Prozent mit Ja gestimmt, 48,8 Prozent dagegen; eine 40-prozentige Zustimmung aller Wahlberechtigten war erforderlich. Der Anteil der Wahlberechtigten, die mit Ja stimmten, lag bei 32,8, mit Nein stimmten 30,8 Prozent. Labour verfügte in dieser Frage über keine Mehrheit im Parlament, da mindestens 100 Labour-Abgeordnete in Westminster gegen die *devolution* in Schottland waren. 1997 hingegen stimmten (bei einer Beteiligung von 60,2 Prozent) 74,3 Prozent mit Ja, nur noch 25,7 Prozent lehnten *devolution* in Schottland ab. In Wales wuchs die Zustimmung von 20,3 Prozent (1979) auf 50,3 (1997) – bei einer Beteiligung von 58,3 bzw. 50,1 Prozent.

<sup>14</sup> Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, London 1993, S. 627.

<sup>15</sup> Vgl. David Denver/James Mitchell/Charles Pattie/Hugh Bochel, *Scotland Decides: The Devolution Issue and the 1997 Referendum*, London 2000.

In Nordirland wurde 1998 eine Volksbefragung zum Karfreitags-Abkommen durchgeführt. Diesem waren Gespräche vorausgegangen, an denen acht politische Parteien sowie die britische und die irische Regierung beteiligt waren. Das Abkommen bestand aus drei konstitutionellen „Strängen“, die sich auf die Regelung interner Angelegenheiten in Nordirland, die Beziehungen der Provinz zur Republik Irland sowie zu Großbritannien bezogen. Darüber hinaus behandelte das Abkommen eine Reform des Polizeiwesens und die Entwaffnung der paramilitärischen Organisationen. Dublin verpflichtete sich, seinen in der Verfassung verankerten territorialen Anspruch auf Nordirland nach einem Referendum im Süden aufzugeben, das am selben Tag wie die Volksbefragung im Norden durchgeführt wurde. In der Volksabstimmung stimmten in Nordirland 71,1 Prozent dem Abkommen zu, in der Republik Irland waren es gar 94,4 Prozent – dort allerdings bei einer weit geringeren Beteiligung als im Norden der geteilten Insel (56,1 gegenüber 80,9 Prozent).

## England alleine

Es erscheint absurd, die Ausgestaltung der politischen Strukturen Großbritanniens ausgerechnet in England als abweichend zu beschreiben, dem mit 50,1 Millionen Menschen (83,7 Prozent) größten Landesteil des 59,8 Millionen Menschen umfassenden Vereinigten Königreichs. Vor dem Hintergrund jüngster konstitutioneller Veränderungen aber scheint das Erbe der Uniformität (die in England größer ist als in anderen Teilen des Vereinigten Königreichs) genau das zu sein: eine Eigenentwicklung. Es gibt nur wenige, die einer föderalen Ordnung im Vereinigten Königreich das Wort reden, und sie stehen am Rand des politischen Spektrums. Die Liberaldemokraten, Großbritanniens drittstärkste Partei, treten formell für eine föderale Ausrichtung ein, heben dies aber im Wahlkampf nicht besonders hervor.

Doch ist auch in England der Regionalismus von Bedeutung. Wie in jedem größeren und entwickelten Staat ist Dezentralisierung notwendig, damit Politik überhaupt betrieben werden kann. Der in viele Belange eingreifende Sozialstaat brachte eine Reihe von Ad-hoc-Körperschaften auf regionaler Ebene hervor, in deren Verantwortung zahlreiche

(begrenzte) Politikbereiche fielen, die letztlich aber der Zentralregierung unterstellt waren. Wie es in einer historischen Studie heißt, herrschte in England „ein Chaos von Bereichen, Körperschaften und Steuersätzen“.<sup>16</sup> Die lokale Regierungsausübung wurde mit der Schaffung weniger Ad-omnia-Behörden gestärkt, doch geschah dies nicht mit den über ganz England verteilten Behörden der Zentralregierung. Eine Studie konnte Mitte der neunziger Jahre etwa 100 unterschiedliche regionale Verwaltungsstrukturen in England ausmachen.<sup>17</sup>

Während der Amtszeit Majors wurden Anstrengungen unternommen, die Regionalbehörden zu stärken. Über Regierungsbehörden für die Regionen (Government Offices for the Regions/GORs) konnten einige regionale Belange indirekt wieder an London übertragen werden. 1992, als Labour noch in der Opposition war, trat sie für regionale Versammlungen ein, doch räumte sie diesem Vorhaben keine Priorität ein. Auch nach 1997 scheiterte die Labour-Regierung an diesem Vorhaben, obwohl 1999 regionale Entwicklungsgesellschaften (Regional Development Agencies/RDAs) eingerichtet wurden. Diese verfügten anfangs jedoch nur über ein Budget, das unter einem Prozent der Gesamtausgaben der Regierung für die Regionen lag.<sup>18</sup>

Im Wahlprogramm von 2001 versprach Labour erneut, Regionalversammlungen in England einzurichten. Für den Herbst 2004 kündigte die Regierung drei Volksbefragungen an – im Nordosten Englands, im Nordwesten und in der Region Yorkshire-Humberside. Im Juli 2004 erklärte der stellvertretende Premierminister John Prescott, dass nur eine dieser Befragungen – die im Nordosten – durchgeführt werde, da in diesen Gebieten Probleme bei der Briefwahl aufgetaucht seien. Es gab zwei tatsächliche Gründe, die zur Verschiebung der Volksbefragungen führten. Zum einen war sich Labour in dieser Frage nicht einig, und zum anderen wäre eine Zustimmung zur Einrichtung von Regionalversammlungen höchst unwahrscheinlich gewesen.

<sup>16</sup> John Clarke, *The Local Government of the United Kingdom*, London 1948<sup>14</sup>, S. 54.

<sup>17</sup> Vgl. Brian Hogwood, *Mapping the Regions: Boundaries, Co-ordination and Government*, Bristol 1996.

<sup>18</sup> Vgl. Guy Lodge/James Mitchell, *Whitehall and the government of England*, in: Robert Hazell (Hrsg.), *The English Question*, Manchester (i. E. 2006), S. 96–118.

Angesichts der unmittelbar bevorstehenden Unterhauswahl konnte sich Labour aber eine Niederlage kaum leisten – vor allem, da die Konservativen im Wahlkampf vehement gegen die Schaffung solcher Regionalversammlungen eintreten würden. Der Nordosten Englands, eine recht solide Labour-Hochburg, stimmte aber im November 2004 mit überwältigender Mehrheit gegen eine Regionalversammlung (bei einer Beteiligung von 48 Prozent lag der Anteil der Nein-Stimmen bei 78 Prozent). Dies bedeutete das vorläufige Ende aller Überlegungen zur Einrichtung gewählter Regionalregierungen in England.

