

Deutsch- britische Beziehungen

und „der Mythos
Cadenabbia“

Hartmut Mayer / Thomas Bernd Stehling (Hrsg.)



Konrad
Adenauer
Stiftung

Hartmut Mayer / Thomas Bernd Stehling (Hrsg.)
Deutsch-britische Beziehungen und „der Mythos Cadenabbia“

Hartmut Mayer / Thomas Bernd Stehling (Hrsg.)

Deutsch-britische Beziehungen

und „der Mythos Cadenabbia“

Impressum

Gesamtherstellung und Umschlaggestaltung:
Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

Übersetzungen:
Christiane Ferdinand-Gonzalez

© 2005, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin / Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck – auch auszugsweise – allein mit Zustimmung
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

www.kas.de

ISBN 3-937731-58-X

Inhalt

Autorenverzeichnis	9
Vorworte der Vorsitzenden der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Konservativen Partei Großbritanniens	
Angela Merkel	13
Michael Howard	21
Einleitung	
Hartmut Mayer/Thomas Bernd Stehling	23
Teil I: Teilnehmer erinnern sich	
20 Jahre Deutsch-Britische Parlamentarier-Treffen in Cadenabbia	
Kapitel 1 <i>David Hunt</i> Unser Cadenabbia	35
Kapitel 2 <i>Norbert Lammert</i> Cadenabbia. Ein Mythos	49
Teil II: Parlamentarier diskutieren	
Innenpolitische und internationale Herausforderungen für Großbritannien und Deutschland	
<i>Sektion II.1: Innenpolitische Herausforderungen</i>	
Kapitel 3 <i>David Curry</i> Devolution im Vereinigten Königreich	59
Kapitel 4 <i>Roland Koch</i> Deutscher Föderalismus und British Devolution: Zwei Seiten einer europäischen Debatte	80
Kapitel 5 <i>David Willetts</i> Konservatismus und Christdemokratie: Zur Reform der öffentlichen Dienste	87

Kapitel 6	
<i>Matthias Wissmann</i>	
Herausforderung öffentliche Infrastruktur: Mit der Privatwirtschaft partnerschaftlich aus dem Investitionsstau	106
Kapitel 7	
<i>Christian Wulff</i>	
Zukunftsaufgaben für Deutschland	120
Kapitel 8	
<i>Tim Yeo</i>	
Die Reform der öffentlichen Dienstleistungen: Verkehr, Gesundheit und Bildung – eine Herausforderung	136
Kapitel 9	
<i>Peter Müller</i>	
Integration und Migration in Deutschland – Herausforderungen für eine zukunftsorientierte Zuwanderungspolitik	143
<i>Sektion II.2: Internationale Herausforderungen</i>	
Kapitel 10	
<i>Douglas Hurd</i>	
Der Prozess der deutschen Wiedervereinigung – eine besondere Episode der deutsch-britischen Beziehungen	159
Kapitel 11	
<i>Wolfgang Schäuble</i>	
Die Achse London – Paris – Berlin und die Europafrage	166
Kapitel 12	
<i>Francis Maude</i>	
Die deutsch-britischen Beziehungen als Teil des Dreiecks London – Paris – Berlin	181
Kapitel 13	
<i>Friedbert Pflüger</i>	
Die deutsch-britischen Beziehungen und die Trans- atlantische Allianz: alte Partner, neue Heraus- forderungen	194
Kapitel 14	
<i>Michael Ancram</i>	
Die Achse Berlin – London im Rahmen der trans- atlantischen Partnerschaft	207

Kapitel 15 <i>Friedrich Merz</i> Deutschland im Zeitalter der Globalisierung	215
Teil III: Experten reflektieren	
Kapitel 16 <i>Frank Bösch</i> Die CDU. Entwicklungslinien eines Erfolgsmodells	237
Kapitel 17 <i>Tim Gardam</i> Die Medien in Großbritannien: die geschlossene Welt des modernen Fernsehens	255
Kapitel 18 <i>Michael Rutz</i> Die Macht der vierten Gewalt	274
Schlussbetrachtungen	
Hartmut Mayer/Thomas Bernd Stehling	283

Autorenverzeichnis

Michael Ancram

Abgeordneter im Unterhauses (MP) für Devizes, Stellvertretender Vorsitzender der Conservative Party, Schatten – Verteidigungsminister

Frank Bösch

Juniorprofessor für Mediengeschichte, Ruhr-Universität Bochum

David Curry

Abgeordneter im Unterhauses (MP) für Skipton & Ripon

Tim Gardam

Principal of St Anne's College, University of Oxford

Michael Howard

Vorsitzender der Conservative Party, Abgeordneter im Unterhaus (MP) für Folkstone & Hythe

David Hunt

Abgeordneter im Oberhaus (House of Lords), Lord Hunt of Wirral

Douglas Hurd

Abgeordneter im Oberhaus (House of Lords), Lord Hurd of Westwell

Roland Koch

Ministerpräsident des Landes Hessen

Norbert Lammert

Mitglied des Bundestages (MdB) für Bochum 1, Vize-Präsident des Deutschen Bundestages

Francis Maude

Abgeordneter im Unterhaus (MP) für Horsham, Chairman der Conservative Party

Hartmut Mayer

Fellow and Lecturer in Politics at St Peter's College, University of Oxford

Angela Merkel

Vorsitzende der Christlich Demokratischen Union (CDU), Mitglied des Bundestages für Stralsund – Nordvorpommern – Rügen

Friedrich Merz

Mitglied des Bundestages (MdB) für den Hochsauerlandkreis

Peter Müller

Ministerpräsident des Saarlandes

Friedbert Pflüger

Mitglied des Bundestages (MdB) für Stadt Hannover II, Außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Michael Rutz

Chefredakteur *Rheinischer Merkur*

Wolfgang Schäuble

Mitglied des Bundestages (MdB) für Offenburg, Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU Bundestagsfraktion

Thomas Bernd Stehling

Direktor der Konrad-Adenauer Stiftung, Außenstelle London

David Willetts

Abgeordneter im Unterhaus (MP) für Havant, Schattenminister für Handel und Industrie

Matthias Wissmann

Mitglied des Bundestages (MdB) für Ludwigsburg, Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Bundestages

Christian Wulff

Ministerpräsident des Landes Niedersachsen

Tim Yeo

Abgeordneter des Unterhauses (MP) für South Suffolk

**Vorworte der Vorsitzenden der
Christlich Demokratischen Union (CDU) und
der Konservativen Partei Großbritanniens**

Gemeinsam ein Europa der Freiheit gestalten

Die Beziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien haben im vergangenen Jahrhundert eine wechselvolle Geschichte durchlebt. Nachdem unsere beiden Nationen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einander als Feinde in furchtbaren Kriegen gegenüberstanden, wurde in den darauf folgenden Jahrzehnten gemeinsam der Weg in ein friedliches, geeintes Europa beschritten.

Es war der große britische Staatsmann Winston Churchill, der nach den Erfahrungen der beiden Weltkriege in seiner Züricher Rede vom 16. September 1946 die Idee des vereinten Europas als Garant für Frieden und Freiheit formulierte. Die europäische Familie, so der konservative Parteiführer, brauche „eine Ordnung [...], unter der sie in Frieden, Sicherheit und Freiheit leben kann. Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa schaffen.“ Churchill sprach damals Deutschland und Frankreich die Hauptverantwortung bei der Herstellung einer solchen Ordnung zu, während er für sein Land neben den USA die Rolle als „Freund und Förderer des neuen Europa“ vorsah. Diese historisch und geographisch begründete britische Positionierung in einer gewissen Distanz zu Kontinentaleuropa ist bis zum heutigen Tage zumindest im Hinblick auf die politische Mentalität erhalten geblieben. Die Realität aber sagt etwas anderes aus: Großbritannien wurde im Laufe der Jahre fester und gewichtiger Bestandteil der Strukturen europäischer Integration. Und Deutschland war von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl immer ein Fürsprecher dieser Entwicklung.

Spätestens seit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973 gestalteten sich die deutsch-britischen Beziehungen vor allem entlang der gemeinsamen Betätigung in der EG, später der Europäischen Union, aber auch der NATO. Zentral war dabei für beide Seiten immer die Debatte über den Fortgang der europäischen Integration. Bei allen Auseinandersetzungen in dieser Frage war es deutsche Politik, Großbritannien trotz größerer und kleinerer Meinungsverschiedenheiten an Bord des europäischen Dampfers zu halten.

Eine besondere Bedeutung gewannen in diesem Zusammenhang die Beziehungen zwischen deutschen Christdemokraten und bri-

tischen Konservativen. In Großbritannien erlangte 1979 die Konservative Partei mit Margaret Thatcher Regierungsverantwortung. Drei Jahre später wurde der Vorsitzende der Christlich Demokratischen Union, Helmut Kohl, Bundeskanzler. Da es aus deutscher Perspektive bei den wichtigsten sicherheits- und europapolitischen Entscheidungen der folgenden Jahre immer auch darauf ankam, zu einem Einvernehmen mit Großbritannien zu kommen, war zunehmend die Verständigung zwischen der CDU und der Konservativen Partei gefragt.

Neben den Kontakten auf der Ebene der Partei- und Regierungschefs etablierten sich fruchtbare Kontakte zwischen Parlamentariern beider Seiten: Im Austausch zwischen den deutsch-britischen Parlamentariergruppen beider nationalen Parlamente, im Zuge der Annäherung zwischen Christdemokraten und Konservativen im Europäischen Parlament und nicht zuletzt anlässlich der vor zwanzig Jahren begründeten deutsch-britischen Parlamentarientreffen in Cadenabbia. Besonders im Rahmen dieser Zusammenkünfte konnte gegenseitiges Verständnis und persönliches Vertrauen aufgebaut werden, was dazu beitrug, die deutsch-britischen Kontroversen über europapolitische Themen und über die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands in konstruktive Bahnen zu lenken.

Die CDU Deutschlands und die Konservative Partei Großbritanniens teilen gesellschaftliche und politische Grundüberzeugungen und Werte: Sowohl die CDU als auch die Konservative Partei verstehen sich als Volksparteien, denen es darum geht, nationale Traditionen und Institutionen zu verteidigen, die Freiheit des Individuums zu wahren und Staatseingriffe in die Wirtschaft zu begrenzen. Die CDU setzt dabei auf Konzepte, die den britischen Konservativen alles andere als fremd sind. Unser Ziel, Privateigentum und freie unternehmerische Betätigung als Fundament von Wachstum und Wohlstand zu garantieren sowie zugleich soziale Stabilität zu wahren, ist mit dem politischen Gedankengut der Konservativen Partei durchaus verwandt.

Die Übereinstimmungen in Fragen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik werden ergänzt durch Grundüberzeugungen, die Christdemokraten und Konservative bezüglich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in Grundfragen der Europapolitik teilen. Zu nennen ist hier das gemeinsame Festhalten an der Verankerung der USA in Europa im Rahmen der Nordatlantischen Allianz, das Eintreten für die jetzt erfolgte Erweiterung der EU durch 10

neue Mitglieder, das Interesse an einem Europa mit freien und offenen Märkten und das Beharren auf Subsidiarität als maßgeblichem Ordnungsprinzip der EU.

Deutschland und Großbritannien stehen gleichermaßen vor der Frage, wie das Wirtschaftsmodell unserer Länder an den Bedingungen des 21. Jahrhunderts ausgerichtet werden soll. Unsere gesellschaftliche und ökonomische Ordnung wird gegenwärtig in einem Maße herausgefordert wie nie zuvor. Wissens- und Informationsgesellschaft, neue Technologien, Globalisierung, Demographischer Wandel sind nur einige Stichworte, die diese vielschichtige Veränderung beschreiben. Umfassende Konkurrenz von Unternehmen und Standorten sowie der Wettbewerb um die besten Köpfe dieser Welt bilden in Zukunft den Rahmen für politisches Handeln.

Diese Entwicklungen betreffen alle Staaten Europas, aber Deutschland als das wirtschaftlich größte Land in der EU trägt eine besondere Verantwortung für den Fortgang notwendiger Reformen. In unserem Land – wie auch in Großbritannien – stehen der gesamte Bereich der sozialen Sicherungssysteme sowie die Ordnung des Arbeitsmarkts unter erheblichem Reformdruck. Diese Aufgabenstellung stellt für unsere Parteien eine besondere Herausforderung dar. Ähnlich wie am Ende der siebziger und am Beginn der achtziger Jahre besteht für unsere Parteien die Chance, den notwendigen Wandel orientiert an den Leitgedanken von Freiheit und individueller Verantwortung zu gestalten. Und auch bezogen auf die europäische Ebene gilt es, die Kräfte des Marktes zu stärken und Überregulierungen abzubauen. Dazu gehört, den durch die Erweiterung der EU härter werdenden Wettbewerb zuzulassen, anstatt zu versuchen, ihn mit neuen Reglementierungen einzudämmen. Niedrigere Steuersätze in den neuen EU-Staaten verstärken zweifellos den Reformdruck. Dies muss als Aufforderung begriffen werden, in unseren Ländern die Rahmenbedingungen für den ersehnten Aufschwung zu verbessern.

Wir werden angesichts der schwierigen Ratifizierungsprozesse in Europa, einschließlich Großbritanniens, über den „Vertrag für eine Verfassung für Europa“ (Verfassungsvertrag) nicht umhin kommen, zwischen deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen verstärkt die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union zu führen. Es wird dabei einmal mehr darum gehen, die Menschen davon zu überzeugen, dass die Geschicke Europas innerhalb der Union mitgestaltet werden müssen.

Für Deutschland war das Zusammenwachsen Europas niemals Selbstzweck. Nach der Katastrophe zweier Weltkriege hat sich Deutschland für die Mitgliedschaft in den Vorläuferorganisationen der EU und im westlichen Verteidigungsbündnis NATO und damit für Frieden in Freiheit entschieden. Aber auch pragmatischere deutsche Interessen sprachen und sprechen für diese Entscheidung: Innere und äußere Sicherheit können gemeinschaftlich besser garantiert werden und unsere Export orientierte Volkswirtschaft profitiert vom freien Handel in einem großen gemeinsamen Binnenmarkt.

Die Gültigkeit dieser Motive für die Mitgliedschaft in der EU hat sich in den letzten Jahren noch verstärkt: Im Zuge der Globalisierung brauchen wir einen großen und starken Binnenmarkt, um weltweit konkurrenzfähig zu bleiben. Die Bedrohung durch den islamisch-fundamentalistischen Terrorismus und andere Sicherheitsrisiken erfordern mehr denn je den Zusammenhalt der europäischen Staaten. Europa und die westliche Welt insgesamt sind dadurch in vielfacher Weise herausgefordert: Wirtschaftlich durch Instabilität insbesondere im Mittleren Osten, sicherheitspolitisch durch die Gefahr von Terroranschlägen und die unkontrollierte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie nicht zuletzt durch die Bedrohung unserer gemeinsamen Werte und unseres Lebensstils.

Eine Antwort auf diese Problemstellung ist die Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder: Wir vergrößern den Raum des Friedens, der Sicherheit und des Wohlstands und stärken damit die europäische Position. Die Dimensionen der Erweiterung sind faszinierend: Die EU besteht jetzt aus 25 Nationen; 450 Millionen Menschen bilden einen der größten Binnenmärkte der Welt; die Mobilität von Personen, Waren, Dienstleistungen und Wissen verbessert die Chancen für Innovation und Wachstum. Mit der Erweiterung wird das Handelsvolumen in den alten und neuen Mitgliedstaaten steigen und für positive ökonomische Impulse in der ganzen EU sorgen. Dank ihres beispielhaften Aufholprozesses haben sich die Beitrittsstaaten zu Wachstumsmärkten entwickelt deren Dynamik ganz Europa zugute kommt, nicht zuletzt den Handels- und Exportnationen Deutschland und Großbritannien.

Damit die größere EU handlungsfähig bleibt und ihr wirtschafts- und sicherheitspolitisches Potential voll ausschöpfen kann, braucht sie eine angemessene Struktur. Deshalb war es richtig, das europäische Vertragswerk neu zu gestalten. Der Vertrag über

eine Verfassung für Europa ist neben der Erweiterung der Union die zweite Antwort auf die gravierenden Probleme, mit denen sich die europäischen Völker zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert sehen. Aus Sicht der CDU gilt: Europa braucht den Verfassungsvertrag, weil eine Union von 25 und künftig vielleicht sogar mehr Mitgliedstaaten einen verlässlichen institutionellen Rahmen für ihr Handeln und ihre Entscheidungen ebenso benötigt wie Klarheit, Transparenz und demokratische Legitimation in ihren Politiken. Europa braucht den Verfassungsvertrag, weil die Verwirklichung eines vereinten Europas als Schicksals-, Werte- und Verantwortungsgemeinschaft nur in einer echten politischen Union gelingen kann. Und schließlich braucht Europa den Verfassungsvertrag, weil er dazu beitragen kann, in einer 25 Nationen umfassenden Gemeinschaft Identität und damit den notwendigen geistigen Zusammenhalt einer politischen Union herzustellen.

In einem waren sich CDU und Konservative Partei in den letzten Jahren immer einig: Auf Basis der Verträge von Amsterdam und Nizza wäre dies alles nicht gewährleistet. Der Verfassungsvertrag muss deshalb immer auch als dringend notwendige Korrektur der von uns allen als unzureichend betrachteten bisherigen Rechtsgrundlagen der EU-Strukturen angesehen werden. Deshalb sollte es jetzt nicht darum gehen, die zum Teil nicht unberechtigte Kritik an einzelnen Punkten des neuen EU-Vertragswerks zur Begründung seiner Ablehnung als Ganzes heranzuziehen. Vielmehr gilt es festzustellen, dass der Verfassungsvertrag bezüglich der Strukturen und der Mechanismen der EU im Vergleich zum bisherigen Zustand insgesamt Vorteile bringt.

Der Verfassungsvertrag zielt im Übrigen nicht auf die Schaffung eines europäischen Staates im klassischen Sinne. Wir brauchen starke europäische Institutionen, die eine angemessene Handlungsfähigkeit der EU in Fragen der Sicherheitspolitik oder des gemeinsamen Marktes gewährleistet. Wir wollen aber keinen europäischen „Superstaat“ mit einer zentralistischen „Superbürokratie“, die bürgerfern in Fragen der Kultur oder Sozialpolitik hineinregiert. Der vorrangige Träger von Identität und demokratischer Legitimation ist und bleibt der Nationalstaat mit seinen kulturellen und verfassungsrechtlichen Traditionen. Die Mitgliedstaaten behalten mit dem Vertrag über eine Europäische Verfassung nicht nur ihre Staatlichkeit, sondern auch ihre Souveränität. Sie können in diesem Sinne einzelne Hoheitsrechte auf die europäische Ebene übertragen, nicht aber die Staatsgewalt als

Ganzes. Gerade dies und in diesem Zusammenhang auch die Fest-schreibung der Rechte der nationalen Parlamente im Rahmen der EU-Rechtsetzung garantiert der zur Ratifizierung vorliegende EU-Verfassungsvertrag.

Aus Sicht der CDU soll der Vertrag über eine Europäische Verfas-sung entsprechend dem Subsidiaritätsgedanken dafür sorgen, dass die EU einerseits dort stärker tätig wird, wo die einzelnen Mitgliedstaaten im Alleingang weniger effizient handeln könn-ten, und andererseits in denjenigen Bereichen klare Schranken auferlegt bekommt, in denen auf nationaler Ebene schneller, nä-her am Bürger und damit zielgerichteter agiert werden kann. Das heißt konkret: Die EU soll sich auf den Binnenmarkt, die gemein-same Außen- und Sicherheitspolitik und bestimmte Fragen der inneren Sicherheit und der Flüchtlingspolitik konzentrieren. Be-reiche wie Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Kultur sollen hingegen im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleiben.

Wir brauchen eine stärkere europäische Kompetenz vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik. Europa muss mehr Verantwor-tung für Frieden, Freiheit, Recht und Gerechtigkeit in der Welt übernehmen – politisch und militärisch. Das außenpolitische Ge-wicht Europas befindet sich noch immer in einem deutlichen Missverhältnis zu seiner wirtschaftlichen Stärke. Einer der Grün-de dafür ist, dass die außenpolitischen Zuständigkeiten der EU bisher zersplittert waren. Sie verteilen sich auf den jeweiligen Ratsvorsitz, den Generalsekretär des Rates, auf verschiedene Kommissare und schließlich die Außenminister der Mitgliedstaa-ten. Eine Straffung der außenpolitischen Zuständigkeiten der EU, wie sie der Verfassungsvertrag vorsieht, ist deshalb ein notwen-diger Schritt, damit Europa mit einer Stimme sprechen kann. Europa muss außerdem in die Lage versetzt werden, bei Krisen notfalls auch militärisch eingreifen zu können. Der Aufbau euro-päischer Krisenreaktionskräfte muss daher rasch und mit den nötigen Ressourcen vorangetrieben werden. Und wir müssen prüfen, wie wir diese Kräfte auch für den Kampf gegen den in-ternationalen Terror einsetzen können.

Der Aufbau einer handlungsfähigen EU-Sicherheitspolitik mit eigener Verteidigungskomponente darf dabei nicht gegen die Partnerschaft mit den USA gerichtet sein, sondern muss vielmehr der Stärkung der transatlantischen Beziehungen dienen. Denn trotz der Umwälzungen von 1989/90 bleibt die enge Verbindung zwischen Europa und den USA unverzichtbar für den Erhalt der

europäischen Sicherheit und bei der Bewältigung der globalen Herausforderungen. Je stärker und geeinter die EU dabei ist, umso eher kann sie den USA ein aktiver Partner und Verbündeter sein.

Dies alles zeigt: Europa braucht Großbritannien, aber ein vereintes Europa dient ebenso den britischen Interessen. Denn auch für Großbritannien gilt: Weder sicherheitspolitisch noch wirtschaftspolitisch lässt sich Gewinn aus einer schwachen EU ziehen. Den Problemen der heutigen Welt kann nur im festen Verbund begegnet werden. Globalisierung, Armut, die Verbreitung von AIDS, Klimawandel, Migration und nicht zuletzt Terrorismus machen nicht an nationalen Grenzen halt. Weder Deutschland noch Großbritannien können die Lasten allein schultern, die mit diesen Schicksalsfragen verbunden sind.

Nur wenn es uns gelingt, ein wirtschaftlich und politisch geeintes Europa mit handlungsfähigen und demokratisch legitimierten Institutionen zu schaffen, werden die europäischen Völker Freiheit, Frieden und Wohlstand dauerhaft sichern können. Kein europäischer Nationalstaat kann angesichts der globalen Herausforderungen für sich allein den heutigen Anforderungen gerecht werden – aber gemeinsam sind wir dazu in der Lage. Ein einiges und starkes Europa kann einen wichtigen Beitrag zu einer besseren Welt leisten, und ein einiges und starkes Europa wird unseren Werten, Interessen und unserer Verantwortung in der Welt des 21. Jahrhunderts besser gerecht. Deutsche Christdemokraten und britische Konservative bleiben aufgefordert, in partnerschaftlicher Weise weiterhin daran mitzuwirken, dieses Europa zu gestalten.

Die deutsch-britischen Beziehungen

Vor zwanzig Jahren fand in Cadenabbia das erste britisch-deutsche Parlamentariertreffen statt. Seither begegneten sich bei diesen Treffen zahlreiche unserer Abgeordneten aus beiden Ländern und besprachen in konstruktiver Weise ihre politischen Ansichten. Dies trug zu der Atmosphäre gegenseitiger Achtung und Freundschaft bei, die heute zwischen der deutschen CDU und der britischen Conservative Party besteht. Es ist mir eine Freude und eine Ehre, dass ich gebeten wurde, einige Worte für die Reihe von Essays zur Feier dieses Jahrestags zu schreiben.

Wir sind zwei Parteien aus zwei verschiedenen Ländern mit einer sehr unterschiedlichen Geschichte; es ist daher völlig normal, dass wir nicht immer in allem einer Ansicht sind. Unsere Meinungsverschiedenheiten sind aber vor einem durch gegenseitiges Verständnis und den Glauben an gemeinsame Grundwerte bestimmten Hintergrund zu sehen: die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und die Freiheit des Einzelnen. Beide glauben wir an eine auf Unternehmertum und Entscheidungsfreiheit beruhende Marktwirtschaft mit einem Minimum an Regulierung und Bürokratie. Beide teilen wir die Überzeugung, dass Europa und Amerika ohne eine starke atlantische Beziehung ärmer und schwächer dastünden und dass diejenigen, die kurzfristigen politischen Vorteilen Vorrang vor dieser langfristigen Beziehung einräumen, den Wohlstand und die Stabilität des neuen Jahrhunderts gefährden.

Es befriedigt mich sehr, zu sehen, wie ausgezeichnet unsere Parteien bei der Förderung unserer gemeinsamen Ziele innerhalb der EU zusammenarbeiten. Wir verstehen beide, dass Europa ohne Wirtschaftsreformen seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der übrigen Welt einbüßen wird. Die EU kann uns nicht gegen den Wandel abschirmen, der sich außerhalb Europas ereignet, aber sie kann uns helfen, mit diesen Herausforderungen fertig zu werden.

Heute ist die Beziehung zwischen der CDU und der Conservative Party und zwischen Frau Dr. Merkel und mir selbst stark – Cadenabbia hat dabei sicherlich eine Rolle gespielt.

Ich war – dank einer Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung – 2004 nach Berlin gereist, um zum ersten Mal meine Vision von

der Zukunft Europas darzulegen – der Vision eines Europa mit fünfundzwanzig Mitgliedsländern, das ausreichend flexibel ist, um jedem Mitgliedstaat gerecht werden zu können. Wir müssen begreifen, dass unterschiedliche Staaten nach unterschiedlichen Dingen streben und die Europäische Union stark genug sein kann und muss, um sich mit Zuversicht zu dieser Vielfalt zu bekennen.

Wenn die Europäische Union für irgendetwas steht, so ist es die Heilung unseres Kontinents von den Schrecken der Vergangenheit – Krieg, Faschismus und Kommunismus. Dieser zentrale Auftrag der Europäischen Union wäre ohne die Erweiterung nicht abgeschlossen, und Deutschland und das Vereinigte Königreich sowie die Conservative Party und die CDU können stolz darauf sein, dass wir zu den ersten und entschiedensten Befürwortern dieses Prozesses zählten.

Ich bewundere die CDU seit langem. Durch ihre zahlreichen Erfolge – vom Wiederaufbau der Demokratie in Deutschland bis zu der intellektuellen Kreativität, die wir heute erleben – leistete die CDU einen hervorragenden Beitrag zur Europapolitik. Sowohl die CDU als auch die britischen Konservativen sind im Unterschied zu anderen Parteien bereit, die Herausforderungen anzugehen, vor denen unsere Länder heute stehen. Für uns im Vereinigten Königreich ist eines der dringendsten Themen die Reform des öffentlichen Sektors. Eltern und Patienten warten schon allzu lange auf das Recht, sich in den Bereichen Bildung und Gesundheitswesen frei entscheiden zu können. In Deutschland muss es Reformen in den Bereichen Arbeitslosigkeit und Wirtschaft geben, damit Deutschland in die strahlende Zukunft gehen kann, die es verdient. In den vergangenen Jahren erwies sich die SPD-Regierung als unfähig, den Bedürfnissen Deutschlands gerecht zu werden. Die Freunde Deutschlands setzen ihre Hoffnungen auf die nächste CDU-Regierung.

Es kann keinen Zweifel geben, dass die enge Zusammenarbeit und der fruchtbare Ideenaustausch zwischen unseren beiden großen Parteien fortgesetzt und dieses Buch darin den ihm angemessenen Platz finden wird.

Einleitung

Festschriften sind eine wunderbare akademische Tradition, die in Deutschland begann und sich von dort langsam ausbreitete und zum Vorbild für andere akademische Kulturen wurde. Zu runden, meist späten, Geburtstagen prominenter Wissenschaftler und Persönlichkeiten schenken alte Weggefährten, Schüler und Kollegen dem Jubilar ein Buch, das über Werk und Schaffen des Geehrten reflektiert und gleichzeitig Gelegenheit gibt, persönliche Anmerkungen, Erinnerungen und Anekdoten erneut aufleben zu lassen. Der Charme dieser Schriften liegt in den engen menschlichen Verbindungen der Autoren, in dem, was über den Text hinaus zuerst von denen verstanden wird, die mit dem Jubilar gelebt und gearbeitet haben.

Dieser Sammelband ist eine solche Festschrift. Anders als die klassische Variante feiert sie jedoch keine Person, sondern eine Institution, keinen alten, sondern einen noch sehr jungen Geburtstag. Das Buch markiert den 20. Jahrestag der Deutsch-Britischen Parlamentariertreffen in Cadenabbia, einer in jeder Hinsicht einzigartigen und faszinierenden Form der deutsch-britischen Begegnung. Seit 1984 treffen sich am berühmten Urlaubsort Konrad Adenauers einmal jährlich Parlamentarier der deutschen CDU/CSU Fraktion und der britischen Konservativen zum Gedanken- und Meinungsaustausch sowie zur Pflege alter und neuer Freundschaften. In entspannter Atmosphäre und unvergleichlich schöner Umgebung suchen sie seit 20 Jahren nach gemeinsamen Grundwerten und nach Antworten auf politische Fragen der Zeit. Sie vergleichen Strategien und Lösungen für ähnliche Probleme, streiten vehement über Unterschiede, ringen um Verständnis für gegensätzliche Positionen und kommen letztlich beim Rotwein alle immer wieder zusammen.

Die Autoren dieses Bandes wollen mit ihren Aufsätzen nicht nur „Cadenabbia“ feiern und ihre persönlichen Freundschaften vertiefen, sondern – das klingt in so vielen Beiträgen an – auch Dank sagen für das Geleistete. Die Cadenabbia-Treffen sind zweifelsohne ein Flaggship der vielfältigen und erfolgreichen Arbeit der Londoner Außenstelle der Konrad-Adenauer-Stiftung. Private und staatlich unterstützte Stiftungen, Kulturinstitute und zivilgesellschaftliche Foren leisten einen unverzichtbaren Beitrag zum Verständnis und Zusammenwachsen zwischen Großbritan-

nien und Deutschland. Die Aufmerksamkeit der Konrad-Adenauer-Stiftung gilt dabei naturgemäß, wenn auch bei weitem nicht ausschließlich, der Pflege der Freundschaft zwischen den deutschen Christdemokraten und den britischen Konservativen und bildet einen wichtigen Teil des deutschen-britischen Netzwerkes, ohne das eine erfolgreiche Verständigung zwischen den Eliten beider Länder nicht denkbar wäre.

Dieser Sammelband versucht in bescheidener Form nachzubilden, was stets den besonderen Reiz der Cadenabbia-Treffen ausgemacht hat: Freundschaft, gegenseitiger Austausch und, bei unvermeidlichen inhaltlichen Unterschieden, die Verständigung auf gemeinsame Werte und Ziele.

Der Band gliedert sich in drei Teile. In Teil 1 wird primär an alte Zeiten erinnert, gefeiert und gedankt. Zwei der zuverlässigsten und wichtigsten Teilnehmer der Cadenabbia-Treffen der letzten 20 Jahre, David Hunt und Norbert Lammert, lassen den Leser am „Mythos Cadenabbia“ teilhaben. Die Verbindung von persönlichen Anekdoten, historischer Analyse der Entwicklungen beider Parteien sowie der spürbare Dank der Autoren für das voneinander Gelernte zeichnen diese Beiträge aus. Sie zeigen darüberhinaus, wie eine bestimmte Generation damals jüngerer Abgeordneter einen Teil ihrer politischen Sozialisation und ihr Verständnis für das jeweils andere Land und die Bedürfnisse der Schwesterpartei durch „Cadenabbia“ erfahren und erlernt haben. Beide Texte sind zweifelsohne Lesevergnügen für all jene, die dabei waren. Sie wenden sich jedoch auch an Außenstehende, die sich für den Prozess interessieren, sowie an all jene, die in Zukunft als Abgeordnete dabei sein und den „Mythos Cadenabbia“ weitertragen werden.

Teil 2 des Bandes ist ein Abbild dessen, was stets im Zentrum des Dialoges in Cadenabbia stand. Deutsche und britische Parlamentarier analysieren gemeinsam politische Fragen und Probleme, beschreiben und bewerten die spezifisch nationale Sicht und vergleichen sie mit der des Partnerlandes und der Schwesterpartei. Die erste Hälfte des Teils 2 beschäftigt sich mit innenpolitischen Reformprozessen, die zweite mit alten und neuen Herausforderungen der internationalen Politik.

Die Aufsätze von David Curry und Roland Koch untersuchen zunächst Grundsatzfragen der jeweiligen Demokratiesysteme, nämlich das Verhältnis von zentraler Exekutive und regionalen und lokalen Entscheidungsebenen. Sowohl die eher zentralisti-

sche Demokratie Großbritanniens als auch das föderale System der Bundesrepublik Deutschland sind Ausdruck der ureigenen Geschichte beider Länder und stehen für sehr unterschiedliche politische Kulturen. Es ist ein gängiges Klischee des deutsch-britischen Dialoges, dass Briten und Deutsche zwar die gleichen Begriffe – sei es „Föderalismus“, „Subsidiarität“, „Brüssel“ oder „Regionalismus“ – verwenden, dabei jedoch stets aneinander vorbeireden, weil sie mit diesen Begriffen ganz unterschiedliche Konnotationen und Befürchtungen verbinden. Roland Koch und David Curry helfen, die bekannte Verwirrung zu entflechten. Curry erklärt den Weg der britischen „devolution“ seit 1997, Koch die Geschichte, Gegenwart und mögliche Zukunft des deutschen Föderalismus. In beiden Ländern gilt eine moderate Neuordnung des Verhältnisses zwischen zentralen und regionalen Entscheidungszentren als unumgänglich. Der durch den europäischen Integrationsprozess vorangetriebene Wandel und das sich neu herausbildende Mehrebenensystem politischer Entscheidungen innerhalb der EU sowie zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten, die Herausforderungen der Globalisierung für nationale Demokratien und das Bedürfnis der Menschen nach regionalen Identitäten und transparenten politischen Entscheidungen erfordern solche Reformen. Beiden Autoren gemein ist das Anliegen, Bewährtes in ihren Ländern zu erhalten und an neue Anforderungen anzupassen.

Der Analyse der britischen *devolution* und der Reform des deutschen Föderalismus, für viele die Mutter aller Reformen in der Bundesrepublik, folgt ein Thema, das die öffentlichen Debatten in beiden Ländern seit Jahren bestimmt: der Zustand und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates und der öffentlichen Güter. In keinem anderen Bereich, so scheint es, können Deutschland und Großbritannien mehr voneinander lernen. Es gehört zu den Ironien der deutsch-britischen Beziehungen der letzten 20 Jahre, dass sich das Image der beiden Gesellschaftsmodelle in dieser Zeit um 180 Grad gedreht hat. Galt „Modell Deutschland“ vielen Briten in den 80er Jahren als Vorbild für eine stabile und effiziente Wirtschaftsmacht mit hoher sozialer Sicherheit und exzellenter Infrastruktur, so sehen heute viele Deutsche in Großbritannien die erfolgversprechendste europäische Antwort auf die Herausforderung der wirtschaftlichen Globalisierung. In guter Cadenabbia-Tradition nehmen sich David Willetts und Matthias Wissmann des Themas an, vergleichen Reformschritte in Großbritannien und Deutschland und wägen die Vor- und Nachteile

ihrer jeweiligen Systeme behutsam ab. Erstaunlich ist die Offenheit für die eigenen Schwächen und das Verständnis für die Sorgen des anderen Staates. David Willetts gelingt es, am Beispiel der „Public Service Reform“ auch die konzeptionellen und historischen Unterschiede zwischen kontinentalen Christdemokraten und britischen Konservativen herauszuarbeiten und verständlich zu machen. Matthias Wissmann untersucht, wie sich die im internationalen Vergleich immer noch hervorragende deutsche Infrastruktur angesichts leerer öffentlicher Haushaltskassen erhalten und verbessern läßt. Im Mittelpunkt seines Interesses steht das Instrument der Öffentlich-Privaten Partnerschaften, für das Großbritannien in Europa die Voreiterrolle spielte. Die Erfahrungen in England, positive wie negative, bieten somit einen Leitfadens für ähnliche Reforminstrumente in Deutschland.

Primär in die Zukunft blickt auch Christian Wulff. In einem breit angelegten Aufsatz, der viele Politikbereiche abdeckt, analysiert er die dringlichsten Reformaufgaben Deutschlands, u.a. die Rückkehr zu mehr Wirtschaftswachstum, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, den Erhalt eines finanzierbaren Wohlfahrtsstaates sowie eine für die Betroffenen nachvollziehbare Lösung all jener Herausforderungen, die sich aus der gewandelten Alterspyramide ergeben. Er kritisiert die Agenda 2010 der Bundesregierung Schröder als nicht weitreichend genug, räumt aber ein, dass man bei allen notwendigen Reformen stets Vertrauen unter den Bürgern schaffen und bewahren müsse.

Nach Christian Wulffs Gesamtüberblick untersuchen Tim Yeo für Großbritannien und Peter Müller für Deutschland konkrete Details ausgewählter Problemfelder. Tim Yeo beschreibt die Herausforderungen seines Landes und seiner Partei in den Bereichen Verkehr, Gesundheit und Bildung und stellt sie in den Zusammenhang des allgemeinen Wandels seit 1945. Peter Müller reflektiert über eine zukunftsorientierte Zuwanderungspolitik in Deutschland. In einem sehr sensiblen Aufsatz macht er deutlich, warum die Zuwanderung ein Testfall für die politische Kultur und nationale Identität in Deutschland werden wird. Er plädiert für eine Versachlichung der Migrationsdebatte in Deutschland. Dabei sucht er einen gesunden Mittelweg zwischen den Bedrohungsängsten vieler Menschen und den objektiven Bereicherungschancen, die sich durch Zuwanderung für Deutschland ergeben.

Das Thema Einwanderung und nationale Identität leitet in unserem Band von den innen- zu den außenpolitischen Debatten über. Es sind in der Tat primär die internationalen wirtschaftli-

chen und politischen Rahmenbedingungen, neue Kriege, politische Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, ökonomische Ungleichheiten, Seuchen und Naturkatastrophen, die Menschen zunehmend nach Europa einwandern lassen. Der alte Kontinent, jahrhundertlang selbst Kriegs- und Krisengebiet, ist heute Zentrum der Stabilität in einer immer noch fragilen Weltordnung.

Wer wollte bei allen Unterschieden zwischen deutschen und britischen Positionen in der Europa-Frage bestreiten, dass diese Stabilität ein Erfolg des europäischen Integrationsprozesses ist, den Deutschland und Großbritannien, Christdemokraten und Konservative, auf so unterschiedliche Weise mitgestaltet und geprägt haben. In 20 Jahren „Cadenabbia“ war die Europa-Politik stets ein besonderes Anliegen, häufig sogar ein gefährliches Minenfeld. Die oft gegensätzlichen Position zur Europäischen Integration und die nicht immer reibungslose Zusammenarbeit von Christdemokraten und britischen Konservativen im Europa-Parlament waren in der Tat mit ein Grund dafür, warum die Cadenabbia-Gespräche in dieser Form 1984 ins Leben gerufen wurden.

Das Forum war darüberhinaus stets jedoch auch an den größeren strategischen Fragen der Weltpolitik interessiert. Gemeinsam ging man den Weg vom zweiten Höhepunkt des kalten Krieges unter Ronald Reagan zur schnellen Annäherung an Michael Gorbatschow, sah die Revolutionen in Osteuropa und gestaltete den Umbruch 1989, der für Deutschland die Einheit im vereinigten Europa brachte. In den 90er Jahren stritt man über die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union und der NATO, die die heute so erfolgreiche Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in westliche Sicherheits- und Stabilitätsstrukturen auf den Weg brachte. Man teilte auch die Hoffnungen auf eine neue friedliche Weltordnung nach dem Ende der Bipolarität und war gemeinsam schnell ernüchert angesichts neuer ethnischer Konflikte weltweit. Insbesondere die für Europa so schmerzhaften Kriege im ehemaligen Jugoslawien und die Suche nach Instrumenten der Krisenbewältigung im Balkan banden deutsche und britische Außenpolitiker zusammen. Die terroristische Bedrohung nach dem 11. September 2001, der Krieg im Irak, die Spannungen im transatlantischen Verhältnis, ungelöste Probleme im Nahen Osten oder die internationale Einbindung und Liberalisierung Chinas sind und bleiben Aufgaben, die Deutsche und Briten nur in enger Kooperation bewältigen werden. Die Autoren des außenpolitischen Teiles dieses Bandes nehmen sich vieler dieser Themen an.

Ein Ereignis der letzten 20 Jahre sticht noch immer hervor: Die Deutsche Einheit. Welcher Zeitzeuge erinnert sich nicht an die Spannungen im deutsch-britischen Verhältnis in den Jahren 1989/90 als die bundesdeutsche Regierung unter Helmut Kohl gegen den Widerstand von Premierministerin Margaret Thatcher die inneren und äußeren Voraussetzungen für die friedliche Vereinigung beider deutscher Staaten schaffte. Das Verhältnis zwischen Helmut Kohl und Margaret Thatcher war nie besonders innig, doch selten war es so schlecht wie in Kohls wichtigsten politischen Monaten. Gerade weil Politik heutzutage so oft personalisiert wird, und welcher Gegensatz böte sich besser an als der zwischen Kohl and Thatcher, ist vielen nicht bewusst, dass Großbritannien im Prozess der deutschen Vereinigung in den 2+4 Verhandlungen eine wichtige und sehr konstruktive Rolle spielte. Douglas Hurd, britischer Außenminister in jenen Jahren und einer der besten Kenner und engsten Freunde Deutschlands, erläutert in diesem Band in einer sehr persönlichen und offenen Rückschau die britische Politik im Prozess der Deutschen Einheit. Der Beitrag ist auf seine Art ein Dokument der Zeitgeschichte.

Ihm folgend analysiert Wolfgang Schäuble die deutsch-britischen Beziehungen im Dreieck der großen Hauptstädte London, Paris und Berlin. Er beschreibt das besondere Potenzial einer engen Kooperation der drei in und für Europa. Er bezeichnet gemeinsame britisch-französisch-deutsche Anstrengungen als den dynamischen Kern Europas und hofft, dass eine gemeinsame europäische Identität nationale Egoismen in Zukunft zu zügeln vermöge. Trotz bestehender Probleme sollten Politiker weder Erreichtes kleinreden noch sich von dem Erreichten blenden lassen. Gerade mit Blick auf die weltweiten Bedrohungen stellt Schäuble heraus, dass Europa ein noch größeres Maß an Gemeinsamkeit erreichen müsse, um eine Rolle in der Welt spielen und seine eigene Zukunft in der globalen Ordnung gestalten zu können.

Francis Maude konzentriert sich in seinem Beitrag auf die engeren deutsch-britischen Beziehungen und zeichnet die Grundlinien der letzten 20 Jahre nach. Er stellt die These auf, dass sich die beste politische Analyse womöglich aus der Untersuchung der Einstellung der Spitzenpolitiker erschliesse. Er konzentriert sich daher auf die Personen und Einstellungen zu Deutschland von Margaret Thatcher, John Major und Tony Blair.

Friedbert Pflüger und Michael Ancram widmen sich den für beide Länder so wichtigen transatlantischen Beziehungen. Sie fra-

gen zurecht, ob an der Schwelle des 21. Jahrhunderts Europa und die USA weiter an einem Strang ziehen und damit die entscheidende Lektion des 20. Jahrhunderts, d.h. die notwendige Zusammenarbeit der freien Welt, weitertragen werden. Pflüger macht deutlich, dass eine neue Generation von Politikern, die den zweiten Weltkrieg und den Kalten Krieg nicht erlebt hätten, immer wieder neu für die transatlantische Partnerschaft gewonnen werden müsse. Die NATO müsse wiederbelebt werden, und Europa müsse sich seiner globalen Verantwortung noch sehr viel stärker stellen. Man brauche auf beiden Seiten ein transatlantisches „Wir-Gefühl“. Deutsch-britische Zusammenarbeit könne dazu beitragen, diese unverzichtbare Identität neu zu entwickeln und zu stärken.

Michael Ancram betont, dass die USA zweifelsohne das Herz des geopolitischen Umfeldes sei. Europa solle daher stets als Partner der Vereinigten Staaten und nicht als ihr Rivale auftreten. Deutschland nehme eine Schlüsselrolle ein und müsse helfen, Europa auf dem Kurs der engen transatlantischen Kooperation zu halten. Der enge Zusammenschluss der USA, Großbritanniens und Deutschlands zur Abwehr der globalen Bedrohungen sei ein unumgängliches Ziel. Ein Dreiecksbündnis Washington-London-Berlin solle Europa und Amerika einen statt zu spalten, wie es bedauerlicherweise in der Irak-Krise geschah.

Im abschließenden Beitrag des internationalen Teils unseres Bandes fragt Friedrich Merz, wie sich Deutschland in der globalisierten Wirtschaftsordnung neu positionieren müsse. Er bezeichnet Globalisierung im Schumpeterschen Sinne als dynamischen Prozess der Zerstörung und Erneuerung. Er betont die Chancen, die sich aus der weltweiten Arbeitsteilung ergeben. Länder, die sich vor der Zerstörung und Erneuerung ihrer herkömmlichen Strukturen fürchten, könnten, so Merz, jedoch schnell zu den Verlierern der Globalisierung gehören. Daher gelte es, den Strukturwandel in Deutschland voranzutreiben, da jede Verzögerung mit erheblichen Kosten verbunden sei. Globalisierung sei Schicksal und Chance für Deutschland zugleich. Die deutsche Volkswirtschaft solle unverzüglich fit gemacht werden für den Übergang von der traditionellen Industrieproduktion in die globale Informations- und Wissenschaftsgesellschaft.

Teil 3 unseres Bandes öffnet dann den Dialog der Politiker mit außenstehenden Experten. Parlamentarier sind stets auf den Austausch mit Wissenschaftlern, Wirtschaftsführern, Medien sowie

Vertretern der Kirchen und zivilgesellschaftlichen Gruppen angewiesen. Exemplarisch für diesen Wissenstransfer, der die Treffen in Cadenabbia stets befruchtet hat, stehen drei Aufsätze. Frank Bösch, ein jüngerer Historiker, zeichnet die Geschichte der CDU der letzten 20 Jahren nach. Er argumentiert, dass die Christdemokraten in dieser Zeit eine kontinuierliche Liberalisierung erfahren haben, jedoch keine drastischen Veränderungen, wie sie den britischen Konservativen möglicherweise bevorstehen. Der Erfolg der CDU bei Wahlen erkläre sich aus dieser im Vergleich zu den Tories leisen und schrittweisen Form der inneren Erneuerung.

Abschließend untersuchen zwei herausragende Medienvertreter, Tim Gardam und Michael Rutz, wie sich in den vergangenen 20 Jahren das Medienumfeld gewandelt und damit neue Bedingungen für Politik in beiden Ländern geschaffen hat. Tim Gardam analysiert die einschneidenden Veränderungen in den elektronischen Medien in Großbritannien. Er bedauert, dass das britische Fernsehen zusehends inhaltlich verarme und seine angestammte Aufgabe als kultureller und gesellschaftlicher Katalysator verloren habe. Michael Rutz fragt, wie sich die Macht der Medien in modernen Gesellschaften organisiert und ob wir nicht bereits in einer Zeit der substanzlosen Atemlosigkeit leben, in der das schnelle Mediengeschäft Politik überinszeniere und dadurch Politikverdrossenheit anstelle von Politikvermittlung und -kontrolle schaffe. Rutz sieht die Gefahr eines Dominanzkampfes zwischen politischen Eliten und Medieneliten, der sich zum Nachteil des gesamten demokratischen Systems gestalten könnte. In seinem wichtigen und ausgewogenen Aufsatz schlägt Rutz die Brücke zu Universalgedanken wie Rousseau, Weber und Luhmann und begründet, warum ein Nachdenken über die Rolle der Medien so entscheidend für das Funktionieren von Demokratie ist.

Die Schlussbetrachtungen der Herausgeber stellen dann die zentralen Aussagen der Einzeltexte in den größeren Zusammenhang der deutsch-britischen Beziehungen der vergangenen 20 Jahre. Sie wagen einen Ausblick auf das, was Cadenabbia-Teilnehmer in Zukunft beraten werden. Eine leise Vorbemerkung sei schon am Anfang erlaubt. Leider hört man in manch akademischen Zirkeln immer wieder, dass sich im zusammen wachsenden Europa rein bilaterale Dialoge, sei es auf der Ebene von Politik, Wirtschaft, Diplomatie oder Zivilgesellschaft, eigentlich überholt hätten. Angesichts der eng verflochtenen Beziehungen zwischen den reichen Demokratien Europas und des normalen beruflichen Austauschs zwischen den Eliten böten bilaterale Foren, abgesehen

vom persönlichen Vergnügen der Teilnehmer, nur marginalen Gewinn für diese Länder. Knapper werdende Ressourcen sollten vielmehr größeren europäischen Foren, dem Austausch mit den neuen EU-Mitgliedsstaaten oder dem Dialog zwischen den globalen Regionen und Religionen dienen. Der vorliegende Band zeigt in aller Deutlichkeit, dass eine solche Sichtweise viel zu kurz greift. Die Stärkung der klassischen bilateralen Beziehungen und neue multilaterale und interregionale Foren schließen einander nicht aus, sie ergänzen sich vielmehr. Das Vertrauen zwischen den Entscheidungsträgern der großen europäischen Staaten bildet seit jeher die Grundlage für Fortschritt in Europa sowie für gemeinsame Antworten auf die globalen Fragen der Zeit.

Man kann den Wert eines 20jährigen Dialoges zwischen deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen nicht exakt messen. Und wer wäre verrückt genug, dies zu fordern und zu wollen. Alle Autoren dieses Bandes dokumentieren mit ihrem Beitrag jedoch ihre tiefe Wertschätzung für das in 20 Jahren Erreichte. Die Beziehungen zwischen den deutschen Christdemokraten und den britischen Konservativen, zwischen den bürgerlichen Parteien im Europaparlament und zwischen Deutschland und Großbritannien wären ohne einen solchen Dialog anders und mit Sicherheit problematischer verlaufen. Diese zentrale Botschaft eint alle hier vorliegenden Texte. Sie hält das Buch und den „Mythos Cadenabbia“ zusammen.

**Teil 1:
Teilnehmer erinnern sich**

**20 Jahre
Deutsch-Britische Parlamentarier-Treffen
in Cadenabbia**

Kapitel 1

David Hunt

Unser Cadenabbia

Es war mir immer ein großes Vergnügen und eine Ehre, an den von der Konrad-Adenauer-Stiftung in den letzten zwanzig Jahren organisierten deutsch-britischen Veranstaltungen für die Parlamentarier unserer beiden Länder teilzunehmen. Die hervorragende Arbeit der Stiftung ermöglichte es einer ganzen Generation britischer Konservativer und deutscher Christdemokraten, sich gemeinsam weiter zu entwickeln – praktisch gemeinsam politisch erwachsen zu werden. Am Ende der Thatcher- und während der Major-Jahre, als gleichzeitig in der Bundesrepublik Helmut Kohl am Ruder war, waren Minister aus unseren beiden Ländern mehr als nur Kollegen. Es entstanden echte Freundschaften – dank der guten Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Ich freute mich sehr, als man mich bat, einen Beitrag zu diesem Buch zu liefern, war aber auch etwas nervös: Für mich sind unsere Begegnungen keine Aneinanderreihung von Anekdoten, sondern ein nahtlos verlaufender Prozess der Beratung und Erneuerung. Andererseits sind Jubiläen dieser Art einen besinnlichen Rückblick durchaus wert, und ich hoffe, mit meinen eigenen Erinnerungen (gespickt mit hilfreichen Stichwörtern von Freunden und Kollegen – Ungenauigkeiten sind selbstverständlich diesen anzu-lasten!) etwas dazu beitragen zu können.

Konrad Adenauer war während des Todeskampfes der Weimarer Republik und dann wieder bei der Geburt der Bundesrepublik Deutschland und der CDU eine alles überragende Gestalt. Seine Politik war in hohem Maße geprägt durch seine starken christlichen Prinzipien sowie seine Erfahrungen im Ersten Weltkrieg und während der Wirtschaftskrisen der 1920er und 1930er Jahre. Jemand, dessen Unterschrift auf einem Geldschein für eine Milliarde Reichsmark stand, konnte dieses Erlebnis wohl kaum je aus seinem Gedächtnis löschen. Ob in seiner Funktion als Präsident des Deutschen Katholikentages, als Führer der katholischen Zentrumspartei oder als Oberbürgermeister von Köln – Adenauer bemühte sich stets, seinen Glauben an traditionelle konservative Werte in Einklang mit seinen religiösen Überzeugungen zu bringen. Er suchte nach einer keynesianischen Lösung für die durch den Crash an der Wall Street 1929 und die dadurch ausgelöste

Große Depression verursachte Massenarbeitslosigkeit, und er weigerte sich, auf dem Kölner Rathaus die Flagge der Nationalsozialisten zu hissen. Ende 1933 wurde er seines Amtes enthoben und verbrachte Jahre im inneren Exil, zunächst im Kloster Maria Laach, dann vor allem in Rhöndorf. Während des Krieges wurde er sogar in einem Konzentrationslager interniert und musste mit seiner Deportation rechnen. Er konnte von Glück reden, dass er überlebte.

Es war bezeichnend für Konrad Adenauer, dass dies für ihn keine verlorenen Jahre waren. Er tauchte tief in politisches und religiöses Gedankengut ein und arbeitete an seiner Vorstellung einer für Deutschland notwendigen Politik nach dem Ende des Hitlerspuks. Während er über alles von päpstlichen Enzykliken bis hin zu seinen eigenen, aus jahrzehntelanger Erfahrung in der politischen Praxis gewonnenen Beobachtungen nachdachte, schmiedete er allmählich eine neue politische Fusion. Die alte dialektische Leier vom Klassenkampf lehnte er ab und entschied sich statt dessen für ein Konzept der sozialen Solidarität und der staatsbürgerlichen Verantwortung – und die „Entproletarisierung des Proletariats“. Im kontinentalen Europa kamen andere, die ebenfalls mit Entsetzen die Geißel des Nationalsozialismus erlebt hatten – Schuman, Monnet, Fanfani – zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Die politischen Formeln, die sie ausbrüteten, sind dem überraschend ähnlich, was wir im Vereinigten Königreich als „One Nation Conservatism“ bezeichnen. Diese seltsame Mischung aus sozialer Marktwirtschaft, sozialen Dienstleistungen, „*noblesse oblige*“ und dem guten alten Staatsdienst mag auf dem Papier wenig Sinn ergeben, funktioniert jedoch in der Praxis ausgezeichnet.

Bemerkenswerterweise erwarb Adenauer einen Ruf als jemand, der den Briten nicht eben mit Begeisterung begegnete. Kurz nachdem ihn die amerikanische Besatzungsmacht wieder als Kölner Oberbürgermeister eingesetzt hatte, warfen ihn die Briten hinaus und verbannten ihn gar aus der Stadt ins Exil – angeblich wegen Inkompetenz, in Wahrheit aber, weil sie ihn für politisch sprunghaft und unzuverlässig hielten. Die neue Ära britisch-deutscher Beziehungen nahm also einen denkbar ungünstigen Anfang, und bald erwies sich die Situation als unhaltbar. Und wieder reagierte Adenauer auf die negativen Bedingungen nicht mit Selbstmitleid, sondern indem er begann, zu organisieren. Als einer der ersten deutschen Staatsmänner erkannte er die praktische Notwendigkeit, die französische, amerikanische und briti-

sche Zone in West- und Süddeutschland zu einer einzigen bundesstaatlichen Ordnung zusammenzuschließen. Wie seine Landsleute hatte auch er den Wunsch, Deutschland wiedervereinigt zu sehen, aber er machte sich gleichzeitig keine Illusionen über die Absichten Marschall Stalins und die Zukunft des östlichen Teils Deutschlands unter sowjetischer Besatzung. Er wurde als „Kalter Krieger“ beschimpft, und vielleicht war er dies in gewissem Sinne ja auch. Dann war es aber unser aller Glück. Er erkannte auch, dass eine rasche wirtschaftliche Integration zwischen Frankreich, Deutschland und Belgien erforderlich war und bestärkte Robert Schuman in seinen Bemühungen, die Montanunion (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EGKS) und später die Konferenz von Messina und die EWG voranzutreiben.

Adenauer war ein Visionär; gemeinsam mit seinem zeitweiligen Verbündeten Ludwig Erhard führte er das deutsche Volk zurück auf den Weg des Friedens und des Wohlstands. Ich hoffe, dass ich mit der Feststellung nicht allzu parteiisch klinge, dass er die größten Probleme beim Umgang mit Großbritannien mit der von Clement Attlee geführten Labour-Regierung hatte (Harold Macmillan mochte er jedoch auch nicht besonders). Adenauer war immer der Überzeugung, dass Labour der eben reformierten SPD ganz offen den Vorzug vor der CDU gab, was ihm verständlicherweise gar nicht passte. Natürlich gab es noch ein weiteres Problem. Er verbrachte unglücklicherweise einfach zu viel Zeit mit General de Gaulle und schloss sich dem französischen Widerstand gegen einen EWG-Beitritt Großbritanniens an. In Frankreich wie auch in Deutschland blieb einer späteren Generation politischer Führer die Aufgabe überlassen, ihren Teil zum Bau der wichtigen politischen Brücke über den Ärmelkanal beizutragen. Alle, die wir in Cadenabbia waren, können bezeugen, dass die einstmalige Partei Adenauers Kollegen aus Großbritannien inzwischen sehr herzlich und mit viel Wärme aufnimmt.

Der zweimal verwitwete Adenauer suchte Trost bei seinen Kindern und an Orten, die eine Atmosphäre der Ruhe und Schönheit ausstrahlten. 1957 entdeckte er Cadenabbia am Comer See und hielt dort fortan regelmäßig Hof; er benutzte es als Angelpunkt für lange Aufenthalte im Frühjahr und im Herbst, meist in Gesellschaft einer oder mehrerer seiner ihm treu ergebenen Töchter. Nach zwei Jahren fand er die in den Hügeln gelegene Villa Collina mit ihrer beherrschenden Aussicht über den Ort und die Bucht. Er verliebte sich sofort in das Anwesen, und seither wurde die Bundesrepublik wochen- und manchmal sogar monatelang ef-

fektiv von innerhalb der Mauern dieses schönen Gebäudes regiert. In den folgenden Jahren zitierte der große alte Mann Staatsmänner jeder Couleur dorthin, aber auch Freunde und Familie. Hier begann Konrad Adenauer 1964 endlich auch mit dem Verfassen seiner viel diskutierten Memoiren, und hier verbrachte er 1966 seinen letzten Urlaub. Der Ort trieft geradezu vor Geschichte, und trotz der Ankunft des Massentourismus in der Stadt bleibt dies für uns, die wir das Glück haben, von der Stiftung, die Adenauers Namen trägt, hierhin eingeladen zu werden, ein verzauberter, ja magischer Ort, an dem Politik endlich einmal Engagement und freundliche Rivalität bedeutet statt feindseliger Auseinandersetzung, und wo man ganz sicher sein kann, dass Vertraulichkeiten diese Wände nicht verlassen.

Der ganz besondere Erfolg von Cadenabbia baute immer auf soliden Grundlagen auf. Viele im Vereinigten Königreich und in Deutschland wuchsen in den 1960er und 1970er Jahren in den Zwillingsorganisationen der Young Conservatives und der Jungen Union auf. Zwischen den beiden Organisationen gab es immer einen gewissen Austausch; bis zum historischen Eintritt des Vereinigten Königreiches in die EG 1973 gab es allerdings kaum Foren, wo man gemeinsame Interessen oder Ziele sinnvoll hätte verfolgen können. Unsere gemeinsamen Probleme konnten wir zwar besprechen – die Inflation und die Arbeitslosigkeit, soziale Unruhen und den bedrohlichen Schatten des russischen Bären –, viel tun konnten wir alle aber nicht. Das hinderte uns nicht daran, viel Spaß zu haben und stabile und dauerhafte Freundschaften zu bilden. Die Stimmung im Vereinigten Königreich ab Mitte der 1960er Jahre war schließlich unverkennbar: früher oder später (im Idealfall früher) würden wir unsere teure Isolation in Europa endlich beenden und Mitglied der EWG werden, in die wir eigentlich von Anfang an gehört hätten. Nach unserem Eintritt würden wir unter den anderen Mitgliedsländern Freunde und Verbündete brauchen.

Volker Rühle und Matthias Wissmann wurden beide Vorsitzende der Jungen Union, und ich wurde Vorsitzender der Young Conservatives. Wir wurden auch in leitender Position in der damals als „Conservative and Christian Democratic Youth Community“ bekannten Organisation tätig (die unter dem etwas missratenen Akronym COCDYC fungierte), die später in DEMYC (Demokratischer Jugendverband Europas) umbenannt wurde. Wir waren also bereits gewissermaßen zusammen politisch erwachsen geworden, so dass wir Anfang der 1980er Jahre gut vorbereitet darauf

waren, lange Zeit auf der Regierungsbank zu verbringen zu einem Zeitpunkt, an dem bei uns allen die Kurve unserer parlamentarischen Laufbahn nach oben wies. Nachdem 1979 die Conservative Party unter Margaret Thatcher an die Regierung kam, behielten wir engen Kontakt zu unseren christdemokratischen Kollegen und nahmen 1984 natürlich alle gern die Einladung Volker Rühes und John Gummers an (des damaligen Vorsitzenden der Conservative Party) zu einer Begegnung in Bonn mit Helmut Kohl an, der 1982 zum Bundeskanzler gewählt worden war. Als Rechtfertigung für unseren Besuch veranstalteten wir ein Seminar, und dies tun wir seither praktisch jedes Jahr.

Vor unserer Abreise wurde uns unmissverständlich klar gemacht, dass der Kanzler in Anbetracht seines vollen Terminkalenders für uns nur eine halbe Stunde Zeit würde erübrigen können. Es kam aber anders: Er gab uns eine ausführliche und majestätische *tour d'horizon*, und zwei Stunden vergingen bei dieser höchst erfreulichen Begegnung im Nu. Es mag indiskret sein, aber in meiner Erinnerung war Dr. Kohl etwas weniger überzeugend, wenn es um politische Einzelheiten ging. Tim Eggar fragte ihn nach dem Eurofighter, und es gelang ihm nicht sehr gut, die Tatsache zu verbergen, dass er von diesem Thema schlicht keine Ahnung hatte. Wir „Brits“ lernten bei dieser Begegnung rasch, dass die ausgezeichnete, von der Stiftung gestellte Simultanübersetzung etwaige Sprachprobleme mit leichter Hand aus dem Weg räumte. Unsere unermüdlichen und immer fröhlichen Dolmetscher, allen voran Ute Kirstein Moog und Jutta Merz, waren ein wirklich unverzichtbarer und integraler Bestandteil des Teams. Das erste Seminar wurde in Bonn abgehalten; danach begaben wir uns ein, zwei Jahre auf politische Wanderschaft und hielten unsere Treffen an verschiedenen Orten ab. Dann kamen die von der Konrad-Adenauer-Stiftung organisierten deutsch-britischen Parlamentartreffen endlich nach Hause – nach Cadenabbia.

Der magische Augenblick des ersten Anblicks der Villa Collina lässt sich kaum wiedergeben. Der Ort ist einfach idyllisch und dazu noch historisch. Inzwischen verbinden wir alle damit auch viele ganz persönliche Erinnerungen. Ich erinnere mich zum Beispiel besonders genau an den Tag, an dem zum ersten Mal eine Delegation aus der wiederbelebten CDU der ehemaligen DDR an einem unserer Treffen teilnahm. Die CDU im Osten war lange durch das kommunistische Regime vereinnahmt worden und wurde mit Mitläufern besetzt, um dem Regime den Anschein demokratischer Legitimität zu verleihen; unsere neuen Kollegen ge-

hörten zu einer neuen Generation von CDU-Politikern, die sich darum bemühten, die Partei zu ihren gemäßigten, ökumenischen Mitte-Rechts-Wurzeln zurückzuführen. Einige von ihnen hatten die graue, sozialistische Welt der alten DDR noch niemals verlassen, und Cadenabbia muss für sie ein ziemlicher Kulturschock gewesen sein. Einmal, als wir an einem sonnigen Abend in den großartigen Gärten der Villa Collina draußen saßen und ein Quartett von Sängern der Mailänder *Scala* für uns sang, flüsterte mir einer der Ostdeutschen zu, dies sei wie eine „andere Welt“. Ich war damals im Büro des „Whips“ (Einpeitscher) der Regierung; die ostdeutschen Vertreter fragten mich bei einem Gespräch, welche Methoden wir benutzten, um wackelnde Abgeordnete auf die Parteilinie einzuschwören. Ich nannte einige Beispiele. Jim Spicer erinnert sich, dass sie leichenblass und niedergeschmettert hinaustraten und einer von ihnen vor sich hin murmelte, diese „Regierungs-Whips klingen ja noch schlimmer als die Stasi“.

Zu den Cadenabbia-Aufenthalten gehörte auch der Spaziergang zu der kleinen Kapelle in den Hügeln. Alistair Burt, eifriger Fußballspieler und später Michael Howards Parlamentarischer Privatsekretär, war immer am besten in Form, obwohl ich gern glauben würde, dass selbst er sich etwas anstrengen musste, um mit mir, David Curry oder Quentin Davies Schritt zu halten. Unsere deutschen Kollegen entschieden sich meist dagegen, die verrückten Briten auf diesem morgendlichen Spaziergang zu begleiten; sie blieben lieber zurück und tranken Kaffee zum Frühstück. Quentin war nicht der Schnellste von uns, aber er war der Entschlossenste und unternahm fast immer längere Spaziergänge als wir anderen uns zumuten wollten. Jeden Samstag nachmittag nahmen wir ein Boot auf dem Comer See und fuhren gemütlich hinüber nach Bellagio und zu den Dörfern am See.

Solidarität ist im täglichen Leben häufig wichtig. An einem bemerkenswerten Tag entdeckte ich, nachdem man mich in Heathrow durch die VIP-Anlage gewinkt hatte, zu meinem Entsetzen, dass ich meinen Pass vergessen hatte. Als wir uns dem Mailänder Flughafen Malpensa näherten, vertraute ich mein Problem meinem damaligen Ministerkollegen Peter Bottomley an, der damals Parlamentarischer Staatssekretär im Nordirland-Ministerium war. Peter meinte nur: „Lassen Sie mich mal machen“. Als wir zum Zoll kamen, sah ich, dass Peter von den *Carabinieri* mit einer beachtlichen Militäreskorte abgeholt wurde. Ich sah sie in meine Richtung weisen. Peter rief mich zu sich. „Das ist mein persönlicher Sicherheitsmann“, erklärte er. Die italienischen Sicherheits-

beamten nickten mir kollegial zu. „Folgen Sie mir“, sagte Peter, und so kam ich ins Land und verließ es wieder ohne Pass und tat mein Bestes, offiziell und leicht martialisch auszusehen. Endgültig gelöst wurde das Problem erst, als mich bei der Rückkehr in London mein Fahrer abholte und meinen Pass in den Händen hielt.

