

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

49/2010 · 6. Dezember 2010



Großbritannien

Holger Ehling

Uneiniges Königreich

Paul Webb

Unterhauswahl 2010

Diane Reay

Gesellschaftliche Spaltungen im Bildungssystem

Brigitte Schumann

Nordirlands Bildungspolitik und die politische Lage

Ralph Rotte · Christoph Schwarz

Still Special? Britische Sicherheitspolitik und die USA

Charlie Jeffery

Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs?

Yvonne Esterházy

Großbritannien und die Folgen der Finanzkrise

Editorial

Die Unterhauswahl im Mai 2010 hat eine für Großbritannien außergewöhnliche Konstellation hervorgebracht: Keine Partei verfügt über eine stabile Parlamentsmehrheit. Die konservativ-liberalen Koalitionspartner können auf Erfahrungen zurückgreifen, die in den Regionen mit Koalitions- und Minderheitsregierungen gemacht worden sind. Der Devolutionsprozess, die Dezentralisierung legislativer Kompetenzen, hat indes Fliehkräfte ausgelöst und Autonomiebestrebungen gefördert.

Zu den ehrgeizigsten innenpolitischen Vorhaben der Regierung gehören daher institutionelle Reformen. Auch eine Veränderung des Mehrheitswahlrechts wird diskutiert; es ermöglicht zwar absolute Mehrheiten, spiegelt die Kräfteverhältnisse der Parteien aber nur unzulänglich im Parlament wider. Außenpolitisch scheint sich Großbritannien nach den gemeinsamen Kriegsteilnahmen von der „besonderen“ Beziehung zu den USA zu entfremden. Das könnte der europäischen Rolle Londons neue Impulse verleihen.

Die größte Herausforderung für Premierminister David Cameron liegt jedoch in der Bewältigung der globalen Finanzkrise. Diese hat die Londoner City mit Wucht getroffen, bildet doch der Finanzsektor seit den Zeiten Margaret Thatchers das Rückgrat der sechstgrößten Volkswirtschaft. Die Koalition hat zur Kürzung öffentlicher Ausgaben das kühnste Sparpaket seit Ende des Zweiten Weltkriegs beschlossen. Die *Cuts* werden von den meisten Briten hingenommen, könnten aber zusammen mit den Auswirkungen einer schwachen Währung und den düsteren Aussichten auf dem Arbeitsmarkt zu gesellschaftlichen Verwerfungen führen. Ohnehin ist die soziale Ungleichheit in Großbritannien größer als anderswo: Herkunft, Klasse und Hautfarbe der Eltern wirken sich noch immer stark auf die Karrierewege aus.

Hans-Georg Golz

Holger Ehling

Uneiniges Königreich

Essay

Am 13. Oktober 2010 beging Margaret Hilda Thatcher ihren 85. Geburtstag. Applaus und Abscheu hielten sich in Groß-

Holger Ehling

Geb. 1961; Journalist und Autor;
Direktor von Best for Books –
Holger Ehling Media,
Humboldtstraße 79,
60318 Frankfurt/Main.
info@ehlingmedia.com

britannien die Waage, wie stets, wenn es um die „Eiserne Lady“ geht: Die Jahre von 1979 bis 1990, in denen sie als Premierministerin amtierte, stecken dem Land noch immer in den Kleidern. Lediglich in einem sind sich Claqueure und Kritiker einig, nämlich darin, dass Margaret Thatcher sicherlich die bedeutendste britische Politikerin nach dem Zweiten Weltkrieg war. Das Erbe ihrer Amtszeit ist bis heute allgegenwärtig, nicht zuletzt, weil „New“ Labour in der Regierungszeit der Premiers Tony Blair und Gordon Brown nur wenige und allenfalls halbherzige Versuche gemacht hat, dieses Erbe zu konterkarieren – mit dem Resultat, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt heute weitestgehend aufgehoben zu sein scheint.

Kein anderes der führenden Industrieländer Europas ist so sehr gekennzeichnet von den Unterschieden der Herkunft, von Klasse und Rasse.¹ Rund vier Millionen Kinder und Jugendliche in Großbritannien leben in Armut – das sind rund 30 Prozent.² Jeder fünfte Haushalt lebt ausschließlich von Sozialhilfe und öffentlichen Transferleistungen. Liverpool ist hierbei der traurige Spitzenreiter: Hier kommen sechs Arbeitslose auf eine offene Arbeitsstelle; in 32 Prozent der Haushalte ist bereits jetzt keine einzige Person erwerbstätig.³ Dunkelhäutige Einwohner des Landes werden fünfmal häufiger inhaftiert als Weiße; schwarze Hochschulabsolventen verdienen 24 Prozent weniger.⁴ Ausgerechnet die seit Mai 2010 amtierende neue konservativ-liberale Koalitionsregierung unter Führung des konservativen David Cameron scheint nun darum

bemüht, mit dem Schlagwort von der „Big Society“ einen neuen Weg zu beschreiten. Inwiefern es sich dabei um PR-üblichen Etikettenschwindel handelt, bleibt abzuwarten.

Thatchers Weltsicht, die für das politische Handeln ihrer Amtszeit und das Gesicht Großbritanniens bestimmend war, ist am besten zusammengefasst in einer Aussage, die bis heute zu ihren am häufigsten zitierten zählt: „(W)ho is society? There is no such thing! There are individual men and women and there are families and no government can do anything except through people and people look to themselves first. It is our duty to look after ourselves and then also to help look after our neighbour and life is a reciprocal business and people have got the entitlements too much in mind without the obligations (...).“⁵

Diese Aussage formuliert den Kern neoliberalen Denkens: Das Verhalten des Einzelnen ist grundsätzlich nicht durch gesellschaftliche Umstände bestimmt; jeder Mensch ist für sein Verhalten selbst verantwortlich, Ungleichheiten gehen auf individuelle Entscheidungen zurück, die Auswirkungen von Herkunft oder sozialer Lage spielen keine Rolle. Diese Weltsicht bot die Rechtfertigung für das große Projekt der Thatcher-Jahre: die Aufgabe des politischen Konsenses, wonach Politik und Wirtschaft dem allgemeinen Wohlergehen zu dienen hatten. Dieser Konsens hatte Großbritannien über die Parteilinien hinweg seit dem Zweiten Weltkrieg geprägt. Umfassende Sozialfürsorge gehörte dazu, ebenso die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und eine überaus starke Stellung der Gewerkschaften. Die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie war dabei auf der Strecke geblieben; spätestens seit der

¹ Vgl. Equality and Human Rights Commission, *How Fair Is Britain?*, online: www.equalityhumanrights.com/key-projects/triennial-review/online-summary (15.11.2010); vgl. auch *The Dispossessed*, in: *Evening Standard Online*, www.thisislondon.co.uk/advertorials/dispossessed.do (15.11.2010).

² Vgl. www.endchildpoverty.org.uk/why-end-child-poverty/key-facts (15.11.2010).

³ Vgl. *Data shows almost one-fifth of UK households had no one in work last year*, in: *The Guardian* vom 4.11.2010.

⁴ Vgl. *New report shows shocking racial inequality in Britain*, in: *New Statesman* vom 11.10.2010.

⁵ Interview vom 23.9.1987, in: *Woman's Own* vom 31.10.1987, online: www.margarethatcher.org/document/106689 (15.11.2010).

Ölkrise zu Beginn der 1970er Jahre war das Modell offensichtlich nicht mehr tragfähig; keine der beiden großen politischen Parteien schien zur Reform fähig.

Thatcher zog nach ihrer Wahl im Jahr 1979 mit Gewalt die Reißleine. An die Stelle des Primats, dass die Wirtschaft dem Allgemeinwohl zu dienen hat, trat die Überzeugung, wonach die Wirtschaft zunächst einmal sich selbst zu dienen habe. Niemand bezweifelte, dass es für die Sicherung der Zukunft Großbritanniens dringend geboten war, die überbordende Bürokratie abzubauen und Ungleichgewichte im wirtschaftlichen Handeln, das immer stärker von den Gewerkschaften bestimmt wurde, zurecht zu rücken. Der Sinn der bis dato üblichen Preisfestsetzungen von Amts wegen, selbst für Bagatelldienstleistungen wie etwa einen Haarschnitt, erschließt sich aus heutiger Sicht genauso wenig wie das „Closed-Shop“-System in der Wirtschaft, das Arbeitsplätze zwingend an die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft koppelte.

Der Abriss überkommener industrieller Strukturen in den 1980er Jahren, von der Stahlindustrie bis zum Kohlebergbau, diente der Entlastung des Fiskus von teuren und wirtschaftlich wenig sinnvollen Subventionen. Gleichzeitig wurde jedoch versäumt, frei werdende Mittel in den Aufbau zukunftsweisender Industriestrukturen zu investieren, um so einen sozialen Ausgleich zu schaffen für die von katastrophaler Massenarbeitslosigkeit betroffenen Regionen. Ähnliches gilt für die Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur von der Telekommunikation über die Wasserversorgung und den sozialen Wohnungsbau bis hin zum Betrieb von Gefängnissen und Eisenbahnen: Alles wirkte vordergründig entlastend für die öffentliche Hand und motivierend für private Investoren. Im Ergebnis zahlten die Bürgerinnen und Bürger, und sie zahlen bis heute die Rechnung für diese Politik: durch extrem hohe Gebühren, Mieten und Fahrpreise bei miserabilem Service. Gleichzeitig ist beispielsweise der Zuschuss, der aus dem Staatssäckel an das privatisierte Eisenbahnsystem gezahlt wird, heute viermal so hoch wie zu Zeiten der staatlichen British Rail.

Was zunächst als Rückkehr der Vernunft daherkam, bewirkte in sehr kurzer Zeit vor allem ein Auseinanderreißen der Gesellschaft

und zementierte die sozialen Unterschiede über die Grenzen von Regionen oder der Rassenzugehörigkeit hinweg. Was tun mit den Arbeitslosen? Ganz einfach, so 1981 Arbeitsminister Norman Tebbit: „Als mein Vater in den 1930er Jahren arbeitslos war, hat er nicht rebelliert. Er hat sich auf sein Fahrrad gesetzt und solange Arbeit gesucht bis er sie gefunden hat.“ Die Parole „Get on Your Bikes!“ wurde für die nächsten Jahre zur Standardantwort, wenn es darum ging, mit Arbeitslosigkeit und ihren Folgen umzugehen. Tatsächlich nahmen sich viele Menschen die Aufforderung zu Herzen: Die vom Abbau der Industrie verwüsteten alten Wirtschaftszentren im Norden Englands und in Schottland, wie etwa Glasgow, Manchester, Liverpool oder Newcastle, verzeichneten dramatische Abwanderungen; die Zuwanderung in die Wirtschaftsmetropole London sowie in den Südosten Englands nahm ebenso dramatische Züge an. Dank fehlender öffentlicher Investitionen in preiswerte Wohnungen explodierten die Preise für Miet- und Eigentumswohnungen – sehr zur Freude derjenigen, die Anfang der 1980er Jahre bei der Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbestände zugegriffen hatten.

Als 1997 „New“ Labour nach fast 18 Jahren in der Opposition das Regierungsruder übernahm, stellte sich nach wenigen Wochen der Euphorie heraus, dass eine grundlegende Abkehr von Thatchers Ordnungsprinzipien nicht beabsichtigt war. Sozialleistungen wurden weiterhin munter gekürzt, und verhaltensauffällige Jugendliche sollten durch die Einführung von ASBOs (Anti-Social Behaviour Orders) zur Raison gebracht werden – was die Komödiantin Linda Smith angesichts des unterfinanzierten Schul- und Fürsorgesystems zu dem treffenden Schluss kommen ließ: „(Y)ou have to bear in mind they are the only qualification some of these kids are going to get.“⁶

Dem Primat ausgeglichener Haushaltsführung trug Labour Rechnung durch die exzessive Verwendung von Public Private Partnerships (PPP) im Rahmen der Private Finance Initiative (PFI) für die Renovierung und den Unterhalt öffentlicher Infrastruktur: Die privaten Investitionen, beispielsweise in den Bau

⁶ Linda Smith. Obituary, in: Mail on Sunday vom 5.3.2006.

von Krankenhäusern und Schulen, werden über Jahrzehnte durch dauerhaften Mietzins beglichen, wodurch die Anfangsinvestitionen aus den öffentlichen Haushalten verschwanden. Zwar rechnete sich der Fiskus damit kurzzeitig aus den Schulden heraus – allerdings um den Preis eines gigantischen Schattenhaushalts, der das Land auf Jahrzehnte hinaus finanziell handlungsunfähig zu machen droht.⁷

Auch die Schattenarithmetik des Schatzkanzlers und späteren Premierministers Gordon Brown schützte Großbritannien nicht vor den Folgen der Immobilien-Finanzkrise, die ab 2008 mit voller Wucht über das Land hereinbrach und hier weit schwerwiegendere Folgen hatte als etwa in Deutschland. Denn zum einen ist Großbritannien in viel größerem Maße als andere Länder in der Europäischen Union auf seinen Finanzsektor angewiesen, weshalb gleich zu Beginn der Finanzkrise eine ganze Reihe von notleidenden Geldinstituten unter staatliche Kuratel gestellt wurde. Zum anderen hängt das persönliche finanzielle Wohlergehen der Briten in ungeheurem Maße von der Werthaltigkeit ihrer Immobilien ab. Mehr als 70 Prozent der Immobilien in Großbritannien sind Eigentum ihrer Bewohner – in Deutschland liegt diese Rate bei unter 40 Prozent. Jede auch noch so kleine Verwerfung in diesem Sektor bringt die gesamte Wirtschaft in höchste Gefahr: Wer aufgrund negativer Entwicklung der Immobilienpreise plötzlich überschuldet ist, läuft Gefahr, seinen Kredit zu verlieren, und hat dementsprechend wenig Optionen für den privaten Konsum. Dass die hohe Eigentumsquote bei Immobilien volkswirtschaftlich nicht unbedingt sinnvoll ist, wissen die wechselnden Regierungen Großbritanniens spätestens seit der Immobilienkrise der späten 1980er Jahre. Allerdings bringt ob der immobilienbesitzverliebten Bürger keine Regierung den Mumm auf, dieser Entwicklung entgegenzusteuern.

Für die Koalitionsregierung aus Konservativen und Liberaldemokraten, die im Mai 2010 die Amtsgeschäfte übernahm, stellt

⁷ Siehe die regelmäßigen Analysen von PFI-Projekten im Magazin *Private Eye*. Ebenso: The great PFI swindle, in: *The Herald* vom 17. 5. 2008; NHS saddled with £65 billion PFI mortgage, in: *New Statesman* vom 13. 8. 2010.

die Finanzkrise Bürde wie Chance zugleich dar: Bürde, weil die Spielräume für Regierungshandeln empfindlich beschnitten sind; Chance, weil sich hier die Ausrede bietet für weitere empfindliche Einschnitte in das Sozialsystem und den weiteren Rückzug des Staates aus seinen Fürsorgepflichten. Immerhin konzedieren heute auch die härtesten Thatcher-Adepten in der Tory-Partei, dass nicht alle Menschen aus eigener Kraft ihr Wohlergehen sichern können. Deshalb wird unter dem Slogan „Big Society“ eifrig für Solidarität aus privater Initiative getrommelt. Im Programm der Regierung heißt es, das Ziel sei „to create a climate that empowers local people and communities, building a big society that will take power away from politicians and give it to people“.⁸

Um dieses Ziel zu erreichen, sollen eine „Big Society Bank“ gegründet und ein nationaler Bürgerdienst eingeführt werden.⁹ Damit will die Regierung erreichen, dass mehr Verantwortung bei den Gemeinden liegt, die Bürger ermutigt werden, eine aktive Rolle in ihren Gemeinden einzunehmen, Zuständigkeiten von der Zentralregierung an die Kommunalverwaltungen abgegeben, Genossenschaften, wohltätige Einrichtungen und gemeinnützige Unternehmen gefördert und Informationen über das Regierungshandeln öffentlich gemacht werden.¹⁰

Wie die Umsetzung dieser Idee aussehen könnte, manifestierte sich im ersten Budget der Koalitionsregierung: Die Folgen der Wirtschaftskrise boten das Alibi für Haushaltskürzungen in Höhe von rund 81 Milliarden Pfund, das sind die drastischsten Streichungen seit dem Zweiten Weltkrieg. Betroffen davon sind vor allem soziale Dienstleistungen. Mietzuschüsse werden gedeckelt, was Bedürftigen den Verbleib in den Ballungszentren des Südostens erschweren dürfte. Singles unter 35 Jahren wird der Anspruch auf eine abgeschlossene eigene Wohnung aberkannt: Ein WG-Zimmer muss reichen. Der

⁸ www.number10.gov.uk/news/topstorynews/2010/05/big-society-50248 (15. 11. 2010).

⁹ Vgl. Kaye Wiggins, *Coalition outlines plans for big society programme*, 18. 5. 2010, online: www.third-sector.co.uk/news/Article/1004121/Coalition-outlines-plans-big-society-programme (15. 11. 2010).

¹⁰ Cabinet Office, *Building the Big Society*, online: www.cabinetoffice.gov.uk/media/407789/building-big-society.pdf (15. 11. 2010).

Rentenbeginn wird auf 66 Jahre angehoben. Arbeitslose müssen jeden angebotenen Job annehmen, andernfalls drohen Zuwendungs-sperren von bis zu drei Jahren. Kinder aus finanziell schlechter gestellten Familien bekommen ab dem 16. Lebensjahr keine Ausbildungsunterstützung mehr; gleichzeitig sollen die Studiengebühren sukzessive auf mehr als das Doppelte angehoben werden. Rund eine halbe Million Stellen im öffentlichen Sektor fallen weg, was wohl besonders in den alten Industrieregionen in Nordengland zu Massenarbeitslosigkeit führen dürfte.

Die Situation ist bereits jetzt dramatisch: Die Auswirkungen der Finanzkrise haben die positiven Effekte des Wirtschaftswachstums des vergangenen Jahrzehnts hinweggefegt. Jetzt will sich der Staat noch weiter zurückziehen aus der Fürsorge für die Menschen – die sollen sich, ganz im Sinne des alten Thatcher-Diktums, zunächst einmal um sich selbst und dann um ihre unmittelbaren Nachbarn kümmern. Was als Idee einer emanzipierten und offenen Bürgergesellschaft daherkommt, offenbart sich bei näherem Hinsehen als autoritäres, krämer-seliges Sparprogramm.

Nicht einmal treue Parteigänger der Konservativen glauben dieser Rhetorik: Im Blog des „Daily Telegraph“, dank seines Selbstverständnisses als medialer Fackelträger der Tories einer sozialismusfreundlichen Haltung unverdächtig, stand zu lesen, die Idee der „Big Society“ sei von vornherein zum Scheitern verdammt, weil ein großer Teil der Briten dem Staat die Fürsorgepflicht als Kernaufgabe zuschreibe und selbst nicht sozial tätig sein wolle. Im gleichen Blatt hieß es auch, mit diesem Konzept sei Großbritannien endgültig in einer Gesellschaft angekommen, in der das Prinzip des „Friss oder Stirb“ gelte. „Big Society“, das bedeute: „Gnade den Armen, Gebrechlichen, Alten, Kranken und denjenigen, die auf Hilfe angewiesen sind.“¹¹

¹¹ Ed West, Why socialists and egalitarians hate the Big Society, 19.7.2010, online: <http://blogs.telegraph.co.uk/news/edwest/100047738/why-socialists-and-egalitarians-hate-the-big-society> (15.11.2010); Mary Riddell, It will take more than Jam and Jerusalem to create David Cameron's Big Society, in: The Daily Telegraph vom 19.7.2010.

Paul Webb

Unterhauswahl 2010

Die britische Unterhauswahl vom 6. Mai 2010 hebt sich von anderen Wahlen nicht nur wegen des ungewöhnlichen Ergebnisses ab, sondern auch als ein Volksentscheid, der das Ende der Politik von New Labour signalisiert. Nachdem Gordon Brown zehn Jahre hatte warten müssen, um im Jahr 2007 Parteivorsitzen-der und Premierminister zu werden und Tony Blair abzulösen, den Architekten dieses politischen Projektes, wurde er nun verdrängt. Damit ging auch die Ära der Stimmenmehrheit von New Labour zu Ende.

Paul Webb

BA, MSc, PhD, geb. 1959;
Professor of Politics,
Sussex European Institute,
University of Sussex, Falmer,
Brighton BN1 9SN, England/UK.
p.webb@sussex.ac.uk

1997 hatte die sich nach Veränderungen sehrende Wählerschaft nach nahezu zwanzigjähriger Herrschaft der Konservativen (Tories) der Labour Party einen überwältigenden Sieg beschert. Die Partei, die sich unter Blair als *New Labour* neu erfunden hatte, nahm rasch eine ganze Reihe wirtschaftskonservativer Züge an, etwa indem sie der Bank of England operative Eigenständigkeit zugestand, Steuererhöhungen vermied, sich zwei Jahre lang an die Ausgabenplanungen der Konservativen hielt und der City of London (dem Wirtschafts- und Finanzzentrum) einen Zahlungsaufschub gewährte, was bedeutete, dass es sich noch weniger staatlich kontrollieren lassen musste als zu Zeiten der Regierungen von Margaret Thatcher in den 1980er Jahren. Da es der Wirtschaft gut ging, war Labour in der Lage, die öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit sowie staatliche Renten und öffentliche Dienste in die Höhe zu treiben. Gleichzeitig nahm die Partei ein ehrgeiziges Programm zur Verfassungsreform in Angriff (Einführung von dezentralisierten Regierungen in Schottland und Wales, Festigung des Friedensprozesses in Nordirland, Unterzeichnung von EU-Verträgen) und entwickelte die zunächst erfolgreiche Strategie des *liberal in-*

Übersetzung aus dem Englischen: Dr. Juliane Lochner, Leipzig.

terventionism, der Einmischung in politische Angelegenheiten im Ausland im Namen der humanitären Gesinnung und der Menschenrechte (zum Beispiel in Sierra Leone und im Kosovo).

Die bemerkenswerte wirtschaftliche und politische Erfolgsbilanz sorgte 2001 für einen weiteren deutlichen Wahlsieg von New Labour. Als die Partei 2005 eine weitere Amtszeit antrat, zeichnete sich indes bereits eine Trendwende ab. Das entscheidende Problem war Blairs entschlossene Unterstützung für US-Präsident George W. Bush bei der Invasion des Irak im Jahr 2003. Dadurch wurde das Vertrauen der Öffentlichkeit in New Labour nachhaltig untergraben. 2007 wurde Blair durch Gordon Brown als Premierminister ersetzt.

Zwei wesentliche Dinge schädigten Browns Amtsführung: Zum einen traf er die verhängnisvolle Entscheidung, im Herbst jenes Jahres keine Neuwahlen einzuberufen, obwohl alle darauf vorbereitet waren, seine eigene Partei eingeschlossen. Angesichts des damaligen Stimmungsbarometers wirkte dies unlogisch und politisch feige. Weder in den Augen der Wählerschaft noch in denen seiner Partei erholte sich Browns Ruf je ganz davon. Zum anderen schlug im Herbst 2008 die globale Finanzkrise ein. Obwohl sich Brown weithin Anerkennung verschaffte, weil er eine federführende Rolle dabei übernahm, nationale und internationale politische Lösungen für die Krise aufzuzeigen, konnte es ihm die Öffentlichkeit nicht verzeihen, dass er ein Jahrzehnt lang zuvor als Finanzminister die unkontrollierten, rücksichtslosen Geschäftspraktiken der Banken toleriert hatte. Browns Regierung musste mehr als 25 Prozent des Bruttosozialproduktes (BSP) ausgeben, um die Banken zu retten, und das trotz stark reduzierter Steuereinnahmen.

2010 war das Staatsdefizit bereits auf 156 Millionen Pfund angewachsen, ein Ausmaß, das innerhalb der Europäischen Union (EU) nur von Portugal, Irland, Griechenland und Spanien übertroffen wurde. Angesichts dieser Bedrängnisse war es zu erwarten, dass die Konservativen wiedererstarteten. 2005 wählten sie David Cameron als charismatischen jungen Führer, dessen strategisches Hauptziel die Neuverortung seiner Partei in der Mitte des politischen Spektrums war,

dort, wo alle bestimmenden Parteien in Großbritannien ihren Ausgangspunkt haben. Was Fragen wie soziale Gerechtigkeit, Umwelt, Kriminalität und soziale Vielfalt betraf, positionierte sich Cameron auf dem linken Flügel seiner Partei. Das Gespenst der von Thatcher geprägten 1980er Jahre mit ihren rabiaten Eingriffen in das Arbeitsrecht und mit ihrer Ellbogenmentalität, unschöne Relikte einer vergangenen Zeit, spukte noch immer in den Köpfen der Wählerinnen und Wähler. Die Angst vor Arbeitslosigkeit und einer erneuten Polarisierung wurde dadurch geschürt, dass die Tories mit Nachdruck eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben forderten, um der Finanzkrise des Staates Herr zu werden. Trotz Browns mannigfaltiger Bedrängnisse war daher der Vorsprung der Konservativen bei den Meinungsumfragen nicht allzu groß, als der angeschlagene Premierminister schließlich im April 2010 die Königin um Auflösung des Unterhauses bat.

Wahlkampf und eine neue Koalition

Auffälligstes Merkmal des Wahlkampfs waren die bis dahin nicht üblichen Fernsehdebatten zwischen den Führern der drei wichtigsten Parteien. Solche Debatten hatten zuvor nie stattgefunden. Das hatte hauptsächlich damit zu tun, dass es nicht im Interesse einer in den Umfragen weit vorne liegenden Partei lag, ihren Gegnern die Gelegenheit zu einem K.o.-Schlag zu bieten. Zur Überraschung vieler stimmte Cameron dem Vorschlag von Labour zu, dass eine Reihe von 90-minütigen Debatten Eingang in den Wahlkampf finden sollte. Nick Clegg, der Führer der Liberaldemokraten, wurde ebenfalls eingeladen, und er stahl den anderen die Show.

Da er weithin als „Sieger“ der ersten Debatte galt und sich auch in den folgenden behaupten konnte, sah sich Cleggs Partei als Nutznießer eines plötzlichen Zulaufs. In den meisten Umfragen lagen die Liberaldemokraten und Labour jeweils bei landesweit 28 bis 30 Prozent der Wählerstimmen; einige meinten sogar, die Liberaldemokraten könnten Labour überholen. Das hatte es seit den 1920er Jahren nicht mehr gegeben. Wodurch wurde dieser Stimmungsumschwung gegen die Zweierherrschaft von Labour und Konservativen in Westminster bewirkt? Es

Tabelle: Ergebnis der Unterhauswahl 2010

Partei	Sitze	Veränderung	Stimmen (in %)	Veränderung
Conservatives (Tories)	306	+97	36,1	+3,8
Labour	258	-91	29,0	-6,2
Liberal Democrats	57	-5	23,0	+1,0
Democratic Unionist Party (DUP)*	8	-1	0,6	-0,3
Scottish National Party (SNP)**	6	0	1,7	+0,1
Sinn Fein*	5	0	0,6	-0,1
Plaid Cymru***	3	+1	0,6	-0,1
Social Democratic & Labour Party (SDLP)*	3	0	0,4	-0,1
Greens	1	+1	1,0	-0,1
Alliance Party*	1	+1	0,1	0,0
andere	1	0	6,9	0,0

Resultate entsprechend 649 von 650 angegebenen Sitzen (in einem Wahlkreis wurde wegen des Todes eines Kandidaten die Wahl verschoben); Wahlbeteiligung für ganz Großbritannien: 65,1 Prozent.