Zwei unterschiedliche Entwicklungen dürften künftig für Veränderungsdruck sorgen. Die erste ist demokratischer Natur und ähnelt den Forderungen nach *devolution* in Schottland und Wales. Doch es ist bemerkenswert, dass sich selbst im Nordosten, der am weitesten vom Zentrum entfernt liegenden Region mit einer eigenen politischen Kultur, wenig Unterstützung für *devolution* in England fand. Der zweite Grund ist eher technokratischer Natur: London ist auf eine regionale Ausübung der Regierungshoheit angewiesen, ob diese nun direkt gewählt ist oder nicht.

## Die West-Lothian-Frage

Einem föderalen Regierungssystem nicht näher gekommen zu sein, hinterlässt in der Verfassung des Vereinigten Königreichs einen schweren Webfehler. Schon in den siebziger Jahren stellte Tam Dalyell, der Labour-Abgeordnete für West Lothian, immer wieder die Frage, warum er, der einen schottischen Wahlkreis im House of Commons vertrat, über das englische Gesundheitssystem, den Wohnungsbau in England und andere englische Belange abstimmen dürfe, während er in diesen Punkten nicht abstimmen dürfe, wenn sie seine eigenen Wähler beträfen, da sie der beabsichtigten schottischen Regionalversammlung übertragen werden sollten. Natürlich rief Dalyells Kritik neuen Widerstand englischer Abgeordneter gegen die *devolution* in Schottland und Wales hervor.

Es gibt Alternativen, doch dringt keine zum Kern des Problems vor oder wird gegenwärtig ernsthaft diskutiert. Erstens könnten sich die Abgeordneten aus den *devolved*

*parts* des Vereinigten Königreichs der Stimme enthalten, wenn es um Dinge geht, die den Rest des Landes betreffen, die in dem von ihnen vertretenen Landesteil aber eigenständig geregelt werden. Diese *in-and-out*-Haltung könnte jedoch eine Situation zur Folge haben, in der eine Partei im Vereinigten Königreich über eine absolute Mehrheit in Fragen von allgemeinem Interesse verfügt und eine andere über eine Mehrheit in „englischen“ Fragen. Die Ausübung der Regierungsgewalt durch das Kabinett wäre unmöglich. Zweitens könnten Fragen, die von allgemeinem Interesse sind, auch in einem streng föderalen Gefüge, in dem jeder Landesteil zumindest ähnliche Rechte hätte, dem Unterhaus überlassen werden. Nach dem Ergebnis des Referendums im Nordosten Englands scheint daran jedoch niemand Gefallen zu finden. Drittens ist eine Verringerung der Zahl der Abgeordneten aus den *devolved parts* denkbar. Dies würde die Chancen verringern, dass solche Abgeordneten bei der Stimmabgabe im House of Commons zu Schlüsselfiguren in Fragen würden, die lediglich England berühren. Die Anzahl der schottischen Parlamentsabgeordneten wurde mit der Unterhauswahl 2005 von 72 auf 59 reduziert. Die Anzahl der Parlamentsabgeordneten aus Wales und Nordirland, wo die *devolution* schwächer ausgeprägt ist, ist gleich geblieben. Eine vierte Lösung wäre es, dass Schottland, Wales und Nordirland gar keine Abgeordneten mehr nach Westminster entsenden, doch liefe dies entweder auf die vollständige Unabhängigkeit dieser Landesteile oder aber auf den historischen Protestruf „No taxation without representation“ („Keine Besteuerung ohne Vertretung“) hinaus.

England bleibt der Schlüssel zur Zukunft der *devolution*. Labour errang in den vergangenen drei Unterhauswahlen in Schottland, Wales und England mehr Sitze als alle anderen Parteien zusammen, obwohl die Konservativen 2005 in England zwar nicht mehr Sitze, aber doch mehr Stimmen als Labour auf sich vereinen konnten. Mit Sicherheit aber würde eine schwere politische Krise entstehen, wenn eine Labour-Regierung auf der Grundlage der Stimmen in Schottland und Wales gewählt werden würde bzw. die Konservativen an einer Übernahme der Macht gehindert würden, obwohl sie in England über eine Mehrheit der Sitze verfügen.

## Fixierte Vielfalt

Die Vorschläge zur *devolution* in Schottland, Wales und Nordirland waren unterschiedlich. Der für das konstitutionelle Programm von Labour verantwortliche Justizminister erklärte, Großbritannien sei eine „asymmetrische politische Einheit“, und der Ansatz der Regierung spiegele „die unterschiedliche Geschichte und gegenwärtigen Umstände in England, Schottland und Nordirland“ wider: „Wir werben nicht für eine uniforme Dezentralisierung der Macht im föderalen Stil, sondern für eine differenzierte *devolution* in unterschiedlichen Teilen des Vereinigten Königreichs.“<sup>9</sup>

Dem schottischen Parlament wurden nur begrenzte Befugnisse zugestanden, Steuern zu erheben, dafür aber weitreichende gesetzgeberische Kompetenzen, die es vom Scottish Office „geerbt“ hatte. Wales wurde eine „Versammlung“ gegeben, die weder über steuerliche noch übergeordnete gesetzgeberische Befugnisse verfügt, aber Prioritäten in der Ausgabenpolitik festlegen soll. Beide Institutionen werden nach dem „additional member system“ gewählt, das die Wahl von Parteien und einzelnen Kandidaten erlaubt und mehr Repräsentativität gewährleistet als das Mehrheitswahlrecht. Dies hatte zur Folge, dass Labour und die Liberaldemokraten in Edinburgh und in Cardiff (1999 bis 2003) eine Koalition eingingen und es in Wales eine Minderheitsregierung von Labour gab.

Die Nordirische Versammlung hat keine Kompetenzen in der Steuerpolitik und nur wenige legislative Befugnisse. Die Exekutive wird nach einer Formel gebildet, die sicherstellt, dass die vier stärksten Parteien beteiligt sind. Dieses Konsoziationsmodell, das eine Teilung der Macht in den gespaltenen Gemeinden gewährleisten soll, hatte eine zerstrittene Exekutive zur Folge.<sup>10</sup> Seit ihrer Einberufung ist die Nordirische Versammlung wegen fehlender Fortschritte im „Friedensprozess“ immer wieder und für einen langen Zeitraum ausgesetzt worden. Im Vergleich zu früher mag ein „friedlicher und ge-

ordneter Zustand“ erreicht worden sein, doch würden nur wenige sagen, für Nordirland sei „Good Governance“ kennzeichnend. Minister wurden dafür kritisiert, „in ihren jeweiligen Abteilungen wie auf ‚Lehngütern‘ zu residieren“.<sup>11</sup> Die fortdauernde Aussetzung der Versammlung bedeutet, dass das Nordirland-Ministerium auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen wird.