Über unsere Erfahrungen auf dem Comer See an Samstagnachmittagen kann man nicht erzählen, ohne zu erwähnen, dass man alljährlich zu Beginn des Ausflugs beobachten konnte, wie eine vorgeblich weitsichtige, gebildete und intelligente Gruppe von Politikern ganz unwürdig um die hinteren Sitze im Boot rangelte – und dies, obwohl diese Plätze, sobald auf dem See auch nur die leichteste Brise aufkommt, Wind und Wellen am stärksten ausgesetzt sind. Soweit ich weiß, gibt es einige ausgezeichnete Aufnahmen des damaligen Finanzministers Ken Clarke, wie er sich mannhaft bemüht, Witz und Haltung zu bewahren, während er völlig durchnässt wird. Oft konnte man Elmar Brok, für Wind und Wellen ein kaum zu verfehlendes Ziel, dabei beobachten, wie er selbstlos Kollegen vor den Elementen schützte, indem er alles, womit diese uns bedachten, nach Kräften selbst abging.

Manchmal brauchte das Boot auch eine andere Art von Schutz, vor allem, als Volker Rühle Verteidigungsminister war und anscheinend das halbe Schiff von seinem Sicherheitsstab besetzt war. Sommerkleidung und versteckte Waffen sind nur schwer vereinbar, und Alistair Burt sah eines Tages etwas beunruhigt, als er hinter einem der Schutzbeamten ging, dass diesem die leichte Jacke hochgerutscht und die Pistole sichtbar war. Da Alistair ein Mann der Tat und nicht des Redens ist, zog er die Jacke sanft hinter – und hatte dann gerade noch Zeit, in Gesten zu erklären, was er getan hatte, denn der Polizist drehte sich mit einer solch scharfen Geste um, dass fast eine Nachwahl notwendig geworden wäre!

Im Lauf der Jahre begann der inzwischen zur Ikone gewordene Vertreter der Stiftung in London, Ludger Eling, immer stärker zu experimentieren. Verschiedene Kombinationen von Leuten erhielten Gelegenheit, in Cadenabbia und in Deutschland ihre deutschen Pendanten kennenzulernen. Es ist sehr schade, dass wir durch die schweren konservativen Wahlniederlagen 1997 und 2001 keine neue, jüngere Generation von Politikern haben, denen man nützlicher Weise die Gelegenheit geben könnte, die exklusive Atmosphäre am Comer See einzusatmen. Aber die „alte Clique“

traf sich trotz allem regelmäßig weiter. Einige sind sozusagen Dauergäste in Cadenabbia, auch wenn sie längst öffentlich etabliert sind. Es ist schwierig, sich die Treffen ohne Norbert Lammer, Elmar Brok und Karl Lamers auf der deutschen und Jim Spicer, John Gummer und Quentin Davies auf der britischen Seite vorzustellen. Alle haben ihrem Land ausgezeichnete Dienste geleistet, wie auch meine alten Freunde Matthias Wissmann und Volker Rühle. Auf dem Gipfel seiner bisherigen Karriere war Matthias Wissmann, wie wir wissen, Verkehrsminister, und Volker Rühle wurde ein bedeutender Verteidigungsminister. Zur gleichen Zeit hatte ich die Ehre, in Großbritannien unter Margaret Thatcher wie auch John Major dem Kabinett anzugehören, und auch einige andere Cadenabbia-Kollegen hatten ihre eigenen Ministerien im Vereinigten Königreich. Mit dem fortschreitenden Prozess der europäischen Integration erweiterten sich unsere Bereiche gemeinsamen Interesses, und die Gelegenheit, informelle, bilaterale Gespräche mit deutschen Kollegen zu führen, ermöglichte es uns oft, die manchmal bürokratischen und langwierigen Methoden Brüssels und seiner Ministertreffen zu umgehen.

Als ich im Frühjahr 1993 ins Arbeitsministerium einzog, war die innenpolitische Debatte über den Vertrag von Maastricht und dessen Sozialcharta in vollem Gange. Die Conservative Party war bezüglich Europas extrem gespalten: Wir waren gezwungen worden, den Wechselkursmechanismus des EWS zu verlassen und John Major sah sich veranlasst, für das Vereinigte Königreich eine „Opt-out“-Klausel für die geplante Einheitswährung und das Sozialkapitel auszuhandeln. Innerhalb weniger Wochen musste ich eine für die Regierung kritische Debatte über die Sozialcharta zu Ende bringen (oder des Protokolls, wie es nun hieß, nachdem es auf unser Betreiben hin aus dem Hauptteil des Maastrichter Vertrages entfernt worden war). Heute muss ich gestehen, dass ich mich damals sehr unwohl in meiner Haut fühlte. Ich wusste, wie enttäuscht unsere Freunde in Deutschland über unsere Weigerung waren, den gesamten Maastrichter Vertrag zu übernehmen; ich wusste aber dank der ausgezeichneten, von Ludger Eling und der Stiftung geschaffenen Kontakte auch, dass unsere deutschen Verbündeten zumindest verstanden, in welcher schwieriger Lage wir uns befanden, und kein Interesse daran hatten, uns das Leben noch schwerer zu machen. Trotzdem wurde natürlich klar, was sie von der Art hielten, in der die Conservative Party, die Großbritannien überhaupt erst in die EWG gebracht hatte, Europa scheinbar den Rücken zugewendet hatte. Die Regierung verlor an

diesem Tag, und innerhalb von 24 Stunden erfolgte ein Misstrauensvotum. Dies war wohl der Anfang vom Ende der Regierung Major.

Eine eher erheiternde Anekdote aus meiner Zeit als Arbeitsminister erlebte ich zwar nicht direkt in Cadenabbia, aber sie zeigt, dass der wichtige Einfluss der Konrad-Adenauer-Stiftung weit über die Mauern dieser illustren Einrichtung selbst hinausreicht. Beamte bereiteten mich auf meine erste Ministersitzung in Brüssel vor. Man sagte mir, dass ich nicht damit rechnen könne, meinem deutschen Kollegen Norbert Blüm zu begegnen, weil dieser immer seinen Vertreter schicke. Mir kam das seltsam vor, und ich fragte nach. Unter Druck sagten mir meine Beamten, dass Blüm, der seit der ersten Wahl Helmut Kohls zehn Jahre zuvor Arbeitsminister war, seit etwa vier Jahren an keiner einzigen dieser Sitzungen mehr teilgenommen hatte. Keiner meiner Vorgänger hatte ihn je zu Gesicht bekommen; das Gleiche galt für die Beamten. Durch die Arbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung war ich nun aber stolz auf meine ausgezeichneten Beziehungen zu Kollegen von der CDU/CSU, und ich war entschlossen, hier Abhilfe zu schaffen. Einer meiner führenden Beamten wettete sogar darauf, dass es mir nicht gelingen würde, Norbert Blüm zu treffen; das war für mich wie das rote Tuch für den Stier. Ich setzte meinen deutsch sprechenden Sonderberater Michael McManus auf den Fall an. Er fand von Ludger Eling heraus, dass die CDU im folgenden Februar einen Parteitag in Hamburg plante; mit ein bisschen Lobbyarbeit gelang es Michael, für sich und mich eine Einladung als Delegierte der konservativen britischen Schwesterpartei herauszuschlagen.

An einem eiskalten Spätwintertag flogen wir zum schönen neuen Hamburger Flughafen und wurden umgehend ins Konferenzzentrum gefahren. Wir hörten uns einige der Sitzungsbeiträge an, während Ludger unter Aufwendung all seines erheblichen diplomatischen Geschicks versuchte, an Norbert Blüm heranzukommen, der auf der Tribüne saß. Bei einer Kaffeepause lernten wir uns endlich kennen und verstanden uns auf Anhieb glänzend. Norbert lud mich sogar ein, mit ihm auf die Tribüne zu kommen. Ludger machte einige Aufnahmen von uns beiden dort oben, von denen eine nach meiner Rückkehr zur allgemeinen Verblüffung die Runde im Ministerium machte. Es war ein geradezu historischer Augenblick – und mal wieder der guten Arbeit der Stiftung zu verdanken. Nüchterner betrachtet war der Parteitag selbst sehr beeindruckend und bewies, dass auch eine Partei, die an der

Regierung ist, sich erneuern und neu erfinden und Müdigkeit und Abgeschlafftheit durch Energie und Frische ersetzen kann. Die Reise war äußerst lohnend. Ich war sehr beeindruckt von der ganz offensichtlichen Entschlossenheit der Führung der CDU, die Zügel der Macht in der Hand zu behalten. Spaß bereitete mir auch, dass ich meinen Beamten durch das Treffen mit Norbert Blüm eins ausgewischt hatte; allerdings entschied ich mich dagegen, bei der nächsten Sitzung in Cadenabbia durch das Anstecken der CDA-Nadel, die er mir gegeben hatte, einen kleinen Skandal zu verursachen.

Ich kehrte gestärkt aus Hamburg nach London zurück, versuchte, verschiedenen Ministerkollegen dieses Erlebnis zu vermitteln, und schlug vor, dass die Conservative Party etwas Vergleichbares versuchen sollte. Es kam keine Antwort. Ich spürte es zwar selbst nicht, aber vielleicht war die Party zu diesem Zeitpunkt bereits von einer Art Todeswunsch erfasst. Wenn der Patient zum Sterben bereit ist, hat eine Diskussion über weitere Behandlungsmethoden kaum noch Sinn. Wenn man sich die Tagesordnungen für Cadenabbia Mitte der 1990er Jahre ansieht, kann man ablesen, wie unsere beiden Parteien ganz allmählich und unter Schmerzen die Oppositionszeit, die uns allen bald bevorstand, zu akzeptieren begannen. Wir konnten diesen dunklen Tag 1992 noch einmal hinausschieben, und Helmut Kohl gelang das Gleiche 1994, aber 1997/98 begannen für uns alle düstere Zeiten. Wenn man an die Tage zurückdenkt, als die britische Conservative Party damals aufgab, während sich die CDU noch einmal aufraffte und eine weitere Legislaturperiode an der Regierung blieb, bin ich der Auffassung, dass das im eisigen Hamburg des Februar 1994 verabschiedete neue Grundsatzprogramm sich bis heute erstaunlich gut gehalten hat.

Damals fügte die Partei dem Begriff des „sozialen“ Marktes den Begriff des „ökologischen“ Marktes hinzu, und ich bin überzeugt, dass die Conservative Party im Vereinigten Königreich früher oder später einen ähnlichen Schritt vollziehen muss. Wir müssen uns erneut auf das „Soziale“ besinnen, um die Behauptung ad absurdum zu führen, wir stünden für Selbstsucht, und die Gesellschaft insgesamt sei uns gleichgültig; zudem scheint die vorwiegend im städtischen Bereich verankerte Labour-Regierung entschlossen zu sein, unsere ländlichen Gebiete zu ruinieren, weshalb wir einen viel „ökologischeren“ Ansatz finden müssen. Wir als Konservative sollten schon einige politische Maßnahmen vorweisen können, die etwas konservieren. Ich bin außerdem der Auffas-

sung, dass wir durchaus etwas vom klaren philosophischen Unterbau der CDU-Politik lernen können:

Unser Gemeinwesen lebt von geistigen Grundlagen, die nicht selbstverständlich und für alle Zeiten gesichert sind. Es ist die besondere Selbstverpflichtung der CDU, die christlich geprägten Wertgrundlagen unserer freiheitlichen Demokratie zu bewahren und zu stärken. Dies unterscheidet uns Christliche Demokraten wesentlich von sozialistischem, nationalistischem und liberalistischem Denken.

Grundlage und Orientierung unseres politischen Handelns sind das christliche Verständnis vom Menschen und die daraus abgeleiteten Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. Die Grundwerte erfordern und begrenzen sich gegenseitig. Ihre Gewichtung untereinander richtig zu gestalten ist Kern der politischen Auseinandersetzung. Die Grundwerte sind als unteilbare Menschenrechte nicht auf nationale Grenzen beschränkt.

Als sittliches Wesen kann der Mensch vernünftig und verantwortlich entscheiden und handeln. Es ist Aufgabe der Politik, den Menschen den notwendigen Freiheitsraum zu sichern. Freiheit umfaßt Rechte und Pflichten. Wer Freiheit für sich fordert, muß die Freiheit seines Mitmenschen anerkennen. Die Freiheit des einzelnen findet ihre Grenzen in der Freiheit des anderen und in der Verantwortung für die zukünftigen Generationen und für die Bewahrung der Schöpfung.

Die politischen Lektionen, die wir bei unseren Treffen in Cadenabbia austauschen konnten, waren keine akademischen Abstraktionen. Ich halte uns alle für ernsthafte und pragmatische Politiker, die kein oder wenig Interesse an einer reinen Schwatzbude haben. Unsere Gespräche haben eine wesentliche Rolle dabei gespielt, unsere gemeinsamen Wertvorstellungen während unserer Regierungszeit voranzutreiben. In den ersten Jahren hatten vielleicht wir auf der britischen Seite womöglich mehr Lektionen anzubieten. Wir hatten drei Jahre länger Regierungserfahrung und befanden uns im Herbst 1982, als Helmut Kohl die SPD besiegte, bereits in der Phase des Vorwahlkampfes. Zum Zeitpunkt des ersten britisch-deutschen Parlamentariertreffens waren wir fünf Jahre im Amt und bereits einmal mit verbesserten Mehrheiten erfolgreich wiedergewählt worden. Ein Jahrzehnt lang schien es, als hätten unsere Parteien beide eine Art politischer Alchemie entdeckt; wir erlebten eine blühende soziale Marktwirtschaft in

Europa und den Zusammenbruch des Staatssozialismus. Ende der 1990er Jahre ging es für uns dann jedoch nicht mehr um unmittelbare Regierungsprobleme, sondern darum, uns in effektive Oppositionsparteien umzustrukturieren. Im Frühjahr 2000 erstellte eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Politikern der Conservative Party und der CDU und Akademikern das Diskussionspapier „Ein neuer Ordnungsrahmen für Freiheit und Verantwortung – Politische Grundsätze sozialer Marktwirtschaft“ unter der Ägide der Stiftung. Es lieferte die Grundlage für einige der interessantesten Treffen, die wir je in Cadenabbia hatten. Ich will mich nicht zu der Behauptung versteigen, dass dies den „Umschwung“ einleitete, aber es stimmt schon, dass wir alle mit neuer Zielstrebigkeit und mit einem Gefühl der Einheit nach Hause fuhren. Wir fühlen uns besser, was uns und unsere Parteien anbelangt.

Der vielleicht wichtigste Abschnitt in diesem Dokument, das von der „Cadenabbia-Clique“ enthusiastisch begrüßt wurde, war die eindeutige Bekräftigung der Verbindung zwischen der wirtschaftlichen Freiheit und der sozialen und politischen Freiheit, die das Herzstück des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft bildet. Was immer Tony Blair und Gerhard Schröder sagen mögen – ich bin überzeugt, dass diese Erkenntnis oder vielleicht sogar dieses Ideal die Grundlage der Mitte-Rechts-Parteien bilden. Um aus der Präambel dieses wichtigen Dokuments zu zitieren:

Der vielleicht deutlichste Unterschied zwischen unseren beiden Parteien und der „Neuen Mitte“ bzw. dem „Dritten Weg“ liegt in unserer Überzeugung, dass zwischen politischer und wirtschaftlicher Freiheit ein innerer Zusammenhang besteht. Wir sind der Ansicht, dass die soziale Marktwirtschaft keineswegs nur der wirtschaftlichen Effizienz dient, ... sie ist die Grundlage für eine Ordnung der Freiheit und Verantwortung.

Es ist sicher etwas anrühlich, wenn ein Politiker sich selbst zitiert, aber vor zehn Jahren inspirierten mich unsere Treffen in Cadenabbia, selbst etwas in Form eines Pamphlets mit dem Titel *Right Ahead* zu Papier zu bringen, das vom Conservative Political Centre veröffentlicht wurde. Ralph Harris fühlte sich bemüßigt, es ausführlich anzuprangern, während Joe Rogaly, einer der wenigen Topjournalisten damals, die der Regierung Major wohlwollend gegenüberstanden, es „sehr lesenswert“ nannte. Ich will ja nicht angeben, aber es war kein übles Papier, wenn auch die Aufgabe, eine dauerhafte Synthese zwischen christdemokratischem

Denken und den jeweils angestrebten Zielen der Tory-Partei auszuarbeiten, im Verlauf der Jahre nicht eben einfacher geworden ist. Meine allgemeinen Schlussfolgerungen von damals scheinen mir heute noch Gültigkeit zu haben:

Als sie sich für die soziale Marktwirtschaft entschieden, war das große Verdienst der ersten Christdemokraten die Erkenntnis, dass wirtschaftlich aktive und erfolgreiche Menschen genau die Menschen sind, die am stärksten zur Gemeinschaft beitragen, indem sie Arbeitsplätze und Chancen schaffen und an gemeinnütziger Arbeit und anderen positiven Aktivitäten teilnehmen. Ein erfolgreicher Kapitalismus führt *nicht* zu einer egoistisch geprägten Gesellschaft ... wir regieren aufgrund der Zustimmung der Wähler, wir kommen aus dem Volk, und wir müssen jederzeit zeigen, dass unsere Politik die Menschen versteht, dass wir ihnen praktische Antworten auf ihre Bedürfnisse, Ängste und Hoffnungen anbieten – unabhängig davon, wer sie sind, wo sie leben und woher sie kommen.“

Ich würde gern glauben, dass diese Gedanken zum Kern der besten Tradition der Conservative Party und der Christdemokraten passen, die seit 60 Jahren dem europäischen Kontinent solche Erfolge brachte. Unter der Führung von William Hague, Iain Duncan Smith und Michael Howard haben konservative britische Mitglieder des Europäischen Parlaments mit allen Kollegen von der Fraktion der Europäischen Volksparteien (EVP) immer eng zusammengearbeitet (auch wenn wir den Sprung zum direkten Beitritt nicht gewagt haben), zudem hat uns das Zeitalter der Globalisierung mit den damit verbundenen Herausforderungen in den Bereichen Migration, Wirtschaft und Umwelt weiter zusammengeschweißt. Wir sind zwar nie Vollmitglieder der EVP-Familie im Europäischen Parlament geworden – unsere unterschiedliche Geschichte führte in unseren Parteien zu einer ganz anderen Entwicklung und Einstellung bei der sperrigen alten Frage der europäischen Integration –, aber dank Cadenabbia und der ausgezeichneten Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung sind wir doch in einem viel wichtigeren Sinn eine Familie – als familiäre Freunde.

Die internationale Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung war von Anfang an ein integraler Bestandteil ihrer Aufgabenstellung. Wenn ich es recht verstehe, gibt die Stiftung etwa die Hälfte ihres Gesamthaushalts für Ausgaben außerhalb Deutschlands

aus; wenn ich von meiner eigenen Erfahrung ausgehen darf, ist dieses Geld äußerst sinnvoll angelegt. Seit über zwanzig Jahren spielt das Londoner Büro der Stiftung eine wichtige und zentrale Rolle im politischen Leben der britischen Hauptstadt, und ihre Leiter, wie Ludger Eling, Bernhard Lamers und Thomas Bernd Stehling, haben alle Beachtliches für die Verbesserung der Beziehungen zwischen unseren beiden Ländern geleistet – vielleicht sogar mehr, als man es von unseren führenden Politikern behaupten kann. Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, die CDU/CSU, die Stiftung – sie alle stehen für das Beste und Effektivste einer aufgeklärten deutschen Denkweise in der politischen Mitte. Wenn wir nun zu Recht den zwanzigsten Jahrestag der britisch-deutschen Parlamentariertreffen feiern, sollten wir gleichzeitig die generellen Ziele der internationalen Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung würdigen, i.e. Demokratie und Entwicklung zu fördern, zur Verständigung über nationale und kulturelle Grenzen hinweg beizutragen, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und die Ursachen von Armut und Umweltzerstörung zu bekämpfen und einen aktiver Beitrag in globalem Maßstab für eine Politik im Dienst von Freiheit und Frieden zu leisten.

Kapitel 2

Norbert Lammert

Cadenabbia. Ein Mythos

Der Comer See ist ein traditionsreicher Fokus der europäischen Zivilisation. Der Beitrag dieser Region zur Kunst- und Kulturgeschichte reicht über viele Jahrhunderte. Zahlreiche Dichter, bildende Künstler, Architekten und Musiker aus ganz Europa sowie herausragende Repräsentanten aus Wirtschaft und Wissenschaft, aus Kirche und Politik haben auf Zeit oder auf Dauer hier gelebt und gewirkt: Leonardo da Vinci, Giuseppe Verdi, Stendhal, Lord Byron, Franz Liszt, Hermann Hesse, der Physiker Alessandro Volta, der Mäzen Heinrich Mylius, die deutsch-italienische Familie Vigoni, die Kaufmannsfamilie Brentano.

Cadenabbia war jahrzehntelang ein kleiner, liebenswürdiger, aber wenig bekannter Ort am See. Konrad Adenauer hat den Ort bekannt und durch seine legendären Urlaubsaufenthalte schon während seiner Kanzlerschaft zu einem Wallfahrtsort gemacht. Inzwischen ist er beinahe zu einem politischen Mythos geworden, weniger für Italiener als für Deutsche – und für Briten.

Deutsch-britische Parlamentariertreffen

Am Anfang war Helmut Kohl. Oder Ludger Eling. Bei genauerer Betrachtung beide. Jedenfalls hängt die eindrucksvolle Tradition deutsch-britischer Parlamentariertreffen mit der Aufnahme der Tätigkeit Ludger Elings als Repräsentant der Konrad-Adenauer-Stiftung in London 1981 ebenso eng zusammen wie mit dem Beginn der Kanzlerschaft Helmut Kohls im Jahr darauf. Die Anregung des Kanzlers, den Kontakt insbesondere zwischen jüngeren Parlamentariern der CDU und der Konservativen Partei zu pflegen und zu intensivieren, hatte neben der Einsicht in die Zweckmäßigkeit guter deutsch-britischer Beziehungen vielleicht auch mit dem von Anfang an nicht spannungsfreien Verhältnis zwischen dem deutschen Regierungschef und der britischen Premierministerin zu tun. Schon 1983 kam es zu einem ersten Treffen handverlesener Parlamentarier aus beiden Ländern in Bonn, dessen Höhepunkt eine Begegnung mit Helmut Kohl im Kanzleramt war. Aus Kohls Aufruf zu einem „christlich-demokratischen Königswinter“ in Anlehnung an die deutsch-britischen

Gespräche, die die Deutsch-Englische Gesellschaft seit März 1949 organisierte, entwickelte sich eine damals nicht vorhersehbare, aber durchaus gewollte und dann regelmäßige Abfolge jährlicher Treffen in Adenauers Ferienvilla am Comer See, die inzwischen zu einer zwanzigjährigen Tradition geworden sind.

Der Teilnehmerkreis bestand aus einer hoffnungsvollen Truppe meist jüngerer Parlamentarier auf beiden Seiten, die mit der Vergangenheit vertraut, durch deren wechselseitige Zumutungen nicht persönlich verletzt, an der gemeinsamen Zukunft interessiert waren und geblieben sind.

Zentrales Thema war neben der politischen Lage in Deutschland und dem Vereinigten Königreich immer wieder Europa und seine durchaus unterschiedlich eingeschätzten Entwicklungsperspektiven. Das Verhältnis beider Länder zu Europa war durch die jüngere Geschichte in sehr verschiedener Weise konditioniert: Deutschland profitierte von der Einbeziehung in den europäischen Integrationsprozess für die Wiederherstellung seiner Wirtschaft, seiner politischen Souveränität, seiner moralischen Reputation und schließlich seiner nationalen Einheit, während Großbritannien sich nur mühsam von der eigenen Führungsrolle im Commonwealth verabschiedete und mit dem Gedanken eines wichtigen, aber nicht dominierenden Mitglieds einer kontinentaleuropäischen Gemeinschaft anfreunden konnte.

Seit der Wiedervereinigung ist Deutschland zum größten Mitgliedsland dieser europäischen Gemeinschaft geworden, sein vitales nationales Interesse ist realisiert und die politische Souveränität komplettiert – dank auch der Partnerschaft und Freundschaft, die Deutschland und Großbritannien miteinander verbindet, und deren „fester Bestandteil“ die deutsch-britischen Politikertreffen in Cadenabbia sind, wie Bundeskanzler Helmut Kohl in seinem Grußwort zu ihrem Zehn-Jahres-Jubiläum schrieb: „Die deutsch-britischen Politikertreffen haben dazu beigetragen, ein vorbildliches Netz von Kontakten zu knüpfen, das sich gerade auch in schwierigen Zeiten bewährt“.

Erleichtert wurde der Beginn durch bereits bestehende persönliche Beziehungen, etwa zwischen Volker Rühle und David Hunt, die sich aus der Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft christlich-demokratischer und konservativer Jugendverbände Europas, der „Konservativen Internationale“, kannten und schätzten.

Zum Ertrag der deutsch-britischen Parlamentariertreffen gehörte zunächst, dass die Beziehungen zwischen den beiden Parteien gefestigt und auf eine ganz persönliche Vertrauensbasis gestellt wurden, die um so bedeutender wurde, je häufiger Mitglieder dieses Kreises auf der einen wie auf der anderen Seite im Laufe der Jahre wichtige Partei- und Regierungsämter übernahmen: David Hunt, Chris Patten, Volker Rühle, Matthias Wissmann, Angela Merkel, Lynda Chalker, Christine Lieberknecht, Arnold Vaatz, Ludolf von Wartenberg, Peter Hintze, Ian Taylor, William Waldegrave, Virginia und Peter Bottemley, Kenneth Clark, David Curry und andere mehr. Dies hat über einen beachtlichen Zeitraum der Regierungszeit der Union nicht nur die Beziehungen zwischen den beiden Parteien, sondern gelegentlich auch die Regierungskontakte, beispielsweise in europäischen Ministerräten, geprägt und erleichtert. Ob die britischen Konservativen je Mitglied in der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments geworden wären ohne diese in Cadenabbia begründete persönliche Verbindung, ist durchaus fraglich, eher unwahrscheinlich. Keinesfalls aber hätte sich Premierminister John Major 1991 ohne diese Beziehungspflege in dieser geradezu euphorischen Weise zu den bilateralen Parteienbeziehungen geäußert:

„The Conservative Party already enjoys immensely warm and profitable relations with the CDU. It is a special kind of relationship, closer I think than with any other party. Politicians of my generation know our Christian Democratic colleagues well. Much of the credit for this belongs to the Konrad Adenauer Foundation. In the ten years the Foundation has been in London it has become part of our Conservative political family. We value its work enormously (...). As like-minded parties we can achieve great things together in Europe and for Europe. Our MEPs co-operate ever more closely in the European Parliament: I would like to see that relationship develop further.“ (The Evolution of Europe, Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bonn am 11.3.1991).

Eine wesentliche Bedingung des Erfolgs dieser Treffen war die einzigartige Atmosphäre einer Landschaft, deren Ursprung zwar in der Eiszeit liegt, deren inspirierende Schönheit und Wärme aber auch der strengsten Klausurtagung das Temperament eines sinnlichen Erlebnisses verlieh. Gemeinsame Boccia-Spiele, abendliche Konzerte von Mitgliedern der Mailänder Scala, fröhliche Bootsfahrten auf dem Comer See: das alles hat zu einer Umgebung beigetragen, die den persönlichen Zusammenhalt festig-

te, auch wenn gleiche Sachverhalte politisch unterschiedlich beurteilt wurden. Mehr noch: Das Vertrauen wuchs, gerade weil es in Cadenabbia möglich war, ungeschützt und vorbehaltlos in der Diskussion auch offene Flanken preiszugeben, ohne befürchten zu müssen, in der heimischen Presse zitiert zu werden. Die Darstellung der aktuellen politischen Lage in Deutschland und Großbritannien fand in Cadenabbia häufig offener, direkter und damit authentischer statt, als die jeweiligen Berichtersteller sich zu Hause getraut hätten. Dazu passt die Erfahrung, dass in der anschließenden Debatte die Deutschen oft genauere Empfehlungen für das weitere Vorgehen der Conservative Party hatten als für die eigene Strategie, die dafür umgekehrt von den Briten formuliert wurde – eine reizvolle Aufgabenverteilung, insbesondere wenn der Generalsekretär der CDU oder der Party-Chairman der Konservativen zu den Teilnehmern gehörte.

Eine zentrale Rolle für die Gründung und die Entwicklung dieser Treffen hat Ludger Eling gespielt, der in einer selten glücklichen Ausnahme von der allgemeinen Regel die Konrad-Adenauer-Stiftung ganze 16 Jahre in London glanzvoll vertreten hatte und hoch dekoriert mit einem Empfang in Downing Street 11, gegeben vom britischen Schatzkanzler unter Anwesenheit des halben britischen Kabinetts, von zahlreichen Mitgliedern des Unter- wie des Oberhauses verabschiedet wurde, von denen viele zu seinen persönlichen Freunden geworden waren. Sie waren es geworden, auch weil Eling eine glückliche Hand bei der Zusammensetzung der Parlamentariertreffen besaß: „Ludger picks the winner“ lautete ein geflügeltes Wort, denn es war ihm regelmäßig gelungen, britische Teilnehmer für Cadenabbia zu gewinnen, die sich später in wichtigen Partei- und Regierungsämtern präsentieren konnten. Inwieweit hier ein ursächlicher Zusammenhang bestand, ist nicht belegt, bei den Teilnehmern aber unstrittig.

Auf Ludger Eling folgte im Jahr 1997 Bernd Lamers als Londoner KAS-Repräsentant. Während seiner dreijährigen Amtszeit, die dieser nicht minder intensiv für die Treffen in Cadenabbia einsetzte, war offenbar geworden, dass die Politik Großbritanniens auch unter Blair von ähnlichen Zweifeln an der Weiterentwicklung der politischen Integration geprägt war wie die Politik vorangegangener britischer Regierungen – jedenfalls werden Zweifel an einer vertieften Zusammenarbeit in der Regel deutlicher artikuliert als die Überzeugung von ihrer Notwendigkeit.

Von Bernd Lamers übernahm Thomas Bernd Stehling die ebenso schöne wie schwierige Aufgabe, britische und deutsche Parla-

mentarier zusammenzuführen und Wege Großbritanniens „at the very heart of Europe“ (John Major, 1991) zu diskutieren. Stehling widmet sich mit neuen Akzenten und mit demselben Engagement wie seine Vorgänger diesem Anliegen, das angesichts geänderter Umstände zu verfolgen nicht einfacher geworden ist: Weder Konservative noch Christdemokraten waren Regierungsparteien, und der Gedanke eines einigen Europas hat – je mehr er verwirklicht werden konnte – an Strahlkraft verloren, jedenfalls im Vergleich zu den Aufbaujahren vergangener Jahre. Die „Verinigten Staaten von Europa“, die Winston Churchill in seiner Züricher Rede 1946 gefordert hatte, von denen sich Harold Macmillan beim ersten EWG-Beitrittsgesuch 1961 bereits förmlich distanzierte, sind als Zielvorstellung längst auch aus den deutschen Parteiprogrammen gestrichen worden. Damit stehen auch die bilateralen Beziehungen vor allem zwischen großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in einem veränderten, eher wichtigeren Kontext.

Heute, beinahe fünfzig Jahre nach den Römischen Verträgen und mehr als dreißig Jahre nach dem britischen Beitritt zur Europäischen Union, sind wir politisch weiter als damals vermutet und dennoch weiter zurück als für die Zukunft notwendig. Die EU ist größer denn je, aber nicht unbedingt stärker. Ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist so unbefriedigend wie ihre institutionelle Verfassung umstritten ist. Seit der Europawahl 2004 und der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages für Europa durch die Staats- und Regierungschefs kommt den deutsch-britischen Beziehungen erneut eine besondere Bedeutung zu. Nach wie vor gilt, was Helmut Kohl in seinem Grußwort zum 10. Cadenabbia-Treffen formulierte:

„Solange Übereinstimmung in den vitalen Fragen unserer gemeinsamen Sicherheit und unserer gemeinsamen Verantwortung für Frieden, Freiheit und Wohlstand in Europa und weltweit bestehen, sind unterschiedliche Akzente und Positionen in so mancher Einzelfrage kein Grund zu jenen düsteren Prognosen im Blick auf die Zukunft der europäischen Integration, die heute wieder in Mode zu kommen scheint“.

Cadenabbia ist keine Mode, eher ein Kult. Wenn Vittorio, den Deutsche wie Briten inzwischen für einen Landsmann halten, als einziger Italiener in der Runde in seiner unvergleichlich charmannten Art als Impresario und Conferencier auftritt, Peter Bottemley zur Flöte greift und den grandiosen Park der Villa Collina mit seinen Melodien verzaubert, Robert Jackson, von seiner Frau am

Flügel begleitet, romantische Lieder deutscher Komponisten vorträgt, Schatzkanzler Kenneth Clark den geschulten Blick in die Welt und von dort zurück zum United Kingdom richtet, amtierende Verteidigungsminister wie Volker Rühle sich sicher fühlen wie in Abrahams Schoß und ihren Begleitschutz hinter sich lassen, Elmar Brok die historische Bedeutung des europäischen Einigungsprozesses beschwört, britische Kollegen (deren Namen mir im Augenblick selbstverständlich alle entfallen sind) die europäische Borniertheit der eigenen Regierung beklagen, wenn Deutsche und Briten am Ende außerhalb des Konferenzsaales sich begeistert in den Armen liegen und ihre Vorstellung von „modern conservatism“ für den eigentlichen Kern des neuen Europa halten: dann hat wieder einmal Cadenabbia stattgefunden. Ein Mythos. Forever.

Teil II: Parlamentarier diskutieren

Innenpolitische und internationale
Herausforderungen für Großbritannien
und Deutschland

Sektion II.1. Innenpolitische Herausforderungen

Kapitel 3

David Curry

Devolution im Vereinigten Königreich

Großbritannien ist heute zu einem quasi-föderalen Staat geworden. Seit die Labour-Regierung 1997 an die Macht kam, setzte sie in Schottland, Wales und Nordirland Regionalparlamente und in London eine Verwaltung unter Leitung eines direkt gewählten Bürgermeisters ein. Als Teil der in Gang gesetzten Verfassungsreform verbleiben nun lediglich 92 Lords mit erbter Mitgliedschaft („hereditary peers“) im Oberhaus (House of Lords). Der Reformverlauf verzögert sich derzeit durch den Konflikt zwischen den Befürwortern einer direkt gewählten und denen einer ausschließlich mit ernannten Kandidaten besetzten zweiten Kammer (und enthusiastischen Vertretern aller denkbaren Kompromisslösungen).

Parallel zur formalen Devolution verläuft ein Prozess der administrativen Regionalisierung. Die neun englischen „Government Offices for the Regions“ (Verwaltungszentren der Regionen) bilden den krönenden Abschluss dieses Gebildes – die letzte konservative Regierung schuf sie, um die verschiedenen Abteilungen der Ministerien nach dem Prinzip „alles unter einem Dach“ zusammenzuführen. Jede Region verfügt über eine regionale Entwicklungsagentur und regionale Gremien, die mit Dingen wie Raumplanung, Müllabfuhr, Verkehr, Schulen und Weiterbildung strategisch und beratend befasst sind. Feuerwehr und Rettungsdienste stehen ebenfalls auf der Liste der Organe, die einer strategischen Regionalaufsicht unterstellt wurden; in allen Fällen verbleibt die letzte Entscheidung jedoch bei der Regierung. Allerdings wehren sich sowohl die Lokal- und Kommunalverwaltungen, aus denen einige dieser strategischen Befugnisse abgezogen werden sollen, wie auch Anwohner und örtliche Initiativen gegen diese „schleichende Regionalisierung“; besonderen Anstoß nehmen sie an der Rolle der nicht gewählten „Quangos“ (halbstaatliche Einrichtungen).

Die Devolution in Großbritannien ist asymmetrisch. Es gibt kein allgemein gültiges Modell. Das schottische Parlament und die walisische Versammlung haben lediglich eines gemeinsam: Sie bestehen aus einer einzigen, über eine personalisierte Verhältniswahl mit geschlossenen Listen („Additional Member System“) ge-

wählten Kammer. Westminster behält sich im Falle Schottlands gewisse „Reservebefugnisse“ bei allen nationalen Angelegenheiten und im Falle von Wales jegliche Gesetzgebungskompetenz vor.

Die Parlamentsversammlungen haben das politische Gesicht des Vereinigten Königreichs verändert. Die nordirische Versammlung wurde mit Bedacht so eingerichtet, dass sich die wichtigsten politischen Strömungen – Unionisten, Nationalisten und Sozialdemokraten – in der Exekutive auf eine Machtteilung einlassen müssen. Schottland wurde seit der Einrichtung des Parlaments von einer Koalition aus Labour und Liberal Party regiert, Wales von einer Koalition oder einer Labour-Minderheitsregierung.

Diese neuen politischen Fakten führten zwangsläufig zu Reibereien zwischen Westminster und den dezentralisierten Parlamenten. Die am häufigsten diskutierte politische Streitfrage betrifft die Rolle der Abgeordneten im Westminster-Parlament, die aus Teilen des Vereinigten Königreichs stammen, in denen Kompetenzen an Nationalversammlungen abgetreten wurden. So können beispielsweise schottische Abgeordnete in Westminster über politische Maßnahmen für England abstimmen, englische Abgeordnete jedoch nicht über entsprechende Maßnahmen in Schottland. Dieser Umstand ist als die „West-Lothian-Frage“ bekannt. Die Regierung senkte mittlerweile die Zahl der schottischen Wahlkreise für Westminster – eine Neuregelung, die seit der Parlamentswahl 2005 gilt. Die Conservative Party ist der Auffassung, dass es zwangsläufig zu einem konstitutionellen Problem führt, wenn eine politische Maßnahme, die England, nicht aber Schottland betrifft, gegen die Mehrheit der englischen Abgeordneten angenommen wird. Sie schlägt daher ein System vor, nach dem der *Speaker*, der Präsident des Unterhauses, bestimmt, welche Fragen im rein englischen Interesse liegen; bei diesen würden sich die schottischen Abgeordneten dann der Stimme enthalten. Allerdings stellt sich hier die Frage, wie ein „rein“ englisches Interesse zu definieren ist. Wenn zum Beispiel englische Universitäten „top-up fees“, also erhöhte Studiengebühren, erheben, ergibt sich dann aus dem daraus entstehenden Anstoßeffekt für schottische Universitäten, die dies nicht dürfen, ein legitimes Interesse der Schotten?

Als eines der Hauptargumente gegen die Abtretung weiterer Kompetenzen an die walisische Versammlung führen Labour-Abgeordnete, die walisische Sitze in Westminster vertreten, ins Feld,

damit werde die walisische Vertretung in London geschwächt. Diese Frage hat auch empfindliche Auswirkungen auf die Situation in Nordirland: Dort hat die britische Regierung, die weiterhin über den Friedensprozess wacht, die Macht, die dezentralisierte Exekutive aufzuheben und wieder direkt von London aus zu regieren – wie es derzeit der Fall ist.

Die Devolution hatte einige unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Die Conservative Party, die konsequent gegen die Devolution stimmte, erhielt bei der Unterhauswahl 1997 keinen einzigen schottischen oder walisischen Parlamentssitz. 2001 gewann sie in Schottland einen einzigen Sitz, 2005 deren zwei. Dank des Listenelements im Wahlsystem der dezentralisierten Versammlungen gelang ihr in beiden Landesteilen ein politischer Wiederaufstieg. Eben dieses System zwang die Labour Party, Koalitionen einzugehen oder eine Minderheitsregierung zu stellen. Vielleicht sind die dezentralisierten Verwaltungen Großbritanniens ja der Geburtsort einer kontinental-europäischen Politik!

Es gibt noch keine abschließende englische Antwort auf die Frage einer zukünftigen Devolution. Die Regierung plante ursprünglich Referenden in den drei nördlichen Regionen Englands. Seither beschloss sie, lediglich im Nordosten ein Referendum durchzuführen, da die Reaktion der Öffentlichkeit zwischen Apathie und offener Feindseligkeit schwankte und auch immer mehr Gegenwehr von Labour-Abgeordneten kam. Die Liberal Democrats würden sogar noch sehr viel stärkere, direkt gewählte Regionalverwaltungen schaffen, obwohl einige Regionen entweder einen sehr heterogenen Wirtschaftscharakter haben (zum Beispiel der Südwesten) oder es ihnen an einer echten gemeinsamen Identität fehlt (zum Beispiel der Südosten). Das Tory-Prinzip „englische Stimmen für englische Angelegenheiten“ dürfte in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Zuspitzen wird sich dieses Problem in dem Augenblick, da eine Regierung in London nur dank der Stimmen der Abgeordneten aus Schottland die Oberhand behalten kann (da die walisische Versammlung keine Gesetzgebungskompetenzen hat, stellt sich diese Frage in Bezug auf Wales nicht). Und selbst dann gilt dies ausschließlich für Themen, die mit der Devolution in Zusammenhang stehen; vielleicht lassen sich für diese ja auch durch parlamentarische „Abmachungen“ treffen, die langfristig zur ungeschriebenen Regel werden.

Natürlich streben die politischen Bemühungen in verschiedene Richtungen. Schottland hat seit jeher sein eigenes Rechtssystem

und eine eigenständige Bildungspolitik. Inzwischen weicht auch die Gesundheitspolitik von der Englands ab, dazu wird die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU in den einzelnen Teilen des Vereinigten Königreichs unterschiedlich umgesetzt. Die Kontrolle über die Anwendung politischer Maßnahmen bewirkt auch ohne Gesetzgebungskompetenz, dass die Labour-Exekutive in Wales sich von ihrer Schwesterpartei in Westminster abgrenzt.

Es wird immer öfter von den „Nationen“ des Vereinigten Königreichs gesprochen. Die Engländer identifizieren sich zwar offenbar nicht über politische Begriffe – die Forderung nach einem englischen Parlament stammt bisher ausschließlich von politischen Randgruppen –, aber im Sport wird diese Identifizierung zunehmend stärker. Sie war bei der Fußball-Weltmeisterschaft in Japan ebenso zu beobachten wie beim Rugby World Cup in Australien und zuletzt bei der Fußball-Europameisterschaft – überall ersetzte das englische Georgskreuz unerbittlich den Union Jack. „God Save the Queen“ ist inzwischen zu einer englischen (und je nach politischer Einstellung) nordirischen Hymne geworden, während „Flower of Scotland“ und, sicher mit größerer Inbrunst gesungen, „Land of our Fathers“ in Edinburgh beziehungsweise in Cardiff dominieren.

Selbst der überzeugteste Nationalist wird wohl nicht behaupten wollen, dass die Devolution das loyale Herz in der schottischen oder walisischen Brust höher schlagen ließe. Die Kosteneskala­tion beim immer schottischen Parlamentsgebäude von 40 auf 440 Millionen Pfund (etwa 58 bzw. 640 Millionen Euro) ist wohl die bekannteste Tatsache über die Devolution im Norden des Landes, und auch die walisische Versammlung, die ihre Existenz einem mit einer hauchdünnen Mehrheit ausgegangenen Referendum verdankt (und ironischerweise an einem Ort steht, der sich mit großer Mehrheit dagegen aussprach!), konnte bisher nur wenig Achtung und Zuneigung für sich verbuchen. Dem Zeitgeist entspricht eine eher skeptische Haltung gegenüber der Politik und eine geradezu zynische Einstellung gegenüber Politikern. Keine Partei würde sich darauf festlegen, die Devolution rückgängig zu machen, aber es gibt bisher auch keinerlei Hinweise darauf, dass die Devolution eine Trendwende bei der sinkenden Wahlbeteiligung und dem fehlenden politischen Engagement einleiten könnte.

Dennoch zeigt die Tatsache, dass sich das Rad der Devolution nicht mehr zurückdrehen lässt, wie weit wir es gebracht haben

seit der erste Versuch, in Schottland ein Parlament einzurichten, in Anbetracht der Gleichgültigkeit der Wähler ohne viele Tränen versandete.

In diesem Kapitel geht es um die Devolution in Großbritannien. Nordirland wird nicht behandelt, zum einen, weil die reine Komplexität des Hintergrunds den Rahmen sprengen und für ein eigenes Buch ausreichen würde, zum anderen aber auch, weil der Versuch, in Nordirland eine auf Machtteilung angelegte Exekutive zu errichten, im langen Kontinuum der britisch-irischen Politik zu sehen ist, die bis Gladstone und noch weiter zurückreicht. Die Situation dort stellt sich anders dar und ist losgelöst von der Devolution in den drei Ländern Großbritanniens selbst zu sehen.

Schottland: eine Art Unabhängigkeit

Zu Beginn dieses Kapitels beschrieb ich Großbritannien als „quasi-föderalen Staat.“ Es ist wichtig zu verstehen, was dieser Begriff bedeutet. Großbritannien will keine föderale Struktur im deutschen Sinne schaffen. Die deutschen Regionalverwaltungen und Landesparlamente genießen eine autonome Verfassungslegitimität. Die dezentralisierten Parlamente in Großbritannien haben diese nicht. Das 1997 veröffentlichte Weißbuch der Regierung stellte zu deren Plänen für ein schottisches Parlament Folgendes fest: „Das Parlament des Vereinigten Königreichs ist und bleibt in allen Angelegenheiten der Souverän: Westminster beschließt aber – im Sinne der Entschlossenheit dieser Regierung, die britische Verfassung zu modernisieren –, diese Souveränität dahingehend auszuüben, dass Gesetzgebungskompetenzen an das schottische Parlament abgetreten werden, ohne dadurch in irgendeiner Form die eigenen Befugnisse zu mindern.“

Hier geht es um eine ganz entscheidende Verfassungsdoktrin. Westminster stattet die dezentralisierten Versammlungen mit Befugnissen aus; sie üben diese von Westminster Gnaden aus, und Westminster kann diese Befugnisse jederzeit zurücknehmen, falls es dies wünscht. In der Praxis ist die Devolution jedoch unter normalen Umständen unumkehrbar – daher die Bezeichnung „quasi-föderal“.

Schottland und England hatten einen gemeinsamen Herrscher, seit James VI. von Schottland 1603 nach dem Tod Elizabeths I. auf den englischen Thron folgte. Elizabeth hatte die Hinrichtung seiner Mutter, Maria Stuart (Mary Queen of Scots), angeordnet;

vielleicht war es ja die Rache der Schotten, England die wohl unfähigste Dynastie zu liefern, die je das Land regierte – die Stuarts.

Der „Act of Union“ von 1707 brachte (vielleicht sollte man besser von „kaufen“ sprechen) ein gemeinsames Parlament. Von da an stellte Schottland bis zum Ende des 20. Jahrhunderts neun der einundfünfzig Premierminister des Vereinigten Königreichs sowie eine überproportional hohe Anzahl der Soldaten und Kolonisten, die jenes berühmte Empire mit aufbauten, in dem die Sonne niemals unterging; Schottland brachte zudem eine große Zahl an Ingenieuren und Wissenschaftlern hervor, ohne die die industrielle Revolution nicht stattgefunden hätte.

Die Devolution hat einen langen Stammbaum. In den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg bemühten sich die Regierungen der damaligen Liberal Party, eine Rebellion in Irland zu unterdrücken (und die festgefahrene Situation in Westminster zu überwinden), indem sie Irland die Selbstverwaltung („Home Rule“) zusagten; dies führte zum unionistisch-protestantischen Aufstand in Ulster. Der Osteraufstand in Dublin 1916 lieferte den irischen Nationalisten, was sie an Helden und Mythen benötigten. Die Unabhängigkeit der südlichen (katholischen) Counties (Bezirke) Irlands erfolgte Anfang der 1920er Jahre und war der Auslöser für einen blutigen Bürgerkrieg.

Man vergisst oft, dass ein Gesetz für die Selbstverwaltung Schottlands („Scottish Home Rule Bill“) bereits die zweite Lesung passiert hatte, als der Krieg dazwischenkam. Einer der Sponsoren des Gesetzes war der liberale Abgeordnete für Dundee – Winston Churchill. Zu dieser Zeit erhielten die „weißen“ Besitzungen des Empire – Kanada, Australien, Neuseeland und Südafrika – für ihre innenpolitischen Angelegenheiten die Selbstverwaltung und durch ihren neuen Status als Dominion auch das Recht, bei Fragen der Reichspolitik zumindest konsultiert zu werden. Das Konzept der Devolution passte dem Vereinigten Königreich eigentlich recht gut, mit Ausnahme der von Gewalt geprägten politischen und sozialen Umstände in Irland. Eine Art administrativer Devolution für Schottland entstand bereits 1885 mit dem von einem Minister im Kabinettsrang geleiteten Ministerium „Scottish Office“, das als Ministerium der britischen Regierung eingerichtet wurde und für Schottland Aufgaben in vielen Bereichen übernahm, die in England und Wales von Whitehall-Ministerien geregelt wurden, zum Beispiel Gesundheit, Bildung, Rechtswesen, Landwirtschaft und Fischerei.

Das Thema der Devolution wurde in den 1970er Jahren wieder aktuell, als die Scottish National Party den traditionell großen Einfluss von Labour in Schottland zu gefährden drohte. Die Labour-Regierung von James Callaghan veranstaltete – in ihrer Endphase 1979 – ein Referendum über die Einrichtung einer schottischen Versammlung. Gegnern des Projekts war es gelungen, in das Gesetz eine Klausel einzufügen, nach der die Ja-Stimmen nur dann gültig sein sollten, wenn sie mindestens 40 Prozent der schottischen Wähler vertraten. Die Ja-Stimmen entsprachen schließlich nur einem Anteil von 33 Prozent, und der Schwung der Devolutionsbemühungen war erst einmal dahin. Margaret Thatcher war nach ihrem Amtsantritt 1979 an Devolution nicht im Geringsten interessiert, und die Wirtschaftsreformen der konservativen Regierung und ihre Weigerung, nicht mehr wettbewerbsfähige Industriezweige zu retten, ließen die Wähler in Scharen davonlaufen – mit dem Ergebnis, dass 1979 in Wales und Schottland ausnahmslos alle Tory-Sitze verloren gingen.

1989 kamen Labour und die Liberal Democrats mit Vertretern der schottischen Zivilgesellschaft – in vorderster Linie Kirchenvertretern – anlässlich der „Scottish Constitutional Convention“ zusammen, um einen Plan für ein direkt gewähltes schottisches Parlament mit weitgehender Gesetzgebungskompetenz auszuarbeiten. Die Scottish National Party unterstützte schließlich die weit reichenden Vorschläge, die sie als Schritt auf ihrem Weg in die völlige Unabhängigkeit sah. Die 1995 veröffentlichten Vorschläge des Verfassungskonvents bildeten die Grundlage für das von der damals neu ins Amt gekommenen Labour-Regierung 1997 veröffentlichte Weißbuch.

Ein Referendum fand am 11. September 1997 statt, auf den Tag 700 Jahre nach dem Sieg von William Wallace über die Engländer in der Schlacht von Stirling – einer der seltenen schottischen Triumphe in der langen Geschichte des britisch-schottischen Konflikts. Das Referendum enthielt zwei Fragen: „Sollte es ein schottisches Parlament geben?“ und „Sollte das Parlament die Befugnis haben, die Steuern zu variieren?“ Bei einer Wahlbeteiligung von knapp über 60 Prozent stimmten 74,3 Prozent für das Parlament und 63,5 Prozent dafür, es dem Parlament zu gestatten, den Einkommensteuersatz um bis zu drei Prozent zu erhöhen oder zu senken.

Nach Annahme der erforderlichen Gesetzgebung in Westminster traten die schottische Exekutive und das Parlament am 1. Juli

1999 zusammen, dem Tag, an dem die Befugnisse für die nun dezentralisierten Angelegenheiten, die bisher vom Ministerium für Schottland und anderen zuständigen Ministerien geregelt worden waren, an Edinburgh übergingen.

Westminster behielt sich bestimmte „Reserve“-Befugnisse vor; die wichtigsten sind Verfassungsfragen, Außenpolitik, Verteidigung, die EU-Funktionen Großbritanniens, Wirtschafts- und Steuerpolitik, Außenhandel, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Energie, Immigration und Staatsbürgerschaft, die meisten Verkehrsangelegenheiten sowie Funk und Fernsehen. Abgetreten wurden die Befugnisse in den Bereichen Gesundheitswesen, Aus- und Weiterbildung, kommunale Angelegenheiten, Soziales, Wohnungswesen, Raumplanung, wirtschaftliche Entwicklung und Finanzhilfen für die Industrie, Verkehrswesen, Rechts- und innere Angelegenheiten, Polizei und Feuerwehr, Umwelt, Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, Sport und Kunst. Ein „Memorandum of Understanding“ bestätigt die legislative Autorität von Westminster in allen Bereichen, ob abgetreten oder nicht, akzeptiert aber, dass Westminster im Regelfall nur mit der Zustimmung der dezentralisierten Parlamente eingreifen würde.

Nun lassen sich Politikbereiche nicht immer klinisch sauber trennen. Die Minister in London befragen ihre Ansprechpartner in den dezentralisierten Verwaltungen zu Themen, bei denen ein gemeinsames Auftreten sinnvoll ist – zum Beispiel zur Position des Vereinigten Königreichs in europäischen Fragen. Einzelne Ministerien haben mit den dezentralisierten Verwaltungen im Rahmen des übergreifenden „Memorandum of Understanding“ „Konkordate“ ausgehandelt. Neben dem formellen entsteht so ein nicht gesetzlich festgelegter Rahmen der praktischen Koexistenz. Ergänzend gibt es ein formales Netzwerk für gemeinsame Gespräche unter Leitung eines gemeinsamen ministeriellen Ausschusses.

Die dezentralisierten Verwaltungen finanzieren sich weitgehend aus Pauschalzuweisungen („block grant“) der britischen Regierung. Im Falle Schottlands steigt die Höhe dieser Zuweisungen gemäß der 1978 entwickelten und nach ihrem Verfasser benannten Barnett-Formel an. Ausgehend von den Bevölkerungszahlen rechnet sie einen proportionalen Anteil der Zu- (oder Abnahme) vergleichbarer englischer Ausgabenprogramme auf Schottland um. Dies wirkt sich in der Praxis so aus, dass Schottland einen höheren Pro-Kopf-Anteil an öffentlichen Geldern erhält als England – was zu ständigen Klagen in England führt;

bisher wagte sich aber noch keine nationale politische Partei an dieses Thema heran, aus Furcht, schottische Wähler zu verlieren.

Das schottische Parlament hat 129 Abgeordnete (MSPs); 73 von ihnen vertreten Einerwahlkreise und werden durch das First-past-the-post-System gewählt; diese Wahlkreise entsprechen (mit zwei Ausnahmen) genau den Wahlkreisen des Westminster-Parlaments; die restlichen 56 Mandate werden über die Regionalisten der Parteien vergeben. Bei der britischen Parlamentswahl 2005 wurde, um die Folgen der Devolution zu berücksichtigen, die Zahl der schottischen Westminster-Abgeordneten verringert.

Die Wahlen finden in einem gleich bleibenden Vier-Jahres-Rhythmus statt. Das Parlament hat, anders als Westminster einen vierjährigen Sitzungszyklus. Es verfügt über eine Ministerialregierung mit elf Mitgliedern unter einem „First Minister“; im Unterschied zu Westminster haben die Ausschüsse gleichzeitig eine Überwachungs- und eine Gesetzgebungsfunktion, da sie ihre eigenen Gesetze ausarbeiten und einbringen können.

Die Wahlergebnisse zeigen, wie sehr sich Edinburgh auf Grund des Wahlsystems von Westminster unterscheidet. Der in Einerwahlkreisen gewählte Teil des Parlaments ist fest in der Hand von Labour. 1999 gewann Labour 53 der 73 Sitze, was dann noch aus den Regionalisten auf 56 aufgestockt wurde. Die schottischen Nationalisten kamen auf den zweiten Platz; bei ihnen kamen allerdings 28 der 35 Abgeordneten über die Liste ins Parlament. Die Liberal Democrats, die in den westlichen und nördlichen Landesteilen traditionell gut abschneiden, kamen auf zwölf Wahlkreis- und fünf Listenplätze. Die Conservative Party gewann in den Wahlkreisen keinen einzigen Sitz; sie verdankt ihre Gesamtstärke von 18 Sitzen der Liste. Da keine Partei allein regieren konnte, ging Labour eine Koalition mit den Liberal Democrats ein, die sich, obwohl sie nicht immer harmonisch verläuft, als dauerhaft erwies. Die Conservative Party und die Scottish Nationalists – die üblicherweise nicht eben Seite an Seite stehen – hingegen schlossen sich informell zur Zusammenarbeit in der Opposition zusammen.

Die zweite Wahl fand im Mai 2003 statt. Labour erreichte 35 Prozent der Wahlkreisstimmen (46 Sitze) und 29 Prozent der Zweitstimmenliste (vier weitere Plätze). Die Conservative Party gewann ihre ersten drei Wahlkreissitze, es blieb aber bei insgesamt 18 Sitzen; die Liberal Democrats gewannen einen Wahlkreis hinzu, ver-

loren jedoch einen Listenplatz, so dass ihre Zahl ebenfalls unverändert blieb. Die Scottish Nationalists erlebten einen schwarzen Tag; sie landeten bei nur 27 Abgeordneten, da die niedrige Wahlbeteiligung sich auf ihren Listenanteil auswirkte. Die Scottish Socialist Party, die mit dem Anspruch antrat, die sozialistische Tradition Schottlands gegen die breite, von Labour vertretene Sozialdemokratie zu verteidigen, gewann sechs Abgeordnetensitze über die Liste, die Grünen sieben.

Die Politik Schottlands unterscheidet sich immer stärker von der in England. Im ersten Parlament gab es zwei Maßnahmen in der schottischen Politik, die sich grundsätzlich von der Englands unterschieden: die Abschaffung der Studiengebühren an Universitäten (es wird somit auch keine „top-up fees“ geben) und die kostenlose Altenpflege. Im jetzigen Parlament stimmte die Exekutive prinzipiell der Einführung des Verhältniswahlsystems bei Kommunalwahlen zu (durch die übertragbare Einzelstimme in Wahlkreisen mit mehreren Abgeordneten). In den schottischen Schulen gab es nie vorgeschriebene Tests nach englischem Muster. Die einzelbetrieblichen Zahlungen der EU an Landwirtschaftsbetriebe im Rahmen der GAP-Reform werden in Schottland anders gehandhabt als in England. Schottland wird keine „foundation hospitals“ (Elitekrankenhäuser mit größerer Autonomie) nach englischem Modell einrichten: Die schottische Exekutive zeigt ganz im Gegenteil wenig Neigung, der von Labour – unter dem Banner der verbesserten Wahlfreiheit für den Verbraucher – betriebenen verstärkten Einführung von Marktmechanismen bei staatlichen Leistungen zu folgen.

Der Wunsch nach verstärkter schottischer Autonomie ist seit langer Zeit im starken nationalen Identitätsgefühl verwurzelt. Jüngerer Ursprungs ist die Furcht der Labour Party, die ihre traditionelle Hegemonie im Norden des Landes durch die schottischen Nationalisten bedroht sah. Die Nationalisten vertreten nach wie vor den Standpunkt, dass eine volle Unabhängigkeit ähnliche Vorteile mit sich bringen könnte, wie Irland sie innerhalb der EU und auf Grund seines Wirtschaftsstatus als „keltischer Tiger“ genießt. Die Partei scheint jedoch zumindest im Augenblick an Schwung verloren zu haben und tut sich offenbar schwer, den Übergang von der Protestpartei zur Rolle der parlamentarischen Opposition zu finden. Die Liberal Democrats sitzen zum ersten Mal seit weit über einem halben Jahrhundert wieder in einer Regierung; allerdings bringt ihnen das Verhältniswahlsystem weniger als erwartet, was einer gewissen Ironie nicht entbehrt, da sie

dieses seit jeher befürworten. In den Einzelwahlkreisen stimmten die liberalen Anhänger durchaus für die Partei, nicht aber auf den Regionallisten. Die Grünen kandidierten in den Wahlkreisen gar nicht erst, sondern forderten im Wahlkampf ihre Wähler konsequent auf, ihnen ihre Zweitstimme zu geben.

Nicht dass Labour besonderen Anlass zur Freude hätte. Das Verhältniswahlrecht ermöglichte es nationalistischen und sozialistischen schottischen MSPs, in von Labour kontrollierte Wahlkreise einzudringen und dort eine Art Guerillakrieg gegen die Labour-Hochburgen zu führen. Da Labour zu einer Koalitionsregierung gezwungen ist, strebt die Partei danach, sich von der Regierung in London abzugrenzen.

In absoluten Zahlen zieht die Conservative Party – die erbitterteste Gegnerin des Verhältniswahlrechts – den größten Nutzen aus diesem Wahlrecht. Es erweckte die Partei zum Leben nach dem Tod. 1997 wurden die Konservativen vernichtend geschlagen; inzwischen haben sie sich als Scottish Conservative Party neu erfunden und fühlen sich wohl in ihrer Rolle als Opposition. Bei der Wahl zum Westminster-Parlament 2001 gewannen sie in Schottland einen Sitz, in 2005 zwei Sitze – nicht eben ein Triumph, aber doch ein Neubeginn.

Wie wird es weitergehen? Mittelfristig besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit, das Listensystem wieder abzuschaffen. Es ist bei den Labour-Abgeordneten im schottischen Parlament in Edinburgh ebenso unbeliebt wie bei den schottischen Labour-Abgeordneten in Westminster, da es Protestparteien die Gelegenheit zu politischen Beutezügen bietet. Die übertragbare Einzelstimme in Wahlkreisen mit mehreren Abgeordneten würde das Verhältniswahlrecht im Rahmen des Mehrheitswahlsystems bewahren.

Wales: modifizierte Abhängigkeit

Bei der Einrichtung des schottischen Parlaments konnte man zu Recht argumentieren, dass Schottland schlicht eine politische Nationalität für sich in Anspruch nahm, die nie ganz verschwunden war. Für Wales gilt das in dieser Form nicht. Die walisische Versammlung stolperte ins Leben und kämpft seither mit der Gleichgültigkeit der Öffentlichkeit und einiger Skepsis gegenüber ihren Aktivitäten. Dafür gibt es vor allem drei Gründe: ihre Entstehung war nicht unanfechtbar; es mangelt ihr an Befugnissen; und die etablierte walisische Politik in Form der walisischen

Abgeordneten in Westminster steht ihr mit unnachgiebiger Feindseligkeit gegenüber.

Wales wird seit dem Ende des dreizehnten Jahrhunderts von London aus regiert. Damals unterwarf König Edward I. ein Land, das durch normannische und angevinische Könige bereits halb erobert war. Im Statut von Rhuddlan wurde die Eroberung besiegelt und im Fürstentum in allen Bereichen außer dem Landrecht das englische Rechtssystem eingeführt. Die großartige Kette der Plantagenet-Burgen – Beaumaris, Caernarfon, Conway, Harlech – bildete einen Ring aus Stein, um das eroberte Fürstentum zu unterdrücken. Englische Siedler, angelockt durch Landschenkungen und die Tatsache, dass hier ihre eigene Rechtsprechung galt, brachten die Autorität der englischen Kirche mit. Edward sorgte dafür, dass sein Sohn in Caernarfon geboren wurde; der künftige König Edward II. wurde 1301 so zum ersten Prince of Wales.

Mit dem „Act of Union“ von 1536 und einem weiteren Gesetz im Jahr 1542 wurde Wales unter Heinrich VIII. formal in die Union eingegliedert. Unter anderem wurde es verboten, in Dingen der Landesverwaltung die walisische Sprache zu benutzen. 1746 wurde in einem Parlamentsgesetz beschlossen, dass alle vom Parlament verabschiedeten und sich auf England beziehenden Gesetze automatisch auch für Wales gelten sollten. Dieses Gesetz hatte bis 1967 Gültigkeit.

Die Regierung Callaghan veranstaltete wie auch in Schottland ein Referendum über ein eigenes Parlament für Wales. Das Land stimmte mit 956330 zu 243048 Stimmen dagegen.

Während der Thatcher-Jahre erlebte die Industrie einen grundlegenden Wandel und Wales das Absterben der walisischen Kohle- und Stahlgebiete. Nur die Plaid Cymru, die walisische Nationalpartei, bot der Labour Party, die in Wales fast ein Monopol besaß, die Stirn. Es wurde zwar eine Kampagne für eine walisische Versammlung gestartet, aber die walisische Labour Party wollte damit nicht in Verbindung gebracht werden; sie setzte vielmehr einen eigenen Ausschuss ein, um geeignete politische Maßnahmen zu überprüfen. Die Regierung legte im Juli 1997 ihren Plan für die walisische Devolution vor und hielt das Referendum in Wales am 18. September 1997 ab, eine Woche nach dem Referendum in Schottland.

Die Wahlbeteiligung lag bei nur 50 Prozent; 559.419 stimmten für und 552.698 gegen eine Versammlung – eine Mehrheit von

0,6 Prozent. Die darauf folgende Gesetzgebung schuf eine Versammlung mit 60 Sitzen, von denen zwei Drittel in Wahlkreisen und zwanzig über Regionallisten gewählt werden. Bei der Wahl 1999 gewann Labour 28 Sitze, bis auf einen alle in Wahlkreisen; Plaid Cymru holte siebzehn Sitze, neun davon in Wahlkreisen, die Conservative Party gewann neun, acht davon Listensitze; die Liberal Democrats kamen auf sechs Sitze. Weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten ging zur Wahl. Labour legte es auf eine Minderheitsregierung unter Führung eines Politikers an, der als Protégé Londons galt; er verlor ein Vertrauensvotum und trat zurück. In Wales gab es dann eine Koalition aus Labour und Liberal Democrats unter einem First Minister und weiteren acht Amtsträgern.

Die Wahlbeteiligung bei der zweiten Wahl 2003 betrug nur 38,2 Prozent. Labour gewann zwei Sitze hinzu und verfügt nun über genau die Hälfte der Sitze – alle in Einzelwahlkreisen errungen. Dem sinkenden Stern der Scottish National Party entsprach spiegelbildlich das Abrutschen der Plaid Cymru auf zwölf Sitze und ihr um neun Prozent gesunkener Stimmenanteil. Die Conservative Party legte etwas zu und hält nun elf Sitze. Labour bildete eine Einparteienregierung.

Im Vergleich zum schottischen Parlament ist die walisische Versammlung ein farbloses Gremium. Sie verfügt über begrenzte Gesetzgebungsbefugnisse und darf keine Primärgesetzgebung einbringen. Allein die Sekundärgesetzgebung wurde an die Versammlung abgegeben. Die Versammlung überträgt die Exekutivgewalt dem First Minister, der aus der Versammlung ein „Kabinett“ ernennt, dessen Mitglieder in den Fachausschüssen politische Maßnahmen erarbeiten und eine Kontrollfunktion ausüben. Die Rolle von Exekutive und Parlament war also von Anfang an viel verschwommener als in Schottland; immerhin bemüht man sich durch eine Trennung der legislativen und exekutiven Funktionen und eine Stärkung der Kontrollbefugnisse der einfachen Parlamentarier um eine klarere Identität als „Welsh Assembly Government“. Der First Minister und die Mitglieder des Kabinetts dürfen auch ein Ministeramt in der britischen Regierung innehaben.

Auch die für die Schaffung der Versammlung erforderliche Gesetzgebung weist deutliche Unterschiede zur Situation in Schottland auf. Die Gesetzgebung in Schottland enthielt eine Liste der Rechte, die London vorgehalten blieben; das walisische Gesetz

enthält hingegen eine Liste der an Wales abgetretenen Zuständigkeiten: Land- und Fischereiwirtschaft; Kultur; wirtschaftliche Entwicklung; Aus- und Weiterbildung; Umwelt; Gesundheit; Straßenbau; Wohnungswesen; Industrie; Kommunalverwaltung; Sozialdienste; Sport und Tourismus; Stadt- und Raumplanung; Verkehr; Wasser; und die walisische Sprache. Die Versammlung übt ihre Kompetenz aus, indem sie Rechtsvorschriften zu den in Westminster erlassenen Gesetzen verabschiedet.