* nur in Nordirland; ** nur in Schottland; *** nur in Wales.

Quelle: www.electoralcommission.org.uk (6. 11. 2010).

gab dreierlei Ursachen: erstens die Person Clegg selbst, ein junger, intelligenter, engagierter Akteur; zweitens die zuvor erwähnte Wirtschaftskrise, für die beide große Parteien Mitverantwortung trugen (man denke an die Deregulierung des Bank- und Finanzwesens, das schon unter Thatcher in Angriff genommen worden war); drittens der spektakuläre politische Skandal des Jahres 2009, als Journalisten Beweismaterial auf den Tisch legten, nach dem Parlamentarier beider Parteien über ihre Spesenkonten vielfältige verschwenderische, zuweilen illegale Ausgaben tätigten.

Das gab der öffentlichen Entrüstung gegenüber der politischen Klasse, die der Empörung gegenüber der Finanzklasse in nichts nachstand, neue Nahrung. Von allen Parteien wurden zwar wirtschaftliche und politische Reformen versprochen, aber die Liberaldemokraten, die von den Skandalen relativ unbefleckt waren, erhoben die tiefgreifendsten und glaubwürdigsten Reformforderungen. Da Meinungsumfragen immer wieder erahnen ließen, dass keine Partei mit einer absoluten Mehrheit aus der Wahl hervorgehen würde, wurde es immer klarer, dass es bei einer Kräftebalance bleiben würde. Ob es die Parteien schaffen würden, diese Chance zu nutzen, um das Vereinigte Königreich in die Nähe seiner meisten europäischen Nachbarn zu rücken, wo das Verhältniswahlrecht, Koalitionsregierungen und zunehmend dezentrale politische Systeme an der Tagesordnung sind?

Wie erwartet blieb das Kräfteverhältnis zwischen den Parteien im Unterhaus instabil. Auch wenn die Liberaldemokraten den überzogenen Erwartungen nicht gerecht werden konnten (sie verloren sogar fünf Sitze), sorgten sie doch für eine Machtbalance in Westminster (Tabelle). Daraus erwuchs ein strategisches Dilemma: Während die Liberaldemokraten als progressive Partei links der Mitte angesehen wurden, die weit mehr mit Labour als mit den Tories gemeinsam hat, konnten sie doch nur eine parlamentarische Mehrheit bilden, wenn sie sich mit letzteren zusammenschlossen. Offensichtlich standen drei mögliche Regierungsszenarien in Aussicht: eine konservativ-liberaldemokratische Koalition, eine Koalition von Labour und Liberaldemokraten oder eine konservative Minderheitsregierung.

In der Vergangenheit hatten Parlamente ohne klare Mehrheitsverhältnisse in Westminster meist für kurzlebige Minderheitsregierungen gesorgt, auf die bald Neuwahlen folgten. Diesmal gestaltete es sich anders. Vielleicht sahen sich die Politiker durch die Erfahrungen mit Koalitionsregierungen auf Landesteilebene ermutigt; seit 1999 haben die Wahlen zum Schottischen Parlament und zur Welsh Assembly, der walisischen Landesregierung, Koalitionen (auch Minderheitsregierungen) hervorgebracht, die sich als stabil und effektiv erwiesen haben. Zum Beispiel hatte eine Koalition von Labour und Liberaldemokraten in Schottland von 1997 bis 2007 die Mehrheit (57 %) von 129 Sitzen im Par-

lament und in den Parlamentsausschüssen inne. Dies stärkte die Exekutive, die in jeder Hinsicht als Mehrheitsregierung im Stil von Westminster agierte und ohne nennenswerte Probleme ein weitreichendes Gesetzgebungsprogramm verabschiedete, den jährlichen Haushalt eingeschlossen. Straffe Parteidisziplin und ein hochgradig koordiniertes Abstimmungsverhalten innerhalb der Koalition sorgten für Stabilität. Ähnliche Abmachungen hatte es von 1997 bis 2007 auch in Wales zwischen Labour und den Liberaldemokraten sowie nach 2007 zwischen Labour und der nationalistischen Partei Plaid Cymru gegeben. Obwohl also laut Rhetorik der Konservativen und der Labour-Politiker die bloße Aussicht auf eine Koalition in London verteuelt wurde, erkannten sie doch beim Eintreten dieses Falles schnell die Chance für eine effektive und stabile Partnerschaft.

Das traf besonders auf die Konservativen zu. Verfassungsrechtlich hatte der amtierende Premierminister Gordon Brown den Vortritt beim Versuch einer Regierungsbildung. Demgegenüber stellte Nick Clegg fest, dass seiner Meinung nach den Konservativen angesichts ihres Status als größte Partei der Vorrang gebühre. Es lässt sich darüber spekulieren, ob er denselben Standpunkt geäußert hätte, wenn Labour und die Liberaldemokraten eine arithmetische Mehrheit im Unterhaus bekommen hätten. Brown erklärte seine Bereitschaft, abzuwarten, ob die Verhandlungen zwischen den Konservativen und den Liberaldemokraten erfolgreich verlaufen würden. Die Liberaldemokraten waren folglich in einer Position, von der alle britischen Drittparteien seit Jahrzehnten geträumt hatten: von allen Seiten hofiert zu werden, weil sie das Zünglein an der Waage darstellten. Gleichzeitig übte diese Zwangslage auch enormen Druck aus.

Warum zog es Clegg vor, mit den Tories zu verhandeln, wenn nicht wegen ihrer offensichtlichen Position als größte Partei im Unterhaus? Erstens befürchteten die Liberaldemokraten, dass die Wählerschaft sie abstrafen würde, wenn sie einem dem Untergang geweihten Premierminister und seiner Regierung den Rücken stärken würden (laut dem Markt- und Meinungsforschungsinstitut YouGov verlangten 62 Prozent der Wähler, dass Brown nach den Wahlen abtrat). Zweitens konstituierten Konservative

und Liberaldemokraten eine klassische *minimum winning coalition*, das erforderliche Minimum, um eine parlamentarische Mehrheit zu bilden; bei keiner anderen Zweiparteienkombination wäre das möglich gewesen. Liberaldemokraten und Labour zusammen hätten diese nicht zu Wege gebracht, denn sie besetzen nur 315 Sitze im Unterhaus, benötigen aber 323 Stimmen, um eine Mehrheit zu erzielen. (Außer Acht gelassen werden dabei der Sprecher des Unterhauses und die fünf Abgeordneten von Sinn Fein, die niemals einen Treueeid auf die Königin schwören würden.)

Wie hätte man eine Mitte-Links-Koalition bilden können? Das hätte die Unterstützung der walisischen Nationalisten, der nordirischen Abgeordneten von Sozialdemokraten, Labour und Alliance Party und außerdem vielleicht der Grünen-Abgeordneten Caroline Lucas erforderlich gemacht (die erste Vertreterin ihrer Partei, mit der es die Grünen ins Unterhaus geschafft haben). Das wäre, vorsichtig ausgedrückt, ein gewagtes Vorhaben. Was zudem für eine Allianz von Konservativen und Liberaldemokraten sprach, waren Präzedenzfälle bei lokalen Regierungen. Die Stadträte von Birmingham, Leeds, St. Helens, Camden, Brent und Southwark waren bereits von Bündnissen der beiden Parteien regiert worden; nachweislich waren sie gemäßigt und zogen im Wesentlichen an einem Strang. Die Mitverantwortung der Liberaldemokraten hatte dafür gesorgt, dass die Konservativen keine drastischen politischen Lösungen à la Thatcher durchdrücken konnten.

Dennoch lässt es sich nicht leugnen, dass Liberaldemokraten und Konservative ein sehr ungleiches Paar abgeben, denn erstere werden eher als „sozialliberal“ denn als wirtschaftsliberal angesehen; das geht zurück auf die Tradition von John Stuart Mill, Leonard Trelawny Hobhouse, David Lloyd George, John Maynard Keynes und William Henry Beveridge. Mit anderen Worten, die Liberaldemokraten bilden eine Partei, die zwar die persönliche Freiheit als obersten Wert hochhält, um das Potential des Einzelnen zu entwickeln und zu verwirklichen, die aber auch die Notwendigkeit von staatlichen Eingriffen akzeptiert, um allen eine faire Chance bei der Verfolgung dieses Ziels einzuräumen. So haben sie zum Beispiel nichts einzuwenden gegen ein beträchtliches Maß von staat-

licher Intervention, Sozialleistungen oder ein staatliches Gesundheits- und Bildungswesen. Seit Jo Grimond in den 1950er und 1960er Jahren Führer der alten Liberalen Partei war, haben die Liberaldemokraten oft unerschrocken radikale und bahnbrechende Ideen zu politischen Themen wie Umwelt, Dezentralisierung, europäische Integration und Verfassungsreform verfochten.

Darüber hinaus liegen Umfragedaten vor, die nahelegen, dass diejenigen, welche die Liberaldemokraten wählten, eher links orientiert sind. Laut einer Umfrage von YouGov zur Zeit der Wahl bezeichneten sich 43 % der Wähler der Liberaldemokraten als „links“ oder „Mitte-links“, 29 % als „in der Mitte“ und nur 9 % als „Mitte-rechts“ oder „rechts“ orientiert. Ähnlich sahen die Zahlen aus, was die Ansichten darüber betraf, ob die Partei selbst „links“, „in der Mitte“ oder „rechts“ positioniert sei. Außerdem belegen Forschungen um die Zeit der Wahl 2005, dass die Wähler der Liberaldemokraten als Zweitoption eher Labour (52 %) als die Tories (22 %) in Betracht zogen, und entsprechend stimmten umgekehrt Labour-Wähler als Zweitoption mit 66 % für die Liberaldemokraten und nur mit 21 % für die Konservativen. Man sollte auch nicht vergessen, dass Labour und die Liberaldemokraten, auch wenn sie keine Mehrheit im Unterhaus innehatten, im Bündnis miteinander zumindest die Unterstützung einer Mehrheit der Wählerschaft (53 %) für sich reklamieren konnten. Nur der *First-past-the-post*-Mechanismus des Mehrheitswahlsystems, wonach der Kandidat mit der höchsten Wählerstimmenzahl gewinnt, hat verhindert, dass sich diese Tatsache im Unterhaus widerspiegelt.

Es gab darüber hinaus noch andere Faktoren, die Bedenken bei den Strategen der Liberaldemokraten gegenüber einer Koalition mit den Konservativen auslösen konnten. Zwar fürchteten die Liberaldemokraten keine Gegenreaktion der Wähler, wenn sie die unpopuläre Labour Party unterstützen würden, doch waren sie sich bewusst, dass das Zusammengehen mit den Tories ein noch größeres Risiko barg. Davon ausgehend, dass die Mehrzahl der Wähler der Liberaldemokraten sich selbst als Mitte-links einordnet, musste man damit rechnen, dass die meisten von ihnen sich außerordentlich getäuscht fühlen, wenn ihre Stimmen dazu erhalten, die

Konservativen in die Regierung zu bringen. Die Expertenkommission der Fabian Society schätzte, dass solch eine Gegenreaktion der Labour Party bei der nächsten Parlamentswahl eine Menge Sitze in die Hände spielen könnte, weil anzunehmen sei, dass Anhänger der Liberaldemokraten die Parteipräferenz wechseln. Es gab auch Gerüchte, dass es zu einer weiteren Spaltung innerhalb der Liberaldemokratischen Partei kommen könnte, falls mit den Tories ein Deal ausgehandelt werden würde, wenn auch beim tatsächlichen Eintreten dieses Falles die Koalitionsabmachung von Parlamentariern und Parteipräsidium gebilligt wurde.

Trotz all dieser Überlegungen verliefen die Diskussionen über eine mögliche Vereinbarung zwischen Labour und den Liberaldemokraten nicht zufriedenstellend. Zu einem großen Teil war man bei Labour der Ansicht, es sei besser, für einige Jahre in die Opposition zu gehen, einen neuen Führer zu wählen und keine Verantwortung für die von allen Seiten erwarteten tiefen Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben zu übernehmen; dann könnte man am Ende bei der enttäuschten liberaldemokratischen Wählerschaft Stimmen sammeln. Wenn die Liberaldemokraten keinen Deal mit Labour unter Dach und Fach bringen könnten, bliebe als Alternative zu den Verhandlungen mit Camerons Tories, dass man zusah, wie eine konservative Minderheitsregierung gebildet wurde. Clegg und seine Kollegen betrachteten das jedoch als politischen Drahtseilakt, durch den noch vor Jahresablauf Neuwahlen heraufbeschworen würden. Die Liberaldemokraten hatten wenig in der Hand, womit sie innerhalb so kurzer Frist einen zweiten Wahlkampf bestreiten könnten, und sie fürchteten, ein möglicher Schwenk hin zu den Konservativen würde den Wahlausgang für sie erheblich beeinträchtigen. Folglich kamen sie zu dem Schluss, die einzige realistische Strategie sei, das Beste aus Verhandlungen mit den Konservativen herauszuschlagen. Dementsprechend wurde fünf Tage nach der Wahl die formelle Koalitionsvereinbarung¹ von Cameron und Clegg verkündet.

¹ Vgl. für das Folgende: The Coalition: our Programme for Government. Freedom. Fairness. Responsibility. Cabinet Office, London 2010, online: www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf (8.11.2010).

Das Programm der neuen Koalition

Eindeutige Priorität misst die neue Regierung der Aufgabe zu, das Haushaltsdefizit von 156 Milliarden Pfund abzubauen. Dieses Thema war Kernstück des Wahlkampfes gewesen, wobei sowohl Labour als auch die Liberaldemokraten das Vorhaben der Tories kritisiert hatten, im laufenden Haushaltsjahr Kürzungen von sechs Milliarden Pfund zu beschließen, und zwar mit der Begründung, dass dadurch eine *double-dip*-Rezession heraufbeschworen werden könnte, ein Konjunkturrückgang, auf den ein Aufschwung von nur kurzer Dauer und eine weitere Rezession folgt. Die Konservativen konnten aber ihren Willen durchsetzen, und so wurden bereits am 24. Mai 2010 die ersten Maßnahmen zur Kürzung um 6,25 Milliarden Pfund angekündigt. Am 22. Juni wurde ein Nothaushalt vorgestellt, es folgte eine größere Überprüfung der öffentlichen Ausgaben. Die Ausgaben für das Schul- oder das Gesundheitswesen sollten zwar gesichert werden, ebenso wie die für die Entwicklungshilfe, aber unausweichlich sind Kürzungen in den meisten anderen Ressorts und bei den Universitäten, der Personalbeschaffung und Bezahlung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst – Minister der Regierung eingeschlossen –, bei Beratungshonoraren, Reisekosten, IT-Ausgaben, einzelnen Regierungsverträgen und -projekten sowie Körperschaften, die öffentlich finanziert werden.

Die Experten sind sich uneins darüber, ob es notwendig ist, einen so radikalen Angriff auf das Haushaltsdefizit vorzunehmen (in Aussicht gestellt sind in den Budgets einiger öffentlicher Sektoren über vier Jahre hinweg Kürzungen um 25 %). Mit einem solchen Sparprogramm wird man sich in der Öffentlichkeit unbeliebt machen. Laut „Populus“-Umfrage der „Times“ von Ende September 2010^F stimmen drei von fünf Wählern (59 %) der Aussage zu, „Großbritannien steckt in einer schweren Krise, und man muss sich damit auseinandersetzen“, aber nur 22 % (26 % der Männer und nur 17 % der Frauen) stimmen zu, wenn es heißt, „das Haushaltsdefizit muss bis zur nächsten Wahl abgearbeitet sein“. 37 % meinen, das Defizit solle eher schrittweise abgebaut, bis zur nächsten Wahl

^F Vgl. www.populus.co.uk/populus-perspective.html (8.11.2010).

halbiert und innerhalb von zehn Jahren ausgeglichen werden.

Einige weitere Punkte des Koalitionsprogramms fallen ins Auge. Was die Zuwanderung betrifft, so versprechen die Tories eine jährliche zahlenmäßige Beschränkung der Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten, die Schaffung einer neuen Grenzpolizeitruppe als Teil der Serious Organised Crime Agency (SOCA), der nationalen Behörde zur Bekämpfung schwerer Organisierter Kriminalität, und neue Maßnahmen, um den Missbrauch von Studentenvisa zu einzuschränken; auch wurde ein übergangswises Arbeitsverbot für Bürger aller neuen EU-Staaten angekündigt. Zur Zeit der Ankündigung bekannten sich die Liberaldemokraten nicht zu einer Amnestie für illegale Migranten, die sich seit mehr als zehn Jahren im Land aufhielten. Was die Bürgerrechte betrifft, so waren beide Parteien froh, dass sie das von Labour ins Auge gefasste Projekt der Einführung eines Personalausweises und eines entsprechenden nationalen Melderegisters verwerfen konnten. Sie setzten eine Kommission ein, um zu untersuchen, „wie man eine britische Freiheitsurkunde gestalten kann, die unsere Verpflichtungen gegenüber der europäischen Menschenrechtskonvention einbindet und auf ihnen aufbaut“. Auch das ist ein konservatives Konzept, denn die Tories trachten danach, die Anwendung der Straßburger Rechtsprechung in britischen Gerichten einzuschränken.

Verteidigungs- und außenpolitisch plädierten beide Parteien dafür, das System der nuklearen Abschreckung beizubehalten, aber nun solle, „um ein effizientes Kosten-Nutzen-Verhältnis abzusichern“, überprüft werden, ob das U-Boot-gestützte ballistische Trident-Abwehrsystem erneuert wird. Die Liberaldemokraten, die sich im Wahlkampf gegen die Modernisierung und Laufzeitverlängerung des Programms ausgesprochen hatten, konnten nun weiter für Alternativen werben. Die Koalition erstellte auch einen Bericht zur strategischen Sicherheit und Verteidigung unter Federführung eines neuen Nationalen Sicherheitsrates „mit starker Einbindung des Finanzministeriums“. Im Zusammenhang mit der Zusage, die laufenden Kosten des Verteidigungsministeriums um 25 Prozent zu senken, ist das ein deutlicher Hinweis darauf, dass künftig weniger für die

Verteidigung ausgegeben wird. Angesichts des extrem kostspieligen militärischen Engagements, durch das sich die Amtszeit von New Labour auszeichnete, ist es nun interessant zu beobachten, ob mit diesen Entscheidungen der Einfluss Großbritanniens auf der weltpolitischen Bühne schrumpfen wird. In diesem Kontext mag es bedeutsam sein, dass sich nach den Erfahrungen der von Bush und Blair geprägten Jahre in dem Wunsch, „eine starke, enge und ehrliche Beziehung zu Washington aufrechtzuerhalten“, Cleggs Skepsis gegenüber einer allzu innigen Beziehung zu Washington widerspiegelt. Großbritannien ist seit der Suezkrise von 1956 keine Weltmacht mehr und hat dennoch seitdem immer versucht, in einer höheren Gewichtsklasse zu spielen. In Anbetracht der auf absehbare Zeit anhaltenden Konjunkturschwäche wird die neue Finanzlage solche Ambitionen mindern.

Beim Thema Europa gibt es – eingedenk der traditionellen Begeisterung der Liberaldemokraten für die EU und der hinlänglich bekannten Abneigung der Tories gegen sie – genügend Stoff für Kontroversen. Die Koalition plant, Gesetze einzubringen, die eine weitere Machtübertragung an die EU ohne Referendum verbieten. Es soll ein „Gesetz zur Souveränität“ auf den Weg gebracht werden, mit dem sichergestellt ist, dass das Parlament des Vereinigten Königreichs seine rechtliche Vorrangstellung gegenüber der EU behält. Dies ist eine Initiative der Konservativen, und sie gründet auf der Feststellung, dass es bisher an einer expliziten Rechtsgarantie fehlt, nach der Großbritannien das letzte Wort zu seiner Gesetzgebung hat, denn das Königreich hat keine Verfassung in schriftlicher Form. Laut Cameron würde ein solches Gesetz Großbritannien auf Augenhöhe mit Deutschland bringen, wo das Bundesverfassungsgericht konsequent – auch im Zusammenhang mit dem Vertrag von Lissabon – dafür sorgt, dass die höchste Autorität den Gremien zuerkannt wird, die durch die Verfassung Deutschlands dafür vorgesehen sind.

Im Bereich der Sozial- und Innenpolitik hält sich die Agenda weitgehend an die Vorstellungen der Konservativen: Eine neue Kommission wird eingerichtet, die eruieren soll, welche Möglichkeiten es für die Finanzierung der Langzeit-Altenpflege gibt, wo-

hingegen die Pläne von Labour zur kostenlosen häuslichen Pflege ad acta gelegt wurden. Im Bereich der Bildung sollen Eltern, Lehrer und Wohltätigkeitsorganisationen dabei unterstützt werden, eigene Schulen „nach schwedischem System“ zu gründen, wobei eine Prämie an die Schulen gezahlt werden soll, die benachteiligte Kinder aufnehmen. Die Koalition wird abwarten, bis der Bericht der Browne-Kommission über die Finanzierung der Universitäten auf dem Tisch liegt (den Liberaldemokraten steht es frei, sich im Parlament der Stimme zu enthalten, falls die Tories wie erwartet die Studiengebühren erhöhen wollen). Angekündigt wurden eine Reihe von Maßnahmen bei den Finanzen, dem Wohnungsbau, den Planungen in den Gemeinden bis hin zu ehrenamtlicher Arbeit, um „den Rückzug des überall hineinregierenden Staates“ voranzutreiben, „das Dirigieren von oben zu beenden“ und gesellschaftliches Engagement anzuregen, durch das „die Menschen sich zusammenfinden, um ihre Gemeinschaften bestmöglich zu gestalten“. Die genannten Punkte gehören zur oft verspotteten, im Wahlkampf von den Tories thematisierten *Big Society*, einer großen Gesellschaft mit zivilen Werten (im Unterschied zum *Big Government*, dem übermächtigen Staat).

Politische Reformen und Neuausrichtung der Politik?

Ein weiteres Gebiet, auf dem die Koalition Bedeutsames versprochen hat, sind institutionelle Reformen. Zum Teil wurde die Initiative durch den Spesenskandal im Unterhaus ins Rollen gebracht, aber im größeren Rahmen spiegeln sich darin Befürchtungen wider, was das tief verwurzelte politische Desinteresse und die abschätzbare Haltung der Wähler betrifft. Als Vize-Premier wurde Clegg die umfassende Verantwortung übertragen, politische Reformen einzuleiten, und schon kurz nach der Wahl gab er Pläne zur Einführung eines befristeten Parlaments, eines nach Verhältniswahlrecht gewählten Oberhauses, eines Rechtes der Wähler zum „Rückruf“, zur Abwahl korrupter Abgeordneter, sowie eines Referendums über Veränderungen des Wahlsystems bekannt. Er machte geltend, dies werde „die einschneidendste Umstrukturierung in unserer Demokratie seit 1832“, als der Great Reform Act (Gesetz zur Um-

strukturierung der Wahlkreise) das Wahlrecht über die Klasse des Landadels hinaus ausdehnte.

Der interessanteste Vorschlag ist ein für Mai 2011 angesetztes Referendum darüber, ob Unterhauswahlen künftig nach dem Alternativen Wahlsystem abgehalten werden sollen. Paradoxerweise handelt es sich dabei um ein System, das keiner der Koalitionspartner favorisiert – die Tories wünschen sich die Beibehaltung des jetzigen Systems, die Liberaldemokraten die übertragbare Einzelstimmenabgabe. Doch ist es ein Kompromiss, der auf lange Sicht der Koalition in die Hände spielen könnte. Obwohl die Tories nur ein Referendum versprochen haben, nicht aber, für die Reform des Wahlsystems im Wahlkampf zu werben, könnte das System der übertragbaren Einzelstimme die Koalition zusammenschweißen, denn es würde den Konservativen erlauben, ihren Unterstützern zu empfehlen, ihre Zweitpräferenz den Liberaldemokraten zugutekommen zu lassen, und umgekehrt. Das würde in Einklang stehen mit der sich in Großbritannien herausbildenden Meinung, dass die Koalition den ernstzunehmenden historischen Versuch unternimmt, die Mitte-rechts ausgerichteten Liberalen wieder in die Mitte der Wählerschaft zu führen.

Cameron spricht vom Potential der Koalition, Probleme „durch Übereinstimmung in einer Reihe gemeinsamer Werte“ zu lösen. Man kann heraushören, dass der Führer der Tories die politische Situation nutzt, um seine Partei in die liberale Mitte zu manövrieren. Bei der Unterstützung durch 57 liberaldemokratische Abgeordnete im Parlament muss sich Cameron nicht um den Widerstand des rechten Flügels der Konservativen sorgen, die in ähnlicher Weise wie bei Blair in den 1990er Jahren an den Rand gedrängt werden. Wenn es funktioniert, könnte es darauf hinauslaufen, dass die Koalition das vitale Zentrum der britischen Politik beherrschen wird.

Wird die Koalition Erfolg haben? Es gibt massive Hindernisse – nicht zuletzt die Tatsache, dass die meisten Tories gegen eine Reform des Wahlsystems zu Felde ziehen werden; Beobachter gehen davon aus, dass der Vorschlag im Referendum abgelehnt wird. Aber noch wichtiger werden der Haushaltsbericht und der Haushaltsplan sein. Die po-

litischen und konjunkturellen Abläufe werden sich sehr schwierig gestalten, und die Koalition steht zwangsläufig unter dem Einfluss ihrer Folgen. Es sieht bereits so aus, als würden beide Parteien, besonders die Liberaldemokraten, den politischen Preis für ihr Sparprogramm zahlen: Ihre Popularität ist in Meinungsumfragen rasch gesunken. Ende September 2010 war der Rückhalt für die Liberaldemokraten in der Bevölkerung von 23 % bei der Wahl auf 14 % gefallen, während sich der für die Tories bei 43 % hält.[¶]

Falls sich die Partnerschaft bewährt und sich die Wirtschaft erholt, stellt sich die Frage, ob die Koalitionspartner 2015 gegeneinander antreten oder sich möglicherweise dazu verleiten lassen, für die Wiederwahl der Koalition anzutreten. Ein Wahlbündnis zur gegenseitigen Unterstützung – eventuell unter dem Alternativen Wahlsystem – könnte sich als sinnvoll erweisen. Wenn dies einträfe, könnte sich die politische Neuausrichtung vom Mai 2010 als dauerhaft erweisen. Abgesehen davon beteuern beide Parteien, dass sie künftige Wahlen getrennt voneinander bestreiten wollen. Dabei gehen sie allerdings ein erhebliches Risiko ein, dass sie von der Wählerschaft abgestraft werden, die hinnehmen muss, dass man die öffentlichen Ausgaben innerhalb von vier Jahren radikal um ein Viertel kürzen will.