Rhodri Morgan, der Erste Minister der walisischen Regionalregierung, hat eine Kommission zur Umsetzung der *devolution* eingesetzt, auch wenn es nicht in der Macht der Versammlung steht, eine Änderung ihrer Kompetenzen oder des Wahlverfahrens vorzunehmen. Die Unzufriedenheit mit der in Wales vollzogenen *devolution* ist in Unterstützung für weitere Reformen umgewandelt worden.<sup>12</sup> Die Empfehlungen der parteiübergreifenden Richard-Kommission 2004<sup>13</sup> waren weitreichender Natur und ließen London einen Katalog von Antworten entwickeln.<sup>14</sup> Noch immer aber gibt es starken Widerstand gegen eine weitergehende *devolution* in Wales, vor allem unter den Labour-Abgeordneten in Westminster. In Schottland sind Stimmen für eine weitergehende *devolution* laut geworden, besonders für ein größeres Maß an steuerlicher Eigenständigkeit. In Nordirland dagegen bewegt man sich, was verfassungspolitische Fragen betrifft, in eingefahrenen Gleisen, da die Hardliner auf beiden Seiten in den jüngsten Wahlen hinzugewonnen haben.

Weniger als ein Jahrzehnt nach der Regierungsübernahme durch Labour lässt sich mithin kaum überzeugend vorhersagen, ob über das institutionelle Gefüge des britischen Staatsverbandes bereits endgültig entschieden ist. Erstens weist die Wirtschaft Großbritanniens seit Jahren gute Ergebnisse vor (ge-

<sup>9</sup> Lord Irvine of Lairg, *Government's Programme of Constitutional Reform*, London 1998.

<sup>10</sup> Zur Diskussion der Konsoziation in Nordirland vgl. Brendan O'Leary, *The Nature of the British-Irish Agreement*, in: *New Left Review*, 233 (1999), S. 66–96.

<sup>11</sup> Robin Wilson/Rick Wilford, *Northern Ireland: Endgame*, in: Alan Trench (Hrsg.), *The State of the Nations 2001*, London 2001, S. 84.

<sup>12</sup> Vgl. zur besten Einschätzung der *devolution* in Wales: Richard Rawlings, *Delineating Wales*, Cardiff 2003, sowie House of Lords Select Committee on the constitution Report Session 2002–03.

<sup>13</sup> Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales, Report of the Richard Commission (National Assembly for Wales), Cardiff 2004.

<sup>14</sup> Wales Office, *Better Governance for Wales CM.6582*, London 2005; in: [www.walesoffice.gov.uk/better\\_governance\\_for\\_wales\\_report.pdf](http://www.walesoffice.gov.uk/better_governance_for_wales_report.pdf).



meinsam mit einem hohen Niveau der öffentlichen Ausgaben), sodass die *devolution* und ihre Institutionen ihre Kinderjahre in guten Zeiten erlebt haben. Zweitens ist Labour in London an der Regierung und gleichzeitig stärkste Partei in Schottland und Wales. Künftig aber ist eine Periode nachhaltiger wirtschaftlicher Schwierigkeiten und daraus folgender finanzieller Zwänge ebenso denkbar wie unterschiedliche Regierungsparteien in den verschiedenen Teilen Großbritanniens.

## Zerfällt Großbritannien?

Theoretisch könnte Westminster das schottische Parlament und die walisische Nationalversammlung ebenso abschaffen, wie es das Nordirische Parlament 1972 vertagt und die Nordirische Versammlung in jüngerer Zeit ausgesetzt hat. Doch es gäbe wohl wenig, was einem Wiedererstarken des Nationalismus in Schottland und Wales förderlicher wäre als der schwerfällige Versuch, die *devolution* dadurch zu unterminieren, dass sich London zu einem Vorgehen versteigt, das der Politik Thatchers in den achtziger Jahren ähnelt. London wird sich mit dem Vorhandensein unterschiedlicher Quellen von Autorität abfinden müssen. Die Stellung dieser neuen Institutionen sollte jedoch nicht zu hoch eingeschätzt werden: Das House of Commons wird auch weiterhin mehr Macht haben als das walisische oder das schottische Parlament.

Vor 20 Jahren noch erschien jeder Fortschritt der *devolution* als Zukunftsmusik. Das Vereinigte Königreich ist ein vielfältiger Staat; Uniformität hat es niemals gegeben, und sie wird wohl auch nicht entstehen. Die *devolution* scheint dazu beigetragen zu haben, dass diese Vielfalt noch stärker verwurzelt ist als früher, und sie scheint institutionelle Triebkräfte für eine noch größere Vielfalt geschaffen zu haben. Weitere Veränderungen sind zu erwarten. Radikale Schritte hingegen sind weniger wahrscheinlich – solange nicht Spannungen entstehen, die durch eine unsensible Regierung in London heraufbeschworen werden.

Paul Bew

# „Ende der Geschichte“ in Nordirland?

Was ist die Hauptursache des Bürgerkriegs in Nordirland, der zwischen 1969 und 1994 in einem kleinen Gemeinwesen von eineinhalb Millionen Menschen rund 3400 Tote forderte? Die republikanische Bewegung Sinn Fein/IRA beantwortet die Frage so: Die Geschichte der britisch-irischen Beziehungen sei eine Geschichte „kolonialer Herrschaft, von Gewalt, Rassismus und Unterdrückung“, so der Sinn-Fein-Vorsitzende Mitchel McLaughlin, die unausweichlich „nationalen Widerstand“ in Irland provoziert habe. Dieselbe Bewegung aber ist mit ihren Verbündeten für etwa 60 Prozent der Bürgerkriegstoten verantwortlich; 30 Prozent gingen auf das Konto loyalistischer Paramilitärs, zehn Prozent auf das des Staates.