Das schottische Parlament kann demnach also Gesetze für Schottland verabschieden, während die walisische Versammlung lediglich befugt ist, die Gesetze aus Westminster auf Wales zu übertragen. Diese Feststellung soll die Rolle der Versammlung nicht abwerten, es bedeutet jedoch, dass die walisischen Regierungen sich eher über ihre Abgrenzung zur Politik der Labour-Regierung in London definieren als durch die Schaffung autonomer Programme. So weigert sich Wales zum Beispiel, neue Dienstleister im staatlichen Aufgabenbereich zuzulassen. Es schaffte die ganze in England vorgeschriebene Palette von Schultests ab und setzt die GAP-Reform der EU auf seine Weise um. Wie dem schottischen Parlament auch steht es der walisischen Versammlung fast völlig frei, wie sie über die Mittel verfügt, die ihr auf Grund der Dezentralisierung zufließen.

Im Juli 2002 setzte die walisische Versammlung eine Kommission unter der Leitung von Lord Richard of Ammanford (einem früheren britischen EU-Kommissar in Brüssel) mit dem Auftrag ein, die Machtbefugnisse der Versammlung und die Anzahl und das Wahlverfahren der Versammlungsmitglieder zu überprüfen. Sie legte im Frühjahr 2004 ihren Abschlussbericht vor und empfahl darin für Wales eine gesetzgebende Versammlung, die möglichst auch die Befugnis zur Änderung der Steuersätze haben sollte. Um die Aufgaben der Primärgesetzgebung erledigen zu können, sollte die Versammlung auf 80 Sitze erweitert werden und sich mit getrennter Legislative und Exekutive neu gründen. Die übertragbare Einzelstimmgebung soll an die Stelle des jetzigen Wahlsystems treten. Bis zur Umsetzung dieser Änderungen – voraussichtlich 2011 – sollen nach diesem Plan die delegierten Befugnisse ausgeweitet werden.

Der Bericht weist darauf hin, welche Schwierigkeiten die Abhängigkeit vom britischen Parlament in Fragen der Primärgesetzgebung mit sich bringt. Der Versammlung gelang es zwar, Westminster davon zu überzeugen, die für sie vordringlichsten

Primärgesetze zu verabschieden, aber dieser Prozess zog sich frustrierend lange hin. Sonderregelungen für Wales wurden in Whitehall als Komplikation empfunden.

Ein besonders drängendes Problem für Westminster war, dass die von der Exekutive der Versammlung eingeleiteten umfangreichen politischen Maßnahmen für Wales oftmals kaum geprüft wurden. Die britische Regierung brachte die Gesetzgebung in Westminster auf den Plan, doch war kaum zu erwarten, dass die Oppositionsparteien sich in der Zeit, die zur Prüfung verschiedener Teile des Gesetzes vorgesehen war, vorrangig mit walisischen Fragen befassen würden, vor allem, wenn sich der größte Teil auf England bezog. Da die Probleme des „wirklichen Lebens“ in der Liste der dezentralisierten Befugnisse eher selten vorkamen, hatte sich die Exekutive gegen die Begrenzung ihrer Befugnisse gewehrt; diejenigen, die der Regierung nahe standen, hatten inzwischen zwar verstanden, was die Versammlung tun konnte und was nicht, aber einer wirklichen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Volk stand dies nach wie vor im Weg.

Ein solcher Wandel ließe sich natürlich durch ein in Westminster verabschiedetes Parlamentsgesetz bewirken.

Die offizielle Reaktion der walisischen Regierung steht noch aus. Der Enthusiasmus hält sich aber in Grenzen. Die Versammlung steht vor der klassischen Frage: Huhn oder Ei? Einerseits kann sie, so ihre Befürworter, ohne erweiterte Machtbefugnisse keine echte politische Legitimität und Identität entwickeln. Für ihre Gegner wiederum verdient sie keine neuen Befugnisse, bevor sie bewiesen hat, dass sie im Stande ist, ihre gegenwärtige Rolle gut zu meistern und die Achtung der Öffentlichkeit zu gewinnen.

Die Conservative Party versteckt sich bisher vorsichtig hinter der Aussage, dass weit reichende Änderungen des Zuständigkeitsbereichs der Versammlung durch ein Referendum genehmigt werden müssten. Plaid Cymru und die Liberal Democrats reagierten auf die Vorschläge vorwiegend positiv. Scharfe Reaktionen kamen hingegen von den walisischen Abgeordneten in Westminster. Sie standen der Versammlung und ihren Aktivitäten ohnehin ablehnend gegenüber und sind nun mehrheitlich gegen eine Ausweitung der Befugnisse und der Anzahl der Abgeordneten, da die Folge fraglos eine Reduzierung der Zahl walisischer Abgeordneter in Westminster wäre (wie es auch in Schottland bei der nächsten Parlamentswahl der Fall sein wird). Der stark überrepräsentierte Flügel der walisischen (vorwiegend der Labour Party zu-

gehörigen) Abgeordneten in Westminster würde den Verlust der legislativen Rolle, die Westminster für Wales spielt, nicht überleben. Sich den Schlussfolgerungen der Richard-Kommission anzuschließen, wäre für jede Regierung in Westminster ein mutiger, vielleicht aber auch leichtfertiger Schritt. Das Ganze ist im Grunde ebenso unvorstellbar wie das sprichwörtliche hohe Gras beim Golfspiel.

Der englische Patient

Wie reagiert England auf die schottische und walisische Devolution? Durch die Devolution wurde die Regierung des Vereinigten Königreichs in vieler Hinsicht de facto zur Regierung Englands. Schottland und Wales gestand man politisch eine nationale Identität zu. Und England?

Natürlich sollte man kein Problem erfinden, wo keines ist. Die Engländer scheinen keinen Handlungsbedarf zu sehen. Sie fühlen sich in ihrer gegenwärtigen Rolle als große Mehrheit im Vereinigten Königreich durchaus sicher und zufrieden. Man könnte zwar ein englisches Parlament fordern, aber dieser Vorschlag bleibt winzigen Randgruppen vorbehalten und ließe sich überdies auf Grund des geografischen Übergewichts Englands innerhalb Großbritanniens nur äußerst schwierig in der Praxis umsetzen.

Die Regierung befürwortete daher zunächst direkt gewählte Versammlungen in den englischen Regionen. Die Liberal Democrats, seit jeher überzeugte Anhänger der Devolution, stimmten dieser Politik in der Hoffnung zu, dass die bescheidenen Bemühungen der Labour-Regierung in dieser Richtung langfristig einen Wandel bewirken könnten. Die Conservative Party war stets dagegen und spricht sich im Gegenzug dafür aus, regionale Aufgaben so weit wie möglich an die Lokalverwaltungen zurückzuverweisen und die regionalen Funktionen der Regierung zurückzuschrauben.

Das Weißbuch „Your Region Your Choice“ (Ihre Region – Sie entscheiden) lieferte die Grundlage für gewählte Regionalversammlungen. Vorgesehen waren demnach eher minimal ausgestattete Versammlungen mit 30 bis 35 Abgeordneten, die auf einer Regionalliste nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden und weit gehende Aufsichtsfunktionen in den Bereichen Planung, Entwicklung und Wohnungsbau, aber praktisch keinerlei Exekutivkompetenz haben. Auf das Argument, es handele sich hier um eine neue Verwaltungsebene, entgegnete der Premierminister,

dass, falls eine Region eine Versammlung wähle, damit die Zweistufenstruktur der lokalen Verwaltung abgeschafft und durch für alle Bereiche zuständige „unitary councils“ (Gebietskörperschaften) ersetzt werde.

Die Regierung lotete aus, ob der Öffentlichkeit der Sinn nach Regionalversammlungen steht, und beschloss dann auf der Grundlage einer doch eher oberflächlichen Reaktion, dass Referenden in den drei nördlichen Regionen stattfinden sollen – dem Nordosten, dem Nordwesten und Yorkshire & Humber. Es kam jedoch anders. Das erste Referendum für regionale Versammlung für den Nordosten scheiterte im November 2004. 77,9 Prozent der Wähler stimmten mit Nein. Die Wahlbeteiligung betrug nur 47,7 Prozent. Daraufhin wurden die anderen beiden Referenden abge sagt.

Das Herzstück der „No“-Kampagnen bestand darin, die Regionalversammlungen anzugreifen, weil sie eine neue Verwaltungsebene schaffen, nämlich in Gegenden, in denen es bereits eine einstufige Verwaltung gibt, was auf zwischen zwei Drittel und 90 Prozent der Bevölkerung in den drei Regionen zutrifft. Die Versammlungen würden sich mangels echter Befugnisse neue Kompetenzen suchen, vermutlich zu Lasten bestehender Lokalverwaltungen, während die gewählten Abgeordneten keine eindeutigen Wahlkreise, keine Identität und keine nachvollziehbare Rechenschaftspflicht hätten. Die Probleme einer Region wären in diesem Fall durchaus echt, die Versammlungen aber nicht in der Lage, darauf zu reagieren.

Die „offizielle Informationskampagne“ der Regierung baute vor allem auf dem Gedanken auf, dass lokal getroffene strategische Entscheidungen eine Politik fördern, die das Wirtschaftsgefälle zwischen den Regionen glättet und das Heer der „Quangos“ unter demokratische Kontrolle bringt. Die Regionen sollen ihr „Schicksal“ selbst in die Hand nehmen. Die Niederlage im November 2004 war besonders schmerzlich für den stellvertretenden Premierminister John Prescott – die eigentliche treibende Kraft hinter den Regionalisierung. Das Volk zeichnete sich insgesamt lediglich durch Apathie aus.

London: der Fall Ken Livingstone

Die Devolution in Schottland und Wales kann man als eine neue politische Richtung sehen; London aber ist ein Fall für sich. Londons politische Identität basiert auf der Gründung des London

City Council (LCC) im Jahre 1888 (ohne die „Corporation of the City of London“ – den als „Square Mile“ bekannten Finanzdistrikt) mit 137 Mitgliedern, die über die 117 Quadratmeilen der Stadt regierten. Seine Befugnisse waren begrenzt; so unterstanden ihm weder die Polizei noch die öffentlichen Versorgungsbetriebe. 1905 übernahm der LCC die Aufsicht über das Grundschulwesen; es gab aber weiterhin sechzehn für Dienstleistungen wie Polizei, Verkehr, Versorgungsbetriebe und Gesundheit zuständige Ad-hoc-Organen. 1899 kam es zur Gründung einer unteren Ebene von achtundzwanzig Boroughs (Stadtbezirke). 1939 lebten in Greater London 8,6 Millionen Menschen, zwanzig Prozent der britischen Bevölkerung.

Nach langen Debatten und der Arbeit einer gewichtigen Royal Commission folgte auf den London City Council (LCC) der Greater London Council (GLC), mit dem London bis hin zum natürlichen Grüngürtel um das erweiterte Stadtgebiet ausgedehnt wurde. Die Inner London Education Authority erhielt die Zuständigkeit für das Schulwesen, und die untere Verwaltungsebene wurde in dreiunddreißig Boroughs umstrukturiert.

1982 verlor die Conservative Party bei den Kommunalwahlen die Mehrheit im GLC. Just in diesem Augenblick betrat Ken Livingstone die Bühne und sicherte sich in einem internen Labour-Party-Coup die Führung der Mehrheitsfraktion. Er fuhr im GLC einen drastischen Kurs alternativer Politik – themenorientierte Aktivitäten, mit denen so unterschiedliche Dinge unterstützt wurden wie Hungerstreiks der IRA, Schwulen- und Lesbengruppen und streikende Bergarbeiter. An der Fassade des herrschaftlichen GLC-Gebäudes hingen Transparente mit Arbeitslosenzahlen, unmittelbar gegenüber dem Unterhaus auf der anderen Seite der Westminster-Brücke. Kurzum, er war darauf aus, die Regierung Thatcher zu verspotten. Die Zeit der „loony left“ (der verrückten Linken) im Stadtrat war angebrochen.

Margaret Thatcher war keineswegs gewillt, Spott wehrlos hinzunehmen. Sie entmachtete den gesamten Überbau der Londoner Stadtverwaltung und ersetzte sie durch 33 Londoner Boroughs mit übergreifenden Zuständigkeiten. Livingstone zog als Abgeordneter für Brent East ins Unterhaus um und praktizierte dort weiter seine alternative Politik, die seiner eigenen Partei mehr Kopfzerbrechen bereitete als der konservativen Regierung.

Die Labour Party trat ihre Regierungszeit mit dem Versprechen an, eine strategische Verwaltung für London einzurichten. Sie

ging aber mit größter Vorsicht vor – und ließ sich vor allem von nichts verlocken, was dem GLC irgendwie hätte ähneln können. Sie entschied sich für einen direkt gewählten Oberbürgermeister mit Zuständigkeiten in den Bereichen Verkehr, Wirtschaftsentwicklung und Polizei (die Übertragung dieser Befugnisse erforderte eine gewisse Zeit) und eine Greater London Authority mit fünfundzwanzig gewählten Mitgliedern.

Das 1999 per Gesetz eingeführte Wahlverfahren ist kompliziert. Jeder Wähler stimmt für einen ersten und einen zweiten Kandidaten für das Bürgermeisteramt; erhält kein Kandidat die absolute Mehrheit, werden die Zweitstimmen ausgewertet und den Kandidaten zugeschlagen, bis der Gesamtsieger feststeht. Die Boroughs sind nach dem relativen Mehrheitswahlsystem (dem „First-past-the-post-System“) in fünfzehn Einzelwahlkreise aufgeteilt. Sie wählen die Mitglieder der Versammlung und über eine Zweitstimme (wie in Schottland und Wales) zehn weitere Listenkandidaten, um die Gesamtzahl auf fünfundzwanzig zu bringen. Jeder Wähler hat also vier Stimmen.

Die Befugnisse der Versammlung beschränken sich im Wesentlichen darauf, den GLA-Haushalt zu kontrollieren, der sich aus der von den Boroughs eingenommenen lokalen Steuer („council tax“) speist.

Womit wir wieder bei Ken Livingstone wären. Livingstone brachte es fertig, seinen Namen fast zum Synonym für London zu machen – wozu massive Fehlentscheidungen der Labour Party nicht unerheblich beitrugen. Die Labour-Regierung war so entschlossen, Livingstone aus dem Bürgermeisteramt fern zu halten, dass sie einen eigenen Gegenkandidaten ins Rennen schickte. Daraufhin kandidierte Livingstone in den ersten Wahlen im Jahre 2000 als Unabhängiger und galoppierte im ersten Wahlgang mit 39 Prozent zum Sieg. Der Tory-Kandidat erhielt 27 Prozent der Stimmen, der glücklose Labour-Kandidat peinliche 13 Prozent. Nach Auszählung der Zweitstimmen kam Livingstone auf fast 58 Prozent; der Kandidat der Conservative Party kam auf 42 Prozent. Bezeichnenderweise lag die Wahlbeteiligung bei nur einem Drittel der Wahlberechtigten. Labour und die Conservative Party lagen mit jeweils neun Sitzen in der Greater London Authority Kopf an Kopf; es folgten die Liberal Democrats mit vier und die Grünen mit drei Sitzen.

Livingstone war letztlich für Labour ein ebenso wunder Punkt wie zuvor für Margaret Thatcher. Von seinen spektakulären Mei-

nungsunterschieden mit der Regierung in außen- und innenpolitischen Fragen einmal abgesehen (dazu gehörten der Irak, der Nahe Osten, die Gesundheits- und die Bildungspolitik) leistete er sich einen langen Krieg gegen Schatzkanzler Gordon Brown, der auf einer staatlichen und privaten Mischfinanzierung („public-privat-partnership“) für die Modernisierung des Londoner U-Bahn-Systems bestand – eine Schlacht, die Livingstone am Ende verlor. Seine aufsehenerregendste Maßnahme war die Einführung einer innerstädtischen Mautgebühr von fünf Pfund auf den Werktagsverkehr im Londoner Zentrum.

Vor allem auf Grund der Haushaltszuteilungen gestalteten sich die Beziehungen zu den Boroughs als recht schwierig. Livingstone erwähnte daher die Möglichkeit, die Boroughs zu fünf Superverwaltungen umzubauen – etwas, das gar nicht in seinem Zuständigkeitsbereich lag. Die laufenden Kosten und die Zahl der Stellen nahmen zu; das „Government Office for London“ spielt währenddessen auch weiterhin eine wichtige Rolle.

Es wird darüber diskutiert, ob die Befugnisse des Bürgermeisters ausreichen, und es ertönt der Ruf nach der Abtretung von Kompetenzen in Bereichen wie der Verwaltungsfinanzierung, Gesundheitswesen, höhere und weiterführende Bildung und Wohnungsbaufinanzierung. Livingstone ist der Auffassung, dass den anvisierten Regionalversammlungen eigentlich keine Kompetenzen zustehen dürften, die auch er nicht hat – zum Beispiel in den Bereichen Wohnungsbau, Mittelvergabe für Sport und Kunst und Erneuerung von Wohngebieten. Allerdings erscheint Labour die Vorstellung einer weiter gehenden Devolution offenbar nicht besonders reizvoll; die Partei lehnte den Vorschlag, dem Bürgermeister von London bei ihrer Gesetzgebung für die Einrichtung von Regionalversammlungen im Huckepackverfahren mehr Befugnisse einzuräumen, ausdrücklich ab.

Vor der Wahl in London im Jahre 2004 waren seltsame Dinge geschehen. Ken Livingstone war – die Lobeshymnen des Premierministers hielten sich immerhin in Grenzen – wieder in die Labour Party aufgenommen worden. Seine Wahlbroschüren musste man schon sehr genau durchlesen, um auf eine Erwähnung der Labour Party zu stoßen. Seine erbitterte Opposition zum Irakkrieg und sein nützlicher Vorschlag, die saudische Königsfamilie am nächsten Laternenpfahl aufzuknüpfen, erweckten eher den Eindruck, der Unabhängige eile der Labour Party zu Hilfe und nicht umgekehrt.

Letzten Endes gelang ihm die Rückkehr ins Amt des Bürgermeisters, wenn auch mit einer geschrumpften Mehrheit gegenüber dem Kandidaten der Conservative Party. Diese erhielt bei der Wahl zur Versammlung erneut neun Sitze; Labour rutschte ab auf sieben, die Liberal Democrats konnten ihren vier einen hinzufügen und kamen nun auf fünf, die Grünen verloren einen und hatten nur noch zwei Sitze. Die United Kingdom Independence Party gewann ebenfalls zwei Sitze, wobei die letzteren drei Parteien ihre Sitze der Liste verdankten. Livingstone sah sich auf Grund dieser Änderungen im Vergleich zu seiner ersten Amtszeit bei seiner Haushalts- und Entwicklungspolitik stärkerer Opposition ausgesetzt. Dies dürfte jedoch nicht zu einer Metamorphose Livingstones zu einem leuchtenden Vorbild für eine loyale Einstellung zur Labour Party ausreichen.

Fazit

Der Regionalismus ist im heutigen Großbritannien ein fester Bestandteil der sich entwickelnden Politik-Agenda. Die Frage ist nun, inwieweit dieser Regionalismus von einer Dezentralisierung begleitet wird. Bisher erklärte keine Partei offen, die von Labour geschaffenen neuen Strukturen abschaffen zu wollen; über der Zukunft der Regionalversammlungen, sollte es denn je zu ihrer Gründung kommen, hängt allerdings ein Fragezeichen. Grundlegende konstitutionelle Themen, insbesondere die künftige Rolle und Zusammensetzung des Oberhauses, bedürfen noch der Klärung. Großbritannien ist nach wie vor ein Zentralstaat, der durch Devolution etwas gemäßigt wurde. Es haben sich in der Politik zwar kaum tektonische Platten bewegt, schwache Beben gab es allerdings einige. Bisher weist nichts darauf hin, dass Tony Blair sein Wahlversprechen von 1997 einlösen wird, Großbritannien ohne Wenn und Aber auf Europa zu verpflichten; so ist es vorstellbar, dass die Änderungen in der Verwaltungsstruktur des Landes auf lange Sicht sein politisches Erbe sein werden.

Kapitel 4

Roland Koch

Deutscher Föderalismus und British Devolution: zwei Seiten einer europäischen Debatte

Föderalismus hat innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union einen unterschiedlichen Klang. Insbesondere trifft dies für Großbritannien und Deutschland zu. „Federalism“ ist auf der Insel oft ein Synonym für Brüsseler Neigungen zum Zentralismus, und europäischen Superstaat. In der deutschen politischen Diskussion ist Föderalismus hingegen ein vertrauter, die gesamte deutsche Verfassungsgeschichte begleitender Begriff. Er steht auch für die Erfolgsgeschichte bundesrepublikanischer Nachkriegsentwicklung, für kulturelle Vielfalt, Maß und Mitte. In der Bundesrepublik ist mit Föderalismus das Verhältnis zwischen Bund und Ländern gemeint, wie das Grundgesetz es ausformt. Der Begriff wird an dieser Stelle wertneutral gebraucht; er bezeichnet weder eine betont föderalistische noch eine unitaristische Tendenz. Föderalismus ist ein dynamischer Begriff. Er beschreibt einen Prozess zwischen Einheit und Vielfalt, um auf neue Herausforderungen staatlichen Handelns zu reagieren und dadurch zur Identität beizutragen. Die Diskussion über den deutschen Föderalismus und sein britisches Pendant – *devolution* – ist damit, für sich genommen, zunächst eine natürliche und notwendige Reaktion auf die Erfordernisse des Wandels. Von daher erklärt sich, dass die Diskussion durch die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union neuen Schwung bekommen hat. In Britannien erörtert man gegenwärtig die Einführung weiterer regionaler Parlamente, und in Deutschland wurde im November 2003 eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingerichtet. Ihre Arbeit wurde, wie bekannt, im Dezember 2004 ohne eine Einigung abgeschlossen. Die Aufgabe jedoch bleibt. Im Kern geht es bei diesen Diskussionen immer auch um das Verhältnis von Bürger und Staat, um die rechtliche Balance zwischen Kommunen, Ländern, Nationalstaat und supranationaler Einheit, um Daseinsvorsorge ebenso wie um Problemlösungskompetenz staatlicher Einheiten, nicht zuletzt um Wettbewerbsfähigkeit in einer immer enger zusammenwachsenden Welt. Die Begriffe Föderalismus und *devolution* sind dabei zugleich Ausdruck der Ordnung zwischen den verschiedenen

Ebenen und konkreter Beitrag zur Lösung der vorherrschenden Probleme, Subjekt und Objekt der politischen Diskussion in einem. Auf Grund meiner Erfahrung von über sechs Jahren als Ministerpräsident des Landes Hessen beziehe ich mich dabei vor allem auf das deutsche Beispiel, ohne freilich die britische Diskussion aus dem Blick zu verlieren.

Die Debatte über deutschen Föderalismus und britische *devolution* fügt sich ein in die Erfahrungen von Deutschen und Briten mit staatlicher Ordnung, mit Nation und Nationalstaat und der Abgabe von staatlicher Souveränität an die nächsthöhere ebenso wie die nachfolgende Ebene. Zunächst fallen dabei mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten auf. Anders als in Großbritannien oder Frankreich gibt es in der deutschen Geschichte kein gewachsenes Zentrum. Die Geburt der Nation vollzog sich in Großbritannien und Frankreich zu einem Zeitpunkt, als von einem politischen Zusammengehörigkeitsgefühl in Deutschland nicht die Rede sein konnte. Das Prinzip des Föderalismus ist älter als der deutsche Nationalstaat, und es ist älter als moderne Staatlichkeit in Deutschland. Föderalismus charakterisiert schon das spätmittelalterliche Reich. Die Reichsreform war seit dem ausgehenden 15. Jahrhundert ein Dauerbrenner. Sie war notwendig, weil die territoriale Gemengelage dazu führte, dass weder das Reich noch ein einzelner territorialer Großstaat die Wahrung von Frieden und Recht nach innen und außen gegen Fehde und Selbsthilfe gewährleisten konnte. Die Frage der politischen Handlungsfähigkeit des Alten Reiches war eng mit dem Dualismus von Kaiser und den im Reichstag vertretenen Ständen verbunden. Erst recht galt dies für die Entwicklung nach 1648.

Das *ius foederis* war zuallererst Ausdruck der territorialen Souveränität, die Kompetenzen des Reiches hingegen gering. Samuel Pufendorf hat in seinem 1667 unter Pseudonym erschienenen Traktat „De statu Imperii Germanici“ eine schonungslose Analyse der Verfassung des Heiligen Römischen Reiches vorgenommen und gemessen an der aristotelischen Staatsformlehre von „einem irregulären und einem Monstrum ähnlichen Körper“ gesprochen, der sich im Laufe der Zeit durch „fahrlässige Gefälligkeit der Kaiser, durch den Ehrgeiz der Fürsten und durch die Mächtigkeiten der Geistlichen aus einer regulären Monarchie zu einer so disharmonischen Staatsform“ entwickelt habe, dem äußeren Schein nach eine beschränkte Monarchie, aber noch nicht eine Föderation mehrerer Staaten. Diesen Zwischenzustand bezeichnete Pufendorf „als die dauernde Quelle für die tödliche Krank-

heit und die inneren Umwälzungen des Reiches", so dass C.F.W. Hegel in seiner Reichsverfassungsschrift zum Ende des Reiches das Bild eines Baumes, der seine Früchte verloren hatte, prägen konnte.

Erst zu Zeiten der Französischen Revolution verbanden sich in Deutschland mit dem Begriff „föderal" politische Hoffnungen, als sich die Deutschen anschickten, eine Nation zu werden. Die deutsche Nationalbewegung war nie zentralistisch gegen das angestammte Traditions- und Regionalbewusstsein gerichtet. Doch das ohne das Volk von oben entwickelte Modell des Deutschen Bundes zeigt die mangelnde Problemlösungskompetenz staatenbündischer Organisation in aller Deutlichkeit. Über die Frage Bundesstaat versus Staatenbund ist im 19. Jahrhundert deshalb lange und leidenschaftlich diskutiert worden. Die erbitterten Kontroversen in der Frankfurter Paulskirche von 1848 haben sich ins Gedächtnis eingepägt. Zu den Schwierigkeiten des deutschen Kaiserreichs von 1871 gehörte auch die Verfassungsform, die am Staatenbund orientiert war, in der Praxis jedoch eher den Charakter eines Bundesstaates mit hegemonialer Stellung Preußens hatte. Der föderalistische Ausgleich von Einheit und Vielfalt ist als Herausforderung sowohl für die Weimarer Demokratie als auch für die politische Ordnung des Grundgesetzes geblieben. Unitarismus ist kein Erklärungsmuster für den Aufstieg Hitlers, doch ist es bezeichnend, dass die Zerstörung der föderalen Ordnung zu den ersten Stufen der nationalsozialistischen Machtergreifung zählte.

In den knapp sechs Jahrzehnten, auf welche die Bundesrepublik seit 1949 mittlerweile zurückblicken kann, sind wir in Deutschland mit der föderalen Ordnung gut gefahren. Bereits das Zustandekommen des Grundgesetzes folgte ausgesprochen föderalen Grundsätzen. Obwohl die Ländergründungen der Besatzungsmächte nicht allenthalben historische und landsmannschaftliche Gegebenheiten respektiert haben, haben sie es dennoch verstanden, sich zu festen Größen und politischen Einheiten mit eigener Identität zu entwickeln. Das Funktionieren des Föderalismus ist in der Bundesrepublik von Anfang an mit der Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes verbunden. Die selbständige Existenz der Länder mit Gesetzgebungskompetenz und eigener Verwaltung, die Entscheidung für einen Bundesrat als Kammer der Vertreter der Landesregierungen sind Ausdruck dieser Kompromissituation. Jede Föderalismusreform muss an diesem Punkt ansetzen.

Seit 1949 hat sich die Ordnung des Grundgesetzes mehr und mehr zugunsten der Zentralgewalt verschoben. Parallel dazu haben sich die Aufgaben staatlichen Handelns verändert. Die Europäische Union hat dabei einen qualitativen Sprung ausgelöst. Alle Staaten sind davon betroffen. Ohne die Abgabe von Souveränität ist die europäische Einigung nicht denkbar. Zweifelsohne hat die Europäische Union bereits heute Züge staatlicher Qualität: sie ist anerkanntes Völkerrechtssubjekt, schließt internationale Verträge ab. Bei ihr sind Botschafter aller Staaten der Welt akkreditiert, und sie verfügt über unabhängige Organe.

Der Föderalismus bleibt von diesen Veränderungen nicht unberührt. Die zunehmende Übertragung der Hoheitsrechte auf die europäische Ebene genauso wie die intensiver gewordene konkurrierende Gesetzgebung, die Zunahme von Gemeinschaftsaufgaben, all dies hat dazu geführt, dass der Bereich der autonomen Eigenverantwortung der Länder zurückgegangen ist und sich die Frage nach einer neuen Balance in aller Deutlichkeit stellt. Die damit verbundene zunehmende Entflechtung der Aufgaben führt dazu, dass es für die Bürger immer schwieriger wird, staatliches Handeln wahrzunehmen und nachzuvollziehen. Mit einer Krise des Föderalismus ist dies nicht gleichzusetzen. Als Ordnungsprinzip hat der Föderalismus vielmehr seine Tauglichkeit bewiesen. Jetzt geht es indes um die Mitwirkungsrechte des Bundesrates, um den Abbau der Mischfinanzierung und die Regelung der Verantwortung bei der Umsetzung von EU-Recht als Konsequenz dieses Zustandes.

Der Begriff der *devolution* hat demgegenüber in der britischen Verfassung eine andere Bedeutung. Sie ist mit deutschem Erfahrungshorizont nicht vergleichbar. Doch auch sie kann nur vor dem europäischen Hintergrund verstanden werden. Dezentralisierung hat in der britischen Verfassungsgeschichte keine lange Tradition. In den letzten Jahren ist in diesem Bereich jedoch mehr in Bewegung geraten, als lange Zeit für möglich gehalten wurde. Die Referenden von 1997 haben den Weg für Wahlen zu unabhängigen Parlamenten in Schottland und Wales freigemacht, die Wiedereinführung eines Parlaments in Nordirland Bewegung in eine schwierige Debatte gebracht. Neben den unterschiedlichen Erfahrungen bleibt als staatsrechtliches Unterscheidungsmerkmal, dass der Souveränitätsbegriff des Föderalismus auf Volkssouveränität bezogen ist, derjenige der *devolution* hingegen auf Parlamentsouveränität. „Devolution“ lässt sich deshalb am ehesten als Dezentralisierungsentscheidung des britischen Parla-

ments ohne Anspruch auf Dauerhaftigkeit begreifen. Ähnlich wie in Deutschland zeigt sich in Britannien, dass die Diskussion über *devolution* auch politisch instrumentalisiert wird. Von Seiten des Zentralstaats wird *devolution* als Instrument zur Stabilisierung betrachtet, von Seiten der Regionen als Schritt auf dem Weg zu weiterer Autonomie. Vom Wunsch nach Angleichung an deutsche Verhältnisse kann deshalb freilich nicht gesprochen werden. *Devolution* ist keine politische Zauberformel, ihre Konsequenzen zeigen aber – etwa mit Blick auf die Einführung einer zweiten Stimme für regionale Listen – wie schnell selbst bewährte Traditionen wie das Einparteiensystem auf den Prüfstand geraten können. Schließlich verbindet sich mit dem Begriff *devolution* der Auftrag, neue Wege bei der politischen Partizipation zu gehen.

Bürgernähe bezeichnet nur unvollkommen, was den Kern demokratischer Legitimation ausmacht. Die politische Einheit Europas entsteht nicht aus sich selbst, sie folgt keinem Automatismus. Europa als politisches Projekt braucht vielmehr eine sich stets erneuernde demokratische Legitimation. Europa ist genauso wie unsere Nationalstaaten auf die Zustimmung der Menschen angewiesen. Dies bringt es mit sich, dass Entscheidungen jeweils bürgernah, d.h. auf der Ebene, auf der die höchstmögliche Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit erreicht werden kann, getroffen werden müssen. Die Verwirklichung des Subsidiaritätsgedankens entscheidet über das Gelingen des Projekts der europäischen Integration. Diese Überlegung führt uns zurück zu den Fragen, die auf nationaler Ebene – d.h. im Verhältnis zwischen Bundes- und Gliedstaat – zu regeln sind.

Mit Blick auf die deutsche Diskussion führt eine kritische Bestandsaufnahme zunächst zur besonders starken Verflechtung der Entscheidungsebenen von Bund und Ländern. Mit Gemeinschaftsaufgaben wird im deutschen Verfassungsrecht der Bereich bezeichnet, in dem Bund und Länder bei Aufgaben, die grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen, gemeinsam die Planung, Entscheidung und Finanzierung vornehmen. Bestärkt wurde diese Entwicklung durch die extensive Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung der sich das Bundesverfassungsgericht auch nicht in den Weg gestellt hatte. Unter der Voraussetzung, „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu schaffen oder die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu wahren, ist der Bund qua Artikel 75 GG ermächtigt, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen. Noch deutlicher wird dies

beim Blick auf die Finanzverfassung. Artikel 104 a GG untersagt Bund und Ländern, Vorhaben zu finanzieren, die nicht ohne weiteres in ihren Zuständigkeitsbereich fallen (Konnexitätsprinzip). Es ist der Bund, der die Höhe der Steuern und die Wahl der Steuersätze bestimmt und damit die Möglichkeiten der Bundesländer zu eigenverantwortlicher Steuerpolitik begrenzt. Wenn darüber hinaus durch den gegenwärtigen Länderfinanzausgleich zusätzliche Steueraufkommen der Länder in großem Maße umverteilt werden, verliert der steuerleistende Bürger an Einfluss auf die politische Willensbildung in seinem Land, da er die politischen Verantwortlichen nur noch bedingt für ihr Handeln verantwortlich machen kann.

Im Zentrum der gegenwärtigen Diskussion, innerhalb der Kommission 2003–04 and darüber hinaus, über die Reform des Föderalismus in Deutschland steht deshalb die Frage nach den Rahmenbedingungen für größeren Wettbewerb zwischen den einzelnen Bundesländern mit dem Ziel, die bundesstaatliche Ordnung zu entflechten und die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der Zuständigkeiten der Gesetzgebung zu stärken. Eine schleichende Kompetenzverlagerung von den Ländern zum Bund, die immer intensivere Verflechtung der Finanzkompetenzen und die Zunahme von Zuweisungen, Gemeinschaftsaufgaben sowie mischfinanzierten Aufgaben, die finanzielle Eigenverantwortung der Länder im vertikalen Verhältnis von Bund und Ländern sind die Folge. Eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch die Beschränkung des Prinzips der Bundesstaatlichkeit auf ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘, der Abbau der Mischfinanzierung, Steuerautonomie der Länder z. B. bei der Grundsteuer, Grunderwerbssteuer und der Erbschaftssteuer und schließlich eine Reform der Unternehmens-, Einkommens- und Körperschaftssteuer könnten hier Entlastung bringen.

Diese Ausgangslage definiert den Aktionsrahmen. Es geht deshalb darum, neue Handlungsräume aufzuzeigen, ohne die grundsätzliche Balance zu gefährden. Parallelen zum europäischen Verfassungskonvent liegen nahe. Es ist kein Zufall, dass die Frage der Kompetenzverteilung auch bei den Arbeiten zum Entwurf einer europäischen Verfassung im Zentrum stand. Subsidiarität ist auch hier der Schlüssel. Zu den politischen Gestaltungsfragen der Zukunft zählt, inwieweit es gelingt, auch in der größeren Union die Balance zu wahren. Zum föderalistischen Ausgleich von Einheit und Vielheit, von Pluralität und Integration gehören auch die Ebenen der politischen Kultur und der allgemeinen Lebensver-

hältnisse. Europa ist bislang mit dieser Vielfalt gut gefahren. Und immer dann, wenn Brüssel zu einer übertriebenen Regelungswut ansetzte – die Beispiele dafür wie die Regelung von Traktorensitzen ist wohl bekannt –, hat dies zu Recht Abwehrkräfte hervorgerufen. Gerade in Deutschland haben wir mit regionaler Pluralität, mit ganz unterschiedlichen politischen Kulturen gute Erfahrungen gemacht. Die *discordia concors* hat den Charme des deutschen Föderalismus ausgemacht. Was im Kleinen – für die Vielfalt innerhalb der Nationalstaaten – gilt, muss auch für das große Ganze – das Europa der 25 – gelten. Letztlich sind das Nebeneinander der eigentlich miteinander unvergleichbaren Phänomene „deutscher Föderalismus“ und „British devolution“ der Beleg für die Einheit in der Vielfalt, dem Erfolgsgeheimnis Europas. Der immer engere Zusammenschluss, der qualitative und quantitative Schub, den die Erweiterung bedeutet, stellen dabei eine besondere Herausforderung dar. Es sind sehr britische Eigenschaften, auf die sich zu besinnen lohnt, soll es gelingen, diese Herausforderung zu meistern: Common sense, Toleranz und die Fähigkeit, den Kern des politischen Zusammenschlusses, das Wohl der Menschen, nie aus den Augen zu verlieren.

Kapitel 5

David Willetts

Konservatismus und Christdemokratie: drei Prinzipien zur Reform der öffentlichen Dienste

Ein Beitrag darf in einem Band über zwanzig Jahre Cadenabbia nicht fehlen: der Vergleich und die Gegenüberstellung des britischen Parteikonservatismus und der kontinentaleuropäischen Christdemokratie. Ich sehe dies nicht als akademische Übung, sondern als Beitrag zur Aufklärung über ein Thema, das im Zentrum der aktuellen politischen Debatte in Großbritannien steht: der Zustand unserer staatlichen Einrichtungen und öffentlichen Güter.

Es ist zunehmend deutlich geworden, dass Großbritannien trotz vieler großartiger Erfolge auf anderen Gebieten bei den öffentlichen Diensten um Vieles schlechter dasteht als andere Länder in Europa. Der WHO zufolge reagiert unser Gesundheitssystem weniger gut auf die Bedürfnisse von Patienten als die meisten anderen westlichen Industrieländer (17. Rang hinter den USA, Frankreich, Deutschland). Auch unser Schulsystem hat Schwächen. 36 Prozent aller Erwerbsfähigen besitzen keinen Hauptschulabschluss, verglichen mit 28 Prozent in Frankreich und lediglich 17 Prozent in Deutschland. Irgendetwas ist hier schief gelaufen. Wir Briten müssen in diesen Bereichen offenbar einiges dazulernen. In diesem Beitrag möchte ich versuchen, aufzuzeigen, was dies sein könnte. Zuerst jedoch ein Blick in die Geschichte.

Die britischen Konservativen waren schon immer stolz auf ihre politischen Erfolge – ein auffälliger Gegensatz zu den meisten anderen konservativen Parteien in Europa. Die in Großbritannien starke Mitte-Rechts-Bewegung stellte in zwei Dritteln des 20. Jahrhunderts die Regierung. Auf dem Kontinent hingegen war die rechte Mitte eher schwach und häufig nicht an der Macht beteiligt. Ein ganz entscheidender Grund für diese Schwäche bestand darin, dass sie auf mehrere politische Parteien aufgeteilt war. Gewöhnlich trat diese Aufteilung in Form einer ländlichen, kommunitaristischen, traditionsgebundenen, kirchennahen Partei und einer separaten liberalen, rationalistischen, antiklerikalen,

marktwirtschaftlich orientierten Partei zutage. In Großbritannien waren diese unterschiedlichen Kräfte in einer einzigen politischen Volkspartei gebündelt. Dies kennzeichnet den britischen Parteikonservatismus bis heute. Um diesen Gegensatz zwischen Kontinentaleuropa und Großbritannien zu verstehen, muss man in die Geschichte zurückblicken.

Der erste entscheidende Ausdruck einer Haltung, die man als konservativ bezeichnen könnte, trat in Kontinentaleuropa im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert auf, als sich Europa erstmals einer revolutionären politischen Doktrin gegenüber sah. Damals hob Edmund Burke in seiner brillanten Abhandlung über die französische Revolution und das ihr zugrunde liegende radikale Weltbild das aus der Taufe, was wir heute als britischen Konservatismus bezeichnen. Auf dem Kontinent regte sich der erste Ausdruck konservativen Denkens etwas früher und in einem anderen Zusammenhang. Er richtete sich gegen den aufgeklärten Absolutismus und die rationalistischen Reformpläne mächtiger Monarchen. Daraus erwuchs dann der Widerstand gegen Napoleon, den grandiosesten der aufgeklärten Despoten jener Zeit. Napoleon wollte die Auflösung der mittelalterlichen Struktur aus Fürstentümern, autonomen Städten und losen Föderationen vollenden, die in einem Großteil von Europa weiterhin bestanden. Diese rationalistische, progressive Arroganz findet man noch heute. 1997 meinte einer von Tony Blairs Beratern bei der Regierungsübernahme: „Wir werden den mittelalterlichen Staat, den wir geerbt haben, in einen napoleonischen Staat verwandeln.“

In Jerry Millers kürzlich erschienener Anthologie zum Thema Konservatismus findet man die Abhandlungen von Justus Möser aus Osnabrück, der sich zwischen 1770 und 1790 für die kleinen deutschen Fürstentümer und die Rechte der traditionellen Gilden gegenüber den Monarchen stark machte, die versuchten, die lokale Gerichtsbarkeit, gesellschaftlichen Hürden und geschlossenen Strukturen aufzubrechen. Die Verteidigung lokaler Unterschiede versetzte die Rationalisten der Aufklärung in Rage. Voltaire machte sich über den Flickenteppich an Gerichten lustig, der dafür sorgte, dass man in der einen Stadt für eine Tat verurteilt werden konnte, die schon in der nächsten Stadt gar keine Straftat war. In seinem großartigen Essay über das konservative Denken beschreibt Karl Mannheim die Verteidigung alles Lokalen und „Typischen“ als eines der wesentlichen Merkmale des Konservatismus. Im 19. und 20. Jahrhundert wurde diese Denkweise auf dem Kontinent durch Parteien in ländlichen Gemeinden und

Kleinstädten vertreten, die Verbindungen zur Kirche pflegten. In Deutschland existierte sie in Form des katholischen Widerstands gegen die preußische Selbsterhöhung und Bürokratie in Bismarcks großem Kulturkampf. Hier lagen die Wurzeln dessen, was wir heute Christdemokratie nennen.

Im 19. Jahrhundert entstand in Europa aber auch noch eine gänzlich andere politische Bewegung, die im Großstadtmilieu und im Rationalismus angesiedelt war. Sie war häufig gegen die Kirche gewandt und vertrat die Marktwirtschaft und die Moderne. Sie unterhielt enge Bindungen zur Unternehmerschaft. Der ländlichen Bevölkerung war sie wegen ihrer Weltläufigkeit und mangelnden Wertschätzung ländlicher Traditionen eher suspekt. Diese Bewegung formierte sich meist als Liberale Partei. Manchmal gab es außerdem noch eine separate Partei, die Kleinstädte und Kleinunternehmer vertrat. Wie man weiß, verstarb der Namensgeber der Poujadisten gerade erst in diesem Jahr.

Aufgrund ihrer Fragmentierung war die Mitte-Rechts-Bewegung gegenüber den kraftvollen Angriffen der organisierten Arbeiterschaft und der Linken leicht verwundbar. Es gab keine klare, vereinte rechte Mitte als Alternative zum Sozialismus. Um regieren zu können, mussten Koalitionen aus einer Vielzahl politischer Parteien gebildet werden.

Der britische Konservatismus hätte sich leicht ebenso entwickeln können. Doch Edmund Burke vereinte, nicht zuletzt durch die schiere Kraft seines schriftstellerischen Werkes, das starke Engagement für die persönliche Freiheit bei Markt und Handel mit dem Glauben an Ordnung, Tradition und die Gemeinschaft. Diese besondere Mischung erwies sich allerdings als instabil. In den 1840er Jahren zerbrach sie am großen Thema des Protektionismus – Sir Robert Peel verließ die Konservative Partei wegen Unstimmigkeiten über den Freihandel. Mitte des 19. Jahrhunderts war die Konservative Partei in Großbritannien dem Bild einer kontinentaleuropäischen Partei daher näher als jemals sonst in ihrer Geschichte. Ein Blick auf die Wahlkreise, die die Konservativen zu jener Zeit repräsentierten, zeigt, dass diese fast alle auf dem Land lagen. Betrachtet man die Wahlkreise der Konservativen nach den drei Niederlagen von 1997, 2001 und 2005, ergibt sich ein ganz ähnliches Bild. Wir hätten leicht zu einer Partei werden können, die nur die besonderen Institutionen und Lebensweisen der englischen Landbevölkerung vertritt – reizvoll, unschätzbar, melancholisch verklärt, aber ohne ausreichende Basis, um eine große Regierungspartei zu stellen.

Benjamin Disraeli hatte den Weitblick, zu erkennen, dass diese bequeme Position nicht ausreichte. In einer Reihe mitreißender Reden verpflichtete er die Konservative Partei dazu, die Lage der Bevölkerung zu bessern. Damit meinte er vor allem die Lage der Arbeiterklasse in den Großstädten. Er machte die Partei zum Synonym für Sozialreformen und führte sie von ihrem ländlichen Kernland aus zum erneuten Gewinn städtischer Wahlkreise. Er machte aus der Partei des dörflichen Englands eine große Landespartei mit Regierungsmission. Die Botschaft von der Sozialreform steht auch heute wieder im Zentrum der Erneuerung der Konservativen Partei.

Disraeli sicherte den Konservativen einen großen Wahlsieg – im Jahr 1874. Dies reichte jedoch nicht, um der Liberalen Partei die Stirn zu bieten. 1886 war es die irische Frage, die die Liberalen spaltete, nachdem sie die britische Politik fast 50 Jahre dominiert hatten. Die Gruppe der Liberalen, die an einer Union mit Irland festhielten, die Liberal Unionisten, gingen eine Koalition mit den Konservativen ein. Dies ist der Grund dafür, warum wir bis heute offiziell als „Conservative and Unionist Party“ firmieren. Die Liberalen Unionisten brachten wichtige neue Wählergruppen mit – die Finanzwelt der City of London, Großunternehmer, die Großstädte, Schottland – alles bis dahin Gruppen ohne konservative Neigungen. Dies war der entscheidende Schritt hin zur Realisierung der Vision Disraelis, und zwar ohne eine Spaltung der rechten Mitte wie in Kontinentaleuropa.

Ich bin in Birmingham aufgewachsen. Mitte des 19. Jahrhunderts wäre es für die Konservativen schier unmöglich gewesen, diesen Wahlkreis zu gewinnen. Es war die kraftvolle Tradition der von Chamberlain eingeleiteten Sozialreformen und Stadterneuerung, die die Stadt vom Liberalismus über den Unionismus zum Konservatismus führte. Meine Partei wird dann wieder an die Regierung kommen, wenn wir erneut Sitze wie in Birmingham gewinnen, so wie es über weite Strecken des 20. Jahrhunderts der Fall war.

Der Schlüssel zum Wahlerfolg lag für die britischen Konservativen im gesamten 20. Jahrhundert darin, dass sie die beiden unterschiedlichen politischen Strömungen, die sich auf dem Kontinent in zwei Parteien manifestierten, in einer einzigen Partei zusammenhielten. Wir sind die Partei der Tradition und der Gemeinschaft – Werte, die man oft am stärksten auf dem Land verkörpert findet. Wir sind aber auch die Partei, die für die Freiheit des Einzelnen, die Marktwirtschaft, Sozialreformen und Unternehmen eintritt.

Falls in meinen Schriften zum Thema Konservatismus in den vergangenen 15 Jahren irgendein innerer Zusammenhalt besteht, so ist es der Glaube, dass diese Mischung und ihre kreative Spannung die entscheidende Stärke der britischen Konservativen ist. Dies ist heute noch genauso relevant wie eh und je. Es geht nicht um eine einfache geografische Kluft, auch wenn diese in der Verteilung der von uns repräsentierten Wahlkreise sichtbar wird. Der wirkliche Grund, warum sie bis heute Resonanz findet, ist, dass jeder von uns diese Spannung kennt. Einerseits genießen wir alle die Macht der Verbraucher in einer modernen, freien Marktwirtschaft – Freiheit, Mobilität, Individualismus. Wir glauben an eine Gesellschaft, die sich auf vertragliche Bindungen anstatt auf Status gründet. Sie ist innovativ, ruhelos und voller Unternehmergeist. Gleichzeitig brauchen wir jedoch noch etwas anderes: wir müssen wissen, wer wir sind und welche Bande uns verbinden. Wir möchten uns verwurzelt fühlen und nicht lediglich ein Leben führen, das nur aus einer Aneinanderreihung bedeutungsloser Konsumhandlungen besteht. Wir möchten durch Traditionen und Institutionen, die weit wichtiger sind als jedes Individuum, mit der Vergangenheit verbunden sein. Wir möchten eine Gesellschaft mit engen lokalen Bindungen und echtem lokalen Zusammenhalt, nicht eine Gesellschaft aus fein zerriebenen Einzelteilen, die reibungslos aneinander vorbeigleiten.

Meine Partei wurde 1997 und 2001 in ihr vorwiegend ländliches Kernland zurückgedrängt. Einige innerstädtische Sitze konnten 2005 zurückgewonnen werden. Wir stehen nun vor der historischen Aufgabe, die Sitze zurückzugewinnen, die uns die Liberalen Unionisten 1886 einbrachten. Wir haben die meisten unserer Sitze in London und den Großstädten ebenso verloren wie in Schottland. Während unserer größten Schwäche nach den Wahlen 1997 und 2001 träumte Tony Blair davon, die politische Landschaft Großbritanniens so umzugestalten, dass die Konservative Partei nie wieder auf die Beine kommen würde. Sein Problem war allerdings, dass über die Art der Umgestaltung große Verwirrung herrschte. Das erste Modell beschrieb einen Pakt zwischen Liberalen und Labour gegen die Konservativen. Das Pendel der Zeit ist jedoch nicht aufzuhalten. Keine Partei kann erwarten, auf ewig zu regieren. Da sich die Beziehungen zwischen den Liberalen und der Labour Party in letzter Zeit abkühlten, wurde ein neues Konzept erstellt, in dem der Kampf um die Stimmen zwischen Labour und den Liberalen ausgefochten wird, während die Konservativen keine Rolle mehr spielen. Wie aber können die Liberalen uns er-

setzen, wenn sie gleichzeitig versuchen, sich im politischen Spektrum links von Tony Blairs Labour Party zu etablieren?

Wir sehen die Herausforderung, vor der wir stehen, klar und deutlich. Wir müssen über unser ländliches Kernland hinauswachsen, die englischen Städte erobern und uns auch in Schottland und Wales erneut nach vorne schieben. Um dies zu schaffen, müssen wir die Tradition der Konservativen neu beleben, die Disraeli so eindeutig verkörperte – die Lage der Menschen zu verbessern. Dazu ist ein unverkennbar konservativer Ansatz zur Armut, zur Reform des Wohlfahrtsstaates und vor allem zur Erneuerung unserer öffentlichen Dienste nötig. Dies sehen manche als konservative Agenda für die Innenstädte. Sie betrifft jedoch nicht nur die Innenstädte, sie betrifft das städtische Leben insgesamt. Es geht um Orte, in denen die Gemeinschaft nicht einfach durch die Grenze zwischen Häusern und Feldern definiert ist. Eine Gemeinschaft wird auch durch den Schulweg und die nächste Einkaufsmöglichkeit geformt. Ich empfinde es immer noch als seltsam, wenn man vom Schlafzimmerfenster aus nichts als dunkle Nacht sieht anstatt beruhigende Straßenlichter in der Ferne. Als Abgeordneter eines der sozial gemischtesten Wahlkreise, den die Konservative Partei vertritt, ist es für mich sonnenklar, dass wir dazugehen müssen, die britischen Vorstädte wieder zu vertreten.

Wie ist es nun aber um die kontinentaleuropäische Christdemokratie bestellt? Die Konservative Partei Großbritanniens hat die europäische Christdemokratie immer eher argwöhnisch betrachtet, da es dieser beim Glauben an die Marktwirtschaft an Feuer und Dynamik fehlte. Wir Konservative haben eine Weile gebraucht, um zu begreifen, was sich in der rechten Mitte in Europa vollzogen hat. Ich hoffe, dass die Zeit der Teilung der kontinentaleuropäischen Mitte-Rechts-Bewegung in eine christdemokratische Partei und eine marktwirtschaftlich orientierte liberale Partei zu Ende geht. Der Untergang des Kommunismus hat die Parteistrukturen quer durch Europa aufgewirbelt. In Italien und Frankreich ist die Kommunistische Partei verschwunden. In Italien hat sie die alte Christdemokratie mit hinweggefegt. In Spanien ist ein neues postfaschistisches politisches System entstanden. Im größten Teil Europas sehen wir eine neue Art von Mitte-Rechts-Partei. In Deutschland hat Angela Merkel ausdrücklich betont, dass Deutschland Wirtschaftsreformen braucht, und die Regierung Schröder dafür kritisiert, diese nicht weit genug voranzutreiben. Die CDU wird einer schrumpfenden FDP nicht länger das Feld als Verfechter von Unternehmens- und

Marktreform in Deutschland überlassen. In Frankreich scheinen die alten Kämpfe zwischen den eher ländlich orientierten Gaullisten und den liberalen, rationalen Giscardisten zugunsten einer geeinten Mitte-Rechts-Partei beendet. Dies wurde an einem Premierminister Raffarin sichtbar, der versuchte, ein ökonomisches Reformprogramm auf den Weg zu bringen. Klaus Welle, der frühere Generalsekretär der EVP-ED und ausgesprochener Kenner dieser politischen Kräfte, hat den Prozess als „Abschlussakt“ beschrieben. Gemeint ist, dass sich die herkömmliche Christdemokratie vom alten, von Interessengruppen geprägten Korporatismus langsam lossagt und stattdessen neue, von einer breiten Basis getragene Mitte-Rechts-Parteien gründet. Diese ähneln viel stärker – man traut sich kaum, es auszusprechen – dem britischen Konservatismus, abzulesen an ihrer Ausrichtung auf eine breite gesellschaftliche Basis und der Verbindung von Respekt für die Traditionen und Institutionen eines Landes mit dem Engagement für ökonomische Reformen.

Damit möchte ich nicht sagen, dass all dem ein plötzlicher Wunsch seitens der kontinentaleuropäischen Parteien zugrunde liegt, den britischen Konservatismus zu kopieren. Im Europa der Nachkriegszeit findet man auf dem Kontinent mehrere Beispiele für die erwähnte Kombination. Das vielleicht eindrucksvollste und attraktivste Beispiel ist das von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard aufgebaute Nachkriegsdeutschland. Adenauer repräsentierte das katholische, kleinstädtische Deutschland, Erhard die evangelische, rationale freie Marktwirtschaft. Gemeinsam verkörperten sie die Allianz, die meiner Ansicht nach das Herzstück eines erfolgreichen Konservatismus bildet. Ich behaupte nicht, dass dies nur in Großbritannien möglich ist.

Durch die Rolle als Sprecher meiner Partei auf dem Gebiet Renten und Sozialleistungen, die sich seit 2001 bekleidete, ist mir bewusst geworden, wie sehr sich die kontinentaleuropäische Christdemokratie verändert. Früher was alles so einfach. Wir waren stolz darauf, dass Großbritannien durch die Einrichtung einer gemischten Rentenfinanzierung einen großen Nachkriegserfolg errungen hatte, während Rentenempfänger in Kontinentaleuropa zu sehr von der Staatsrente abhängig waren. Nun ändert sich das alles. In Großbritannien haben wir den Zusammenbruch unserer kapitalgedeckten Rente erlebt und das Zurückdrängen unserer Sozialversicherungsrente durch einkommensabhängige Sozialleistungen. Bald schon werden drei Viertel aller Rentenempfänger solche Leistungen beziehen und Beamten ihre Verhältnisse bis

auf den letzten Heller und Pfennig darlegen müssen. Damit übernimmt der Staat eine Schnüfflerrolle, die zudem enorm teuer ist, etwas, das wir gerne umkehren möchten.

Derweil werden auf dem Kontinent erste Schritte zu einer ernsthaften Reform bei den Renten und Sozialleistungen unternommen. Die in Deutschland eingeführte Riester-Rente hat die staatlichen Sozialleistungen reduziert und erstmals Steuerabzüge für private Rentenbeiträge gewährt. Leider hat dies den Abschluss von Privatrenten nicht wie erhofft beflügelt. Als Nächstes legte die Rürup-Kommission gewagtere Vorschläge zu einer weiteren Reduzierung der staatlichen Sozialleistungen und einer Erhöhung des Rentenalters vor. Die von der CDU eingesetzte Herzog-Kommission machte sogar noch weit radikalere Vorschläge zur Reform des Wohlfahrtsstaates. In Italien ist ein Maßnahmenpaket zur Rentenreform in Kraft getreten. Dies waren kleine Schritte in die richtige Richtung. Die Regierung plant nun die nächste Reformrunde. In Frankreich hat Premierminister Raffarin versucht, das zentrale Problem des französischen Rentensystems anzupacken – die Kosten der Beamtenpensionen. Ich behaupte nicht, dass die Probleme der Rentensysteme in Kontinentaleuropa damit auf einen Schlag gelöst wären, doch ich sehe einen starken, von Mitte-Rechts-Parteien in Regierung und Opposition ausgehenden Reformimpuls. In Großbritannien verstecken wir uns derweil hinter absurd optimistischen Prognosen über die künftigen Rentenausgaben der öffentlichen Hand, die die langfristigen Kosten der sozialen Abhängigkeit gänzlich außer Acht lassen. Geht es so weiter, bewegen sich die Rentenregelungen Kontinentaleuropas und Großbritanniens aufeinander zu. Auf uns kommen die Schrumpfung der kapitalgedeckten Rente und eine steigende Abhängigkeit von einkommensabhängigen Sozialleistungen zu, auf Kontinentaleuropa eine Kürzung der staatlichen Rente und eine schrittweise Verlagerung hin zur kapitalgedeckten Rente.

Ich hege die Hoffnung, dass ein zunehmender Ideenaustausch zwischen britischen Konservativen und den Mitte-Rechts-Parteien auf dem Kontinent stattfinden wird. Ein Thinktank der rechten Mitte, das „European Ideas Network“, hat sich genau dieser Aufgabe verschrieben.

Was kann die Konservative Partei in Großbritannien aus all dem lernen? Unsere öffentliche Dienste müssen reformiert werden. Nicht nur sind deutsche Züge pünktlich; deutsche Krankenhäuser sind sauberer und staatliche Schulen rigoroser. Dahinter steht

nicht nur eine bessere Verwaltung, auch wenn diese möglicherweise eine Rolle spielt. Wir müssen uns die kontinentale Tradition genauer ansehen, um herauszufinden, wie diese Dienste funktionieren, die so viel besser sind als unsere. Ich glaube, dass die Erklärung zumindest teilweise im zentralen Merkmal der christdemokratischen Tradition zu finden ist – der Bindung an lokale Einrichtungen. Diese wird leicht als korporatistisches Element der Christdemokratie abgetan, da diese, anders als die Konservative Partei in Großbritannien, nicht immer auch das Engagement für Wirtschaftsreformen aufbrachte. Die Stärke der Christdemokratie lag jedoch immer in ihrem sozialen Element. Schließlich entwickelte sich die katholische Christdemokratie Konrad Adenauers in entschlossener Opposition zu den preußischen Bürokraten, die die örtlichen Institutionen attackierten. Die traditionellen Gilden werden seit zwei Jahrhunderten von den Konservativen gegen einen rationalen, aufgeklärten Despotismus verteidigt. Dies hat in vielen Teilen Kontinentaleuropas ein weit ausgeklügelteres und vielfältigeres Angebot an sozialen Diensten hinterlassen, als wir es in Großbritannien kennen.

Ich weiß, dass wir Briten uns mit der traditionellen Bindung der Christdemokratie an den Korporatismus oft schwer getan haben, weshalb wir, so wie wir es sehen, auf die Ansprüche von Interessengruppen sehr sensibel reagieren. Dies wirft etliche tief gehende Fragen auf. Hemmt vielleicht eben dieser Schutz der vielfältigen lokalen Institutionen die wirtschaftliche Effizienz? Führt das Streben nach wirtschaftlicher Effizienz unweigerlich zur Auflösung bestehender Interessengruppen? Mancur Olson warnt reife Volkswirtschaften vor zunehmend sinkenden Wachstumsraten, sobald Interessengruppen allmählich ihre Macht ausweiten, um notwendige Wirtschaftsreformen zu verhindern. Die heroische Leistung des Thatcherismus war, das Basiswachstum einer reifen Industrielandschaft zu steigern – ein höchst schwieriges Unterfangen. Behindern vielleicht auch die blühenden sozialen Netzwerke, die eine Alternative zum voll entwickelten Sozialstaat bilden, die wirtschaftliche Dynamik? All dies sind schwierige Fragen, die ich an anderer Stelle zu klären versucht habe. Ich glaube jedoch nicht, dass sie unlösbar sind. Ein Bereich, in dem Kontinentaleuropa klar bessere Antworten gefunden hat als Großbritannien, sind die öffentlichen Dienste, denen ich mich nun zuwenden möchte.

Die Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg hinterließen auf dem Kontinent einen tief in Misskredit geratenen Staat und den

innigen Wunsch, Interessengruppen und Körperschaften als Bindeglied zwischen Individuum und Staat zu stärken. Sie gaben den öffentlichen Diensten in Deutschland, ja der Zivilgesellschaft insgesamt, eine Üppigkeit und Vielfalt, die wir heute schätzen. Sie sind der Grund, warum die deutsche Verfassung die Rechte der Familie schützt und warum niemand auch nur davon geträumt hätte, beim Wiederaufbau Deutschlands nach dem Krieg dem Staat die Verwaltung und Finanzierung der wichtigsten öffentlichen Dienste zu überlassen. Die Kirchen wurden geschützt. Wohlfahrtsverbände und Krankenkassen entwickelten sich weit über die Grenzen lokaler Gemeinschaften hinaus zu echten alternativen Netzwerken, die Sozialdienste finanzierten und anboten.

In Großbritannien zogen wir genau entgegengesetzte Lehren aus dem Krieg. Eine Kommandowirtschaft hatte den Krieg gegen das Böse aufgenommen und gewonnen. Der Staat erschien als wohlwollende Macht. Vielleicht ließ sich das im Krieg so erfolgreich angewandte militärische Modell ja auch allgemeiner einsetzen. Die Fabian Society startete ihren ersten Angriff auf die blühende Vielfalt der viktorianischen Sozialdienste um den Ersten Weltkrieg. Der Zweite Weltkrieg und die Attlee-Regierung erledigten den Rest. Dies zeigt sich nirgends besser als im Bereich der Stadtplanung. Auf dem Kontinent wurde das vormalige Erscheinungsbild zerbombter Städte in mühevoller Arbeit restauriert. Selbst das verarmte Polen baute das alte Warschau wieder auf. In Ostdeutschland versuchte man sich am Wiederaufbau Dresdens. Wir Briten waren dagegen zur Modernisierung entschlossen und rissen sogar viele Gebäude ab, die den Krieg überstanden hatten. Selbst Städte, auf die kein Bombenhagel niedergegangen war, sahen aus, als hätten sie in Schutt und Asche gelegen.

Dazu kam ein weiteres wichtiges Element – unsere Erfahrungen aus dem Weltreich. Der gütige, rationale, allmächtige „District Commissioner“ kehrte aus dem Zweiten Weltkrieg heim und verbreitete seinen Geist in den Amtsstuben der Nachkriegszeit. Michael Frayn beschreibt dies wunderbar in seinem Theaterstück *Benefactors (Wohltäter)*, das in einer heruntergekommenen Großstadtstraße namens Basuto Street spielt. Die Mission des Weltreichs war domestiziert worden – nun waren eben die Städte und Viertel in unserem eigenen Land die kolonialen Vorposten.

Die Konservativen erkannten dies sehr gut. Im Jahr 2003 wurde ich zu meiner großen Freude zum Vorsitzenden des CRD berufen, des alten „Conservative Research Department“. Einer der renom-

mierten Leiter des CRD, David Clark, verfasste 1947 ein Pamphlet mit dem Titel *The Conservative Faith in the Modern Age* – eine tiefgründige Kritik des Sozialstaats von Premierminister Attlee. Darin verdeutlicht er den Gegensatz zwischen der Haltung der Konservativen zu den öffentlichen Diensten, aufgezeigt an Butlers Bildungsgesetz, und dem Ansatz der Labour Party, veranschaulicht durch Aneurin Bevan's „National Health Service“ (NHS). Butlers Bildungsgesetz zielte ausdrücklich darauf ab, den besonderen Charakter historisch gewachsener Schulen und den religiösen Charakter kirchlicher Schulen zu bewahren. Im Gegensatz dazu verstaatlichte Bevan bei der Gründung des NHS gemeinnützige Krankenhäuser und entzog den Kommunalverwaltungen viele ihrer bis dahin ausgeübten Funktionen. Das Morrison'sche Modell wurde verworfen. Herbert Morrison verlor den Kampf darum, den Kommunalverwaltungen eine gewisse Rolle im Gesundheitsbereich zu lassen.

Als wir 1951 wieder an die Regierung kamen, waren wir dazu entschlossen, hier Veränderungen vorzunehmen. Allerdings wählten wir den falschen Weg. Unsere Attacke richtete sich voll und ganz gegen die Kosten des neuen Wohlfahrtsstaates. Das Finanzministerium ließ zu Beginn der 1950er Jahre eine Reihe von Berichten erstellen – Gillebaud, Phillips und andere versuchten, den von Attlee geschaffenen Wohlfahrtsstaat aufgrund der Kostenlage zu demontieren. Da die Konjunktur in den 1950er Jahren jedoch einen enormen Aufschwung erlebte, verlor dieses Argument mit jedem Jahr an Kraft. Obwohl das Problem der Kosten durchaus real war, konnte sich die öffentliche Fantasie durchaus noch andere Schwierigkeiten vorstellen. Das eigentliche Problem war, dass etwas Schönes, Kostbares und Menschliches in unseren sozialen Diensten im Interesse einer eisernen Uniformität verloren ging.

Die nachfolgenden Regierungen stritten dann darüber, wer die bessere Lösung für die sozialen Dienste hätte. Die Agenda drehte sich nur noch um Verwaltungsfragen, darum, durch immer neue Umstrukturierungen die zentrale Kontrolle zu verbessern. Die Regierung Blair gelang nicht nur kein Umschwung, sondern sie führte das Konzept stattdessen zu seinem logischen Höhepunkt. Ich habe gerade einmal ausgerechnet, was die Blair-Regierung unternommen hat. Seit 1997 hat sie mehr als 250 Parlamentsbeschlüsse gefasst, die mehr als 15000 Seiten füllen. Sie hat seit Regierungsbeginn etwa 900 Zielvorgaben definiert. Die Staatsausgaben für die öffentlichen Dienste sind um 50 Prozent ge-

stiegen. Wenn Gesetze, Zielvorgaben und Staatsausgaben der Weg zu einer besseren Gesellschaft und besseren öffentlichen Diensten wären, dann wären wir auf dem besten Weg in die Utopie. Das sind wir aber nicht. Labour hat es versäumt, wirkliche Reformen abzuliefern, und wir sehen nun gerade den Beginn einer spannenden Debatte darüber, was schief gelaufen ist. Diese Debatte wurde und wird zwischen dem Premierminister und seinem Finanzminister ausgetragen. Man kann sie aus deren öffentlichen Äußerungen zu dem Thema leicht rekonstruieren.