Wiedergeburt von Labour?

Es ist fraglich, ob Labour von der Situation profitieren kann. Kurz gesagt, sie kann es wahrscheinlich, solange sie nicht dieselben taktischen Fehler wie Anfang der 1980er Jahre begeht, als sie als Reaktion auf den Amtsverlust mit einem dramatischen Linksruck reagierte. Daraus erwuchs ein erbitterter parteiinterner Konflikt, der zur Abspaltung der Social Democratic Party führte, die sich schließlich mit der alten Liberal Party zu den Liberal and Social Democrats vereinigte, und zum berüchtigten linken Wahlprogramm der Labour-Partei von 1983, vom ehemaligen Minister Gerald Kaufmann sarkastisch als „ausführlichste Selbstmordankündigung in der Geschichte“ betitelt. Daraus resultierte das schlechteste Wahlergebnis seit 1918.

[¶] Vgl. www.ukpollingreport.co.uk/blog (8. 11. 2010).

Alle Zeichen weisen darauf hin, dass die Partei diese Erfahrung nicht noch einmal machen möchte. Nach dem Rücktritt Gordon Browns nahm Harriet Harman, die stellvertretende Parteivorsitzende, die Zügel der Partei in die Hand, während fünf ihrer Kollegen ihre Kandidatur für die Parteiführung bekundeten. Harman selbst kandidierte nicht, dafür aber der ehemalige Außenminister David Miliband, der als Favorit angesehen wurde. Zur allgemeinen Überraschung entschied sich auch sein jüngerer Bruder Ed, ehemals Energieminister, für eine Kandidatur, des Weiteren der ehemalige Schulminister Ed Balls, der ehemalige Gesundheitsminister Andy Burnham sowie die Abgeordnete Diane Abbot. Auch wenn es für die meisten Beobachter unerwartet gewesen sein mag, wurde die Kandidatur von Ed Miliband zum wichtigsten Motor des Wahlkampfes. Nach nervösem Start entwickelte der jüngere der Miliband-Brüder wachsendes Selbstbewusstsein und erntete Beifall und Unterstützung mit seiner Kritik an New Labour, indem er davon sprach, wie verheerend sich der Irakkrieg, der „Schlendrian“ im Umgang mit Bürgerrechten und das Versagen bei einer gründlichen Regulierung der Banken für die Partei ausgewirkt habe.

David Miliband dagegen konzentrierte sich anfangs darauf, wie Labour das Bildungswesen und gesellschaftsfeindliches Verhalten aus dem Fokus verloren hatte, und versuchte stattdessen, bei politischen Reformen, Einwanderung und Wohnungsbau aufzuholen. Am Ende waren der ältere Miliband und andere Kandidaten in Anbetracht der Wahlkampfthemen von Ed gezwungen, ihre Botschaften neu zu definieren. Ed wurde zwar weithin eher als „linker“ Kandidat angesehen, der die Interessen der Basisaktivisten und Gewerkschafter ansprach, aber das muss relativiert werden, denn seine Positionen waren nicht im entferntesten so radikal wie die von Michael Foot oder Tony Benn, der linken Kandidaten der frühen 1980er Jahre. Es gab zum Beispiel kein Bekenntnis zum umfassenden Staatseigentum oder gar zum Austritt aus der EU. Es gelang ihm jedoch, den Eindruck zu erwecken, dass er im Unterschied zu seinem Bruder etwas unbefleckt von der aus der Mode gekommenen New-Labour-Linie à la Blair war. Demgegenüber wurde der bei den Abgeordneten und Minis-

tern wegen seiner Nähe zu Brown ohnehin nie populäre Ed Balls abgestraft. Die anderen Kandidaten waren Außenseiter.

Als die großen Gewerkschaften in Eds Richtung schwenkten, brachten Meinungsumfragen zutage, dass der Abstand zwischen den Brüdern zu knapp war, um den Wahlausgang vorherzusagen. Letzten Endes wurde am 25. September 2010 bei der Parteikonferenz in Manchester ein sehr knapper Sieg Eds über seinen älteren Bruder David bestätigt. Die Analyse des Wahlverhaltens erbrachte, dass der Sieg besonders auf die Unterstützung durch Mitglieder parteinaher Gewerkschafter zurückzuführen ist. David war tatsächlich bei den Abgeordneten und den gewöhnlichen Labour-Mitgliedern beliebter als Ed. Dieser wiederum beilte sich, sich über das Etikett „Red Ed“, das ihm einige Medien anheften wollten, lustig zu machen; er wurde nicht müde zu behaupten, die Partei werde unter seiner Führung die „geschöpfte Mitte“ der Gesellschaft unter ihre Fittiche nehmen und in die Mitte der Wählerschaft rücken. Ebenso unerschütterlich wies er jeden Hinweis darauf von sich, dass er über Gebühr von den Gewerkschaften abhängig werden könnte, die eine wichtige Rolle dabei gespielt hatten, ihn die Wahl gewinnen zu lassen.

Der neue Labour-Führer sieht sich verschiedenen Herausforderungen gegenüber: Er muss die verletzten Egos der beträchtlichen Anhängerschaft seines Bruders pflegen und dafür sorgen, dass die Situation nicht aus dem Ruder gerät und sich zum schwärenden persönlichen und parteiinternen Zwist auswächst, wie es bei der schwierigen Beziehung zwischen Blair und Brown der Fall war. Ed Miliband muss auch bedenken, dass nichts darauf hindeutet, dass die britischen Wähler den Werten und den politischen Grundsätzen der Regierungen von Blair und Brown ablehnend gegenüberstehen. Vor allem aber muss er die Wählerschaft davon überzeugen, dass es Alternativen zum Vorgehen der Koalition, das Finanzloch zu stopfen, gibt – Alternativen, die dem öffentlichen Dienst und der Wirtschaft im Allgemeinen nicht so großen Schaden zufügen würden.

Diane Reay

Gesellschaftliche Spaltungen, Geschlecht und Ethnizität im Bildungssystem

Einflussreiche Diskurse und Strategien des Neoliberalismus bezüglich Privatisierung, Marktausweitung, Wahlfreiheit und Performanz sowie „der unternehmerische Einzelne“ nehmen im britischen Bildungssystem eine hegemoniale Stellung ein. Ihr Einfluss hat Ungleichheiten in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft verstärkt; die Auswirkungen sind auf gesellschaftliche Schichtunterschiede am größten.

Diane Reay

Professorin für Erziehungswissenschaft, Faculty of Education, University of Cambridge, 184 Hills Road, Cambridge CB2 8PQ, England/UK. dr311@cam.ac.uk

Bereits 1931 urteilte der Labour-Historiker Richard Henry Tawney: „Der Erbfurch des englischen Bildungswesens ist seine Orientierung an sozialen Trennungslinien.“ Im Jahr 2010 sind die gesellschaftlichen Schichtunterschiede nicht mehr nur der Erbfurch des Bildungssystems, sondern der ganz Großbritannien. In einer aktuellen Studie belegt Großbritannien von 35 Ländern Rang 31 in Bezug auf die Auswirkung sozialer Herkunft auf das Bildungsniveau und schneidet damit schlechter ab als andere Länder mit besonders stark nach sozialen Schichten unterteilten Bildungssystemen wie beispielsweise die USA. In den meisten Ländern bestehen große Unterschiede entweder im Ergebnisvergleich zwischen Schulen (wie in Deutschland) oder innerhalb von Schulen (in Gesamtschulsystemen); in Großbritannien bestehen diese Unterschiede in beiden Fällen.

Der Grund dafür liegt zum Teil in der Geschichte der Schulerziehung in Großbritannien. Als das staatliche Schulsystem im 19. Jahrhundert eingeführt wurde, waren nicht Erziehung und Befreiung das Ziel, sondern Kontrolle und Ruhigstellung. Das Bildungsangebot für Arbeiterkinder wurde in erster

Linie instrumental konzipiert, als Mittel zur sozialen Kontrolle und nicht als Beitrag zur Verbesserung von Lebenschancen. Diese Positionierung der Arbeiterschaft als untergeordnete, „andere“ Klasse innerhalb des Bildungssystems wurde verstärkt durch den elitären Status der Privatschulen als Inbegriff schulischer Exzellenz – einem Unterscheidungsmerkmal, das bis heute fortbesteht. Die weit verbreitete Konzentration auf die Bildungsmisserfolge jener am unteren Ende der Gesellschaft bedeutet, dass die Frage nach dem Elitedenken der Oberschicht und der sozialen Schließung stark vernachlässigt wird.

Oberschicht und Bildung

Bei näherer Betrachtung der britischen Oberschicht zeigt sich, dass sich ihr Verhältnis zur Bildung seit dem 17. Jahrhundert kaum verändert hat – es bleibt weiterhin ein Mittel zur Wahrung der gesellschaftlichen Stellung. Bildung ist für die Oberschicht ein unerlässliches und notwendiges Abgrenzungsmittel. Die kulturelle Reproduktion der Oberschicht beruht auf Privatschulbildung – trotz der regelmäßigen Hinweise von Premierminister David Cameron auf den Staatsschulbesuch seiner Kinder. Die Sozialisierung der britischen Oberschicht, die vor allem an Privatschulen stattfindet, unterscheidet sich stark vom Übergangsprozess von der Kindheit zum Erwachsensein in der Mittel- und Arbeiterschicht. Für die Oberschicht ist es, insbesondere für Jungen, kulturell normativ, zwecks einer stark disziplinierten und oft strengen Schulausbildung von zu Hause fortgeschickt zu werden. Damit wird zugunsten der Gewissheit sozialer Reproduktion auf eine glückliche Kindheit im Schoße der Familie verzichtet. Roald Dahl, Erfolgsautor zahlreicher Kinderbücher, beschrieb seine Privatschulerfahrungen in den 1930er Jahren: „Those were days of horrors, of fierce discipline, of not talking in the dormitories, no running in the corridors, no untidiness of any sort, no this or that or the other, just rules, rules and still more rules that had to be obeyed. And the fear of the dreaded cane hung over us like the fear of death all the time.“¹

Übersetzung aus dem Englischen: Jaiken Struck, Yeovil, England/UK.

¹ Roald Dahl, *Boy. Tales of Childhood*, London 1984, S. 17.

Als ich James, einen Rechtsanwalt, 50 Jahre danach nach seinen Privatschulerfahrungen befragte, war noch immer Dahls Furcht zu spüren, und die eindringlichen Schilderungen einer männlichen Oberschichtsozialisierung hallten in seinen Antworten wider: „Mit sieben wurde ich in ein Internat geschickt, was so schlimm war, dass ich mich wie ausgestoßen fühlte. Ich vermisste meine Familie, vor allem meine Mutter, ganz schrecklich. Aber Du wusstest, dass Familien wie unsere das eben so machten, und es war in jeder Hinsicht traumatisierend, aber gleichzeitig auch auf seltsame Weise faszinierend. Ich wurde furchtbar drangsaliert, was mit zunehmendem Alter immer schlimmer wurde, so dass ich, als ich die Hälfte meiner Schullaufbahn hinter mir hatte, dadurch wohl ziemlich verroht war. Ich hatte dieses Schulethos angenommen, ich hatte es so sehr in mich aufgesogen, dass ich es für normal zu halten begann. Ich nehme an, das überrascht nicht, weil es neben der Grausamkeit auch Freundschaft, Rückhalt und eine ganze Menge Zuwendung und Fürsorge gab. Du hattest dich dem Ganzen verschrieben und musstest dich dann gewissermaßen einfach damit abfinden, aber rückblickend war vieles davon entsetzlich, wie gesagt grausam und brutal. Aber es gab da noch einen anderen Aspekt, den ich im Nachhinein für äußerst beunruhigend halte, nämlich dass wir es einfach als selbstverständlich hinnahmen; so war es eben, also fanden wir uns halt damit ab.“[¶]

Schon 1931 hatte Tawney geschrieben: „Ehemalige Privatschüler füllten die Kabinette, regierten das Empire, befehligen Heere und Flotten, bevölkerten Sitzungssäle, stellten die Richterschaft und die höheren Beamten im öffentlichen Dienst.“[¶] Daran hat sich bis heute kaum etwas geändert. George Monbiot kommentiert: „Durch selbstbewusstes Auftreten, unbezahlte Praktika, Kontaktpflege und vor allem den Besuch von Spitzenuniversitäten bestimmt die an Privatschulen ausgebildete obere Mittelschicht die Politik, den öffentlichen Dienst, die Kunst, die City, die Justiz, die Medizin, das Großkapital, die Armee und in vielen Fällen selbst die Protestbewegungen, die diese Verhältnisse in Frage stellen.“[¶]

¶ Vgl. Diane Reay/Gill Crozier/David James, *White Middle Class Identities and Urban Schooling*, London 2011 (i. E.).

¶ George Monbiot, *Plan after plan fails to make Oxbridge access fair*, in: *The Guardian* vom 24. 5. 2010, online: www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/may/24/oxbridge-access-fair-top-universities (2. 11. 2010).

Die Mehrzahl dieser Führungskräfte in Spitzenberufen haben Privatschulen besucht, welche dem Großteil der Bevölkerung verschlossen bleiben. Laut eines aktuellen Berichts des Sutton Trusts[¶] trifft dies auf sieben von zehn führende Richter und Rechtsanwälte und ebenso auf die meisten Inhaber der besten Anwaltskanzleien, auf führende Journalisten und Mediziner zu. Neben der Privatschulbildung ist der Zugang zu Oxbridge (die Universitäten Oxford und Cambridge) ebenfalls entscheidend für den Bildungsweg in die Spitzenberufe. Acht von zehn Rechtsanwälte und Richter studierten entweder in Oxford oder Cambridge, wie auch die Mehrzahl der besten Anwälte. 67 Prozent der Mitglieder des derzeitigen Kabinetts gingen auf Privatschulen, 73 Prozent besuchten Oxbridge; 80 Prozent sind männlich. Die Bedeutung wird unmittelbar klar, wenn man sich die folgenden Zahlen vor Augen führt: 2009 erreichten insgesamt 79 englische Schüler, die kostenlose Schulmahlzeiten in staatlichen Schulen erhielten, dreimal die Note 1 (A level) im Abitur. Im selben Jahr erhielten allein an der renommierten Privatschule in Eton 175 Schüler bei ihrem Abitur dreimal die Note 1.

Identität der Mittelschicht

Die Inwertsetzung des privaten Bildungssektors in Großbritannien, besonders innerhalb der politischen, medialen und kulturellen Elite (von welcher die Mehrheit ihre schulische Ausbildung selbst im Privatschulwesen erhielt), hat mittlerweile Einfluss auf den öffentlichen Bildungssektor genommen. Prinzipiell unverändert über die vergangenen 200 Jahre hat sich die Auffassung gehalten, nach der das private Schulwesen noch immer als das Ideal schlechthin betrachtet wird. Tatsächlich zeigt sich sogar ein wachsender Einfluss des privaten Systems auf das staatliche: Während das private Bildungswesen sich in den vergangenen 30 Jahren quantitativ kaum ausgedehnt hat – es werden dort nur sieben Prozent der britischen Schüler unterrichtet –, sind seine Macht und sein Einfluss ideologisch gestiegen, besonders im englischen Teil Großbritanniens. Am Privatschulsystem ori-

¶ Vgl. The Sutton Trust, *The Educational Backgrounds of Leading Lawyers, Journalists, Vice Chancellors, Politicians, Medics and Chief Executives*, London 2009.

entiert hat das gegenwärtige staatliche Schulsystem Schuluniformen, die Einteilung in Fach- und Leistungskurse, Aufsichtsschüler und Schulmannschaften wiedereingeführt – eine ganze Reihe von Maßnahmen, die in den Anfangszeiten der staatlichen Gesamtschule als unzeitgemäß galten. Zudem hat sich das englische Staatsschulwesen 2010 zu einem umfassenden, zunehmend privatisierten, wahlfreien marktwirtschaftlichen System entwickelt, in dem Schulen um Gelder und Schüler konkurrieren. Die Ausbreitung von teilprivaten Schulen innerhalb des staatlichen Systems lässt eine Hierarchie unterschiedlicher Staatsschularten entstehen.

Im Gegensatz zum privaten Schulwesen, das die Elite aufrechterhalten soll, dient das Staatsschulwesen vor allem der Verwirklichung hochgesteckter bürgerlicher Ziele. Während Bildung für die Oberschicht unerlässlich ist, um ihre gesellschaftliche Stellung zu sichern, also ein Mittel zum Zweck, ist Bildung für die Mittelschicht von zentraler Bedeutung für ihr Identitätsgefühl. Es bietet die Möglichkeit, sich nicht nur beruflich, sondern auch mental weiterzuentwickeln. Es stellt Erfüllung dar, einen Prozess nicht nur der eigenen beruflichen Entwicklung, sondern auch, um insgesamt ein besserer Mensch zu werden. Für die britische Mittelschicht ist der Bildungsabschluss von zentraler Bedeutung für individuellen Erfolg und das Selbstwertgefühl. Viele Angehörige der Mittelschicht haben sich der Gerechtigkeit und Gleichheit verpflichtet; diese Prinzipien müssen jedoch mühevoll mit dem Streben nach akademischen Spitzenleistungen und dem Wunsch, „der Beste und Klügste“ zu sein, vereint werden. Das staatliche System und alles, was als gut an diesem System erachtet wird, gilt als bürgerlich. Das staatliche Bildungswesen ist in den Besitz der Mittelschicht übergegangen – praktisch gehört es ihr –, sie formt es nach ihren eigenen Vorstellungen und nutzt es als Mittel zur Weitergabe bürgerlicher Werte. Diese Übernahme der Verantwortlichkeit bedeutet, dass die Mittelschicht trotz großer Worte um Chancengleichheit und einem Liebäugeln mit stärker integrierenden demokratischen Idealen stets darauf bedacht war, sich abzugrenzen und, metaphorisch gesprochen, die bildungsmäßige Zugbrücke vor der Nase jener hochzuziehen, die als bildungsmäßig unter ihnen stehend betrachtet werden. Dies war in Zeiten

der Gymnasien in den 1950er und 1960er Jahren ganz offensichtlich, ist aber noch immer offenkundig im angeblich gerechteren Gesamtschulsystem heute. Kate, eine der jungen Mittelschichtsangehörigen in unserer Studie von 2007, die ihre Kinder in innerstädtische Gesamtschulen schicken: „Anfangs waren meine Freunde und ich total besorgt wegen all der ‚Prolls‘ (*chavs*, ein abfälliger Ausdruck für die Arbeiterschicht), die es auf der weiterführenden Schule geben könnten, dass sie uns beim Lernen im Wege stehen könnten. Aber letztlich war es in Ordnung, weil wir nach dem ersten Jahr alle in die obersten Leistungskurse kamen und die alle in den untersten Kursen waren.“

Die Lektion, welche junge Menschen der Mittelschicht auf dem wettkampforientierten britischen Bildungsmarkt zunehmend lernen, lautet, dass sie für den Großteil ihres Lebens darum kämpfen müssen, ihren Platz zu halten, dass unter ihnen eine Masse von Konkurrenten lauert – die es zwar etwas weniger verdient haben, aber doch nur darauf warten, ihren Platz einzunehmen. Ich habe bereits auf das Streben der Mittelschicht hingewiesen, die Besten und Klügsten sein zu wollen. In einer von mir vorgenommenen Untersuchung mit einer linksgerichteten liberalen Gruppe weißer englischer Mittelschichtseltern – offen genug, ihre Kinder auf sozial bunt gemischte innerstädtische Gesamtschulen zu schicken – wurden im Verlauf der 250 Befragungen 259 Verweise auf die Intelligenz gemacht, und zwar allesamt von den Befragten selbst und nicht etwa von den Interviewern, und alle mit Bezug auf ihre eigenen oder andere weiße Mittelschichtskinder.

Bildungserfahrungen der Arbeiterschicht

Heutzutage wird fälschlicher Weise davon ausgegangen, dass die Arbeiterschicht das gleiche Verhältnis zur Bildung hat wie die Mittelschicht. Es wäre unrealistisch, die Erfahrungen der Arbeiterschicht im britischen Bildungswesen als von Erfüllung und Charakterbildung im klassischen bürgerlichen Sinne geprägt darzustellen. Bildungserfahrungen der Arbeiterschicht liegt traditionell Versagen zu Grunde, nicht Erfolg. In erster Linie ist ihr Verhältnis zum staatlichen Schulwesen dadurch gekennzeichnet, dass

es nicht ihr System ist – die Arbeiterschicht hat nicht das Gefühl, überhaupt Teil dieses Systems zu sein. Folglich erscheinen einzelne Aspekte der Schulausbildung als sinnlos und irrelevant, und es existieren umfangreiche Untersuchungen, die belegen, dass insbesondere weiße britische Jungen der Arbeiterschicht den offiziellen Schulunterricht als nutzlos empfinden. Anstelle des bürgerlichen Enthusiasmus für schulisches Lernen finden sich zumeist Pragmatismus und deutliche Überbleibsel einer historisch bedingten Einstellung zur Bildung, die offenbart, dass das Bildungssystem nicht ihres ist, nicht für sie da ist und sie und ihr kulturelles Wissen als minderwertig erachtet werden.

Micky Flanagan, ein beliebter englischer Comedian, der selbst aus der Arbeiterschicht stammt, sprach 2010 in seinem Programm auf BBC Radio 4 mit alten Schulfreunden über seine Erfahrungen als Londoner Gesamtschüler in den 1970er Jahren. Er scherzte, dass sie alle die Schule ohne Abschluss verlassen hätten, und fügte hinzu, dass er in der zweiten Klasse einen Aschenbecher und in der dritten Klasse einen Flaschenöffner hergestellt habe. Micky und seine Klassenkameraden schwelgten in Erinnerungen an Barry Hutton, den ehrgeizigsten Schüler der Klasse, weil er Lieferwagenfahrer werden wollte. Flanagan erzählte, wie die ganze Klasse Barry wegen seiner hoch fliegenden Träume verlacht habe, weil niemand aus ihrer Schule jemals einen Lieferwagen fahren werde. Sie waren allenfalls diejenigen, welche die Ladung vom Markt zum Wagen trugen – aber den Lieferwagen fuhren sie nie. Er schloss damit, dass Schule und Schulabschlüsse ihm und seinen Freunden einfach als völlig überflüssig erschienen.

Seit Flanagans Schulerfahrungen hat das Bildungswesen viele Veränderungen durchlaufen – in der Pädagogik, in den Formen der Beurteilung, bei den Schularten –, aber daran, wie britische Arbeiterkinder den Unterricht erleben, hat sich kaum etwas geändert. Der Joseph-Rowntree-Bericht über schlechte Schulleistungen kam zum Ergebnis, dass Arbeiterkinder bereits ab der Grundschule im Vergleich zu ihren bürgerlichen Mitschülern viel häufiger mangelnde Kontrolle über ihr Lernverhalten empfinden und dadurch immer weniger Bereitschaft zur Teilnahme am Unterricht zeigen. Dies beeinflusst schon

in der Grundschule die Entwicklung unterschiedlicher schichtabhängiger Einstellungen gegenüber Bildung und bestimmt in starkem Maße das künftige Bildungsniveau der Kinder. Wenn Kinder aller sozialen Gruppen die Vorteile des Schulbesuchs sehen, so neigen Arbeiterkinder doch eher als andere zu Unsicherheit und Angst vor der Schule. In meinen Untersuchungen in englischen Schulen über einen Zeitraum von 20 Jahren sagten Arbeiterkinder häufig, sie fühlten sich dumm, schlecht oder unnützlich; sie seien im Schulkontext „nichts wert“. Und die Arbeiterkinder, die schulverdrossen wurden, entwickelten starke Widerstände gegen jede schlechte Behandlung und alles, was sie als ungerecht empfanden. Kenny sprach für viele Schüler aus der Arbeiterschicht: „Ja, als wenn sie denken, du bist blöd (...). Wir erwarten ja gar nicht, dass die Lehrer uns wie ihre eigenen Kinder behandeln. Sind wir schließlich nicht. Aber wir sind immer noch Kinder. Ich würde zu denen sagen: ‚Sie haben doch Kinder. Denen bringen Sie Liebe entgegen, aber liebhaben müssen Sie uns ja gar nicht. Sie sollen uns einfach nur wie Menschen behandeln.‘“

Die weißen Arbeiterjungen, die behaupten, wie wilde Tiere behandelt worden zu sein, stellen ein Extrembeispiel dar, aber Arbeiterkinder empfinden – rassen- und geschlechterübergreifend – oft ein stark ausgeprägtes Gefühl von Ungerechtigkeit hinsichtlich der Art und Weise, wie man sie behandelt. Dieser Eindruck bildet den Kern der sozialen Unterschiede in den Bildungsergebnissen. Die psychologische Forschung zeigt eindeutig, dass Leistung und Verhalten im Bildungskontext grundlegend dadurch beeinflusst werden können, wie wir glauben, dass wir von anderen gesehen und beurteilt werden. Wenn wir erwarten, als minderwertig betrachtet zu werden, dann scheinen unsere Fähigkeiten tatsächlich darunter zu leiden.

Und dennoch – heute werden wir alle als individuell verantwortlich für unsere Zukunft angesehen, und die meisten jungen Leute der Arbeiterschicht setzen trotz eines tief verwurzelten Gefühls, ungerecht behandelt zu werden, ihre Hoffnungen und Erwartungen weiter auf das Bildungssystem. Während sich Politiker mit den schlechten Leistungen der Arbeiterschicht beschäftigen und dabei vor allem einen scheinbaren Mangel an Erfolgs-

streben bei Arbeiterfamilien konstatieren, zeigten Untersuchungen im Jahr 2009, dass eine viel größere Zahl der damals 14-jährigen Schüler und ihrer Eltern erwarteten, einen höheren Bildungsweg einzuschlagen, als es dann tatsächlich der Fall war; die Diskrepanz zwischen der subjektiven Wahrnehmung und der Umsetzung dieses Ziels war dabei in der Arbeiterschicht am größten. Eine Statistik aus demselben Jahr belegte sogar, dass 22 Prozent der 16- bis 19-jährigen Angehörigen der Arbeiterschicht funktionell nicht rechnen können und 18 Prozent Analphabeten sind.

Das Verhältnis zur Bildung unterscheidet sich in verschiedenen Gruppierungen innerhalb einer Schicht stark in Bezug auf die Selbst- und die Außenwahrnehmung, ebenso hinsichtlich der Frage, wie sich ihr Verhältnis zur Bildung entwickelt hat. Die weiße Arbeiterschicht hat ein anderes Verhältnis zur Bildung als viele ethnische Minderheitengruppen innerhalb der Arbeiterschicht. Während bei der weißen Arbeiterschicht oftmals ein kollektives Gedächtnis hinsichtlich schulischer Benachteiligung und Ausgrenzung besteht, bringen einige ethnische Minderheiten bildungsmäßige Erfolgsgeschichten aus ihrem Herkunftsland mit, obgleich Migration häufig Verarmung und gesellschaftlichen Abstieg bedeutet. Andere wiederum sind trotz fehlender Bildungsabschlüsse fest davon überzeugt, dass ihnen ein Neuanfang in einem anderen Bildungssystem entscheidende Chancen für eine schulische Förderung bietet, die ihren Eltern einst vorenthalten worden waren. Wieder andere ethnische Minderheitengruppen wie beispielsweise die afrokaribische haben sich wie die weiße Arbeiterschicht mit ihrem Bildungsversagen abgefunden – in diesem Fall noch begleitet von Rassismus. Diese verschiedenen ethnischen Gruppen werden in der Vorstellungswelt der weißen Mittelschicht sehr unterschiedlich wahrgenommen: Die weiße Arbeiterschicht wird oft als „zu weiß“ ethnisiert und als „weißer Müll“ bezeichnet, wie wir oben in Kates Zitat sahen, wohingegen einige ethnische Minderheitengruppen wie Chinesen und Inder als „akzeptable“ Arbeiterklasse herausgestellt werden.