### Paul Bew

M.A., Ph.D., geb. 1949; Professor of Politics, School of Politics, International Studies and Philosophy, Queens University, Belfast BT7 1NN, Nordirland/UK. p.bew@qub.ac.uk

Mitte der sechziger Jahre sah es so aus, als ob die „nationale Frage“, die Teilung Irlands, gelöst werden könnte. Doch die Republik Irland versagte, ein entsprechendes wirtschaftliches Umfeld zu schaffen. 50 Jahre nach dem Osteraufstand von 1916 gingen die Bevölkerungszahlen in der wirtschaftlich stagnierenden Republik dramatisch zurück, während sie im „unfreien Irland“, den sechs Grafschaften Nordirlands (Ulster), inmitten beachtlichen Wohlstandes zunahmen. Auch bewahrten sich Angehörige der britischen Elite in den fünfziger Jahren ein (bald vergessenes) Gefühl der Dankbarkeit für die Rolle, die Nordirland im Zweiten Weltkrieg gespielt hatte – im Gegensatz zur Neutralität der Republik Irland. Diese (aus Sicht der Ulster-Unionisten) glückliche Stabilität begann bald zu schwinden. Unter der Regierung von Premierminister Sean Lémass (1956–1966) durchlief die Republik einen Prozess der Mo-

dernisierung und öffnete ihre Wirtschaft für ausländisches Kapital. Die Republik verlor die Aura von Niederlage und Melancholie und profitierte von der Entscheidung, 1972 der EU beizutreten. Bis Mitte der neunziger Jahre erfuhr die irische Wirtschaft einen enormen Aufschwung, die Ära des „keltischen Tigers“ hatte begonnen.<sup>1</sup>

Im Gegensatz dazu schlitterte der Norden in eine tiefe, noch immer ungelöste Krise. Die Bürgerrechtsbewegung von 1968 nutzte den in jenem Jahr in Europa herrschenden radikalen Elan, um Mängel im politischen System der Unionisten offen zu legen,<sup>2</sup> die aus den politischen Restriktionen bei Wahlen resultierten, welche die katholische Minderheit in ihre Schranken weisen sollten. Der ausdrucksvollste Beweis war Derry, die zweitgrößte Stadt, wo trotz solider katholischer Überzahl eine protestantische Mehrheit im Stadtparlament bestätigt wurde, weil die Wahlbezirksgrenzen zum Vorteil der Protestanten manipuliert worden waren. Die meisten Protestanten waren damals bereit, über einen moderaten Reformprozess nachzudenken, doch versuchten viele (angestachelt vom Auftreten des protestantischen Predigers und Politikers Ian Paisley), dieser Mobilisierung der Bürgerrechte Widerstand entgegenzusetzen. Das Resultat war im Sommer 1969 das Abgleiten in Gewalt, die Ankunft britischer Streitkräfte und die Gründung der Provisional IRA, der militanten paramilitärischen Kampfgruppe der IRA.

Für die Provisional IRA standen weder Reformen noch Gleichberechtigung auf der Tagesordnung. Sie war vielmehr der Überzeugung, Irland könne nur mit militärischen Mitteln vereint werden. In ihrer Propaganda wurde 1974 zum „Jahr des Sieges“ ausgerufen: Die Gewalt der IRA, die Mobilisierung der Loyalisten (Anhänger einer Union mit Großbritannien) und Streikaktionen trugen im Mai jenen Jahres dazu bei, einen viel versprechenden Kompromiss zur Teilung der Macht zu vereiteln. In der Folge dieses Fehlschlags war der britische Premierminister

Harold Wilson, der persönlich die Einheit Irlands bevorzugte, geneigt, Truppen zurückzuziehen.<sup>3</sup> Angesichts dieser Umstände nahm die mörderische Gewalt der Loyalisten dramatische Ausmaße an. Noch wichtiger allerdings waren die Befürchtungen des irischen Staates: Trotz der wirtschaftlichen Fortschritte war man sich in Dublin nur allzu bewusst, dass man weder über die materiellen noch über die militärischen Ressourcen verfügte, um bei einem Rückzug der Briten die Einheit Irlands gewährleisten zu können. So schätzte Dublin, dass eine Armee von 60 000 Mann erforderlich sei, um den Norden zu kontrollieren, es verfügte aber nur über 11 000 Soldaten. Als sich die Briten auf den Dialog mit Sinn Fein einließen, bat der irische Außenminister Garret Fitzgerald seinen US-Amtskollegen Henry Kissinger, Druck auf Großbritannien auszuüben, seine Truppen in Irland zu belassen. Die Briten hatten kaum eine Wahl als auch weiterhin die Last der direkten Herrschaft in dieser „most distressful province“ zu schultern.

Auch mit dem anglo-irischen Abkommen von 1985 gelang es beiden Regierungen nicht, Stabilität zu schaffen. Der am 31. August 1994 von der IRA einseitig ausgerufene Waffenstillstand war dennoch eine späte Folge der Vereinbarung von 1985. Diese hatte der irischen Regierung erstmals Mitsprache im Norden eingeräumt. Die republikanische Bewegung wiederum konnte ihren wichtigsten Leitsatz revidieren, den Martin McGuinness 1986 so formuliert hatte: „Unsere Position ist klar und wird sich nie, nie, niemals ändern. Der Krieg gegen die britische Herrschaft muss weitergehen, bis wir die Freiheit erlangt haben.“<sup>4</sup> Gerry Adams erklärte: „Wenn Sinn Fein jemals beschließen sollte, den bewaffneten Kampf aufzugeben, wird sie mich als Mitglied verlieren.“<sup>5</sup>

In den sechs Monaten nach dem Waffenstillstand wurde die Veröffentlichung der Rahmenvereinbarung (*Framework Document*) erwartet, die eine Verständigung über gemeinsame Nord-Süd-Institutionen und die Einrichtung einer Nordirischen Versamm-

*Übersetzung aus dem Englischen: Susanne Laux, Königswinter.*

<sup>1</sup> Vgl. Garret Fitzgerald, *Reflections on the Irish State*, Dublin 2003, S. 37.

<sup>2</sup> Vgl. Simon Prince, *The Civil Rights Crisis in Northern Ireland*, Ph.D. thesis, Cambridge 2005.

<sup>3</sup> Vgl. Bernard Donoughue, *Downing Street Diary: With Harold Wilson in No 10*, London 2005.

<sup>4</sup> A. Macintyre, *Modern Irish Republicanism*, in: *Irish Political Studies*, (1995) 10.

<sup>5</sup> Artikel in: *Andersonstown News*, November 1986.

lung vorsah. Im Januar 1995 druckte die Londoner „Times“ einen durchgesickerten, frühen Entwurf der Rahmenvereinbarung. Deswegen durchweg „irisch-grüner“ Tonfall erzürnte die Unionisten. John Major wies seine Partei an, dem Artikel keinen Glauben zu schenken: „Er ist wie das erste Kapitel in einem Rätsel von Agatha Christie; er erzählt nicht die ganze Geschichte.“ Major betonte, dass es keinen Verrat an den Unionisten geben werde.<sup>16</sup>

Eigentlich sollte die Rahmenvereinbarung am 22. Februar 1995 veröffentlicht werden. Nach dem Abdruck des Entwurfs legte Major eine Liste von 43 Änderungsanträgen vor, und am Ende akzeptierte die irische Regierung unter John Bruton die meisten von ihnen.<sup>17</sup> In der endgültigen Version wurden grenzüberschreitende Aktivitäten erwähnt, etwa die so genannte „Dreifach-Sperre“ (*triple lock*), mit der die Zustimmung der lokalen Parteien festgelegt war. Der Text befasste sich nicht abschließend mit dem territorialen Anspruch der Iren auf Nordirland; die Formulierungen blieben mehrdeutig. Doch die Unionisten waren kaum zu beruhigen. Ihre überzogene Reaktion rief bei den Republikanern Zufriedenheit hervor. Vor allem aber büßten die Unionisten ihre Fähigkeit ein, die Geschwindigkeit des Prozesses zu bestimmen und Lösungen zu erzielen, solange eine ihnen relativ freundlich gesonnene Tory-Regierung an der Macht war.