Dies ist die wahre Auseinandersetzung.

Wir wissen, was der Premierminister sagen würde, wenn er seine Gedanken auf einer Website veröffentlichen könnte, da sie bereits an diversen obskuren Orten erschienen sind.

Ich kann diesen Austausch konstruieren – ganz so wie ein klassischer Gelehrter, der ein uraltes Drama aus einigen erhaltenen Fragmenten zusammenstückelt. Hier ist das Resultat.

Tony Blair: „Im Bereich der öffentlichen Dienste müssen wir den Nutzen von Wahlfreiheit und Anfechtbarkeit erkunden, um das Angebot zu verbessern und gleiche Lebenschancen herzustellen. Sozialdemokraten müssen die Ansprüche auf Wahlfreiheit und Gleichbehandlung in Einklang bringen. Wir müssen mit einem modernen, neu belebten Ethos öffentlicher Dienstleistung Akzeptanz für marktorientierte Anreize schaffen. Wir sollten die Rolle des Staates als Aufsichtsbehörde statt als Anbieter weit radikaler angehen und etwa das Gesundheitswesen für ein gemischtwirtschaftliches System unter dem Mantel des National Health Service öffnen. Wir sollten außerdem neue Anbieter in den Schulmarkt bringen und bereit sein, mit neuen Formen der Kofinanzierung im öffentlichen Sektor zu experimentieren.“

Man beachte vor allem den letzten Satz. Darauf kontert der leitende Wirtschaftsberater im Finanzministerium:

„Wir müssen das Vertrauen aufbringen, zu akzeptieren, dass die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien ihre Grenzen hat ... man riskiert die Ethik der öffentlichen Dienste ... wenn man anfängt zu denken, man könne marktwirtschaftliche Prinzipien auf ein Gut wie die Gesundheit übertragen, führt dies allen Indizien nach letztlich zu Ineffizienz, eskalierenden Kosten, einem Zweistufensystem und zu einer möglichen Beschädigung der Ethik im öffentlichen Dienst ... ich glaube, dies gilt auch für das Bildungs-

wesen.“ (Ed Balls in einem Interview mit dem *Guardian*, 4. November 2002)

Hier die Replik des Premierministers:

„Wenn wir verhindern wollen, dass die Dienste im Ergebnis schlechter werden, müssen wir die Balance zwischen dem, was der einzelne Bürger, und dem, was die Gesellschaft als Ganzes zahlt, verbessern.“ (Tony Blair in einem Artikel nach seiner Rede bei der „Progressive Governance Conference“, 11. Juli 2003)

Daraufhin meldete sich der Schatzkanzler mit einer konventionell sozialistischen Ansicht zu Wort.

„Das Argument, das für die öffentliche Finanzierung des Gesundheitswesens aus Gründen der Effizienz und der Gleichbehandlung spricht, gilt in gleichem Maße für die öffentliche Versorgung im Gesundheitswesen.“ (Gordon Brown in einer Rede vor der Cass Business School, 3. Februar 2003).

Dies zeigt zum Teil die Kluft zwischen den beiden Hauptpersonen im Zentrum der Labour-Regierung. Es zeigt aber auch eine institutionelle Kluft. Das Finanzministerium glaubt letztendlich an seine gesamtwirtschaftliche Kontrolle über die öffentlichen Ausgaben. Es befürchtet seit jeher, dass Freiheiten in Einzelbereichen das Ende der gesamtwirtschaftlichen Kontrolle einläuten würden. Ein auf den Grundsätzen der Fabier aufbauendes Befehlsmodell für den öffentlichen Dienst ist ein nützliches Werkzeug für die traditionelle Kontrolle des Finanzministeriums über die öffentlichen Ausgaben. Gordon Brown ist lediglich der jüngste Exponent dieser traditionellen Ansicht im Finanzministerium.

Um den Trend erfolgreich umkehren zu können, muss man die Kräfte verstehen, die uns zu einer immer größeren Zentralisierung drängen. Wir fühlen uns nicht wohl mit lokaler Vielfalt. England besitzt eine politische Einheitskultur mit einer nationalen Presse und dem, was man im Stil der neuen, hochtrabenden Initiative der Labour Party als einheitliche, landesweite Debatte bezeichnen könnte. Whitehall versucht erbarmungslos, absolute Gleichheit zwischen unterschiedlichen Gegenden herzustellen. Es ist sehr schwierig, den Geist lokaler Unterschiede am Leben zu erhalten. Der ultimative Ausdruck dieses Glaubens ist die geradezu religiöse Lehre, auf die sich die Struktur des Staatszuschusses an die Kommunen stützt. Die Grundidee, die sich mittlerweile in der Praxis als untauglich erwiesen hat, basiert auf einer Finanzierungsformel, die bewirken soll, dass ein in einem bestimmten

Landesteil als lokale Steuer erhobenes Pfund genau denselben Einfluss auf das lokale Dienstleistungsangebot hat wie ein in einem anderen Landesteil erhobenes Pfund. Ich kenne kein anderes westliches Land, das mit demselben Ehrgeiz versucht, im ganzen Land eine solch perfekte Gleichheit herzustellen.

Es gibt noch einen anderen Weg, auf dem versucht wird, geographische Gleichheit zu erzielen – einen, über den nicht viel gesprochen wird. Die Regierung in Whitehall zieht die Grenzen aller ihr unterstehenden Amtsbezirke regelmäßig neu. Jede Gemeinde – die kleinste von einem Abgeordneten repräsentierte Verwaltungs- und Regierungseinheit – ist nicht, obwohl sie es eigentlich sein sollte, eine Bastion der Stabilität in einer Welt des Wandels. Die Gemeindegrenzen werden endlos neu gezogen, um alles, vom Gleichgewicht bei den Wahlen bis zum Gleichgewicht bei den Finanzen, zu sichern. Wenn es eine undurchsichtige Statistik gibt, die die Instabilität aufzeigt, die das endlose Regierungsstreben nach einer fairen, rational begründeten Grenzziehung auslöst, dann die, dass 75 Prozent aller lokalen Grenzverschiebungen innerhalb der EU im Vereinigten Königreich stattfinden. Whitehall spielt eine aktive Rolle bei der alljährlichen Destabilisierung unserer Kommunen.

Es gibt noch einen weiteren Grund für die Einmischung der Zentralregierung in lokale Angelegenheiten – der unaufhörliche ministerielle Aktivismus. Jeder, der schon einmal in der Regierung war, kennt den Druck auf den Gesundheitsminister, den Bildungsminister oder den Innenminister, falls in einem bestimmten Krankenhaus, einer Schule oder einem Gefängnis etwas schief läuft. Keiner von ihnen kann einfach jegliche Verantwortung von sich weisen. Keine Regierung kann in solchen Fällen Unschuld vorgaukeln. Mein Kollege Nick Gibb hat uns nachdrücklich daran erinnert, dass Politiker sich der Verantwortung für öffentlich finanzierte Dienstleistungen nicht entziehen können. Wir fordern von den Wählern Steuern ein – also haben diese ein Mitspracherecht bei der Ausgabe der Gelder. Es muss einen abgesteckten Rahmen geben, der die jeweilige Verantwortung aufzeigt. Eines unserer Probleme in Großbritannien ist die tiefe Verwirrung darüber, in welchen Bereichen wir zu Recht nationale Standards erwarten und in welchen Vielfalt besser wäre. Es gibt bei uns Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene und gleichzeitig Computer in Arztpraxen und Krankenhäusern, die nicht miteinander kommunizieren können. Wir haben Standards für die falschen Dinge entwickelt. Zu jeder neuen politischen Vereinbarung über die öffent-

lichen Dienste gehört unbedingt wieder der Gedanke: wo ist eine Standardisierung nötig und wo sollten wir die Vielfalt fördern?

Lassen Sie mich nun aufzeigen, wie all diese Gedankenstränge in den Hauptleitlinien unserer Reformagenda zu den öffentlichen Diensten zusammenlaufen. 1979 riefen wir Konservative die berühmte Maßnahme ins Leben, Menschen in Sozialwohnungen das Recht auf den Kauf dieser Wohnungen zu geben. Unsere heutige Politik scheint mir auf drei wichtigen Rechten aufzubauen.

Das erste ist das Recht auf Wahlfreiheit. Nichts ist besser als die Dynamik, die entsteht, wenn sich die Menschen bessere Ärzte oder, in Abstimmung mit ihrem Hausarzt, ein Krankenhaus oder die Schule für ihre Kinder aussuchen können. Wir hören manchmal, all dieses Gerede über Wahlfreiheit sei zu abstrakt und in den am meisten benachteiligten Bezirken fern jeglicher Lebensrealität. Die Indizien widerlegen dies. Es herrscht eine gewaltige Nachfrage nach Wahlfreiheit, die jedoch unterdrückt wird. Eltern legen in England bei elf Prozent aller Aufnahmebeschlüsse zu weiterführenden Schulen Protest gegen die ihrem Kind zugewiesene Schule ein. 76 Prozent dieser Proteste werden abgewiesen. Dies ist ein auffälliger Beweis für den frustrierten Wunsch nach Wahlfreiheit. Und was finden wir in unseren ärmsten Bezirken? Ist die Protestbereitschaft vielleicht ein typisches Verhaltensmerkmal einer wählerischen Mittelschicht? Weit gefehlt. Nach Daten des Jahres 2003 legten in unseren ärmsten Bezirken 19 Prozent der Eltern, also mehr als der Durchschnitt, Berufung gegen die Schulzuweisung ihrer Kinder ein. Schockierende 82 Prozent dieser Einsprüche wurden abgewiesen. Diese Zahlen belegen, dass der Gedanke der Wahlfreiheit bei weitem keine leere Abstraktion ist.

Den Anbietern muss allerdings die Möglichkeit gegeben werden, auf die Wünsche der Bevölkerung zu reagieren. Eins der derzeitigen Probleme der Regierung ist, dass sie die Ausgaben für die wichtigsten öffentlichen Dienste zwar erhöht hat, all das zusätzliche Geld jedoch in höhere Preise anstatt in zusätzliche Leistungen fließt, da das Angebot sehr knapp ist, nicht zuletzt durch die Überregulierung der Regierung. Würde man nun eine ungehemmte Wahlfreiheit einführen, hätte das dieselbe Wirkung, solange die Angebotsseite nicht liberalisiert wird. Wir würden lediglich zahlreiche unglückliche Eltern produzieren, falls wir ihnen die Schulwahl überließen, ohne die Zugangsmöglichkeit zu beliebten Schulen auszuweiten. Das Recht auf Wahlfreiheit muss

also mit einem zweiten Recht gekoppelt werden, dem ich mich als Nächstes zuwende.

Das zweite Recht ist das Recht auf Angebotsvielfalt, ohne das die Wahlfreiheit bedeutungslos ist. In Großbritannien konzentrieren sich alle auf die Nachfrageseite – darauf, wie viel wir ausgeben. Das ist natürlich wichtig, weshalb ich auch gleich darauf eingehen werde. Mindestens ebenso wichtig ist jedoch, was auf der Angebotsseite passiert – wie leicht es ist, diese Dienste anzubieten. Wir haben vor allem das, was die Ökonomen Zugangshürden nennen. Ein besonderes Beispiel dafür ist die unselige „Regelung zu überzähligen Plätzen“ in unseren Schulen. Sie besagt, dass eine gute Schule nicht erweitert werden kann, solange eine weniger populäre Schule im gleichen Bezirk nicht verkleinert wurde. Bei der Überlegung, wie wir solche Hürden beseitigen, müssen wir mehr Einfallsreichtum zeigen.

Eine der scharfsinnigsten Betrachtungen über die Probleme in der Dritten Welt ist Hernando de Sotos Buch *Marktwirtschaft von unten*. Darin schildert er den Versuch, in Peru auf gesetzlichem Weg ein Kleinunternehmen aufzubauen. Es ist eine horrend Geschichte. Durch die vielen verschiedenen Genehmigungen und Vorschriften wurde es praktisch unmöglich gemacht, das Unternehmen in der offiziellen Wirtschaft anzusiedeln. Alles funktionierte nur über Bestechungs- und Schmiergelder oder über den Weg in die Schattenwirtschaft. Käme Hernando de Soto heute nach Großbritannien, könnte er ein ähnliches Buch über die Hindernisse schreiben, die denen den Weg verstellen, die versuchen, gefragte und wichtige Dienstleistungen anzubieten. Wie lange bräuchte man wohl, um irgendwo in Südostengland einen neuen Kindergarten zu eröffnen? Was würde passieren, falls jemand in Birmingham eine neue Schule planen würde? Was, falls ein Arzt Patienten in einer neuen Praxis in Manchester behandeln wollte? Die Hindernisse für die Anbieter sind gewaltig. Um sie abzubauen, muss man sich der soliden, wenig spektakulären Aufgabe widmen, die Planungsvorschriften zu untersuchen oder die Zeit, die vergeht, bis Einträge aus dem Strafregister gelöscht werden, oder den Grund für die Zahl der unterschiedlichen Kontrolleure, die den gleichen Ort besuchen. Allerdings ist all dies für die Reformierung unserer großartigen öffentlichen Dienste unerlässlich.

Es gibt noch einen weiteren wichtigen Aspekt beim Angebot der öffentlichen Dienste. Einer unserer Fehler bei der „Citizens Char-

ter“, an der ich als Mitglied der Major-Regierung beteiligt war, lag darin, dass wir uns so sehr auf die Rechte der Bürger als Verbraucher konzentrierten, dass wir darüber die stolzen Berufe vergaßen, die das Herzstück vieler unserer großartigen öffentlichen Dienste bilden. Das unverwechselbare Ethos ihrer Mitarbeiter ist kostbar und verdient Respekt. Sie sind keine passiven Befehlsempfänger, die auf Weisungen von oben warten. Jede Regierung, die versucht, sie als solche zu behandeln, wie es die jetzige Regierung tut, zerstört etwas sehr Kostbares. Ihr beruflicher Status muss daher geschützt werden. Unser Rechts- und Regierungssystem ist gut darin, die Rechte des Einzelnen zu schützen, aber weniger gut darin, die Rechte von Institutionen und Berufsgruppen zu schützen. Wir müssen ihren beruflichen Status respektieren und uns Wege ausdenken, diesen Respekt zu stärken. Die berufliche Selbstachtung eines Arztes, der seinen Patienten dient, ist weit größer als die eines Arztes, der dem Staat dient.

Neben dem Recht auf Wahlfreiheit und dem Recht auf Angebotsvielfalt gibt es noch ein drittes entscheidendes Recht, das Recht auf finanzielle Beteiligung. Es sollte möglich sein, für unsere öffentlichen Dienste eine Mischfinanzierung aus öffentlichen und privaten Geldern zuzulassen. Dabei geht es nicht darum, Gebühren einzuführen – das wäre ein negativer, deprimierender Lösungsansatz. Wir wollen es den Menschen leichter machen, ihre privaten Gelder mit staatlichen Geldern zu vermischen. Natürlich ist dies Grenzen unterworfen, wir sollten aber, wo immer möglich, unseren Bürgern die Chance geben, den Staatsausgaben ihre eigenen Ausgaben hinzuzufügen. Wenn wir dies nicht tun, enden wir in einer hohlen Wirtschaft, in der man daran gehindert wird, sein Geld für wirklich wichtige Dinge auszugeben. Diese Vermischung der Gelder zu ermöglichen, ist weit besser als die Alternative, bei der zunehmend mehr Menschen das System ganz verlassen und sich allein um ihre Vorsorge kümmern.

Diese drei Prinzipien – das Recht auf Wahlfreiheit, das Recht auf Angebotsvielfalt und das Recht auf finanzielle Beteiligung – bilden das Herzstück unserer politischen Agenda zur Verbesserung der öffentlichen Dienste. Sie sind die Grundlage der wichtigsten von uns benannten Strategien, die momentan weiter ausgearbeitet werden.

Die Konservative Partei stellt die Transformation der öffentlichen Dienste ins Zentrum ihrer Politik. Sie greift zurück auf Disraelis Überzeugung, die Lage der Menschen zu verbessern. Sie nimmt

die Kritik der Konservativen an Attlees Wohlfahrtsstaat zur Zeit seiner Entstehung auf. Außerdem ist sie stark davon beeinflusst, was uns Kontinentaleuropa in Bezug auf die Vielfalt beim Leistungsangebot und bei der Finanzierung der öffentlichen Dienste vormacht.

Die Agenda befasst sich jedoch nicht nur mit den öffentlichen Diensten. Sie dringt tief in alle Bereiche vor, die für uns die Rolle des Staates in der Gesellschaft ausmachen. Dies wird in Großbritannien häufig als ökonomisches Argument verstanden, doch bezogen auf welche Ökonomielehre? Die Wirtschaftswissenschaft in Cambridge oder die österreichische Marktprozesstheorie? Ich habe zunächst die Ökonomielehre à la Cambridge kennen gelernt, die den perfekten Wettbewerb sehr klar und präzise definiert. Sie hatte eine fast algebraische Reinheit und zeigte mit mathematischer Exaktheit, dass ein perfekter Wettbewerbsmarkt das menschliche Wohlergehen maximiert. Allerdings war dieser perfekte Wettbewerb sehr seltsam. Er kannte keine Transaktionskosten. Er kannte keine Transportkosten. Er kannte keine Markentreue. Er kannte keine Großakteure am Markt. Alle waren Preisnehmer. Diese Vorstellung vom perfekten Wettbewerb war sehr abstrakt. Nachdem wir im ersten Kursabschnitt das Konzept aufgenommen hatten, wurde uns im Rest des Kurses beigebracht, dass Wettbewerb in Wahrheit „unvollkommen“ ist und alle möglichen staatlichen Interventionen rechtfertigt. Darauf stützt sich das britische Finanzministerium im Rahmen seiner Argumentation für Eingriffe in die Marktwirtschaft noch heute. Die österreichische Marktprozesstheorie vermittelt ein anderes Verständnis von der Marktwirtschaft. Sie baut auf keiner mathematischen Formel auf, sondern besagt stattdessen, dass der Markt ein Ort ist, an dem Informationen und Wissen weitergegeben werden und ein unaufhörlicher Prozess der Innovation und Entdeckung stattfindet. Das Problem von Regierungseingriffen besteht darin, dass die Planer unmöglich alle Informationen besitzen können, die in einer modernen Marktwirtschaft kursieren. Diese bei weitem modernste Denkweise lässt sich besonders gut als Argument für die Marktwirtschaft und die Reformierung der öffentlichen Dienste ins Feld führen. Sie ist für jeden nachvollziehbar. Die Regierung versucht auch weiterhin, mit einem Mainframe-System zu operieren, wo wir doch alle wissen, dass die Zukunft einem geteilten System aus PCs und Apple Macs gehört. Die Denkweise passt auch zu der Art, wie Umweltschützer für ihre Sache kämpfen. Wir würden keinem Planer vertrauen, der uns erzählt, es gebe

eine genetisch höherwertige Schafrasse, weshalb wir alle anderen eliminieren sollten, um uns allein auf diese überlegene Rasse zu konzentrieren. Wir verstehen die Bedeutung genetischer Vielfalt, da die Natur ohne Unterlass experimentiert. Das Konzept entspricht zudem unserer britischen Vorliebe für das Lokale und „Typische“. Sie bildet den Grundstock für ein gemeinsames Vorgehen mit den Christdemokraten in ganz Europa, trotz aller Unterschiede unserer Traditionen. Dies ist für uns alle der richtige Weg nach vorn.

Kapitel 6

Matthias Wissmann

Herausforderung öffentliche Infrastruktur: mit der Privatwirtschaft partnerschaftlich aus dem Investitionsstau

Deutschlands Infrastruktur ist einer der großen Standortvorteile des Landes, doch sieht man einmal genauer hin, bröckelt das gute Image sehr schnell. Zu sehen sind marode Straßenbeläge, Staus und reparaturbedürftige Schulgebäude – und das leider nicht nur in Einzelfällen. Das deutsche Institut für Urbanistik schätzte den Investitionsbedarf allein für die deutschen Kommunen auf 670 Milliarden Euro im Zeitraum von 2000–2009. Kurz gesagt: Deutschland steckt im Investitionsstau. Zwar wurden in den letzten Jahren im Rahmen des Aufbauprogramms für die neuen Bundesländer wichtige Investitionen im Osten Deutschlands getätigt, die einen Qualitätssprung in Sachen öffentlicher Infrastruktur bewirkt haben, doch sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern bleibt der Investitionsbedarf nicht nur zur Schaffung neuer Infrastrukturen, sondern auch gerade zur Sanierung alter Infrastrukturen enorm. Hoffnung auf eine schnelle Entlastung der dramatisch überschuldeten öffentlichen Haushalte gibt es in absehbarer Zeit nicht; dafür fehlt der konjunkturelle Aufschwung, ohne den Deutschland weiterhin in der Schuldenfalle verharrt. Doch will Deutschland in der erweiterten Europäischen Union und im Zeitalter der Globalisierung den Anschluss halten und international wieder eine führende Stellung einnehmen, darf der schleichende Prozess der Investitionskürzungen nicht fortgesetzt werden. Die erschreckende Tatsache ist: 1992 war das Investitionsvolumen der Kommunen 10 Mrd. Euro höher als heute; die kommunalen Bauinvestitionen sinken stetig – und das, wo doch jeder weiß: Ohne eine moderne, funktionierende Infrastruktur keine Wirtschaftserfolge. Deshalb ist es höchste Zeit, die Aufgaben der öffentlichen Hand von Grund auf zu überprüfen und neue Wege einzuschlagen. Die Einbindung der Privatwirtschaft kann dabei, wie uns andere Länder – allen voraus Großbritannien – gezeigt haben, eine wichtige Rolle spielen.

Leere Kassen & Aufgabenvielfalt

Nie zuvor standen die öffentlichen Haushalte in Deutschland vor einem so hohen Schuldenberg, und weiterhin ist kein Land in Sicht. Ganz im Gegenteil: Die hohe Neuverschuldung des Bundes in 2004 und die Erwartungen für 2005 lassen keinen ausreichenden Spielraum für Investitionen. Das traurige Ergebnis lautet: Die Investitionen betragen derzeit gerade einmal die Hälfte der Schulden. Somit ist die öffentliche Hand nicht länger in der Lage, ihren breit gefächerten Aufgabenkatalog zu erfüllen. Nun geht es also zunächst einmal darum zu selektieren: Liegt beispielsweise der Betrieb eines Schwimmbads wirklich im öffentlichen Verantwortungsbereich? Und wie sieht es mit Abwasseranlagen aus? Das Motto der Kommunen, Länder und des Bundes muss lauten: Konzentration auf das Wesentliche, auf die Kernaufgaben. Es geht um nichts Geringeres als eine neue Definition staatlicher Aufgaben und die Klärung der essenziellen Frage, welche Aufgaben der Staat tatsächlich allein zu bewerkstelligen hat, und wo privates Engagement – von ehrenamtlicher Unterstützung bis hin zu Firmen – integriert werden kann. Die Art der Einbindung kann dabei von einem partnerschaftlichen Ansatz, wie er bei Public Private Partnerships (PPP) üblich ist, bis zu einer tatsächlichen Privatisierung von Leistungen reichen. Sehr vorsichtig müssen dabei allerdings die Risiken abgewogen werden – das zeigen uns zwei Negativbeispiele sehr deutlich: das anfangs verheerende Mautdesaster in Deutschland sowie das Privatisierungsdebakel der britischen Eisenbahn. Es wäre jedoch ein Fehler, nun vor weiteren Kooperationen mit Privatunternehmen zurückzusehen. Die Öffnung bislang rein staatlicher Aufgabengebiete für die Privatwirtschaft darf für eine verantwortungsbewusste Regierung grundsätzlich kein Tabu mehr sein.

Denn trotz abgeschmolzener öffentlicher Kassen sind die Erwartungen der Bürger an die öffentliche Infrastruktur nicht gesunken: Gute Straßen, pünktliche Busse, saubere Schulen und moderne Krankenhäuser – darauf zählt Deutschlands Bevölkerung zurecht, denn jeder Bürger sollte, unabhängig vom Einkommen und dem Wohnort, Zugang zu adäquaten öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen haben. Dass für die Erledigung dieser Aufgaben Private mit einspringen müssen, scheint inzwischen bei den Deutschen angekommen zu sein: In einer Umfrage sprachen sich 2004 immerhin 61 Prozent der Befragten für das Hinzuziehen privater Partner bei der Abwicklung und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen aus. Die Hoffnung ist klar definiert:

Bürokratieabbau, Kostenreduzierung, Wettbewerb und mehr Effizienz verspricht man sich von Public Private Partnerships. So wünschenswert diese Ziele jedoch auch sein mögen – es darf nicht vergessen werden, dass solche Kooperationen zwischen der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Hand immer nur eine Ergänzung der Politik und der öffentlichen Aufgaben darstellen können. Auf Grund ihrer Gemeinwohlverpflichtung behalten Bund, Länder und Kommunen auch weiterhin die Verantwortung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Daran kann und darf die Einbindung des privatwirtschaftlichen Sektors auch in Zukunft nichts ändern.

Öffentlich-Private Partnerschaften – eine Einleitung

Zunächst einmal muss ganz deutlich gemacht werden: Public Private Partnerships, oder, wie sie dank ihrer langsam steigenden Akzeptanz in Deutschland nun auch vermehrt ins Deutsche übersetzt genannt werden, Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), sind kein Allheilmittel und sicherlich auch keine Wunderwaffe gegen Haushaltslöcher. Doch die enge partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft stellt eine wichtige Alternative zur rein staatlichen Bewältigung der riesigen infrastrukturellen Aufgaben Deutschlands dar und kann neue Freiräume für dringend nötige Investitionen schaffen. Es soll nun verstärkt auf Public Private Partnerships gesetzt werden, doch dabei muss allen klar sein: Öffentlich-private Partnerschaften haben mit Professionalität, durchdachter Risikobereitschaft und umfassender Planung, nicht mit Magie zu tun.

Bei der Durchführung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen mit Hilfe von PPP ist die Zielsetzung klar: Bei dieser öffentlich-privaten Kooperation sollen Finanzen und Know-how gebündelt und ausgetauscht werden, um effizientere Lösungen zu erzielen. Mehr Effizienz, mehr Flexibilität, Kosteneinsparungen, Konzentration der öffentlichen Hand auf Kernkompetenzen – all diese Charakteristika von PPP sind genau das, was Deutschland dringend braucht. Sie passen in die Reformbewegung, die Deutschland modernisieren und international wettbewerbsfähig machen soll.

Um eine neue Erfindung handelt es sich bei einer solchen Partnerschaft zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Hand wahrlich nicht, doch was vom Grundprinzip her bereits im Falle des Suez-Kanals im 19. Jahrhundert angewandt wurde, fand ins-

besondere in Deutschland zu lange zu wenig Beachtung. Öffentlich-private Partnerschaften sind in Deutschland noch immer so ungewohnt, dass sie Schlagzeilen machen. Viele europäische Nachbarstaaten oder etwa die USA waren wesentlich schneller, wie die Einschätzung der weltweit im Rahmen von ÖPP getätigten Investitionen auf eine annähernd zweistellige Euro-Milliardensumme deutlich zeigt. Öffentlich-private Partnerschaften sind offensichtlich kein flüchtiger Trend in der Verwirklichung von Infrastrukturen.

Das hat unter anderem auch mit der Vielseitigkeit des ÖPP-Ansatzes zu tun. Das Modell einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft ist nicht auf bestimmte Ressorts beschränkt. Zwar überwiegt oft der Anteil von ÖPP-Projekten im Verkehrssektor – auch im ÖPP-erfahrenen Großbritannien ist das Verkehrsministerium mit mehr als einem Drittel der ÖPP-Verträge führend – doch wie sich gezeigt hat, ist das Modell flexibel genug, um auch in anderen Bereichen wie dem Schulwesen, Gefängnissen sowie dem Gesundheitswesen Anwendung zu finden. Dabei kommen

- Betreibermodelle, bei denen Private öffentliche Einrichtungen teilweise oder gänzlich betreiben,
- Konzessionsmodelle, bei denen Private berechtigt sind, ihre Kosten direkt über die Nutzer der Infrastruktur zu finanzieren sowie verschiedene
- Kooperationsmodelle, bei denen Privatunternehmen und die öffentliche Hand ein Gemeinschaftsunternehmen mit privater Rechtsform gründen,

zum Einsatz.

ÖPP international – Großbritannien in der Vorreiterrolle

Von den Niederlanden bis nach Frankreich und Griechenland – ganz Europa hat das ÖPP-Modell für sich entdeckt. Aber auch über die Grenzen Europas hinaus herrscht großes Interesse – beispielsweise in Asien, wo etwa Japan durch mehr als 300 Projekte schon einige ÖPP-Erfahrungen sammeln konnte. Der Auslöser für den internationalen Trend in Richtung ÖPP ist fast überall gleich: leere Haushaltskassen. In Spanien, wo man bereits einiges an ÖPP-Erfahrung sammeln konnte, befasst man sich, ähnlich wie Frankreich, zurzeit insbesondere im Verkehrssektor mit öffentlich-privaten Partnerschaften. In den Niederlanden, wo öffentlich-private Kooperationen noch relatives Neuland darstellen, fiel

die ÖPP-Idee auf fruchtbaren Boden. Dort hat man nun auch angefangen, im Hochschulbau und im Gesundheitsbereich aktiv zu werden. Der wahre Vorreiter in Sachen ÖPP ist und bleibt jedoch Großbritannien. Viel früher und viel mutiger als andere Nationen wagte man sich in England unter der konservativen Regierung von John Major an das Projekt ÖPP heran. Das liegt auch an der angelsächsischen Tradition, nicht von einer grundsätzlichen Zuständigkeit des Staates für die Bewältigung öffentlicher Aufgaben auszugehen. Bereits 1989 legte Major die Grundlage für die Einbindung privatwirtschaftlichen Kapitals in die Finanzierung öffentlicher Projekte, indem er eine Reihe hinderlicher Vorschriften aus dem Weg räumte. 1992 wurde ein konkretes Konzept auf den Tisch gelegt – PFI (Private Finance Initiative), ein Grundmodell, auf dem auch heute noch die Mehrzahl von ÖPP-Projekten in Großbritannien basiert. Dabei handelt es sich um ein Modell, das den Lebenszyklus einer Infrastruktur von der Planung über den Bau bis zum Betrieb berücksichtigt und bei der die öffentlichen Finanzierungsverpflichtungen mit der Erbringung der Dienstleistung verknüpft sind. Das bedeutet: Der Staat kauft sich Dienstleistungen von privaten Anbietern und gibt dabei essenzielle Aufgaben – Design, Bau, Finanzierung und Betrieb – in die Hände Privater. Für die erbrachten Dienstleistungen werden Gebühren fällig. Nach einem verabredeten langfristigen Zeitraum, der sich zumeist im Bereich von etwa 25 – 30 Jahren bewegt, wird die Infrastruktur wieder in die öffentliche Hand transferiert – eine Vertragsverlängerung ist natürlich möglich.

Seit den ersten ÖPP-Ansätzen wurde viel erprobt: Es wurden Fehler gemacht, Korrekturen unternommen und Erfahrungen gewonnen. Die folgenden Zahlen zeigen deutlich, dass sich ÖPP erfolgreich behaupten konnten und nun fester Bestandteil der Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen in Großbritannien sind:

- weit über 530 ÖPP-Projekte wurden bislang in Angriff genommen; jährlich kommen mindestens 30–40 neue Transaktionen dazu;
- seit Anfang der 1990er Jahre wurden PFI-Projekte im Wert von mehr als 24 Mrd. Pfund unterzeichnet;
- rund 20 Prozent der britischen Nettoinvestitionen im öffentlichen Sektor werden jährlich über ÖPP-Modelle erbracht, was einem Investitionsvolumen von ungefähr 9 Mrd. Euro pro Jahr entspricht;

- laut Überprüfung des britischen Rechnungshofs konnten gegenüber der konventionellen Realisierung 10–25 Prozent Effizienzgewinne festgestellt werden; für das Haushaltsjahr 1999/2000 bedeutete das rd. 1 Mrd. Euro;
- geschätzte 4 Mrd. Pfund pro Jahr werden durch ÖPP an zusätzlicher Investitionskraft gewonnen.

Keine Frage – in Großbritannien hat sich eine Routine in der Durchführung öffentlich-privater Partnerschaften entwickelt. ÖPP werden dort inzwischen als „safe bets“ – sichere und verlässliche Angelegenheiten – eingeschätzt. Das bestätigte auch der britische Rechnungshof, der bei einer Wirtschaftlichkeitsprüfung von ÖPP-Projekten im Vergleich zur Durchführung durch die öffentliche Hand deutliche Effizienzgewinne feststellen konnte (Durchschnitt: 17 Prozent). Auch die britischen Behörden schienen laut einer Studie aus dem Jahr 2001 zufrieden mit dem Ergebnis von ÖPP-Projekten: Über 80 Prozent waren der Meinung, dass das Preis-Leistungsverhältnis mindestens zufrieden stellend war. Doch das ist noch längst nicht alles: Bei ÖPP-Projekten kam es zu durchschnittlich 70 Prozent weniger Preisüberschreitungen und 66 Prozent weniger Verspätungen bei der Fertigstellung. Diese Zahlen, die eine Entwicklung von ÖPP in Großbritannien über ein Jahrzehnt hinweg beschreiben, sprechen eine eindeutige Sprache: Die Zusammenarbeit zwischen privaten Unternehmern und der öffentlichen Hand kann sehr gut funktionieren. Public Private Partnerships lohnen sich.

Schwerfälliger Start in Deutschland

Nicht zuletzt auf Grund der positiven Ergebnisse von ÖPP-Projekten in Großbritannien entstand auch in Deutschland ein wachsendes Interesse an öffentlich-privaten Partnerschaften. Doch die Entwicklung von ÖPP in Deutschland kann insgesamt bestenfalls als schleppend bezeichnet werden. Als die Briten bereits erste Korrekturen in ihrem ÖPP-Kurs durchführten, war man in Deutschland gerade einmal dabei, in die Kinderschuhe zu schlüpfen. Obwohl nun bereits einige Erfahrungen mit öffentlich-privaten Partnerschaften gesammelt werden konnten, ist man von einer Routine noch meilenweit entfernt. Vor einer Analyse des derzeitigen Stands in Sachen ÖPP in Deutschland, lohnt es sich, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen, um der Frage nachzugehen, warum Deutschland einen solchen Nachholbedarf hat.

Bereits seit einigen Jahrzehnten ist die deutsche Bevölkerung an einen hohen Standard öffentlicher Dienstleistungen gewöhnt. Deutschlands Straßen- und Schienennetz gilt seit langem als herausragend und bedeutete ganz konkrete Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Nachbarländern. In Zeiten stetigen Wirtschaftswachstums hatte die öffentliche Hand – auf der Ebene der Kommunen, Länder und des Bundes – ausreichend Spielraum, um eine große Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen. Das Wettbewerbsprinzip hatte keine Priorität. In Deutschland blieb die Privatwirtschaft somit weitestgehend ausgeschlossen von der Planung, Finanzierung und Bereitstellung von Infrastrukturen, während in den 80er Jahren in Großbritannien bereits die erste Privatisierungswelle anrollte und weitere Vorbereitungen für die Einbindung privater Unternehmen in die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen liefen. Zwei Komponenten sorgten schließlich für den finanziellen Umbruch: Die Schwäche der Wirtschaft sowie die deutsche Wiedervereinigung. Doch an dieser Stelle zeigte sich Deutschlands Schwerfälligkeit: Zu lange wurde gezögert, zu groß waren Befürchtungen um eine schleichende Privatisierung öffentlicher Aufgaben, zu weit schien man in großen Teilen der Verwaltung von einem betriebswirtschaftlichem Denken entfernt. Effizienz und „schlanker“ Staat blieben lange Zeit reine Schlagwörter, vor deren Umsetzung man sich scheute. Hinzu kam die Vielzahl von Akteuren, die in Deutschland auf den verschiedenen Verwaltungsebenen zu berücksichtigen waren – sowohl auf der kommunalen als auch auf der Länder- und Bundesebene. So dümpelte die Idee einer intensiven Kooperation zwischen Privaten und der öffentlichen Hand in Deutschland lange Zeit vor sich hin.

Beispiel – ÖPP im Verkehrssektor

Wie in anderen Ländern, versuchte man sich auch in Deutschland zunächst auf dem Verkehrssektor an der Erprobung öffentlich-privater Partnerschaften. 1994 hatte ich während meiner Zeit als Bundesverkehrsminister die Gelegenheit, einen bedeutenden Schritt hin in Richtung von ÖPPs zu machen: Durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz entstand die rechtliche Grundlage für Betreibermodelle in Deutschland (F-Modell). Doch bislang wurde viel zu wenig Erfahrung auf diesem Gebiet gesammelt. Nachdem das Gesetz nun seit zehn Jahren in Kraft ist, ist die Anzahl durchgeführter Projekte nach dem F-Modell, bei dem Tunnel, Brücken und Gebirgspässe privat gebaut

und betrieben werden, noch immer verschwindend gering. In der damaligen Phase der ÖPP-Pilotprojekte wurde in einigen Fällen das Modell einer privaten Vorfinanzierung getestet. Wie man etwa am viel genutzten Engelbergtunnel in Baden-Württemberg sieht, war es wichtig, diese Infrastrukturprojekte schnell umzusetzen und sie nicht auf Grund mangelnder Haushaltskapazitäten zu verzögern. Der Aspekt der Nutzung privaten Know-hows zur Realisierung von Effizienzgewinnen und Kosteneinsparung spielte dabei allerdings nur eine Nebenrolle. Die Situation ist heute anders: Eine Win-Win-Situation mit optimierter Effizienz ist das zentrale Ziel öffentlich-privater Partnerschaften.

Das anfängliche Mautdesaster in Deutschland hat jedoch deutlich gezeigt, dass ÖPP trotz aller neuen Erkenntnisse potenziell riskante Unternehmungen sind, bei denen der Teufel in der Vorbereitung und im Detail steckt. Die Lektion lautet: Nur Projekte mit einer realistischen Planung und Risikobewertung sowie einer gerechten und sinnvollen Verteilung der Risiken können zum Erfolg führen. So wurde die LKW-Maut zum eklatanten Verzugsfaktor in Sachen ÖPP.

Doch hier gilt es, Lektionen zu lernen, die andere vor uns gemacht haben. Ein Beispiel für Fehlschläge bietet uns leider eines der jüngsten Mitglieder der Europäischen Union – Ungarn in Form der bislang weitgehend ungenutzten ungarischen Autobahn M5, deren Bau und Betrieb an ein österreichisch-französisches Konsortium übertragen wurde. Die Mehrzahl der Autofahrer meidet hier die Mautgebühr und weicht auf Nebenstraßen aus. Letztendlich musste der Staat die Betreibergesellschaft übernehmen und den Autobahnabschnitt verstaatlichen. Im Verkehrsbereich wird ganz klar: Der Faktor Wirtschaftlichkeit muss höher gehängt werden, wenn ÖPP Erfolg haben sollen und von der Privatwirtschaft tatsächlich angenommen werden sollen. Es muss verstanden werden: Nicht jedes Straßenbauprojekt eignet sich für eine öffentlich-private Partnerschaft. Nur dort, wo sich eine Teilnahme eines Unternehmens an einem ÖPP-Projekt auch tatsächlich rechnet, kann es zu einer funktionierenden Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft kommen. Beide Faktionen müssen aufeinander zugehen: In Deutschland müssen der Industrie von Seiten des Bundes und der Länder adäquate Projekte angeboten werden, von Seiten der Industrie müssen maßgeschneiderte und faire Lösungen geboten werden.

Recht & Steuern

Oftmals sind es aber auch noch ungeklärte rechtliche und steuerliche Fragen, die ein erfolgreiches Zusammenkommen von öffentlicher Hand und Privaten verhindern. Hier ist politisches Handeln gefragt. Während in Großbritannien ein Großteil der entscheidenden Gesetzeshindernisse bereits im Vorfeld der PFI-Initiative beseitigt wurde, verzögerte sich dieser Vorgang in Deutschland. Bereits angelaufene Pilotprojekte belegen, dass die Durchführung von ÖPP-Projekten in Deutschland heute rechtlich durchaus möglich ist, doch noch gibt es eine Reihe von Stolpersteinen – etwa im Haushalts-, Vergabe-, Zuwendungs- und Steuerrecht. Nachdem diese inzwischen identifiziert wurden, gilt es nun, diese Hemmnisse so rasch wie möglich zu beseitigen. Dabei darf nicht übersehen werden: Es geht hier keinesfalls um eine Bevorzugung von ÖPP-Modellen. Stattdessen sollen die Grundbedingungen für einen fairen Wettbewerb geschaffen werden. Nur, wenn steuerliche und rechtliche Unsicherheiten und konkrete Benachteiligungen des ÖPP-Ansatzes aus dem Weg geräumt sind, kann das ÖPP-Konzept auch in Deutschland erfolgreich Fuß fassen.

Auch der europäische rechtliche Rahmen darf nicht übersehen werden. Auch hier gibt es zum Glück Fortschritte. So hat die EU-Kommission im April 2004 ein Grünbuch vorgestellt, das als Denkanstoß dienen und eine Debatte über das Thema ÖPP auch auf der europäischen Ebene auslösen soll. Da es im Gemeinschaftsrecht kein besonderes System für ÖPP gibt, geht es darum, einen adäquaten Regulierungsrahmen auf der EU-Ebene zu schaffen. Im Rahmen einer öffentlichen Befragung sollen insbesondere das Thema gemeinschaftliche Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und für Konzessionen unter die Lupe genommen werden – ein gutes Zeichen für die Entwicklung von ÖPP, da es dabei auch vor allem um die Frage geht, inwieweit der bestehende Rechtsrahmen sich als Hindernis für Wirtschaftsteilnehmer erweisen könnte und inwieweit Unsicherheiten beseitigt werden können. Dies ist eine gute Gelegenheit, herauszufinden, wie Regeln und Grundsätze in der alltäglichen ÖPP-Praxis funktionieren, und zugleich ein wichtiger Schritt in Richtung Rechtssicherheit bei ÖPP-Projekten.

ÖPP – eine Frage der Wirtschaftlichkeit

Das Ziel öffentlich-privater Partnerschaften sind Effizienzgewinne. Das heißt, dass sich eine Partnerschaft zwischen öffentlicher

Hand und Privatwirtschaft im Vergleich zur traditionellen Schaffung von Infrastruktur rechnen muss. Doch da es bei ÖPP-Projekten, wie bereits zuvor betont, bei weitem nicht nur um eine Frage der Finanzierung – in dieser Hinsicht wären staatliche Finanzierungen auf Grund ihres niedrigeren Zinssatzes fast immer im Vorteil – sondern um den gesamten Lebenszyklus eines Projektes geht, stellt sich die Frage nach einem geeigneten Instrument zur Wirtschaftlichkeitsanalyse. Denn solche Komponenten wie potenzielle Baukostenüberschreitungen oder insbesondere Betriebskosten, die fast 70 Prozent aller Kosten einer Immobilie ausmachen, müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Klar ist: Ohne ein solches Instrument ist ein fairer Wirtschaftlichkeitsvergleich unmöglich. In Großbritannien wurde zu diesem Zweck der so genannte Public Sector Comparator (PSC) entwickelt, ein Maßstab, der den Barwert des Cashflows der konventionellen und der ÖPP-Realisierung vergleicht. Hier zeigt sich erneut der große Nachholbedarf Deutschlands: Noch immer fehlt ein solcher Bewertungsmaßstab. Es wird höchste Zeit, diese entscheidende Lücke zu schließen, denn sonst wird auch weiterhin ein wichtiges Glied in der ÖPP-Kette fehlen.

Die Überprüfung der Effizienz ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften. In Großbritannien wird sie nicht nur vom britischen Rechnungshof durchgeführt: Eine Untersuchung des Institute for Public Policy Research (IPPR) hat beispielsweise ergeben, dass Vorteile von ÖPP vor allem im Gefängnis- und Verkehrsbereich zum Tragen kamen. Andere Bereiche wie etwa das Bildungs- und Gesundheitswesen benötigen laut IPPR mehr Innovation und Flexibilität. Dies sind wichtige Erkenntnisse, die deutlich machen, wie individuell ÖPP-Modelle sein müssen, um eine höchstmögliche Effizienz zu erzielen.

An dieser Stelle ist es auch noch wichtig, auf den Faktor Kostentransparenz hinzuweisen. In Großbritannien wie auch in Deutschland ist die Wirtschaftlichkeit des Modells der öffentlich-privaten Partnerschaft durchaus umstritten. Es wird auf potenzielle Schattenhaushalte hingewiesen, auf Schuldenberge, die im Dunkeln aufgetürmt werden könnten und zukünftige Haushalte belasten. Dies kann jedoch nur der Fall sein, wenn ÖPP als reine Finanzierungsmethode betrachtet wird. Da sich der Lebenszyklusansatz jedoch international durchgesetzt hat, ergibt sich ein völlig neues Bild: Öffentlich-private Partnerschaften können eine neue Transparenz schaffen. Nun wird nicht mehr einzig und allein auf Finanzierungskosten geachtet, sondern insbesondere die

beträchtliche Komponente der Betriebskosten von Einrichtungen, die häufig die ursprünglichen Finanzierungskosten bei weitem übersteigen, wird ebenfalls berücksichtigt. Kostenintensive Fehlkalkulationen, wie sie zuvor häufig vorkamen, können so vermieden werden.

Wie die Bedeutung eines Instruments zur Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie der ganzheitliche Ansatz bei der Bewertung von ÖPP-Projekten zeigt, handelt es sich bei der Einschätzung der Effizienz von Projekten um einen langwierigen und zudem kostspieligen Prozess. So lautet die Kritik häufig, dass zu viel Zeit verwendet werden muss und zu viele kostspielige Beratungsfirmen eingesetzt werden müssen. Diese Zeit- und Kostenfaktoren gehören ebenfalls in die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit eines Projektes und sind zugleich unerlässlich für die Gewährleistung der Effizienz des Gesamtprojektes. Erleichterung in dieser Hinsicht kann jedoch durch eine Standardisierung von ÖPP-Vorgängen geschaffen werden.

Standardisierung ohne Flexibilitätsverlust

Wie in Großbritannien in der ersten ÖPP-Experimentierphase schnell klar wurde, sind Planung und Koordinierung das A und O bei der Durchführung öffentlich-privater Partnerschaften. Im ersten euphorischen ÖPP-Schwung wurden jedoch zu viele Projekte in zu kurzer Zeit angestoßen. An Stelle eines Effizienzgewinns wurde in dieser Anfangsphase oftmals das genaue Gegenteil erreicht. Obwohl Deutschland erst später ÖPP-Projekte anging, wurden auch hier ähnliche Fehler begangen: Jegliche ÖPP-Standards fehlten. An vielen Stellen wurde in den vergangenen Jahren experimentiert, doch Lerneffekte wurden dabei kaum erzielt. So erstellten viele Kommunen unter hohem Zeit- und Personalaufwand eigene ÖPP-Gerüste. Das Rad wurde also immer wieder von neuem erfunden. Gerade angesichts der enormen Tragweite, die ÖPP-Projekte auf Grund ihres hohen Investitionsvolumens und ihrer Langfristigkeit haben, ist es essenziell, Standards zu etablieren, damit Kommunen und Länder eine gesicherte Basis für ihre Arbeit mit öffentlich-privaten Partnerschaften erhalten. Pauschallösungen kann es im ÖPP-Bereich nicht geben; hier ist fast durchgehend ein individueller Ansatz gefordert, doch ein gewisser standardisierter Rahmen kann die Verwirklichungschancen für ÖPP in Deutschland deutlich steigern.

Hier hätte man schneller von Großbritannien lernen müssen, wo schon vor einigen Jahren eine PPP-Task Force eingerichtet

wurde, die ein breites Aufgaben- und Funktionsspektrum erfüllen sollte: Beratungsstelle für Private und Öffentliche, Sammelbecken für ÖPP-Erfahrungen, Überprüfung rechtlicher und steuerlicher Aspekte, Entwicklung eines Instruments zum Wirtschaftlichkeitsvergleich, Entwicklung von Standards. Ähnliche zentralstaatliche Einrichtungen entstanden auch in anderen Ländern wie etwa den Niederlanden und Irland. Inzwischen sind auch in Deutschland ÖPP-Einheiten entstanden – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, eine Aufteilung, die der föderalen Struktur Deutschlands entspricht. So gibt es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen eine PPP-Initiative und ein weiteres PPP-Kompetenzzentrum in Berlin-Brandenburg. Auf Bundesebene gibt es seit 2002 auch einen Lenkungsausschuss, der aus genau denjenigen besteht, die sich tatsächlich in der täglichen Praxis mit der Instandhaltung und Schaffung von Infrastrukturen beschäftigen: Länder- und Kommunenvertreter, sowie Mitglieder der Bau- und Kreditwirtschaft und der Bundesarchitektenkammer. Ziel ist die Errichtung eines Föderalen Kompetenzzentrums, das sich speziell mit dem öffentlichen Hochbau befasst.

Diese Entwicklung von Kompetenzzentren ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer positiven Entwicklung effizienter öffentlich-privater Partnerschaften. Ohne politischen Willen kann der ÖPP-Ansatz nicht zum Erfolg führen. Doch auch hier lauern Fallen: Ohne eine funktionierende Harmonisierung und Kooperation der verschiedenen ÖPP-Initiativen in Deutschland wird der erwünschte Lerneffekt ausbleiben. Zugleich droht die Entstehung eines neuen bürokratischen Behördenapparates. Die Aufgaben eines deutschen PPP-Kompetenznetzwerkes müssen klar in der Schaffung von Grundfesten wie etwa Mustervertrags- und Musterausschreibungskonzepten definiert sein. Das Festlegen grundsätzlicher Standards und Richtlinien ist eine wichtige Hilfestellung sowohl für die öffentliche Hand als auch für die Privatwirtschaft, die Zeit- und Kostenersparnisse ermöglicht. Alles, was jedoch über zentrale Vorgaben hinausgeht, bedeutet ein Minus an Flexibilität und ein Plus an Bürokratie. Ende der 90er Jahre wurde die britische PPP-Task Force selbst in eine öffentlich-private Partnerschaft – die Partnership UK – umgewandelt. Auch in Deutschland muss verstanden werden: Öffentlich-private Partnerschaften sind ein Schritt in Richtung schlanker und effizienter Staat. Daran muss sich auch die deutsche Politik orientieren.

ÖPP in Deutschland – Hoffnung ohne Illusionen

Nach einer langen Durststrecke scheint es so, als befänden sich öffentlich-private Partnerschaften endlich auch in Deutschland auf einem guten Weg. Es ist offensichtlich, dass sich ein richtiger Schub in Sachen ÖPP erst durch eine politische Initiative und politischen Rückhalt entwickeln kann. Das Beispiel Großbritanniens hat das klar verdeutlicht. Ein Anfang ist nun auch in Deutschland gemacht, doch neben der wichtigen Aufgabe der Politik, adäquate Rahmenbedingungen zu schaffen, müssen auch alle anderen Beteiligten ausreichend informiert und tatsächlich willens sein, die großen Chancen zu nutzen, die öffentlich-private Partnerschaften bieten. Die Politik, die öffentliche Verwaltung, Architekten, Bauunternehmer, Finanzdienstleister und andere Privatunternehmer müssen alle ihre Flexibilität und Risikobereitschaft unter Beweis stellen, denn nur dann können ÖPP auch in Deutschland florieren. Nicht zu vergessen sind die letztendlichen Nutzer öffentlicher Infrastruktur – die Bürgerinnen und Bürger, ohne die das Entstehen einer echten ÖPP-Kultur in Deutschland unmöglich ist. Ihnen muss klar vermittelt werden, dass öffentlich-private Partnerschaften immer nur eine Ergänzung der Politik und der öffentlichen Aufgaben sein können. Die Tatsache, dass laut einer Befragung mehr als die Hälfte der Deutschen erwarten, dass private Anbieter besser zur Erfüllung von Aufgaben geeignet sind, die sowohl von staatlicher als auch privater Seite erfüllt werden können, lässt hoffen, dass das ÖPP-Modell in Deutschland gute Entwicklungschancen hat.

Es muss in Deutschland gelingen, öffentlich-private Partnerschaften als das zu verstehen, was sie sind: Anspruchsvolle Kooperationen, die bedeutende Effizienzersparnisse bewirken können – nicht mehr und nicht weniger. Es ist wichtig, dass ÖPP mit Optimismus angegangen werden. Trotz aller positiven Ansätze werden wir, genau wie es den ÖPP-Vorreitern in Großbritannien erging, noch des Öfteren mit Misserfolgen und Rückschlägen rechnen müssen. Auf dem Weg zu einer erfolgreichen Anwendung von ÖPP-Modellen ist Durchhaltevermögen gefragt, damit PPP – Public Private Partnerships – nicht einfach mit „Pleiten, Pech und Pannen“ gleichgesetzt werden. Gleichzeitig dürfen sich die in ÖPP gesetzten Hoffnungen nicht ins Unermessliche schrauben. ÖPP sind kein Allzweckmittel. Das zeigt das Beispiel Großbritannien, wo nach über einem Jahrzehnt der ÖPP-Anwendung derzeit ca. ein Fünftel der öffentlichen Investitionen auf

Basis von ÖPP getätigt werden. Nicht jedes Infrastrukturobjekt eignet sich für eine Umsetzung im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, doch gerade für größere oder gebündelte Infrastrukturmaßnahmen lässt der ÖPP-Ansatz auf einen Ausweg aus dem Investitionsstau hoffen. Großbritannien hat es uns vorge-macht, jetzt muss Deutschland zügig aufholen, denn nicht zu-letzt die EU-Erweiterung bietet neue Möglichkeiten zur Umset-zung öffentlich-privater Partnerschaften, von denen auch die deutsche Industrie profitieren kann.

Kapitel 7

Christian Wulff

Zukunftsaufgaben für Deutschland

Aufgaben der Zukunft – Probleme der Gegenwart

Wer in Deutschland und anderswo über Aufgaben der Zukunft nachdenkt, muss mit der Frage rechnen: „Haben wir denn schon die Aufgaben erledigt, die uns heute auf den Nägeln brennen? Haben wir die Probleme gelöst, die heute die öffentliche Diskussion bestimmen?“

Nach ernsthaftem Überlegen muss diese Frage mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden – und das trotz Gesundheitsreform und trotz Hartz IV.

Die gegenwärtige Lage in Deutschland ist nicht gerade ermutigend. Während die Weltwirtschaft sich langsam erholt und für die kommenden Monate mit einer Aufwärtsentwicklung zu rechnen ist, ist das Modell Deutschland in eine Schiefelage geraten:

- Bei der Wirtschaftsleistung hinken wir hinterher. Im Jahr 2003 lagen wir erstmals deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Beim Wachstum sieht es nicht besser aus. Deutschland ist hier seit Jahren Schlusslicht in Europa. Und während sich die Weltwirtschaft langsam erholt, werden wir auch in 2005 über einen Platz am unteren Ende der Wachstumstabelle in Europa nicht hinaus kommen – und das nach Jahren der Stagnation, und wenn sich die Prognosen der Forschungsinstitute bewahrheiten, wird das Wachstum auch mittelfristig nicht ausreichen, um den Jobmotor durchgreifend zu starten.
- Die Beiträge zur Sozialversicherung haben mit mehr als 40 Prozent einen Umfang erreicht, der Arbeitsplätze vernichtet. Dabei stehen uns die Kosten der demographischen Probleme in der Renten- und Krankenversicherung noch bevor. Sie werden bei unveränderten Rahmenbedingungen für weitere Beitragsschübe in der Sozialversicherung sorgen.
- Die Zahl der Arbeitslosen liegt bekanntlich bei rund 5 Millionen. Dabei sind nicht einmal diejenigen mitgerechnet, die an einer Fortbildungs- oder einer Trainingsmaßnahme des Arbeitsamtes teilnehmen. Und rechnet man auch noch diejenigen hinzu, die nicht in der Statistik auftauchen, weil sie sich

resigniert vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, dann kommt man auf mehr als sechs Millionen Arbeitslose in Deutschland.

- Bereits heute kostet uns die Arbeitslosigkeit jedes Jahr mehr als 80 Mrd. Euro. Eine kaum vorstellbare Größe. Allein für die Sozialversicherung bedeutet dies Mindereinnahmen von rund 16 Mrd. Euro pro Jahr. Darin sind die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit noch nicht einmal mitgerechnet.
- Damit wird auch deutlich: Wenn wir die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht in den Griff bekommen, dann können auch die sozialen Sicherungssysteme nicht funktionieren. Und umgekehrt: Wenn wir der steigenden Lohnnebenkosten nicht Herr werden, werden wir auch die Probleme auf dem Arbeitsmarkt nicht lösen.
- Aber nicht nur das: Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den letzten Jahren nahezu kontinuierlich zurückgegangen.
- Beim Schuldenmachen sind wir dagegen Spitzenreiter. Deutschland hat in den letzten Jahren den maximal zulässigen Haushaltssaldo des Stabilitätspaktes, der auf unser Betreiben 1997 zustande kam, stets überschritten. Und wenn sich beim Wachstum in naher Zukunft nicht etwas tut, dann werden wir vermutlich auch in 2006 beim Defizitkriterium die Latte reißen.

Das ist keine Schwarzmalerei, sondern es ist die nüchterne Beschreibung des derzeitigen Zustandes.

Zukunftsaufgaben für Deutschland

Die aktuelle wirtschaftliche Lage stimmt nicht gerade hoffnungsfroh, wenn man an die Aufgaben denkt, die noch vor uns liegen. Niemand bestreitet inzwischen mehr, dass sie gewaltig sind.

Zu den großen Herausforderungen aus Arbeitslosigkeit und Altersaufbau unserer Bevölkerung kommt die Globalisierung und der sich daraus ergebende ungeheure Wettbewerbsdruck hinzu: Rein wirtschaftlich betrachtet, bedeutet Globalisierung eine zunehmende internationale Arbeitsteilung und damit eine engere Verflechtung nationaler Volkswirtschaften durch den Handel mit Waren und Dienstleistungen. Sie bedeutet steigende Investitionen von Unternehmen zwischen einzelnen Ländern und zunehmende internationale Finanzströme.

Wir Deutschen haben als Exportnation davon in den letzten Jahrzehnten profitiert. Hier in Deutschland ist das Pro-Kopf-Einkommen seit 1950 um nahezu das Fünffache gestiegen – und zwar von rund 5000 Euro auf rund 24600 Euro.

Globalisierung bedeutet aber nicht nur Wirtschaftswachstum. Globalisierung hat viele Gesichter. Sie beinhaltet vor allem den freien Austausch von Informationen, Gedanken und Ideen. Sie bedeutet eine wesentlich größere Mobilität. Es ist sicher nicht übertrieben, festzustellen, dass die Globalisierung mit zur Beseitigung des Eisernen Vorhangs beigetragen hat. Sie hat aber zugleich mit dem Eintritt der Länder, die früher hinter dem Eisernen Vorhang lagen, in der Weltwirtschaft eine neue Dynamik erhalten.

Dabei ist Globalisierung für sich genommen weder gut oder schlecht. Sie ist vielmehr eine Entwicklung mit Chancen und Risiken, bei der es – wie fast immer – Gewinner und Verlierer gibt. Die Verflechtung der Länder wird weiter zunehmen, ob wir es wollen oder nicht. Globalisierung gibt es auch nicht erst seit heute. Sie hat es schon immer gegeben.

Unternehmen und Arbeitnehmer treten stärker in Konkurrenz als je zuvor. Globalisierung führt deshalb auch dazu, dass Unternehmen Deutschland den Rücken kehren und sich in anderen Ländern ansiedeln. Die dahinter stehenden Arbeitsplätze gehen verloren.

Diesen Prozess müssen wir stoppen, ohne die Globalisierung grundsätzlich in Frage zu stellen. Wir müssen dafür sorgen, dass die Unternehmen nicht abwandern, sondern sich in Deutschland ansiedeln und hier die entsprechenden Arbeitsplätze schaffen. Für uns geht es schlicht darum, die Chancen zu nutzen und die Risiken zu minimieren. Kurz: Die Globalisierung bedarf der politischen Gestaltung.

Zu den großen Herausforderungen der Zukunft gehört auch die Alterung der Bevölkerung. Hierzu muss nicht viel gesagt werden. Die Zahlen sprechen eine klare Sprache.

- Der Anteil der Älteren bzw. der Rentenbezieher wird immer größer. Dagegen wird der Anteil der Jüngeren und damit auch der Erwerbstätigen immer geringer. Das bedeutet: Immer weniger jüngere Menschen müssen für immer mehr Ältere aufkommen.

- Die Bevölkerung wird in Deutschland in naher Zukunft stagnieren und anschließend abnehmen. Die Zahl der Einwohner in Deutschland sinkt – nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes von derzeit knapp 83 Millionen bis zum Jahr 2050 auf 75 Millionen.
- Zur Zeit ist nur jeder vierte Einwohner Deutschlands älter als 60 Jahre. In zwanzig bis dreißig Jahren wird sich dieses Verhältnis dramatisch zu Lasten der jungen Generation verschlechtern.

Die Gründe dafür sind bekannt:

- Immer mehr Menschen erreichen ein hohes Lebensalter, eine sicherlich erfreuliche Tatsache.
- Gleichzeitig entscheiden sich immer weniger Paare für Kinder. Deutschland ist bei der Geburtenrate zusammen mit Griechenland Schlusslicht in Europa. Im Durchschnitt beträgt die Geburtenrate pro Frau in Deutschland knapp 1,4 Kinder. In anderen Ländern wie Schweden, Frankreich oder der USA liegen diese Raten deutlich darüber.

Die demographischen Veränderungen werden derzeit fast ausschließlich im Zusammenhang mit einer Reform der sozialen Sicherungssysteme diskutiert. Sie berühren aber nicht nur diese, sondern nahezu alle Lebensbereiche. Bereits heute haben Regionen in den neuen Bundesländern mit einem Bevölkerungsrückgang zu kämpfen.

In einigen Regionen im Süden Niedersachsens sieht es nicht viel anders aus:

- Zwischen 1990 und 2001 ist die Bevölkerung in den fünf Kreisen des Weserberglandes und der Harzregion, Holzminden, Osterode, Northeim, Goslar und Salzgitter, um insgesamt 14000 Menschen geschrumpft. Der Anteil der Senioren liegt mit 21 Prozent bereits heute viereinhalb Prozent über dem bundesdeutschen Mittelwert.
- Osterode war 2000 mit einem Anteil von 21,9 Prozent über 65jähriger an der Gesamtbevölkerung der „älteste“ Landkreis Deutschlands überhaupt. Die Prognosen gehen davon aus, dass die genannten südniedersächsischen Kreise bis 2020 vermutlich um etwa 18 Prozent schrumpfen werden.

Wenn sich die Prognosen bestätigen, dann werden wir uns zukünftig weniger oft die Einweihung von Schulen und Kindergär-

ten feiern können. Wir werden uns dann eher mit dem geordneten Rückbau beschäftigen müssen – wenn nicht gar mit dem Abriss ganzer Häuserblocks.

Trotz der Veränderungen, die auf uns zu kommen, und trotz der Aufgaben, die vor uns liegen, bin ich davon überzeugt, dass wir die Probleme in unserem Land bewältigen können. Dazu gehören vor allem Mut und Zuversicht. Denn Zukunft ist gestaltbar. Das ist auch der Unterschied zwischen Vergangenheit und Zukunft: Über die Vergangenheit können wir grundsätzlich alles wissen, aber wir können sie nicht mehr ändern. Über die Zukunft wissen wir im Prinzip nichts, aber wir können sie gestalten.

Aber, was muss geschehen, um die Zukunftsaufgaben zu bewältigen? Wie kann unser Land aus der schwierigen Lage herauskommen und an neuer Dynamik gewinnen? Wie müssen die Weichen gestellt werden, damit Deutschland auch langfristig auf den Pfad der Prosperität zurückfindet und unser Wohlstand auch langfristig gesichert werden kann?

Agenda 2010 reicht nicht

Angesichts der Herausforderungen, die auf uns warten, ist klar: Die Agenda 2010 reicht nicht aus, um die aktuellen Probleme zu lösen.

Sicherlich, manches davon geht grundsätzlich in die richtige Richtung. Aber es sind allenfalls erste Schritte, auf die zweite und dritte folgen müssten. Das, was zur Zeit diskutiert wird, reicht allenfalls, um die Fehler der letzten Jahre auszugleichen.

Es reicht nicht, die Steuern nur nach und nach geringfügig zu senken und die grundlegende Vereinfachung des Steuerrechts auf die lange Bank zu schieben. Es reicht nicht, die sozialen Sicherungssysteme durch immer neue Notoperationen am Leben zu erhalten, sich gleichzeitig aber vor den notwendigen Struktur-reformen zu drücken. Es reicht nicht, alle Langzeitarbeitslosen einer zentralistischen Behörde zu überantworten, die schon mit den Arbeitslosen nicht zurecht kommt, für die sie bislang die Verantwortung getragen hat. Das alles reicht schon alleine deshalb nicht, weil im Jahr 2003 fast 40.000 Unternehmen in Deutschland pleite gegangen sind und damit wiederum zahlreiche Arbeitsplätze für Deutschland verloren wurden. Auch 2004 sah eine hohe Zahl an Insolvenzen.

Zu allem Überfluss haben wir in Deutschland auch die höchsten Energiekosten. Und die werden unter anderem durch staatliche Steuern und Abgaben verursacht. Die Energiepolitik in Deutschland müsste aber für Energiepreise sorgen, die wettbewerbswirtschaftliche Rahmenbedingungen mit einem engagierten Klimaschutz in Einklang bringen. Hier ist weniger Ideologie und mehr Entschlossenheit notwendig.

Um so bedenklicher ist es, wenn trotz des eher schleppenden unzureichenden Reformprozesses die Menschen in Deutschland auf die Barrikaden gehen. In Leipzig, Magdeburg und anderswo in Deutschland demonstrierten im Sommer 2004 die Menschen für eine gerechte Republik. Die Montagsdemonstranten erhielten viel Beifall und Unterstützung aus der Bevölkerung, von den Sozialverbänden, den Kirchen, den Gewerkschaften und auch von Gregor Gysi und Oskar Lafontaine.

Auch heute noch gehen vielen die Reformen viel zu weit. Sie sind mit der Politik des Sparens und Erneuerns nicht einverstanden. Ein geringerer Anstieg der Renten ist für sie „unanständig“, viele Jobs sind für sie unzumutbar, niedrige Löhne oder eine Verlängerung der Arbeitszeit gelten als „unsozial“. Dahinter steckt vielfach die Überzeugung, alleine der Staat habe für das Wohlergehen seiner Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Er ist es auch, der nach Ansicht vieler für die notwendigen Arbeitsplätze sorgen soll.

Dieses Verhalten ist zu einem gewissen Teil verständlich. Wer möchte schon auf ein lang gewöhntes Privileg verzichten? Aber es löst natürlich keines der anstehenden Probleme.

Das alles erinnert an eine Situation, die der französische Philosoph Alexis de Tocqueville in seinem Buch „Über die Demokratie in Amerika“ im Jahre 1835 treffend beschrieben hat: „Mitten in einem reißenden Strom heften wir die Augen hartnäckig auf einige Trümmer, die man noch am Ufer wahrnimmt, während die Strömung uns mit sich führt und rücklings dem Abgrund zutreibt.“

Wachstumsschwäche überwinden

Wer die Aufgaben der Zukunft bewältigen will, muss zunächst die Probleme der Gegenwart lösen. Und das heißt: Wir müssen Deutschland endlich wieder nach vorne bringen und die Wachstumsschwäche überwinden.