Es gilt zu bedenken, dass Gesellschaftsschichten immer auch ethnisch und geschlechtsspezifisch definiert sind. Dies wird

deutlich an dem Ausmaß, in dem Mädchen schichtübergreifend stärker unter schulischen Versagensängsten leiden als Jungen. Insgesamt stellen Mädchen dennoch die Erfolgsgeschichte des Bildungswesens in Großbritannien dar, wobei weiße Mädchen in jedem Abschnitt des Bildungsweges von der Grundschule bis zur Universität besser abschneiden als andere Gruppen, einschließlich weißer Jungen. Genau genommen liegt es an der derzeitigen, moralisch begründeten Panik vor dem schlechten Abschneiden schwarzer und weißer Arbeiterjungen, dass bestimmte Kombinationen aus Klasse, Rasse und Geschlecht so stark an Bedeutung gewonnen haben. In Großbritannien haben Medien und Politik aufgrund der männlichen Jugendlichen der Arbeiterschicht, die zu einer ungebildeten und unzufriedenen Unterschicht werden, Alarm geschlagen. Diese Situation ist durch Hochschulabsolventen verschärft worden, die jetzt Stellen auf dem Arbeitsmarkt annehmen, welche zuvor Arbeitskräften ohne Hochschulabschluss vorbehalten waren. Infolgedessen stieg die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der jungen weißen männlichen Arbeiter in den vergangenen zehn Jahren um 30 Prozent. Beim Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit auf 31,7 Prozent in der Gruppe der 16- bis 18-Jährigen, die damit sogar noch höher ist als die derzeit bei 29 Prozent liegende Jugendarbeitslosenquote in den USA, sind junge Männer doppelt so oft von Arbeitslosigkeit betroffen wie junge Frauen. Ethnizität macht dabei einen gravierenden Unterschied aus, denn die Arbeitslosigkeit unter schwarzen Jugendlichen ist seit 2008 um 13 Prozentpunkte auf 48 Prozent gestiegen.

Fortbestehende Bildungsungleichheit

Im Juli 2010 erläuterte der neue Bildungsminister der liberal-konservativen Koalition, Michael Gove, in einer seiner ersten Reden Untersuchungsergebnisse, wonach Mittelschichtskinder mit niedrigen kognitiven Fähigkeiten Arbeiterkinder mit hohen kognitiven Fähigkeiten im Alter von etwa sechs oder sieben Jahren überholen und dass sich die Lücke im Laufe der Schulzeit immer weiter vergrößert. Einen Monat später vertrat er in der „Sunday Times“ die Ansicht, dass England eines der stratifiziertesten und segregiertesten Bildungssysteme der Welt aufweise; die

Kluft zwischen den Privatschulen und dem staatlichen Schulwesen sei so breit wie fast nirgendwo sonst in der entwickelten Welt. Warum also bestehen in Großbritannien weiterhin so hartnäckige Bildungsungleichheiten, die Reformen gegenüber immun erscheinen? Zum einen liegt es an der Einstellung: Die Haltung der Oberschicht gegenüber der Arbeiterschicht hat sich zwar gewandelt, ist aber noch immer stark beeinflusst durch ein kulturell bedingtes Verständnis der Gesellschaftsschichten. Die Sicht der Elite auf die Arbeiterschicht hat sich dahingehend verändert, dass sie statt als wilde und undisziplinierte Masse nun als Gruppe von Individuen angesehen wird, die mehr Eigenverantwortung für ihr Leben übernehmen müssten. Sowohl Medien als auch Politiker sind in Bezug auf mangelhafte Bildungsleistungen der Arbeiterschicht ganz auf kulturelle Aspekte fokussiert.

Abgesehen von den politischen und medialen Eliten vertritt auch die Mehrheit der Bevölkerung die Auffassung, dass gesellschaftliche Stellung und Armut auf den Lebensstil zurückzuführen seien: Jeder, der wolle – und sich nur genug darum bemühe –, könne zur Mittelschicht gehören. Ein 2009 veröffentlichter Bericht der Fabian Society^F belegt, dass wertende Einstellungen in der Mittelschicht noch genauso verbreitet sind wie vor 100 oder gar 200 Jahren. In der Untersuchung stimmten 70 Prozent der Befragten der These zu, dass „es für praktisch jeden reichlich Gelegenheit gibt, etwas aus seinem Leben zu machen, wenn man es denn wirklich will. Es kommt letztlich auf den Einzelnen an und wie motiviert dieser ist.“ Nur 30 Prozent waren der Ansicht, dass manche Menschen sich unüberwindbaren Hindernissen gegenübersehen. Laut der jüngsten Mori-Umfrage von 2010 glauben nur 38 Prozent der Briten, dass die Regierung eine Umverteilung vornehmen sollte, um eine gerechtere Gesellschaft zu schaffen. In beiden Erhebungen wurden höchst originelle Erklärungen der ungleichen Ergebnisse mit negativen und ablehnenden Haltungen gegenüber den gesellschaftlich untersten Schichten kombiniert. Durch derartige kulturelle Sichtweisen auf mangelnde Leistungen der Arbeiterschicht wer-

den das Augenmerk und Schuldzuweisungen von Politik und Praktiken der gesellschaftlich Einflussreichen auf die Machtloseren geschoben.

Einen weiteren problematischen Bereich bildet die britische Wirtschaft. Einer verbreiteten Ansicht nach ist die Arbeiterschicht stark geschrumpft. Natürlich verändern sich Gesellschaftsschichten hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Größe im Laufe der Zeit, und die Zahl der Arbeiter in der verarbeitenden Industrie ist im Laufe des 20. Jahrhunderts tatsächlich rapide zurückgegangen. Verstehen wir jedoch die Arbeiterschicht als Kategorie des Arbeitsmarktes – und als solche ist sie von jeher verstanden worden –, dann machen einfache Arbeiter immer noch 38 Prozent der Erwerbstätigen aus. Schließt man zusätzlich Vertriebsmitarbeiter und Beschäftigte im Einzelhandel sowie die Arbeitslosen mit ein, dann beläuft sich die Arbeiterschicht auf etwa 50 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Entgegen der weitläufigen Meinung in Großbritannien ist die verachtete Unterschicht also gar nicht so klein – und somit sind wir längst nicht alle bereits bürgerlich.

Anstelle des Mythos einer endlos expandierenden Mittelschicht sehen wir in Wirklichkeit eine noch immer maßgebliche und große Arbeitergruppe – all die Putzkräfte, Kindermädchen und Beschäftigten im Dienstleistungssektor, auf welche die zunehmend wohlhabende Mittel- und Oberschicht zugunsten ihrer Freizeitgestaltung angewiesen ist. Ein potentieller und damit zusammenhängender Wirtschaftsfaktor ist die wachsende relative Armut der Arbeiterschicht: Die wirtschaftliche Ungleichheit ist in Großbritannien im Laufe der vergangenen 25 Jahre immer weiter gestiegen. So nahm die wirtschaftliche Schiefelage beispielsweise zwischen 1986 und 1995, gemessen am Gini-Koeffizienten (statistische Einheit zur Messung gesellschaftlicher Ungleichheit), um 28 Prozent zu – stärker als in den USA und sehr viel stärker als in den nordischen Ländern. Im Jahr 2007 befand sich Großbritannien in Bezug auf die Einkommensungleichheit unter den ersten fünf der 25 EU-Länder. Auch die Vermögensungleichheit stieg unter der Labour-Regierung; diese Entwicklung wird sich unter der liberal-konservativen Koalition beschleunigen. John Hills' Bericht für die

^F Vgl. Louise Bamfield/Tim Horton, *Understanding Attitudes to Tackling Economic Inequality*, London 2009.

London School of Economics¹⁶ zufolge geht es den reichsten zehn Prozent in Großbritannien heute mehr als 100-Mal besser als den untersten zehn Prozent. Zudem deuten Belege aus der Vergangenheit darauf hin, dass Rezession die Arbeiterschicht stärker trifft als die Mittelschicht. Es steht somit zu befürchten, dass sich die Bildungschancen für die Arbeiterschicht bei Zunahme wirtschaftlicher Ungleichheit im nächsten Jahrzehnt entsprechend weiter verringern.

Einstellungen und wirtschaftliche Faktoren werden durch eine stark individualistische Wettbewerbskultur sowie den Einfluss neoliberaler Werte auf die Bildungspolitik verstärkt. In einer wettbewerbs- und marktorientierten Gesellschaft wie der britischen herrscht mehr Territorialismus – Individuen kämpfen um ihren sozialen Raum und verteidigen diesen gleichzeitig. Soziale Mobilität ist in erster Linie relational. Wir können nicht alle zur Mittel- oder gar Oberschicht gehören, und in der britischen Gesellschaft, in der es mehr Hochschulabsolventen als entsprechende Stellenangebote gibt, ist sozialer Aufstieg nur bei gleichzeitigem Abstieg anderer möglich. Gegenwärtige Initiativen zur Förderung sozialer Mobilität richten sich ausschließlich auf die Arbeiterschicht und vernachlässigen dabei den relationalen Aspekt sozialer Mobilität; außerdem übersehen sie die Tatsache, dass die Mittelschicht verbissen an der Verteidigung ihrer sozialen Reproduktion arbeitet. Wann immer sich also die Leistung der Arbeiterschicht verbessert – und das tut sie beständig schon seit langer Zeit –, schreitet auch die Mittelschicht voran, und relative Errungenschaften bleiben unverändert. In einem kürzlich erschienenen Aufsatz geht Anthony Giddens sogar so weit zu behaupten, dass „die soziale Mobilität der Arbeiterschicht davon abhängen wird, die bürgerlichen Bildungsfortschritte nach oben hin zu begrenzen“.¹⁷ Mit anderen Worten: Die schulischen Leistungen der Arbeiterkinder zu verbessern führt nicht automatisch zu sozialem Auf-

stieg, solange die Mittelschicht weiterhin ihren Vorsprung hält. Wenn sich die Politik nur auf die Arbeiterschicht konzentriert, sind ihre Erfolgsaussichten äußerst gering, da die Mittel- und die Oberschicht immer Wege finden werden, ihren Vorsprung zu verteidigen.

Eine Vorgehensweise, welche die Mittelschicht sehr erfolgreich bei ihrer Strategie der Positionsverteidigung anwendet, ist die freie Schulwahl durch die Eltern. Deren zunehmende Bedeutung hat fatale Wirkung auf die Bildungssituation: Obgleich Wahlfreiheit zu einem beliebten Schlagwort im Bildungswesen geworden ist, setzt sich die Arbeiterschicht überwiegend aus jenen zusammen, die eben keine „Wahl“ treffen können. Das mag daran liegen, dass sie aus den besten Schuleinzugsgebieten verdrängt werden (weil sie sich kein Haus in einem „guten“ Einzugsgebiet leisten können) oder weil sie nicht über die nötige Einsicht verfügen, um Informationen zu den verschiedenen Schulen im Detail zu erfassen und zu ihrem Vorteil zu nutzen. Eine Folge des auf freier Wahl basierenden Systems ist, dass für die Arbeiterschicht weitgehend die Schulen übrig bleiben, an denen die Mittelschicht kein Interesse hat.

Ein höheres Bewusstsein für den gesellschaftlichen Wettbewerb, die Wirtschaft und eine höchst individualisierte, konkurrenzorientierte neoliberale Kultur bilden mächtige und tief verwurzelte Barrieren zu größerer Bildungsgleichheit. Das Ergebnis ist ein polarisiertes Bildungswesen, das noch immer von einer klassenmäßig stark gespaltenen Gesellschaft gezeichnet ist, auf welche die endlosen Initiativen der Politik mit ihren Versprechungen, größere soziale Mobilität und soziale Gerechtigkeit zu fördern, bisher kaum Einfluss nehmen konnten. Ende August 2010 startete Vize-Premierminister Nick Clegg eine weitere Initiative zur Verbesserung der sozialen Mobilität und räumte dabei ein, dass „Geburt und Schicksal für zu viele eng miteinander verknüpft“ seien, wodurch Ungleichheit zu „sozialer Segregation“ werde. Es scheint so, als ob sich die Dinge in Bezug auf Gesellschaftsschichten im britischen Bildungswesen umso weniger ändern, je mehr sie sich wandeln.

¹⁶ Vgl. John Hills, *An Anatomy of Economic Inequality in the UK – Report of the National Equality Panel*. London School of Economics, The Centre for the Analysis of Social Exclusion, London 2010.

¹⁷ Anthony Giddens, *You need greater equality to achieve more social mobility*, in: *The Guardian* vom 24.5.2007, online: www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/may/24/comment.politics (2.11.2010).

Brigitte Schumann

Nordirlands Bildungspolitik und die politische Lage

Brigitte Schumann
Dr. phil., geb. 1946; ehemalige
Lehrerin und Landtagsabge-
ordnete; Wissenschaftlerin und
Bildungsjournalistin, Essen.
ifenici@aol.com

Nordirland zieht anscheinend immer dann das Interesse der Medien auf sich, wenn von Unruhen berichtet werden kann. Daraus zu schließen, es habe sich dort seit dem Belfast Agreement (Karfreitags-Abkommen oder Good Friday Agreement) von 1998 nichts zum Besseren geändert, ist falsch.

Ebenso falsch wäre es aber auch, zu leugnen, dass es nach wie vor ungelöste gesellschaftliche Konflikte gibt, die den beschlossenen Frieden fragil erscheinen lassen. Von besonderer Bedeutung für den Prozess der Aussöhnung in Gesellschaften mit einer konfliktreichen Vergangenheit ist zweifellos die Rolle der Bildungspolitik. Deshalb soll sie hier im Kontext der politischen Verhältnisse auf ihre gesellschaftliche Funktion hin besonders beleuchtet werden.

Die politischen Parteien in Nordirland sind sich darin einig, dass es kein Zurück hinter den Friedensvertrag gibt, mit dem die bürgerkriegsartigen *Troubles* 1998 beendet wurden. Mehr als 3000 Menschen wurden in einem Zeitraum von 30 Jahren zu Opfern von Terror und Gegenterror der katholisch-republikanischen IRA und bewaffneter protestantisch-unionistischer Gruppen. Zwar haben Splittergruppen wie die *Real IRA* oder die *Continuity IRA* den paramilitärischen Kampf noch nicht aufgegeben, wie gelegentliche Terroranschläge beweisen, aber diese werden unmittelbar und einmütig über alle politischen Lager hinweg verurteilt. Dies entspricht dem Wunsch der Bevölkerung nach friedlichen Verhältnissen, unabhängig davon, ob es sich um pro-britische Protestanten oder pro-republikanische Katholiken handelt.

Die Tatsache, dass die beiden ursprünglich sich unversöhnlich gegenüberstehenden Parteien, Sinn Fein als politischer Flügel der IRA

und die ultrarechte Democratic Union Party (DUP) von Ian Paisley, seit 2007 gemeinsam Regierungsverantwortung übernommen haben, dokumentiert den Willen und die Entschlossenheit, Konflikte fortan ausschließlich politisch lösen zu wollen. Darauf basiert sowohl die Rückgabe der politischen Selbstverwaltung (*Devolution*) an die nordirische Provinz als auch der vollständige Abzug britischer Truppen, die zum Schutz der Bevölkerung 1969 dort stationiert worden waren.

Mit der im April 2010 erfolgten Übergabe der Zuständigkeit für Polizei und Justiz von der britischen Zentrale in Westminster an die Exekutive in Belfast ist ein bedeutsames politisches Signal gesetzt worden. Bis zuletzt hatte man sich in diesem sensiblen Bereich zwischen den beiden Regierungsparteien nicht über eine Polizei- und Justizreform einig werden können. Zu groß war das gegenseitige Misstrauen aus der belasteten Vergangenheit. Mit David Ford hat man sich auf einen Justizminister verständigt, der keiner der beiden Parteien angehört, sondern Mitglied der liberalen, nicht-konfessionellen Alliance Party of Northern Ireland ist.

Bei der diesjährigen Wahl zum britischen Unterhaus wurden die beiden Regierungsparteien bestätigt. Die nordirische Wählerschaft kann nicht unmittelbar die britischen Parteien wählen, sondern entscheidet darüber, wie viele Sitze welche Vertreter ihrer Regionalparteien im Unterhaus bekommen. Da DUP und Sinn Fein als Gewinner aus den Wahlen hervorgegangen sind, gilt dieses Wahlergebnis als sichere Prognose für den Ausgang der nordirischen Parlamentswahl im kommenden Jahr.

Dennoch: Die relativ stabile politische Lage kann nicht die konfliktträchtige Spaltung der Gesellschaft in die beiden großen politisch-religiösen Lager, in irischn-republikanische Katholiken und britisch orientierte Protestanten verdecken. Von einem Ende politisch motivierter Gewalt, von der Beseitigung politisch-religiöser Vorurteile und der Furcht vor der jeweils anderen Seite kann noch keine Rede sein. Dies wurde im Zusammenhang mit dem Saville Report deutlich, der im Juni 2010 veröffentlicht wurde: 38 Jahre lang hatten Angehörige der Opfer des *Bloody Friday* und die katholische *Community* in Derry (offiziell Londonderry) um die Wahrheit

gekämpft. Am 30. Januar 1972 waren 14 unbewaffnete katholische Zivilisten von britischen Spezialeinheiten während eines Bürgerrechtsmarschs erschossen worden. Die offizielle britische Erklärung, es habe sich bei den Toten um „Terroristen“ gehandelt, und die damit verbundene Rechtfertigung des brutalen Militäreinsatzes trugen wesentlich zur Eskalation des Konfliktes bei. In der Folge wurden britische Soldaten von nordirischen Katholiken als feindliche Besatzungsmacht angesehen, und der Terror auf beiden Seiten wuchs. Im Friedensabkommen war eine erneute Untersuchung der Umstände, die zum Tod der 14 Menschen geführt hatten, vereinbart worden.

Zwölf Jahre lang wurde unter der Leitung von Lord Mark Saville recherchiert. Am Ausmaß der Erleichterung über die vollständige Rehabilitation der Ermordeten mag man ermes- sen, dass es große Befürchtungen gab, das Untersuchungsergebnis könne Ursache und Anlass für neue gewalttätige Konflikte zwischen Katholiken und Protestanten sein. Die protestantische Seite reagierte prompt mit der Forderung, auch die Rolle des Vize-Premiers und ehemaligen IRA-Kämpfers Martin McGuinness in dem damaligen Geschehen müsse genau untersucht werden.

Kritiker der nordirischen Entwicklung vermissen wirksame politische Impulse für eine demokratische Gesellschaftsordnung, die geeignet sind, die politisch-religiöse Lagermentalität endlich aufzubrechen und zu überwinden. Sie bedauern, dass das Belfast Agreement die bipolaren Traditionen ausdrücklich stärke und wesentlich dazu beitrage, dass zum Abbau der politisch-religiösen Spaltung viel zu wenig geschieht. Ob eine solche Entwicklung unter den Bedingungen der massiven Haushaltskürzungen, welche die neue britische Regierung beschlossen hat, gelingen kann, bleibt abzuwarten. Viele Nordiren befürchten als Konsequenz der *Cuts* eine wirtschaftliche Rezession, die dazu beitragen könnte, dass sich die Konfliktlage zwischen der protestantischen und katholischen Unterschicht wieder verschärft.

Dekonstruktion der Segregation

Segregation in Nordirland bedeutet, dass sich auch heute noch Katholiken und Protestan-

ten räumlich kaum mischen. Besonders gut untersucht ist die sozialräumliche Segregation mit ihren Auswirkungen für Belfast. Hohe Segregation korreliert mit sozialer Deprivation und Exklusion. Orte, die hoch segregiert und sozial depriviert sind, sind meist auch *Interface*-Wohngebiete: Sie werden von der jeweils „anderen Seite“ durch Trennwände, *Interfaces* oder auch *Peacelines* genannt, abgeschirmt. Nach 1998 wurden bestehende Trennwände nicht nur aufrechterhalten, sondern auch einige neue hinzugefügt. Im Mai 2007 wurde eine acht Meter hohe Trennwand in Nord-Belfast errichtet, um die Bewohner von Old Throne Park vor Angriffen zu schützen. Diese Wand verläuft ausgerechnet über den Spielplatz der Hazelwood Integrated School. Das ist irritierend, ja beschämend zugleich, wenn man bedenkt, dass sich *Integrated Schools* für ein friedliches Miteinander einsetzen.

Peter Shirlow und Brendan Murtagh haben im Jahr 2007 festgestellt, dass mehr als zwei Drittel der Katholiken und Protestanten in Wohngebieten leben, die mindestens zu 80 Prozent entweder katholisch oder protestantisch sind. Gerade einmal zehn Prozent der Katholiken und sieben Prozent der Protestanten leben in Gegenden, die als gemischt gelten können. Shirlow und Murtagh konstatieren zudem eine tendenzielle Zunahme der räumlichen Segregation.¹ In der Erhebung wurden 1073 Menschen nach ihrer Meinung zu diesen Abtrennungen gefragt. 76 Prozent waren wegen ihres Sicherheitsbedürfnisses gegen einen sofortigen Abriss; gleichzeitig gab eine Mehrheit der Befragten an, dass die Politik mehr tun müsse, um Bedingungen für ein Leben ohne Mauern zu schaffen.² Andere Befragungen in Belfast haben nachgewiesen, dass Menschen in *Interface*-Wohngebieten enormem Stress ausgesetzt sind. Die ehemals begründete Furcht vor Bombenattentaten ist der Furcht vor niederschwelligen Formen der Gewalt gewichen. 25 Prozent der Männer und 27 Prozent der Frauen fühlen sich in ihrem eigenen Wohngebiet nicht sicher, wenn es dunkel ist.³

¹ Vgl. Peter Shirlow/Brendan Murtagh, *Belfast: Segregation, Violence and the City*, London-Dublin 2006, S. 59f.

² Vgl. Neil Jarman, *Security and Segregation: Interface Barriers in Belfast*, in: *Shared Space: A research journal on peace, conflict and community relations in Northern Ireland*, (2007), S. 30.

³ Vgl. P. Shirlow/B. Murtagh (Anm. 1), S. 94.

Nur 15 Prozent würden ein Arbeitsangebot annehmen, wenn der Arbeitsplatz im Wohngebiet der anderen Gruppe liegt.^f Dies hat erhebliche Einschränkungen für das Mobilitätsverhalten der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt zur Folge.

Segregation bestimmt nicht nur das Verhältnis zwischen den beiden politisch-religiösen Gruppen. Sie wirkt auch nach innen und nimmt Einfluss auf das Zusammenleben innerhalb der Eigengruppe. Wie Interviews mit Belfast Anwohnern in *Interface*-Wohngebieten erbracht haben, verletzt man den Verhaltenskodex der eigenen Gruppe, wenn man seine Einkäufe in Geschäften tätigt, die dem Gegner zugeordnet werden. Ein Ehepaar erzählt, dass es zwar seine Konsumgewohnheiten nicht daran orientiert, aber sehr wohl die Einkaufsstätten nach dem Einkauf austauscht, damit die Nachbarschaft nicht mitbekommt, dass man von der Regel abgewichen ist. Sonst könne es durchaus passieren, dass die Fensterscheiben von aufgebrauchten Nachbarn eingeschlagen werden.^f

Demgegenüber lebt die nordirische Mittelschicht relativ stressfrei. Sozialräumlich mischen sich Katholiken und Protestanten eher, aber eine Dekonstruktion der Segregation hat auch in ihren Köpfen noch nicht stattgefunden. Gelebt wird gewaltfreie Koexistenz auf der Basis von Gleichstellung. Die Gleichstellungsbemühungen, ausgelöst durch den Northern Ireland Act (1998), haben vor allem dafür gesorgt, dass Katholiken der Zugang zum Öffentlichen Dienst erleichtert wird und Aufstiegsaspirationen belohnt werden. Protestanten erleben sich tendenziell als Verlierer, weil ehemals bestehende Privilegien aufgegeben werden müssen. Aber auch sie teilen mit der katholischen Mittelschicht aus Gründen des eigenen Wohlergehens das Interesse an politischer Stabilität.

Während Katholiken als Angehörige der Mittelschicht nicht mehr zu den Benachteiligten zählen und sich auch die Zahl der katholischen Studierenden derjenigen der protestantischen angepasst hat, lässt sich an der höheren Erwerbslosigkeit von Katholiken der Unterschicht die strukturelle Benachteiligung gegenüber der protestantischen Unterschicht

weiterhin ablesen.^f Für die gesellschaftliche Entwicklung Nordirlands betonen Soziologen die Notwendigkeit von neutralen Räumen, in denen die althergebrachten Gruppenidentitäten keine Rolle mehr spielen. Um sich von dem ständig kontrollierenden Einfluss des eigenen Kollektivs und dem Zwang zur Konformität zu befreien, braucht es Schulen, die den Kindern die Chance geben, sich als Subjekte mit eigenen Bedürfnissen zu erleben und zu entwickeln.

Segregation versus Integration im Bildungssystem

Tatsächlich wird auch heute noch fast allen Kindern gemeinsames schulisches Lernen vorenthalten. 95 Prozent der Schüler und Schülerinnen in Nordirland lernen entweder in einer protestantischen oder katholischen Schule mit Kindern und Jugendlichen, die fast ausschließlich der gleichen Konfession angehören. Während die protestantischen Schulen gleichzeitig auch staatliche Schulen sind, befinden sich die katholischen Schulen in der Trägerschaft der Kirche, werden aber ebenfalls vollständig staatlich finanziert. Mit der leistungsbezogenen Aufteilung der Elfjährigen auf Secondary Schools und Grammar Schools am Ende der Grundschulzeit wird der politisch-religiösen Spaltung die soziale Segregation hinzugefügt.

Gegen diese unheilvolle Trennung wurde 1981 noch während des Bürgerkriegs Lagan College als erste integrierte Schule für das gemeinsame Lernen von der Elternbewegung All Children Together gegründet. Inzwischen gibt es seit 1989 mit der Education Reform Order die gesetzliche Verpflichtung des Staates, die Entwicklung von Integrated Schools zu erleichtern und zu unterstützen. Es gibt klare Regelungen, wie eine integrierte Schule zu gründen oder eine bestehende in eine solche umzuwandeln ist. Angesichts des inzwischen auch in Nordirland spürbaren Schülerrückgangs und enger Finanzen ist die Chance für Umwandlungen größer als für die Genehmigung von Neugründungen. Die Genehmigung für eine Umwandlung ist unter anderem an die Auflage des Schulministeriums gebunden, in der Zusammensetzung der Schülerschaft mindestens ein prozentuales Verhältnis von 70:30 zwischen den Schülern

^f Vgl. ebd., S. 91.