## Der Weg zum Karfreitags-Abkommen

Im privaten Kreis äußerten führende Republikaner bereits 1994, sie hätten Signale erhalten, dass sich die Briten innerhalb von zehn Jahren zurückziehen würden und John Major und der damalige Taoiseach (irischer Regierungschef) Albert Reynolds eine Abmachung getroffen hätten. Doch die ersten 18 Monate nach dem durch die IRA ausgerufenen Waffenstillstand schienen eine einzige Enttäuschung zu sein. Die britische Regierung weigerte sich, die Unionisten zu Allparteiengesprächen zu zwingen, solange die Republikaner ihre Waffen nicht ablieferten. Das Jahr 1995 war von erbitterten Auseinandersetzungen

<sup>16</sup> Vgl. Gyles Brandreth, *Breaking the Code: Westminster Diaries May 1990–May 1997*, London 1999.

<sup>17</sup> Vgl. Anthony Seldon, *Major: A Political Life*, London 1997, S. 530.

gen über mangelnde Fortschritte in Richtung von Allparteiengesprächen geprägt. Abgesehen von gewohntem Misstrauen und ethnischem Antagonismus wurde das Problem durch die Frage verschärft, was mit den Waffenarsenalen der IRA geschehen sollte. Der 1993 von beiden Regierungen vorgelegten Downing-Street-Erklärung zufolge sollte Sinn Fein, der politische Arm der IRA, nur bei einer „endgültigen“ Abkehr von der Gewalt einen Platz am Verhandlungstisch erhalten. Wie aber sollte diese Endgültigkeit nachgewiesen werden?

Die Regierungen reichten das Problem an die USA weiter. Im Januar 1995 schlug Senator George Mitchell eine Waffenübergabe während der Gespräche vor. Die britische Regierung akzeptierte den Mitchell-Bericht und schlug als Kompensation für die Unionisten einen Wahlprozess in Nordirland vor. Am 9. Februar 1996 jedoch veränderte sich die Lage dramatisch: Die IRA kündigte ihren Waffenstillstand mit einem verheerenden Bombenanschlag in der Canary Wharf in den Londoner Docklands auf. Sinn Fein begnügte sich damit, die Wahl einer Labour-Regierung unter Tony Blair abzuwarten, die, wie Sinn Fein richtig kalkulierte, den Ulster-Unionisten kaum Sympathie entgegenbringen würde. Nach Blairs Erdrutschsieg im Juni 1997 kehrte die Provisional IRA zum Waffenstillstand zurück. Im Gegenzug wurde Sinn Fein ein Platz am Verhandlungstisch eingeräumt. Blair versuchte in dieser Phase, die Führer der Unionisten zu beschwichtigen, indem er eine moderate Agenda für den Verhandlungsprozess durchsetzte.

Obwohl es nie an Vorschlägen für eine politische Verständigung gefehlt hatte, war nach der Veröffentlichung des *Heads of Agreement*-Dokuments im Januar 1998 klar, dass die einzig vorstellbare Verständigung ausgewogene konstitutionelle Veränderungen auf Seiten der Briten und der Iren vorsah: eine Nordirische Versammlung als Ersatz für das anglo-irische Abkommen sowie einen britisch-irischen Rat, der die Versammlung mit anderen Körperschaften des Vereinigten Königreichs und den Nord-Süd-Strukturen verband. Dies wurde als *three-stranded structure* bezeichnet und im so genannten Karfreitags-Abkommen (*Good Friday Agreement*) vom 10. April 1998 in eine endgültige Form gegossen.

Angesichts der gegensätzlichen Zielvorstellungen und des tiefen Misstrauens der Verhandlungspartner war es kaum überraschend, dass die Vereinbarung von Schutzbestimmungen geprägt war. Ihr Herzstück jedoch war eindeutig: Solange sie eine Mehrheit in der nordirischen Bevölkerung findet, bleibt die Union Großbritanniens und Nordirlands bestehen. Im Gegenzug für die Zustimmung der Briten, der irischen Regierung und anderer Nationalisten wurde von den Unionisten verlangt, eine Teilung der Macht und eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu akzeptieren. Für die Unionisten am wenigsten akzeptabel war jedoch, dass Sinn Fein im Gegenzug für ein Ende der IRA-Gewalt und eine formelle Zustimmung Dublins zur Legitimität der Position des Nordens innerhalb des Vereinigten Königreichs eine „sanfte Landung“ zugestanden wurde. In der Praxis sollte sich diese auf die strittigen Fragen der Freilassung von Gefangenen, der Polizeihochzeit und der Entwaffnung ausrichten.

Sinn Fein hatte akzeptiert, dass am Ende der Verhandlungen kein vereintes Irland stehen würde. Im März 1998 definierte Gerry Adams Folgendes als „rote Linie“ von Sinn Fein: grenzüberschreitende Körperschaften, die unabhängig von einer Nordirischen Versammlung arbeiten; die Übertragung der Polizeihochzeit und der Justiz in den Aufgabenbereich neuer irlandweiter Institutionen; die Auflösung der Royal Ulster Constabulary (RUC); den Rückzug der Armee; die Freilassung aller paramilitärischen Gefangenen und die Aufrechterhaltung des Territorialanspruchs in der irischen Verfassung. Es ist bemerkenswert, wie umfassend die Agenda von Sinn Fein in Fragen der politischen Verfassung abgeschmettert wurde. Artikel 2 und 3 (der Territorialanspruch) der irischen Verfassung beispielsweise wurden umgewandelt und grenzüberschreitende Körperschaften an die Versammlung angegliedert. Was die anderen Punkte anging, war Sinn Fein erfolgreicher: Die RUC wurde nicht aufgelöst, aber von der Patten-Kommission so umgestaltet, dass viele ihrer Mitglieder mit einem Gefühl der Demütigung zurückblieben. Die Gefangenen wurden umgehend freigelassen, und die britische Regierung hatte einer Auflösung des Royal Irish Regiment bis 2005 zugestimmt. Die formellen politischen Rechte der Union blieben erhalten, und die Führung der Ulster-Unionisten konnte triumphieren, da

der Einwilligung die demokratische Legitimität der Teilung zugrunde lag.