Es ist noch gar nicht so lange her, da kam der Begriff „Wachstum“ selbst in Reden über Wirtschaft kaum noch vor. Wachstum war

verpönt, weil es gleichzeitig mit Umweltzerstörung, Ausbeutung der Ressourcen usw. verbunden wurde. Allenfalls so genanntes „qualitatives Wachstum“ war noch tolerierbar.

Heute wissen wir, dass Wachstum eine entscheidende Größe für die Prosperität eines Landes und den Wohlstand seiner Bürgerinnen und Bürger ist. Die letzten drei Jahre ohne nennenswertes Wachstum haben das deutlich gemacht. Wir alle haben inzwischen schmerzlich gespürt, was Nullwachstum und Stagnation konkret bedeutet.

Zuerst spüren es die Menschen, die keine Arbeit mehr haben oder keinen Ausbildungsplatz finden. Dann spüren es die Beschäftigten und die Rentner, deren Einkünfte nicht mehr wachsen oder die sogar mit deutlich Einbußen leben müssen. Und schließlich spürt es der Staat, der sich das Wünschenswerte nicht mehr leisten und sogar das Notwendige kaum noch bezahlen kann.

Nur durch mehr Wachstum werden neue Arbeitsplätze entstehen. Und nur durch mehr Wachstum können wir die Einnahmehasis des Staates festigen, die Fundamente der sozialen Sicherungssysteme erneuern und die notwendigen Investitionen in die Zukunft, wie Bildung, Forschung tätigen und damit die Zukunft unserer Kinder sichern.

Deshalb müssen Anstrengungen, mehr Wachstum in Deutschland zu erzeugen, oberste Priorität haben. Dazu müssen wir aber auch die Potenziale nutzen. Und hier liegt einiges im Argen: Deutschland nutzt sein Wachstumspotential seit Jahren nicht aus. Die Weltwirtschaft wächst im Jahresdurchschnitt zwischen sechs und sieben Prozent. Davon sollten auch wir profitieren können. Ein Wachstum von zweieinhalb bis drei Prozent sollte für Deutschland mindestens erreichbar sein. Dann würden wir auch endlich wieder zu mehr Beschäftigung kommen, deren Schwelle von den Ökonomen bekanntlich bei rund 1,8 Prozent veranschlagt wird.

Vertrauen und Zuversicht

Aber Wachstum entsteht nicht von selbst. Wachstum ist wie eine zarte Pflanze, die gehegt und gepflegt werden will. Dafür brauchen wir Reformen. Diese gelingen nur mit den Menschen, nicht gegen sie. Wir müssen die Menschen mitnehmen. Deshalb ist es sicherlich falsch, Horrorszenarien zu beschreiben, die mit der Wirklichkeit nicht viel zu tun haben. Das hilft uns nicht weiter. Das verunsichert die Menschen und hemmt sie in ihrer Reform-

bereitschaft. Schwarzmaler sorgen eher dafür, dass sich die Menschen mit Grausen von dem notwendigen Reformprozess abwenden.

Ich stimme unserem ehemaligen Bundespräsidenten, Johannes Rau, ausdrücklich zu, der in seiner letzten Berliner Rede dazu folgendes bemerkt hat: „Wo Vertrauen fehlt, regiert Unsicherheit, ja Angst. Angst vor der Zukunft ist der sicherste Weg, sie nicht zu gewinnen. Angst lähmt die Handlungsfähigkeit und trübt den Blick für das, was in Staat und Gesellschaft tatsächlich grundlegend verändert werden muss, was neuen Bedingungen angepasst werden soll und was auf jeden Fall bleiben muss.“

Wir sollten uns aber auch davor hüten, die Situation schönzureden. Es hilft auch nichts den Menschen vorzugaukeln, dass die Probleme mit einigen kleineren Veränderungen wieder ins Lot gebracht werden können. Diese Einstellung darf genau so wenig Grundlage für Reformen, geschweige denn Leitlinie der Politik sein. Das haben wir schon viel zu lange gemacht. Und das ist auch der Grund, warum Deutschland nicht voran kommt. Die Menschen müssen wissen, woran sie sind. Darauf haben sie einen Anspruch.

Das Mehr an Zuversicht, das der ehemalige Bundespräsident angemahnt hat, erwächst nicht einfach so. Zuversicht kann nur dort entstehen, wo die Menschen Vertrauen in die Politik haben. Und da sieht es nicht gut aus. Politik gilt heute ganz allgemein als unzuverlässig und unehrlich, Politiker werden oft als Lügner oder Schwätzer abgestempelt. Die Kluft zwischen Politik und Bürgern wird breiter und tiefer.

Sicher: Reden über Politikverdrossenheit haben Konjunktur. Wer in der Öffentlichkeit über Politiker schimpft, kann sich des Beifalls des Publikums sicher sein. Über Politiker zu schimpfen, gehört schon fast zum täglichen Geschäft.

Nicht alles, was in diesen Debatten von sich gegeben wird, muss man ernst nehmen. Vieles von dieser Kritik ist sicher nicht berechtigt. Aber ganz schuldlos ist die Politik an diesem Zustand auch nicht.

Denn, wie soll ein Bürger der Politik noch vertrauen, wenn ihm jahrelang erklärt wird, wie wichtig das Sparen in den öffentlichen Haushalten ist, und wenig später der gegenteilige Kurs eingeschlagen wird? Die Bundesregierung unter Schröder hat so manche Kehrtwende in der Finanzpolitik vollzogen. Und dabei sollte

man bedenken, dass dies nach dem Abgang des ehemaligen Finanzministers Lafontaine bereits die zweite 180 Grad-Wende war.

Was soll ein Bürger davon halten, wenn ihm jahrelang Steuererleichterungen und eine Vereinfachung des Steuerrechts angekündigt werden, sich die Diskussion aber im wesentlichen um die Erhöhung diverser Steuern dreht? Ich nenne nur die Diskussion um die Streichung der Eigenheimzulage, die Erhöhung der Mehrwertsteuer und die Forderung nach Abschaffung der Steuerfreiheit für Sonn- und Feiertagszuschläge. Wie soll er die Politik verstehen, wenn ihm noch vor wenigen Jahren vorgerechnet wurde, dass er sich um seine Rente keine Sorgen machen sollte und heute massive Rentenkürzungen beschlossen und über eine Anhebung des Renteneintrittsalters nachgedacht wird? Warum schließlich sollte jemand in die Zukunft investieren, wenn nicht klar ist, wohin die Reise geht?

Was in Deutschland vor allem fehlt, ist das Vertrauen in die Politik. Deshalb ist es eine der wichtigsten Aufgaben der Politik, das Vertrauen der Menschen wieder zurückzugewinnen. Nur wer Vertrauen in die Führungskräfte aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hat, kann den Menschen wieder ein Stück Zuversicht geben. Deshalb müssen wir der Politik wieder eine Richtung geben, mit klaren Zielen und klarem Kurs. Nur wenn die Menschen das Licht am Ende des Tunnels erkennen können, werden sie Veränderungen akzeptieren.

Nur dann, wenn die Menschen die notwendigen Reformen in der Wirtschaft und den sozialen Sicherungssystemen nicht nur mit niedrigeren Löhnen, den Verlust an sozialer Sicherheit und größerer Ungerechtigkeit verbinden, sondern in ihnen auch die Voraussetzung für mehr Wachstum, ein höheres Maß an sozialer Stabilität und für sich selbst mit einer positiven Zukunftsperspektive verbinden, nur dann werden wir es schaffen, die Menschen auf dem Weg in eine gute Zukunft mitzunehmen. Nur dann werden sie Herausforderungen annehmen. Nur dann werden sie den eingeschlagenen Weg mitgehen und mitgestalten. Und nur dann werden die Menschen auch wieder in die Zukunft investieren.

Reformen tun Not

Die Überwindung der aktuellen Wachstumsschwäche ist nur eine Seite der Medaille. Wenn es darum geht, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, ist das eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Weitere Reformen sind notwendig. Sie

betreffen vor allem den Arbeitsmarkt, unser Steuersystem und die sozialen Sicherungssysteme.

Wir müssen ein Klima schaffen, damit Unternehmen wieder stärker in Deutschland investieren, damit sich ausländische Unternehmen in Deutschland ansiedeln und damit wieder Arbeitsplätze nach Deutschland kommen. Wir müssen ein Gesamtkonzept mutig, konsequent und entschlossen umsetzen. Und wir müssen jetzt schnell etwas auf den Weg bringen, denn – so hat es uns der ehemalige Bundespräsident, Roman Herzog, bereits vor Jahren ins Stammbuch geschrieben: „Die Welt wartet nicht auf uns!“

Reform des Arbeitsmarktes

Wenn wir mehr Beschäftigung in Deutschland haben wollen, dann brauchen wir vor allem mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Hier sollten wir zuerst ansetzen.

Gemeinsam mit der SPD-Bundesregierung haben wir eine Reform für den Arbeitsmarkt beschlossen, der die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorsieht. Das war und ist – trotz der handwerklichen Fehler bei der Umsetzung und trotz der umfangreichen Proteste – der richtige Weg.

Manche betrachten diesen Weg als Angriff auf die Würde des Menschen bzw. als gesetzlich verordnete Armut. Die Alternative dazu heißt aber: Weitere Alimentation der Menschen durch Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe. Und es ändert nichts an dem Befund, dass die jahrzehntelange betriebene Politik des Versorgens, des Qualifizierens und Umschulens erschreckend wenig gebracht hat. Wohl kaum sonst wo in der Welt ist die Arbeitsmarktpolitik so teuer und so erfolglos wie in Deutschland. Das war lange Zeit bequem. Aber es ist in hohem Maße unsozial.

Und mit Harz IV gibt es ja auch nicht nur Zumutungen für die Arbeitslosen, sondern auch handfeste Verbesserungen. Ein selbst genutztes Haus bleibt weiterhin unangetastet, die Hinzuverdienstmöglichkeiten sind verbessert worden, für Kinder werden Zuschläge gezahlt und schließlich: Die Arbeitsagentur übernimmt die Beiträge zur Sozialversicherung.

Trotz aller Zumutungen ist das nicht wenig. Jetzt kommt es entscheidend darauf an, dass möglichst allen eine Tätigkeit angeboten wird – notfalls auch im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Und vielleicht müssen wir auch stärker als bisher

niedrig bezahlte Tätigkeiten durch staatliche Zuschüsse auf ein angemessenes Niveau anheben.

Aber mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen Arbeitslosengeld II ist es nicht getan. Weitere Reformen müssen umgesetzt werden, wenn es auf dem Arbeitsmarkt wieder Bewegung geben soll:

- Es muss sichergestellt werden, dass die Tarifparteien ihrer Verantwortung für die Arbeitslosen wieder gerecht werden. Ihre Entscheidungen sollen zukünftig wieder stärker vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland getroffen werden.
- Wenn ein Unternehmen in Schwierigkeiten gerät, dann muss alles getan werden, um den Fortbestand des Unternehmens und die Arbeitsplätze zu sichern. In Zeiten, in denen viele Menschen Arbeit suchen, sollte das eigentlich selbstverständlich sein. Deshalb sollten betriebliche Bündnisse für Arbeit grundsätzlich möglich sein, im Rahmen derer, Unternehmer, Betriebsrat und Belegschaft individuelle Vereinbarungen treffen können. Es muss auch in Deutschland möglich sein, dass sich Arbeitnehmer für das Unternehmen und damit für den Erhalt des eigenen Arbeitsplatzes einsetzen können.
- Aber wir brauchen auch mehr Flexibilität beim Kündigungsschutz. Denn in Deutschland ist es im Vergleich zu den Vereinigten Staaten zwar dreimal schwieriger, den Arbeitsplatz zu verlieren, aber es ist dafür auch 12mal schwieriger, wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen. Mit anderen Worten: Wenn man in Deutschland erst einmal arbeitslos geworden ist, ist es verdammt schwer, wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen. Ich meine, auch das ist ungerecht: Diejenigen, die Arbeit haben, sind gut abgesichert und genießen Kündigungsschutz – wahrscheinlich sogar den besten in der Welt. Die anderen stehen draußen vor der Tür. Sie bekommen auch deshalb keinen Job, weil eben der Kündigungsschutz so hoch ist. Denn welcher Unternehmer stellt schon einen Arbeitslosen ein, wenn er nicht sicher ist, wie die Auftragslage im nächsten Jahr aussieht und er nicht weiß, ob er den Arbeitnehmer dann wieder los wird? Dann geht er doch lieber auf Nummer Sicher und stellt erst gar keinen ein. Da werden dann lieber mal ein paar Überstunden gemacht. Das gilt vor allem für die Älteren unter uns. Hier sind die Chancen auf eine Beschäftigung sehr gering. Deshalb meine ich, dass man den Kündigungsschutz lockern sollte. Es geht

nicht darum, den Kündigungsschutz abzuschaffen. Es geht auch nicht um die Beschäftigten. Für die soll sich nichts ändern.

- Und wenn wir die Reformen auf dem Arbeitsmarkt auf den Weg bringen und die Unternehmen dadurch entlasten, dann müssen wir auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung senken. Ich meine, wenn sich die Arbeitslosenversicherung wieder auf ihre Kernaufgaben konzentriert, dann muss es auch möglich sein, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung deutlich zu senken. Damit könnte man nicht nur für mehr Dynamik auf dem Arbeitsmarkt sorgen, sondern auch den Bürgerinnen und Bürgern deutlich machen: Seht her, wenn wir uns nur genug anstrengen, dann können wir die Lohnnebenkosten senken.
- Wir brauchen vor allem aber einen Niedriglohnsektor auf dem Arbeitsmarkt, um auch Geringqualifizierten eine berufliche Perspektive zu vermitteln. Gerade wir Deutschen haben hier in Europa die größten Defizite, denn der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist in Deutschland in den letzten Jahren nahezu kontinuierlich gestiegen. In Deutschland sind immerhin rund 1,7 Millionen Menschen länger als ein Jahr arbeitslos. Das sind inzwischen fast 40 Prozent aller Arbeitslosen. Hier im Niedriglohnbereich liegt der Schlüssel zu mehr Beschäftigung. Hier wird die Frage beantwortet, ob wir „the german disease“ bzw. die „deutsche Krankheit“ – wie sie inzwischen genannt wird – besiegen können, oder ob wir resigniert die Arme sinken lassen und sagen: Wir können nichts tun. Ich meine, es wäre zu kurz gesprungen, einen Niedriglohnbereich nur in den neuen Bundesländern einzuführen, so, wie es von manchen gefordert wird. Denn, egal, ob sie nun in den alten oder den neuen Bundesländern wohnen: für Arbeitslose ohne Perspektive ist es allemal besser einer gering entlohnten Tätigkeit nachzugehen, als dauerhaft arbeitslos zu bleiben!
- Und: Wir müssen vor allem wieder länger arbeiten. In der internationalen Rangskala der jährlichen Arbeitszeiten stehen wir ganz unten. 38 oder 35 Stunden in der Woche sind zu wenig, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Alleine eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde bringt ein zusätzliches Wachstum von über einem Prozent. Es wäre doch fatal, wenn wir dieses Potenzial nicht nutzen würden.

Reform des Steuersystems

In Deutschland werden Unternehmen und Verbraucher durch hohe Steuern und ein unübersichtliches Steuersystem belastet. Das richtet erhebliche Schäden an. Das deutsche Steuerrecht mit seinen zahllosen Sonder- und Einzelregelungen trifft bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr auf Akzeptanz. Schon gar nicht auf Verständnis. Ein Steuerrecht, das deshalb so kompliziert ist, weil es allem und jedem recht machen will, wird von den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr als gerecht empfunden. Denn es ist kompliziert und unübersichtlich. Letztlich weiß niemand mehr, wer wie viel zum Steueraufkommen beiträgt. Es wird vor allem als ungerecht empfunden, wenn der kleine Mann zur Kasse gebeten wird und gleichzeitig ertragreiche Großunternehmen Jahr für Jahr mehr oder weniger steuerfrei davonkommen.

Deshalb brauchen wir einen völligen Neuanfang bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer mit dem Ziel einer massiven Vereinfachung des Steuerrechts und einer Senkung der Steuerlast:

- Das Steuersystem muss einfacher werden: Jeder Steuerpflichtige muss erkennen können, warum und in welcher Höhe er Steuern zahlen muss. Deshalb muss ein völlig neu formuliertes Einkommensteuergesetz im Zentrum einer Steuerreform stehen.
- Das Steuersystem muss gerechter werden: Dazu müssen Einkünfte möglichst vollständig erfasst und Ausnahmetatbestände, Subventionen und Vergünstigungen konsequent abgebaut werden. Das erhöht die Transparenz der Besteuerung, reduziert die Gestaltungsmöglichkeiten und führt zu mehr Gerechtigkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung.
- Und schließlich, das Steuersystem muss leistungsfreundlicher werden: Dazu müssen die Steuertarife nachhaltig und über den gesamten Verlauf gesenkt werden. Nur wenn Unternehmer und Arbeitnehmer wieder mehr in der Tasche haben, kann man sie auch bei der Eigenverantwortung stärker in die Pflicht nehmen.

Die Zeit drängt. Angesichts der Stagnation unserer Volkswirtschaft, der nach wie vor viel zu hohen Arbeitslosigkeit und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs dürfen wir nicht länger darauf vertrauen, dass eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation über einen globalen konjunkturellen Aufschwung kommt.

Wir müssen das Heft des Handelns wieder selbst in die Hand nehmen – es liegt einzig an uns und nicht an der „Weltwirtschaft“ und ähnlichen „Globalismen“, ob wir bei diesem Thema endlich den Durchbruch erzielen.

Reform der sozialen Sicherungssysteme

Die gesetzlich festgelegten Lohnzusatzkosten sind immer noch die wesentliche Größe, die über Gewinn oder Verlust eines Unternehmens und damit auch über Arbeitsplätze in Deutschland entscheiden. Das Ifo-Institut hat kürzlich festgestellt, dass die hohe Abgabenlast bei Entscheidungen über den Standort eines Unternehmens deutlich schwerer wiegt, als die hohe Steuerlast. Wir müssen deshalb alles daransetzen, die gesetzlich festgeschriebenen Lohnnebenkosten nachhaltig zu senken.

Einen ersten Schritt dazu haben wir mit der Gesundheitsreform gemacht, die wir gemeinsam mit der Regierung Schröder beschlossen haben. Die ersten Ergebnisse sind ermutigend. Noch sind die Kassen sehr zögerlich bei der Senkung ihrer Beiträge. Aber wenn sich der Trend bestätigt, dann zeigt auch das: Die Reform greift. Der Weg, der eingeschlagen wurde, ist der richtige. Aber die Reform verschafft uns allenfalls etwas Luft zum Atmen. Wir haben allenfalls etwas Zeit gewonnen, um die grundlegende Reform unseres Gesundheitswesens auf den Weg bringen zu können.

Die verabschiedete Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ist nicht das Ende, es ist vielmehr der Anfang einer grundlegenden Reform: Wir wollen die gesetzliche Krankenversicherung auf der Finanzierungsseite und auf der Leistungsseite auf eine neue Grundlage zu stellen, indem wir die Arbeitskosten von den Gesundheitskosten entkoppeln. Mit einer einheitlichen Gesundheitsprämie für Erwachsene wollen wir die gesetzlich festgeschriebenen Lohnnebenkosten deutlich senken. Der solidarische Ausgleich soll nicht mehr über die Sozialversicherung, sondern über das Steuersystem erfolgen. Nur auf diese Weise werden die Aussichten, Arbeitsplätze zu schaffen, besser. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung erwartet bei der Umsetzung dieses Modells bis zu 1,4 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze!

Auch der Reformbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung wird inzwischen von niemandem mehr bestritten. Die Entscheidung der Bundesregierung, den demographischen Faktor wieder einzuführen, geht in die richtige Richtung. Das alleine schafft

aber weder Sicherheit für Rentnerinnen und Rentner noch Verlässlichkeit für die junge Generation. Ich befürchte, dass wir bereits in wenigen Jahren die nächste Rentenreform in Angriff nehmen müssen. Deshalb sollten wir endlich daran gehen, auch die gesetzliche Rentenversicherung auf eine solide und langfristig tragfähige Grundlage zu stellen. Auch die so genannte Riester-Rente bedarf einer Generalrevision. Sie muss vor allem einfacher gestaltet werden.

Auch bei der Pflegeversicherung besteht dringender Handlungsbedarf. Das gilt nicht nur für die Umsetzung des Urteils der Bundesverfassungsgerichts zur Entlastung von Familien mit Kindern. Hier strebt die Bundesregierung eine Minimallösung an, mit der niemand zufrieden sein kann. Dagegen wird die notwendige strukturelle Reform wieder einmal auf die lange Bank geschoben. Die soziale Pflegeversicherung weist jedes Jahr neue Defizite auf. Noch können wir von den Rücklagen leben, aber spätestens 2007 drohen Beitragssatzsteigerungen mit den bekannten negativen Folgen für Wirtschaft und Arbeitsplätze. Ein Anstieg des Beitragssatzes und damit eine Erhöhung der Lohnnebenkosten wäre Gift für die lahrende Konjunktur und muss unbedingt vermieden werden. Die Pflegeversicherung muss auch langfristig ein zentraler Baustein des sozialen, solidarischen und umlagefinanzierten Sicherungssystems bleiben. Aber der Beitrag darf auch hier nicht weiter steigen.

Vertrauen für Reformen

Trotz der Reformen, die die Bundesregierung unter Schröder mit Hilfe der Union auf den Weg gebracht hat, liegen noch gewaltige Aufgaben vor uns. Wir dürfen die Menschen nicht mit Horror-szenarien verunsichern. Aber es hilft auch nicht, die Probleme schönzureden. Wer die Aufgaben der Zukunft lösen will, muss zunächst die Probleme der Gegenwart bewältigen und die Weichen entsprechend stellen. Hier gibt es viel zu tun. Entscheidend ist, dass die Wachstumsschwäche überwunden wird. Das geht nur, wenn die Menschen der Politik und den Eliten wieder vertrauen. Von heute auf morgen geht das nicht, denn auch Vertrauen fällt nicht vom Himmel.

Und es muss gerecht zugehen. Es passt einfach nicht in die Zeit, wenn Arbeitnehmer den Gürtel enger schnallen müssen, weil ihnen das Weihnachtsgeld gestrichen wird oder die Arbeitslosigkeit ins Haus steht, und sich Unternehmer gleichzeitig ungeniert be-

dienen. Wenn man liest, dass die Gehälter der deutschen Top-Manager trotz schlechter Ergebnisse gestiegen sind, und gleichzeitig Rentner, Kranke und Arbeitslose kräftige Einschnitte hinnehmen müssen, dann kann etwas nicht stimmen in unserem Land. Wenn es dem Unternehmen schlecht geht, dann darf nicht nur die Belegschaft bluten, dann darf auch von den Managern ein Opfer verlangt werden. Und wenn es dem Staat schlecht geht, müssen alle einen Beitrag leisten – denn der Staat, das sind doch wir alle.

Wir werden die Zustimmung zu den notwendigen Reformen nur dann bekommen, wenn die Mehrheit in der Bevölkerung sagt: Die Einschnitte sind zwar nicht schön, aber mein Nachbar ist auch betroffen, und mein Kollege auch. Wenn jeder einen Beitrag leistet, dann bin auch ich bereit, mich einzubringen.

Machen wir uns also auf, das Vertrauen der Menschen wieder zurückzugewinnen. Denn aus Vertrauen entsteht Zuversicht. Und nur mit Zuversicht können wir die anstehenden Aufgaben lösen.

Kapitel 8

Tim Yeo

Die Reform der öffentlichen Dienstleistungen: Verkehr, Gesundheit und Bildung – eine Herausforderung

In der Friedenszeit nach 1945 bauten die europäischen Länder nach den Jahren der Zerstörung ihre Volkswirtschaften wieder auf. Soziale Reformen gehörten untrennbar dazu. Das Bildungsgesetz von R. A. Butler von 1944 wies für den Rest des Jahrhunderts den Weg für den kostenlosen Schulbesuch für Sechs- bis Sechzehnjährige. Vier Jahre darauf folgten die Beveridge-Reformen, die den National Health Service schufen, den staatlichen Gesundheitsdienst Großbritanniens, der eine für alle kostenlos zugängliche Gesundheitsversorgung lieferte. Diese Reformen gingen beide vom Bild des schützenden Staates aus, der mit Hilfe von Monopolstrukturen Sozialleistungen erbringt. Die Öffentlichkeit begrüßte die Reformen ebenso wie die beiden großen politischen Parteien im Vereinigten Königreich, die Conservative Party und die Labour Party. Man könnte sogar so weit gehen und sagen, dass Gesundheit und Bildung die beiden öffentlichen Dienstleistungsbereiche waren, die von den Reformen unter Margaret Thatcher in den 1980er Jahren am wenigsten betroffen waren.

Zu den anderen öffentlichen Dienstleistungen zählten das Transportwesen, die Versorgungsunternehmen und die Post. Wenn man an die Zeit vor Margaret Thatchers Amtsantritt zurückdenkt, kann man sich heute kaum noch vorstellen, dass British Airways, selbst ein Zusammenschluss der British Overseas Airways Corporation und der British European Airways, unter staatlicher Kontrolle war. Dies galt ebenso für die staatliche Telefongesellschaft, inzwischen ein erfolgreiches Privatunternehmen namens British Telecommunications, das als Vorbild für viele ähnliche Überführungen im Telekommunikationsbereich vom staatlichen in den Privatsektor dient. Auch die wichtigsten Flughäfen des Landes waren verstaatlicht, ebenso die Stromversorger, die Wasser- und Gasunternehmen, die Post und das National Coal Board, das die britischen Bergwerke betrieb.

Diese Dienstleistungen entsprachen alle einem Modell, das auf bestimmten sozialen und wirtschaftlichen Annahmen beruhte.

Die soziale Annahme war, dass die Dienstleistungsinfrastruktur zum Nutzen der Bürger auf Dauer in die Hand des Staates gehörte und dass nur so das öffentliche Interesse und die Lebensqualität gewährleistet werden könnten. Öffentliches Eigentum bedeutete nach dieser Auffassung nicht Eigentum in der Hand investierender Bürger, sondern Eigentum der jeweiligen Regierung. Die wirtschaftliche Annahme war, dass diese Dienstleistungen über das Steuereinkommen zu finanzieren seien. Die Vorstellung, sie könnten auf einer kommerziellen oder profitorientierten Basis angeboten werden, galt damals als grauenhaft. Gewinne galten in vielen dieser Branchen als unerreichbar oder irrelevant, und sollten doch welche anfallen, gehörten sie dem Staat. Die Vorstellung, dass man aus dem, was ein soziales Recht für alle war, Gewinne für Unternehmer und Aktionäre ziehen könnte, galt der Linken als unmoralisch.

Neben der sozialen und der wirtschaftlichen gab es natürlich auch eine politische Prämisse. Nach Kriegsende gab es dreißig Jahre lang eine unausgesprochene Übereinkunft unter denen, die sich für rationale Vertreter der politischen Mitte hielten. Den Staatsbesitz in Frage zu stellen, war schlicht undenkbar.

Die Leistung der Regierung Thatcher war es, dass die Privatisierungsbefürworter zum ersten Mal die intellektuelle Debatte gewinnen konnten. Das bestehende System war allzu sehr mit Fehlern behaftet. Die verstaatlichten Industriezweige waren ineffizient. Sie waren vor Wettbewerb geschützt. Sie boten dem Verbraucher keine freie Wahl. Sie setzten amtliche statt vom Markt bestimmte Preise fest. Sie wurden von zwei Gruppen von Managern geleitet: denjenigen in den Unternehmen und den Beamten in Whitehall, die beide sowohl beim Finanzministerium wie auch in den jeweiligen Ministern Lobbyarbeit betrieben. Oft waren sie den unreformierten und übermächtigen Gewerkschaften ausgeliefert, deren Führern Machtpolitik oft wichtiger war als Effizienzverbesserungen in ihrer Industrie und die nichts dazu unternahmen, den Managern dabei zu helfen, viele Jahre restriktiver Praxis aufzubrechen. Diese Industrien kosteten die Steuerzahler Unsummen, da sie Finanzspritzen für Investitionsausgaben und für die Finanzierung von Einkommensverlusten benötigten.

Die Privatisierungswelle unter Margaret Thatcher brachte dem Verbraucher massive Vorteile bezüglich Preis, Auswahl und Qualität; der öffentliche Sektor wurde zurückgefahren; der Arbeitsmarkt wurde beweglicher und flexibler, der Industriesektor end-

lich dynamischer. Viele in Europa, darunter auch Deutschland, folgten dem britischen Beispiel, und in den großen europäischen Volkswirtschaften sind die Ergebnisse überall sichtbar.

Der Übergang vom staatlichen zum privaten Sektor war nicht ohne Risiko. Es gab anfänglich große Sorge, dass der kommerzielle Druck Niveau und Qualität der Dienstleistungen gefährden könnte. Schließlich musste man nun den Investoren Rendite zahlen. In den ersten Jahren nach der Privatisierung sprachen sich einige leitende Manager überhöhte Gehälter und Prämienpakete zu, aber diese Auswüchse bekam man recht schnell in den Griff: die Marktdisziplin machte sich rasch bemerkbar, zum Beispiel durch genau hinschauende Medien wie auch über den Druck mächtiger institutioneller Aktionäre.

Was noch wichtiger war: Bis zur vollen Umsetzung der Marktliberalisierung musste die Regierung das öffentliche Interesse vor einem Missbrauch durch die Monopole schützen. Vor den Reformen der Thatcher-Ära wurden die staatlichen Industrien durch Effizienzberichte der Monopolies & Mergers Commission geprüft. Diese Überprüfungen fanden nur sporadisch alle paar Jahre statt. Außerdem waren sie nicht vollständig, untersuchten sie doch nur bestimmte Aspekte der betrieblichen Prozesse einer Industrie. Jetzt aber war gesetzlich vorgeschrieben, dass die meisten der nun privatisierten Industrien von unabhängigen Kontrolleuren geprüft werden mussten, die dafür verantwortlich waren, Preise und Effektivität zu überwachen und in bestimmten Fällen Preise festzusetzen.

Sorgen bereiteten beim Übergang vom staatlichen zum privaten Sektor auch die Risiken bei Sicherheits- und Umweltaspekten. Nach der Privatisierung von British Rail und der Aufteilung der Organisation in kleinere, regionale Bahnverkehrsunternehmen ereigneten sich einige wenige tragische Unfälle mit Verletzten und einigen Toten. Spätere Analysen belegten, dass sich die Sicherheitsstandards der nun privatisierten Branche – im Gegensatz zur Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und den Behauptungen einiger politischer Gegner und Gewerkschaften – statistisch nicht von der Zeit vorher unterschieden.

Heute verbleiben fünf große öffentliche Dienstleistungsbereiche beim Staat: Gesundheit, Bildung, Straßenbau, Post und Atomenergie. Jeder dieser Bereiche hält für die Conservative Party besondere Herausforderungen bereit. Am besten behandelt man sie in umgekehrter Reihenfolge.

Die Nuklearanlagen Großbritanniens für friedliche und zivile Zwecke unterliegen British Nuclear Fuels Limited (BNFL), einem gänzlich in Staatshand befindlichen Unternehmen. BNFL hat unter der gegenwärtigen Labour-Regierung keinen leichten Stand, da diese nicht bereit ist, der Industrie Unterstützung nach Ablauf der Lebensdauer der heutigen Nuklearreaktoren zuzusagen. Trotz der Vorteile der Atomenergie als Mittel zur Erreichung der Zielsetzungen beim Klimawandel äußern die Minister sich kaum dazu, wo die nationale Energie für Großbritannien herkommen soll, wenn die Ölreserven in der Nordsee einmal erschöpft sein werden. Die Regierung scheint davon auszugehen, dass der künftige Energiebedarf des Landes zu einem Großteil durch Importe von Erdgas aus Russland, die über durch Deutschland führende Pipelines geleitet werden, gedeckt werden kann und ignoriert dabei vollkommen das starke strategische Argument, dass Großbritannien, eine Inselnation und eine der größten Volkswirtschaften der Welt, bei seiner Energieversorgung weitgehend autark sein sollte.

Zwei gesundheitsbezogene Probleme sind mit der Erzeugung von Atomkraft verbunden. Das erste ist nach Tschernobyl die Sicherheit der atomerzeugenden Anlagen, das zweite ist die Sicherheit der Entsorgung nuklearen Abfalls. In beiden Fällen hat die Wissenschaft den Zweifeln der grünen Lobby zum Trotz der heutigen Technik ihr Vertrauen ausgesprochen. Gegenwärtig liegt ein Schatten über der britischen Energiestrategie und der Arbeit der im Energiesektor Beschäftigten; frisch von der Hochschule kommende Experten sowie gestandene Techniker wandern in andere Länder ab. Widersprechende Erwägungen müssen bewertet und eine klare Strategie muß entwickelt werden.

Die britische Post, einst führend in der Welt, befindet sich wegen des staatlichen Missmanagements in einem traurigen Zustand. Unter der letzten konservativen Regierung produzierte die für die Post zuständige Post Office Corporation große jährliche Überschüsse für den Finanzminister, zudem war das Auslieferungsniveau von Post erster und zweiter Klasse hoch. Nach 1997 stürzte die Corporation ab und machte alarmierende Verluste. Bei der Umsetzung des von Brüssel vorgegebenen Liberalisierungsprogramms gelang es der Post nicht, auf den Leistungen der Vergangenheit aufzubauen.

Die Regierung, der Image wichtiger ist als wirkliche Substanz, benannte die Organisation in Consignia um, ein Name, der einen

Kritiker eher eine Gepäckaufbewahrungsstelle an der Via Appia erinnerte. Die Verluste stiegen weiter, und die Regierung setzte eine neue Direktion ein, die das Unternehmen in Royal Mail Group umbenannte und das Leistungsniveau senkte. Der zuständigen Regulierungsbehörde zufolge erreichte das Unternehmen im vergangenen Jahr kein einziges seiner Ziele.

Während die britische Post vor sich hin dümpelt, überlebte die Deutsche Post in Anbetracht der derzeitigen Wirtschafts- und Marktbedingungen recht gut. Sie ist heute das stärkste Postunternehmen in Europa. Die Privatisierung ermöglichte es ihr, sich hoch qualifizierte Manager aus der Wirtschaft zu holen, und lieferte ihr das erforderliche Aktienkapital, um externe Zukäufe zu tätigen. Ein bemerkenswertes Beispiel ist der Erwerb des internationalen Beförderungsunternehmens DHL.

Eine solch klare Linie ist bei der Royal Mail nicht in Sicht. Die Gruppe besteht sogar aus zwei Unternehmen, die sich grundsätzlich unterscheiden. Zum einen gibt es die Royal Mail selbst, vorwiegend ein nationaler und internationaler Briefzusteller, dessen Ziel es ist, bei wachsendem Wettbewerb 80 Millionen Postsendungen zu bearbeiten, und Post Office Limited, das für etwa 17000 Einzelhandelsstellen zuständig ist, fast alle in Konzession von Postamtsleitern betrieben, die in ihren Gemeinden staatliche Finanz- und Verwaltungsdienste anbieten.

Die Aufgabe lautet nun, diese beiden Unternehmen für die Zukunft fit zu machen. Was für das eine richtig ist, muss es noch lange nicht für das andere sein. Sollten sie als zwei Abteilungen in einer einzigen Kapitalgesellschaft verbleiben oder sollte man sie als getrennte Einheiten entfusionieren? Sollten sie verstaatlichte Industrien bleiben oder sollte man eine oder beide privatisieren? Die Postlizenzen liegen ohnehin schon bei den Postamtsleitern. Inwieweit sollte es der Belegschaft der Royal Mail ermöglicht werden, Anteile am Unternehmen zu erwerben; kommt es nun an die Börse oder nicht? Die Öffentlichkeit wünscht eine angemessene Balance zwischen der öffentlichen Dienstleistung und einer verbesserter Effektivität. Im 21. Jahrhundert haben hohe Standards bei der Erbringung von Dienstleistungen und bei der Qualität, eine vernünftige Auswahl und niedrige Preise unbedingt Vorrang vor der Unterstützung einer bestimmten Eigentumsideologie.

Straßen sind für die nationale Infrastruktur unerlässlich und ebenso lebenswichtig wie Wasser, Energie und Telekommunika-

tion, denn sie gehören zu den Lebensadern eines Landes; durch sie fließen dessen Produkte und auch seine Menschen. In den letzten Jahren ließ das britische Straßenbau- und Instandhaltungsprogramm viel zu wünschen übrig. Fast das gesamte Straßennetz finanziert sich derzeit aus allgemeinen Steuern. In der Schweiz leisten ausländische private und kommerzielle Nutzer in Form einer Maut einen finanziellen Beitrag zum Schweizer Straßenbau. In anderen europäischen Ländern sind die Autobahnen oft generell mautpflichtig. Es wäre zu entscheiden, welcher dieser Ansätze wohl die bessere Möglichkeit bietet, die notwendigen Investitionen in den Straßenbau zu fördern, aber es steht außer Frage, dass die Verkehrsinfrastruktur modernisiert werden muss, wenn Großbritannien wirtschaftlich wettbewerbsfähig bleiben will.

Die letzten beiden großen staatlichen Dienstleistungsbereiche sind Bildung und Gesundheit. Die heutigen Bildungs- und Gesundheitssysteme wurden vor etwa sechzig Jahren geschaffen. Sie haben dem Land großartige Dienste geleistet, und die Briten sind zu Recht stolz auf sie. Ihre Nachteile werden aber immer offensichtlicher. Die Unterhaltung beider ist sehr teuer und unter der Labour-Regierung zu stark zentralisiert und bürokratisiert worden. Minister und Beamte bemühen sich darum, Schulen und Krankenhäuser bis in die letzte Einzelheit zu reglementieren, wobei sie Hunderte von Zielen und Ergebnissen so detailliert vorgeben, dass die erhoffte Wirkung ins Gegenteil umgeschlagen ist. Die Verbraucher, ob Eltern, Schüler oder Patienten, sind einer Monopolbürokratie ausgeliefert. Lehrer, Ärzte, Krankenschwestern und Manager müssen Verwaltungsziele statt beruflicher Aufgaben abarbeiten und über diese bis ins lächerlichste Detail berichten. Die Herausforderung liegt jetzt darin, auf dem Guten aufzubauen und das Bessere einzuführen.

Dabei sind zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, aber die wichtigste Frage ist die der freien Wahl. Die Conservative Party ist überzeugt, dass die Ausübung der Wahlfreiheit anhaltenden wirtschaftlichen und sozialen Nutzen mit sich bringen wird. Wenn die Nutznießer und die Anbieter von Dienstleistungen größere Wahlfreiheit erhalten, wird sich dies in Form von höheren Standards, mehr Wettbewerb und größeren Kapazitäten niederschlagen. Wenn die freie Wahl zu einem besseren Gegenwert mit besserer Qualität und Leistung führen soll, muss es auch zusätzliche Kapazitäten geben. Das Modell von 1940 sah Staatsmonopole vor, die andere und sich selbst schützen. Das Modell des

21. Jahrhunderts muss eine dynamische Partnerschaft zwischen der Versorgung durch den öffentlichen und den privaten Sektor anbieten.

Die Conservative Party in Großbritannien engagiert sich daher dafür, den Eltern mehr Wahlmöglichkeiten bei der Auswahl der Schule für ihre Kinder zu geben, als Mittel, die Standards zu verbessern. Um diese Wahlmöglichkeit zu schaffen, ist es erforderlich, zusätzlichen Schulraum zur Verfügung zu stellen, sowohl an bestehenden wie auch durch den Bau neuer Schulen. Schulbehörden und Schuldirektoren müssen von den kleinlichen Vorschriften befreit werden, die sie davon abhalten, gute, beliebte Schulen zu vergrößern; darüber hinaus sollten qualifizierte Unternehmer und freiwillige und religiöse Verbände zur Gründung neuer Schulen ermutigt werden. Die Ziele sind: freie Auswahl, Vielfalt und herausragende Leistung.

Auch im Gesundheitsbereich muss das träge Staatsmonopol dem Wandel den Weg frei machen. An die Stelle des nur noch ständig mit sich selbst beschäftigten National Health Service möchte die Conservative Party ein nationales Gesundheitssystem setzen, das die besten Aspekte der öffentlichen und der privaten Gesundheitsfürsorge in sich vereint. Nach den Vorschlägen der Conservative Party können alle Patienten sich nach umfassender Information durch einen qualifizierten Klinikarzt für ihr Behandlungs- oder Pflegeprogramm entscheiden. Dies wird nicht nur für diejenigen gelten, die operiert werden müssen, sondern auch für alle chronisch Kranken. Darüber hinaus werden Haus- und Fachärzte, Krankenschwestern und Manager von der heutigen Schwemme an staatlichen Vorgaben und Direktiven befreit und dadurch in die Lage versetzt, ihr berufliches Können und ihre Urteilsfähigkeit gezielter einzusetzen.

Innerhalb des neuen nationalen Gesundheitssystems werden wie beim Schulsystem auch die Finanzmittel dem Einzelnen folgen statt der Institution. Diese einfache Übung in Verbraucherdemokratie wird schlechte Standards und eine von oben nach unten angelegte Bürokratie ausmerzen helfen. Sie wird mittelmäßige Dienstanbieter zu verbesserten Leistungen zwingen und guten Anbietern den Anreiz bieten, zu den besten aufzusteigen. Dies ist kein Schnellschuss, sondern ein Programm, das auf lange Dauer herausragende Leistungen der öffentlichen Dienstleister gewährleisten soll. Dies wird eine der größten Herausforderungen für die Conservative Party im Großbritannien des einundzwanzigsten Jahrhunderts sein.

Kapitel 9

Peter Müller

Integration und Migration in Deutschland – Herausforderungen für eine zukunftsorientierte Zuwanderungspolitik

Zuwanderung – Testfall für die politische Kultur in unserem Land

Kaum eine Frage der politischen Kultur in Deutschland ist so von emotionalen Sentiments, von oftmals geradezu hysterischen Vorurteilen geprägt wie die Diskussion um unsere nationale Identität. Vom Historiker-Streit über die Goldhagen-Debatte bis hin zu Martin Walser, dem inzwischen personifizierten Literatur-Skandalon vom Bodensee – stets brechen hinter semantischen, wissenschaftlichen oder literaturästhetischen Streitfällen politische Wunden auf, welche mehr oder weniger den konstitutiven Kernbestand unserer demokratischen Identität in Deutschland betreffen. Welche politisch-ethischen Verpflichtungen sind aus unserem historischen Selbstverständnis als Bundesrepublik abzuleiten und wie halten wir es vor diesem Hintergrund mit den nationalen Interessen Deutschlands im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung? Gibt es bei uns mittlerweile ein gewachsenes, identitätsstiftendes und belastbares Demokratieverständnis und wo verlaufen die Grenzen zwischen einem gesunden nationalen Selbstbewusstsein und verantwortungsloser Geschichtsvergessenheit? Die vielstimmige Schar derer, die Vergangenheit endlich vergehen lassen und in der sogenannten Normalität ankommen wollen, scheint von Jahr zu Jahr größer zu werden.

Die zwischen irrationaler Überzeichnung und illusionärer Verniedlichung oszillierende Debatte über die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland wirft ein bezeichnendes Licht auf diese Identitätsproblematik, auf diesen Mangel an nationaler Souveränität und Gelassenheit. Mit sehnsüchtiger Melancholie betrachten wir Deutsche demgegenüber den selbstverständlichen Stolz unserer französischen Nachbarn auf ihre „Grande Nation“, auf ihre gewachsene französische Leitkultur, die *civilisation française*. Wolf Biermann fragt in der Tageszeitung „Die Welt“: „Wie soll man ein Volk lieben, das sich selbst verachtet? ... Wir sind nicht mit uns selbst im reinen... . Es ist in diesem Punkte wohl

mit den Völkern wie mit den einzelnen Menschen: Wer wirklich bei sich selber ist, der kann sich gelassen auch mit anderen einlassen.“ Recht hat er! Dabei wäre Biermann'sche Gelassenheit ein großer Segen, wenn es um die praktische Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen, der politischen und kulturellen Folgewirkungen der Zuwanderung in unser Land geht. Denn zur Bewährungsprobe für die politische Kultur wird die Migrationsproblematik deshalb, weil einerseits die Probleme und Belastungen einer weitgehend ungesteuerten Zuwanderung und die damit verbundenen Sorgen der Menschen ernster genommen werden müssen als bisher und weil gleichzeitig zu vermitteln ist, dass Zuwanderung für unsere Gesellschaft auch eine große Chance der Bereicherung bietet – und zwar nicht nur in ökonomischer Hinsicht.

Die Diskussion um eine „deutsche Leitkultur“ hat gezeigt, wie schwierig es in Deutschland ist, einen vernünftigen Mittelweg zu finden zwischen multikultureller Beliebbarkeit und identitätsfixierten Assimilierungserwartungen gegenüber den Zuwanderern. Dabei hat bereits der eigentliche Erfinder dieser politischen Semantik, der Göttinger Islamwissenschaftler Prof. Dr. Bassam Tibi, nicht von einer deutschen, sondern von einer „europäischen“ Leitkultur gesprochen und eine hilfreiche politische Differenzierung herausgearbeitet: Ihm geht es nämlich weder um eine kulturelle Hegemonisierung von Einwanderern durch die bundesrepublikanische Aufnahmegesellschaft noch um die Tolerierung, geschweige denn Förderung z.B. islamischer Parallelgesellschaften unter Berufung auf das Toleranzgebot des Grundgesetzes; sehr zu Recht wendet er sich gleichermaßen gegen naives, multikulturelles Gutmenschentum wie gegen bornierte, „leitkulturelle“ Zwangsassimilierung.

Die Debatte zeigt: Es ist durchaus mühsam, auf dem Gebiet der Integrationspolitik in Deutschland für einen gesunden Mittelweg zwischen Bedrohungsängsten und Bereicherungschancen zu plädieren. Bassam Tibi, Hochschullehrer mit deutschem Pass und syrisch-muslimischer Herkunft, empfiehlt als Antwort auf die fundamentalistische Bedrohung der liberalen Gesellschaften des Westens eine (Rück-)Besinnung auf die Integrationsklammer gemeinsamer europäischer Werte: „Primat der Vernunft vor religiöser Offenbarung oder anderen absoluten Wahrheiten; Individuelle Menschen- statt Gruppenrechte; Glaubensfreiheit, Demokratie, Pluralismus, Toleranz.“ Für eine umfassende Integrationspolitik, die sowohl die berechtigten Erwartungen der Mi-

granten als auch die sozialen, kulturellen und ökonomischen Interessen der Aufnahmegesellschaft berücksichtigt, reicht dies für meine Begriffe aber noch nicht. So hilfreich und wichtig diese akademische Einmischung für die Versachlichung der Debatte war – es bleibt zu bezweifeln, ob ein solcher zivilgesellschaftlicher Konsens, ob Verfassungskonformität und Kulturpluralismus allein schon für eine tragfähige und moderne Integrationspolitik im Deutschland des 21. Jahrhunderts ausreichen.

Ausländer in Deutschland – Zwischen Ausgrenzung und Selbstausgrenzung

Eine weitere Versachlichung der Debatte wäre zu erwarten, wenn die unterschiedlichen ideologischen Lager die zuwanderungspolitischen Realitäten in unserem Land endlich zur Kenntnis nehmen würden. Dazu zählt zunächst die Tatsache, dass Deutschland längst zu einem Einwanderungsland geworden ist und sich diese Tendenz im Zuge der Osterweiterung der EU fortsetzen wird. In der Bundesrepublik lebten zu Beginn des Jahres 1999 weit über 7 Mio. Ausländer und über 4,5 Mio. Spätaussiedler. Der Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit beträgt rd. 9 Prozent der Gesamtbevölkerung. Die ausländische Wohnbevölkerung ist auf Grund einer in der Regel langen Aufenthaltsdauer ein fester Bestandteil der Bevölkerung Deutschlands. So lebten Ende 1997 30 Prozent aller Migranten schon 20 Jahre und länger in Deutschland, 40 Prozent hatten Aufenthaltszeiten von mehr als 15 Jahren und 50 Prozent von mehr als 10 Jahren nachzuweisen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus den ehemaligen Anwerberländern ist sogar noch länger: fast $\frac{2}{3}$ aller Türken und Griechen, 71 Prozent der Italiener und 80 Prozent der Spanier leben schon 10 Jahre und länger in Deutschland.

Trotz dieser langen Aufenthaltszeiten sind die sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse insbesondere von Zuwanderern aus Nicht-EU-Staaten bisher weitgehend unbefriedigend. Dies liegt im wesentlichen daran, dass die nach wie vor unregelte Zuwanderung nach Deutschland viel zu wenig Rücksicht darauf nimmt, ob Migranten die Bereitschaft und die Fähigkeit mitbringen sowie die Möglichkeit erhalten, sich in unsere Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur zu integrieren. Doch nicht bloß der Umfang der Zuwanderung ist ein Problem, verschärft wird die Problematik vor allem durch das sozio-demographische Profil vieler Zuwan-

derer mit spezifischen Defiziten in den Bereichen Sprachkompetenz, Qualität der beruflichen Ausbildung, Arbeitsmentalität und Integrationsbereitschaft. Die daraus resultierende Negativbilanz bei der Eingliederung von Migranten in bundesrepublikanische Lebensverhältnisse ist in statistischen Befunden ablesbar.

- Überdurchschnittlich hoher Anteil der ausländischen Bevölkerung am Kriminalgeschehen (ca. 20 Prozent)
- Überdurchschnittlich hohe Ausländer-Arbeitslosigkeit (ca. 20 Prozent)
- Überdurchschnittlich hoher Anteil an ausländischen Sozialhilfe-Empfängern (Tendenz zur Verarmung)

Kein Wunder, dass viele Deutsche die bisherige Art der weitgehend unregelmäßigten Zuwanderung weniger als Bereicherung, sondern eher als Bedrohung empfinden. Auf Seiten der Zuwanderer findet dagegen – ebenso verständlich – ein Prozess der Abschottung und der Selbstaussgrenzung statt, der mit dem Schlagwort „Re-Ethnisierung“ etikettiert wird. Im Wechselspiel von Ausgrenzung und Selbst-Ausgrenzung erheben sich vor allem in den bundesdeutschen Großstädten und hier insbesondere bei türkischen Zuwanderern immer stärkere Tendenzen zur Ghettoisierung und zu in sich abgeschotteten Nischen-Kulturen.

Inzwischen hat die Einwanderungsgeschichte in Deutschland migrantenspezifische Infrastrukturen geschaffen, die es z.B. türkischen Bevölkerungsgruppen erlauben, ein von der deutschen Gesellschaft losgelöstes, autonomes Lebenskonzept zu verwirklichen. Türkische Läden, Discos und Dienstleistungsanbieter – von türkischen Ärzten bis hin zu türkischen Anwaltskanzleien – ermöglichen im Alltag einen fast vollständigen Verzicht auf Kontakt mit der deutschen Bevölkerung; ein fester Bestandteil der eigenen Infrastruktur sind darüber hinaus eigene Medien, so dass im Prinzip nur geringe Anpassungsleistungen gegenüber der Aufnahmegesellschaft notwendig sind (was insbesondere eine Integration der weiblichen Zuwanderer vor dem Hintergrund des oftmals patriarchalischen Familienverständnisses praktisch unmöglich macht). Insgesamt entsteht so ein deutlich abgegrenztes sozio-kulturelles Milieu, das sogar Wirtschaftskonzerne inzwischen als attraktive Kundensicht entdeckt haben und mit Großanzeigen z.B. in türkischen Zeitungen zu erreichen suchen. Es steht also außer Frage, dass sich Parallelgesellschaften etabliert haben – und zwar nicht nur türkische. Ein ähnlicher Pro-

zess ist bei Aussiedlern zu beobachten, die zwar Deutsche sind, aber von der Gesellschaft nicht als solche akzeptiert werden.

Zur Bewältigung dieser Problematik reicht es jedoch nicht, fehlenden Integrationswillen oder die Unfähigkeit zur Integration zu beklagen. Seit Jahrzehnten beschäftigen sich Politik und Gesellschaft in Deutschland mit der Integrationsproblematik. Der darauf verwendete ideologische Eifer steht in umgekehrt proportionalem Verhältnis zu den praktischen Erfolgen der bisherigen Integrationspolitik. Erst zum Jahrtausendwechsel hat sich – quer durch alle Parteien und politischen Lager – die Erkenntnis durchgesetzt, dass es nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs und der Überalterung unserer Gesellschaft ein erhebliches nationales Interesse an einer erfolgreichen Integrationspolitik geben muss. Wir brauchen ein modernes, mehrdimensionales Integrationsverständnis, weil Einwanderungsprozesse heute anders als in der Vergangenheit verlaufen; im Gegensatz z.B. zu den polnischen Bergarbeitern, die vor mehr als 100 Jahren ins Ruhrgebiet immigriert sind und dort ein erfolgreiches Integrationsmodell geschaffen haben, sind Einwanderer heute nicht mehr von ihrem Herkunftsland abgeschnitten, weil Kommunikations- und Transportwege frei verfügbar sind und gleichzeitig die mitgebrachten Wurzeln bewahrt und weitergepflegt werden können. Andererseits wird zunehmend klar, dass auch die Aufnahmegesellschaft in erheblich größerem Umfang als bisher Anpassungsleistungen von den Zuwanderern erwarten kann und darf. Insofern stehen wir in Deutschland am Beginn einer neuen Integrationskultur, die für alle Beteiligten – Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft – in Zukunft erhebliche Anstrengungen nach sich ziehen wird.

Integration – keine Einbahnstraße, sondern gemeinsame Verantwortung

Die Chance, dass Zuwanderung dem Wohle unseres Landes dient, zu nutzen und die Risiken einer unzureichenden Integration zu minimieren, setzt eine konsequente Integrationspolitik voraus. Derzeit fehlt in der Bundesrepublik ein solches Konzept. Ein zukunftsweisendes Integrationsmodell zur Bewältigung der angesprochenen Probleme ist das von Prof. Dieter Oberndörfer vertretene Konzept der „Republikanischen Integration“, dessen wichtigstes Merkmal die grundlegende Unterteilung des Integrationsprozesses in eine öffentliche und eine private Sphäre ist. In

Bezug auf die öffentliche Sphäre wird dabei von den Einwanderern eindeutig eine Anpassungsleistung an die wesentlichen, politisch-rechtlichen Normen des Aufnahmelandes erwartet; hierunter fallen vor allem das Respektieren der öffentlichen Grundordnung sowie eine kulturelle Angleichung in dem Maße, in dem sie für das gleichberechtigte Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten unabdingbar ist. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes zu. Denn eine bessere und schnellere Integration der rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Migranten wird vor allem durch entsprechende Sprachkenntnisse erheblich erleichtert. Nur wer hinreichend gut Deutsch kann, hat auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in der deutschen Gesellschaft eine Chance.

Auf der anderen Seite wird den Migranten nach diesem Verständnis von „republikanischer Integration“ genauso eindeutig in ihrer Privatsphäre die Bewahrung bestimmter ethnisch-kultureller Besonderheiten zugestanden, sofern diese nicht in Konflikt mit grundlegenden Normen des Aufnahmelandes geraten. Die Angehörigen der Aufnahmegesellschaft schulden den Einwanderern in diesem Verständnis Toleranz und Respekt für ihre im privaten Bereich und eventuell unterschiedlichen Lebensweisen. Moderne Nationalstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland sind auch ohne Zuwanderung de facto keine kulturell homogenen Gebilde, vielmehr sind sie von Hause aus durch schichtenspezifisch, religiös und regional bedingte Unterschiede in sich selbst „kulturell“ heterogen. Kulturelle Einheitlichkeit und Abgeschlossenheit entsprechen nicht dem empirischen Gehalt moderner Gesellschaften, sondern unser modernes Leben ist vielmehr von einer Vielfalt möglicher Identitäten gekennzeichnet.

Integration muss also von vornherein als ein zweiseitiger Prozess angelegt sein. Sie setzt die Bereitschaft und den aktiven Einsatz um die Einbeziehung von Zuwanderern auf Seiten der aufnehmenden Gesellschaft, aber auch auf Seiten der Zuwanderer selbst voraus. Den notwendigen Bemühungen der Migranten, sich in die gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland einzufügen, muss auf deutscher Seite die Toleranz gegenüber anderen Lebensformen, kulturellen Traditionen und religiösen Überzeugungen gegenüberstehen. Integration ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie kann nur im Zusammenwirken von Parteien, Verbänden, Vereinen, politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Kirchen, Hilfs- und Selbsthilfeorganisationen, aber

auch vieler Einzelner gelingen. Der Integrationsprozess ist in diesem Sinne auch eine Herausforderung an die aktive Bürgergesellschaft. Politisch handelt es sich nicht nur um eine Herausforderung an die Sozialpolitik, sondern um eine echte Querschnittsaufgabe.

Die Gestaltung der Integrationsprozesse erfordert erheblich größere finanzielle Aufwendungen als bisher. Letztlich sind aber die Kosten gelungener Integration geringer als die gesamtgesellschaftlichen Kosten im Falle eines Scheiterns der Integration. Die bisherigen Ergebnisse des Integrationsgeschehens in Deutschland sind unterschiedlich und größtenteils unbefriedigend. Dies gilt keinesfalls nur für die erste Zuwanderergeneration; auch in der zweiten und dritten Generation ist Integration kein selbstverständlicher oder zwangsläufiger Prozess. Der Integrationsprozess muss deshalb in Zukunft insgesamt verbindlicher ausgestaltet werden und dem Prinzip „Fördern und Fordern“ folgen. Integrationsangebote müssen zudem stärker an den Bedürfnissen der einzelnen Zielgruppen orientiert werden. Eine erfolgreiche Gestaltung des Integrationsprozesses setzt eine erhebliche Intensivierung der Integrationsbemühungen voraus – und zwar auf Seiten der Aufnahmegesellschaft ebenso wie auf Seiten der Zuwanderer und ihrer Organisationen.

Erfolgreiche Integration setzt eine Kultur der Toleranz und des Miteinanders voraus, auf deren Grundlage Deutsche und Zuwanderer auf dem Boden unserer Verfassungswerte aufeinander zugehen. Integration bedeutet die Einbindung in das gesellschaftliche, wirtschaftliche und geistige Gefüge des Aufnahmelandes ohne Aufgabe der eigenen kulturellen Identität. Ein erfolgreicher Integrationsprozess beinhaltet die Chance zur Bereicherung der Aufnahmegesellschaft, zu kultureller Vielfalt und zu einer Verbesserung der globalen Wettbewerbsfähigkeit. Ziel der Integration ist die gleichberechtigte Möglichkeit der Teilhabe am gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen, politischen und kulturellen Leben in Deutschland. Sie setzt Gesetzestreue, Sprachkompetenz und das Respektieren der Grundlagen des Zusammenlebens in der Aufnahmegesellschaft voraus. Sie beinhaltet aber auch die Möglichkeit zur Bewahrung der eigenen kulturellen und religiösen Prägung im Rahmen der geltenden Rechts- und Verfassungsordnung. Gelungene Integration bedeutet also gesellschaftliche Koexistenz in kultureller Toleranz und sozialem Frieden. Sie führt im Ergebnis zur sozialen und ökonomischen Gleichstellung mit Blick auf Einkommen, Bildung, Rechtsstellung, Wohnungssituation,

Teilhabe und sozialer Sicherheit. Integration bedeutet nicht Assimilation. Ihr Ziel ist nicht die vollständige Anpassung der Zuwanderer an die Kultur und Lebensformen des Aufnahmestaates. Integration ist aber auch mit der Entstehung von Parallelgesellschaften unvereinbar. Eine multikulturelle Gesellschaft im Sinne eines dauerhaften, unverbundenen Nebeneinanders unterschiedlicher gesellschaftlicher oder ethnischer Gruppierungen ist auf Dauer nicht akzeptabel; auch in einer offenen, pluralistischen und liberalen Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland gibt es einen Identitätskern, den es – bei aller Bejahung von kultureller Vielfalt und sozialer Heterogenität zu bewahren und gegen multikulturelle Beliebigkeit zu schützen gilt.

Sprache als Brücke der Verständigung

Zum Identitätskern der bundesrepublikanischen Gesellschaft im 21. Jahrhundert gehört nicht nur die Werteordnung der christlich-abendländischen Kultur, die von Christentum, Judentum, antiker Philosophie, Humanismus, römischem Recht und Aufklärung geprägt wurde; zum Kernbestand unserer politischen und gesellschaftlichen Verfassung gehören auch die historischen Erfahrungen des zurückliegenden 20. Jahrhunderts: der Zusammenbruch der Weimarer Republik, die Katastrophe der nationalsozialistischen Verbrennungsherrschaft und vor allem die kulturelle, wirtschaftliche und politische Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Staaten- und Wertegemeinschaft der westlichen Völker.

Unser politisch kulturelles Selbstverständnis ist das einer pluralen, offenen und freiheitlichen Gesellschaft; das ist das verbindende und verbindliche Fundament für einen Pluralismus ethnischer Kulturen innerhalb unseres Staatsgebietes. Deutschland ist ein weltoffenes und gastfreundliches Land, dessen Kultur seit Jahrhunderten von Zuwanderung und gelungenen Integrationsprozessen geprägt ist – von den nach Brandenburg zugewanderten Hugenotten im 17. Jahrhundert über die polnischen Bergleute im Ruhrgebiet bis hin zu den italienischen Gastarbeitern der 60er und 70er Jahre. Die Geschichte zeigt: unverbundene und unverbindliche Multikulturalität allein entfalten noch keine Integrationswirkung; es bedarf zusätzlich einer „Integrationskultur“, die zumindest einen kleinen gemeinsamen Nenner nationaler Werte und Traditionen am Leben erhält. Was dazu nicht gehört sind rechtsfreie Räume in ethnischen Ghettos, Frauen-

feindlichkeit bis hin zur Zwangsverheiratung und Beschneidung junger Frauen oder religiöser Fanatismus. Es geht also nicht um kulturelle Homogenität, sondern um Mindeststandards der Rechtsordnung und der Zivilgesellschaft, wenn von einem integrativen Kulturpluralismus die Rede ist.

Ein solches Integrationsverständnis ist unabdingbar verbunden mit der Möglichkeit der sprachlichen Verständigung. Verstehen, Verständnis und Verständigung bedürfen der kulturellen Verklammerung durch eine gemeinsame Sprache. Jahrhunderte setzten die Einwanderer in den kulturpluralistischen Vereinigten Staaten ihre Ehre daran, spätestens in der zweiten Generation fließend Englisch zu sprechen. Ohne diese Gemeinsamkeit hätten sich immer neue Ethnien aus allen Erdteilen kaum zu einer Staatsnation („melting pot“) integrieren lassen, die trotz aller Mängel und Konflikte bis heute immer wieder Beispiele eindrucksvoller Geschlossenheit hervorbringt. Tatsache ist: nur auf der Basis ausreichender Sprachkenntnisse werden Zuwanderer jene Lebens- und Berufschancen nutzen können, die sie sich von einer Aufnahmegesellschaft wie der unsrigen versprechen. Tatsache ist aber auch, dass die Kenntnis der deutschen Sprache bei Zuwanderern stagnieren und teilweise sogar zurückgehen. Rund ein Drittel der türkischen Kinder verfügt bei der Einschulung über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse; bei einer Umfrage in Nordrhein-Westfalen unter Türken erklärte mehr als die Hälfte der Befragten, nur schlecht oder mittelmäßig Deutsch sprechen zu können. Viele junge Türken sprechen nur noch gebrochen Deutsch, mitunter schlechter noch als ihre Eltern, weil das türkische Satellitenfernsehen ihren genügt; viele türkische Mütter können nach Jahrzehnten in Deutschland kaum ein Wort der Landessprache, weil das traditionelle Rollenverständnis der türkischen Familie eine aktive gesellschaftliche Funktion von Frauen außerhalb des familiären Rahmens nicht vorsieht.

Das vom Bundesverfassungsgericht für ungültig erklärte Zuwanderungssteuerungs- und -begrenzungsgesetz der SPD-Bundesregierung legte deshalb endlich – unabhängig von seinen konzeptionellen Mängeln – einen Schwerpunkt auf die Sprachförderung und kulturelle Integration. Ausländer, die sich „nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen“ können, sind zur Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen verpflichtet; darin sollen sie „an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland“ herangeführt werden. Dies setzt eine bedarfsgerechte Ausweitung der Mittel voraus, damit

ein Umfang von etwa 600 Deutschstunden pro Teilnehmer zur Vermittlung derartiger Grundkenntnisse gewährleistet ist. Besondere Bedeutung kommt darüber hinaus aber auch Angeboten für ausländische Mütter zu, die aktiver als bisher in die Integrationsprozesse einbezogen werden müssen. Dem können beispielsweise „Mütterkurse“, die für Mütter schulpflichtiger Kinder am Vormittag in den Schulen der Kinder durchgeführt werden oder der Einsatz von Integrationshelferinnen in den Familien Rechnung tragen.

Gerade bei Jugendlichen und Kindern ist die Integrationschance besonders hoch. Im Widerspruch dazu ist festzustellen, dass die Sprach- und Integrationskompetenz der Kinder ausländischer Herkunft in den letzten Jahren nicht gestiegen ist. Bezeichnend dafür ist die stagnierende Zahl interethnischer Freundschaften: 69 Prozent der deutschen Jugendlichen erklären, selten oder nie Kontakt mit ausländischen Jugendlichen gehabt zu haben. Die Frage, ob es zu viele Ausländer in Deutschland gibt, beantworten insgesamt 62 Prozent der Jugendlichen in Deutschland mit Ja. Die Folgen fehlenden Austausches bei Jugendlichen und Kindern ist eine wachsende Tendenz zur Segregation, innerer Differenzierung und Polarisierung. Es findet ein Prozess der Rückbesinnung auf die Heimatländer, die eigene Kultur und die eigenen Glaubensüberzeugungen statt. Damit in Zukunft die Integrationschancen junger Zuwanderer auch tatsächlich genutzt werden, sollten Kinder ausländischer Herkunft frühest möglich, d.h. schon im Vorschulalter an die deutsche Sprache herangeführt werden. Ziel muss es sein, spätestens bei Schuleintritt über ausreichende Sprachkenntnisse zu verfügen, wobei sogar die Mütter dieser Kinder durch entsprechende Angebote an den Kindergarten- und Grundschulstandorten in die Maßnahmen zur Vermittlung der Sprachkompetenz einbezogen werden könnten. Daneben sind Vereine, Verbände und gesellschaftliche Organisationen aufgefordert, gerade auf ausländische Jugendliche und Kinder zuzugehen und Möglichkeiten gemeinsamen Kontaktes und gemeinsamer Aktivitäten anzubieten.

Integration als ganzheitliches Konzept

Von zentraler Bedeutung für den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses ist vor allem aber die Eröffnung schulischer und beruflicher Perspektiven. Es ist alarmierend, festzustellen, dass die Zahl ausländischer Schülerinnen und Schüler an weiterführenden

Schulen tendenziell rückläufig ist. Die Zahl ausländischer Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss ist überproportional hoch. So liegt die Quote der ausländischen Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss bei fast 20 Prozent im Vergleich zu rd. 8 Prozent bei den deutschen Jugendlichen. Mehr als die Hälfte der 18- bis 20-Jährigen nicht-deutscher Herkunft haben keinen Berufsabschluss, so dass die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger eine logische Konsequenz dieser Qualifikationsdefizite ist.