^f Vgl. ebd., S. 98f.

^f Vgl. ebd., S. 104ff.

und Schülerinnen beider Konfessionen herzustellen. Tatsächlich haben die bestehenden integrierten Schulen ein sehr viel ausgewogeneres, fast hälftiges Verhältnis erreicht.

Im gesamten Verfahren werden die Initiativen begleitet und unterstützt vom Northern Ireland Council for Integrated Education (NICIE). Seit 1987 gibt es diese gemeinnützige, vom Ministerium anerkannte politische Interessenvertretung für integrierte Schulen. NICIE sorgt auch für die Vernetzung der integrierten Schulen, bietet Lehrer- und Elternfortbildungen an und macht sich unter anderem für die Entwicklung von Peer Mediation stark, damit Kinder und Jugendliche partizipativ als Streitschlichter in den Lernprozess des Miteinanderlebens eingebunden sind.

Integrated Schools und das Versagen der Politik

Die positiven Wirkungen der Integrated Schools für Toleranz, Frieden und Aussöhnung zwischen Kindern und Jugendlichen aus den beiden ehemals verfeindeten Bürgerkriegsparteien sind unbestritten. Sie sind in zahlreichen Studien der Queen's University und der University of Ulster in Belfast erforscht worden. Claire McGlynn hat insbesondere die Effekte auf ihre Nachhaltigkeit hin überprüft: Sie kann belegen, dass auch nach dem Verlassen der Schule interkonfessionelle Freundschaften und positive Einstellungen für ein tolerantes Zusammenleben Bestand haben und es ehemaligen Schülern und Schülerinnen von integrierten Schulen gelingt, sich vom Zwang zur Konformität in ihrer jeweiligen politisch-religiösen Herkunftsgruppe zu lösen.¹⁷

Wenn auch von ihrer Entstehung die Integrated Schools zunächst dem Gedanken der Aussöhnung zwischen den Konfessionen und politischen Lagern in Nordirland verpflichtet waren, so haben sie sich doch weit darüber hinaus zu inklusiven Schulen entwickelt.¹⁸ Als solche sehen sie sich für das ge-

¹⁷ Vgl. Claire McGlynn, *Education for Peace in Integrated Schools: A Priority for Northern Ireland?*, in: *Child Care in Practice*, 10 (2004) 2, S. 85–94.

¹⁸ Vgl. Lesley Abbot, *The Potential for Integrated Schools in Northern Ireland to Provide a Model of Inclusive Practice*, in: *Research Report for the British Educational Research Association (BERA)*, (2007), S. 1–10.

samte heterogene Spektrum ihrer Schülerschaft verantwortlich und beweisen in ihrer pädagogischen Arbeit, dass sowohl Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf als auch solche mit dem Fähigkeitspotential für Grammar Schools willkommen sind. Sie sind attraktiv geworden für Eltern aus allen Schichten. In aktuellen Umfragen haben mehr als die Hälfte der Befragten ihre Präferenz für konfessionsübergreifende Schulen zum Ausdruck gebracht.

Die Zahl von derzeit 61 integrierten Schulen ist ein äußerst enttäuschendes und mageres Ergebnis. Gemessen an dem Potential, das diese Schulen für die gesellschaftliche Entwicklung entfalten können, muss sich die nordirische Regierung fragen lassen, warum sie trotz aller Rhetorik untätig bleibt. *A Shared Future* heißt zwar das von allen Politikern propagierte Gesellschaftsmodell, das Gleichstellung und gesellschaftlichen Zusammenhalt verspricht. Faktisch jedoch fehlt es an bildungspolitischer Unterstützung für Integrated Schools. Vermehrt wird in jüngster Zeit festgestellt, dass Umwandlungswünsche und Anträge von Schulen und Eltern vom Schulministerium mit dem Hinweis abgelehnt werden, dass dadurch andere Schulen in ihrem Bestand gefährdet würden.

Nicht nur NICIE, sondern auch der Northern Ireland Commissioner for Children and Young People (NICCY) kritisiert die konfessionelle Trennung im Schulsystem und das fehlende politische Interesse an integrierten Schulen. Als besonders besorgniserregend hebt der Bericht über Kinderrechte in Nordirland (2004) hervor, dass sich Kinder schon im frühen Alter aufgrund der Trennungen als katholisch oder protestantisch definieren. In den Wohngebieten, in denen es Spannungen und Konflikte zwischen den beiden politisch-religiösen Lagern gibt, entwickeln sie eine verhärtete Einstellung gegenüber der jeweils anderen Gruppe. Der Bericht macht auch aufmerksam auf Gewalt, der Kinder und Jugendliche wegen ihrer religiösen Identität auf den Schulwegen ausgesetzt sind. Einige Schulen müssen ihren Schülern und Schülerinnen den Zugang zu benachbarten Freizeitanlagen verbieten, um sie vor gewalttätigen Angriffen zu schützen.¹⁹

¹⁹ Vgl. The Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, *Children's Rights in Northern Ireland*, Belfast 2004.

Vor diesem Hintergrund hat Katarina Tomasevski, die Vorgängerin von Vernor Munoz im Amt der UN-Sonderberichterstatterin für das Menschenrecht auf Bildung, in ihrem Bericht über das nordirische Bildungssystem (2003) die Segregationseffekte kritisiert und den Mangel an Vision zur Überwindung der gesellschaftlichen Spaltung beklagt. Ganz aktuell hat die Stiftung Integrated Education Fund (IEF) zur diesjährigen Northern Ireland Economic Conference einen Bericht veröffentlicht, der die Notwendigkeit gemeinsamer Bildung untermauert: 15 Prozent der bestehenden Schulen sind angesichts rückläufiger Schülerzahlen nicht ausgelastet. Die dramatischen Auswirkungen der angekündigten Kürzungen im Bildungssektor könnten zum Teil aufgefangen werden, wenn die Einsparpotentiale genutzt würden, die im Abbau von unsinnigen konfessionellen Doppelangeboten liegen. Auch der neue, konservative britische Minister für Nordirland, Owen Paterson, kritisierte auf dem Tory-Parteitag jüngst die nordirische Segregation und bezeichnete sie sogar als „kriminelle Vergeudung“.

Kampf um die Grammar School

Schüler und Schülerinnen, welche die Grammar School besuchen wollen, mussten sich bis 2008 in der Abschlussklasse der Grundschule einem zentralen Test unterziehen und sich mit dem Ergebnis dieses Tests, der auch als *11-plus* bezeichnet wird, als Elfjährige bei der Grammar School ihrer Wahl bewerben. Bildungsministerin Caitriona Ruane (Sinn Fein) hatte bei ihrem Amtsantritt 2007 angekündigt, dass diese Prozedur zur Aufteilung der Schüler und Schülerinnen auf Grammar Schools und Secondary Schools auslaufen soll. Sie konnte sich für ihre Reformpläne auf Empfehlungen von Gutachterkommissionen sowie des nordirischen Beauftragen für Kinderrechte berufen.

Auch die Schulleistungsergebnisse für Nordirland in den PISA-Untersuchungen legen einen Verzicht auf diese akademische Selektion nahe. Wie in Deutschland gibt es eine große Streuung der Schülerleistungen und eine hohe Quote an Bildungsverlierern, die hier wie dort eine Folge der frühen Leistungsaufteilung ist. Bereits die damalige UN-Sonderberichterstatterin Tomasevski hatte in

ihrem Bericht über das nordirische Schulsystem an den *11-plus transfer tests* erheblichen Anstoß genommen.

Die Ankündigung von Ruane löste heftige Reaktionen aus. Widerstand formierte sich im Regierungslager bei der DUP, bei den Grammar Schools und dem überwiegenden Teil der elterlichen Mittelschicht, sowohl im katholischen als auch protestantischen Lager. Da die Ministerin bis heute keine politische Mehrheit im Parlament für ihre Pläne hinter sich bringen konnte, haben ihre neuen Vorschriften, die akademische Tests als Aufnahmekriterium für Grammar Schools untersagen, keinen bindenden gesetzlichen Charakter. Die Grammar Schools unterlaufen die ministeriellen Regelungen, indem sie eigene Tests anstelle der abgeschafften zentralen Tests eingeführt haben.

Im März 2010 haben die katholischen Bischöfe in einer gemeinsamen Erklärung den sensationellen Beschluss verkündet, dass es an den katholischen Grammar Schools keine akademische Selektion mehr geben solle. Auch die protestantische Kirche verweigert sich nicht – aber die protestantischen Politiker umso mehr. Und diese haben mehr Einfluss als die Kirche, da sich die protestantischen Schulen in staatlicher Trägerschaft befinden. Dass die Ministerin die vollständige Abschaffung der akademischen Selektion gesetzlich durchsetzen kann, wird inzwischen kaum mehr für möglich gehalten. Die DUP als der stärkere Regierungspartner hat unmissverständlich erklärt, dass diese Pläne nur mit parlamentarischer Zustimmung der Legislative realisiert werden können, und ihre Ablehnung der ministeriellen Absichten deutlich zum Ausdruck gebracht.

Dabei müsste die Überwindung der bestehenden doppelten Segregation nach sozialen wie nach politisch-religiösen Kriterien das vorrangige Ziel der nordirischen Bildungspolitik werden. Für die demokratische Entwicklung Nordirlands kann es nichts Wichtigeres geben, als das Miteinanderleben zu lernen, um eine gemeinsame Zukunft zu haben.

Ralph Rotte · Christoph Schwarz

Still Special? Britische Sicherheitspolitik und die USA

Könnte man den Zustand politischer Beziehungen verlässlich anhand von Fotos beurteilen, welche die beteiligten Entscheidungsträger gemeinsam zeigen, man würde kaum auf den Gedanken kommen, die *special relationship* zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich in Frage zu stellen. Traute Eintracht scheinen die Bilder aus diesem Jahr zu demonstrieren, die den amerikanischen Präsidenten Barack Obama und den neu gewählten britischen Premierminister David Cameron beim Spaziergang durch den Garten des Weißen Hauses zeigen, die Sakkos jeweils lässig über die Schultern gehängt. Die persönliche und politische Nähe, die zwischen zahlreichen Präsidenten und Premierministern herrschte, nicht zuletzt zwischen Obamas Amtsvorgänger George W. Bush und Tony Blair, scheint ungebrochen. Doch die Suggestivkraft der Bilder vermag nicht zu überzeugen. Hinter den Kulissen brodelt es geradezu, und über die Zukunft der *special relationship* wird heftig spekuliert.

Ralph Rotte

Dr. rer. pol. habil., geb. 1968; Professor am Institut für Politische Wissenschaft (IPW), Schwerpunkt Internationale Beziehungen und Politische Ökonomie, RWTH Aachen, Ahornstraße 55, 52074 Aachen. rotte@ipw.rwth-aachen.de

Christoph Schwarz

M. A., geb. 1977; wissenschaftlicher Mitarbeiter am IPW der RWTH Aachen (s. o.). christoph.schwarz@ipw.rwth-aachen.de

Beide Amtsinhaber stehen für eine pragmatische Sicht auf die bilateralen Beziehungen. Bereits Camerons Amtsvorgänger Gordon Brown hatte diesen neuen Umgang zu spüren bekommen; statt privilegiertem Zugang zum Weißen Haus hatte es nur zum viel zitierten „Küchengipfel“ gereicht – ein Gespräch unter vier Augen beim Gang durch die Küche der Vereinten Nationen in New York. Jenseits der tagespolitischen Ereignisse, zu denen auch der Streit um die Verantwortung (und damit für die entstehenden Kosten) für die Ölkatastro-

phe im Golf von Mexiko und die Entrüstung der USA im Hinblick auf die Freilassung des angeblich todkranken Lockerbie-Attentäters Abdel Basset Ali al-Megrahi gehören, sind es primär die sich abzeichnenden strukturellen Machtverschiebungen im internationalen System ebenso wie die langfristige Veränderung der demografischen Basis in den USA, welche die größten Herausforderungen für die bilateralen Beziehungen der beiden Staaten sind. Der „Aufstieg der Anderen“¹ und die damit verbundene Verschiebung des weltpolitischen Gravitationszentrums von Europa in Richtung Asien verringern potenziell den Wert der europäischen Verbündeten für die USA. Mit diesen Entwicklungen steht auch der in den vergangenen Jahrzehnten gerade im Bereich der Sicherheitspolitik bestehende privilegierte Zugang zu amerikanischen Ressourcen für Großbritannien auf dem Spiel. Vieles hängt davon ab, wie Großbritannien im Bereich der Verteidigungs- und Streitkräfteplanung auf den immensen Druck zur Haushaltskonsolidierung als Folge der globalen Finanzkrise der vergangenen Jahre reagiert. Erfolgen deutliche Einschränkungen der britischen Streitkräfte, insbesondere mit Blick auf deren Befähigung zur Interoperation mit amerikanischen Kontingenten, dürfte die Substanz der *special relationship* nachhaltig beschädigt werden.

Während auf außenpolitischer Ebene gegenwärtig unzweifelhaft eine Neuausrichtung der britischen Politik stattfindet, die auf genuin britischen Interessen und nicht mehr auf einer zwingend zu erhaltenden Nähe zu Washington aufbaut, spricht für den Bereich der Sicherheitspolitik bisher wenig dafür, dass man diesen Richtungswechsel umsetzen wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass die unvermeidlichen Sparmaßnahmen primär jene Bereiche betreffen werden, welche für die Substanz der *special relationship* von nachrangiger Bedeutung sind.

Vergangenheit: Höhen und Tiefen

Als Winston Churchill im Jahr 1946 den Begriff der *special relationship* aus der Taufe hob – in derselben Rede, in der er das Bild vom Eisernen Vorhang prägte, der in Europa

¹ Vgl. Fareed Zakaria, Der Aufstieg der Anderen. Das postamerikanische Zeitalter, München 2009.

niedergegangen sei –, listete er eine Reihe von Faktoren auf, welche diese enge transatlantische Bindung hervorgebracht hatten: Neben Freundschaft und wechselseitigem Verständnis, die seiner Ansicht nach eine Art Brüderlichkeit zwischen den beiden Nationen begründeten, betonte er nur im zeitweiligen Ruhestand befindliche britische Premierminister darüber hinaus die Bedeutung der Kriegskoalition zwischen den USA und Großbritannien.[¶] Implizit verwies er damit auch auf die Bedeutung, welche die gemeinsame Bedrohung durch das nationalsozialistische Deutschland und Japan für Zustandekommen und Aufrechterhaltung der Allianz hatte. Auch Churchill wusste, dass dieses Bündnis keine Zwangsläufigkeit war. Wer mit dem Verweis auf gemeinsame Sprache, Geschichte, Werte und Kultur deterministische Kräfte am Werk sieht, der übersieht die vielfach vorhandenen Spannungsfelder.

So hat bereits George Bernard Shaw betont, dass die beiden Völker durch die gemeinsame Sprache eher voneinander getrennt denn miteinander verbunden seien.[¶] Auch der Verweis auf die gemeinsame Geschichte ist gerade in Bezug auf die Periode der amerikanischen Staatsgründung problematisch: Die noch jungen USA und Großbritannien führten zwei Kriege gegeneinander; 1814 brannten Weißes Haus und Kapitol nach der Einnahme Washingtons durch britische Truppen. Auch wenn sich diese Ereignisse nicht so tief in das kollektive Gedächtnis der amerikanischen Gesellschaft eingebrannt haben wie der japanische Angriff auf Pearl Harbor 1941 oder gar wie „9/11“:[¶] Die gemeinsame Geschichte wurde lange Zeit aus zwei ganz unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Noch bis in die 1920er Jahre hinein wurde ein britisch-amerikanischer Krieg für ebenso möglich gehalten wie vor dem Ersten Weltkrieg, in den die USA schließlich als assoziierte Macht und nicht als offizielles Mitglied der Entente gegen die Mittelmächte eingetreten waren.[¶]

¶ Vgl. Winston Churchill, *The Sinews of Peace*, online: www.nato.int/docu/speech/1946/s460305_e.htm (1.10.2010).

¶ Vgl. hierzu Mark A. Stoler, *Allies in War. Britain and America Against The Axis Powers 1940–1945*, London-New York 2005, S. 2.

¶ Vgl. John Lewis Gaddis, *Surprise, Security And The American Experience*, Cambridge-London 2004, S. 10 ff.

¶ Vgl. M. A. Stoler (Anm. 3), S. 3.

Und schließlich eilten die USA Großbritannien trotz der existentiellen Bedrohung des Inselstaates durch das nationalsozialistische Deutschland 1940 nicht umgehend zu Hilfe. Trotz der intensiven Bemühungen Churchills und der grundsätzlich pro-britischen Haltung des amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt, die sich auch in zunehmender materieller Unterstützung der britischen Kriegsanstrengungen bemerkbar machte, bedurfte es für den amerikanischen Kriegseintritt des japanischen Überraschungsangriffs auf Pearl Harbor und der wenige Tage darauf folgenden deutschen Kriegserklärung. Zu stark war bis zu diesem Zeitpunkt die isolationalistische Stimmung in den USA gewesen.[¶]

Unzweifelhaft wirkte die Kriegskoalition als Katalysator für eine Intensivierung der Beziehungen – und das nicht nur auf der Ebene der politischen und militärischen Entscheidungsträger. Vielmehr wurden, wie Eric Edelman hervorgehoben hat, durch die Stationierung riesiger amerikanischer Truppenkontingente auch das gegenseitige Verständnis verbessert und der interkulturelle Austausch auf breiter Ebene gefördert – nicht zuletzt durch die große Zahl britisch-amerikanischer Ehen, die aus dem Krieg hervorgingen.[¶] Aber auch in anderen Feldern sind aus dem Bündnis gegen Deutschland und Japan langfristige Kooperationen erwachsen, die mit einiger Berechtigung als *special* anzusehen sind. Hervorzuheben sind vor allem die Zusammenarbeit im nachrichten- und geheimdienstlichen Bereich sowie die Kooperation bei der Entwicklung der Atombombe. Erstere mündete 1947 in den Abschluss des UKUSA Agreement. Zwischen den beiden transatlantischen Vertragsparteien, die später um Kanada, Neuseeland und Australien erweitert wurden, etablierte das Abkommen eine geografische Arbeitsteilung für den Bereich der *signal intelligence*. Nach wie vor ist auch die Zusammenarbeit in anderen Bereichen der Nachrichtenbeschaffung, zum Beispiel durch so genannte *human intelligence*, ausgesprochen eng.[¶] Auch der kritische Bericht des Foreign Affairs Committee des

¶ Vgl. Ian Kershaw, *Fateful Choices. Ten Decisions That Changed The World 1940–41*, London u. a. 2007, S. 184–242 und S. 298–330.

¶ Vgl. Eric Edelman, *A Special Relationship in Jeopardy*, in: *American Interest*, 5 (2010) 6, S. 25–34.

¶ Vgl. William Wallace/Christopher Phillips, *Reassessing the special relationship*, in: *International Affairs*, 85 (2009) 2, S. 273 f.

House of Commons aus diesem Jahr kommt mit Blick auf die Kooperation im geheimdienstlichen Bereich zu der Feststellung, diese könne „rightly be described as ‚special‘“.⁹

Im Bereich der Nuklearrüstung wurde 1958 das US-UK Mutual Defence Agreement abgeschlossen, welches 2004 um zehn Jahre verlängert wurde. Nach der engen Kooperation bei der Entwicklung der Atombombe während der Kriegszeit verhängte der US-Kongress im so genannten McMahon-Act von 1946 zunächst ein Verbot der Proliferation nuklearer Technologie; die USA wollten das Monopol auf den Besitz der „absoluten Waffe“¹⁰ für die absehbare Zukunft zementieren. Erst in den 1950er Jahren kam es zu einer neuerlichen Annäherung – interessanterweise nicht zuletzt deshalb, weil Präsident Dwight D. Eisenhower nach der politischen Eiszeit zwischen beiden Staaten im Anschluss an die Suezkrise von 1956 eine neuerliche Intensivierung der Beziehungen anstrebte.¹¹ Das Abkommen regelte den Transfer von Geheiminformationen, Technologien (Sprengköpfe, nukleare Schiffsantriebe) und Rohstoffen (Uran) für die Weiterentwicklung des britischen Nuklearprogramms, räumte den Briten also einen privilegierten Zugang zum amerikanischen Nuklear-Knowhow ein.

Jenseits dieser eindrucksvollen und in ihrer Qualität tatsächlich besonderen Vereinbarungen hat es jedoch auch während des Kalten Krieges zahlreiche Dissonanzen und handfeste Konflikte zwischen beiden Staaten gegeben. So wurde der britischen Regierung in der Suezkrise nachdrücklich und schmerzhaft bewusst gemacht, dass die Zeiten britischer Weltmacht vorbei waren: Als Großbritannien zusammen mit Frankreich und in Abstimmung mit Israel versuchte, sich die Kontrolle über den Suezkanal, den der ägyptische Präsident Gamal Abdel Nasser verstaatlichen wollte, durch eine militärische Intervention zu sichern, zwang amerikanischer Druck sie zu einem demütigenden Rückzug. In der Konfrontation der Supermächte war Eisenhower die Vermeidung einer sowjeti-

⁹ House of Commons Foreign Affairs Committee, *Global Security: UK-US Relations. Sixth Report of the Session 2009–10*, London 2010, S. 42.

¹⁰ Bernard Brodie, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York 1946.

¹¹ Vgl. John Baylis (ed.), *British Defence Policy in a Changing World*, London 1977.

schen Einmischung und damit der Eskalation des Konflikts wichtiger als die Unterstützung der als neoimperial betrachteten Ambitionen der alten Kolonialmächte. Eisenhower drohte der Regierung Eden mit massiven finanzpolitischen Konsequenzen, etwa der Veräußerung amerikanischer Pfundreserven, welche die britische Währung und damit die hoch verschuldete Wirtschaft in eine massive Krise getrieben hätten.¹² Im Jahr 1982 reagierte die Reagan-Administration nur sehr zögerlich auf die argentinische Besetzung der Falkland-Inseln. Erst nachdem eine diplomatische Lösung der Krise zwischen den beiden Verbündeten der USA verworfen worden war, unterstützten die USA das Vorgehen der Regierung Thatcher, jedoch ohne aktiv einzugreifen.¹³

Gegenwart: Kontinuität und Wandel

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass Großbritannien gegenwärtig selbst dazu beiträgt, die Distanz zu Washington zu vergrößern. Nicht nur Premierminister Cameron hat die vermeintliche britische Obsession in Bezug auf die *special relationship* kritisiert und für eine weniger emotionale Sichtweise plädiert.¹⁴ Auch das Foreign Affairs Committee des House of Commons vertritt in seinem Bericht aus diesem Jahr die Auffassung, dass „the use of the phrase ‚the special relationship‘ in its historical sense, to describe the totality of the ever-evolving UK-US relationship, is potentially misleading, and we recommend that its use should be avoided. The overuse of the phrase (...) serves simultaneously to de-value its meaning and to raise unrealistic expectations about the benefits the relationship can deliver to the UK.“¹⁵

Damit zeichnet sich eine konzeptionelle Neuausrichtung britischer Außenpolitik ab, die sich primär an genuin britischen (Sicher-

¹² Vgl. Ulrich Pfeil, Die Suezkrise, in: APuZ, (2006) 17–18, S. 32–38.

¹³ Vgl. Alexander Haig, *Geisterschiff USA. Wer macht Reagans Außenpolitik?*, Stuttgart 1984, S. 303–348.

¹⁴ Vgl. David Cameron, A Staunch and Self-Confident Ally, in: *The Wall Street Journal* vom 20. 7. 2010, online: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704913304575371292186815992.html> (1. 10. 2010).

¹⁵ House of Commons Foreign Affairs Committee (Anm. 9), S. 3 und S. 22.

heits-)Interessen ausgerichtet. Die USA bleiben in dieser Sichtweise zwar ein zentraler Verbündeter, allerdings ist die britische Regierung nicht länger bestrebt, durch eine Politik des prinzipiellen *bandwagoning* internationalen Einfluss und Gestaltungsmacht auszuüben. Die mehr oder minder bedingungslose Gefolgschaft gegenüber den USA hat eher dazu geführt, dass Großbritannien das Image des amerikanischen „Pudels“ angeheftet wurde, anstatt dass es London erlaubt werde „to punch above its weight“. Stattdessen ist die neue Regierung bestrebt, eine Außenpolitik zu entwickeln, die den veränderten Bedingungen einer *networked world* Rechnung trägt und sich stärker als bisher darum bemüht, Beziehungen zu den *emerging centres* zu intensivieren.

Diese sich andeutende Neuorientierung fußt zum einen auf den Erfahrungen, welche die Briten mit der *special relationship* während der Regierungszeit von New Labour gemacht haben. Zum anderen spielen die gravierenden finanzpolitischen Zwänge eine entscheidende Rolle, denen sich die konservativ-liberaldemokratische Regierung in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise gegenüber sieht. Darüber hinaus hat das britische Engagement an der Seite der USA im Irak und in Afghanistan den Entscheidungssträgern in London klar vor Augen geführt, wie begrenzt die Rolle des Vereinigten Königreichs in der *special relationship* noch ist. So wird heute die Absicht Blairs als weitgehend gescheitert angesehen, durch das militärische Engagement in Afghanistan und im Irak Einfluss auf die Entscheidungen der US-Regierung zu nehmen. Zudem hat die Performance der britischen Truppen in beiden Konflikten verdeutlicht, dass deren Fähigkeiten schon allein aufgrund mangelnder Ressourcen kaum ausreichen, die USA mittelfristig wirklich zu entlasten: Wiesen britische Militärs und Kommentatoren 2003/04 noch auf die angebliche britische Überlegenheit gegenüber den Amerikanern bei der Befriedung ihres Sektors im Irak (Basra) hin, so führte die Intensivierung des Widerstands sowohl im Irak als auch in Afghanistan dazu, dass der britische Besatzungsbereich schrittweise verkleinert oder durch US-Truppen unterstützt werden musste. Die Truppenstärke der Briten war einfach zu gering, um trotz der vermeintlichen größeren Erfahrung mit „kleinen Kriegen“ und der Terrorismusbekämpfung (Ko-

lonien, Nordirland) die Kontrolle über die Gebiete aufrechtzuerhalten.¹⁶ Nicht zuletzt aufgrund dieser Probleme entbrannten in den vergangenen Jahren immer wieder hitzige Diskussionen unter hohen britischen und US-Militärs um die richtige Strategie vor allem in Afghanistan, die vorwiegend über die Medien ausgetragen wurden. Vor dem Hintergrund der traditionellen Auffassung, dass das enge Verhältnis zu den USA im sicherheitspolitischen Bereich von der Attraktivität Großbritanniens als nicht nur verlässlicher, sondern auch schlagkräftiger und materiell entlastender Partner für die Amerikaner abhängt, führt dies zusammen mit den Auswirkungen der Finanzkrise zur durchaus berechtigten Sorge, das US-Interesse an der *special relationship* nehme immer weiter ab.¹⁷

Tatsächlich wird sich die militärische Projektions- und Unterstützungsfähigkeit der britischen Streitkräfte in den nächsten Jahren aufgrund der Sparmaßnahmen der Cameron-Regierung deutlich verringern. Die am 20. Oktober 2010 veröffentlichte Haushalts- und Streitkräfteplanung, niedergelegt in der Strategic Defence and Security Review (SDR)¹⁸, sieht zwar vor, die von der Labour-Regierung geplanten beiden Flugzeugträger bis 2016 (bzw. 2019) zu bauen, nicht zuletzt aufgrund befürchteter Konventionalstrafen bei einem Vertragsausstieg. Mittel- bis langfristig soll aber nur einer operationsfähig gehalten und zudem erst mit mehrjähriger Verzögerung mit Kampfflugzeugen amerikanischer Produktion (Joint Strike Fighter) ausgestattet werden, für die zusätzlich aufwändige Umbauten notwendig sind. Ein alter Flugzeugträger soll dafür sofort, ein Hubschrauberträger in wenigen Jahren außer Dienst gestellt werden. Gleichzeitig werden die bisherigen Trägerflugzeuge vom Typ Harrier 2011 ausgemustert, und die Royal Navy büßt trotz Modernisierung vier von 23 Fregatten und Zerstörern ein. Die Stärke der Armee wird um eine Brigade sowie rund 40 Prozent ihrer Kampfpanzer und 35 Prozent der schweren Artillerie reduziert. Die 20 000 noch in Deutschland stationierten Sol-

¹⁶ Vgl. Patrick Porter, Last charge of the knights? Iraq, Afghanistan and the special relationship, in: International Affairs, 86 (2010) 2, S. 355–375.