In einer Provinz, die sich nach Frieden und Wohlstand sehnt, konnte 1998 eine Zustimmung zu dieser Verständigung erzielt werden, die bei über 70 Prozent lag – eine knappe Mehrheit von Unionisten, ergänzt um eine große Mehrheit von Nationalisten. In den vergangenen sieben Jahren nahm diese Unterstützung bei den Unionisten jedoch immer weiter ab. Bei den Wahlen des Jahres 2001 hatte Sinn Fein den Sieg über die Social Democratic and Labour Party (SDLP) davongetragen, was die Aussichten der Vereinbarung, auch künftig ausreichende Unterstützung der Unionisten zu finden, gemeinsam mit dem fortgesetzt illegalen Verhalten der Republikaner enorm schwächte. Die Polarisierung der öffentlichen Meinung führte dazu, dass Ian Paisleys Democratic Unionist Party (DUP) den für die Vereinbarung eintretenden Unionisten um David Trimble zunächst 2003 und erneut 2005 vernichtende Wahlniederlagen beibrachte.

## Kernproblem Entwaffnung

Ein Abhörskandal bei den Verhandlungen in Stormont im Jahr 2002 („Stormontgate“) und das Dauerproblem der Entwaffnung der IRA führten zur erneuten und bis heute andauernden Aussetzung der Institutionen des Karfreitags-Abkommens; London hat die Arbeit der Provinzregierung einstellen lassen; 19 Monate lang hatte eine die Macht teilende nordirische Exekutive amtiert.<sup>18</sup> Im Herbst 2003 versuchten die britische Regierung und später David Trimble, die Führung der Republikaner auf eine Agenda zu verpflichten, welche die Institutionen wiederbelebt hätte – ein Versuch, den der Führer der Unionisten später als Hybris wertete.<sup>19</sup> Das Beste, was erreicht werden konnte, war eine Zusage der IRA, die friedlichen und demokratischen Verfahren des Abkommens zu akzeptieren. Es gab eine dritte Entwaffnungsaktion, aber wieder einmal war die Umsetzung vage.

Obwohl Trimble von den Republikanern erkennbar übervorteilt worden war, kündigte

<sup>18</sup> Vgl. Dean Godson, *Himself Alone: David Trimble and the Ordeal of Ulster Unionism*, Dublin 2004.

<sup>19</sup> Vgl. Frank Millar, *David Trimble: The Price of Peace*, London 2004.

Blair Ende 2003 Neuwahlen für die Nordirische Versammlung an, die vor allem von Sinn Fein und der DUP gewünscht wurden. Die Entscheidung, Wahlen für eine Versammlung anzusetzen, die bereits zwei Jahre lang nicht mehr hatte zusammentreten können, ist mit der Auffassung der irischen Regierung und des US-Außenministeriums zu erklären, nach der die Logik des Friedensprozesses eine engere Einbindung der „Extreme“ erfordere. Ein Handel zwischen der DUP und Sinn Fein schien nicht nur machbar, sondern auch wünschenswert. Sowohl die Iren als auch das State Department in Washington waren angetan von den Kontakten der DUP in Washington im Sommer 2002, die Anlass gaben, zu glauben, dass diese Partei nun bereit sei, die Macht mit Sinn Fein zu teilen. Blair hoffte weiterhin, dass Trimble seine Führungsrolle in der Unionsbewegung behalten könne. Am Ende erlitt Trimble eine knappe, aber entscheidende Niederlage. Die meisten Unionisten interpretierten die Entscheidung, Wahlen anzusetzen, die „ins Nirgendwo“ führten, als Zeichen dafür, dass die republikanische Bewegung nun den Prozess beherrsche.

Während des Jahres 2004 wurde alles unternommen, um eine Abmachung zwischen der DUP und Sinn Fein einzufädeln. Die britische, die irische und die amerikanische Regierung versuchten, die DUP zu einem Handel zu verlocken, indem sie das Konzept einer „sichtbaren“ Entwaffnung unterstützten, die von fotografischen Beweisen untermauert werden sollte. Die IRA weigerte sich, diesem Vorschlag zuzustimmen, und bezeichnete ihn als Form der „Demütigung“. Ihr Widerstand wurde von Ian Paisley bestärkt, der darauf bestand, dass der Vorschlag in der Tat eine Demütigung sei – eine notwendige und gerechtfertigte obendrein. Am 8. Dezember 2004 erklärten beide Premierminister in Belfast, dass Sinn Fein und die DUP eine Abmachung über die politischen Inhalte eines neuen Anlaufs zur Teilung der Macht erzielt hätten und lediglich über die Frage der Beweise für die Entwaffnung gestolpert seien. Doch schon bald wurde deutlich, dass die IRA ihren kriminellen Machenschaften nicht abgeschworen hatte. Noch vor Monatsende verübte sie in der Northern Bank in Belfast den größten Bankraub in der Geschichte des Vereinigten Königreichs. Damit war offenkundig, dass die britische Regierung der

Frage der Kriminalität nie besondere Bedeutung beigemessen hatte.

Als sich die IRA weigerte, neue Zusagen zu geben, versuchten die Briten, die irische Regierung davon zu überzeugen, dies zu ignorieren.<sup>10</sup> Die Briten waren sowohl wegen der islamistischen Attentate in London als auch wegen des „Kriegs gegen den Terrorismus“ vor allem bestrebt, die Bedrohung durch die IRA endgültig zu beseitigen. Problematisch blieb ihre indifferente Haltung gegenüber der Bedrohung, die Sinn Fein für die irische Demokratie als Ganzes darstellte. Doch dieses Mal stimmte der irische Staat, der die britischen Sicherheitsmaßnahmen nach „Stromontgate“ noch kritisiert hatte, mit der britischen Auffassung überein, dass die IRA für das Nichtzustandekommen einer Vereinbarung verantwortlich war. Einer der führenden Reformer der DUP erklärte, es werde nun wohl eine ganze Generation ins Land gehen müssen, bevor eine Abmachung mit Sinn Fein zur Teilung der Macht möglich sei. Sinn Fein wiederum beharrte darauf, dass die IRA solange bestehen bleibe, bis es ein vereintes Irland gebe. Beide Regierungen schienen dies als „Tatsache“ zu akzeptieren, und zum ersten Mal bestätigten Meinungsumfragen, dass nur die wenigsten Unionisten noch geneigt waren, die Macht mit Sinn Fein zu teilen – selbst wenn sich die IRA vollständig entwaffnen und auflösen würde. Die Führung von Sinn Fein erklärte: „Alle Freiwilligen sind angewiesen worden, sich mit ausschließlich friedlichen Mitteln an der Entwicklung rein politischer und demokratischer Programme zu beteiligen. Freiwillige dürfen an keinerlei anders gearteten Aktivitäten mitwirken.“

Einmal mehr versprach die IRA in ihrer Erklärung vom 28. Juli 2005 künftiges Wohlverhalten. Beide Regierungen äußerten ihre Hoffnung, dass jegliche kriminellen und paramilitärischen Aktivitäten nun gestoppt würden, obwohl die IRA weiterhin ihre Auflösung verweigerte. Es wurde deutlich, dass es Sinn Fein gelungen war, ihre Vorstellungen zur Frage der Polizeihöheit und der Entmilitarisierung wieder auf die Tagesordnung zu setzen, ohne den Preis der fotografischen Beweise für die Entwaffnung zu zahlen, den die Regierungen kurz zuvor noch als erforderlich

<sup>10</sup> Vgl. Stephen Collins, *Ourselves and Blair Alone*, in: *Sunday Tribune* vom 11. 3. 2005.



erachtet hatten. Dies war eine schwere Niederlage für die DUP, die bei Sinn Fein boshaftige Freude auslöste.