Ob und in welchem Umfang die bestehenden Integrationsdefizite der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland korrigiert werden können, entscheidet sich im Wesentlichen im Bereich der schulischen und beruflichen Bildung sowie auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb gilt: unabhängig von Umfang und Qualität eines integrationspolitischen Konzeptes werden alle noch so gut gemeinten Eingliederungsprogramme in ihrer Wirkung versanden, wenn sie nicht durch entsprechende bildungs- und arbeitsmarktpolitische Programme ergänzt werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Chance einer erfolgreichen Gestaltung des Integrationsprozesses auch dadurch erhöht werden kann, dass die Steuerung der Zuwanderung im limitierbaren Bereich integrationsorientiert erfolgt. So sollte bei der Auswahl der Zuwanderer möglichst eine Berücksichtigung des Vorhandenseins deutscher Sprachkenntnisse erfolgen; dies gilt auch für Spätaussiedler und deren Familienangehörige. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit die Vermittlung von Sprach- und sonstigen Kenntnissen bereits in den Herkunftsländern erfolgen kann. Schließlich liegt eine weitere Möglichkeit integrationsorientierter Steuerung der Zuwanderung in der Absenkung des Nachzugsalters für Kinder, weil die Integrationschancen bei Kindern ohne deutsche Sprachkenntnisse in geringerem Alter deutlich höher sind als bei einer Zuwanderung in höherem Alter.

Es ist wünschenswert, dass Bewegung in die bundesdeutsche Integrationsdebatte kommt und die Zeit ideologischer (Schein-) Debatten und semantischer Eiertänze zu Ende geht. Ein Zuwanderungssteuerungs- und -begrenzungsgesetz ist notwendig, das zwar den Zuwanderern deutlich stärkere Anpassungsleistungen abfordert, dafür aber sowohl Rechtssicherheit als auch Integrationschancen verbessert. Dies gilt insbesondere für die grundsätzlich verpflichtende Teilnahme an den Integrationskursen, die – besonders wichtig – mit einem Anreizsystem verbunden werden sollen. Wer diese Kurse absolviert, soll durch eine Verbesse-

rung seiner Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnissituation belohnt werden: denkbar sind die zeitlich vorgezogene Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bzw. der Aufenthaltsberechtigung, kürzere Einbürgerungsfristen oder die Verkürzung der Wartezeit für die Erteilung einer Arbeitsberechtigung bzw. die Gewährung von Ansprüchen auf berufliche Fortbildungsmaßnahmen. Gleichzeitig muss jedoch auch der Verstoß gegen die Teilnahmepflicht sanktioniert werden: denkbar sind hier der Verlust des Anspruchs auf soziale Transferleistungen, die Verlängerung der Fristen für die Verbesserung der Aufenthaltsstatus, die Versagung der Aufenthaltsverlängerung oder Auflagen und Befristungen des Aufenthaltsstatus. Die flächendeckende Durchführung von solchen Integrationskursen für künftige, zeitlich unbefristet aufhältige Zuwanderer wird damit zu einem zentralen Instrument einer verbesserten Integrationspolitik und erhöht die Chance einer erfolgreichen Gestaltung von Integrationsprozessen. Darüber hinaus darf allerdings der Aspekt der „nachholenden Integration“ nicht vernachlässigt werden. Genau dies war ein zentraler Mangel des rot-grünen Zuwanderungsgesetzes.

Identität und Identifikation – Zwei Seiten der gleichen Medaille

Die Debatte um die Zuwanderungspolitik war in Deutschland viel zu lange von ideologisch-dogmatischen Zügen geprägt und durch die Denkverbote der political correctness blockiert. Dies liegt weder im Interesse der Zuwanderer noch im Sinne der aufnehmenden Gesellschaft. Für die Zukunft gilt es zu erkennen, dass weder Multikulturalität noch kulturelle Homogenität einen Wert an sich darstellen. Zuwanderung und Integration sind hochkomplexe Prozesse, die eine vernünftige Balance erfordern zwischen humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber den Immigranten und den legitimen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interessen des Aufnahmelandes. Die Zuwanderungsdebatte in Deutschland kann nicht nur darüber geführt werden, was die Aufnahmegesellschaft den Einwanderern schuldet; es ist legitim und auch notwendig, zu definieren, was die Aufnahmegesellschaft von den Einwanderern erwarten kann. Denn es ist die Aufnahmegesellschaft, die frei und souverän darüber entscheidet, in welchem Umfang sie welche Einwanderer aus welchen Ursprungsländern aufnimmt und unter welchen integrationspolitischen Bedingungen Einwanderung nach

Deutschland erfolgen soll. Im übrigen haben auch die Zuwanderer selbst geradezu einen Anspruch darauf, zu erfahren, was von ihnen im Aufnahmeland erwartet wird und was umgekehrt sie vom Aufnahmeland erwarten dürfen.

Das Konzept der multikulturellen Gesellschaft ist sowohl praktisch wie auch theoretisch fragwürdig. Der Versuch, Multikulturalismus zur politischen Ideologie zu erheben, ist zum Scheitern verurteilt. Die große Schwäche dieses Konzeptes besteht darin, einen künstlichen Gegensatz aufzubauen zwischen den beiden Identifikationsmodellen eines aufgeklärt-republikanischen Demokratieverständnisses im Sinne des Habermas'schen Verfassungspatriotismus auf der einen Seite und dem gewachsenen national-kulturellen Identitätsbewusstsein der Deutschen auf der anderen Seite. Das Beispiel unseres Nachbarlandes Frankreich zeigt, dass beides nicht voneinander zu trennen ist, dass die Republik geradezu eine Synthese von historisch-ethnisch geprägter Nationalkultur und demokratischer Verfassung ist. Mit anderen Worten: die republikanische Idee ist zwar ethnisch relativ offen, weil sie den universalistischen Menschen- und Bürgerrechten verpflichtet ist; kulturell jedoch ist sie festgelegt, und zwar auf die jeweilige nationale Kultur, welche im Zeitalter von Europäisierung und Globalisierung niemals nur eine homogene, sondern immer auch eine multikulturell geprägte Kultur sein wird. Den landläufigen Missverständnissen zum Trotz verlangt deshalb gerade das demokratisch-republikanische Modell von den „Immigranten eine weitgehende Identifikation mit den Normen und Werten des Ankunftslandes ebenso (...) wie eine weitgehende Aufgabe ihrer kulturellen Herkunft“, bemerkt zutreffend der multikulturelle Befürworter Micha Brumlick in seinem Vorwort zum in deutscher Übersetzung erschienenen Buch „Multikulturalismus und Demokratie“ des kanadischen Philosophen Will Kymlicka.

Unsere politische Kultur in Deutschland ist seit Jahrzehnten und wird auch noch viele Jahre lang durch Zuwanderung geprägt sein. Es liegt sowohl an den Zuwanderern wie auch an uns selbst, ob wir Migration als Bedrohung oder als Bereicherung empfinden. So viel ist klar: zumindest aus demographischen und ökonomischen Gründen muss die bundesrepublikanische Aufnahmegesellschaft ein hohes Interesse an einer erfolgreichen Integrationspolitik haben. Eine bloß formale, institutionell getragene Integration, die auf Rechts- und Verfassungstreue, Staatsbürgerschaft oder Wahlrechten beruht, wird dazu allein aber

nicht genügen. Hinzu kommen muss die Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in unserem Land, was ohne die Kenntnis der deutschen Sprache nicht möglich sein wird; hinzu kommen sollte darüber hinaus ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit, das sich auf die Gesellschaft und das Land als Ganzes bezieht, das eine neue Heimat bietet. Erfolgsmodelle der Integration von Zuwanderern haben gezeigt, dass durch dieses Zusammengehörigkeitsgefühl das Aufnahmeland zu einer neuen Heimat werden kann. Umgekehrt müssen wir als aufnehmende Gesellschaft mit klaren Integrationserwartungen und -angeboten und vor allem aber mit offenen Armen auf die Zuwanderer zugehen, damit auch auf deren Seite ein Bewusstsein von Zusammengehörigkeit wachsen kann. Die Bewältigung der Zuwanderung als eine Verantwortung der aktiven Bürgergesellschaft zu begreifen und die Chancen einer ebenso fordernden wie fördernden Integrationspolitik zu nutzen, darin liegt eine große Herausforderung für die politische und kulturelle Identität der Bundesrepublik Deutschland im 21. Jahrhundert.

Sektion II.2. Internationale Herausforderungen

Kapital 10

Douglas Hurd

Der Prozess der deutschen Wiedervereinigung – eine besondere Episode in den deutsch-britischen Beziehungen

Die britische Einstellung zur deutschen Wiedervereinigung im Jahre 1990 hat eine gründlichere Analyse verdient als gemeinhin üblich. Man könnte den Vergleich zu zwei Wagen ziehen, die mit hohem Tempo aufeinander zurasen. Fahren sie mit unverändertem Kurs weiter, ist der Zusammenstoß unvermeidbar. An der entscheidenden Stelle wird die Straße plötzlich breiter. Das kleinere Auto weicht eine winzige Spur aus. Die Wagen berühren sich zwar, als sie aneinander vorbeifahren, aber die Schäden sind gering und lassen sich leicht reparieren.

Das Vereinigte Königreich war natürlich ebenso wie Frankreich und die Vereinigten Staaten seit langem dem Prinzip der deutschen Wiedervereinigung verpflichtet. Die Teilung Deutschlands war, einmal ganz abgesehen von den persönlichen Härten für Millionen von Deutschen, ein destabilisierender Faktor in der Mitte Europas. Man hätte also annehmen können, dass die britische Regierung wie andere Regierungen des Bündnisses den schnellen Zusammenbruch der DDR im Herbst 1989 begrüßen würde, auch weil er endlich den Weg für die Wiedervereinigung Deutschlands öffnete. Man warnte mich allerdings nach meiner Ernennung zum Außenminister durch Margaret Thatcher im Oktober 1989, dass sie in dieser Angelegenheit ganz anders dächte, und so war es dann auch.

Aus ihren Memoiren wird deutlich, dass Margaret Thatcher eine genaue Vorstellung von Deutschland hatte, die allerdings nicht auf einer besonders fundierten Kenntnis des Wesens des neuen deutschen politischen Systems beruhte. Ihre skeptische bis feindselige Einstellung gegenüber einer raschen Wiedervereinigung gründete sich auf mehrere Faktoren.

Zunächst war sie stark beeindruckt von der wirtschaftlichen Überlegenheit der Bundesrepublik Deutschland in Europa. Sie ging davon aus, dass diese Überlegenheit mit der Wiedervereinigung erheblich ausgebaut würde. Zur Bundesrepublik kämen nun etwa fünfzehn Millionen Preußen und Sachsen hinzu, möglicher-

weise die diszipliniertesten, arbeitswilligsten und am besten ausgebildeten Arbeitnehmer in ganz Europa. Ihre Befürchtungen in dieser Hinsicht fanden starken Rückhalt bei Nicholas Ridley, einem Minister, der zu ihrem engeren Kreis gehörte. Wie viele andere auch sahen auch die beiden nicht voraus, dass die Wiedervereinigung für das neue Deutschland kurz- und sogar mittelfristig keinen Vorteil bringen, sondern ganz im Gegenteil eine ungeheure Belastung darstellen würde. Kanzler Kohl selbst redete die wirtschaftlichen Kosten der Wiedervereinigung in Gesprächen mit mir mehrfach klein.

Zweitens war Margaret Thatcher der Überzeugung, dass Deutschland diese wachsende wirtschaftliche Überlegenheit in Europa mit Sicherheit für seine politischen Zwecke nutzen würde. Die Premierministerin verstieg sich zwar nicht zu Absurditäten. Sie glaubte beispielsweise nicht, dass die Eroberungspläne des Dritten Reiches wiederbelebt oder wir erneut deutsche Marschlieder auf den Straßen Europas hören würden. Sie war allerdings auch nicht bereit, den Beteuerungen der Bonner Regierung Glauben zu schenken, die ihr versicherte, ein europäisches Deutschland und kein deutsches Europa anzustreben. Sie ging davon aus, dass ein vereinigt Deutschland seine wirtschaftlichen Muskeln mit dem Ziel spielen lassen würde, am Verhandlungstisch Ergebnisse zu erzielen, die im Lauf der Zeit zu einer Hegemonie Deutschlands auf dem europäischen Festland führen würden.

Drittens sorgte sie sich darum, dass Gorbatschows Chancen, in der Sowjetunion dauerhafte Reformen umzusetzen, beeinträchtigt werden könnten. Sie hatte eine starke und wohlwollende persönliche Beziehung zu Gorbatschow und war überzeugt, dass sein Erfolg für den Westen von größter Wichtigkeit sein würde. Sie sah diesen Erfolg als zweifelhaft, wenn der Druck auf Gorbatschow, die deutsche Vereinigung zu akzeptieren, allzu stark würde. Sie übte Kritik an Kanzler Kohl, weil dieser in ihren Augen das vorrangige Interesse des Westens an einem Erfolg Gorbatschows um einer enger gefassten deutschen Zielsetzung willen hintan setzte.

Viertens glaubte Margaret Thatcher, dass sie sich bei ihrem Versuch, die deutsche Wiedervereinigung zumindest zu verzögern, die Hilfe anderer würde sichern können. Ermutigt in diesem Glauben wurde sie durch private Gespräche mit Präsident Mitterrand. Die Beziehung zwischen Margaret Thatcher und Präsident Mitterrand waren höchst subtil. Ihr Hintergrund und ihre Überzeu-

gungen waren völlig unterschiedlich, doch er behandelte sie immer äußerst zuvorkommend. Er hatte ihr zudem acht Jahre zuvor während des Falklandkrieges tatkräftig geholfen. Margaret Thatcher verlor zwar nie ihre Skepsis bezüglich der Motive des französischen Präsidenten, achtete aber seine Intelligenz und seinen Sinn für Geschichte. Präsident Mitterrand gefiel sich darin, historische Parallelen zu erfinden. Im Herbst 1989 und besonders während der Straßburger Konferenz im Dezember verglich er mehrfach die aktuelle Lage mit dem Zusammenschluss des Vereinigten Königreichs, Frankreichs und Russlands vor 1914, um dem Ehrgeiz des deutschen Kaisers Einhalt zu gebieten. (Zwei Jahre später griff er, als er über das ehemalige Jugoslawien sprach, erneut auf diesen historischen Vergleich zurück.) Präsident Mitterrand spielte zur intellektuellen Zerstreuung mit derartigen Ideen; Margaret Thatcher griff sie dankbar als offizielle Äußerung französischer Politik auf. Aus meinen eigenen Begegnungen mit dem französischen Außenminister Alain Dumas wusste ich, dass Präsident Mitterrand ein ganz anderes Spiel spielte. Obwohl er auf den Gedanken einer deutschen Wiedervereinigung nicht eben mit Begeisterung reagierte, nutzte er sie als Verhandlungswerkzeug, um die Bonner Regierung zu bewegen, sich seinen eigenen Vorstellungen über die künftige Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft anzunähern. Margaret Thatcher wusste, dass keine Hoffnung bestand, die Amerikaner vom Sinn einer Verzögerung der Wiedervereinigung zu überzeugen; es dauerte allerdings, bis man sie überzeugen konnte, dass die Aussichten auf ein gemeinsames Vorgehen in dieser Richtung mit Frankreich ebenso vergeblich waren.

Es war nicht Margaret Thatchers Art, mit Bedenken, von denen sie fest überzeugt war, hinter dem Berg zu halten. Als ihre Zweifel immer offensichtlicher wurden, sank die Temperatur ihrer ohnehin nicht besonders engen persönlichen Beziehung zu Kanzler Kohl fast auf den Nullpunkt. Während der entscheidenden Monate verbrachte ich viel Zeit damit, ihren Beschreibungen des jeweils anderen zuzuhören. Eine gewisse widerwillige gegenseitige Bewunderung war nicht zu überhören, aber schwerer wog die Irritation über die jeweilige Taktik, Wortwahl und Arbeitsmethode des anderen. Dennoch erkannten beide, dass auf strategischer Ebene ein enger Kontakt zwischen ihren beiden Ländern erforderlich war. Da sie diesen nicht selbst halten konnten, delegierten sie diese Aufgabe an ihre Außenminister mit dem Ergebnis, dass sowohl Hans-Dietrich Genscher als auch ich relativ leicht

Zugang zur Premierministerin beziehungsweise zum Kanzler hatten, den wir dazu nutzten, sie vor einem Zusammenstoß zu bewahren.

Ich selbst teilte Margaret Thatchers Bedenken nicht. Anders als sie hatte ich viele Jahre Gelegenheit gehabt, positive Erfahrungen mit der Offenheit und Großzügigkeit der deutschen Demokratie zu sammeln, vor allem bei den Königswintere-Konferenzen und bei zahlreichen von der CDU/CSU organisierten Anlässen. Zwar überraschten die sich überstürzenden Ereignisse auch mich, aber ich brachte es nicht über mich, Kanzler Kohl dafür zu kritisieren, dass er eine Gelegenheit beim Schopf ergriff, die sonst vielleicht verloren gewesen wäre. Ich empfand seine Überzeugung und die seiner Kollegen als echt, dass die allmähliche Integration eines vereinigten Deutschlands in einem sich vereinigenden Europa am besten geeignet wäre, die Geister der deutschen Vergangenheit zu bannen.

Meine regelmäßigen Gespräche mit Margaret Thatcher zu diesem Thema fanden immer in freundlicher Atmosphäre statt. Ich gehörte nie zum eigentlichen inneren Kreis der Premierministerin. Andererseits hatte ich große Hochachtung vor ihrer Entschlossenheit und Integrität. Sie wiederum hatte mich in einer politisch schwierigen Zeit gerade erst ins Außenministerium berufen und konnte daher kaum wegen dieser Frage meinen Rücktritt erwirken. Ich vertrat – ausschließlich im Privatgespräch – den Standpunkt, dass wir wie die Amerikaner und eben auch die Franzosen die Wiedervereinigung mit Anstand anerkennen sollten. Beamte des Außenministeriums und unsere Botschafter auf dem Festland wiesen mich darauf hin, dass wir uns mit unserer als Feindseligkeit auszulegenden Verweigerung selbst schadeten. Mich irritierte es schließlich geradezu, dass ich ständig von Leuten auf diese nicht zu leugnende Tatsache hingewiesen wurde, die allerdings nicht vor der schwierigen Aufgabe standen, eine Margaret Thatcher zu bewegen, ihre Meinung zu ändern.

Anfang 1990 trugen zwei Entwicklungen dazu bei, die Situation aus meiner Sicht erheblich zu entschärfen. Die erste war die amerikanische Initiative zur Gründung des 2+4-Rahmens während der „Open Skies“-Konferenz im Februar in Ottawa. Vorher hatten wir Briten gelegentlich das Gefühl, im Dunkeln zu operieren. Wir hatten als eine der Besatzungsmächte in Deutschland einen Rechtsstatus und waren ein wichtiger Verbündeter Deutschlands wie auch der Vereinigten Staaten. In der Frage der Wiederverei-

nigung gehörten wir allerdings nicht zu den treibenden Kräften. Es gab zwar keinen Versuch, etwas bewusst vor uns zu verbergen, aber in den ersten Monaten waren wir nie sicher, was sich als Nächstes ereignen würde. Dies führte zu einer zusätzlichen Verunsicherung bei uns und bestärkte Margaret Thatcher erheblich in ihren Ängsten. Mit dem 2+4-Plan entstand nun ein Verfahren mit einer Reihe ordentlicher Sitzungen auf Außenministerebene, an dem wir in vollem Umfang beteiligt waren. Unsere persönlichen Beziehungen waren gut, und trotz schwieriger Verhandlungen kam es nicht zu irritierenden Überraschungen. Als die polnische Frage in den Vordergrund rückte, war es den Franzosen und uns gemeinsam möglich, klare Aussagen vorzulegen und sogar dafür zu sorgen, dass die Polen an den Gesprächen teilnehmen konnten. Ohne den 2+4-Prozess wäre dies – vor allem auch mit Margaret Thatcher – weitaus schwieriger gewesen.

Zweitens verliefen die wichtigen Gespräche über den Status Deutschlands in der Nato auf eine Art, die Margaret Thatcher lag. Sie befand sich in einem Dilemma. Einerseits lag ihr sehr daran, Gorbatschow das Leben nicht unnötig zu erschweren; dies bewog sie zu einem bestimmten Zeitpunkt, eine mögliche weitere Stationierung sowjetischer Truppen in Deutschland zu akzeptieren. Andererseits war die Loyalität zur NATO eines ihrer wesentlichen Grundprinzipien. Sie erkannte, dass Kanzler Kohl sich in einer ganz ähnlichen Situation befand; ihre Befürchtungen verlagerten sich daher mehr auf die Einstellung der deutschen Sozialdemokraten. Gleichzeitig wurde klar, dass Gorbatschow gewillt war, beträchtliche Risiken bezüglich seines eigenen Militärs einzugehen und ab einem bestimmten Punkt nicht länger auf sowjetischen Vorschlägen beharren würde, die eine Vollmitgliedschaft eines vereinigten Deutschlands in der NATO verhindern oder verwässern würden.

Zwei Episoden verdienen eine Fußnote in dieser Analyse. Als ich mich zur Feier des 10. Jahrestages der Wiedervereinigung in Berlin mit meinen früheren Kollegen traf, überraschte mich in einer gemeinsamen Fernsehsendung die beharrliche Frage eines Interviewers nach einem Zwischenfall während der abschließenden Zwei-plus-vier-Konferenz in Moskau im September 1990. Als Datum der endgültigen Unterzeichnung der Endfassung des Vertrags über die Wiedervereinigung war der 12. September vorgesehen. Am Vorabend kam es zu einer letzten Diskussion über die Rechte nicht-deutscher NATO-Truppen, nach der Wiedervereinigung im früheren Ostdeutschland Militärübungen abzuhalten.

An diesem Punkt wollten wir und die Amerikaner möglichst noch mehr erreichen. Es war nur normal, von der sowjetischen Seite dringend eine ausreichende Klärung in letzter Minute zu erwarten. Briten und Amerikaner einigten sich darauf, dass der Brite Sir John Weston der Wortführer sein sollte. Es war keineswegs unsere Absicht, mit dieser Verschärfung des Drucks die Vertragsunterzeichnung am folgenden Tag zu gefährden. Bei den deutschen Vertretern kam jedoch zu Unrecht das beunruhigende Signal an, dass noch nicht in allen Punkten völlige Einigkeit bestehe. Sie alarmierten Hans-Dietrich Genscher, der wiederum den amerikanischen Außenminister Jim Baker weckte. Einige der Deutschen schienen zu glauben, ich sei von Margaret Thatcher angewiesen worden, in letzter Minute eine Verzögerung zu bewirken. Sie wusste aber gar nichts von dieser Sache, und ich hatte keineswegs die Absicht, einen relativ geringfügigen Streitpunkt außer Kontrolle geraten zu lassen. Niemand störte meinen Schlaf. Beim Frühstück am nächsten Morgen in der französischen Botschaft einigten sich die westlichen Außenminister auf eine Kompromissformel, die die Russen in den nur wenigen verbleibenden Minuten akzeptierten. Ich hatte den ganzen Zwischenfall, der mir nie besonders wichtig erschien, vollkommen vergessen und war daher verblüfft, dass er zehn Jahre später im Fernsehen so herausgestellt wurde.

Für Historiker wichtiger ist die Geschichte des Seminars, das Margaret Thatcher im März 1990 in Chequers einberief. Sie verließ sich meist nicht auf ihre eigene instinktive Meinung zu wichtigen Fragen, in diesem Fall die Zukunft Deutschlands, sondern holte für die Meinungsbildung nach Möglichkeit Expertenrat von außen ein. Zu diesem Zweck lud sie eine Gruppe hoch geachteter Akademiker in ihr Landhaus Chequers ein. Diese Versammlung ging aus den falschen Gründen in die Populärgeschichte ein. Die Premierministerin begann wie üblich mit einer resoluten Darstellung ihrer eigenen Befürchtungen, stieß aber auf wenig Verständnis. Ich war anwesend und hielt in meinem Tagebuch an jenem Abend das Ergebnis mit den Worten fest: „Keiner [der Akademiker] teilt ihr überbordendes Misstrauen gegen Deutschland, was sie aber nur noch härter reagieren lässt. Alles in einer Atmosphäre guter Laune, aber sie reagieren halb amüsiert, halb deprimiert auf ihre Vorurteile.“ Ihr Privatsekretär, der heutige Lord Powell, protokollierte das gesamte Seminar. Wochen später wurde dieses Protokoll der Presse zugespielt. Charles Powells farbige Beschreibung der Ansichten der Premierministerin stieß auf

ein lebhaftes Echo. Weniger Aufhebens wurde von seiner abschließenden (und zutreffenden) Schlussfolgerung gemacht, dass nämlich das Beweismaterial und die Argumentationsweise während des Seminars denen Recht gaben, die zu einem optimistischen Urteil über das Leben mit einem wiedervereinigten Deutschland kamen. Für Margaret Thatcher muss dieses Ergebnis eine Enttäuschung gewesen sein; es mag aber dazu beigetragen haben, dass sie letztendlich den Prozess der Wiedervereinigung doch noch mit Fassung trug.

Kapitel 11

Wolfgang Schäuble

Die Achse London – Paris – Berlin und die Europa-Frage

London-Paris-Berlin – vielen, die unseren Kontinent von außen betrachten, werden spontan diese drei Metropolen einfallen, wenn sie gefragt werden, was sie mit Europa verbinden. Dabei denken sie an Kultur, Geschichte, aber auch an das politische Gewicht, welches dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland heute zukommt. Dieses Gewicht wiederum beschreibt das besondere Potenzial einer engen Zusammenarbeit der drei in und für Europa. Auf keinen der drei Staaten könnte ein vereinigtes Europa verzichten und keiner der drei auf die Europäische Union. Für Berlin und Paris wird dies niemand in Zweifel ziehen, es gilt aber ebenso für London: „Europa braucht die Briten“ titelte die Financial Times Deutschland einen Kommentar (23. Juni 2004), in dem es weiter hieß: „Das Vereinigte Königreich ist der unbequemste Mitgliedstaat in der EU. Das ist gut so, denn einer muss schließlich die unschönen Fragen stellen.“

Am 13. Juni 2004 waren rund 340 Millionen Europäer aufgerufen, ihren demokratischen Beitrag zur Gestaltung des erweiterten Europa zu leisten und so durch ihre Stimme der Stimme Europas Gehör zu verschaffen. Die meisten der Europäer wünschen sich, dass Europa mit *einer* Stimme spricht. Gelingt dies nicht, führt es zu Unverständnis, es entstehen Lärm, Dissonanz. Dissonanzen aber gab es innerhalb Europas in den letzten Jahren zur Genüge, im Zuge des Irakkrieges, der europäischen Verfassungs- und Finanzdebatte, der Diskussionen um den Stabilitätspakt oder wegen der Ausgestaltung der europäischen Verteidigungsanstrengungen. Schon dem Europa der 15 Staaten war es nicht gelungen, vor Ausbruch des Irakkrieges mit einer Stimme zu sprechen, geschweige in wesentlichen Fragen der Gestaltung der transatlantischen Beziehungen oder bei ihrer globalen Verantwortung verlässlich an einem Strang zu ziehen. Dabei fällt auf, dass sich bei den meisten innerhalb der EU kontrovers gebliebenen Themen die drei gewichtigsten und wohl auch einflussreichsten Partner Frankreich, Großbritannien und Deutschland uneins geblieben waren. Dies gilt es wieder zu korrigieren und über die Wiedergewinnung von verlorenem Vertrauen Wege zu

finden, damit die alten wie neuen Mitgliedsstaaten gemeinsam einen verlässlichen Beitrag zu einer sicheren und stabileren Welt leisten – denn dieser Beitrag wird dringend gebraucht und ersehnt.

Vor allen Überlegungen über die transatlantischen Beziehungen oder über das, was gemeinsame britisch-französisch-deutsche Anstrengungen als eine Art dynamischer Kern oder Motor Europas zu leisten in der Lage wären, steht jedoch die Sorge um die drohende Entfremdung der Unionsbürger von Europa. Denn letztlich sind es einzig und allein sie, die europäische Identität begründen können. Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen 2004 war wieder besorgniserregend gering, was kein Zeichen von wachsender Begeisterung für die europäische Idee ist. Obwohl sich faktisch in Brüssel viele Kompetenzen bündeln und das Bewusstsein hierüber in der Öffentlichkeit recht weit verbreitet ist, bleibt die entscheidende Größe für viele Bürger in den Mitgliedsstaaten immer noch die nationale Regierung. Europäische Institutionen hingegen erfahren eher Skepsis und Argwohn, und vieles lässt darauf schließen, dass Brüssel derzeit mehr emotional denn intellektuell abgelehnt wird. Ohne ein grundsätzliches Maß an Unterstützung und Euphorie aber wird sich ein Bewusstsein der Zugehörigkeit zu gemeinsamer europäischer Identität nicht entwickeln können, mit der Folge, dass wir Europäer Gefahr laufen, noch für eine Weile ein Zuviel an Disharmonie unserer Stimmen zu produzieren.

Lord Ralf Dahrendorf, Deutscher, Brite und wahrer Europäer, benennt in einer seiner Publikationen (*Die Krisen der Demokratie*, 2002) als eine der wesentlichen Gefahren für unsere Demokratien und für die europäische Idee die wachsende Apathie der Bürger gegenüber der Politik. Für eine solche Apathie gibt es zwei Gründe: Die vom Einzelnen empfundene Einflusslosigkeit und ein fehlendes Bewusstsein der Betroffenheit von scheinbar fernliegenden Themen. In der globalisierten Welt hat sich die Aufgabe der Politik verkompliziert, der Bevölkerung das wirklich Relevante nahe zubringen, den Wirkungszusammenhang des Nahen und Entfernten zu erklären, auch weil sich die herkömmlichen Unterscheidungen zwischen Innen-, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zunehmend auflösen. So ist auch die Politische Kultur dabei, sich in unserer globalisierten Welt neu zu definieren, wobei der unausweichliche Trend zu mehr Offenheit, Vielfalt und Wettbewerb auf bedeutende Hemmschwellen trifft, da Intransparenz, Technokratie und Introvertiertheit derzeit weite Be-

reiche des politischen Lebens in Europa dominieren. Nur eine offene, ergebnisorientierte und dynamische Europapolitik aber kann letztlich erfolgreich sein, und nur eine solche wird die Bürger überzeugen, sich „ihr“ Europa wirklich zu Eigen zu machen.

Unbestreitbar ist die Welt seit dem 11. September 2001 nicht sicherer geworden und die Anschläge von Madrid erinnerten dramatisch daran, dass auch Europa im Visier des transnationalen Terrorismus ist und bleibt. Gleichzeitig sind viele Länder Europas nun schon seit Jahren in einer besorgniserregenden wirtschaftlichen Verfassung, die Modernisierung der Sozialsysteme kommt nicht voran, und hohe Arbeitslosenraten werden von der Politik scheinbar mit Ratlosigkeit hingenommen. Die Informationen der Bevölkerung zu den Auswirkungen der EU-Erweiterung vom Mai 2004 sind unzureichend und haben zu viele Unklarheiten belassen, die sich als Unsicherheiten festgesetzt haben. Für die Bürger Europas ist es aber gerade in einer solchen Situation wichtig, dass nationale und auch europäische Politik für das rechte Maß an Klarheit sorgen und in der Lage sind, Kontinuität, Stabilität und koordiniertes Vorgehen zu vermitteln. Zu denken, man könne ohnehin nichts tun, bedeutet, sich mit seiner Lethargie und Angst denen auszuliefern, die versuchen, noch mehr Angst zu schüren. Daher muß europäische Politik als ihr vorrangiges Ziel identifizieren, den Menschen gerade in schwierigen Zeiten Orientierung zu geben und den Rahmen zu schaffen, in dem sie ihre eigene Dynamik, Kreativität und ihr Engagement neu zu entdecken in der Lage sind.

Dabei ist ein starkes, politisch einiges Europa nicht nur für die Europäer selber wichtig, sondern auch für unsere Nachbarn und für die globale Stabilität. Um solche Stabilität glaubwürdig nach außen zu vermitteln, muss die Einigung Europas sichtbar von der Überzeugung seiner Bürger getragen sein, dieser Gemeinschaft angehören zu wollen. Ohne eine solche Identifikation wird die Europäische Union bestenfalls stagnieren, wenn sie nicht sogar riskiert, sich rückwärts zu entwickeln. Zu weiteren bedeutenden Integrationsschritten hin zu einer echten politischen Union würde sie jedenfalls nicht mehr fähig sein.

Erlebte gemeinsame Identität vermag nationale Egoismen zu zügeln. Identität aber ergibt und erhält sich nicht von selbst. Deshalb muss europäische Politik das Gemeinsame ihrer Werte identifizieren, wie sie auch Klarheit über die Grenzen Europas schaffen muss. Gerade weil dieses Thema für die Vitalität des zu-

künftigen Europas so wichtig und für die Zukunft der EU so zentral ist, sollten sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien seiner annehmen und in der gebotenen Form mit allen Partnern zu einer Diskussion darüber gelangen – ohne das Ergebnis dominieren zu wollen. Denn es bleibt doch evident, dass ohne eine deutsch-britisch-französische Verständigung in dieser Kernfrage Europas ein Konsens nicht möglich sein wird.

Dies führt zur institutionellen Frage, wie die Interessen der Menschen und der jeweiligen Nationalstaaten in Europa möglichst umfassend hörbar gemacht und umgesetzt werden können. Dabei wird niemand widersprechen, dass Europa unverzichtbar und alternativlos ist, und zwar sowohl aus sicherheitspolitischer, wie aus ökonomischer Sicht. Eine Umkehrung des europäischen Einigungsprozesses stünde den Interessen aller EU-Mitglieder, unserer Nachbarn und auch unserer amerikanischen Freunde entgegen, weshalb auch vehemente Euro-Skeptiker davor zurückschrecken, sich unseren Kontinent bei der Dichte der aktuellen Herausforderungen ohne die ordnende Kraft der EU vorzustellen.

Ebenso sollten, trotz aller Probleme, Politiker in Europa sich davor hüten, Erreichtes kleinzureden. Die bereits weitgehende und auch weltweit einzigartige Zusammenführung von 25 souveränen Staaten, alle mit eigenen, legitimen Interessen und teilweise stolzem Ego, ist keine schlechte Bilanz des bisherigen europäischen Einigungsprozesses. Europa hat einen gemeinsamen Markt und mit dem Euro größtenteils eine gemeinsame Währung durchgesetzt, die vor ihrer Einführung von vielen, gerade auch britischen Kritikern zum Scheitern verurteilt wurde, mittlerweile aber zu einer der größten europäischen Erfolgsgeschichten geworden ist. Daneben funktioniert der „europäische Alltag“, zumindest in den auf das wirtschaftliche Miteinander bezogenen Bereichen, überwiegend reibungslos und gut. Das Versagen in wichtigen außenpolitischen Fragen, wie im Falle des Irak, ist weniger in mangelhaften Strukturen begründet, denn im unzureichenden politischen Willen der Staaten zum gemeinsamen Handeln.

Falsch wäre es aber auch, uns vom Erreichten blenden zu lassen. Zentrale Aufgaben liegen noch vor uns, allen voran das tatsächliche Gelingen der Erweiterung, sowie das Bemühen um mehr Effizienz, Transparenz und vor allem auch um die Akzeptanz des Einigungsprozesses durch die Bürger selbst. Der Verfassungsvertrag, wie von der Regierungskonferenz beschlossen, ist dabei eine

Zwischenetappe. Er ist in der vorliegenden, umstrittenen Form sicher nicht der große, epochale Wurf, auf den Viele gehofft hatten, stellt aber doch einen gewissen Fortschritt dar. Dringend benötigt hätte Europa eine wesentlich klarere Kompetenzabgrenzung, auch um Brüssel nicht in Bürokratie ersticken zu lassen, oder auch eine Ausweitung des Mehrheitsprinzips insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik, und sicherlich hätte auch manch anderes besser, klarer und effizienter gestaltet werden können. In der Abwägung von Licht und Schatten sollte der Text aber als Ausgangspunkt genommen werden für weitere Verbesserungen und Entwicklungen, die kommen müssen und werden, wenn sich die Europäer nach der derzeitigen krisenhaften Phase wieder konsolidieren, wenn sie nach der jüngsten Erweiterungsrunde wieder Kraft geschöpft haben und wenn sie sich wieder der Notwendigkeit der Stärkung der gemeinsamen Strukturen besinnen. Am Ende müssen doch alle Mitgliedsstaaten wissen, dass bei einem endgültigen Scheitern des Verfassungsvertrages letztlich alle verlieren würden und dass die weitere Integration Europas – mit wohlüberlegten Schritten – ohne Alternative ist.

Daneben wird die Zukunft Europas ganz wesentlich bestimmt sein von unserem Verständnis von der Rolle Europas in der Welt, besonders auch von unserem Verhältnis zu Amerika. Dort wird Europa wegen mangelnder politischer Handlungsfähigkeit, geringer werdenden militärischen Kapazitäten und den Tendenzen wirtschaftlicher Stagnation als weniger zukunftsrelevant angesehen. *Ageing, rich and risk-averse* waren die Adjektive, mit denen der Zustand Europas vor Jahresfrist von der *Financial Times* beschrieben wurde.

So groß der Reiz auch sein mag, völlig veränderte weltpolitische Zukunftskonstellationen zu entwerfen: Europa auf der einen und Amerika auf der anderen Seite werden aufeinander angewiesen bleiben. Europa kann und wird es nicht schaffen, sich in der globalisierten Welt ohne stabile Partnerschaften durchzusetzen. Die zurückliegenden Jahre haben auch gezeigt, dass sich Europa gegen die USA nicht einen lässt. Wer dies versucht, spaltet Europa dauerhaft, denn europäische Einigung und atlantische Partnerschaft sind seit je untrennbar zwei Seiten derselben Medaille.

Die Jahre 2003 und 2004 haben auch deutlich gemacht, dass auch die USA ohne stabile Partnerschaften nicht auskommen und dass Großbritannien allein angesichts der Vielzahl der Herausforderungen diese Rolle nicht auszufüllen vermag. Die Amerikaner

erfahren derzeit bitter die Grenzen unilateraler Politik-Strategie. Sie wissen, dass sie auf Dauer nicht das einzige dominierende Zentrum der Weltpolitik bleiben werden, und sie streben wohl angesichts der eisigen Einsamkeit, die sie derzeit spüren, auch gar nicht oder gar nicht mehr danach. Dauerhaft können sie sich weder auf militärische Überlegenheit allein, noch auf wechselnde und damit instabile Koalitionen stützen. Wegen der Breite und Tiefe der Gemeinsamkeiten kann Amerika keinen besseren Partner finden, als ein starkes Europa. Denn die atlantische Partnerschaft baut auf wesentlich mehr, als auf Interessen des Kalten Krieges: Wir teilen ein gemeinsames Erbe und gemeinsame Werte, Menschenrechte, Demokratie, den unbedingten Respekt vor der Herrschaft des Rechts, auch Toleranz und Offenheit. So sollten wir auch zuversichtlich sein, dass Washington gerade angesichts der seinen Streitkräften anzurechnenden furchtbaren Folter-Verbrechen im Irak alles tun wird, um seine unverrückbare Bindung an die Prinzipien von Rechtstaatlichkeit und Menschenrechten zu beweisen, nicht nur weil es sonst seine Glaubwürdigkeit in der Welt verliert, sondern auch weil es nach innen den Wesenskern seiner Staatsraison preisgeben würde.

Wir werden auch weiterhin gemeinsame Interessen und Verantwortung teilen, weil wir die wirtschaftlich Wohlhabenden und die wissenschaftlich-technisch wie politisch Erfolgreichen sind, zugleich aber auch die größten Verbraucher von Umwelt und Ressourcen. Wir teilen aber auch Gefahren, denen wir als Westen gemeinsam ausgesetzt sind, wegen des blinden Hasses vieler auf unsere Lebensweise. Soll Partnerschaft funktionieren, geht dies nur, wenn beide Partner ständig und verlässlich bereit sind, Entscheidungen gemeinsam zu treffen, Verantwortung zu übernehmen und die nötigen Fähigkeiten aufzubauen. Amerikaner und Europäer brauchen beide beides, *hard power* und *soft power*, Handlungsfähigkeit und Überzeugungskraft. Während Amerika bereit sein muss, Europa besser zu verstehen, muss Europa politisch einiger und handlungsfähiger werden und seine wirtschaftliche Stagnation überwinden. Bei all dem wird es sehr darauf ankommen, dass insbesondere Paris, aber auch Berlin mit Washington verlorenes Vertrauen wieder aufzubauen weiß und dass beide Seiten um dieses Ziels Willen bei gegensätzlichen Positionen weder im Ton, noch in der Sache überziehen. Großbritannien ist dabei wie kein anderer berufen, als europäischer Partner und gleichzeitig in seiner *special relationship* zu Washington das vermittelnde und verbindende Element zu sein.

Gemeinsam stehen wir Europäer und Amerikaner außerhalb unseres Kontinents einer Vielzahl gleichzeitig virulenter, gefährlicher Krisen und Konflikte gegenüber, die einen fast schwindlig werden lässt: Irak, Afghanistan, Israel/Palästina, die Indische Halbinsel, der Kaukasus, das Zentrale Afrika, Ostasien, man könnte einige mehr aufzählen. Das eigentlich Erschreckende aber ist, dass für fast keine unter ihnen ein überzeugender Lösungsweg eingeschlagen oder wenigstens prognostizierbar ist und zu fürchten steht, dass sie uns auch in Jahrzehnten noch beschäftigen werden. Verschärft wird die Situation durch die Vielzahl komplizierter, langfristiger Herausforderungen: Der menschenverachtende transnationale Terrorismus mit seiner für uns so schwer begreifbaren Kombination aus Fundamentalismus und der perfiden Nutzung von High-Tech; aber auch die Atomprogramme Irans, Libyens und Nordkoreas und möglicherweise Anderer, wobei wir den Warnungen des Leiters der Internationalen Atomenergie-Behörde, El Baradei, vor der gefährlichen Nähe eines Einsatzes atomarer Waffen noch viel zu wenig Aufmerksamkeit schenken; die Verfügbarkeit von Waffen und waffenfähigem Material aller Art, zerfallende Staaten und asymmetrische Kriegsführung, gegen die unsere völkerrechtlichen Regeln nicht mehr greifen; auch die globale Umweltproblematik, Hunger, Armut und Seuchen; der Anbau und Handel von Drogen; weiter die offene Frage der zukünftigen Energieversorgung und eines gerechten Zugangs Aller zu immer knapper werdenden Ressourcen; und auch die Konsequenzen einer demographischen Entwicklung, bei der die westlichen Gesellschaften gefährlich schrumpfen, mit drastischen Auswirkungen nicht nur auf unsere gewohnte soziale Statik, sondern auch auf künftige Migrationsbewegungen.

Dies alles unterstreicht, dass unsere Zukunft als Europäer mehr denn je davon abhängt, wie wir unser Verhältnis zur nicht-westlichen Welt gestalten: in Partnerschaft mit Amerika, denn gemeinsam formen wir den Westen, gemeinsam stehen wir all den skizzierten Herausforderungen gegenüber, und gemeinsam können wir diese langfristig am besten meistern. Wenn wir unsere Probleme in Europa in den Griff bekommen, sollten wir Europäer es auch schaffen, weltpolitisch als Teil des Westens verlässlich zu agieren. Sollten Amerikaner oder Europäer aber vor den derzeitigen Herausforderungen zurückschrecken, würde dies die Schwächung der Glaubwürdigkeit des gesamten Westens in der Welt bedeuten – eine Gefahr, die wir uns bei all den Widrigkei-

ten, die jede einzelne der Krisen mit sich bringt, stets vor Augen halten müssen. Ein Scheitern im Irak, ein dauerhaftes Abgleiten des Landes in ein politisches Chaos, wäre für Europa eine ebenso große Katastrophe, wie für die USA, so dass man nur hoffen kann, dass die Partner auf beiden Seiten des Atlantik bereit sind, aus ihren Fehlern und Fehleinschätzungen Lehren zu ziehen, um dem Land letztlich doch noch die von allen ersehnte Sicherheit und Stabilität zu bringen. Alles andere wäre weit über die engere Region hinaus von desaströser Wirkung und besonderer Dramatik, allein schon wegen der Parallelität all der brisanten Krisen. Gleiches gilt für Afghanistan, das noch bei weitem nicht als stabilisiert angesehen werden kann. Die Ausdehnung der Internationalen Sicherheitspräsenz in die Provinzen gelingt nur teilweise und mit übergroßer Mühe, ohne bislang wirklich nachhaltige Erfolge zu verzeichnen: Trotz jahrelanger teilweise erbittert und hart geführter Kämpfe scheinen weder Taliban, geschweige denn Al Qaida niedergedrungen, während aus ökonomischer Sicht einzig das Geschäft mit Opium floriert. Zugleich stagniert der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern auf einem gefährlich hohen Eskalationsniveau. Dort haben die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte gezeigt, dass sich positive Perspektiven weder erreichen lassen, indem eine Seite unbalanciert unterstützt wird, noch durch eine Position des „*wait and see*“. Europäer und Amerikaner sollten sich dringend bemühen, wieder zu gemeinsamen, stabilisierenden Ansätzen zu finden.

Sollten insbesondere diese Konflikte im Nahen und Mittleren Osten nicht bald beruhigt werden können, laufen wir Gefahr, eine ganze Region in eine dauerhafte Schieflage und damit uns selbst in permanente Gefahr zu bringen. Eine adäquate Antwort hierauf kann nur in einem Politikansatz bestehen, der die Divergenzen innerhalb des Westens überwindet und in gemeinsamer Anstrengung unter Einbeziehung auch Anderer, wie vor allem Russlands und der arabischen Staaten, der gesamten Region eine glaubwürdige Perspektive aufzeigt.

Hoffnungsvoll stimmt in diesem Zusammenhang, dass sich in Washington und auch in London aufgrund der Eskalationen im Irak die Debatte über das richtige Verhältnis militärischer Machbarkeit und politischer Überzeugungskraft intensiviert. Auch Berlin und Paris bemühen sich zumindest um Schritte in die richtige Richtung: Die Übernahme erheblicher und risikoreicher Verantwortung in Afghanistan und das Angebot, beim Wiederaufbau des Irak mitzuwirken, verleihen der Erkenntnis Ausdruck,

dass man sich seiner internationalen Verantwortung bei einer derart brisanten Frage gemeinsamen Interesses letztlich nicht entziehen kann.

Die Herausforderungen, vor denen Europa steht, verlangen danach, dass Europa in die richtige Richtung geführt wird. In dieser Diskussion stellt sich direkt die Frage nach der Zukunft der Europäischen Union, nämlich ihrer Qualität als politischer Union von Nationalstaaten. Stimmen, die bereits heute sagen, eine wirkliche politische Union zu 25 und mehr sei illusionär, sind ernst zu nehmen, widersprechen aber einer tiefgehenden Analyse. Denn aus der Definition der Aufgaben heraus, die unter den Bedingungen der Globalisierung von Chancen und Risiken an Europa gestellt sind, vermag allein in einer wirklichen politischen Union ein Maß an Gemeinsamkeit entstehen, das Europa fähig macht, eine Rolle in der Welt wahrzunehmen, mit der es letztlich seine eigene Zukunft wird gestalten können.

Nach einem halben Jahrhundert vor allem vom wirtschaftlichen Miteinander bestimmter Integration, dürfte für die nächste Zeit die Außen- und Verteidigungspolitik die Dynamik der europäischen Integration beherrschen, ja wohl sogar über die Akzeptanz einer vertieften Integration entscheiden, und es scheint, dass die europäische Bevölkerung dies eigentlich bereits viel weiter verinnerlicht hat, als die Regierungen, die ja stets eher an Souveränität festhalten wollen. Die Deutschen hätten wohl mit einer wirklich einheitlichen Außenpolitik keine Sorgen, und es steht zu vermuten, dass in vielen anderen Ländern auch ganz ähnlich gedacht wird.

Betrachtet man diese Debatte, wird man dennoch auf äußerst divergierende Visionen treffen: Manche streben nicht viel mehr an, als eine große Freihandelszone, andere sehen eine wirkliche politische Union nur im kleineren Rahmen und entwickeln Vorstellungen von variabler Geometrie oder differenzierter Integration. Als Karl Lamers und ich vor 10 Jahren eine Diskussion über Kerneuropa, einen Gedanken, der heute verschiedene Namen trägt, begonnen hatten, ging es uns darum zu beschreiben, wie in einer wesentlich erweiterten EU zentrale Themen vorangebracht werden könnten, wie vorgedacht und überzeugt werden könne, um in diesem Sinne magnetisch auf alle zu wirken. Kerneuropa also als Idee immer inklusiv gedacht, nie exklusiv. Alle, die können und wollen, sollten mitmachen, und möglichst alle sollten können und wollen.

So verstanden gehört auch Polen mit der Erweiterung zum Kern Europas, genau wie Großbritannien, und es steht zu vermuten, dass Warschau bald zu einem der dynamischen und innovativen europäischen Partner wird. Wenn derzeit so manche Regierung der „alten“ Europäer allerdings glaubt, Kerneuropa als Drohmittel einsetzen zu können, gegenüber denen, die nicht so wollen wie sie, tut dies weder der ursprünglichen Idee, noch Europa etwas Gutes. Denn die zentrale Lektion aus 50 Jahren europäischer Einigung bleibt der Respekt vor allen anderen Partnern, egal ob groß oder klein, ja das besondere Bemühen um die Kleineren und unter allen Umständen die Vermeidung jedes Eindrucks von Dominanz oder rücksichtsloser Interessendurchsetzung qua Masse. Deutschland und Frankreich müssen hier naturgemäß vorsichtiger und sensibler agieren als andere, gerade weil die harmonische deutsch-französische Zusammenarbeit für Europa so wichtig ist und bleiben wird. Für eine enge Abstimmung von deutschen, französischen und britischen Positionen gilt dies umso mehr. Gerade in Zeiten tiefgreifender europa- und sicherheitspolitischer Turbulenzen sollten Frankreich, England und Deutschland bedacht bleiben, keinesfalls die Balance zu verlieren, vielmehr durch das eigene Verhalten demonstrieren, dass gemeinsam festgelegte Regeln für alle gleich gelten. Nicht nur infolge der Verwerfungen um den Stabilitätspakt ist hier viel Vertrauen zurückzugewinnen.

Ein enges Miteinander mit Polen würde in die bewährten deutsch-britisch-französischen Unterredungen die Perspektive der neuen Partner, zumal derer, die einen vergleichbar schmerzlichen Transformationsprozess durchmachen mussten, einführen. Zugleich könnte in einem solchen Rahmen viel getan werden, um auf die seit der Irak-Krise doch erheblich belasteten Beziehungen zwischen Polen und Frankreich durch den Aufbau neuen Vertrauens beruhigend einzuwirken. Die Präsenz Großbritanniens wiederum würde der Kooperation der anderen Drei, die dem bisherigen „Weimarer Dreieck“ entspricht, jeden Anschein von Antiamerikanismus nehmen, und auch das europäische Profil Londons und das atlantische Profil Frankreichs stärken.

Gleichsam eine Bedingung für das Gelingen einer derart gestalteten engeren Koordinierung europäischer Politik ist, dass eine der wesentlichen Lektionen aus den Verwerfungen der letzten Jahre beherzigt und als Maxime beachtet wird: Europäer sollten nicht voneinander verlangen, wählen zu müssen zwischen ihren Bindungen in Europa und zu den USA. Weder darf es für Deut-

sche oder Briten ein Manko sein, gute Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu haben, noch etwa für Deutschland, sich zu seiner besonderen Nähe zu Frankreich zu bekennen. Für die neuen Mitgliedstaaten in der EU, denen die Erinnerung an totalitaristische Fremdherrschaft noch nahe ist und zum großen Teil ihre Sympathie gegenüber Washington als Garant ihrer Freiheit bestimmt, ist dies sogar von noch entscheidenderer Bedeutung, als für London, Paris oder Berlin. Und auch die traditionell besonders freundschaftlichen Beziehungen Großbritanniens zu Washington sollte kein Europäer in Frage stellen – schon aus eigenem Interesse nicht, geben sie doch die beste Sicherheit, die Amerikaner vor allem auch politisch in Europa zu binden. Denn bei aller Konzentration auf die Aufgaben der Zukunft dürfen wir nicht vergessen, dass die europäische Einigung ohne die jahrzehntelange amerikanischen Präsenz auf unserem Kontinent nicht gelungen wäre – nach dem ersten Weltkrieg haben wir dies schmerzlich erfahren.

Dies bestätigen auch die Reflektionen, die in London nach den Vorgängen der letzten Monaten angestellt werden, da auch Großbritannien seine Zukunft wohl in einer stärkeren politischen Verortung in Europa – bei Beibehaltung des besonderen Vertrauensverhältnisses mit den Amerikanern – besser aufgehoben sehen dürfte. Es scheint evident, dass London seinen Einfluss auf Washington im Zweifel nur dann halten können, wenn es sich als gewichtigen Teil Europas präsentiert. Ein früherer britischer Minister hat mir die Grenzen der „*special relationship*“ einmal mit den Worten beschrieben: „*It's ruthlessness what makes a world power, not sentimentality*“. Je mehr Großbritannien, Frankreich und Deutschland, vielleicht auch Polen, gemeinsam anpacken, umso stärker gibt sich Europa, und umso weniger scheint es dem Atlantischen abgewandt.

Mit dem richtigen Ton und Takt lässt sich durch gemeinsame Vorgehensweise von London, Berlin und Paris im Interesse aller Europäer und auch der Atlantischen Partnerschaft einiges bewegen. Die gemeinsame Reise des britischen, französischen und deutschen Außenministers nach Teheran hat den Iran in seiner Atompolitik doch wohl zumindest kurzfristig in eine vernünftigeren Richtung bewegen lassen – eine Aktion der drei, die Washington aus Gründen seines angespannten Verhältnisses zu Teheran so nicht hätte unternehmen können und die die amerikanische Präsident ausdrücklich willkommen geheißen hat. Wenn die Symbolik, die der Gemeinsamkeit des Vorgehens inne liegt, zu einem po-

sitiven Ergebnis führt, kann man nur hoffen, dass die drei auch in anderen Krisen die Kraft und den politischen Willen hierzu finden und dass sie dabei von Washington entsprechend unterstützt werden.

Die Europäische Union wird weiterhin nur Erfolg haben, wenn sie das Prinzip respektiert, eine Gemeinschaft von Gleichen zu sein. Daran ändert auch der Vorschlag der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Europäischen Rat nichts. Im Gegenteil komplettiert diese Formel das zutiefst demokratische Postulat, wonach in einer supranationalen Organisation Mehrheiten sowohl der Mehrheit der teilnehmenden Staaten, wie der Bürger entsprechen sollte. Auch in der Union der 15 waren der politische Wille, die Bereitschaft und die tatsächlichen Möglichkeiten zu Initiativen und Denkanstößen seitens der Partner nie gleichmäßig verteilt, sondern sie entsprangen den Interessen und der Leistungsstärke der Mitglieder. Dies ergab eine Dynamik politischer Diskussion, deren ständige, konstruktive Teilnehmer eine Art Führungsrolle übernahmen. Gelingen konnte Führung nur, wenn für alle erkennbar blieb, dass damit das Prinzip der Gleichheit aller nicht aufgebrochen werden sollte. Auch im Europa der 25 wird effektiv nur zu führen vermögen, wer selber Vorbild ist und wem es gelingt, die anderen einzubinden, zu überzeugen und oft auch zu begeistern. Wer in diesem Sinne Vorbild sein möchte, braucht eine Vorstellung von gemeinsamen Werten und eine klare Vision, wohin die gemeinsame Reise gehen soll. Es geht um einen funktionierenden politischen Kompass und den Willen zum Konsens, was im europapolitischen Sinn das Gegenteil von Dominanz beschreibt. Eine solche Führungsverantwortung kann in Europa prinzipiell nur auf vielen Schultern ruhen, so dass Befürchtungen vor einem französisch-britisch-deutschen Direktorium schon allein aus diesem Grunde ins Leere gehen sollten. Dies schließt aber nicht aus, daß diejenigen, die besonders leistungsfähig sind, ein größeres Maß an Führungsverantwortung übernehmen können. Richtschnur muss jedoch bleiben, dass, wie Europa nicht an den Bürgern vorbei aufgebaut werden kann, auch die Union an der Kooperations- und Konsensbereitschaft aller Partner nicht vorbeikommt und auch keines der vermeintlich „größeren“ Länder einen solchen Weg zu gehen versuchen sollte.

Zweifelsohne wird sich die Vielzahl der derzeitigen weltweiten Krisen und Probleme weder von Amerika, noch von Europa alleine kontrollieren, geschweige denn steuern lassen. Dies definiert unsere gemeinsame Zukunftsperspektive, weshalb kein Zweifel

aufkommen sollte, dass sich Europäische und Atlantische Sicherheit wieder Hand in Hand entwickeln und nicht gegeneinander. Folgerichtig dürfen Schritte zur Festigung europäischer Sicherheitspartnerschaft auf die NATO nicht provozierend wirken. Mit falschem Vorgehen nehmen wir Europäer uns selbst die Chance, Washingtons sicherheitspolitische Manöver dort, wo dies angebracht ist, freundschaftlich und wirkungsvoll zu korrigieren. Eine der wichtigen Lehren des letzten Jahres ist, dass die USA solch einen wohlmeinenden Partner auch aus eigenem Interesse dringend benötigen.

Die NATO muss das zentrale Fundament europäischer Sicherheit bleiben. Sie ist mehr als ein militärisches Bündnis und hat auch nach Ende des Ost-West-Konflikts ein eminent politisches Potenzial, das gestärkt und genutzt werden sollte, indem die zentralen sicherheitspolitischen Themen in diesem Forum diskutiert werden. Der Gipfel von Istanbul in 2004 war in dieser Hinsicht eher enttäuschend, wie auch angesichts der offensichtlich mangelnden Bereitschaft einiger Verbündeter, der Allianz das Personal und die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie benötigt, um die politisch gewollten und gemeinsam beschlossenen Missionen gut und erfolgreich durchzuführen und dabei eine optimale Fürsorge für die Soldaten zu gewährleisten. Wer aber multilaterale Entscheidungen einfordert, muss bereit sein, einen fairen Anteil Verantwortung zu übernehmen und der Allianz entsprechende Fähigkeiten zur Verfügung zu stellen. Dies muss auch im Irak gelten, insbesondere wenn die NATO eines Tages gebeten werden sollte, auch dort mehr Verantwortung zu übernehmen – womöglich sogar für viele Jahre, wie bereits auf dem Balkan und in Afghanistan. Da sich alle Partner politisch einig erklärt haben, dass die Stabilität des Landes von überragender Bedeutung ist, sollten sie sich bei der Frage ihres Beitrags allein an diesem Ziel ausrichten und nicht an sachfremden, mehr innenpolitischen Erwägungen. Deutsch-französisch-britische Konsultationen sollten sich auch konstruktive Fortschritte in diesen Fragen zur Aufgabe machen.

Was die europäische Verteidigungsidentität betrifft, ist als Ziel eine tatsächliche, auch unabhängig einsatzfähige Europäische Armee keinesfalls illusionär, wenn gestaltet als europäischen Pfeiler der Atlantischen Allianz, also ohne den geringsten Zweifel am Grundverständnis einer funktionierenden atlantischen Sicherheitspartnerschaft. Dabei sind die Europäer gut beraten, ihre Vorhaben etwas weniger konfus zu lancieren. Dies gilt für das jahrelange Warten auf die tatsächliche, „volle“ Einsatzfähigkeit

der bereits 1999 beschlossenen europäischen Eingreifverbände, wie für die Frage eines eigenen Hauptquartiers, und die Pläne für europäische „*Battle Groups*“. Die EU-Mitglieder sollten klare Signale aussenden, ihre tatsächlichen Fähigkeiten verbessern und zu einer wesentlichen Intensivierung der Arbeitsteilung, Spezialisierung und Harmonisierung im europäischen Verbund finden. Gerade uns Europäern muss dabei die europäische Rüstungsindustrie am Herzen liegen, wobei wir uns von der Maxime leiten lassen sollten, dass Wettbewerb immer leistungsfähiger ist, als um Monopole gebaute Strukturen. Dies gilt im besonderen Masse für Großbritannien, Frankreich und Deutschland, deren stärker koordinierte und arbeitsteilige Verteidigungsausgaben eine europäische Verteidigungsidentität besser ausstatten und effizienter nutzbar machen könnten.

Wenn sich der Westen als Schicksalsgemeinschaft begreift und seine Fähigkeiten zusammenlegt, kann er am besten seinen Interessen und seiner Verantwortung in der globalisierten Welt gerecht werden. Einem vertrauensvollen Miteinander der gewichtigsten Europäer und der Amerikaner kommt dabei eine besondere Rolle zu. Dies verlangt Respekt vor der Würde des Anderen, vor unterschiedlicher religiöser und kultureller Identitäten wie unterschiedlichen Entwicklungsstadien und –geschwindigkeiten und das Bemühen, Menschenrechte nicht selektiv anzunehmen. Mit der Bereitschaft, Vielfalt als Reichtum zu begreifen, anderen im Dialog auch zuzuhören, stärken wir zugleich unsere westliche Ordnung, die durch Übertreibungen auch gefährdet ist. Unsere Prinzipien von Freiheit, Vielfalt und Toleranz stehen dem Gedanken einer allein richtigen Ordnung menschlichen Zusammenlebens entgegen. Dabei haben Großbritannien, Frankreich und auch Deutschland, dabei hat Europa viel an Erfahrung einzubringen. Deshalb sollten wir Europäer uns auch bewusst als Einheit präsentieren, um unser weltweit einzigartiges Potenzial auszuschöpfen: die eigene historische Prägung mit der Verbindung von Einheit und Vielfalt und auch unsere Erfahrungen aus Jahrhunderten des Umgangs mit fremden Ländern und Kulturen, im Guten wie im Schlechten.

Briten, Franzosen, Deutsche und die anderen Europäer sind doch weitgehend einig, wenn es um die wesentlichen außen- und sicherheitspolitischen Interessen geht: Europäische Integration und Atlantische Partnerschaft. Dies kennzeichnet uns im Grunde als Teil des Westens, dem wir uns zuordnen. Begreift sich der Westen als Schicksalsgemeinschaft, hat er auch in der globalisierten

Welt gute Chancen. Wir könnten gemeinsam die einzigartige militärische Kraft Washingtons mit einem entschiedenen Eintreten für die Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen kombinieren und gemeinsam wieder Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Überzeugungskraft gewinnen.

Europäer und Amerikaner scheinen bereit, sich gegenseitig besser zu verstehen. Wir müssen akzeptieren, dass es nach dem 11. September oberste Priorität einer jeden US-Administration sein wird, ein weiteres Attentat dieses Ausmaßes zu verhindern. Die Amerikaner wiederum scheinen das Multilaterale wieder etwas mehr zu akzeptieren und sich auch mit der Komplexität Europas und der EU intensiver auseinanderzusetzen. Gemeinsam haben wir das Potenzial zu einer stabilen Partnerschaft, da die gemeinsame Wertebasis immer noch weitgehend stimmig ist. Gemeinsam sollten wir unsere Talente und Fähigkeiten zusammenhalten. Europa ist als Teil des Westens gefordert, was allen Europäern zur Aufgabe macht, Politik dergestalt zu formulieren, dass die gemeinsame globale Verantwortung erkennbar wird.

Großbritannien, Frankreich und Deutschland sollten sich dies besonders zu Herzen nehmen und in die richtige Richtung Impulse setzen. Reformbereitschaft in unseren Ländern ist Voraussetzung für ein handlungsfähiges Europa, für eine funktionierende Partnerschaft des Westens und für einen sinnvollen Umgang mit der nicht-westlichen Welt. Dies unserer Bevölkerung verständlich zu machen, die durch die Globalisierung entstandenen neuen Betroffenheiten des Einzelnen zu erklären, das Ineinandergreifen von Lokalem und Globalem zu erläutern, ist heute wesentliche Aufgabe von Politik in Europa. Gelingt dies, kann und wird es auch zum Aufbrechen der politischen Apathie in unseren Ländern beitragen und der Entfremdung der Bürger von Europa entgegenwirken.

Kapitel 12

Francis Maude

Die deutsch-britischen Beziehungen als Teil des Dreiecks London – Paris – Berlin

Die britische Regierungsform – manche sprechen auf Grund der Machtfülle des Premierministers von einer „gewählten Diktatur“ – zeichnet sich dadurch aus, dass sie viel Macht in den Händen weniger konzentriert. Diese Machtkonzentration wird durch die dominante Stellung einer Regierung, die gleichzeitig über eine große Mehrheit im Parlament verfügt, noch bestärkt. Die politische Landschaft in Großbritannien wird daher seit jeher durch den jeweils amtierenden Premierminister bestimmt, und in den vergangenen 20 Jahren war dies nicht anders. Die beste politische Analyse liefert womöglich die Untersuchung der Einstellungen und Perspektiven des jeweiligen Amtsinhabers.

1984–1990: Die deutsch-britischen Beziehungen unter Margaret Thatcher

Margaret Thatcher trat ihr Amt mit großen Vorbehalten gegenüber der Europäischen Union an. Man hat sie als ersten wahren britischen Premierminister der Nachkriegsgeneration bezeichnet: zu Anfang des Zweiten Weltkriegs in der Schule, bei Kriegsende in Oxford. Margaret Thatchers politische und wirtschaftliche Überzeugungen beruhten voll und ganz auf dem Konzept des freien Marktes. Sie war sich zwar durchaus bewusst, dass die diplomatische Zusammenarbeit in Europa eine große Rolle spielt, schätzte eine föderalistische Vorstellung der Vereinigten Staaten von Europa aber eher gering. Lord Soames beschrieb in einem bekannten Zitat ihre Einstellung zur europäischen Integration mit knappen Worten einmal so: „Sie ist eine Agnostikerin, die nach wie vor zur Kirche geht. Zur Atheistin wird sie wohl nicht werden, aber ganz gewiss auch nicht zur wahren Gläubigen.“

1984 schwamm Großbritannien noch auf der Siegeswelle des letztlich erfolgreich verlaufenen Falklandkrieges. Die größte Nutznießerin des Krieges war vielleicht die Premierministerin selbst; es würde wohl niemand ernsthaft bestreiten wollen, dass der Erfolg im Südatlantik nicht zu ihrer überwältigenden Wiederwahl im Juni 1983 beigetragen hätte. Nach der Niederlage Gene-

ral Galtieris ging sie daran, den Gewerkschaftsführer Arthur Scargill ähnlich vernichtend zu schlagen. In der ersten Amtszeit Margaret Thatchers war die Frage der britischen Beiträge zum EG-Haushalt ein ständiger Reibepunkt. Im Juni 1984 sicherte sich Margaret Thatcher höchstpersönlich eine symbolisch wichtige Rückzahlung für Großbritannien von 66 Prozent. Kritiker nahmen diesen Erfolg zum Anlass, Großbritannien als negatives Element in der Gemeinschaft und als „unbequemen Partner“¹ darzustellen; Margaret Thatchers sehr öffentlich ausgetragener und oft streitfreudiger Verhandlungsstil bestärkte diesen Eindruck noch.