¹⁷ Vgl. W. Wallace/Chr. Phillips (Anm. 8), S. 267 ff.

¹⁸ HM Government (ed.), Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, London 2010.

daten sollen bis 2020 vollständig abgezogen werden. Die Luftwaffe erhält weniger neue Kampfflugzeuge als bislang geplant.

Die nukleare Abschreckungskomponente wird ebenfalls reduziert. Zwar wird über die Beschaffung von drei oder vier neuen U-Booten mit modernisierten Trident-Raketen erst 2016 entschieden, und die Dienstzeiten für die bestehenden werden bis 2020 verlängert. Aber bereits jetzt plant die Regierung, die Zahl der Raketen und Sprengköpfe je U-Boot zu reduzieren. Insgesamt soll das britische Nuklearpotenzial von rund 160 auf maximal 120 einsatzfähige Sprengköpfe (maximal 180 insgesamt) reduziert werden. Zwar beabsichtigt die Regierung, weiterhin global einsetzbare und hoch mobile Streitkräfte zu unterhalten. So sollen sukzessive sieben bereits geplante, nuklear angetriebene Jagd-U-Boote vom Typ Astute beschafft werden. Die Armee soll mit modernem Gerät für überseeische Interventionseinsätze, etwa gepanzerten Fahrzeugen und leichter Raketenartillerie, ausgestattet werden; außerdem sollen die Spezialkräfte ausgebaut und bestehende Verbände schwerpunktmäßig in fünf *multi-role*-Brigaden sowie eine Luftlandebrigade umstrukturiert werden. Die Luftwaffe soll zukünftig auf Joint Strike Fighters und Eurofighter (Typhoon) zurückgreifen können, ebenso in steigendem Umfang auf Drohnen, Helikopter und Airbus-Transportflugzeuge. All dies soll aufgrund des Sparzwangs jedoch in geringerem Umfang erfolgen als geplant: So werden die Streitkräfte bis 2015 um 17 000 Mann auf insgesamt rund 158 000 Mann reduziert; die für überseeische Interventionen verfügbaren Truppen werden auf 30 000 verringert (gegenüber 45 000, die noch 2003 an der Irak-Invasion beteiligt waren). Ab 2020 plant das Verteidigungsministerium (MoD) mit einer Militärstärke von rund 155 000 Mann.

Dabei liegt diesen Kürzungen neben den finanzpolitischen Zwängen – 2009 verzeichnete der britische Staatshaushalt ein Defizit von elf Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP), für 2010 werden etwa zehn Prozent erwartet – auch eine Neubewertung der britischen Sicherheitslage zugrunde. Mit der einen Tag vor der SDR vorgelegten neuen National Security Strategy (NSS) unternimmt die Regierung zum ersten Mal seit 1998 den Versuch einer grundlegenden verteidigungspolitischen (Neu-)Orientie-

rung.¹⁹ Die NSS von 2008 hatte noch den *Global War on Terrorism* (GWOT), überseeische Interventionen, *failed states*, transnationale organisierte Kriminalität und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als größte sicherheitspolitische Herausforderungen für das Vereinigte Königreich identifiziert.²⁰ Im Unterschied hierzu nennt die NSS von 2010 Angriffe aus dem Cyberspace, internationalen Terrorismus und Naturkatastrophen als primäre Bedrohungen britischer Sicherheit. Sekundäre Gefährdungen ergeben sich aus internationaler Instabilität, weshalb auch etwa der Afghanistan-Einsatz bis 2015 dauern soll. Dies deutet in zweierlei Hinsicht auf ein Umdenken hin: Erstens wird die britische Rolle als Juniorpartner der USA bei der militärisch gestützten Gestaltung der internationalen Ordnung zunehmend als nachrangig gegenüber unmittelbarer Gefährdungslagen britischer Interessen angesehen. Zweitens werden größere Vorbehalte als bisher gegenüber militärischen Interventionen geltend gemacht.

Ausblick: Notwendiger Pragmatismus

Man muss der neuen britischen Regierung zu Gute halten, dass sie unter dem Druck budgetärer Restriktionen den Versuch unternimmt, die Sicherheitspolitik rationaler und realistischer auszurichten, als dies in der Vergangenheit vielfach der Fall war. Patrick Porter hat der britischen Sicherheitspolitik unlängst einen fundamentalen Mangel an strategischem Denken vorgeworfen: Es werde kaum systematisch versucht, britische Ziele und Interessen in Übereinstimmung mit bestimmten Fähigkeiten zu bringen, um die artikulierten Ziele auch tatsächlich erreichen zu können. Porter führt dies unter anderem auf das Fehlen eines eindeutigen Bedrohungs- oder Feindbildes, mangelnde Beschäftigung mit strategischem Denken an sich, Ignoranz gegenüber geopolitischen Grundbedingungen

¹⁹ HM Government (ed.), *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London 2010.

²⁰ Vgl. Paul Cornish/Andrew Dorman, *Blair's wars and Brown's budgets: From Strategic Defence Review to strategic decay in less than a decade*, in: *International Affairs*, 85 (2009) 2, S. 247–261; dies., *National defence in the age of austerity*, in: *International Affairs*, 85 (2009) 4, S. 733–753; dies., *Breaking the mould: the United Kingdom Strategic Defence Review 2010*, in: *International Affairs*, 86 (2010) 2, S. 395–410.

zugunsten groß angelegter globaler Konzepte sowie die faktische Übernahme strategischer Perspektiven der USA zurück.¹¹

Trotz aller Kritik, etwa an der hektisch anmutenden Erarbeitung von NSS und SDR, wird in beiden Dokumenten versucht, aus der finanzpolitischen Not heraus die sicherheitspolitische Situation Großbritanniens und die daraus resultierenden politischen und militärischen Konsequenzen methodisch und genuin strategisch zu erfassen und darauf aufzubauen zu planen. Obwohl die *special relationship* auch in diesen Grundlagenpapieren der Cameron-Regierung noch immer prioritär genannt wird und in der NSS von einer „key alliance“, in der SDR von einer „pre-eminent defence and security relationship“ die Rede ist, werden auch andere internationale Akteure und Allianzen zunehmend gewürdigt. Dies gilt für die NATO als „bedrock of our defence“ ebenso wie für eine „effective and reformed“ UNO und eine „outward-facing European Union that promotes security and prosperity“.

Besonders unterstrichen wird die Kooperation mit Frankreich als zentralem strategischen Partner, der sich in einer vergleichbaren Position im internationalen System befinde. So sollen mit Frankreich gemeinsame Rüstungsprogramme vorangetrieben, eine gemeinsame Militärdoktrin entwickelt und die Verteidigungsplanungen beider Staaten aufeinander abgestimmt werden. Als Hinweis auf die stärkere Hinwendung zu Frankreich kann auch die Absicht gewertet werden, den geplanten neuen Flugzeugträger nicht nur für amerikanische, sondern auch für französische Kampfflugzeuge operationsbereit zu machen. Führt man sich darüber hinaus vor Augen, dass Großbritannien und Frankreich die Initiatoren und treibenden Kräfte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik waren und sind,¹² so wird deutlich, dass die britische Regierung trotz ihres ambivalenten Verhältnisses zur europäischen Integration den Weg der Abkehr von der vermeintlich notwendigen

Wahl zwischen den USA und der EU (bzw. den europäischen Partnern) als sich gegenseitig ausschließende Optionen sicherheitspolitischer Ausrichtung eingeschlagen hat.¹³

Das Erbe der Finanzkrise und die Erfahrungen mit der engen Anlehnung an die USA unter New Labour ermöglichen der britischen Regierung und Öffentlichkeit einen illusionslosen Blick auf die *special relationship*, die trotz der bleibenden Bedeutung des transatlantischen Verhältnisses ihre ideelle Überhöhung und Unantastbarkeit für die Außen- und Sicherheitspolitik längst verloren hat. Trotz des weiterbestehenden, grundsätzlich globalen Bedeutungsanspruchs befindet sich das Vereinte Königreich unter der Führung David Camerons und Nick Cleggs in seiner Selbstwahrnehmung und seinem Aktionsradius auf dem Weg der „Normalisierung“ hin zu einer europäischen Mittelmacht.

Für Großbritannien deutet sich damit eine neue sicherheitspolitische Rolle an, die ironischerweise bereits Tony Blair angestrebt hatte,¹⁴ nämlich die eines zentralen, ausgleichenden Bindeglieds zwischen den USA und der EU im Kontext eines genuin partnerschaftlichen transatlantischen Verhältnisses: „The real question is: Can we recognise a sufficient convergence of interest to rebuild this transatlantic alliance and strengthen it? I believe we can. In truth, Europe should be and is concerned with (...) the modern security threats; they threaten Europe as much as the United States; and the United States is not wrong but right to be tough in dealing with them. We must support the United States in this and where in Europe there is disagreement with the United States, we should manage the disagreement carefully as between allies not let explode it into a diplomatic dogfight. The United States, in turn, can recognise that the European dilemma is that of wanting to be America's partner not its servant.“¹⁵

¹¹ Vgl. Patrick Porter, Why Britain doesn't do Grand Strategy, in: The RUSI Journal, 155 (2010) 4, S. 6–12; dazu auch: Paul Cornish, Strategy in Austerity. The Security and Defence of the United Kingdom. Chatham House Report, London, Oktober 2010.

¹² Vgl. Andrew Shearer, Britain, France and the Saint-Malo declaration: Tactical rapprochement or strategic entente?, in: Cambridge Review of International Affairs, 13 (2000) 2, S. 283–298.

¹³ Vgl. z.B. Anand Menon, Choose Your Partners, in: The World Today, July 2010, S. 22–25; ders., Between Faith and Reason: UK Policy Towards the US and the EU. Chatham House Briefing Paper, London, Juli 2010.

¹⁴ Vgl. W. Wallace/Chr. Phillips (Anm. 8), S. 275 ff.

¹⁵ Tony Blair, Speech in Warsaw, 29.5.2003, in: The Guardian, online: www.guardian.co.uk/world/2003/may/30/eu.speeches (20.10.2010).

Charlie Jeffery

Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs?

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Auswirkungen der *devolution*, der Übertragung legislativer Funktionen an regionale Körperschaften im Vereinigten Königreich.

Charlie Jeffery

Geb. 1964; Professor für Politikwissenschaft; Director of the Economic and Social Research Council research programme on Devolution and Constitutional Change, 2000 bis 2007; Head of School of Social and Political Science, University of Edinburgh, Chrystal Macmillan Building, 15A George Square, Edinburgh EH8 9LD, Schottland/UK.
charlie.jeffery@ed.ac.uk

welche die Nationalversammlung von Wales, das Schottische Parlament und die Nordirische Versammlung ins Leben riefen; schon Ende 1999 waren sie alle voll funktionsfähig. Im Laufe des Jahres 1999 wurde das Gesetz zur Gründung der Londoner Stadtregierung (Greater London Authority/GLA) verabschiedet; die GLA hat Mitte 2000 ihre Arbeit aufgenommen.

Diese Reformen stellten die radikalste Verfassungsänderung im Vereinigten Königreich seit etlichen Jahrzehnten, nach Meinung einiger sogar seit 1707 dar, als Schottland und England zu einem gemeinsamen Staat verbunden worden waren.¹ Die epochale Bedeutung der Reformen wurde auch von Blair hervorgehoben, und zwar in einem kurz vor seinem Amtsantritt veröffentlichten Buch: „The reforms I have set out will transform our politics. They will redraw the boundaries between what is done in the name of the people and the people themselves.“²

Vielleicht wurden diese Grenzen rascher neu definiert, als es Blair erwartet hatte. Zehn Jahre nach seinem Wahlsieg wurde im Frühjahr 2007 die dritte Runde dezentraler Wahlen durchgeführt. In Schottland, Wales und Nordirland wurden Regierungen mit nationalistischen Parteien gebildet, die das Ziel verfolgen, ihre Nationen aus dem Vereinigten Königreich herauszulösen – entweder in Form schottischer oder walisischer Unabhängigkeit oder durch die Vereinigung Nordirlands mit der Republik Irland. Die Schottische Nationalpartei (Scottish National Party/SNP) wurde zur stärksten Partei im Schottischen Parlament und formte eine Minderheitsregierung. Ihr walisisches Gegenstück, die gestärkte Plaid Cymru, schloss sich als Juniorpartner in einer Koalitionsregierung der geschwächten Labour-Partei an. Und die irisch-republikanische Partei Sinn Féin wurde nach der (probritischen) Demokratischen Unionistischen Partei (Democratic Unionist Party/DUP) zweitstärkste Partei in der Nordirischen Versammlung und Koalitionspartner der DUP in der nordirischen Regierung.

Dieser nationalistische Umschwung untermauert, dass die territoriale Struktur des Vereinigten Königreichs stark umstritten bleibt. Das bestätigte sich, als eine zweite Phase der Verfassungsdiskussion um die Dezentralisierung entbrannte. In Wales hatte von 2002 bis 2004 bereits eine Kommission zur Reform der Devolution getagt. Dies bildete zum Teil die Grundlage für ein zweites Gesetz zur Regierung von Wales (Government of Wales Act), das 2006 verabschiedet wurde und die Befugnisse der Versammlung ausweitete. Dennoch richtete die neue Koalition aus Labour und Plaid Cymru nur ein Jahr später den walisischen Konvent (All-Wales Convention) ein, um den Weg für ein für das Frühjahr 2011 geplantes Referendum zu noch weiter reichender Devolution zu bereiten.

In Schottland veröffentlichte die SNP-Regierung im August 2007 ein wegberitendes

Übersetzung aus dem Englischen: Jaiken Struck, Yeovil, England/UK.

¹ Vgl. Iain McLean, Editorial: Statistics and Devolution in the UK, in: Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society), 162 (1999), S. 133.

² Tony Blair, *New Britain. My Vision of a Young Country*, London 1996, S. 321.

Weißbuch zu verfassungsrechtlichen Optionen Schottlands. Das Weißbuch löste eine heftige, parteiübergreifende Debatte über zusätzliche Befugnisse aus, die vom Parlament angestrebt werden könnten – oder vielmehr zwei Debatten: zum einen die National Conversation der SNP-Regierung, ein Konsultationsprozess, der sich auf Möglichkeiten stärkerer Devolution oder die (von der SNP bevorzugte) schottische Unabhängigkeit konzentrierte; zum anderen die Kommission zur schottischen Devolution (Commission on Scottish Devolution), welche in einem seltenen Beispiel parteiübergreifender Zusammenarbeit zwischen Labour, den Konservativen und den Liberaldemokraten gebildet worden war und den Schwerpunkt auf Möglichkeiten zur weiteren Devolution bei gleichzeitiger Stärkung der Position Schottlands im Vereinigten Königreich legte. Diese rivalisierenden Sichtweisen auf Reformvorhaben wurden im November 2009 in mehr oder weniger gleichzeitig veröffentlichten Weißbüchern des Vereinigten Königreichs und Schottlands formalisiert.

Bis 2007 war zudem eine neue und zeitweise hitzige Debatte über die Art, wie England regiert wird, entbrannt. Sie war größtenteils von der konservativen Partei angestoßen worden, richtete ihr Hauptaugenmerk aber nicht auf die ursprüngliche Labour-Agenda zur Regionalisierung Englands. Obgleich Labour 2002 ein Weißbuch und 2004 einen Gesetzesentwurf zu Regionalversammlungen (Draft Regional Assemblies Bill) vorgelegt hatte, beendete die einhellige Ablehnung dieser Vorschläge in einem Referendum in Nordostengland im November 2004 die Debatte um englische Regionalregierungen. Die neue konservative Agenda dagegen konzentrierte sich auf England als Ganzes und ging auf Befürchtungen bezüglich der vermeintlichen Ungerechtigkeiten in den nachdevolutionären englisch-schottischen Beziehungen ein. Eine Folge schien ein verstärktes Engagement zur Einführung von Sonderregelungen für England durch die Regierung in Westminster zu sein – als Antwort auf die Dezentralisierung außerhalb Englands. Nur in Nordirland blieb eine neue, maßgebliche Verfassungsdebatte aus; allerdings spiegelte dies weniger eine große Zufriedenheit mit den herrschenden Zuständen als vielmehr die Tatsache wider, dass man darauf bedacht war, das mühsam ausgehandelte Karfreitags-Abkommen von 1998 nicht zu gefährden. Kaum jemand würde be-

haupten, dass die Regierung von Nordirland dauerhafte Stabilität erreicht hat.

Devolution als instabile Territorialverfassung

Die fehlende Stabilität in der Territorialverfassung des Vereinigten Königreichs, das heißt, die Regierungsform der zugehörigen Nationen, muss in angemessener Relation gesehen werden. Devolution gibt es seit nicht einmal zehn Jahren. Die Notwendigkeit weiterer Anpassungen vermag angesichts der nach 1997 vorgenommenen Änderungen nicht allzu sehr überraschen. Vergleichbare Reformprozesse in anderen Ländern wie Belgien, Spanien oder Italien haben ebenfalls über Jahrzehnte hinweg etliche Stufen durchlaufen.

Doch schon zu Beginn der Devolution konnten potentielle Instabilitäten ausgemacht werden, die spezifisch für das Vereinigte Königreich erschienen und nicht einfach nur Teil eines Reifeprozesses waren. Einige von ihnen spiegelten wider, wie die Devolution eingeführt worden war. Devolution war keineswegs das „Jahr Null“: Das Vereinigte Königreich ist schon immer auf territorial differenzierte Weise verwaltet worden. Vor der Devolution setzten die Ministerien für schottische, walisische und nordirische Angelegenheiten (Scottish, Welsh and Northern Ireland Offices) – territorial organisierte Ministerien der britischen Regierung auf Kabinettsbene – die britische Regierungspolitik mit wechselndem, unterschiedlich hohem Ermessensspielraum um. Durch die Devolution wurde diese differenzierte Territorialverwaltung in eine differenzierte Territorialpolitik überführt, die durch eine Vielzahl von Wahlverfahren in verschiedenen Teilen des Vereinigten Königreichs unterschiedliche Gewinner und Verlierer hervorgebracht hat.

Zahlreiche politische Beobachter wiesen gleich zu Beginn der Devolution auf die möglichen Folgen einer Öffnung zu dieser neuen Territorialpolitik hin, indem sie behaupteten, dass eigenständige Territorien für politischen Konfliktstoff sorgen könnten. Diese Beobachtungen gründeten oft auf den secessionistischen Forderungen der schottischen, walisischen oder irischen Nationalisten. Außerdem ging es um die Devolutionsfolgen für England, insbesondere die „West-Lothian-Frage“ – die

in früheren Debatten über Dezentralisierung in den 1970er Jahren angeführten Bedenken hinsichtlich der ungerechten Repräsentation, die aus einer Devolution Schottlands bei nicht gleichzeitiger Dezentralisierung Englands folgen würde. Eine weitere potentielle Konfliktlinie stellte die territoriale Verteilung der öffentlichen Ausgaben dar: Traditionell hatten Schottland, Nordirland und in geringerem Maße auch Wales bei der Verteilung der Staatsausgaben pro Kopf einen wesentlichen Vorteil gegenüber England. Diese Vorteile waren im vordevolutionären Staatswesen nicht offensichtlich. Die Gefahr bestand darin, dass die Devolution neue und destabilisierend wirkende Vergleiche zwischen den Nationen des Vereinigten Königreichs und vor allem in Bezug auf die relative Position (und die subjektiv empfundenen Nachteile) Englands ermöglichen könnte. Der Umgang mit diesen neuen territorialen Rivalitäten, die vor dem Hintergrund all dieser Fragen zu erwarten sind, erfordere neue „territorial statecraft skills“.¹³

Dieser Punkt wurde durch Robert Hazell und seine Kollegen hervorgehoben, welche 1999 die phantasievollste und umfassendste Prognose der Entwicklungsrichtungen der Devolution erstellten. Im Hinblick auf die nationalistische Herausforderung argumentierten sie: „Left to themselves, the forces [des Nationalismus außerhalb Englands, Ch. J.] are centrifugal. They do represent a slippery slope which could lead to the breakup of the UK. It will require some imaginative re-engineering of the centre, and a spirit of trust and generosity on both sides, to make the devolution settlement work.“¹⁴

Diese „einfallsreiche Umgestaltung“ bestand aus zwei Komponenten. Eine war institutionell: Das Zentrum des Vereinigten Königreichs – die Institutionen und Praktiken der britischen Zentralregierung in Westminster und Whitehall – musste „die Grundregeln festlegen“ für die Regierung des nachdevolutionären Vereinigten Königreichs. Die andere war eher normativ: Die Zentralregie-

rung musste zudem „understand and articulate clearly a sense of the wider loyalties which bind us together at the level of the nation state, and to foster a sense of loyalty to the union“.¹⁵

In keinem dieser Punkte hat die Zentralregierung bislang die Fähigkeit zur kreativen Umgestaltung gezeigt. Und weder die zentrale noch die dezentralen Regierungen scheinen sich bisher um ein „vertrauensvolles und aufgeschlossenes Klima“ zu bemühen, noch werden sie dies in absehbarer Zukunft tun. Die Gründe für diese Versäumnisse hängen zum Teil mit der besonderen Tradition der territorialen Verwaltung im Vereinigten Königreich zusammen und zum anderen damit, wie diese Tradition mit der neuen Territorialpolitik der nachdevolutionären Ära zusammenwirkt und so eine zentrifugale politische Dynamik ermöglicht.

Unsystematische Territorialtradition

Die Institutionen der Zentralregierung kennzeichnen hinsichtlich der Beziehungen zu den zugehörigen Nationen des Vereinigten Königreichs seit jeher eine unsystematische Vorgehensweise: Die Zentralregierung neigte schon immer dazu, ihre Beziehungen beispielsweise zu Schottland zu verändern und zu erneuern, ohne dabei gleichzeitig ihre Beziehung zu England (oder Wales oder Nordirland) zu überdenken oder zu berücksichtigen, wie sich Veränderungen in Schottland auf England (oder Wales oder Nordirland) auswirken. Dieser unsystematische Ansatz spiegelt die Entstehung des Vereinigten Königreichs wider, das über einen Zeitraum von mehreren Jahrhunderten aus einer Reihe von Unionen zwischen einem englischen Kern und den anderen britischen Nationen hervorging, wobei die jeweiligen Umstände recht unterschiedlich waren (der Anschluss von Wales durch England 1536; der Unionsvertrag Schottlands mit England zur Schaffung Großbritanniens 1707; die 1800 geschlossene Union Großbritanniens mit Irland, modifiziert 1922 durch die Abtrennung der 26 Grafschaften des neuen Irischen Freistaats, der nur die sechs Grafschaften Nordirlands als Teil der britischen Union ließ).

Diese Ansammlung von Unionen war nie geplant. Es gab weder eine abgestimmte Vor-

¹³ Kevin Morgan, *The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-devolution Britain*, in: *Regional Studies*, 35 (2001), S. 347.

¹⁴ Robert Hazell/Brendan O’Leary, *A Rolling Programme of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union*, in: Robert Hazell (ed.), *Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years*, Oxford 1999, S. 45.

¹⁵ Ebd., S. 44f.

gehensweise in Bezug auf die Einbindung neuer Nationen in das Vereinigte Königreich noch hinsichtlich ihrer Assimilierung nach dem Beitritt. Vielmehr vereinbarte die Zentralregierung unterschiedliche Beziehungen mit schottischen, walisischen und (nord)irischen Eliten, diese Beziehungen räumten ihnen beträchtliche Autonomie für ihre Unterstützung der Union ein, und sie wurden in regelmäßigen Abständen überprüft und immer ad hoc angepasst; ein übergreifender Plan der Zentralregierung existierte nicht. Ebenso wenig entwickelte sich eine Staatsideologie, derzufolge „the United Kingdom was ‚one and indivisible‘“ (wie dies etwa in Frankreich der Fall gewesen war, ein anderer Staat, der nach und nach periphere Territorien angeschlossen hatte).¹⁶ „Britishness“ war unstrukturierter, innerhalb der Grenzen des Vereinigten Königreichs selbst weniger definiert, und befasste sich mehr mit grenzüberschreitenden Vorhaben wie dem Protestantismus, dem Empire oder der Rivalität mit Frankreich.¹⁷

Stein Rokkan und Derek Urwin beschrieben dieses institutionell zerrissene und ideologisch amorphe Vereinigte Königreich als „union-state“. Solche „Unions-Staaten“ sind nicht unitarisch. Sie erlauben in einigen Teilen des Staates administrative Unterschiede in bestimmten Angelegenheiten, weisen jedoch normalerweise „administrative standardisation (...) (across) most of the territory“ auf.¹⁸ Bis 1997 verkörperte sich die britische Tradition des „Unions-Staates“ mit administrativer Differenzierung in den Verantwortungsbereichen der Scottish, Welsh und Northern Ireland Offices bezüglich der Entwicklung und Umsetzung politischer Strategien in ihren jeweiligen Nationen. Es gab kein gleichwertiges territoriales Ministerium für England, das mehr oder weniger einheitlich durch die britische Zentrale regiert wurde. Die Devolutionsreformen nach 1997 übertrugen die meisten Kompetenzen, die zuvor die Scottish, Welsh und Northern Ireland Offices innehatten, auf durch neue Wahlverfahren eingesetzte dezentrale Parlamente. Die Zentralregierung behielt die Verantwortung für eine Kombination der

restlichen Regierungsaufgaben im Vereinigten Königreich und in England.