Am 26. September 2005 spielte die IRA ihre Trumpfkarte aus. General John de Chastelain von der Internationalen Entwaffnungskommission gab eine Erklärung ab, derzufolge die IRA sämtliche Waffen niedergelegt habe. Er wurde von zwei Geistlichen unterstützt, einem Protestanten und einem Katholiken. Die Pressekonferenz des Generals belegte, dass er nicht mit absoluter Sicherheit von einem vollständigen Verschwinden der Waffen ausgehen konnte. Es war jedoch klar, dass die große Masse zerstört worden war. Bezeichnenderweise glauben 54 Prozent der Menschen in der Republik Irland nicht daran, dass die IRA sich vollständig entwaffnet hat. Rund 82 Prozent sind überzeugt, dass ihre Mitglieder noch immer in kriminelle Aktionen verwickelt sind, während zugleich 67 Prozent der Meinung sind, dass Sinn Fein nunmehr über eine geeignete Grundlage verfüge, „um den demokratischen Prozess in diesem Staat zu untergraben“.<sup>11</sup> Die Internationale Überwachungskommission soll Berichte über die Aktivitäten der IRA vorlegen, und die DUP hat deutlich gemacht, dass sie mehrere solcher Berichte anfordern wird, bevor sie über neue Verhandlungen nachdenken wird.

## „Ende der Geschichte“?

Ein optimistisches, von der britischen Regierung favorisiertes Szenario spielt den Ärger der DUP als „Gepolter“ herunter. Einige der Forderungen, so heißt es, seien lediglich Bitten um finanzielle „Beruhigungspillen“, die leicht verabreicht werden könnten – etwa mehr Geld für die Pflege der Ulster-schottischen Sprache und Kultur. Der Preis, den Paisley für einen Handel mit Sinn Fein zahlen müsste, ist hoch: Sinn Fein in eine Regierung zu führen, in der sie Ämter von ähnlichem Gewicht und ähnlicher Macht übernimmt wie seine eigene Partei.

Andererseits wird das von der britischen Regierung als Antwort auf die Entwaffnung der IRA geschnürte Paket weiterer Zugeständnisse Auswirkungen haben. Die Rückkehr „flüchtiger“ IRA-Kämpfer nach Nordir-

land wird in republikanischen Gegenden freudig begrüßt werden, sehr zur Bestürzung der Unionisten. Derweil wird die britische Regierung Zugeständnisse in den Bereichen Polizeihöhe und Justiz machen, die über den Patten-Report hinausgehen, den die DUP aber noch immer abschwächen möchte. Es wird neue Vorschläge für eine auf Versöhnung ausgerichtete Justiz geben: Einige werden diese als Übertragung von noch mehr lokaler Macht an die IRA auffassen. Es wird deutlich werden, dass die politische Neuverteilung mit einer Abmachung einhergehen muss, die der republikanischen Bewegung ein beträchtliches Maß an politischer Kontrolle der Polizei und der Justiz überträgt. IRA-Aktivisten werden in der lokalen Verwaltung vertreten sein. Unter den Unionisten und in der SDLP werden manche denken, dass diese Politik zu schnell auf den Überfall auf die Northern Bank folgt und die ausgeprägte kriminelle Tradition der IRA nicht beachtet. Nur so aber könnten die Regierungshoheit Stormonts und die administrative Unabhängigkeit regionaler Institutionen wiederhergestellt werden. Aus all diesen Gründen wird diese Dezentralisierung wohl nicht schon 2006 erfolgen.

Dies wiederum wirft die Frage nach den Druckmitteln der Unionisten auf. Erneut wird davon gesprochen, dass ein System gemeinsamer britisch-irischer Autorität in Nordirland durchgesetzt werden könnte. Doch die meisten Unionisten haben das Gefühl, dass sie bereits seit 1985 unter einem derartigen System leben. Sollte es formalisiert oder ausgebaut werden, besteht die Gefahr der Destabilisierung – vor einem Hintergrund, in dem allzu offenkundig geworden ist, dass auch die Loyalisten zu brutaler Gewalt fähig sind.

Der republikanischen Bewegung eröffnen sich in diesem kritischen Augenblick sowohl Schwierigkeiten als auch Chancen. Adams und McGuinness üben eine strenge Kontrolle aus, und es mag ihnen in den nächsten Monaten gelingen, die schlimmsten kriminellen Auswüchse zu stoppen. Dies wird Sinn Fein Gelegenheit geben, in der Republik Irland an Boden zu gewinnen, wo die Zahl ihrer Unterstützer zuletzt bei zehn Prozent lag. Ziemlich wahrscheinlich wird Sinn Fein innerhalb der nächsten fünf Jahre in die Regierung in Dublin eintreten, doch muss daran erinnert wer-

<sup>11</sup> Artikel in: Sunday Independent vom 2. 10. 2005.

den, dass sich die Partei im Süden nicht auf jene ethnische, anti-protestantische Leidenschaft beziehen kann, auf die sie sich im Norden stützt.

Nichtsdestotrotz bleiben zwei erhebliche Hürden, die das Vorhaben Sinn Feins gefährden. Der Waffenstillstand der IRA von 1994 wurde auf der Grundlage einer Fehleinschätzung der demografischen Zukunft Nordirlands ausgerufen: Die Volkszählung 2001 bestätigte, dass die protestantische Gemeinde noch immer um neun Prozentpunkte vor den Katholiken lag. Dies bedeutet, dass es in Nordirland auch in Jahrzehnten noch keine demokratische Mehrheit für ein vereintes Irland geben wird. Sinn Fein hat sich diese Einheit für das Jahr 2016 zum Ziel gesetzt, was schlicht unrealistisch ist. Zweitens ist der beachtliche Wohlstand in Nordirland (die Arbeitslosenrate ist halb so hoch wie in Deutschland) ohne die Unterstützung des britischen Finanzministers unvorstellbar. Es würde zu neuer Instabilität in der Provinz führen, wenn sich an dieser Unterstützung etwas ändern sollte. Ohne das Drohpotenzial ihrer Waffen wird Sinn Fein deshalb wohl weniger als zuvor in Lage sein, die Tagesordnung im Norden zu bestimmen – auch wenn sie mit vielleicht 27 Prozent der Stimmen die Mehrheitspartei in der nationalistischen Gemeinschaft bleibt.