Nachdem sie die EG-Haushaltsfrage in ihrem Sinn geregelt hatte, leitete Margaret Thatcher eine umfangreiche proeuropäische Charmeoffensive ein. Es galt, Brücken zu bauen, die weit über Paris und Bonn hinausreichten. Ihr Papier mit dem Titel „Europa – die Zukunft“ diente als Aushang für ihre proeuropäische Haltung. Die Botschaft war klar und eindringlich: Ein Europäischer Binnenmarkt benötigt keine weitere staatlich betriebene Integration, um gut zu funktionieren. Ihr Papier lehnte die als Wegbereiter der Währungsunion dienende gemeinsame Währungspolitik entschieden ab. Auch Vorstellungen wie die einer Steuerharmonisierung oder einer regionalen Sozialpolitik blieben außen vor.

Margaret Thatcher wollte den Blick Europas von der Reform der bürokratischen Institutionen, die ihr den Haushaltssieg erst ermöglicht hatten, ab- und auf den Binnenmarkt umlenken. Lord Cockfield, damals britischer Kommissar in Brüssel, erstellte einen Zeitplan für die Beseitigung der auf dem Weg zum Binnenmarkt verbleibenden Hindernisse. Er stellte eine Liste mit 300 Gesetzgebungspunkten auf, die die Regierungen der Mitgliedstaaten zu verabschieden hätten, um den Binnenmarkt einführen zu können. 1985 einigte man sich auf Lord Cockfields Zeitplan; 1992 wurde der Binnenmarkt Realität. Dies war ein Triumph britischer Politik. Überschattet wurde dieser allerdings durch den Erfolg der deutsch-französischen Initiative für eine Regierungskonferenz über die institutionelle Reform der Römischen Verträge.

Die Verhandlungen über die institutionelle Reform waren 1985 bei der Sitzung des Europäischen Rats in Luxemburg die Geburtsstunde der Einheitlichen Europäischen Akte. Margaret Thatcher war es mit ihren Bemühungen, die zentripetalen Kräfte Europas in Schach zu halten, lediglich gelungen, die unvermeidlichen französisch-deutschen Magnetkräfte eine Weile aufzuhalten. Die

Regierung stellte das für die Vollendung des Binnenmarktes gesetzte Datum von 1992 als britischen Erfolg dar und spielte die institutionellen Reformen herunter. Vielleicht bestätigte die Übereinkunft bei den meisten Themen letztlich doch die britische Position. Anfänglich waren die Reaktionen in Großbritannien auf die Einheitliche Europäische Akte zurückhaltend; Kritik gab es kaum. Die Verabschiedung der erforderlichen Gesetzgebung, die European Communities (Amendment) Bill, durch die das EU-Recht in nationales Recht umgesetzt wurde, verlief im Nachhinein betrachtet fast beängstigend glatt. Die Gesetzesvorlage durchlief in nur sechs Tagen alle parlamentarischen Ebenen; selbst die verdächtige „guillotine motion“, der Antrag auf ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren ohne ausführliche Debatte, wurde mit 270 zu 153 Stimmen angenommen. Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Akte wurden erst allmählich deutlich. Fünf Jahre nach dem „Royal Assent“ (der formellen königlichen Zustimmung) kam es zu einer ersten parlamentarischen Kritik durch das House of Commons Foreign Affairs Select Committee (Parlamentsausschuss für außenpolitische Fragen); dieser stellte fest, dass „die institutionelle Wirkung der EEA alle Voraussetzungen weit übertrifft“. Für die Conservative Party wurde die Einheitliche Europäische Akte zum Sinnbild für den Weg zu einer immer stärkeren Integration Europas; sie war also keineswegs die befreiende Kraft für den Binnenmarkt, als die sie ursprünglich gefeiert wurde.

Die Ereignisse, die zweifellos den größten Wandel in den deutsch-britischen Beziehungen seit fast einem halben Jahrhundert einleiteten, nahmen Ende 1989 ihren Ausgang. Nach der Teilung Deutschlands in Ost- und Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg war die Beziehung Großbritanniens und anderer Partner im westlichen Bündnis zu Ostdeutschland eher belastet. Erst 1973 wurde die DDR anerkannt. Mehrere britische Regierungen sahen sich außer Stande, eine kommunistische Diktatur als Staatsform anzuerkennen und konzentrierten sich daher wirtschaftlich und politisch ausschließlich auf gute Beziehungen zu Westdeutschland. Anfang 1989 glühten die Reste des Kalten Krieges noch. Die deutsch-britischen Beziehungen hatten sich kaum von der Verstimmung über die Modernisierung der atomaren Kurzstreckenraketen erholt. Inzwischen betrieb Gorbatschow aktiv seine Politik der *Perestroika* und *Glasnost*. Er hatte nicht nur für das folgende Jahr den Abzug von tausend Panzern aus Ostdeutschland angekündigt, sondern darüber hinaus einen weit

reichenden Abbau nuklearer und konventioneller Waffen. Es gab einige in der Conservative Party und in den traditionell konservativen Medien, die russischen Intentionen grundsätzlich skeptisch gegenüberstanden und dies als einen Versuch Gorbatschows werteten, ein vereinigtes Deutschland als Instrument zur Zerstörung der NATO zu benutzen.

Der Eisernen Vorhang erhielt die ersten Risse, als Ungarn seinen Stacheldrahtzaun nach Österreich öffnete. Aus einigen wenigen Flüchtlingen aus Ostdeutschland wurde rasch ein großer Strom, als immer mehr talentierte und fähige junge Menschen aus der DDR ihrem wirtschaftlich instabilen und korruptem Regime zu entkommen suchten. Ende 1990 war dann der Eisernen Vorhang von der Landkarte verschwunden, und die Frage der deutschen Wiedervereinigung stand auf der Tagesordnung. Eine öffentlich abweichende Stimme gab es allerdings: die Margaret Thatchers. Großbritannien scherte einmal mehr aus der gesamteuropäischen offiziellen Position aus. Großbritannien ging es keineswegs um den komplikationslosen Ablauf der deutschen Wiedervereinigung, sondern darum, das bestehende Regierungssystem in Ostdeutschland zu liberalisieren.

Während die Welle der Befreiung über Osteuropa schwappte, sorgte sich die politische Führung Großbritanniens um eine aus der Wiedervereinigung entstehende mögliche Rückkehr des Faschismus. Der alte Spruch kam wieder auf: „Ich mag Deutschland so sehr, dass ich gern zwei davon hätte.“ Margaret Thatcher war der festen Überzeugung, dass eine demokratische Reform in Ostdeutschland sich von der Forderung nach Wiedervereinigung trennen ließe. Wieder einmal stand Margaret Thatcher mit ihren öffentlichen Äußerungen isoliert da. Der damalige Präsident Bush hielt die deutsche Wiedervereinigung nicht für problematisch; die Bedenken des französischen Staatspräsidenten Mitterrand, die denen Margaret Thatchers in nichts nachstanden, gelangten nie an die Öffentlichkeit. Einiges weist sogar darauf hin, dass Mitterrand Margaret Thatcher geschickt ermunterte, sich der Wiedervereinigung in den Weg zu stellen, und gleichzeitig dem deutschen Kanzler Helmut Kohl versicherte, er teile ihre Meinung nicht.

Dies führte zu einer gefährlichen Isolation Margaret Thatchers, die damit als einzige Gegnerin einer Entwicklung auftrat, die nicht nur unausweichlich, sondern für die meisten Deutschen ein legitimer und lange Jahre unerfüllbarer Wunsch war. Selbst die traditionell konservative britische Presse drängte die Premiermi-

nisterin, eine aktivere Rolle bei der Ausarbeitung der künftigen Landkarte für Europa zu spielen und riet ihr zu, alte Vorurteile und Annahmen zu vergessen. Zweifellos beschädigten Margaret Thatchers sehr öffentliche Äußerungen ihre ohnehin schwierige Beziehung zu Helmut Kohl.

Der deutsche Kanzler nahm die Dinge in die Hand und setzte die deutsche Wiedervereinigung ganz oben auf die internationale Tagesordnung. Er verkündete seinen Zehn-Punkte-Plan für die Wiedervereinigung, der sehr bald auf Unterstützung durch Präsident Bush stieß. Der Westen sah sich in der Position geeint, dass man den Wunsch des deutschen Volkes nach Wiedervereinigung erfüllen wolle, und zwar in einem stabilen und friedlichen Rahmen innerhalb der Europäischen Union und zudem unter dem schützenden Schirm der NATO. Margaret Thatcher allerdings war über die Möglichkeit einer schnellen deutschen Wiedervereinigung zutiefst beunruhigt. Vielleicht steckte sie das Land mit ihrer Skepsis an, denn Umfragen ergaben, dass sich nur 45 Prozent der Briten für die deutsche Wiedervereinigung aussprachen und 53 Prozent eine Rückkehr des deutschen Faschismus befürchteten. In Frankreich und den Vereinigten Staaten stand dagegen eine breite Mehrheit hinter dem öffentlichen Eintreten ihrer führenden Politiker für die Wiedervereinigung.

Margaret Thatcher schätzte Deutschland als potenziell destabilisierende Kraft ein und nutzte ihren Einfluss zu einem Versuch, Präsident Mitterrand zu bewegen, sich der Wiedervereinigung in den Weg zu stellen. Beide konnten das Unausweichliche nicht verhindern; rückblickend erkannte Margaret Thatcher dies auch klar und meinte: „Es gab einfach in ganz Europa keine Kraft, die dem Prozess der Wiedervereinigung hätte Einhalt gebieten können.“²

Trotz der ausgeprägten Skepsis Großbritanniens war der Zug in Richtung Wiedervereinigung nicht zu bremsen. Der rasche Zerfall der politischen und wirtschaftlichen Führung Ostdeutschlands ließ sich nicht länger ignorieren. Das Fast-track-Verfahren der Wiedervereinigung mit Hilfe des „Zwei plus vier“-Mechanismus, dessen Zeitplan immer enger wurde, erwies sich als unaufhaltsam. Der Wahlsieg der von der CDU geführten „Allianz für Deutschland“ im März 1990 wies den Weg zur Währungsunion im Juli, zur politischen Vereinigung im Oktober und zu weiteren, diesmal gesamtdeutschen Wahlen im Dezember. Aus ihrer Sorge heraus, ein wiedervereinigtes Deutschland könne die EU allzu sehr dominieren, tat Margaret Thatcher alles in ihrer Macht ste-

hende, um den Prozess zu verlangsamen oder ganz zu verhindern. Eine Woche nach dem Wahlsieg der Union berief sie in Chequers einen Gipfel ein. Eine Gruppe bedeutender Historiker diskutierte dort „die Deutsche Frage“. Das sehr umstrittene Papier, das ihr außenpolitischer Berater für das Treffen vorbereitet hatte, gelangte an die Presse. Im Sommer machte Nicholas Ridley, ein Margaret Thatcher bekanntermaßen nahe stehender Minister, gegenüber einem Journalisten einige unvorsichtige Äußerungen, die von den Deutschen als sehr beleidigend empfunden wurden. Letztendlich gingen Margaret Thatchers Wünsche nicht in Erfüllung: Deutschland war wiedervereinigt, und die deutsch-britischen Beziehungen hatten ihren Tiefpunkt seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Gorbatschow, dessen Reformen möglicherweise den Saum des Eisernen Vorhangs aufgetrennt hatten, machte noch ein letztes und entscheidendes Zugeständnis: Ein vereinigt Deutschland würde Mitglied der NATO bleiben, und die sowjetischen Streitkräfte würden aus der früheren DDR abgezogen.

Die wichtigste europapolitische Entscheidung während der Amtszeit Margaret Thatchers war ihre widerstrebende Zustimmung zum Beitritt Großbritanniens zum europäischen Wechselkursmechanismus (WKM). Diese in Großbritannien von der Mehrheit getragene Entscheidung basierte eher auf wirtschaftlichen Gründen als auf dem Geist der europäischen Integration. Die Aussichten für die Binnenwirtschaft waren nicht gut. Der Boom der späten 1980er Jahre hatte die Inflation angeheizt, und die Wirtschaft befand sich auf dem Weg in die Rezession. Ein Basiszins von fünfzehn Prozent lähmte die ohnehin bereits angeschlagenen britischen Unternehmen. Der Kurs des britischen Pfundes stieg auf den Devisenmärkten so hoch, dass Exporte schlicht nicht mehr wettbewerbsfähig waren. Da es Großbritannien trotz einer konsequenten innenpolitischen Geld- und Kreditpolitik nicht gelungen war, die Inflation in den Griff zu bekommen, griff man zur nächsten Waffe beim Kampf gegen die Inflation: der Ankopplung des britischen Pfundes an die übrigen europäischen Währungen im Rahmen des WKM. Man hoffte, so für das Pfund einen gewissen Nutzen aus den rigorosen Maßnahmen der Bundesbank zur Inflationsbekämpfung ziehen zu können.

Großbritannien trat dem WKM am 8. Oktober 1990 bei; eine gleichzeitig vorgenommene Zinssenkung um ein Prozent bewirkte eine positive Aufnahme in der Öffentlichkeit und in den Medien. Innenpolitischer Druck hatte Margaret Thatcher zu einer

Änderung ihres Kurses in der Europapolitik gezwungen; dies sollte langfristige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Glaubwürdigkeit der Conservative Party haben.

Im Rückblick betrachtet war der Zeitpunkt des Eintrittes zum WKM nicht optimal gewählt. Der damalige Finanzminister John Major meinte später, bei der Entscheidung über den Beitritt zum Wechselkursmechanismus habe es nur die Wahl zwischen „schlecht und fürchterlich“³ gegeben. Der Wechselkurs von 2,95 DM erschien der Höhe des amtlichen Wechselkurses der letzten Jahre angemessen, konnte jedoch nicht gehalten werden. Die britische Wirtschaft war auf dem Weg in eine tiefe Rezession, während die deutsche Wirtschaft durch die gesteigerte Nachfrage und den verstärkten Konsum nach der Wiedervereinigung einen anhaltenden Aufschwung erlebte. Kohls Entscheidung, die Ostmark eins zu eins in Westmark umzutauschen, führte zudem zu einer erheblichen Abwertung der D-Mark und belastete gleichzeitig den gesamten WKM. Die beiden Volkswirtschaften drifteten mehr als je zuvor in den davor liegenden zehn Jahren auseinander, und ihre Währungen waren an einen Mechanismus gekoppelt, der in jede Richtung eine Flexibilitätsspanne von nur sechs Prozent hatte. Die Folgen des von ihm als Finanzminister betriebenen WKM-Beitritts sollten John Major schon bald in seiner Rolle als Premierminister plagen.

1990–1997:

Die deutsch-britischen Beziehungen unter John Major

Während der Streit über den richtigen Standpunkt zu Europa tobte und politische Karrieren ein jähes Ende fanden, ging John Major unbeirrt seinen politischen Weg. Als einfacher Parlamentarier mit einem Posten im Finanzministerium profitierte er von den durch den WKM bedingten Rücktritten von Sir Geoffrey Howe und Nigel Lawson und wurde im Oktober 1989 Finanzminister. Obwohl er ganz der Schützling seiner Mentorin Margaret Thatcher war, hielt ihn dies keineswegs davon ab, die durch ihre Europapolitik entstandene Uneinigkeit zu kritisieren und sich zu bemühen, die Wunden zu heilen.

John Major brachte bei seinem Amtsantritt keine der tief verwurzelten Vorurteile seiner Vorgängerin gegenüber Europa mit in die Downing Street. In einer Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung sprach er davon, dass Großbritannien sich „genau im Herzen Europas“ befinde; einer europäischen Währung stand er aller-

dings skeptisch gegenüber; eine politische Union lehnte er ab. Trotzdem erkannte John Major, dass eine moderne britische Regierung nur proeuropäisch sein konnte, weshalb er sich bemühte, die auseinander strebenden anti- und proeuropäischen Teile seiner Partei durch einen schwierigen und oft destruktiven europäischen Kurs zu steuern. Da er viel jünger war als seine Amtsvorgängerin und anders als diese keine persönlichen Vorurteile gegenüber den Deutschen hegte, sah er in ihnen einen wichtigen Partner für eine größere Rolle Großbritanniens bei der Gestaltung von Europas Zukunft. Weitaus mehr als seine Vorgängerin bemühte sich John Major darum, die deutsch-britischen Beziehungen auszubauen und zu fördern. Nach dem Erfolg der Wiedervereinigung war der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl ohne Zweifel die dominante Figur in Europa, und John Major strebte danach, das seit Jahren gespannte Verhältnis zu verändern, indem er seine erste Auslandsrede als Premierminister in Bonn hielt.

Majors Europapolitik wurde zu einem Zweifrontenkrieg, bei dem sich der Umgang mit seiner eigenen Partei mindestens so kompliziert gestaltete wie die Beziehungen zu anderen EU-Ländern. Oft blieb nur die Möglichkeit des Kompromisses; dieser wird aber im antagonistischen britischen politischen System oft mit einer Niederlage gleichgesetzt. Major stand der Idee einer europäischen Währungsunion seit jeher skeptisch gegenüber. Privat äußerte er die Meinung, dass dieses System sich selbst erledigen würde, bevor die Briten sich über einen Beitritt ernsthaft Gedanken machen müssten. Mit dieser Einstellung ging er in die Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag, die seit seinem Amtsantritt wie ein Damoklesschwert über ihm hingen. Für die Regierung Major war Maastricht eine vorwiegend von Frankreich ausgehende Initiative mit dem Ziel, die Macht der deutschen Bundesbank zu begrenzen; die Deutschen stimmten dem unter der Bedingung zu, dass parallel dazu Schritte in Richtung auf eine politische Union unternommen würden. Die Briten wollten eigentlich überhaupt keinen weiteren Vertrag; im übrigen Europa hingegen galt die Währungsunion als unerlässlich, um den Binnenmarkt zu konsolidieren und die europäische Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Wirtschaft aufrechtzuerhalten.

Bereits vor Maastricht gingen die britischen und deutschen politischen Vorstellungen zur europäischen Integration weit auseinander. Nun legten die Niederländer einen eigenen Vertragsentwurf zur Verhandlung vor – ein folgenreiches Dokument, das nicht nur die Position der Briten und Deutschen bezüglich der

engeren Integration weiter polarisierte, sondern auch die unter-schwelligeren auseinander strebenden Strömungen in der Conservative Party bestärkte. Es enthielt Vorschläge, die Entscheidungsfindung bei außen- wie innenpolitischen Fragen an die EU-Kommission abzutreten; es sah vor, die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Parlaments zu erweitern; es plante Mehrheitsabstimmungen zu Sozial-, Gesundheits- und Bildungsthemen – alles Schritte in Richtung auf eine politische Union und die Vereinigten Staaten von Europa. Schritte, die nach Auffassung Frankreichs und Großbritanniens zu weit gingen; beide Länder lehnten daher den niederländischen Entwurf ab und boten eine eigene Alternative an, deren Integrationspläne nicht über die in den Römischen Verträgen vorgesehenen hinausgingen. Der Rest Europas ging vor allem mit dem Ziel einer europäischen Währungsunion (EWU) nach Maastricht; Großbritannien hingegen wollte nichts anderes, als sich den Rückzug von dieser Option zu sichern („Opt-out-Klausel“).

Deutschland hatte keine Probleme mit den niederländischen Vorschlägen und fühlte sich in seiner führenden Position dazu in der Lage, denen, die der Idee ablehnend gegenüberstanden, bei der engeren europäischen Integration zu helfen. John Major musste allerdings Rücksicht auf innerparteiliche Probleme nehmen und war der Auffassung, dass die Opt-out-Klausel zur EWU Großbritannien an den Entwicklungen in Europa eng teilhaben lassen würde, ohne sich endgültig festlegen zu müssen, wodurch er die Partei bei der Stange halten könne. Durch den Delors-Bericht wurde dann aber die Wirtschafts- und Währungsunion gewissermaßen zur Realität, und die britische Saumseligkeit galt zuhause als bezeichnend für Majors allzu kompromissbereite Parteiführung. Letztendlich sicherte die britische Ablehnung der Sozialcharta die Opt-out-Klausel zur EWU. Major war der Auffassung, dass die Vorschläge der Sozialcharta die gerade erst umgesetzten Reformen des Arbeitsmarkts kippen und die Arbeitslosigkeit erhöhen würden; er hatte die anderen EU-Spitzenpolitiker davon überzeugt, dass die britische Position zur Sozialcharta nicht zur Disposition stand. Da man daraufhin das Scheitern des gesamten Vertrags befürchtete, wurde die britische Opt-out-Haltung zur EWU durchgewinkt. Die Sozialcharta wurde sogar aus dem Vertrag entfernt.

Letztendlich kann es nicht überraschen, dass Großbritannien 1992 den WKM verlassen musste. Die deutsche und die britische Wirtschaft entwickelten sich in verschiedene Richtungen, wenn

auch die Mitgliedschaft ihren wichtigsten Zweck, nämlich den der Inflationsbekämpfung, erfüllt hatte. In Großbritannien stieg inzwischen die Arbeitslosigkeit, und die Wirtschaft erlebte eine weitere Konjunkturlaute. Das unerwartete dänische Nein und die Befürchtung, dass Frankreich sich genauso verhalten könne, führten dazu, dass das britische Pfund sich den strikten WKM-Grenzwerten näherte und ein Zinsanstieg unvermeidbar wurde. Diesen hätte jedoch die britische Binnenwirtschaft nicht verkraftet. Obwohl es Alternativen gegeben hätte, beschloss die Regierung Major, das britische Pfund innerhalb des WKM zu verteidigen. Norman Lamonts unmissverständliche Kommentare zur Unterstützung fester Wechselkurse waren für Devisenhändler ein rotes Tuch. Bis September verschwendete die Bank of England Milliarden zur Verteidigung des Pfundes, und trotz der abzusehenden negativen Wirkung in Großbritannien blieb nun doch nur der Weg der Zinserhöhung. An einem Tag stieg der Zinssatz von zehn auf zwölf Prozent, gefolgt von einer weiteren – nicht umgesetzten – Erhöhung auf fünfzehn Prozent. Es nutzte alles nichts, die Wirtschaftsstrategie der Regierung lag zertrampelt auf den Stufen zum Finanzministerium, und Lamont gestand seine Niederlage ein. Die Spekulanten hatten der Bank erheblichen Schaden zugefügt, und Großbritannien verließ den WKM. Dies war mehr als ein bloßer Schwarzer Mittwoch. Der erzwungene Rückzug Großbritanniens aus dem WKM sollte John Majors Amtszeit dauerhaft belasten. Seine Glaubwürdigkeit hatte nicht wieder gutzumachenden Schaden erlitten, und er musste danach Schlachten mit dem Parlament und mit den Medien ausfechten. Es wurde viel Aufhebens um die Tatsache gemacht, dass die deutschen Behörden beim Sturz des britischen Pfundes aus dem WKM Großbritannien keinerlei Hilfestellung boten. Bei der ECOFIN-Sitzung im September gab es beträchtliche Spannungen zwischen Norman Lamont und Helmut Schlesinger, dem damaligen Präsidenten der Bundesbank. Lamont hatte sich nachdrücklich für eine Zinssenkung in Deutschland eingesetzt, offene Kritik an der deutschen Innenpolitik ausgeübt und eine Sonderbehandlung des englischen Pfundes im Rahmen des WKM gefordert. Es kann kaum überraschen, dass die deutsche Unterstützung ausblieb – die Pflicht der unabhängigen Bundesbank war schließlich die Vertretung deutscher Interessen. Wenn man den Hintergrund betrachtet, wird ohnehin deutlich, dass der Abgang Großbritanniens aus dem WKM feststand, lange bevor Helmut Schlesinger seine Hilfe hätte anbieten können.

Die deutsch-britischen Beziehungen unter Tony Blair

Die Wahl von New Labour war ein Wendepunkt in der britischen Innen-, mehr aber noch in der Außenpolitik. Wie bereits erwähnt, beteiligte sich Großbritannien bis 1997 stets erst dann an jeder Phase des europäischen Projekts – mit Ausnahme der Teilnahme der Regierung Thatcher am Binnenmarkt –, wenn diese bereits umgesetzt war. Blair bemühte sich darum, die skeptische britische Einstellung zu Europa umzukehren und das Land in Europa heimisch werden zu lassen. Dies war nicht nur eine Neuausrichtung für eine britische Regierung, sondern vor allem ein politischer Umschwung für die Labour Party. Labour pflegte schon seit den Tagen von Attlee sporadisch immer wieder eine erbitterte Anti-EWG/EG-Haltung; das ging so weit, dass unter Michael Foot der vollständige Auszug aus der EG gefordert wurde. Tony Blair wurde 1983 auf der Grundlage eines Manifests ins Parlament gewählt, das seine Partei darauf verpflichtete, komplett aus der EU auszutreten. Die heutigen Vorschläge der antieuropäischen UK Independence Party sind dem Manifest der Labour Party bei den Parlamentswahlen im Jahre 1983 verblüffend ähnlich.

Die Europapolitik von New Labour entstand in den letzten Jahren der Regierung Thatcher und speiste sich aus ihrer lautstarken Ablehnung alles Europäischen mit Ausnahme des Binnenmarktes. Der politische Umschwung reifte während des Aufstiegs und Falls der britischen Social Democratic Party und des Labour-Parteivor-sitzes von Kinnock und von Smith; zu seinem wahren Vater wurde schließlich Tony Blair. Zum Zeitpunkt der europäischen Parlamentswahlen 1994 hatte sich der Blick der Labour Party auf Europa endgültig gewandelt, und ein Jahr später wurde dies zur offiziellen neuen Politik von New Labour. Die Labour Party hatte in ihrer Europapolitik einen grundlegenden Wandel vollzogen und sich mit der daraus resultierenden Denkweise zutiefst im Mainstream anderer europäischer sozialdemokratischen Parteien verankert. Diese kontinentaleuropäische Sichtweise der Dinge stand allerdings der Mehrheit der britischen Wähler und vor allem der Mehrheit der Labour-Wähler entgegen. Trotz guter Umfrageergebnisse erinnerte sich Labour an die Wahl-niederlage Kinnocks 1992; die neue Europapolitik war daher reichlich mit Warnungen und Vorbehalten gespickt. Abgesehen von der klaren Meinungsverschiedenheit über die Sozialcharta war somit für das ungebübte Auge kaum ein Unterschied mehr zwischen der Euro-

papolitik von New Labour und der der Conservative Party zu erkennen.

Dann kam die vernichtende Niederlage der Conservative Party 1997. Ohne auch nur einen Tag zu verlieren, führte die Regierung Blair umgehend eine Reihe neuer politischer Maßnahmen ein, die oberflächlich betrachtet eine neue Ära der britischen Verfassungsordnung und der Beziehungen zu Frankreich und Deutschland einleiteten. Nach nur wenigen Wochen im Amt hatte die New-Labour-Regierung Jahre der Vorsicht seitens der Conservative Party grundlegend revidiert und erste Schritte in Richtung auf einen Beitritt zur EWU unternommen – und Majors schwer erkämpften Sieg des Ausstiegs aus der Sozialcharta ad acta gelegt.

Innerhalb weniger Wochen nach seinem Amtsantritt stellte Tony Blair seine neue Politik des konstruktiven Dialogs auf europäischer Ebene vor. Die Regierungskonferenz in Amsterdam erlebte den Neuanfang der Beziehungen Großbritanniens mit Frankreich, Deutschland und den anderen europäischen Ländern. Großbritannien stimmte fast allen Vertragsabänderungen zu und folgte Blairs Vision von Europa ein weiteres Stück, indem es etliche der früheren britischen Einwände revidierte. Der rasche Fortgang kam erst zum Halt, als Bundeskanzler Kohl sich gegen eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung aussprach. Der neue britische Geist der Kooperation unterschied sich zur Erleichterung der europäischen Partner grundsätzlich von der Atmosphäre, die in Maastricht geherrscht hatte.

Die Vermächtnis von Maastricht stellte New Labour allerdings vor die schier unlösbare Aufgabe, einer vorwiegend euroskeptischen britischen Wählerschaft die Währungsunion zu verkaufen. Blairs Labour Party kam zu dem Schluss, dass eine Entscheidung über den Euro richtungsweisend für die Zukunft Großbritanniens in Europa sein würde; in ihrer Rolle als Regierung verstand die Partei die geschickten Ausweichmanöver früherer Regierungen bei der Beantwortung dieser Frage jetzt weit besser. Für eine Regierung, die so schnell ihre proeuropäische Karte ausgespielt hatte, erwies sich dieser unvermeidliche Konflikt als recht problematisch. Bei seinem Amtsantritt trat Schatzkanzler Gordon Brown die politische Aufsicht über die Zinsentwicklung an die Bank of England ab. Dieser Schritt gab den Bankiers der britischen Zentralbank bis zu einem gewissen Grad die in Maastricht für die Mitgliedschaft in der EWU vorgesehene Unabhängigkeit. In dieser Form konnte man dies allerdings weder der Partei noch der

britischen Öffentlichkeit präsentieren. Es wurde daher so verpackt, dass es dem britischen Geschmack entsprach, und als rein innenpolitische Maßnahme verkauft.

Blairs New Labour entwickelte sich somit zu einer politischen Partei, deren Führung sich instinktiv als proeuropäisch empfindet. Tony Blairs Wunsch, Großbritannien möge den Euro einführen und eine europäische Verfassung annehmen, wird allerdings voraussichtlich an der skeptischen Haltung der britischen Öffentlichkeit scheitern. Die Meinungen innerhalb der Labour Party klaffen derweil so weit auseinander wie früher in der Conservative Party.

Und somit steht Großbritannien zu Blairs Kummer wieder einmal als eher unwilliger Europäer da. Sein deutsches Amtspendant, das sich als Sozialdemokrat eigentlich eng mit Blair verbunden fühlen sollte, war durch Blairs offene und bedingungslose Unterstützung für das Irakabenteuer von Präsident Bush äußerst frustriert. Durch diesen eindeutigen Akt des Atlantizismus kam wieder das latent immer vorhandene Gefühl zutage, dass Großbritannien sich Europa im Grunde doch nicht ganz so verpflichtet fühlt wie seine europäischen Partner.

Und letztendlich trifft das auch zu. Großbritannien hat eine globale Perspektive. Uns erscheint es nicht notwendig, Teil einer immer enger zusammenwachsenden Europäischen Union zu sein. Selbstverständlich sind wir gewillt, eng mit unseren Freunden und Nachbarn zusammenarbeiten, allerdings ohne eine politische Union, die Großbritannien als erdrückend erscheinen würde. Frankreich und Deutschland haben einen ganz anderen historischen Hintergrund, der ihre Beziehung bis heute bestimmt. Selbstverständlich wollen wir unseren deutschen Nachbarn Freunde und enge Partner sein. Großbritannien wird jedoch vermutlich weder mit Frankreich noch mit Deutschland je eine Beziehung entwickeln, die den engen Banden zwischen Frankreich und Deutschland auch nur annähernd gleichkommen kann.

Anmerkungen

- 1 Steven George, *An Awkward Partner: Britain and the European Community*, 1998.
- 2 Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, S. 797.
- 3 John Major, *The Autobiography*, S. 312.

Kapitel 13

Friedbert Pflüger

Die deutsch-britischen Beziehungen und die Transatlantische Allianz: alte Partner, neue Herausforderungen

Zur Jahrtausendwende schrieb *The Economist*: „*The chief question at the 1990s' end is whether Europe and America will remain a foreign-policy partnership or ignore the 20th century's lesson book and go their separate ways*“. Im Rückblick hat dieses vorzügliche Magazin einmal mehr seinen Weitblick bewiesen, denn kaum drei Jahre später erlebte die transatlantische Partnerschaft ihr „*annus horribiles*“ über genau diese Frage. Dabei spaltete die Auseinandersetzung um das richtige Vorgehen in der Irak-Frage nicht nur den Atlantik, sondern obendrein auch noch Europa in „alt“ und „neu“.

Wenn es eine Lehre gibt, die alle Beteiligten diesseits und jenseits des Atlantiks aus 2003 gelernt haben sollten, dann die, dass wir gute und stabile transatlantische Beziehungen nicht als einen konstanten Wert an sich – und damit einfach als gegeben – betrachten dürfen. Auch an diesen Beziehungen müssen wir arbeiten und uns dafür einsetzen. Diese Einsicht ist nicht neu. Sie ist Kern der historischen Mission, der sich sowohl die britischen Regierungen als auch die deutschen von Adenauer bis Kohl verpflichtet gefühlt haben. Beide, Großbritannien und Deutschland, haben mit unterschiedlichem Profil und auf verschiedene Weise darauf geachtet, Europa und die USA in der transatlantischen Allianz zu halten, ein Abdriften Kontinentaleuropas zu verhindern und es nicht zum Gegengewicht oder sogar Gegenpol der USA werden zu lassen. Uns verband und verbindet die Erkenntnis, dass die erfolgreichste Allianz in der Geschichte nicht nur auf einer Wertegemeinschaft gründet, sondern die Partner auf beiden Seiten des Atlantiks nur geschlossen die globalen Herausforderungen meistern und gestalten können.

2003 hat aber auch gezeigt, dass die Zeit der traditionellen Beschwörungen und Rituale vorbei ist. Die Generation der Politiker, die den 2. Weltkrieg bewusst erlebt hat und der diese Beschwörungen besonders wichtig war, ist dabei abzutreten. Die heutigen und zukünftigen Generationen müssen noch ihre Sprache und

Formen finden, mit denen sie die Beziehungen hochhalten wollen.

So sehr „der Zweck Europas etwas anderes sein muss als Widerstand gegen die USA“, wie es auch Henry Kissinger in seiner Rede am 3. Juni 2004 in Berlin anmahnte, so wenig ging oder geht es darum, dass Europa als willfähriger Adjutant der USA handelt. Vielmehr ist es Ziel deutscher Regierungen von Adenauer über Brandt bis Kohl gewesen, die Balance zwischen europäischer Orientierung und atlantischer Verbindung zu wahren. In einem anderen Bild sind diese beiden Elemente die traditionellen Standbeine, die Harvard-Professor Joe Nye, Professor vor Augen hatte, als er in der FAZ vom 23. April 2003 erklärte: „Die Regierung Schröder hat im Vergangenen offenkundig entschieden, dass eine Bein weg zu hauen“. Die deutsche Linke der Generation der Vietnam-Proteste hat bewusst mit der tradierten Politik gebrochen. In der rhetorisch überhöhten und öffentlichen Art, wie die Bundesregierung die Irak-Intervention zur Durchsetzung von VN-Resolutionen abgelehnt hat, sah sie eine Art notwendige „Unabhängigkeitserklärung“ von den USA.

In Cadenabbia sind die transatlantischen Beziehungen regelmäßig Gegenstand der Erörterungen gewesen. Während britische Konservative und deutsche Christdemokraten sich einig waren über die Notwendigkeit der transatlantischen Partnerschaft, diskutierten sie durchaus lebhaft, zuweilen sogar kontrovers über die Methoden, wie „die stille Allianz“ dieser Balance gerecht werden kann. Dem Forum Cadenabbia gebührt großer Dank, dass es Gelegenheit zum Meinungsaustausch losgelöst vom Tagesgeschäft in Abgeschiedenheit bietet. Von dieser Art Foren gibt es zu wenig!

Um das Verhältnis zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika nach den Ereignissen der vergangenen Jahre wieder auf eine starke Grundlage zu stellen, dürfen und können die Beteiligten nicht einfach zur Tagesordnung übergehen. Das „annus horribiles“ hatte seine Ursachen. Diese liegen in langfristigen Entwicklungen, die in der europäischen Revolution von 1989/1990 ihren Ausgang nahm, und in augenblicklichen Befindlichkeiten diesseits und jenseits des Atlantiks. Mit beiden müssen wir uns auseinandersetzen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts klafft in weiten Teilen das Bedrohungsgefühl in Europa und Amerika auseinander. Während des Kalten Krieges gab es auf beiden Seiten zwangsläufig eine sehr

ähnliche Gefahrenanalyse. Nicht zuletzt ging es um Europa selbst. Mit Wegfall des Eisernen Vorhanges löste sich die Kohärenz des strategischen Denkens zwischen beiden Seiten des Atlantiks auf. Die Welt wurde zugleich in den 90er Jahren immer komplizierter und chaotischer. Schon Januar 1993 sprach Douglas Hurd von „the new disorder“. Zahlreiche ethnische, nationalistische und religiöse Konflikte, die die Blockkonfrontation unterdrückt hatte, brachen hervor. Die Kriege auf dem Balkan waren dafür symptomatisch. Die neue Unordnung war Ausdruck gravierender Veränderungen des Sicherheitsumfeldes, die schlagartig in den grauenhaften Anschlägen des 11. Septembers 2001 sichtbar wurden.

Erstens haben Globalisierung und die Auflösung der Bipolarität eine Multiplizierung der Akteure in den internationalen Beziehungen gefördert. Im 21. Jahrhundert sind plötzlich nicht-staatliche Organisationen oder sogar Einzelpersonen fähig und willens, nationale bzw. internationale Sicherheit ernsthaft zu bedrohen. Al-Qaida als bestes Beispiel für den neuartigen transnationalen Terrorismus ist darauf aus, Massenmorde zu begehen. Zweitens hat die räumliche Entfernung zu einer Krise im Prinzip an Bedeutung verloren. So wird die Sicherheit Europas nicht mehr aus der europäischen Sicherheitszone heraus in Frage gestellt sondern von außerhalb. Folglich können wir unsere Sicherheit nicht mehr mit klassischer Grenzverteidigung allein gewährleisten. Nährboden für die heutigen Bedrohungen liefern Zonen der Instabilität und Ordnungslosigkeit, für die das Afghanistan der Taliban das beste Beispiel war. Terroristen nutzen diese Zonen skrupellos als Operationsbasis, Rekrutierungspool und Finanzierungsquelle für die Verfolgung ihrer menschenverachtenden Ziele aus. Drittens haben die Anschläge vom 11. September die Verwundbarkeit demokratischer Gesellschaften aufgezeigt. Heute steht die asymmetrische Kriegsführung mit ihren Angriffen auf weiche Ziele, wie z.B. die Ölversorgung, die Finanzzentren oder öffentliche Versorgungseinrichtungen, im Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Aufmerksamkeit.

Weite Teile Europas haben sich dieser Entwicklung nicht bewusst gestellt. Vielmehr forderten viele Europäer nach der Aufhebung des Eisernen Vorhangs eine Friedensdividende. Damit ging das Gefühl einher, den amerikanischen Schutzschild nicht mehr zu benötigen. Die USA hingegen haben relativ schnell, das heißt schon unter den Präsidenten Bush sen. und Clinton, über die Anpassung der amerikanischen Sicherheitsstrategie an die neuen

Herausforderungen nachgedacht. Dies blieb in Europa weitestgehend unbeachtet. Die amerikanische Diskussion drehte sich dabei darum, unter Beibehaltung der traditionellen Ziele, Unverwundbarkeit und hegemoniale Stellung zu wahren, Gefahren aktiv und nicht erst reaktiv anzugehen, sowie einen status quo, der nicht hinnehmbar ist, zu überwinden. In einigen Teilen Europas hingegen herrschte und herrscht eine größere Bereitschaft, den status quo von Machtkonstellationen zu akzeptieren.

Der 11. September hat diese grundlegende Neuausrichtung lediglich beschleunigt. Das Ereignis hatte eine enorme psychologische Wirkung in den USA verursacht. Einen Angriff auf das eigene kontinentale Territorium hatten die USA seit dem amerikanisch-britischen Krieg von 1812–1814 nicht gekannt. Nun wurde dem mächtigsten Land der Welt seine Verwundbarkeit auf einmal drastisch vor Augen geführt und seit dem tausende Male im Fernsehen wiederholt. Dass die Neuausrichtung kein Steckenpferd der republikanischen Administration war, belegte eine der führenden außenpolitischen Stimmen der Demokraten in den USA, Richard Holbrooke, der schon frühzeitig darauf hinwies, dass bei aller berechtigten Kritik an Präsident Bush auch eine von den Demokraten gestellte Regierung im wesentlichen die gleiche Politik verfolgt hätte. Selbst der demokratische Präsidentschaftskandidat in 2004, John Kerry, wollte den Krieg gegen Terrorismus kraftvoll fortsetzen. Im Januar 2004 sagte er in einer Grundsatzrede, er werde „die Sicherheit des Landes niemals irgendeiner Institution überantworten“ und die nationale Sicherheitsstrategie nicht „von jenen bestimmen lassen, die sich reflexartig gegen jede amerikanische Militärintervention irgendwo auf der Welt wenden“. Im Mai 2004 ergänzte er, dass er notfalls militärische Gewalt auch präventiv zum Schutz amerikanischer Interessen einsetzen werde. Diese Aussagen bekräftigte er in seiner Rede auf dem Nominierungsparteitag der Demokraten Ende Juli 2004 in Boston, in der er Amerika das Recht auf unilaterale Gewalt vorbehielt. Auch wenn es in den USA schon bald nach dem Irak-Krieg wachsende Kritik an Präsident Bush deswegen gab, das grundlegende Gefühl, von islamistischen Terrorismus und Massenvernichtungswaffen bedroht zu sein, sowie die Entschlossenheit, gegen jegliche Bedrohung der USA vorzugehen, sind in beiden großen politischen Lagern der USA weiterhin stark ausgeprägt.

Die Auswirkungen des 11. September in Europa waren nicht vergleichbar. Nach der anfänglichen Betroffenheit, dem Mitgefühl und der Beschwörung von „uneingeschränkter Solidarität“ (so

Bundeskanzler Gerhard Schröder) ging man bald zur Tagesordnung über. „9/11“ hat zumindest in Deutschland im öffentlichen Bewusstsein zu keinem nachhaltigen Gefühl wachsender Gefahren geführt. Vielmehr ging eine weit verbreitete Einschätzung davon aus, dass das ein Angriff von Terroristen auf Amerika war, und dass Europa wohl kaum ein Zielpunkt terroristischer Anschläge sein würde – es sei denn man solidarisiere sich zu stark mit Washington. Selbst die furchtbaren Anschläge von Madrid am 11. März 2004 hatten die Bevölkerung Europas nicht aufgerüttelt und ein Umdenken eingeleitet. Die Fehleinschätzung, man könne sich auf eine „Insel der Glückseligen“ zurückziehen und sich durch Beschwichtigung und Distanzierung von seinen Partnern Sicherheit erkaufen, ist indes eine schreckliche Illusion. Beschwichtigung als Konzept hat jedoch noch nie in der Geschichte im Angesicht einer totalitären Bedrohung funktioniert. Mit Madrid und nun auch London haben Al-Qaida, seine Ableger und Nachahmer demonstriert, dass sie gedenken, mit Ängsten und Wahrnehmungen zu spielen. Sie wollen damit ganz bewusst einen Keil in das westliche Bündnis treiben.

Der deutsche Außenminister Fischer gab seit September 2003 mehrfach öffentlich zu, dass es ein entscheidender Fehler gewesen sei, dass Amerika und Europa nicht sofort nach dem 11. September eine umfassende strategische Diskussion geführt haben. Während sich Europa die Bedrohungslage schön geredet hat, wurde in den USA eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) entwickelt und im September 2002 veröffentlicht. Hätte es darüber sofort eine ernsthafte Debatte gegeben, dann wären viele Missverständnisse unter und Konflikte zwischen den transatlantischen Partnern vermieden worden. Anstatt eigene Alternativen auf die neuen Fragestellungen zu entwickeln, hat sich Europa in der Dämonisierung amerikanischer Antworten geübt. Erst am 12./13. Dezember 2003 auf dem Europäischen Rat in Brüssel verabschiedete die EU eine gemeinsame Sicherheitsstrategie (ESS) und damit eine tragfähige Antwort auf die NSS. Nach all den rhetorischen Schlagabtauschen verblüfft umso mehr die große Gemeinsamkeit zwischen beiden Ansätzen. Ein Beispiel: Wenn auch mit anderen Worten spricht sich ebenfalls die ESS im Ernstfall für ein präemptives militärisches Eingreifen als äußerstes Mittel aus.

Zur gleichen Zeit, in denen die strategischen Wahrnehmungen auseinander gingen, haben aber auch zwei gesellschaftliche Phänomene verstärkt zu Unstimmigkeiten im transatlantischen Verhältnis geführt.

Trotz aller Nähe und Affinität lässt das landläufige fundierte Wissen diesseits und jenseits des Atlantiks über die jeweilig andere Seite zu wünschen übrig. Über so manche Lücke im Wissen der Amerikaner über Europa wird oft gelästert. Aber die von Europäern gepflegten Vorurteile über Amerika – Land des Fast Food, der hemmungslosen Kapitalisten, der Kulturlosigkeit und der Schießwütigen – sind letztlich ebenso Ausdruck von Unkenntnis. Gleichzeitig sind viele vom American way of life angezogen. Gerne halten sich Europäer für Amerika-Experten und nehmen vorwiegend doch nur das vermeintliche Amerika wahr, das ihnen zusagt. Deshalb findet der US-Autor und Filmemacher Michael Moore so viel Beachtung in Europa und wird Präsident Bush derart abgelehnt. Wer erinnert sich, dass der in Europa so beliebte ehemalige Präsident Clinton im Dezember 1998 Raketenangriffe gegen Khartum und Afghanistan befahl? Diese Diskrepanz erschwert politisch Handelnden, transatlantische Positionen zu vermitteln, umso mehr wenn andere aus wahltaktischen Gründen mit den diffusen Gefühlen spielen.

Amerika ist eine von ungebrochener Dynamik und von Zukunftsglauben geprägte Nation, die nicht nur politisch, militärisch und wirtschaftlich, sondern inzwischen eben auch kulturell – und ich meine damit nicht Massenkultur – weltweit führend ist. Ohne die großen innerstaatlichen Differenzen vergessen zu wollen, ist Amerika zugleich im Schnitt mit Abstand traditionellen Werten stärker verhaftet als alle anderen westlichen Staaten, mit Ausnahme Irlands. In punkto Patriotismus und Religiosität steht Amerika der Türkei näher als Deutschland oder selbst dem Vereinigten Königreich. Das amerikanische Sendungsbewusstsein, das in Europa besonders auf Unverständnis stößt, und die überragende Bedeutung von Freiheit sind untrennbar mit der (Staats-) Gründung und dem Selbstverständnis der USA verknüpft. Die ersten Siedler waren schließlich in Europa religiös und politisch Verfolgte gewesen, die Amerika als Gegenbild zu Europa definierten. Nicht von ungefähr hat Präsident Bush am 2. September 2004 auf dem Nominierungsparteitag der Republikaner das „Jahrhundert der Freiheit“ ausgerufen. Laut der letzten Studie der Universität von Michigan über Werte in der Welt ist Amerika Ende des 20. Jahrhunderts noch traditioneller geworden. In Amerika verläuft die politische Anbindung weniger entlang des Einkommens als vielmehr entlang von Werten. Es lassen sich beliebig viele weitere Beispiele nennen, bis hin zu unterschiedlichen Begrifflichkeiten wie zum Beispiel bei „war“/Krieg. In den USA wird der

Begriff auch im abstrakten Sinne von Kampf verwendet. Für Europäer und speziell für Deutsche beschwört der Terminus Krieg hingegen negative kollektive Erinnerungen und Ängste.

Als zweiter Trend ist zu beobachten, dass Amerika und Europa sich hinsichtlich ihrer Innovationsfähigkeit und ökonomischen Kraft sehr unterschiedlich entwickeln. In der EU leben heute hundert Millionen Menschen mehr als in der Vereinigten Staaten. Wenn die gegenwärtigen Trends anhielten, würden die USA in den nächsten vier Jahrzehnten mehr Einwohner als die selbst erweiterte EU zählen. Während heute das mittlere Alter der Menschen in den USA und Europa bei 36 bzw. 38 Jahren liegt, würde das Durchschnittsalter im Jahre 2050 in Amerika bei 36,2, in Europa bei 52,7 Jahren liegen. Der Prozess der stetigen Alterung der Gesellschaft hätte nachhaltige Auswirkungen auf die Dynamik der europäischen Volkswirtschaften. Gleichzeitig ist der Wille zu unternehmerischer Selbständigkeit in Amerika weitaus stärker. In Europa ziehen es 50 Prozent der Menschen vor, als Angestellter und nicht als Unternehmer zu arbeiten. In den USA sagen dies nur 29 Prozent. Eine Unternehmensgründung in den USA brauche im Schnitt 4 Tage, in Deutschland dauert sie 45 Tage. Auch die Arbeitskultur ist sehr unterschiedlich. Im Jahre 1982 arbeiteten Amerikaner und Europäer in etwa die gleiche Stundenzahl im Jahr. Heute arbeitet man in Amerika 300 Stunden pro Kopf pro Jahr mehr. Da auch die Produktivitätsfortschritte in Amerika größer sind als in Europa, bedeutet diese Zahl fast zwangsläufig, dass europäische Unternehmen weniger konkurrenzfähig werden. Dank dieser Innovationsfreudigkeit gelang es den Amerikanern auch viel früher, sich dem Globalisierungsschub anzupassen – mit der Folge, dass die Globalisierung zu Unrecht als ein amerikanisches Phänomen wahrgenommen wird.

Mit diesen gesellschaftlichen Trends will ich mitnichten einer zunehmenden Entfremdung der transatlantischen Partner das Wort reden. Nach wie vor gilt: Die transatlantische Gemeinschaft gründet auf einem weltweit einzigartigen Fundament gemeinsamer Werte, vergleichbarer Zivilgesellschaften sowie dem gemeinsamen Streben nach internationaler Durchsetzung von Demokratie, Menschenrechten, individuellen Freiheiten und Marktwirtschaft. Keine anderen zwei Regionen auf dieser Welt sind derart miteinander verknüpft und wirtschaftlich verflochten. Vielmehr geht es mir darum, das Verständnis für zwei Einsichten zu schärfen: Zum einen hat es zwischen den Vereinigten Staaten und Europa immer Differenzen in Werten und in Metho-

den, um gemeinsame Ziele zu erreichen, gegeben, zum anderen benötigen die transatlantischen Beziehungen die genaue Kenntnis vom und das Verstehen des jeweilig Anderen.

Inzwischen denken Heerscharen darüber nach, wie die transatlantischen Beziehungen gerettet werden können. Schlagwörter machen die Runde. Außenminister Fischer sprach am 6. März 2004 in der FAZ von der notwendigen „Rekonstruktion des Westens“ und „neuen Transatlantismus“. Was das heißt, sagte er nicht. Politik ist jedoch konkret. Für mich sind fünf Aspekte wesentlich.

1. Die transatlantische Gemeinschaft kann ihrem Anspruch nur dann gerecht werden, wenn sie sich den sich wandelnden Herausforderungen stellt. Dabei muss vor allem Europa die neuen Realitäten wahrnehmen und seine Mitverantwortung für die Lösung der außereuropäischen Sicherheitsprobleme stärker annehmen. Es genügt nicht, sich wortgewaltig aufzublasen, den USA Unilateralismus, Imperialismus, Bruch des Völkerrechts und Kriegslüsterheit vorzuwerfen, und gleichzeitig insgeheim darauf zu vertrauen, dass die USA letztlich die Verantwortung für die Lösung von Krisen übernehmen. Es geht auch nicht, gleichzeitig multilaterales Handeln der USA einzufordern und eigene Beiträge dazu zu verweigern. Europa muss vielmehr bereit sein, mehr in die eigene Stärke zu investieren, so dass wir durch das Gewicht unserer Beiträge bei Krisenbewältigungen partnerschaftsfähig sind und damit Mitsprache erhalten. An dieser Stelle sei mit aller Deutlichkeit wiederholt: Es geht bei der europäischen Stärke aus unserer Sicht nicht darum, Europa zum Gegenpol der USA aufzubauen, sondern vielmehr um die transatlantische Allianz zu stärken.
2. Unverzichtbares Element für die Stärkung der transatlantischen Beziehungen muss die Wiederbelebung der NATO sein. Die NATO muss primäres Instrument unserer globalen Sicherheitspolitik bleiben. Es muss wieder selbstverständlich werden, dass alle Mitglieder ihre eigenen sicherheitspolitischen Interessen weiterhin mit dem Wohl und Wehe der NATO identifizieren. Davon sind wir nach dem Vertrauensbruch vom Februar 2003, als Belgien, Frankreich, Luxemburg und die deutsche Bundesregierung die von der Türkei erbetene Planung zur Unterstützung des Landes im Falle irakischer Angriffe verzögerten, immer noch weit entfernt. Das haben die schwierigen Verhandlungen um den NATO-ISAF-Einsatz in Afghanistan bzw. die NATO-Ausbildungsmission in Irak wieder verdeutlicht.

Aktionen, die gegen das Bündnis gerichtet sind, müssen unterbleiben. Dies gilt für beide Seiten. Auch die USA müssen bereit sein, sich weiterhin auf die transatlantische, multilaterale Kooperation einzulassen. Letztlich haben die USA ein Interesse sowohl an einer Einheit Europas als auch an einer funktionierenden NATO. Die Unilateralisten in Washington, die der Illusion nachhängen, Amerika könne ohne dauerhafte Bündnisse seine Werte und Interessen in der Welt durchsetzen, überschätzen bei aller militärischen Stärke die Fähigkeiten der USA. Ein auf sich allein gestelltes Amerika, ab und zu durch eine „Koalition der Willigen“ aus dem Werkzeugkasten der NATO verstärkt, kann zwar Kriege für sich entscheiden, aber nicht dauerhaft Frieden schaffen. Leider hat dies der Irak-Konflikt bewiesen, in dessen Nachkriegsphase sich die US-Administration vor allem taub stellte. Innerhalb der NATO mag ein unilaterales Vorgehen kurzfristig weniger Reibungen erzeugen, langfristig jedoch unterminiert es die transatlantische Stabilität.

Die Wiederbelebung der NATO muss in zweierlei Hinsicht erfolgen. Zum einen muss die NATO wieder der Ort der transatlantischen strategischen Sicherheitsdebatte werden. Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) ist Europa dialogfähig geworden. Jetzt gilt es eben diesen Dialog mit den USA auch mit dem Ziel zu führen, wie schon zuvor sich auf eine gemeinsame transatlantische Sicherheitsdoktrin zu einigen. Zum anderen muss Europa zusätzliche Anstrengungen unternehmen, seine militärischen Fähigkeiten signifikant zu steigern. Zwar gibt es bereits ermutigende Schritte im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie zum Beispiel der französisch-britische Vorschlag „battle groups“ einzurichten. Weitere Schritte, wie z.B. die weitere Koordinierung der Verteidigungsanstrengungen, das Ausschöpfen möglicher Synergien, das Pooling von militärischen Einheiten unter den Mitgliedstaaten und letztlich zusätzliche finanzielle Mittel für die Streitkräfte, müssen folgen.

3. Beide Seiten des Atlantiks müssen wieder dazu übergehen, für die dringendsten geopolitischen Aufgaben gemeinsame Ziele zu formulieren und Schritte dahin abzusprechen. Gemeinsames Handeln wird entscheidend das transatlantische „Wir-Gefühl“ beleben.

Afghanistan und Irak sind dafür geradezu antipodische Beispiele. Sie zeigen einmal mehr, dass Nordamerika und Europa

– wenn überhaupt – nur gemeinsam in der Lage sind, gravierende Probleme zu lösen. Dazu ist notwendig, das Gefühl eines gemeinsamen Zweckes zu haben. Dies gelingt wiederum nur, wenn wir uns alle als Partner und Verbündete verstehen und faire Beiträge zur Lösung leisten, und dies gelingt nicht, wenn wir dem multilateralen Handeln eigene Beiträge verweigern.

Seit dem Frühjahr 2004 scheinen die transatlantischen Partner allmählich den Willen zum gemeinsamen Handeln wieder zu finden. Der Bush-Besuch Anfang 2005 in Europa gab ebenfalls Grund zur Hoffnung. So haben sich die Vorstellungen der Partner angenähert, wie der Übergangsprozess im Irak zu gestalten ist. Des Weiteren zeigten schon die verschiedenen Gipfel im Juni 2004, G 8, EU, USA und NATO, dass die Partner ihre gemeinsame Gestaltungsaufgabe in der geopolitischen Großregion des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrikas begriffen haben und annehmen wollen, wenn auch im Detail manches zu wünschen übrig blieb. Meine Fraktion brachte Anfang Mai 2004 einen Antrag im Bundestag für eine Partnerschaft für Frieden und Stabilität mit dieser Region ein, um ihrerseits einen Beitrag zur fortlaufenden Diskussion zu leisten. In dem Antrag hoben wir hervor, dass die Partnerschaft gerecht, unter Gleichen und basierend auf gegenseitigem Respekt und Verständnis gestaltet werden muss. Darunter fällt auch, dass wir in der Region wieder Glaubwürdigkeit erlangen. Dazu gehören vor allem ernsthafte Bemühungen um Fortschritte im Nahost-Friedensprozess. Jedoch darf die engere Zusammenarbeit mit der Region weder Ersatz für die Friedensbemühungen sein, noch darf ein Nahost-Frieden zur Vorbedingung für die Partnerschaft gemacht werden. Entscheidend für die Glaubwürdigkeit ist aber auch die weitere Irak-Politik des Westens. Die Vorkommnisse in amerikanischen Gefangenenlagern im Irak haben nicht nur die amerikanische Glaubwürdigkeit nachhaltig erschüttert, sondern auch die des ganzen Westens. Es muss unmissverständlich klar werden, dass die transatlantischen Partner Anwendung von Folter in jeglicher Form als Verletzung der unveräußerlichen Menschenrechte verurteilt und diejenigen, die Folter begangen haben, zu Rechenschaft gezogen werden. In diesem Zusammenhang ist für europäische Schadenfreude kein Platz. Ein Erfolg in der Gestaltung des neuen Iraks ist in unser aller Interesse. Das Unternehmen Irak darf zu unserer eigenen Sicherheit nicht schei-

tern. Nicht zuletzt: Ein Freund in Schwierigkeiten ist ein Freund, dem man hilft.

Über die transatlantischen Di- und Konvergenzen sollte jedoch nicht vergessen werden, dass die Partner in zahlreichen Bereichen, zum Teil seit langem, lautlos und effizient zusammen arbeiten. Afghanistan – trotz aller Reibereien –, wo die NATO zum ersten Mal außerhalb Europas eingesetzt ist; der Kampf gegen den transnationalen Terrorismus und der Heimatschutz, in deren Rahmen einige Anstöße, zum Beispiel für die Stärkung der Sicherheit freien Reisens oder zur Unterbindung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen gegeben worden sind. Die immer wieder auflodernde Frage des richtigen Umgangs mit dem Iran, bei der die transatlantischen Partner zumeist Hand in Hand gingen, bleiben jedoch Testfall für die Beziehungen.

Andere Themen harren noch eines transatlantischen Verständnisses, zum Beispiel die behutsame Weiterentwicklung des Völkerrechts. Die USA und die Europäer sind sich nicht mehr über die Rolle des Völkerrechts, des Multilateralismus, der Bedeutung internationaler Institutionen der richtigen Balance zwischen Diplomatie und Machtanwendung einig. Robert Kagan schreibt dies unterschiedlicher außenpolitischer Traditionen zu. Während Amerikaner die Chancen internationaler Vereinbarungen und des Völkerrechts für eine friedliche Welt mehr verstehen sollten, müssen wir Europäer die Möglichkeiten und Grenzen multilateralen Vorgehens etwas nüchterner einschätzen. So ist es kein Vorzug des Völkerrechts, dass sich Staaten hinter der Staatsouveränität verschanzen können oder dass Staaten, in denen schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden, in den VN-Sicherheitsrat oder die VN-Menschenrechtskommission hinein gewählt werden. Gefragt ist ein Multilateralismus, der handlungsfähig und effektiv ist. Diesen gilt es zu definieren.

4. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen untermauern wie kein anderer Bereich den Grad der Verbundenheit mit Zahlen: So wickelten im Mai 2004 die beiden Regionen ein Drittel des globalen Handels ab. Wir sollten die fortschreitende Verflechtung fördern und dabei langfristig auf einen einheitlichen transatlantischen Wirtschaftsraum bzw. Binnenmarkt hinarbeiten. In einem ersten Schritt müssen wir dabei lernen, besser mit unseren Streitfällen umzugehen. Die WTO

und ihre Streitschlichtungsverfahren müssen verbessert und gestärkt werden. Zum Beispiel ist es ein Gedanke, die verschiedenen Kartellrechtsverfahren – Microsoft, Honeywell/GE –, die in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit erfuhren und zu Unstimmigkeiten geführt hatten, besser zeitlich abzustimmen.

5. Nicht zuletzt verlangt die Verbesserung der transatlantischen Beziehungen, dass Politik, Wirtschaft und Kultur in Europa für diese Beziehungen werben und sich einsetzen. Es herrscht in den europäischen Öffentlichkeiten ein verzerrtes Amerika-Bild, anti-amerikanische Gefühle sind auf dem Vormarsch. Dazu haben sowohl die amerikanische Administration als auch im gehörigen Maße europäische Politiker beigetragen. Die transatlantische Partnerschaft ist aber nicht etwas, dass auf dem Niveau eines Allerweltsarbeitsverhältnisses dümpeln kann. Es liegt in unserer Verantwortung, dass sich dieses Bild und dieser Trend nicht festsetzen. Leidenschaftliches Bestreben muss es sein, den jungen Generationen ein realistisches, ausgewogenes und optimistisches Bild von Amerika zu zeigen. Dazu gehören sicherlich auch die Schattenseiten Amerikas, aber eben nicht nur. Gleiches gilt umgekehrt auch für die USA. So hat Willy Brandt in seiner Rede vor der Harvard-Universität am 5. Juni 1972 gesagt: „Sie, die Jüngeren dürfen nicht vergessen, dass die Interdependenz, die John F. Kennedy für die Staaten diesseits und jenseits des Atlantiks proklamiert hat, eine moralische, eine kulturelle, eine wirtschaftliche und politische Realität bleiben muss.“ Diese Aufgabe ist in den letzten Jahren umso wichtiger geworden, als immer mehr in Europa stationierte Amerikaner abgezogen worden sind und noch abziehen werden, die hervorragende Botschafter und Mittler für beide Seiten waren.

Obwohl diese fünf Punkte sehr selbstverständlich klingen werden sie nur unzureichend befolgt. Teilweise finden sie sich in der EU-Erklärung zu den transatlantischen Beziehungen vom 13. Dezember 2003 bzw. in der gemeinsamen Erklärung auf dem EU-USA-Gipfel am 26. Juni 2004 zur Stärkung der ökonomischen Partnerschaft wieder. Beide Texte fanden jedoch kaum Beachtung. Wenn wir uns jedoch an die fünf Punkte halten, werden wir die eingangs gestellte Frage des Economist in dem Sinne beantworten, dass die transatlantische Partnerschaft fortgesetzt wird.

Ein letzter Gedanke: Insbesondere britische Konservative haben sich der Mission verschrieben, die Europäische Union auf trans-

atlantischem Kurs zu halten und ein Abdriften zu unterbinden. Wir Christdemokraten teilen das Bestreben und sehen hierin eine der vornehmsten Aufgaben der „stillen Allianz“. Zugleich bestärkt uns diese Gemeinsamkeit in der Überzeugung, dass wir auch aus der Notwendigkeit, gute transatlantische Beziehungen zu pflegen, das Vereinigte Königreich in der Europäischen Union brauchen! Dies ist für die Balance zwischen europäischer Orientierung und atlantischer Verbindung unerlässlich.

Kapitel 14

Michael Ancram

Die Achse Berlin – London innerhalb der transatlantischen Partnerschaft

Die britisch-deutschen Beziehungen sind seit jeher eng. Es geht zwar gelegentlich turbulent zu, aber die Nähe und das Band einer gemeinsamen Geschichte und oft auch gemeinsamer Interessen bestehen unverändert. Im letzten halben Jahrhundert erlebte Deutschland zudem einen besonders engen Interessenverbund mit den Vereinigten Staaten, eine Verbindung, die aus der gemeinsamen Bedrohung und den Herausforderungen des Kalten Krieges erwuchs. Die dritte Beziehung in diesem Dreieck ist die „special relationship“, die Sonderbeziehung, die das Vereinigte Königreich mit den USA pflegt.

Der Kalte Krieg und Deutschlands zentrale Rolle darin liefern den Hintergrund für diese komplizierte Dreiecksbeziehung. Deutschland stand im Kampf gegen den Kommunismus und die Sowjetunion an vorderster Front. Bedingt durch diese Rolle war die Beziehung Deutschlands zum Vereinigten Königreich wie zu den Vereinigten Staaten der Kern der Strategie zum Sieg über den sowjetisch geprägten Kommunismus. Ein weiterer Faktor in dieser Beziehung ist die Reaktion auf die historische Entwicklung Deutschlands. Die Außenbeziehungen eines Landes sind auch immer durch innenpolitische Erwägungen sowie die Vergangenheit dieses Landes mitbestimmt. Das ist in Deutschland nicht anders als im Vereinigten Königreich oder in Amerika.

Die Teilung Deutschlands, die Teilung seiner alten und nun wieder neuen Hauptstadt durch die Berliner Mauer und die Tatsache, dass das deutsche Staatsgebiet bei einer möglichen militärischen Konfrontation zwischen Ost und West mit hoher Wahrscheinlichkeit das Schlachtfeld gewesen wäre, bestimmten die Wirklichkeit der geopolitischen Beziehungen. Die Herausforderungen in dieser Zeit lagen darin, die deutsche Wirtschaft wieder aufzubauen, sich der kommunistischen Bedrohung zu stellen und – zumindest für die meisten Deutschen – das Land langfristig wieder zu vereinigen. Für deutsche Regierungen unter Kanzlern wie Adenauer, Schmidt und dann Kohl bildeten die Beziehungen zu Amerika, zum Vereinigten Königreich und zu anderen wichtigen Natover-

bündeten den Eckpfeiler der deutschen, ja der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, während die innerhalb der EU angestrebte Beziehung einem doppelten, komplementären Zweck diene.

Ein Ziel war die Förderung offener Märkte und der Wiederaufbau der zerstörten deutschen und europäischen Wirtschaft durch die Montanunion, später dann durch die EWG, die EG und schließlich die EU. Der gemeinsame Markt leistete den britischen und deutschen Interessen in dieser Hinsicht gute Dienste. Auf einer zweiten Ebene sollten die europäischen Beziehungen des Vereinigten Königreichs wie auch Deutschlands zumindest ursprünglich ein innereuropäisches Sicherheitsnetz für die Nachkriegszeit schaffen, in dem es keinem einzelnen Land möglich sein würde, sich wie früher Hegemoniebestrebungen hinzugeben oder seine Nachbarn beherrschen zu wollen. Vor fünfzig Jahren war diese Denkweise wohl verständlich, und Westeuropa erlebte seitdem ja auch über ein halbes Jahrhundert Frieden, mittlerweile haben sich die einzelnen Länder und mit ihnen das gesamte globale geopolitische Umfeld jedoch verändert.

Heute ist Deutschland eine der weltweit führenden Demokratien, und es ist für uns alle unvorstellbar, dass es je wieder etwas anderes sein könnte – es war ein Modellfall für wirtschaftlichen Erfolg und für gelungene Demokratisierung nach dem Krieg und könnte manchem Land als Vorbild dienen. Die in der geplanten europäischen Verfassung verkörperten politischen Vorstellungen zur Integration der EU sind heute nicht mehr so unabdingbar, wie sie früher wohl von vielen empfunden wurden. Deutschland und das Vereinigte Königreich sollten sich statt dessen um eine Reform der EU bemühen, durch die der Wandel an wirtschaftlichen Kriterien gemessen wird und die dem Individualismus und den Ansprüchen der nationalen Souveränität genügt, statt einen neuen Gesamtplan für die europäische Sicherheit und die Schaffung eines neuen, mit Amerika konkurrierenden Blocks zu entwerfen; dies ist eine geopolitische Strategie, deren Existenzgrundlage sich längst erledigt hat.