Die Verantwortlichkeiten der Ministerien für schottische, walisische und nordirische Angelegenheiten waren vor der Devolution nicht einheitlich verteilt. Da diese Kompetenzen die Grundlage für die Zuständigkeiten der neuen dezentralen Institutionen bildeten, waren auch diese nicht einheitlich aufgebaut. Zusätzlich zu den ererbten Unterschieden ergaben sich beim Versuch, die dezentralisierte Demokratie auf die regionalen Gegebenheiten abzustimmen, weitere Variationen. Folglich sind die Befugnisse des Schottischen Parlaments und der Nordirischen Versammlung ähnlich, aber nicht identisch, und werden unter unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen ausgeübt. Die nordirische Devolution ist durch ihre paritätischen Regierungsmechanismen und die grenzüberschreitende Beziehung zur Republik Irland gekennzeichnet. Die schottische Devolution verfügt (wie die in Wales) eher über ein klassisches Regierungs-Oppositions-Muster, das durch Verhältniswahlrecht geprägt ist, so dass eine Einparteienmehrheitsregierung unwahrscheinlich ist. Schottland und Nordirland verfügen über eine „primäre“ Gesetzgebungskompetenz; sie können bei Bedarf in vielen Bereichen nach eigenem Ermessen Gesetze erlassen, sofern sie nicht in den Kompetenzbereich Westminsters fallen. Die walisische Nationalversammlung dagegen besitzt weniger weit reichende Gesetzgebungskompetenzen (obgleich ihr Kompetenzbereich 2006 erweitert wurde).

Obwohl Labour anfangs ein Programm auch zur englischen Devolution erwogen hatte, wurde nach der Ablehnung einer gewählten Regionalversammlung in einem Referendum im Nordosten des Landes 1994 von diesem Programm Abstand genommen. Danach beschränkte sich die Regionalisierung in England auf die Londoner Stadtregerung, die über begrenzte Kompetenzen zur Koordination der politischen Vorgehensweisen verfügt. Somit bleibt England ein Gebiet „administrativer Standardisierung“; es ist eine einheitliche Nation – mit der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung und Wirtschaftskraft – im Herzen eines Staates, der in manchen Bereichen seine Macht an seine kleineren und wirtschaftlich schwächeren Randgebiete übertragen hat.

¹⁶ Jim Bulpitt, *Territory and Power in the United Kingdom: An Interpretation*, Manchester 1983, S. 157.

¹⁷ Vgl. Linda Colley, *Britons: Forging the Nation, 1707–1837*, Newhaven–London 1992.

¹⁸ Stein Rokkan/Derek Urwin, *The Politics of Territorial Identity*, London 1982, S. 11.

Zentrifugale politische Dynamik im Vereinigten Königreich

Fliehkräfte. Weil es nicht als ganzheitliches Reformprogramm konzipiert worden war, agiert das nachdevolutionäre Staatswesen auf sehr inkonsistente Weise. Die Inkonsistenzen werden durch die Gewaltenteilung zwischen der zentralen und den dezentralen Regierungen institutionalisiert. In Schottland und Nordirland beruht Devolution auf der Aufteilung staatlicher Macht in Befugnisse der britischen Regierung und dezentralisierte Befugnisse. Jede Regierungsebene ist grundsätzlich vollständig verantwortlich für eine Reihe von Zuständigkeiten (darunter auf dezentraler Ebene Gesundheit, Bildung, Kommunalverwaltung, sozialer Wohnungsbau, städtebauliche Planung, Landwirtschaft und Aspekte der Umweltpolitik sowie Wirtschaftsentwicklung und Verkehrswesen). Es gibt nur wenige Bereiche, in denen die Kompetenzen geteilt sind. In der Praxis kann es natürlich vorkommen, dass sich zentrale und dezentrale Zuständigkeiten überschneiden; im Großen und Ganzen sind sie aber so gegliedert, dass dies im Vergleich zu den meisten anderen dezentralisierten Regierungssystemen eher selten geschieht.

In Wales besteht eine Struktur wechselseitiger Abhängigkeit, da die Nationalversammlung auf das Erlassen „sekundärer“ Gesetze innerhalb eines übergeordneten gesetzlichen Rahmenwerkes für England und Wales beschränkt ist. Es besteht jedoch, insbesondere seit dem Gesetz zur Regierung von Wales (2006 Government of Wales Act), die Tendenz zu einer Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen für die Nationalversammlung. Sollte das Referendum 2011 über eine fortschreitende Devolution gewonnen werden, dann wird sich die Struktur der walisischen Devolution noch stärker dem Muster der Gewaltenteilung in Schottland und Nordirland annähern.

Die Aufteilung der Verantwortungsbereiche wird durch zwei weitere Faktoren untermauert. Zum einen durch die Finanzierung der Devolution: Jeder dezentralen Regierung wird vom britischen Finanzministerium ein bedingungsloser Pauschaltransfer zugeteilt. Bei der Verwendung ihrer Transfergelder sind dezentrale Regierungen nicht an eine Aus-

gabenstruktur gebunden, können Ausgaben zwischen Haushaltslinien wechseln und sind nicht den politischen Zielvorgaben Londons verpflichtet. Zum anderen wurde bisher kaum versucht, die Beziehungen zwischen der zentralen und den dezentralen Regierungen systematisch zu koordinieren. Kein britisches Ministerium hat sich bisher als treibende Kraft für die Koordinierung zwischen zentralen und dezentralisierten Regierungsstellen hervorgetan. Die Abstimmung zwischen der britischen und den dezentralen Regierungen geschieht auf informelle Weise durch Beamte aus verschiedensten Ministerien, sie verläuft ad hoc und unregelmäßig. Folglich gibt es kaum Strategiedebatten, in denen die Balance von gesamtbritischen und dezentralisierten Zielvorgaben beispielweise in der Gesundheits- oder Verkehrspolitik diskutiert wird. Der unsystematische Ansatz im Hinblick auf die Devolution begünstigt zudem statt multilateraler (d.h. gesamtbritischer) eher bilaterale Diskussionen zu politischen Konzepten und Zielen. Kurz: Es gibt weder die institutionellen Rahmenbedingungen noch eine echte Möglichkeit für die britische und für dezentrale Regierungen, gemeinsame Anliegen im gesamten Vereinigten Königreich zu benennen und zu verfolgen.

Die Gewalten- und Finanzierungsstruktur der dezentralisierten Regierungen sowie die Schwäche der Koordinierungsmechanismen zwischen den Regierungen bedeutet, dass die dezentralen politischen Arenen größtenteils autonom agieren, sowohl voneinander als auch von der gesamtbritischen Arena in Westminster und Whitehall. Dieses Muster des territorial abgegrenzten Regierens steht im Einklang mit der Tradition des „Unionsstaates“; tatsächlich waren die meisten seiner Bestandteile schon vor der Devolution vorhanden. Der entscheidende Unterschied besteht darin, dass Schottland, Wales und Nordirland vor der Dezentralisierung mit erheblicher Autonomie durch die Ministerien für schottische, walisische und nordirische Angelegenheiten verwaltet wurden und diese Ministerien Teil einer einzigen Regierung waren, nämlich der des Vereinigten Königreichs. Diese wurde als Ergebnis eines einzigen landesweiten Wahlvorgangs gebildet, was zur Formulierung der gesamtbritischen als auch der territorial differenzierten politischen Strategien der Regierung beitrug und die Ministerien für regionale Angelegenheiten

ten durch eine gemeinsame Kabinettsverantwortung verband.

Das hat sich seit der Devolution grundlegend geändert. Voneinander getrennte demokratische Prozesse bringen nun neben der britischen Regierung drei verschiedene dezentralisierte Regierungen hervor, die keine geregelte Mitwirkung an der Politik des Vereinigten Königreichs haben und nicht zur Verfolgung der gleichen Ziele wie die britische Regierung verpflichtet sind. Vor diesem Hintergrund bereiten die abgegrenzten territorialen Strukturen des „Unions-Staates“ unterschiedlichen Mustern der Territorialpolitik den Weg.

Dynamik. Diese Besonderheit entsteht insbesondere durch die Dynamik der Wahlkämpfe in den dezentralisierten politischen Arenen sowie die Unterschiede zwischen dieser Dynamik und jener in der gesamtbritischen Arena. Bei Wahlen zu den dezentralen Regierungen verläuft der Kampf um die Sitze anders als im Parlament in Westminster. In der Regel kandidieren keine der in Westminster dominanten Parteien – Labour, Konservative und Liberaldemokraten – in Nordirland. Und die wichtigsten Parteien in Westminster werden in Schottland und Wales durch nationalistische Parteien ergänzt; die SNP ist derzeit stärkste Partei im Schottischen Parlament, Plaid Cymru die zweitstärkste in der walisischen Nationalversammlung.

Unterschiede in den Mustern der Parteienkonkurrenz neigen dazu, auch unterschiedliche politische Handlungsweisen hervorzubringen. In Westminster verläuft der Wettstreit hauptsächlich zwischen Links und Rechts. In Schottland und Wales hingegen tendieren die Nationalisten zu Mitte-Links-Identitäten, so dass der Parteienwettbewerb insgesamt nach links verschoben wird, während gleichzeitig die Dimension „Nationalisten gegen Unionisten“ zu der rivalisierenden Mischung hinzukommt. In Nordirland geht es hauptsächlich um die Vormachtstellung innerhalb jeder der in zwei gespaltenen Volks- und Religionsgemeinschaften: zwischen der moderateren Sozialdemokratischen Labour Partei, der Labour-Partei und Sinn Féin bei den pro-irischen Katholiken sowie zwischen der moderateren Ulster Unionist Party und der DUP bei den pro-britischen Protestanten. Das Links-Rechts-Spektrum Westminsters fehlt nahezu ganz.

Die verschiedenen Wahlsysteme, die bei dezentralisierten Wahlen gelten, bedürfen gewisser Formen von parteiübergreifender Zusammenarbeit, die aber für gewöhnlich in Westminster fehlen. Die übertragbare Einzelstimme (*single transferable vote*) wird als Mittel genutzt, um Parteistärken innerhalb und zwischen nordirischen Gemeinschaften in der Nordirischen Versammlung auszudrücken. In Schottland und Wales wird bei dezentralisierten Wahlen jeweils eine unterschiedliche Version des Zwei-Stimmen-Verhältniswahlrechts, das auch in Deutschland benutzt wird, angewandt. Damit soll erreicht werden, dass eine Einparteienmehrheitsregierung in Nordirland nahezu unmöglich, in Schottland sehr unwahrscheinlich und in Wales nur schwierig zu bilden ist. Das Ergebnis war (mit Ausnahme einer Phase mit knapper Regierungsmehrheit in Wales nach der Wahl 2003) immer irgendeine Form parteiübergreifender Zusammenarbeit – entweder in einer Koalitionsregierung oder in einer Minderheitenregierung, die bei einzelnen Gesetzesvorlagen auf Unterstützung durch andere Parteien angewiesen war. Der Gegensatz zu dem im Parlament in Westminster angewandten Mehrheitswahlrecht, das fast immer eine Einparteienmehrheit hervorbringt (eine seltene Ausnahme stellt die Wahl 2010 dar), ist frappierend. Der Parteienwettbewerb in Schottland und Wales ist nicht nur eher linksgerichtet und nationalistischer (und in Nordirland völlig anders) als in Westminster, sondern er erfordert auch parteiübergreifende Zusammenarbeit beim Formen von Regierungen und deren täglicher Arbeit.

Dezentralisierte Politikstrategien sind daher häufig das Produkt parteiübergreifender Kompromisse. Folglich bilden sich andere Prioritäten als in Westminster heraus. Diese Tendenz wird durch Unterschiede in den „territorial policy communities“⁹ verstärkt, die mit den dezentralen Institutionen verschmolzen sind. Diese bieten neue Gelegenheitsstrukturen für politischen Einfluss – insbesondere, da die Devolutionsreformen in Schottland, Wales und Nordirland jeweils eine Art Verpflichtung zu Offenheit und Inklusivität mit sich brachten. Viele gesamtbritische Interessengruppen haben ihre Organisationsstrukturen ange-

⁹ Michael Keating/Paul Cairney/Eve Hepburn, Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom, in: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2 (2009).

passt, um stärker regional differenziert arbeiten zu können; andere gibt es ausschließlich in Schottland, Wales oder Nordirland. Dieser Schwerpunkt auf Offenheit und Inklusion belebte auch Organisationen der Zivilgesellschaft in den dezentralisierten Gebieten. Regionale Pressekanäle (und regionale Ausgaben gesamtbritischer Medieneinrichtungen) haben die Aufmerksamkeit auf dezentralisierte Politikprozesse gerichtet und dabei die Sicht auf das Geschehen in der britischen Regierung verstellt.

Auf diese Weise kam es zu territorial eingegrenzten politischen Debatten, bei denen es nicht unbedingt um dieselben Anliegen geht, die in auf Westminster fokussierten politischen Kreisen diskutiert werden. Ein politischer Beobachter hat diese territoriale Untergliederung der Politik im nachdevolutionären Vereinigten Königreich mit einer politischen „divergence machine“¹⁰ verglichen. Dieses Divergenzmuster gilt auch, oder vielleicht gerade, für das nicht-dezentralisierte Gebiet des Vereinigten Königreichs: England. In ihrer Rolle als Territorialregierung Englands hat die britische Regierung eine Reihe territorial unverwechselbarer politischer Richtlinien eingeführt. Vor allem hat sie Reformen in England insbesondere im Gesundheits- und im Bildungsbereich vorangetrieben, die marktwirtschaftliche Vergabemechanismen begünstigen und zunehmend die privatwirtschaftliche Finanzierung einbeziehen. Vergleichbare Reformen sind in Schottland, Wales und Nordirland mit deutlich geringerer Begeisterung aufgenommen und teilweise sogar abgelehnt worden. Das nicht-dezentralisierte England ist wohl mindestens genauso oder sogar noch mehr ein Laboratorium für die Innovationen in der Territorialpolitik gewesen als die dezentralisierten Nationen.

Ausblick

Die Diskussion über die territoriale Verfassungstradition des Vereinigten Königreichs und die zentrifugalen Dynamiken der nachdevolutionären Politik haben drei Themenschwerpunkte hervorgehoben: 1. Die nachdevolutionären politischen Systeme Schott-

¹⁰ Vgl. Scott Greer, *The Fragile Divergence Machine: Citizenship, Policy Divergence and Devolution*, in: Alan Trench (ed.), *Devolution and Power*, Manchester 2007.

lands, Wales' und Nordirlands sind hochgradig voneinander abgegrenzt. 2. England hat einen ungewöhnlichen Status sowohl als einheitliches Gebiet unter der unmittelbaren Regierungsgewalt der Zentralregierung inne, aber auch als bedeutsamer Ort territorialpolitischer Divergenz innerhalb des Vereinigten Königreichs. 3. Die im gesamten Vereinigten Königreich operierenden Institutionen haben es nicht geschafft, eine Doktrin der staatlichen Integration oder landesweit zusammenarbeitende Institutionen zu entwickeln, die vielleicht ein klareres Bild der gemeinsamen Ziele der zentralen und der dezentralisierten Regierungen vermitteln könnten.

Um auf Hazells Terminologie zurückzukommen: Das politische Zentrum des Vereinigten Königreichs hat nicht den Einfallsreichtum gezeigt, sich selbst zum Zwecke der Devolution grundlegend neu zu erfinden oder neue Wege zur Schaffung von gegenseitigem Vertrauen und Aufgeschlossenheit zwischen den verschiedenen Regierungen einzuschlagen. Stattdessen haben die britische und die dezentralen Regierungen eher aneinander vorbeigeredet anstatt auf systematische Weise aufeinander einzugehen.

Dies mag man als Versäumnis von Labour betrachten, wenn man bedenkt, dass Labour von 1997 bis 2010 die britische Regierung stellte und gleichzeitig von 1999 bis 2007 in Schottland und ab 1999 in Wales führende Partei der dezentralen Regierungen war. Die Wahl der konservativ-liberaldemokratischen Koalition 2010 unter Führung von Premierminister David Cameron gibt indes bislang keinen Anlass zur Annahme, dass diese Versäumnisse in naher Zukunft behoben werden könnten. Obgleich Cameron zu Oppositionszeiten gern betont hat, wie viel ihm an einer konstruktiven Zusammenarbeit mit den dezentralisierten Regierungen liegt, scheint dies nun in der Regierungsarbeit keine besondere Priorität zu genießen. Während das walisische Referendum im Frühjahr 2011 stattfinden wird, hat es die Cameron-Regierung nicht eilig, die Reformvorschläge der Calman Commission für Schottland oder die Empfehlungen der eigenen Partei zu einer ausschließlich auf England bezogenen Gesetzgebung im Parlament in Westminster umzusetzen. Das Hauptaugenmerk liegt nach der Finanzkrise 2008/2009 vielmehr – und nur zu verständlich – auf der Senkung des öffentlichen Defizits.

Aber dieses Augenmerk wird schon von sich aus durch die Kürzung der den dezentralen Regierungen zustehenden Transfers territoriale Auswirkungen haben. Es gibt schon jetzt Anzeichen für territorialen Widerstand gegenüber Camerons Sparmaßnahmen in Form einer Kampagne für „gerechte finanzielle Förderung“ in Wales sowie durch die Positionierung von SNP und Labour in Schottland im Protest gegen drohende Haushaltskürzungen. Bemerkenswert ist, dass die Konservativen ihre äußerst schlechten Wahlergebnisse bei früheren gesamtbritischen Parlamentswahlen in Schottland auch 2010 nicht verbessern konnten; wieder stellen sie nur ein Parlamentsmitglied, während Labours Stimmenzahl sich – entgegen dem Trend im Rest des Landes – in Schottland sogar erhöhte. Die Wähler werden bald wieder an die Wahlurnen treten, da Mitte 2011 die nächsten dezentralisierten Wahlen anstehen. Dabei wird ein Thema (die Sparmaßnahmen) in Schottland und Wales dominieren, bei dem sich territoriale (Vereinigtes Königreich gegen dezentralisierte Gebiete) und parteipolitische (Labour und Nationalisten gegen Konservative und Liberaldemokraten) Konfliktlinien gegenseitig verstärken. Das führt möglicherweise unter anderem dazu, dass die Aufmerksamkeit darauf gerichtet wird, in welchem Maße – selbst bei Sparmaßnahmen – den dezentralisierten Nationen noch immer mehr öffentliche Propf-Ausgaben zugewilligt werden als dem von den Konservativen dominierten England. Englisch-schottische (und englisch-walisische) Beziehungen werden künftig möglicherweise zunehmend durch sich gegenseitig verstärkende Divergenzen territorialer und parteipolitischer Interessen definiert.

In einem Staat ohne einen institutionellen oder normativen Rahmen zur Überbrückung der Unterschiede zwischen der britischen und den dezentralisierten Regierungen sowie zwischen den zum Vereinigten Königreich gehörenden Nationen untereinander scheint sich die zentrifugale Dynamik, die durch die Einführung der Devolution vor über einem Jahrzehnt angestoßen wurde, fortzusetzen. In zunehmendem Maße erscheint das Vereinigte Königreich als Staat, der in Gefahr schwebt, sich um seinen englischen Kern herum aufzulösen, statt sich als durch die Devolution erneuerter und wiedererstarkter Staat zu präsentieren.

Yvonne Esterházy

Großbritannien und die Folgen der Finanzkrise

Premierminister David Cameron, elegant in Frack und Fliege, kam Mitte November in die altherwürdige Guildhall – das repräsentative Rathaus der Londoner City –, um den weltpolitischen Führungsanspruch Großbritanniens zu bekräftigen. „Es gibt keinen Grund, warum der Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte zu einem Verlust britischen Einflusses in der Welt führen sollte“, betonte der konservative Regierungschef vor der versammelten Crème der britischen Bankenwelt. Allerdings müsse sein Land die Wirtschaft wieder in Schwung bringen und das große Haushaltsdefizit in den Griff bekommen, damit seine internationale Glaubwürdigkeit erhalten bleibe, mahnte Cameron seine Zuhörer.

Yvonne Esterházy

Großbritannien- und Irland-Korrespondentin der WirtschaftsWoche in London, 1 Mansel Road, London SW19 4AA, England/UK. yesterhazy@aol.com

Drei Jahre, nachdem im September 2007 die Bilder von verängstigten Kunden der wenig später verstaatlichten Hypothekbank Northern Rock um die Welt gingen, die auf der Straße Schlange standen, um ihre Ersparnisse abzuheben und damit optisch den Beginn der Finanzkrise in Großbritannien symbolisierten, sind die Bürger und Bürgerinnen im Vereinigten Königreich dabei, die Rechnung für die Exzesse ihrer Banken zu begleichen. Unter der im Mai 2010 abgewählten Labour-Regierung waren die Institute auf der Insel mit Steuergeldern in Höhe von umgerechnet knapp einer Billion Euro vor dem Untergang gerettet worden. In kaum einem anderen großen Industrieland war die Staatsverschuldung während der Finanzkrise so drastisch gestiegen wie in Großbritannien. Binnen vier Jahren schoss sie von 47 auf 82 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das Haushaltsdefizit kletterte auf elf Prozent des BIP.

Es gibt im kollektiven Unterbewusstsein jeder Wirtschaftsnation traumatische Ereignisse, die das Denken und Handeln späterer Generationen prägen. Für Großbritannien ist dies die Währungskrise von 1976, als der damalige Labour-Premier Harold Wilson den Internationalen Währungsfonds (IWF) um eine Milliardenpritze für das Pfund bitten musste. Noch heute gilt der Bückgang nach Washington in Großbritannien als ein politischer Tiefpunkt für die ehemalige Weltmacht. Die zweite große wirtschaftliche Demütigung Großbritanniens war der Zwangsausstieg des Pfund aus dem Europäischen Währungssystem (EWS) am 16. September 1992. Die Briten waren dem EWS zwei Jahre vorher zu einem überhöhten Kurs beigetreten. Spekulanten wetteten daraufhin gegen das Pfund. Die Bank of England musste auf Weisung von Schatzkanzler Norman Lamont an diesem Schwarzen Mittwoch die Zinsen binnen weniger Stunden von 10 auf 15 Prozent erhöhen, bevor die Regierung am Abend vor der Übermacht der Attacken des Investors Georges Soros und anderer Spekulanten kapitulierte. So etwas soll sich nie wiederholen. Das erklärt das Tempo und die Entschlossenheit, mit der die heutige Regierung das von den Finanzmärkten gezeißelte Haushaltsloch verringern will. Die dramatische Situation des Nachbarlandes Irland zeigt, wie schnell ein Land an den Rand des Abgrundes geraten kann.

Die Briten bereiten sich nun auf die härtesten Sparmaßnahmen seit dem Zweiten Weltkrieg vor. „Selbst die Eiserne Lady, Margaret Thatcher, hatte nichts Vergleichbares versucht“, sagte Ben Page vom Meinungsforschungsinstitut Ipsos MORI unter Anspielung auf die legendäre konservative Premierministerin, die Großbritannien von 1979 bis 1990 regierte und in ihrer elfjährigen Amtszeit völlig umkremelte. Thatcher allerdings konnte mit einer absoluten Mehrheit im Parlament schalten und walten, wie sie wollte.

Entschlossenes Handeln

Zur Überraschung mancher Briten kündigte die erste britische Koalitionsregierung seit

† David Cameron, Speech to Lord Mayor's Banquet, 15.11.2010, online: www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/11/speech-to-lord-mayors-banquet-57068 (18.11.2010).

1945 unter der Führung von Cameron nach ihrer Amtsübernahme kein laues, von Kompromissen geprägtes Regierungsprogramm an, sondern einen schmerzhaften Kurs zur Haushaltssanierung. Die Ankündigung sollte vor allem die Finanzmärkte und die internationalen Ratingagenturen davon überzeugen, dass Großbritannien es ernst meint mit der Bekämpfung seines riesigen Haushaltsdefizits. Denn die Märkte hatten in den Monaten vor der Wahl signalisiert, dass sie weder eine politische Hängepartie noch Zaudern dulden würden. Die Spekulanten hatten bereits Blut geleckt und hätten jedes Zögern zu einer Attacke auf die britische Währung genutzt. Einen Vorgeschmack lieferte der 1. März 2010: In den Handelssälen der Investmentbanken der Londoner City war die Hölle los. Devisenhändler hackten auf die Tastaturen ihrer Computer ein und brüllten in ihre Telefone. Es war Montag, und das Pfund Sterling fiel und fiel. Grund für den Absturz war kein Bankencrash und keine konjunkturelle Hiobsbotschaft, sondern schlicht eine neue Umfrage, die auf ein Patt bei den Wahlen hindeutete.

Wäre das Haushaltsdefizit nicht so groß gewesen, hätten die Finanzmärkte nicht schon vor der Wahl am 6. Mai signalisiert, dass Großbritannien eine handlungsfähige Regierung und einen radikalen Sparkurs benötige, um dem Schicksal Griechenlands zu entgehen; dann wäre es womöglich nicht zur Bildung einer Koalitionsregierung gekommen. So aber raufte sich Konservative und Liberale in einer Rekordzeit von nur sechs Tagen zusammen. Die Finanzmärkte erzwangen dieses in Großbritannien unübliche politische Zweckbündnis, von dem niemand zu prognostizieren wagt, wie lange es halten wird. Binnen kurzer Zeit legte die neue Regierung am 22. Juni einen Nothaushalt vor, in dem sie das Sparprogramm skizzierte. Im August stimmte der Premier seine Landsleute außerdem mit einer Blut-Schweiß-und-Tränen-Rede auf harte Zeiten ein.

Im Oktober gab der konservative Finanzminister George Osborne die Details seines Sanierungskurses bekannt, der im nächsten Fiskaljahr 81 Milliarden Pfund einsparen soll. 20 Prozent der Haushaltssanierung sollen über Steuererhöhungen erreicht werden – unter anderem dadurch, dass die Mehrwertsteuer ab Anfang Januar nächsten Jahres von 17,5 Prozent auf 20 Prozent erhöht und die

Kapitalertragsteuer für Besserverdiener angehoben wird. 80 Prozent sollen mittels Ausgabenkürzungen erzielt werden. Osborne mutet vor allem Mittelklassefamilien, Rentnern, Studierenden und Sozialhilfeempfängern schwere Opfer zu. Das Kindergeld für wohlhabendere Familien wird gestrichen, das Rentenalter hinaufgesetzt; Sozialhilfeempfänger müssen sich nun verstärkt um Arbeit bemühen, sonst erhalten sie weniger Stütze. Die Summe aller Sozialleistungen, die eine Familie beziehen kann, wird künftig auf knapp 30000 Euro im Jahr begrenzt – und das unabhängig von der Zahl der Kinder. Außerdem können Sozialhilfeempfänger nicht mehr mit einem lebenslangen Recht auf eine Sozialwohnung rechnen.