Was geschieht, wenn bis Ende 2006 keine Abmachungen zur Dezentralisierung erreicht werden und das Ende der Regierungszeit Blairs näher rückt? Dann müssen Überlegungen für eine neue britisch-irische Vereinbarung angestellt werden. Blair ist entschlossen, die DUP und Sinn Fein in eine Regierungskoalition zu bringen. Bedauerlicherweise sind die Mittel, die er einsetzen kann, sehr gering. Wichtiger noch ist, dass der moralische Enthusiasmus, den er 1998 in Nordirland mobilisiert hat, nicht mehr verfügbar ist. Es ist möglich, dass Blair eine Abmachung erreichen kann, aber es wird eine sein, die sowohl die DUP als auch Sinn Fein ihren Anhängern deshalb als annehmbar verkaufen werden, weil sie in der Regierung ein militanteres, konfessionsgebundenes und aggressiveres Verhalten an den Tag legen werden als die Parteien, die sie dort verdrängt haben, die Ulster Unionist Party (UUP) und die SDLP. Es ist schwer zu erkennen, wie ein derart geprägtes Gemeinwesen die Hoffnungen auf

Versöhnung erfüllen könnte, die mit dem Karfreitags-Abkommen von 1998 verbunden waren.

Bei all diesen Überlegungen ist es wichtig, die Rolle des US-Außenministeriums zu betrachten. In der Clinton-Ära war dessen Einfluss auf die Nordirlandpolitik gering. Damals wurde Großbritannien häufig zu Gunsten des neuen Freundes Gerry Adams schroff abgewiesen. In der Regierungszeit George W. Bushs hat das State Department eine härtere Linie eingeschlagen. Es verurteilt den Waffenschmuggel der IRA in Florida (ein Thema, bei dem die Clinton-Anhänger bemerkenswert tolerant waren), das revolutionäre Abenteuer der IRA mit den FARC-Guerillas in Kolumbien und den ausgeprägten Anti-Amerikanismus der Sinn-Fein-Propaganda. Bush-Vertrauten war bewusst, dass viele Briten den USA doppelte Maßstäbe vorwarfen: Terrorismus wird zwar global bekämpft, gegenüber dem irischen Terrorismus ist man jedoch nachgiebig.

Bush reagierte aufgeschlossen auf Blair, weil er sich tief in dessen Schuld fühlte. Und so war es Blair, der Adams in den vergangenen Jahren in Washington erneut die Türen öffnete. Das State Department jedoch ist vorsichtiger als die britische und die amerikanische Regierung. Es würdigte die Erklärung der IRA vom 28. Juli 2005 nur als „möglicherweise“ historisch. Auch nach der Entwaffnung der IRA weigerte es sich, das über Sinn Fein verhängte Spendenverbot aufzuheben, das wegen der Ermordung Robert McCartneys verhängt worden war (eines Unterstützers von Sinn Fein, der, wie die IRA nach einer Kampagne seiner Angehörigen einräumen musste, im Januar 2005 von ihren Mitgliedern ermordet worden war).

Letztlich wird die US-Regierung dem Weg folgen, den Großbritannien und Irland vorgeben. Ihre gegenwärtige Vorsicht aber ist bemerkenswert. Wessen Einschätzung wird sich als korrekt erweisen? Die der britischen und der irischen Regierung, die zuversichtlich sind, dass kriminelle und paramilitärische Aktionen der IRA ein Ende gefunden haben, oder die des State Departments, das sich da nicht ganz so sicher ist?

# APuZ

Nächste Ausgabe 48/2005 · 28. November 2005

## Nonproliferation

*Harald Müller*

Die Zukunft der nuklearen Ordnung

*Oliver Thränert*

Das iranische Atomprogramm

*Herbert Wolf*

Poker um Nordkoreas Atomprogramm

*Sebastian Harnisch*

Das Proliferationsnetzwerk um A. Q. Kahn

*Christopher Daase*

Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Dr. Ludwig Watzal  
Sabine Klingelhöfer  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
**APuZ** zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für **APuZ** zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Roger Boyes*

## 3-5 **Maggies Zehn Gebote**

Was an Margaret Thatcher so fasziniert, ist die Tatsache, dass es ihr gelungen ist, eine 15-jährige Periode konservativer Vorherrschaft einzuläuten. Vielleicht ist es die Energie ihrer ersten beiden Legislaturperioden, die für die große Koalition in Deutschland entscheidende Lehren bereithält.

*Adrian Hyde-Price*

## 5-12 **New Labour und die britische Außenpolitik**

Beim Gipfeltreffen der G-8, in der EU-Krise und angesichts der Terrorangriffe vom 7. Juli 2005 hat Tony Blair geschickt agiert. Und doch wird er sich weiterhin auf dem zentralen Spannungsfeld der britischen Außenpolitik plagen müssen: Europa und den transatlantischen Beziehungen zugleich gerecht zu werden.

*Bernd-Werner Becker*

## 13-19 **Großbritannien nach der Unterhauswahl**

Am 5. Mai 2005 gewann die Labour Party unter Tony Blair einen historischen dritten Wahlsieg. Nach acht Jahren in Downing Street war es eine Wahl des Übergangs: Blair wird sein Amt im Verlauf der Legislaturperiode wohl an Schatzkanzler Gordon Brown übergeben.

*Henning Hoff*

## 19-25 **Deutsche und Briten seit 1990**

Die jüngste Geschichte des deutsch-britischen Verhältnisses gleicht einer Serie falscher Aufbrüche. Daran wird sich wenig ändern, solange sich die europapolitischen Vorstellungen in beiden Ländern nicht annähern.

*James Mitchell*

## 26-32 **Großbritannien nach der Devolution**

Das Vereinigte Königreich ist ein vielfältiger Staat. *Devolution* scheint dazu beigetragen zu haben, dass diese Vielfalt noch stärker verwurzelt ist als früher. Radikale Schritte sind weniger wahrscheinlich – solange nicht Spannungen entstehen, die durch eine unsensible Regierung in London heraufbeschworen werden.

*Paul Bew*

## 32-38 **„Ende der Geschichte“ in Nordirland?**

Wessen Einschätzung wird sich als korrekt erweisen? Die der britischen und der irischen Regierung, die zuversichtlich sind, dass kriminelle und paramilitärische Aktionen der IRA ein Ende gefunden haben, oder die des amerikanischen State Departments, das sich da nicht ganz so sicher ist?