Hart getroffen werden auch die Studierenden. Sie müssen ab 2012 wahrscheinlich eine Erhöhung der Studiengebühren von derzeit 3290 auf 9000 Pfund im Jahr in Kauf nehmen – ein Vorschlag, der allerdings noch vom Parlament abgesegnet werden muss. Auch die Banker kommen nicht ganz ungeschoren davon, da Osborne sich entschloss, den noch von seinem Labour-Vorgänger Alistair Darling eingeführten 50-prozentigen Spitzensteuersatz bis auf Weiteres beizubehalten. Außerdem kündigte der Finanzminister die Einführung einer Bankenabgabe ein, die dem Fiskus 2011 etwa 1,15 Milliarden Pfund und 2012 etwa 2,32 Milliarden Pfund bescherehen soll. Vor allem aber trifft es den unter Labour aufgeblähten öffentlichen Sektor. Denn die Premierminister Tony Blair und Gordon Brown hatten Milliardenbeträge ins staatliche Erziehungs- und Gesundheitswesen gepumpt und die Gründung zahlreicher halbstaatlicher Organisationen (Quangos) gefördert. Mit Ausnahme der Etats des Gesundheits- und des Entwicklungsministeriums müssen alle Ministerien ihre Kosten um rund ein Viertel reduzieren. Die meisten Gehälter im öffentlichen Dienst werden eingefroren, und außerdem dürften dort bis 2014/15 eine halbe Million Stellen eingespart werden. Die Arbeitslosigkeit liegt im Vereinigten Königreich bereits jetzt bei 7,7 Prozent, daher entbrannte eine heftige Debatte darüber, ob die Privatwirtschaft tatsächlich – wie von der Regierung behauptet – so viele neue Jobs schaffen wird, dass die Stellenverluste im öffentlichen Sektor nicht zu stark ins Gewicht fallen.

Viele Briten haben mittlerweile akzeptiert, dass sie bittere Medizin schlucken müssen,

um ihren maroden Haushalt zu sanieren, in dem ein Loch von griechischen Dimensionen klafft. Läuft alles nach Plan, könnte das Budgetdefizit laut Osborne bis zum Fiskaljahr 2015/16 auf nur noch 1,1 Prozent des BIP schrumpfen. Der ehemalige Schatzkanzler Darling wollte das Defizit dagegen bis 2014/15 nur halbieren, und selbst das wäre für den neuen Labourchef Edward Miliband („Red Ed“), der nur mithilfe der Gewerkschaften an die Parteispitze gelangte, zu schnell. Schützenhilfe erhielt die Regierung von 35 Unternehmern, die Osborne in einem offenen Brief an den „Daily Telegraph“ Lob für seinen entschlossenen Sparkurs zollten. „Jeder weiß, dass eine Verzögerung der erforderlichen Maßnahmen zum Abbau eines Haushaltsdefizits die Lage nur verschlimmert“, hieß es in dem Brief. „Die jüngsten Ereignisse in anderen europäischen Staaten haben gezeigt, dass die Zinsen steigen würden, wenn Großbritannien einen Vertrauensverlust an den (Finanz-)Märkten erleiden würde.“

Hartes Jahr 2011

Die Rosskur der Regierung, die Osborne Lob vom Internationalen Währungsfonds, den Ratingagenturen, der Bank of England, der City und dem Industrieverband CBI (Confederation of British Industry) eintrug, ist mit Risiken behaftet. Manche Volkswirte befürchten, Großbritannien könne angesichts seines ohnehin schwachen Wachstums durch das Sparpaket erneut in die Rezession trudeln. Schon werden vereinzelt Forderungen laut, die Bank of England solle erneut die Notenpresse anwerfen, indem sie wieder britische Staatsanleihen aufkauft. Das Vereinigte Königreich war als Folge der Finanzkrise in die schwerste Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg geraten. Mit minus 6,4 Prozent in sechs aufeinanderfolgenden Quartalen dauerte diese Rezession länger, und sie ging tiefer als die Rezessionen der 1980er und 1990er Jahre. Zum Vergleich: Das britische BIP schrumpfte während des Abschwungs in den 1980er Jahren um 4,6 Prozent, während der Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren um 2,5 Prozent. Erst im vierten Quartal 2009 – später als in Deutschland und in vielen anderen EU-Ländern – gab es im Vereinigten Königreich wieder minimales Wachstum.

Zwar geht es nun wieder aufwärts, aber die Konjunktur springt nur schleppend an. Die

Wirtschaftsleistung wird wohl noch einige Zeit unter dem Vorkrisenniveau bleiben. So nahm die britische Wirtschaft im ersten Quartal 2010 um 0,4 Prozent leicht zu, im zweiten Quartal dann um 1,2 Prozent, im dritten Quartal um 0,8 Prozent. Allerdings mutmaßen manche Experten bereits, dass das Wachstum im zweiten Quartal auf nur noch ein Prozent korrigiert werden dürfte.

Es sind nicht nur Kritiker aus dem linken Lager, sondern auch einzelne Mitglieder des geldpolitischen Ausschusses der Bank of England und manche City-Volkswirte, die warnen, das eiserne Konsolidierungsprogramm und die Erhöhung der Mehrwertsteuer könne die Erholung gefährden. „Es sieht danach aus, als stünden uns drei bis vier Jahre schwachen Wachstums und steigender Arbeitslosigkeit bevor“, erklärte Ken Wattret, Europa-Chefvolkswirt der BNP Paribas vor einiger Zeit. Weil das Königreich seine Währung frei schwanken lässt, kann sich das Land allerdings durch Abwertung auf dem Weltmarkt Wettbewerbsvorteile schaffen – eine Möglichkeit, die den Staaten der Euro-Zone verschlossen ist.

Abhängigkeit von der Bank of England

Osborne setzt im Übrigen darauf, dass die Bank of England (BoE) seinen strikten fiskalpolitischen Kurs mit einer anhaltend lockeren Geldpolitik flankieren und so ein Abkippen der britischen Konjunktur in eine neue Rezession (*double dip recession*) verhindern wird. Und bisher erfüllt Mervyn King, Gouverneur der BoE, diese Rolle auch, obwohl er die Zinsen, die nun schon seit über einem Jahr auf dem historisch niedrigen Niveau von 0,5 Prozent verharren, streng genommen erhöhen müsste. Denn ungeachtet dessen, dass das Inflationsziel im Vereinigten Königreich eigentlich bei nur zwei Prozent liegt, hat sich die Teuerungsrate nun schon seit Anfang 2010 auf über drei Prozent stabilisiert. Tatsächlich lag die Inflationsrate sogar in 20 der vergangenen 30 Monate über dem Zielkorridor. Im Oktober stieg sie auf 3,2 Prozent, nach 3,1 Prozent im September, und zwang King damit erneut, seinen geldpolitischen Kurs in einem offiziellen Brief an den Finanzminister zu begründen. Nach Ansicht der Notenbank wird die Inflationsrate im ersten Quartal 2011 wahrscheinlich sogar auf 3,5 Prozent klettern, dürfte dann aber im Jahresverlauf

fallen und bis Mitte 2012 noch 1,5 Prozent betragen, hofft die Notenbank.

Allerdings gibt es im geldpolitischen Rat der BoE unterschiedliche Meinungen. So plädierte der Notenbanker Andrew Sentance schon vor einigen Wochen für eine Erhöhung des Leitzinses, weil er fürchtet, dass die Inflation aus dem Ruder läuft. Die Drohkulisse höherer Zinsen ist für viele Briten ein Albtraum, denn rund drei Viertel von ihnen leben im Eigenheim, viele sind wegen ihrer Hypothek hoch verschuldet. Im Gegensatz zu Sentance warb sein Kollege Adam Posen für eine weitere Lockerung der Geldpolitik. In der Praxis hieße das, dass die BoE wieder beginnen würde, britische Staatsanleihen aufzukaufen, nachdem sie ihr Anleihe-Aufkaufprogramm im Februar bei einem Stand von 200 Milliarden Pfund eingestellt hatte, denn eine weitere Zinssenkung kommt angesichts des ohnehin sehr niedrigen Zinsniveaus nicht in Frage.

Neues Wirtschaftsmodell?

In der Finanzkrise ging den Briten auf, dass ihr traditionelles Geschäftsmodell mit dem Finanzsektor im Zentrum immense Risiken birgt. Die große Abhängigkeit von der City hatte die britische Wirtschaft tiefer in den Abgrund gerissen als andere. Daher war viel von einer Neuausrichtung (*rebalancing*) der Wirtschaft die Rede. Noch unter Labours Wirtschaftsminister Lord Peter Mandelson begannen Diskussionen um eine notwendige Stärkung des verarbeitenden Gewerbes. Sein liberaldemokratischer Nachfolger Vince Cable stößt rhetorisch ins selbe Horn, doch anders als Mandelson lehnt Cable eine aktive Industriepolitik ab; zum Teil werden entsprechende Labour-Initiativen wieder rückgängig gemacht.

Bei einer Rede anlässlich der deutsch-britischen Königswinter Konferenz erklärte Cable am 16. September 2010: „Wir müssen eine ganze Menge von Deutschland lernen“, und: „Großbritannien strebt nach exportgetriebenem Wachstum.“[¶] Allein – was tut der Minister dafür? Auf der Insel gibt es kaum größere mittelständische Unternehmen, die im globalen Wettbewerb mithalten können,

¶ Online: <http://nds.coi.gov.uk/content/Detail.aspx?ReleaseID=415508&NewsAreaID=2> (20. 11. 2010).

und es fehlt bisher auch an der institutionalisierten Verknüpfung zwischen Forschung und Wirtschaft. Das soll sich ändern: „Ich bin besonders interessiert an den Fraunhofer-Instituten“, sagte Cable vor der Königswinter Konferenz – das allerdings ist eine Idee, die noch von seinem Vorgänger Mandelson stammt. Die 1949 in München gegründete Fraunhofer-Gesellschaft hat sich inzwischen zu Europas führender Organisation für angewandte Forschung entwickelt. Ihre Aufgabe ist es, die Vernetzung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern.

Im 19. Jahrhundert stand die Wiege der Industrialisierung in Großbritannien, doch inzwischen trägt das produzierende Gewerbe nur noch 12,4 Prozent zum BIP bei (in Deutschland: 21,9 Prozent). 77 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten im Dienstleistungssektor. Glaubt man dem renommierten Prognose-Institut Cambridge Econometrics,^P dann wird sich dieser Trend im Vereinigten Königreich im nächsten Jahrzehnt fortsetzen. Auf der Grundlage des Haushaltsentwurfs vom Juni errechnete das Institut im Auftrag der BBC, dass sich der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Wirtschaftsleistung bis zum Jahr 2020 noch weiter verringern wird. Zwar ist die Industrie nicht ganz verschwunden: Unternehmen der Luft- und Raumfahrt wie BAE Systems und Rolls-Royce, der Mineralölkonzern BP und die Pharmariesen GlaxoSmithKline und Astra Zeneca sind in ihren Branchen führend. Aber die einst mächtige Autoindustrie ist mittlerweile komplett in ausländischer Hand.

Der neue Enthusiasmus der Politiker für das verarbeitende Gewerbe kommt reichlich spät. Der Industrieverband CBI fordert seit Jahren, die Regierung müsse der Industrie und Forschung größeres Augenmerk widmen. Im Königreich fehlt es an Ingenieuren, Naturwissenschaftlern und gut ausgebildeten Facharbeitern; High-Tech- und IT-Unternehmen haben massive Nachwuchsprobleme. Bleibt die Frage, woher künftiges Wachstum kommen soll. Schließlich hatte Labour seit 1997 Milliarden in den öffentlichen Sektor gepumpt und dort zahlreiche Arbeitsplätze geschaffen. Die andere Wachstumslokomotive

war der einst aufstrebende Finanzsektor, der vor Beginn der aktuellen Krise etwa zwölf Prozent des BIP ausmachte – sowie die explosionsartig wachsende Immobilienbranche, deren Anteil am BIP unter Labour von 12,6 auf 16,2 Prozent stieg. Die negativen Folgen dieser Entwicklung sind inzwischen unbestritten.

Wie geht es mit der City weiter?

Osborne und Cameron werden dennoch weiter auf die City setzen. Auf keinen Fall wollen sie die Gans schlachten, die immer noch goldene Eier legt, denn ohne sie kann Großbritannien wirtschaftlich nicht überleben. Sie trägt auch heute noch acht bis neun Prozent zum BIP bei und ist vor allem für das Steueraufkommen wichtig. So bescherte die von Ex-Finanzminister Alistair Darling eingeführte einmalige 50-prozentige Bonus-Steuer auf Prämien über 25 000 Pfund dem Staatssäckel insgesamt 2,5 Milliarden Pfund – fünfmal mehr, als Darling ursprünglich erwartet hatte. Doch bei aller Freude über den unerwarteten Geldsegen räumte Darling später ein, das eigentliche Ziel der Aktion – nämlich die Höhe der Boni zu beschränken – sei nicht erreicht worden, weil die meisten Banken die Steuer für ihre Angestellten bezahlten, denn sie wollten ihre Experten nicht an die Konkurrenz verlieren.

Drei Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise hat sich allerdings am wichtigsten Finanzplatz Europas doch einiges verändert. Die von Labour geschaffene Finanzaufsichtsbehörde FSA (Financial Services Authority), die mit ihrer laxen Aufsicht „der leichten Hand“ (*light touch*) zum Ausmaß der Finanzkrise beitrug, soll aufgelöst und die Bankenaufsicht wieder unter die Oberhoheit der Bank of England gestellt werden. Die Bank of England ist damit nicht nur für die Geldpolitik, sondern auch für die Aufsicht über das gesamte Bankenwesen und Finanzsystem zuständig – der 39-jährige Finanzminister Osborne machte King damit zu einem der mächtigsten Notenbanker der Welt. Darüber hinaus prüft eine von Osborne eingesetzte Expertenkommission, ob die Großbanken aufgespaltet werden sollen, also nicht länger im lukrativen Investmentbanking tätig sein dürfen.

Manche namhafte Institute sind allerdings schon heute kaum wiederzuerkennen. So ist die einst mächtige Royal Bank of Scotland

^P Vgl. Hugh Pym/Andrew Evans, What might the UK economy be like in future?, 12.7.2010, online: www.bbc.co.uk/news/10557724 (21.11.2010).

(RBS), die inzwischen mehrheitlich dem Staat gehört, nur noch ein Schatten ihrer selbst, während die Barclays Bank nach dem Kauf des US-Teils der kollabierten Wall-Street-Bank Lehman Brothers in die Liga der global tätigen Investmentbanken aufrückte und damit als Krisengewinnlerin gelten kann. In Großbritannien drängen nun auch neue Player ins Massenkundengeschäft mit Privatkunden.

Bei der Bevölkerung sitzt das Misstrauen gegen die Finanzbranche allerdings weiterhin tief. Zu allem Überdross droht nun die Krise im Nachbarstaat Irland auf die britischen Banken überzuschwappen, denn diese sind weltweit am stärksten in Irland engagiert. Die Kredite summieren sich auf schätzungsweise 149 Milliarden Dollar, wie aus Zahlen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und des IWF hervorgeht. Allein die RBS hatte in Irland Ende September 2010 ausstehende Kredite im Volumen von insgesamt 53,3 Milliarden Pfund zu verzeichnen. Bei der Lloyds Bank waren es Ende Juni 26,68 Milliarden Pfund.

Am Finanzplatz London brummt indes das Investmentbanking wieder, und viele Banker können auch in diesem Jahr mit stattlichen Boni rechnen, auch wenn die Ausschüttungen nicht ganz so hoch ausfallen dürften wie im vergangenen Jahr und inzwischen nur noch 20 Prozent der jährlichen Boni in bar ausgezahlt werden dürfen. Für Londoner Juweliere, Sportwagenhändler und Immobilienmakler verspricht die Adventszeit dennoch recht lukrativ zu werden. Denn insgesamt werden für das laufende Jahr wohl etwa sieben Milliarden Pfund an Sonderzahlungen fließen – vier Prozent weniger als 2009 (7,3 Milliarden Pfund), wie das angesehene Centre for Economics and Business Research (CEBR)[†] schätzt. Nach Berechnungen des Instituts dürfte die diesjährige Bonus-Saison dem Fiskus rund 4,1 Milliarden Pfund in die Kassen spülen, Resultat des 50-prozentigen Spitzensteuersatzes für Topverdiener und der Aufstockung der Sozialabgaben.

Die gesamten Prämienzahlungen für 2010 lägen damit nach Berechnungen des CEBR wieder auf dem Niveau von 2004 – also zu ei-

[†] Vgl. CEBR, News Release, 5.10.2010, online: www.cebr.com/wp-content/uploads/London-and-the-City-Prospects-Press-Release-5-October-2010-City-Bonuses.pdf (17.11.2010).

ner Zeit, bevor die Finanzkrise die Welt erschütterte, wenn sie damit auch längst nicht so hoch sind wie 2007, als insgesamt 11,6 Milliarden Pfund ausgeschüttet wurden. Der Rückgang im Vergleich zu damals ist, so der Ko-Autor der Studie, CEBR-Volkswirt Benjamin Williamson, allerdings auch darauf zurückzuführen, dass heute sehr viel weniger Menschen im Londoner Finanzdistrikt arbeiten. Laut Williamson sind dort heute nur noch 315 000 Menschen beschäftigt im Vergleich zu 354 000 vor Ausbruch der Krise im Jahr 2007. Damit hat die City fast 40 000 Stellen abgebaut – das ist die Größenordnung einer Kleinstadt.

Wo diese Banker geblieben sind, ist nicht bekannt. Einige dürften sich zur Ruhe gesetzt haben, denn viele hatten ihr Geld ja schon gemacht. Andere wechselten in ganz neue Berufsfelder, arbeiten heute als Lehrer, als Unternehmer oder Berater. Wieder andere dürften London verlassen haben – in Richtung Dubai, Hongkong oder Schanghai. Vor allem Asien wird inzwischen als große Bedrohung für die Dominanz Londons als globales Finanzzentrum angesehen. Dies ist einerseits eine Folge der zunehmenden wirtschaftlichen Dynamik Chinas und anderer asiatischer Märkte. Andererseits resultiert die wachsende Bedeutung der Finanzplätze Asiens auch aus den strengeren Auflagen, welche die Europäische Union (EU) und die nationale britische Aufsichtsbehörde FSA den Akteuren an den Finanzmärkten als Folge der Krise auferlegt haben. So hat die EU mittlerweile die stark umstrittene Richtlinie zur Überwachung riskanter Finanzanlagen – also die Regulierung von Hedgefonds und Beteiligungsgesellschaften (Private Equity) – unter Dach und Fach gebracht, die London, wo etwa 90 Prozent aller europäischen Hedgefondsmanager sitzen, in besonderem Maße betrifft. In den vergangenen Monaten hatten Fonds-Lobbyisten daher immer lauter vor der Abwanderung der Fonds in die Schweiz oder außereuropäische Standorte gewarnt. Vielen Hedgefondsmanagern passt es nicht, dass sie sich ab 2013 nach einheitlichen europäischen Standards registrieren und kontrollieren lassen und die bisher geheim gehaltene Anlagestrategien gegenüber Investoren und der Aufsicht offenlegen müssen. Private-Equity-Gesellschaften werden es künftig schwerer haben, Unternehmen zu übernehmen und nur um des Gewinns willen schnell zu zerschlagen. Wie ernst gemeint die

Abwanderungsdrohungen sind, lässt sich im Moment nur schwer abschätzen. Tatsache ist, dass auch seitens der Banken immer wieder Äußerungen zu hören sind, man werde London den Rücken kehren, falls die Auflagen zu streng und die Steuerlast zu erdrückend werden sollten. Noch profitiert die europäische Finanzmetropole von ihrer günstigen geographischen Position und Zeitzone, die ihr eine Brückenstellung zwischen den USA und Asien sichert. Außerdem ist das soziale und kulturelle Umfeld der britischen Hauptstadt nicht nur für viele Briten, sondern auch für zahlreiche ausländische Banker immer noch so attraktiv, dass sie in London bleiben wollen. Allerdings – so warnt Stuart Fraser von der City of London Corporation – besteht die Gefahr, dass Finanzhäuser bei der Entscheidung über künftige Investitionen den Standorten Hongkong, Schanghai oder Singapur den Vorzug geben könnten.

„Wir sitzen alle im selben Boot“

Seit seinem Amtsantritt versucht Finanzminister Osborne seine Landsleute davon zu überzeugen, dass er bei der Umsetzung seines Sparkurses allen Schichten Opfer abverlangen wird. Gebetsmühlenartig wiederholte er daher bei jeder Gelegenheit: „Wir sitzen alle im selben Boot.“ Allerdings täuscht das nicht darüber hinweg, dass vor allem Mittelschichtfamilien mit Kindern und Sozialhilfempfänger „bluten“ werden, während Steuerschlupflöcher für hoch bezahlte ausländische Finanzexperten weiter bestehen bleiben. Das steuerliche Umfeld für die Topverdiener hat sich in den vergangenen Jahren zwar erheblich verschlechtert. Aber dennoch ließ Osborne die sogenannte *Non-Dom*-Regelung intakt, die es Ausländern – in manchen Fällen sogar im Ausland geborenen Briten – auf der Insel erlaubt, nur auf das in Großbritannien verdiente Einkommen Steuern zu zahlen, ihr außerhalb des Königreichs angelegtes Vermögen jedoch nicht zu versteuern. Allerdings müssen die *Non-Doms* mittlerweile eine Pauschale von 30 000 Pfund im Jahr bezahlen, wenn sie sieben Jahre oder länger in Großbritannien leben, ein Betrag, den hoch bezahlte Spitzenkräfte aber wohl aus der Portokasse bestreiten dürften.

In den vergangenen Jahren klaffte die Einkommensschere in der britischen Gesellschaft

ohnehin immer weiter auseinander – die soziale Ungleichheit nimmt zu, ein Trend, der sich in den 13 Jahren Labour-Regierung sogar verstärkte: „Großbritannien ist ein Land, in dem die soziale Mobilität immer stärker abnimmt und die Kluft zwischen Arm und Reich ständig größer wird. Großbritannien ist aber auch ein Land, in dem sich die soziale Segregation unablässig verschärft.“⁵ Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass sich die sozialen Spannungen verschärfen könnten und es zu Unruhen kommt, wenn die Bevölkerung nach Beginn des neuen Steuerjahres im April 2011 die schmerzhaften Auswirkungen von Osbornes Sparpaket zu spüren bekommt. Einen Vorgeschmack erhielten die Briten am 10. November, als militante Studenten die Zentrale der konservativen Partei in London stürmten, Fensterscheiben zertrümmerten und sich Straßenkämpfe mit der Polizei lieferten. Die Gewerkschaften rüsten sich bereits für Streiks im kommenden Frühjahr. Len McCluskey, neuer Führer der größten britischen Einzelgewerkschaft Unite, sagte der Regierung unmittelbar nach seiner Wahl am 21. November den Kampf an: „Meine erste Aufgabe wird es sein, unsere Gewerkschaft zu einer gemeinsamen Kampagne gegen die zerstörerischen Kräfte zusammenzuführen, welche die Regierung gegen die arbeitende Bevölkerung im ganzen Land freigesetzt hat.“⁶

So wird 2011 für die Inselbewohner wohl alles in allem kein leichtes Jahr. Als Lichtblick bleibt da lediglich die kürzlich angekündigte Hochzeit von Prinz William mit seiner bürgerlichen Verlobten Kate Middleton. Sie wird – so hofft Premier Cameron – vielen seiner Landsleute zumindest kurzfristig ein wohliges Glücksgefühl vermitteln. So jedenfalls deuten die Kommentatoren die Tatsache, dass er und seine Minister die Ankündigung des großen Ereignisses durch Buckingham Palace bei der morgendlichen Kabinettsrunde in 10 Downing Street mit lautem Jubel und Trommeln auf der Tischplatte begrüßten.

⁵ Nick Johnson, Gespalten und ungleich. Wie Integration die gerechte Gesellschaft hervorbringen kann. Perspektive (Friedrich Ebert Stiftung, London), November 2010, S. 2, online: <http://library.fes.de/pdf-files/id/07644.pdf> (22. 11. 2010).

⁶ Len McCluskey chosen as new Unite leader, 21. 11. 2010, online: www.bbc.co.uk/news/uk-11805884 (21. 11. 2010).

APuZ

Nächste Ausgabe 50/2010 · 13. Dezember 2010

Sicherheitspolitik

Oliver Thränert

Die „globale Null“ für Atomwaffen

Christopher Daase

Sicherheit und Sicherheitskultur im Wandel

Harald Müller · Niklas Schörnig

Die Fortsetzung der westlichen *Revolution in Military Affairs*

Johannes Varwick

Das neue strategische Konzept der NATO

Benedikt Franke · Stefan Gänzle

Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Thomas Jäger · Daria Dylla

US-Raketenabwehrsystem in Mitteleuropa

Gitti Hentschel

Friedens- und Sicherheitspolitik aus Genderperspektive

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Dr. Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
19. November 2010

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Vertriebsabteilung **Das Parlament**

Societäts-Verlag
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fsd.de

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

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

ISSN 0479-611 X

- Holger Ehling*
3–6 **Uneiniges Königreich**
Das Erbe Thatchers ist allgegenwärtig, weil „New“ Labour nur halbherzige Versuche gemacht hat, dieses zu konterkarieren. Der gesellschaftliche Zusammenhalt in Großbritannien scheint heute weitestgehend aufgehoben zu sein.
- Paul Webb*
6–14 **Unterhauswahl 2010**
Die britische Unterhauswahl vom 6. Mai 2010 hebt sich von anderen Wahlen nicht nur wegen des ungewöhnlichen Ergebnisses ab, sondern auch als ein Volksentscheid, der das Ende der Politik von New Labour signalisiert.
- Diane Reay*
15–21 **Gesellschaftliche Spaltungen im Bildungssystem**
Ein höheres Bewusstsein um gesellschaftlichen Wettbewerb, die Wirtschaft und eine individualisierte, konkurrenzorientierte neoliberale Kultur bilden in Großbritannien mächtige und tief verwurzelte Barrieren gegen Bildungsgleichheit.
- Brigitte Schumann*
22–26 **Nordirlands Bildungspolitik und die politische Lage**
Der Beitrag beleuchtet die Rolle der Bildungspolitik für die Lösung der politischen Konflikte in Nordirland, die sich aus dem traditionellen Lagerdenken der republikanischen Katholiken und unionistischen Protestanten ergeben.
- Ralph Rotte · Christoph Schwarz*
27–32 **Still Special? Britische Sicherheitspolitik und die USA**
Als Folge der Finanzkrise und der Erfahrungen mit den USA unter New Labour hat die *special relationship* ihre ideelle Überhöhung verloren; das Vereinigte Königreich setzt neuerlich auf die Rolle eines Bindeglieds zwischen EU und USA.
- Charlie Jeffery*
33–40 **Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs?**
In einem Staat ohne einen Rahmen zur Überbrückung der Unterschiede zwischen der britischen und den dezentralisierten Regierungen sowie den Nationen scheinen sich Fliehkräfte, die durch die Devolution angestoßen wurden, fortzusetzen.
- Yvonne Esterházy*
40–46 **Großbritannien und die Folgen der Finanzkrise**
2011 wird ein schwieriges Jahr für das Vereinigte Königreich, denn als Folge der Finanzkrise und der Rettung des Bankensystems müssen sich die Briten einem drakonischen Sparkurs unterwerfen.