Dieses neue geopolitische Umfeld bestimmt die neuen Herausforderungen und die neue transatlantische Beziehung. Im Kalten Krieg standen einander zwei gewaltige, von der Sowjetunion oder den USA gestützte politische „Blöcke“ von Ländern in einer sehr unbehaglichen nuklearen Umarmung gegenüber; als Gegengewicht diente die Gewissheit, dass die Doktrin der sicheren ge-

gegenseitigen Zerstörung jeden militärischen Konflikts zur Katastrophe werden lassen würde.

Das Ende des Kalten Krieges und der Fall der Berliner Mauer waren entscheidende Wendepunkte der Weltpolitik. Das Ende des Kalten Krieges läutete einen Prozess des Wandels ein, in dem viele lieb gewordene alte Gewissheiten verschwanden. Nach Jahren der Stabilität sind die Dinge nun im Fluss. Und es gibt nun eine zusätzliche Dimension: die des „Schurkenstaats“ samt den dazugehörigen Massenvernichtungswaffen – und im Unterschied zu den Blockstaaten des Kalten Krieges fehlt diesen Ländern jegliche Hemmschwelle, diese Waffen auch einzusetzen. Dies ist für uns alle eine Herausforderung ganz neuer Art; eine weitere liegt in der Wirtschaft, die es weiter zu liberalisieren gilt, wobei zusätzlich die demografische Zeitbombe zu entschärfen ist. Auf diese wirtschaftlichen Herausforderungen wird an anderer Stelle dieses Sammelbandes eingegangen; ich hingegen werde mich vor allem mit den neuen geopolitischen Herausforderungen befassen, die wir gemeinsam meistern müssen.

Im Herzen dieses neuen geopolitischen Umfelds befindet sich Amerika. Ganz realistisch betrachtet ist Amerika vermutlich die größte Supermacht, die die Welt je erlebt hat. Es ist in der heutigen Welt die tonangebende Kraft, deren Vorherrschaft sich kontinuierlich ausweitet. Seine Militärmacht ist beispiellos und in der Lage, die Kraft Amerikas jederzeit in alle Welt hinauszutragen.

Die Stärke Amerikas ist aber keineswegs rein militärischer Natur. Seine Technik ist führend in der Welt. Seine Universitäten sind die modernsten der Welt, das Land bringt mehr Nobelpreisträger hervor als jedes andere, seine Produktion beträgt nun wieder fast 30 Prozent der gesamten Weltproduktion. Amerika ist in jeder Hinsicht eine Supermacht. Es stellt ganz für sich allein genommen keinen Block und keine supranationale Institution dar, sondern eine gigantische, souveräne Nation, die ihre Souveränität und ihr unabhängiges Recht auf Selbstbestimmung sorgsam hütet.

Wie alle Großmächte im Lauf der Geschichte rufen auch die USA starke Reaktionen und gemischte Gefühle hervor.

1988 sahen die Vereinigten Staaten Westdeutschland als Bündnispartner, dessen Gewicht in etwa dem eines weiteren Bündnispartners entsprach, dem Vereinigten Königreich. Nach der Wiedervereinigung wurde Deutschland wieder zu einem Akteur auf

der Weltbühne, aber die Ereignisse im Vorfeld des Irakkonflikts machten Brüche zwischen Deutschland und Frankreich einerseits und den anderen beiden Seiten des Dreiecks, dem Vereinigten Königreich und den USA, in der Frage der besten Form der Auseinandersetzung mit diesen neuen Herausforderungen deutlich.

Das Patt in den Vereinten Nationen vor dem Ausbruch des Konflikts war Ausdruck zweier unterschiedlicher Sichtweisen: die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich waren der Überzeugung, dass es nach der Verabschiedung der vorherigen UN-Resolutionen nötig war, diesen Resolutionen Geltung zu verschaffen, wenn die UN ihre Autorität wahren wollten, während Frankreich und Deutschland die Auffassung vertraten, dass die UN effektiv machtlos würden, wenn sie sich darauf beschränken ließen, kleinlaut die Position der Vereinigten Staaten abzusegnen. Diese unterschiedlichen Auffassungen sind eng gekoppelt an die Frage, welche EU und welche Beziehung zu Amerika wir uns wünschen.

Ich bin der Überzeugung, dass Europa als Partner der Vereinigten Staaten und nicht als ihr Rivale auftreten sollte. Wir brauchen eine Entwicklung hin zu einem flexiblen Europa, in dem Länder wie Deutschland und das Vereinigte Königreich wichtige Akteure sind und unterschiedliche Meinungen und Einstellungen nebeneinander existieren können – dies war noch nie so wichtig wie jetzt, im Europa der fünfundzwanzig Mitgliedsländer. Unterschiedliche Ansätze aller Art sind durchaus möglich, ohne das Ganze zu unterminieren. Sie erfordern ein gelassenes Europa, das solche Gruppenbildungen in aller Ruhe beobachtet und lenkt. Dies wird ein Europa sein müssen, das nicht zentralisiert und nonkonformistisch ist und das keinen Zwang ausübt.

Allzu oft ist das Europa, das viele Menschen anzustreben scheinen, jedoch ein zentralistisches Europa mit ständig wachsender Konformität und politischer Integration. Diese EU gilt als mit den USA rivalisierender Block. Allzu viele Europäer möchten die EU-Mitglieder vor die Wahl stellen – Europa oder Amerika. Hier wird impliziert, es gäbe jenseits dieser Entscheidung keine vernünftige Alternative und dass sich die Klugen daher für Europa entscheiden würden. Dies ist jedoch falsch, da es durchaus eine Alternative gibt, die da lautet: die Staaten Europas **und** die Vereinigten Staaten. Deutschland befindet sich aufgrund seiner immensen diplomatischen Erfahrung und vielfältigen Kontakte sowie seiner Geschichte, die seinen Blick nach Osten wie nach

Westen lenkt, in einer Schlüsselposition, um den letztgenannten Kurs voranzutreiben, falls es sich denn dazu entschliesse.

Die Sichtweise Europa **oder** Amerika ist gefährlich, vor allem wenn sie aus einer antiamerikanischen Einstellung heraus entsteht. Das Spiel der feindseligen Rhetorik fällt einigen Europäern leicht, bestärkt jedoch genau jene in den USA in ihrer Haltung, die das, was sie als ihren „unipolaren Moment“ sehen, in dem Glauben feiern, sie könnten alles alleine bewältigen. In Wahrheit braucht Europa die USA und die USA Europa. Ersteres, da Europa viele Jahre bräuchte, um die für seine Sicherheit notwendigen militärischen Mittel zu entwickeln, und es auf amerikanische Nachrichtendienste und die militärische Stärke der Vereinigten Staaten angewiesen ist. Letzteres, weil der 11. September Amerika gezeigt hat, dass es angreifbar ist und uns und unsere europäischen Partner braucht.

Das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und Deutschland sollten sich statt dessen darum bemühen, die Idee der „Staaten Europas **und** der Vereinigten Staaten“ voranzutreiben, eine Partnerschaft also, die nicht aus Supermächten besteht, sondern die auf gemeinsamen Interessen und Zielen aufbaut. Durch unsere engen Beziehungen und die engen Bindungen innerhalb des Länderdreiecks sind wir in der idealen Lage, so etwas erfolgreich aufzubauen. Dazu braucht es ein weniger nach innen gerichtetes und bürokratisches Europa und gemeinsame Wertvorstellungen, die die Grundlage für eine erneuerte Atlantikcharta bilden könnten – eine Atlantikcharta, die weitreichender wäre als die, die vor einem halben Jahrhundert verabschiedet wurde.

Die alt bewährte, allerdings nie schriftlich festgehaltene Formel der Atlantikcharta – Partnerschaft statt Unterordnung – war richtig und findet nach wie vor festen Rückhalt bei sachkundigen Briten und, wie ich meine, auch Deutschen. Wir sind die Kollegen und Partner, die im Geiste bester Freundschaft und Absicht Rat anbieten. Dies ist die Grundlage unserer „special relations“ mit Amerika, die seit dem 11. September eine starke Aufwertung erfahren haben und von denen ich mir wünschen würde, dass sie weiter bestärkt und als integraler Bestandteil Aufnahme in die neuen internationalen Beziehungen dieses neuen Jahrhunderts finden würden. Dies würde bedeuten, dass man nicht abseits von Amerika steht, sondern aktiv mit Amerika zusammengeht; dass man nicht dem bei der Linken so beliebten Einprägeln auf die USA frönt, sondern dazu beiträgt, die höhere moralische Verant-

wortung zu vermitteln, die den USA eben gerade aufgrund ihrer überwältigenden Macht zufällt.

Amerika kann diese Verantwortung nicht alleine schultern; genauso wenig kann der Geist der Offenheit und der Freiheit, der eine so gewichtige Rolle im amerikanischen Leben spielt, durch unilaterales Handeln geschützt werden. Amerika weiß nur zu gut, dass man den Terrorismus nie ausschließlich innerhalb der USA besiegen oder ihn dort auch nur eindämmen können wird; daher rührt ja der internationale Kampf gegen die Geißel des internationalen Terrorismus. Aber auch von den Decks der gigantischen amerikanischen Flugzeugträgerflotte aus wird man ihm letztendlich nicht den endgültigen Todesstoß versetzen können. Durch Militäraktionen kann man ihn „schwächen“, nicht aber physisch zerstören. Man wird ihn daher nicht ausschließlich durch Drohungen und das Schwingen des „Big Stick“, des großen Knüppels, aus den Herzen und Köpfen der Terrorismuszuläufer vertreiben können.

Aufgrund seiner Geschichte während der Zeit des Kalten Krieges eignet sich Deutschland ganz besonders für den Brückenschlag zwischen Westeuropa und den USA einerseits und den neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten andererseits. Diese Länder haben starke politische Verbindungen zu den USA, dem Vereinigten Königreich und Westdeutschland, und ihre Bevölkerung hegt eine persönliche Zuneigung zu diesen drei Ländern, da sie sie als ehemalige Verbündete gegen die Sowjetunion und letztendlich als Partner bei der Befreiung sieht. Dies ist ein starkes natürliches Band; hinzu kommt das Band der gemeinsamen Interessen bei der Reaktion auf die neuen Herausforderungen.

Ein Zusammenschluss Deutschlands, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs zum Zwecke des gemeinsamen Kampfes gegen den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie eher herkömmliche Bedrohungen wie Armut und Seuchen ist ein verdienstvolles Ziel.

Der Graben, der sich zwischen der amerikanisch-britischen und der französisch-deutschen Einstellung zum Konflikt im Irak so offen auftat, ist möglicherweise weitaus weniger tief, als es anfänglich erschien. Die Unterstützung für eine europäische Agenda, die einen mit den Vereinigten Staaten *rivalisierenden* Block statt eine Partnerschaft anstrebt, und ein gewisser Antiamerikanismus sind wohl eher ein Schröder-Phänomen als ein treffendes Abbild der wahren Ansichten des deutschen Volkes.

Viele Menschen empfanden eine sehr reale Unbehaglichkeit angesichts der amerikanischen Irakpolitik. Schwerer wiegt aber die grundlegende Interessenübereinstimmung zwischen den Seiten unseres Dreiecks. Diese Beziehung sollte das Herzstück der neuen Partnerschaft sein, die wir für den Umgang mit der Welt nach dem Kalten Krieg zu schmieden suchen.

Angesichts der heute aktuellen Bedrohungen können wir alle unterschiedliche Beiträge und Perspektiven einbringen, ob diplomatischer, wirtschaftlicher oder militärischer Natur. Allerdings lassen sich diese Stärken nicht von einer nach innen schauenden, unnahbaren EU zum Tragen bringen, die als wenig konstruktiver oder gar obstruktiver Rivale mit einer eigenen Außenpolitik zu agieren sucht und eine Agenda verfolgt, die de facto auf eine Ablehnung der künftigen Rolle und Relevanz der Nato hinausläuft.

Die gegenwärtige gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entzieht dem europäischen Schauplatz Kapazitäten und verursacht Doppelarbeit. Der Zeitpunkt dieser Politik lässt die Wirklichkeit durchschimmern: sie soll unzureichende europäische Verteidigungshaushalte übertünchen und schreckt vor der wahren Priorität zurück – nämlich der Neuorientierung der Nato mit dem Ziel, auf die Bedrohungen außerhalb des Schauplatzes Europa zu reagieren und vor allem auch die weitere Beteiligung der Vereinigten Staaten – im Rahmen der Nato – an den europäischen Verteidigungsaufgaben zu sichern. Diese Beteiligung findet in der französischen Politik selten Anerkennung oder Unterstützung, aber das Vereinigte Königreich und Deutschland sollten sich des Wertes amerikanischer Unterstützung und Zusammenarbeit zutiefst bewusst sein.

Dies sind einige der Bereiche, die zusammengenommen die Grundlage für eine Agenda und eine einflussreiche Partnerschaft bilden, die das Dreiecksbündnis zwischen dem Vereinigten Königreich, den Vereinigten Staaten und Deutschland dazu nutzen könnten, die Welt zu vereinen, statt sie zu spalten. Dies steht in starkem Widerspruch zu dem Ton, der in den letzten Monaten und Jahren aus einigen Reihen zu hören war und der die EU und die Vereinigten Staaten als Rivalen in Stellung zu bringen sucht. Nur eine solche Agenda und Partnerschaft werden uns allen den Weg nach vorne weisen und es uns ermöglichen, die neuen Herausforderungen der Welt nach dem Ende des Kalten Krieges anzugehen.

Unsere Länder sind in ihrer Zusammensetzung zwar alle multikulturell und multietnisch, und doch gibt es bis heute etwas, das man früher vielleicht als natürliche angelsächsische Verwandtschaft bezeichnet hätte. Wir haben eine gemeinsame Sichtweise und in vielerlei Hinsicht auch eine Agenda, die uns und unseren Nachbarn erhebliche Vorteile verschafft. Es ist eine Agenda der Partnerschaft, nicht der Rivalität, eine Agenda, die sich im Rahmen einer neuen, um die Partnerschaft zwischen Amerika, Großbritannien und Deutschland aufgebauten Atlantikcharta verwirklichen ließe.

Ich bin der festen Überzeugung, dass wir nach dem Scheitern der EU-Verfassung bei den verschiedenen Referenden schließlich doch noch gezwungen sein werden, wieder völlig von vorne zu beginnen. Wir erhalten damit zum ersten Mal die Möglichkeit, für ein gelasseneres, flexibleres und vielfältigeres Europa zu arbeiten, ein Europa des „Leben-und-Leben-Lassens“, ein beweglicheres Europa, das auf die vielschichtigen Herausforderungen der Welt von morgen besser reagieren kann.

Wenn wir mit der wachsenden Herausforderung durch den islamischen Fundamentalismus und ihrem Schatten, der allgegenwärtigen Bedrohung durch den Terrorismus, fertig werden wollen, müssen Europa und Amerika zusammenstehen und gemeinsam handeln. Deutschland und das Vereinigte Königreich sind innerhalb Europas in der einzigartigen Position, Europa auf diesen Weg zu führen und gleichzeitig das Vertrauen der Vereinigten Staaten zu bewahren.

Der Begriff einer neuen Atlantikcharta mag wie ein Schlagwort klingen, aber falls Deutschland und das Vereinigte Königreich in dieser Sache an einem Strang ziehen, könnte sie sich zu einer der stärksten Säulen globaler Stabilität in diesem Jahrhundert entwickeln.

Kapitel 15

Friedrich Merz

Deutschland im Zeitalter der Globalisierung

Einbindung Deutschlands in die vernetzte Welt

Wir leben in einer globalisierten Welt. Länder und Kontinente rücken in atemberaubendem Tempo näher zusammen. Globalisierung der Märkte, Globalisierung des Wissens, Globalisierung der Daseinsrisiken sind Stichworte, die das globale Zeitalter charakterisieren, in dem Grenzen nicht länger trennen. Sinkende Transportkosten und die rasanten Fortschritte in der Kommunikations- und Informationstechnologie, die die Informationsübermittlung in Sekundenschnelle auch in den entlegensten Teil der Welt ermöglichen, begünstigen diese Entwicklung. Durch das Internet wird die Welt für jedermann zum globalen Dorf.

Trotz der Chancen, die die Globalisierung eröffnet, die Fortschritte der Menschheit in alle Winkel der Erde zu transportieren und allen Menschen zugute kommen zu lassen, löst sie auch vielfältige Ängste aus. In den Industrieländern steht der Begriff für viele Menschen für Unsicherheit, Ungerechtigkeit, Arbeitslosigkeit und Sozialabbau. Dabei ist die Globalisierung kein neues Phänomen. Seit dem 5. Jahrhundert vor Christus sind über die Salzstraßen größere Märkte eröffnet worden. Seit den Reiseberichten von Marco Polo wissen wir um die geografischen Möglichkeiten großer Märkte. Globalisierung bedeutet aus heutiger ökonomischer Sicht nichts anderes als die wachsende Verflechtung aller Volkswirtschaften dieser Welt durch den zunehmenden Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital über Ländergrenzen hinweg. Ein erster Globalisierungsboom war in der Phase der industriellen Revolution zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs zu verzeichnen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden mit der Liberalisierung des Außenhandels und der Schaffung einer multilateralen Welthandelsordnung (GATT) im Jahre 1947 sowie der zunehmenden Kapitalmarktliberalisierung die Weichen für eine stetige Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung gestellt. So nahm der Warenhandel zwischen 1948 und 2000 real um jährlich durchschnittlich 6,1 Prozent zu, während die Produktion im Durchschnitt der Jahre nur um 3,9 Prozent wuchs.¹ Die Globali-

sierung, die wir heute diskutieren und über die wir heute streiten, unterscheidet sich vom ersten Handel aus vorchristlicher Zeit, in jedem Fall aber vom Handel des Mittelalters nur quantitativ. Die Dimensionen sind andere geworden, das Phänomen als solches seit Menschengedenken bekannt!

Der Prozess der Globalisierung hat sich in den letzten Jahren weiter beschleunigt. Der Welthandel, die grenzüberschreitenden Kapitalströme und die ausländischen Direktinvestitionen haben in den letzten 20 Jahren in bis dahin nicht bekanntem Maß zugenommen. Auch wurden, nicht zuletzt durch die Hinwendung ehemaliger Zentralverwaltungswirtschaften und vieler Entwicklungsländer zu demokratischen Institutionen und marktwirtschaftlichen Ordnungssystemen, immer mehr Länder in die internationale Arbeitsteilung einbezogen. Einige wenige globale Zahlen belegen eindrucksvoll die Dynamik der Entwicklung: Während sich Welthandel und Produktion 1950 noch parallel entwickelt haben, ist der Welthandel in den 90er Jahren fast dreimal so stark gestiegen wie die reale Weltproduktion² und dürfte nach Überwindung der geopolitischen Unsicherheiten, die vor allem durch den militärischen Konflikt im Irak verursacht sind, an diese Entwicklung anknüpfen. Für das Jahr 2004 erwartete die OECD einen Zuwachs des Außenhandels von 8,6 Prozent, der damit mehr als doppelt so hoch zu sein schien wie das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts aller OECD-Länder, das zu der Zeit auf 3,4 Prozent geschätzt wurde.³ Noch rasanter verlief die Ausweitung internationaler Transaktionen an den Finanzmärkten. So stiegen die täglichen Umsätze auf den Weltdevisenmärkten von 600 Mrd. US-Dollar Ende der 80er Jahre auf heute etwa 1,2 Billionen US-Dollar.⁴ Die Internationalisierung der Märkte hat auch die grenzüberschreitenden unternehmerischen Aktivitäten beschleunigt. So haben sich die weltweiten Direktinvestitionen allein zwischen 1993 und 2001 von 219 auf 760 Mrd. US-Dollar mehr als verdreifacht.⁵

Deutschland ist in diese internationale Arbeitsteilung fest eingebunden. Der Außenhandel ist wichtigster Wachstumsmotor der deutschen Volkswirtschaft. Dies wird deutlich bei Betrachtung der Anteile der Exporte und Importe am Bruttoinlandsprodukt und deren Entwicklung. So betrug der Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt 37,3 Prozent im Jahr 2003, der Anteil der Importe lag bei 31,5 Prozent.⁶ Noch im Jahr 1970 lagen diese Quoten bei nur 21,8 Prozent für die Exporte bzw. 19,6 Prozent für die Importe.⁷ Nach Schätzungen des BDI hängen in Deutschland

insgesamt 9 Millionen Arbeitsplätze, also knapp ein Viertel aller Arbeitsplätze, vom Außenhandel ab, was die Bedeutung der starken Einbindung der deutschen Volkswirtschaft in die arbeitsteilige Wirtschaft unterstreicht.

Internationale Arbeitsteilung fördert den Wohlstand

Die internationale Arbeitsteilung ist keine Einbahnstraße, die nur für einzelne Länder vorteilhaft ist. Die durch Außenhandel bedingten Wohlfahrtssteigerungen des einen Landes bedeuten keineswegs zwangsläufige Wohlfahrtsverluste eines anderen Landes. Vielmehr kann durch internationale Arbeitsteilung der Wohlstand aller am Handel beteiligten Länder gesteigert werden. Das hat bereits David Ricardo 1817 in seinem Buch *Principles of Political Economy and Taxation* eindrucksvoll nachgewiesen. Die Spezialisierung auf das Produkt, das im jeweiligen Land zu den geringeren Kosten hergestellt werden kann (Prinzip der komparativen Kostenvorteile), erhöht die Produktion und die Verbrauchsmöglichkeiten in beiden Ländern. Die nationalstaatlichen Grenzen sind dabei künstliche Grenzen bei der Suche nach dem besten Tauschpartner. Letztlich führt die Globalisierung im Modell dieser Welt-Wirtschaft zum optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit. Markt und Wettbewerb können so quasi weltumspannend ihre Kraft entfalten. Somit ist, wie Otto Schleich es einmal ausdrückte, die internationale Arbeitsteilung eine „Zweibahnstraße zum gegenseitigen Vorteil“⁸, die den verteilbaren gesamtwirtschaftlichen „Kuchen“, das erwirtschaftete Sozialprodukt, vergrößert.

Die Erkenntnis, dass freier, nicht durch protektionistische Maßnahmen gebremster Handel die Wohlfahrt der beteiligten Länder steigert, liegt auch der Vollendung des europäischen Binnenmarktes zugrunde. Eine Studie der EG-Kommission, der sog. Cecchini-Bericht⁹, prognostizierte bereits 1988 diese positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte, die sich aufgrund besserer Ressourcenverteilung und Nutzung von Spezialisierungsvorteilen im Binnenmarkt ergeben. Diese positiven Wirkungen wurden von der EU-Kommission 1996 in ihrem Bericht über Wirkung und Wirksamkeit des Binnenmarktes bestätigt. Sie schätzte, dass das Binnenmarktprogramm zwischen 300.000 und 900.000 zusätzliche Arbeitsplätzen geschaffen hat und zusätzliche Einkommenssteigerungen in einem Umfang von 1,1 bis 1,5 Prozent in den Jahren 1987 bis 1993 bewirkt hat.¹⁰ Die Europäische Währungs-

union wie auch die EU-Osterweiterung – am 1. Mai 2004 wurden zehn neue Beitrittsstaaten in die EU aufgenommen – werden diesen Prozess vertiefen und beschleunigen.

Globalisierung beschleunigt den Strukturwandel

Die Globalisierung ist jedoch kein Selbstläufer für wirtschaftlichen Fortschritt, Wachstum und mehr Wohlstand. Sie schafft lediglich das Potenzial dafür. Die einzelnen Länder haben es selbst in der Hand, ob und wie stark sie dieses Potenzial ausschöpfen. Der Erfolg stellt sich nur ein, wenn ein Land zur permanenten Anpassung seiner nationalen Rahmenbedingungen an die sich nunmehr global ändernden Wettbewerbsbedingungen bereit ist. Dabei ist die Globalisierung kein abgeschlossener, sondern ein dynamischer Prozess im Schumpeterschen Sinne der Zerstörung und Erneuerung, ein Entdeckungsverfahren auf der Suche nach besseren Lösungen, in den alle am Handel teilnehmenden Länder, im Ideal die ganze Welt, einbezogen sind.¹¹

Damit hat die Wohlstandsmehrung durch die Teilnahme am Globalisierungsprozess seinen Preis, der aus dem verschärften Wettbewerbsdruck und der Notwendigkeit resultiert, die strukturellen Anpassungen auf den nationalen Güter- und Arbeitsmärkten vorzunehmen. Da diese Anpassungen in der realen Welt mit vielfachen Hemmnissen verbunden sind, also Umstellungskosten entstehen, erklärt dies auch die allortigen existierenden Ängste und Vorbehalte gegen die Globalisierung. Durch die Zerstörung bestehender Strukturen sieht der Einzelne Besitzstände gefährdet und fürchtet, zu den Verlierern der Globalisierung zu gehören, die von der Schaffung neuer Strukturen nicht profitieren.

Strukturwandel ist jedoch an sich nichts Neues. Die Welt entwickelt sich weiter, technischer Fortschritt und Innovationen haben die Menschen seit jeher begleitet und sind ursächlich dafür, dass wir heute dort stehen, wo wir stehen. Ohne ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandel gäbe es die vielen technischen und medizinischen Errungenschaften nicht, die uns das Leben heute erleichtern und unseren Wohlstand erst ausmachen. Der Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft und der jetzige Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft sind mit dem Entstehen neuer Wirtschaftszweige und Berufe verbunden. Andere verlieren im Entwicklungsprozess dagegen an Bedeutung oder schrumpfen. Die zwangsläufige Folge dieses Prozesses ist, dass nicht konkurrenzfähige Unternehmen aus dem

Markt ausscheiden, sich neue Unternehmen etablieren, Arbeitskräfte freigesetzt und wieder neu beschäftigt werden. Im Einzelfall können die sich aus dem Marktprozess herausbildenden Ergebnisse sowie die damit verbundenen Anpassungen schmerzlich sein. Das lässt sich nicht voraussehen, die Prozesse verlaufen selten geradlinig. Hierin spiegelt sich das dem Markt zugrunde liegende Fundamentalprinzip der Freiheit wider, das Friedrich August von Hayek wie folgt charakterisiert: „Freiheit, die nur gewährt wird, wenn im voraus bekannt ist, dass ihre Folgen günstig sein werden, ist nicht Freiheit. ... Unser Vertrauen auf Freiheit beruht nicht auf den vorhersehbaren Ergebnissen in bestimmten Umständen, sondern auf dem Glauben, dass sie im Ganzen mehr Kräfte zum Guten als zum Schlechten auslösen wird.“¹²

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Fortschritt und Wohlstand in einem marktwirtschaftlichen System, das auf Freiheit, Wettbewerb und entsprechenden Rahmenbedingungen, insbesondere Rechtssicherheit und Garantie des Eigentums, basiert, am besten gedeihen. Spätestens mit dem Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaften sollte jedem Skeptiker klar geworden sein, dass staatliche Lenkungsabsichten insbesondere aufgrund der Informationsdefizite zum Scheitern verurteilt sind. Die Freiheit des Individuums und die Freiheit der Gesellschaft sind Voraussetzungen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung, denn nur so kann das auf viele Köpfe verteilte Wissen koordiniert über den Markt erfolgreich genutzt werden. In diesem Sinne ist auch die Globalisierung etwas Positives, denn sie wirkt „als Katalysator eines Wettbewerbs, der ein zwangsläufig ergebnisoffenes gesellschaftliches Entdeckungsverfahren ist“¹³. Zahlreiche empirische Studien belegen jedoch, dass die Länder, die sich dem internationalen Wettbewerb stellen, durchweg höhere Wachstumsraten, höhere Einkommen und mehr Arbeitsplätze haben als die Länder, die sich abschotten und dem Wettbewerb entziehen.¹⁴ Das gilt nicht nur für die Industrieländer, sondern auch für viele Entwicklungsländer, die das Potenzial für wirtschaftlichen Fortschritt und sozialen Aufstieg genutzt haben.

Globalisierung gestalten – Handlungsspielräume schlechter Politik schrumpfen

Das im Zuge der Globalisierung zu beobachtende weltweite Zusammenwachsen nationaler Volkswirtschaften hat erheblichen Einfluss auf Gesellschaft und Unternehmen aber auch auf die Po-

litik. Der französische Ökonom Alain Minc hat die Bedeutung der Globalisierung sehr defensiv zusammengefasst: „Globalisierung ist für unsere Volkswirtschaft das, was für die Physik die Schwerkraft ist. Man kann nicht für oder gegen das Gesetz der Schwerkraft sein – man muss damit leben.“ Richtig daran ist, dass man die Globalisierung nicht mögen muss, sie ist da, ob man will oder nicht, man muss mit ihr leben. Ob man aber gut oder schlecht mit der Globalisierung lebt, ob man zu den Gewinnern oder Verlierern zählt, ist abhängig davon, wie man sie gestaltet. Dabei ist es sicher wichtig, internationale Rahmen für Kooperation und Wettbewerb zu schaffen sowie Handels- und Zollschranken weltweit abzubauen. Noch wichtiger ist es jedoch, die nationalen Rahmenbedingungen für die einzelne Volkswirtschaft so zu setzen, dass sie von der weltweiten Arbeitsteilung profitiert und der Wohlstand wachsen kann.

Grundsätzlich gilt: Jede Verzögerung des Strukturwandels ist mit erheblichen Kosten verbunden. Sie ergeben sich aus der ineffizienten Nutzung von Produktionsfaktoren, die das Wirtschaftswachstum hemmt. Mit der Zeit steigen dann die Anpassungszwänge, da immer mehr Produktionsfaktoren in eine neue Verwendung gelangen müssen. In der Folge steigt die Unterbeschäftigung zumindest temporär, bis der Markt seine Allokationsfunktion wieder erfüllt kann. Deshalb kommt dem Staat die Aufgabe zu, das gesamtwirtschaftliche Umfeld leistungs- und wachstumsfreundlich zu halten, damit Güter- und Faktormärkte möglichst flexibel und mobil bleiben und sich dem Strukturwandel anpassen können.

Strukturwandel und Vollbeschäftigung sind dabei durchaus kompatibel. Diese Erfahrungen hat Deutschland bereits in den fünfziger und sechziger Jahren gemacht. So gehen Schätzungen davon aus, dass „1958 etwa 50 Prozent aller derjenigen Arbeitsplätze verschwunden waren, die es zur Zeit der Wirtschaftsreform von 1948 gegeben hat“¹⁵. Damals ist es gelungen, die im Strukturwandel freigesetzten Arbeitskräfte wieder neu zu beschäftigen, weil die Güter- und Faktormärkte begünstigt durch ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum flexibel genug waren, die Umstellung zu bewältigen.

Seit den siebziger Jahren sind die Angebotsbedingungen in Deutschland schlechter geworden. Auslöser war zunächst die Höheherbewertung der D-Mark als Folge des Übergangs zu flexiblen Wechselkursen und die erste Ölpreisexplosion von 1973/74, die

den Anpassungsdruck insbesondere in den lohnintensiv produzierenden, standardisierte Güter herstellenden Branchen erhöhte, bei denen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ein zentraler Wettbewerbsfaktor ist. Zu starke Lohnsteigerungen und der schrittweise Ausbau des Sozialstaates waren in den darauf folgenden drei Jahrzehnten mit verantwortlich dafür, dass die private Investitionstätigkeit erlahmte und das Wachstumstempo abnahm. Da gleichzeitig die Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt zunahmen, leistungshemmendes Anspruchsdenken statt Flexibilität dominierten, ist der Strukturwandel seitdem nicht ohne Anstieg der Arbeitslosigkeit bewältigt worden. Von Konjunkturkrise zu Konjunkturkrise ist der Arbeitslosensockel in Deutschland um jeweils rund 1 Million angestiegen; in den Aufschwungsphasen ist es nicht gelungen, die Arbeitslosigkeit wieder auf das Maß vor der Krise zurückzuführen. Aufgrund der Verkrustungen am Arbeitsmarkt konnten die durch den Strukturwandel freigesetzten Arbeitskräfte nicht im erforderlichen Ausmaß in den aufstrebenden, konkurrenzfähigen Branchen eine neue Beschäftigung erhalten. Der Anteil struktureller und Langzeitarbeitslosigkeit ist dabei ebenfalls gestiegen.

Diese Inflexibilitäten auf dem Arbeitsmarkt müssen aufgebrochen werden, sonst droht eine weitere drastische Zunahme der Arbeitslosigkeit spätestens im Zuge des nächsten Konjunkturabschwungs. Gerade aber auch vor dem Hintergrund der Beschleunigung der Globalisierungsprozesse muss gehandelt werden. Aufstrebende Entwicklungsländer wie auch die mittel- und osteuropäischen Staaten werden kraftvoll um Marktanteile kämpfen. Der interindustrielle Handel wird so an Bedeutung gewinnen. In den Industriestaaten wird dabei im Wesentlichen gering qualifizierte Arbeit wegfallen. Im Gegensatz zum intraindustriellen Handel entstehen dabei jedoch keine neuen Arbeitsplätze in den gleichen Branchen. Um über Branchengrenzen hinweg neue Arbeit zu finden, ist für die freigesetzten Arbeitskräfte eine Um- oder Neuqualifizierung sowie häufig räumliche Mobilität unverzichtbar.

In der globalisierten Welt von heute verschärft sich auch die Bedeutung guter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für Investitionen, Produktion, Forschung und Absatz aufgrund des gestiegenen Wettbewerbsdrucks. Moderne Verkehrsinfrastruktur sowie Informations- und Kommunikationstechnologien erlauben die Vernetzung von Produktionskapazitäten und den weltweiten Zusammenschluss von Kapitalmärkten. Wissen und Informatio-

nen sind weltweit verfügbar und abrufbar. Preiserhöhungsspielräume für Unternehmen sind in einem solchen Umfeld gering, und nur innovative und flexible Unternehmen können sich am Markt behaupten. Hinzu kommt, dass in einer globalisierten Welt Unternehmen weltweit den besten Standort für ihr Unternehmen wählen können. Deshalb führt der globalisierte Wettbewerb auch zu einer direkten Konkurrenz der Produktionsstandorte um Investitionen und Arbeitsplätze.

Defensive Strategien in Form handelspolitischer Schutzmaßnahmen, Eingriffen in den internationalen Kapitalverkehr oder internationaler Absprachen zur Vermeidung des Standortwettbewerbs sind dabei der falsche Weg, um Produktionsverlagerungen und Abwanderungen von gut ausgebildeten Arbeitskräften zu verhindern. Sie basieren auf der irrigen Annahme, man könne auf diese Weise Besitzstände wahren. Sie berücksichtigen jedoch nicht die Dynamik des Entwicklungsprozesses. Ein in die internationale Arbeitsteilung so stark eingebettetes Land wie Deutschland könnte erstens die zukünftig möglichen wohlfahrtssteigernden Spezialisierungs- und Effizienzvorteile nicht mehr nutzen. Zweitens würde die Beschränkung auf den nationalen Wettbewerb den Verlust an Dynamik und Effizienz bedeuten mit der Folge, dass auch die derzeitige internationale Wettbewerbsposition Deutschlands kaum zu halten wäre. Der Verlust von Marktanteilen auf den Weltmärkten ginge einher mit Wohlfahrtsverlusten. Die Gefahr der Verlagerung von Produktionsstätten aus Deutschland in dynamische Wachstums- und Zukunftsmärkte würde steigen mit der Konsequenz zunehmender Arbeitslosigkeit. Statt den Besitzstand zu wahren, würde der Wohlstand sinken und den Sozialstaat in seinem Kern gefährden. Drittens schließlich würden sich die weniger entwickelten Volkswirtschaften auf eine Nivellierung und Harmonisierung von Standards auf dem Niveau der Industriestaaten¹⁶ nicht einlassen, weil sie damit ihren wichtigsten Standortvorteil im Aufholprozess, nämlich niedrige Löhne, aufgeben würden. Hohe Arbeitskosten sind für Industrieländer wie Deutschland so lange kein Wettbewerbsnachteil, wie sie von einer entsprechend hohen Produktivität und technologischen Leistungsfähigkeit gestützt werden. Erst wenn dies nicht mehr gegeben ist, ist die internationale Konkurrenzfähigkeit bedroht und Arbeitsplätze gefährdet.

Gute nationale Politik zeichnet sich im Zeitalter der Globalisierung dadurch aus, dass sie die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Arbeitnehmer stetig modernisiert und so setzt, dass

die Attraktivität des Standorts erhalten oder gesteigert wird. Nur diejenigen Volkswirtschaften werden die Globalisierungschancen vollumfänglich nutzen können, die sich darauf einstellen und ihre Politik stärker auf die Akzeptanz der mobilen Teile der Gesellschaft und der Unternehmen ausrichten; denn keine Volkswirtschaft kann es sich auf Dauer erlauben, dass mobile Eliten und kapitalstarke Unternehmen das Land verlassen. Das würde vor allem für die Schwächeren in der Gesellschaft den Verlust der Zukunft bedeuten.

Globalisierung: Schicksal und Chance für Deutschland

Für Deutschland gibt es zur internationalen Arbeitsteilung und zur Akzeptanz der durch die Globalisierung bedingten Veränderungen keine Alternative. Insofern ist die Globalisierung Schicksal und Chance für Deutschland zugleich. Deshalb muss die deutsche Politik die Herausforderungen des globalisierten Wettbewerbs offensiv annehmen. Je schneller Wirtschaft und Gesellschaft in neue, moderne Bahnen gelenkt werden, umso besser lassen sich Anpassungslasten bewältigen und Verwerfungen durch Reformstau begrenzen.

Wie ist die deutsche Volkswirtschaft derzeit für den globalisierten Wettbewerb gerüstet? Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man angesichts des im internationalen Vergleich hohen Wohlstands zu dem Schluss kommen, dass die Ausgangsbedingungen für Deutschland nicht schlecht seien. Dabei wird jedoch nur zu leicht übersehen, dass das heutige Wohlstandsniveau in den letzten vierzig Jahren erarbeitet wurde, also auf der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Vergangenheit basiert. Eine tiefer gehende Analyse der aktuellen Situation zeigt denn auch, dass die deutsche Volkswirtschaft vor großen Problemen steht. Nicht zu Unrecht wird vieler Orten von Deutschland als dem kranken Mann in Europa gesprochen.

Deutschland befindet sich in einer tiefen Struktur- und Wachstumskrise. Der Wohlstand unserer Volkswirtschaft sinkt, die Arbeitslosigkeit steigt, die Staatsverschuldung wächst zu Lasten unserer Kinder und die sozialen Sicherungssysteme drohen zu kollabieren. Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nimmt im internationalen Vergleich seit dem Jahr 2000 weiter ab – so ist nach Untersuchungen des Instituts für Weltwirtschaft festzustellen, dass Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre Weltmarktanteile verliert¹⁷ – und das vor dem Hintergrund einer de-

mographischen Entwicklung, die Deutschland, aber auch allen anderen europäischen Ländern, in den nächsten 15 bis 20 Jahren erhebliche Lasten aufbürden wird.

Ursächlich für die Entwicklung in Deutschland ist nicht der konjunkturelle Einbruch. Der wäre hinnehmbar und könnte bewältigt werden, wenn die Substanz der deutschen Volkswirtschaft in Ordnung wäre. Ursächlich für das Dilemma sind jedoch die ungelösten Strukturprobleme der deutschen Volkswirtschaft und die Verweigerung der jetzigen Bundesregierung, Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt, in den sozialen Sicherungssystemen, im Steuersystem und in den öffentlichen Haushalten und nicht zuletzt beim Arbeitsrecht endlich durchgreifend anzupacken. Ohne die notwendigen Strukturreformen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik und des wirtschaftlichen Wachstums werden wir in Deutschland die Probleme nicht lösen und die Abwärtsspirale nicht aufhalten können – das bestätigen EU-Kommission, OECD und alle Wirtschaftssachverständigen in Deutschland.

Die folgenden Fakten machen deutlich, wo überall anzusetzen ist, damit Deutschland von der Globalisierung künftig wieder stärker profitieren kann:

1. Deutschland weist im europäischen Vergleich seit geraumer Zeit ein deutlich unterdurchschnittliches Wachstum auf. Die durchschnittliche Wachstumsrate für das reale Bruttoinlandsprodukt belief sich im Durchschnitt der letzten fünf Jahre auf etwas über 1,2 Prozent, während das Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union im Durchschnitt bei 2 Prozent lag. Der Abstand wäre noch größer, wenn man den EU-Durchschnitt um die schlechten deutschen Wachstumsraten bereinigen würde. Obwohl Deutschland nicht stärker von der US- und Weltkonjunktur abhängt als andere europäische Länder, war der Wachstumseinbruch in Deutschland in den vergangenen Jahren am stärksten. Er ist vor allem auf die mangelnde binnenwirtschaftliche Dynamik zurückzuführen.
2. Ein wesentlicher Grund für das geringe Wirtschaftswachstum ist, dass der Staat den Wirtschaftsakteuren zu wenig Spielräume lässt, um sich zu entwickeln. Dies wird deutlich an der Höhe der Staatsquote. Diese lag im Jahre 2003 bei 49,1 Prozent, d.h. fast die Hälfte des erwirtschafteten Sozialprodukts fließt durch den Staatshaushalt. Dies zeigt, wie stark der Staat in Deutschland in das marktwirtschaftliche System eingreift. 1989 lag diese Quote noch bei 44 Prozent. Deutschland wird

nur dann zu einem höheren Wirtschaftswachstumspfad zurückkehren können, wenn den Marktkräften wieder mehr Raum gegeben wird. Das bedeutet, der Staat muss sich zurücknehmen, die öffentliche Hand in Deutschland muss quantitativ und qualitativ konsolidieren. Dass Sparen und damit verbunden die Rückführung der Gesamtausgaben alleine nicht ausreicht, zeigt die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte. Am Beispiel des Bundeshaushalts wird deutlich, dass durch unzureichende oder verschleppte Strukturreformen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in der gesetzlichen Krankenversicherung und auf dem Arbeitsmarkt der Anteil konsumtiver Ausgaben in den öffentlichen Haushalten zu Lasten der Investitionsausgaben in Deutschland stetig zunimmt. Von den Gesamtausgaben des Bundes in 2003 in Höhe von 256,7 Mrd. € entfielen auf Ausgaben für soziale Sicherung 115,2 Mrd. €, für Zinsen 36,9 Mrd. € und für Personal 27,2 Mrd. €. Damit waren 179,3 Mrd. € oder rd. 70 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes kurzfristig nicht variierbar. Hier bedarf es deshalb gesetzlicher Regelungen, um die Ansprüche an den Staat, insbesondere die gesetzlichen Leistungsansprüche im Sozialbereich, abzusenken.

3. Korrespondierend zur Höhe der Staatsausgaben ist auch die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland zu hoch und damit wirtschafts- und wachstumsfeindlich. Die Abgabenquote lag 2003 bei $41\frac{1}{2}$ Prozent des BIP und damit um $2\frac{1}{2}$ Prozentpunkte über dem Niveau im Jahr 1990. Verantwortlich hierfür ist die Entwicklung der Sozialabgaben. Trotz steigender Steuerfinanzierung der Renten seit 1998 sind die Sozialversicherungsbeiträge weiter gestiegen. Während sie 1989 bei zusammen knapp 36 Prozent lagen, betragen sie 2003 schon 42 Prozent und haben dadurch erheblich zum Anstieg der Arbeitskosten in den letzten Jahren beigetragen.

Die Steuerquote liegt zwar aufgrund der in Kraft getretenen Steuerreform mit $22\frac{1}{2}$ Prozent fast wieder auf dem Niveau von 1990 (22,1 Prozent); jedoch ist eine sinkende Steuerquote noch kein hinreichendes Indiz für eine wachstumsfreundliche Ausgestaltung des Steuersystems. Eine hohe Tarifbelastung führt in Verbindung mit einem komplizierten Steuerrecht mit vielen Vergünstigungen zwar zu insgesamt niedrigen Steuereinnahmen, jedoch im Einzelfall zu hohen Belastungen. Letztlich maßgeblich für wirtschaftliche Entscheidungen ist deshalb die Grenzbelastung für einen zusätzlichen Arbeits-

oder Kapitaleinsatz. Hier haben Berechnungen der Deutschen Bundesbank ergeben, dass diese Grenzabgabenlast im Vergleich zu 1990 deutlich gestiegen ist.¹⁸ So musste ein lediger Durchschnittsverdiener mit einem Bruttojahreseinkommen von 28 500 € von einem zusätzlichen verdienten Euro mit fast 64 Prozent gut 11 Prozentpunkte mehr an die öffentlichen Haushalte abführen als noch im Jahr 1990. Davon sind gemäß Bundesbank etwa 4 1/2 Prozentpunkte auf den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und rund 7 Prozentpunkte auf die Einkommensteuerbelastung zurückzuführen – und dies trotz in Kraft getretener Steuerreform. So ist es auch kein Wunder, dass die Schattenwirtschaft in Deutschland boomt wie nie zuvor.

Deshalb ist eine durchgreifende Steuerreform notwendig, die die Steuersätze senkt und gleichzeitig die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage durch den Abbau von Steuerergünstigungen verbreitert. Die damit einhergehende Reduktion der Grenzabgabenbelastung und die Vereinfachung des Steuersystems – darin sind sich alle Experten einig –, werden neue Leistungs- und Investitionsanreize setzen und einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten.

4. Ein weiterer Problembereich ist die öffentliche Verschuldung, zum einen deshalb, weil die Schulden von heute die Steuern von morgen sind. Ein Anstieg der Staatsverschuldung wird sich deshalb auch negativ in den Erwartungen von Investoren und Konsumenten auswirken und zu Attentismus führen. Zum zweiten gefährdet eine ausufernde Staatsverschuldung die Währungsstabilität. Deshalb hat man sich bei Einführung des Euro auch darauf verständigt, bestimmte, im Vertrag von Maastricht festgelegte Verschuldungsgrenzen nicht zu überschreiten. Hiergegen hat Deutschland in den Jahren 2002, 2003 und 2004 bereits verstoßen. Das staatliche Defizit betrug im Jahr 2003 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 82,1 Mrd. Euro. Damit verfehlte Deutschland das Defizit-Kriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit 3,9 Prozent des BIP deutlich. Auch das zweite Kriterium, die Relation von Schuldenstand zu BIP unter 60 Prozent zu halten, wurde mit 64,2 Prozent verfehlt.

Sicherlich hat die Höhe der Schuldenstandsquote etwas mit der Deutschen Einheit zu tun und den daraus erwachsenden Kosten. Es war allen klar, dass Deutschland die Einheit nicht

zum Nulltarif bekommen konnte; zu groß waren die Wohlstandsunterschiede, zu gering war die wirtschaftliche Substanz der ehemaligen DDR. Wenn man zwei solche Volkswirtschaften vereinigt, dann resultieren daraus erhebliche strukturelle Anpassungsprobleme.

Wirklich beunruhigend jedoch ist die Tatsache, dass Deutschland bis heute nicht in der Lage ist, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Während in den Jahren 1993 bis 1998 die Ausgaben im Bundeshaushalt per Saldo um 300 Mio. Euro sanken – und das in ebenfalls konjunkturell schwierigen Zeiten –, stiegen die Gesamtausgaben des Bundes zwischen 1998 und 2003 um 23,1 Mrd. €. Wenn Deutschland die britischen Werte hätte – insbesondere eine Schuldenstandsquote von weniger als 40 Prozent des BIP –, wären wir glücklich.

5. Die mittelständische Wirtschaft in Deutschland ist in keiner guten Verfassung. Die Ertragslage ist unzureichend, und eine Analyse der Bilanzdaten stößt auf eine besorgniserregend dünne Eigenkapitaldecke. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank liegt die Eigenkapitalquote des Mittelstands derzeit deutlich unter 20 Prozent bei einem Drittel der Unternehmen sogar bei unter 10 Prozent.¹⁹ Die niedrige Eigenkapitaldecke macht die Unternehmen anfällig in konjunkturellen Schwächeperioden mit niedrigen Gewinnen für die Unternehmen. Entsprechend der negativen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat auch die Gesamtzahl der Unternehmensinsolvenzen im Jahre 2003 mit rund 40000 einen neuen Höchststand erreicht; in diesem Jahr wird die Zahl nicht niedriger liegen. Gleichzeitig nahm die Zahl der Unternehmensneugründungen ab.

Korrespondierend zur schlechten wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft verharrt die Arbeitslosigkeit auf einem hohen Stand – rund 5 Millionen. Analysen zeigen, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht konjunkturell bedingt, sondern zu über 80 Prozent auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist. Deshalb bedarf es auch struktureller Reformen insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, um ursachenadäquat anzusetzen. So ist etwa der prozentuale Anteil der Langzeitarbeitslosen, die mindestens zwölf Monate arbeitslos sind, in Deutschland im internationalen Vergleich enorm hoch. Im Jahr 2000 – das sind die Zahlen des OECD Employment Outlook – lag deren Anteil an der Gesamtarbeitslo-

senzahl bei 51,5 Prozent gegenüber USA 6,0 Prozent, Niederlande 32,7 Prozent, Großbritannien 28,0 Prozent, Schweden 26,4 Prozent oder Frankreich mit 42,5 Prozent.

Noch besorgniserregender als die Arbeitslosenstatistik ist die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland. Gab es im Februar 2001 noch 27,6 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, war diese Zahl bereits bis Februar 2004 um 1,3 Millionen zurückgegangen. Im Durchschnitt der Jahre 2002–2004 sind jeden Monat über 50.000 Arbeitsplätze vom Markt verschwunden. Das bedeutet auch, dass die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland auf immer weniger Schultern ruhen.

Deutschland braucht Reformen

Der deutsche Physiker und Schriftsteller Georg Christoph Lichtenberg hat einmal gesagt: „Ich kann freilich nicht sagen, ob es besser werden wird, wenn es anders wird; aber so viel kann ich sagen, es muss anders werden, wenn es gut werden soll.“²⁰ Und gut ist es derzeit nicht. Die Abwärtsspirale aus geringem Wachstum, sinkender Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit, steigenden Sozialversicherungsbeiträgen und höheren Staatsdefiziten mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten für gegenwärtige und zukünftige Generationen lässt sich ohne durchgreifende und grundlegende Strukturreformen in der Arbeitsmarkt-, Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitik nicht durchbrechen. Das Vertrauen in die Reformfähigkeit der Politik ist bei Bürgern und Unternehmen erschüttert. Hier gilt es anzusetzen, eine Zielbestimmung vorzunehmen und den Weg aufzuzeigen, wie die Ziele zu erreichen sind.

Die zentralen Ziele der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik lauten nach wie vor „Arbeit für alle“ und „Wohlstand für alle“. Beides wirklich Realität werden zu lassen, bedeutet eine gewaltige Anstrengung. Politisches Leitbild für Reformen bleibt die Soziale Marktwirtschaft. Sie ist eine ordnungspolitische Richtungsentscheidung, die ökonomische und soziale Notwendigkeiten verbindet und – wenn die Balance zwischen beiden Teilen, also Marktwirtschaft und sozialem Ausgleich, stimmt – außerordentlich erfolgreich ist, wie die Vergangenheit gezeigt hat. Neben Rechtsstaatlichkeit und parlamentarischer Demokratie war sie die zentrale Grundlage für Wohlstand und Wachstum in Deutschland.

Die anzustrebende Zielmarke für die deutsche Volkswirtschaft liegt auf der Hand: Deutschland braucht ein deutlich höheres wirtschaftliches Wachstum. Wir müssen alle Reformen, die in den nächsten Jahren notwendig werden, im Lichte ihres Beitrags zum Wirtschaftswachstum beurteilen. Das bedeutet für die einzelnen Politikfelder:

1. Die Staatsquote muss deutlich gesenkt werden. Die Zielmarke lautet Absenkung innerhalb von zehn Jahren auf 40 Prozent. Dadurch erhalten Bürger und Unternehmen wieder mehr Luft zum eigenständigen wirtschaftlichen Handeln. Wenn fast jeder zweite Euro, der in Deutschland erwirtschaftet wird, über die öffentlichen Haushalte fließt, dann hat dies ein Niveau erreicht, das mit einem marktwirtschaftlichen System nur noch wenig gemein hat. Damit können auch die Marktmechanismen in Deutschland nicht mehr so wirken, wie es für ein gutes Ergebnis notwendig ist. Wir müssen den Menschen deshalb wieder etwas zutrauen, und der Staat muss sich auf die Setzung von Rahmenbedingungen konzentrieren. Die Menschen wissen im Regelfall besser als jede staatliche Instanz, was für sie gut ist.

Eine Absenkung der Staatsquote um $8\frac{1}{2}$ Prozentpunkte ist eine gewaltige Anstrengung, die nur auf der Zeitachse erreichbar ist. Dies bedeutet, dass der Anstieg der Ausgaben der öffentlichen Haushalte zehn Jahre lang um 1 Prozentpunkt hinter dem BIP-Wachstum zurückbleiben müssen, zur Zeit also um ca. 20 Mrd. Euro jährlich. Bei einem Wachstum von 1 Prozent oder weniger wie in den letzten Jahren müsste dies zwangsläufig zu einer absoluten Senkung bei den (konsumtiven) Ausgaben der öffentlichen Haushalte führen. Dies zeigt die Dimension einer solchen Zielsetzung; denn nicht alles, was wünschenswert ist, kann dann noch länger aus öffentlichen Kassen bezahlt werden. Eine Alternative zu diesem Weg gibt es nicht, wenn Deutschland künftig die Kriterien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes wieder einhalten will.

Die Dringlichkeit, Deutschland wieder zum Hort der Stabilität in Europa zu machen, ergibt sich auch aus einem anderen Grund: Wir werden die Stabilität des Euro dauerhaft nur gewährleisten können, wenn alle Mitgliedsländer stabilitätskonforme Haushalte vorlegen, die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank also nicht durch hohe Haushaltsdefizite konter-

kariert wird. Es gibt Anzeichen dafür, dass aufgrund der mangelnden Konsolidierungsbemühungen der deutschen Bundesregierung auch andere Länder über eine Aufweichung des Stabilitätspakts laut nachdenken. Dem kann Deutschland nur entgegenwirken, wenn das Land selbst mit gutem Beispiel vorangeht.

2. Wenn die staatlichen Aufgaben zurückgeführt und die Ausgaben gesenkt werden, muss spiegelbildlich dazu auch die Belastung der Bürger und Unternehmen mit Steuern und Abgaben sinken. Die Bürger können künftig nicht Aufgaben selbst übernehmen, wenn ihnen dafür nicht die finanziellen Mittel überlassen werden. Das bedeutet im Klartext: Die Steuerbelastung in Deutschland muss sinken. Vor allem die Steuersätze sind nach wie vor im internationalen Vergleich zu hoch. Ein Spitzensteuersatz von unter 40 Prozent und ein Einkommensteuersatz von maximal 15 Prozent sind Zielmarken. Diese sind angesichts der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte nur erreichbar, wenn gleichzeitig die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage verbreitert wird, also Ausnahmen von der Besteuerung abgebaut werden. Das hat zudem den Vorteil, dass das Steuersystem wieder einfacher und überschaubarer für den Steuerpflichtigen wird.
3. Neben der Reform der Einkommensteuer sind Reformen in den Sozialversicherungssystemen unumgänglich: Ohne strukturelle Reformen in den sozialen Sicherungssystemen, der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind weder die Haushaltsprobleme von Bund, Ländern und Kommunen zu lösen, noch wird eine Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge und damit eine Reduktion der Lohnnebenkosten möglich. Gerade letzteres ist aber zwingend, um den Faktor Arbeit billiger zu machen, die Arbeitsnachfrage der Unternehmen zu steigern und so auch auf diesem Weg einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Daneben sind Strukturreformen in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der demographischen Entwicklung unumgänglich. Diese Systeme müssen demographiefest ausgestaltet werden, da sonst in fünfzehn bis zwanzig Jahren die anfallenden Kosten nur mit außerordentlich hohen, wachstumsschädlichen Beitragsätzen finanzierbar sind.

Diese Strukturreformen sollten in Deutschland umgehend angegangen werden, da sie – um sozial verträglich zu sein – schrittweise zu mehr Eigenverantwortung und Eigenvorsorge führen müssen. Die Hebung von vorhandenen Effizienzreserven etwa in der Krankenversicherung wird allein nicht ausreichen.

Die skizzierten Zielmarken können kein Programm für eine Legislaturperiode sein. Sie sind vielmehr Leuchttfeuer, auf die die Regierungspolitik zusteuern muss. Auch bei optimaler Regierungsleistung dürften sie erst innerhalb von acht bis zehn Jahren vollständig zu erreichen sein. Der Weg dahin wird nicht leicht – für keinen. Doch wenn die angestrebten Ziele klar definiert sind und auch der Weg dorthin zweifelsfrei und verlässlich umschrieben ist, werden die Menschen bereit sein, auch einen schwierigen Weg mitzugehen.

Die beschriebenen Reformen werden umso leichter umsetzbar sein, wenn es gelingt, kurzfristig die Dynamik der Wirtschaftsprozesse in der deutschen Volkswirtschaft zu stimulieren. Über das zusätzliche wirtschaftliche Wachstum, die damit einhergehenden Steuermehreinnahmen bzw. Minderausgaben sind die Haushaltsspielräume zu erhalten, um die Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte wie auch die Strukturreformen der Sozialversicherungssysteme im Einklang mit dem ordnungspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft sozial verträglich vorantreiben zu können; denn niemand soll dabei durch die Maschen des sozialen Netzes ins Bodenlose fallen.

Kurzfristig muss deshalb eine Reform des Arbeitsmarktes auch auf dem Wege der Gesetzgebung umgesetzt werden, eine Reform, die das Arbeitsrecht flexibilisiert, die Anreizstrukturen reformiert und das Wettbewerbselement auf dem Arbeitsmarkt stärkt. Die arbeitsrechtliche Gesetzgebung war in den letzten Jahren in erster Linie darauf gerichtet, den Schutz der Arbeitnehmer in Deutschland zu stärken. Die alleinige Fokussierung auf die Arbeitsplatzinhaber ist jedoch falsch, weil sie den Status quo zementiert, notwendige Umstrukturierungsprozesse behindert und die Beschäftigungsschwelle anhebt. Letztlich bedeutet dies den Verlust von Arbeitsplätzen. Notwendig ist deshalb eine beschäftigungsfördernde Veränderung der arbeitsrechtlichen Vorschriften, eine Deregulierung des gesamten deutschen Arbeitsrechts, angefangen von einer Lockerung des Kündigungsschutzes bis hin zum Tarifrecht und dem Betriebsverfassungsrecht. Die Kosten des Produktionsfaktors Arbeit werden so für die Unternehmen redu-

ziert und besser planbar. Dies wird einen nicht zu unterschätzenden Wachstumsschub für die deutsche Volkswirtschaft noch im gleichen Jahr bringen und zur Entspannung der dramatischen Kassenlage der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen beitragen.

Fazit

Die deutsche Volkswirtschaft muss für die Globalisierung und den Übergang in die Informations- und Wissensgesellschaft fit gemacht werden. Es gilt, die Herausforderungen endlich anzunehmen und die dafür notwendigen Reformen anzugehen. Im Volksmund heißt es, „wer heute den Kopf in den Sand steckt, knirscht morgen mit den Zähnen“. Angesichts der Abwärtsspirale darf sich Deutschland dies nicht länger erlauben. Durch die beschriebenen Maßnahmen ist es für die deutsche Volkswirtschaft möglich, einen höheren Wachstumspfad zu erreichen und mehr Beschäftigung zu schaffen. Dann werden auch die einschneidenden Reformen auf weniger Widerstand bei den Menschen treffen. Wenn es gelingt, die Weichen in der Sozialpolitik, auf dem Arbeitsmarkt sowie in der Haushalts- und Finanzpolitik wieder in Richtung Wachstum und Beschäftigung zu stellen, wird Deutschland wieder zum wirtschaftlichen Motor in Europa werden, Weltmarktanteile zurückgewinnen und von der fortschreitenden Globalisierung profitieren. Das Potenzial hierfür ist vorhanden. Was derzeit noch fehlt, ist der Mut auf der politischen Entscheidungsebene, mit tiefgreifenden Reformen die bestehenden Hemmnisse zu beseitigen. Der Reformdruck nimmt weiter zu. Die Bevölkerung erkennt zunehmend, dass es mit einem „Weiter so“ nicht geht. Die deutsche Bevölkerung ist bereit, einen schwierigen Weg der Reformen und der Veränderungen mitzugehen. Sie erwartet aber zu Recht eine politische Führung, die eine Vorstellung hat von der Zukunft unseres Landes und die geradlinig diesen Weg in die Zukunft aufzeigt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, BT-Drs. 14/9200, S. 119.
- 2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004, S. 48.
- 3 Vgl. OECD, Economic Outlook No. 75, Summer of Projections, 11. Mai 2004.

- 4 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, BT-Drs. 14/9200, S. 63. Bis zur Bildung des Euro-Raumes 1998 lagen die täglichen Devisenumsätze noch bei rd. 1,5 Billionen US-Dollar (vgl. ebenda).
- 5 Bundesverband der Deutschen Industrie, Außenwirtschafts-Report v. 15.2.2002, S. 1.
- 6 Vgl. Frühjahrsgutachten der Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute vom 23. April 2004, S. 98.
- 7 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2003/2004, Tabelle 29, S. 546 f.
- 8 Schlecht, O., Wohlstand und Arbeit für alle, in: Wirtschaftswoche Nr. 48 v. 20.11. 1997, S. 36.
- 9 Vgl. Cecchini, P., Europa 1992. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1998.
- 10 Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen, Kom (96) 520 endg., Luxemburg 1996, S. 9.
- 11 Vgl. etwa Issing, O., Globalisierung ist nie Gemütlichkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 19.5.2001, S. 15.
- 12 Friedrich August von Hayek, Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen 1991, S. 40.
- 13 Issing, O., Globalisierung ist nie Gemütlichkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 19.5.2001, S. 15.
- 14 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, BT-Drs. 14/9200, S. 461.
- 15 Willgerodt, H., Keine Angst vor pfiifigen Partnern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.9.1996.
- 16 Solche Vorschläge kommen in regelmäßigen Abständen von Globalisierungsgegner, wie z.B. dem früheren SPD-Vorsitzenden und Finanzminister Oskar Lafontaine. Vgl. etwa Lafontaine, O., Müller, C., Keine Angst vor der Globalisierung: Wohlstand für alle, Bonn 1998, S. 56 ff.
- 17 Vgl. Siebert, H., Verliert die deutsche Wirtschaft Wettbewerbsfähigkeit?, Aufsatz v. 22.4.2002, S. 2 f.
- 18 Vgl. Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen in der Krise – Ursachen und Handlungserfordernisse, Monatsbericht 3/2004, S. 21 ff.
- 19 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur wirtschaftlichen Situation kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland, Monatsbericht 19/2003, S. 42 ff.
- 20 Vgl. Georg Christoph Lichtenberg, Sudelbücher, Sudelbuch K 1793, K 246, 3.

Teil III: Experten reflektieren

Die CDU. Entwicklungslinien eines Erfolgsmodells

Die CDU ist eine Partei, die von ihren Wahlergebnissen her keinen internationalen Vergleich zu scheuen braucht. Angesichts der in ganz Europa zunehmenden Beweglichkeit der Parteiensysteme hat sie ihre Position bemerkenswert gut gehalten. Zieht man zudem die Landtagswahlergebnisse und die Umfragewerte der Gegenwart heran, repräsentiert sie eine elektorale Stärke, die in Zeiten von immer größeren Parteizersplitterungen ansonsten kaum in Europa erreicht wird. Auch organisatorisch ist die Union im europäischen Vergleich weiterhin relativ gut positioniert – sei es im Hinblick auf ihre Mitgliederstärke oder ihren Parteiapparat. Dennoch ist unverkennbar, dass die CDU seit den achtziger Jahren immer wieder Krisen bewältigen musste, die größere Herausforderungen an sie stellten als in den ersten dreißig Jahren ihrer Geschichte. Der vorliegende Buchbeitrag analysiert diese Entwicklung im ungefähren Zeitraum des Cadenabbia-Jubiläums, d.h. konkret von Helmut Kohls Regierungsantritt 1982 bis zur verlorenen Bundestagswahl 2002. Er fragt nach den Gründen für ihren Erfolg und analysiert ihre Einbrüche.¹ Damit fällt der Blick sowohl auf ihre politische Praxis, ihre Parteiorganisation und ihre Wahlergebnisse. Die Entwicklung der britischen Konservativen soll dabei sowohl explizit als auch implizit eine Folie bilden, um diesen Prozess einzuordnen.

Regierungspartei der achtziger Jahre

Nicht irgendein Programm, sondern Helmut Kohls Regierungserklärung stellte 1982 die ersten langfristigen Weichen. Als identitätsprägendes Leitmotiv etablierte Kohl die Forderung, eine „Wende“ einzuleiten. Wie oft betont wurde, sorgte der Regierungswechsel von 1982 jedoch für keine „marktradikale“ oder „neokonservative“ Wende, die etwa mit denen in den USA oder Großbritannien vergleichbar gewesen wäre. Selbst einen Begriff wie „Thatcherismus“ oder „Reagonomics“ prägte Kohls Regierung nicht. Dies hatte verschiedene Gründe. Zunächst war die CDU durch ihre christlich-soziale Verwurzelung weiterhin eine Volkspartei, in der die soziale Absicherung einen deutlich höheren Stellenwert hatte. Insofern ist auch ihre Politik der achtziger Jah-

re eher mit den christdemokratischen Parteien Europas zu vergleichen als mit den Tories. Zudem koalierte die CDU mit einem liberalen Koalitionspartner, der zum Teil mit den gleichen Ministern in der vorhergehenden Regierung gesessen hatte. Dies förderte im Vergleich zu England besonders in der Außenpolitik und bei Bürgerrechtsfragen die Kontinuität. Ohnehin war eine radikale Kehrtwende aus institutionellen Gründen schwerer möglich. Schließlich sind im politischen Feld Deutschlands mehr Akteure beteiligt, die radikale Brüche verhindern. Erinnerung sei besonders an die Sozialpartnerschaft von Arbeit und Kapital, das Bundesverfassungsgericht, die segmentierte Ministerialbürokratie oder die föderale Struktur der Bundesrepublik.² Diese föderale Ausrichtung konnte mitunter dafür sorgen, dass selbst innerhalb einer Partei Reformen schwieriger umzusetzen waren als in England, was auch die CDU-Regierung der achtziger Jahre gelegentlich zu spüren bekam.

Der Spielraum der CDU war allerdings für deutsche Verhältnisse denkbar groß. Das klare Wählervotum von 1983 legitimierte Veränderungen, und ihre Mehrheit im Bundesrat ermöglichte ihre Durchsetzung. Zudem hatte die sozialliberale Koalition so schlechte Wirtschaftsdaten hinterlassen, dass in der Bevölkerung nun eine breitere Bereitschaft für einen Sparkurs bestand. Kohls Regierung startete schon ab 1982 mit einschneidenden Reformen in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Dabei veränderte sie freilich weniger die Struktur des Sozialstaates als das Ausmaß seiner Leistungen. Hier sollte man, bei allen graduellen Unterschieden zur Ära Thatcher, das Ausmaß des Sparkurses nicht unterschätzen. So wurden 1982/83 etwa die Sozialhilfe und die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit gekürzt, die Selbstbeteiligung bei Krankenhausaufenthalten und Kuren verdoppelt, das Bafög auf Darlehensbasis umgestellt und die Rentenanpassung verschoben. Gleichzeitig senkte sie die Vermögens- und Gewerbesteuer und lockerte die Arbeitszeitsvorschriften. Insbesondere die Senkung des Spitzensteuersatzes hatte aber keine vergleichbaren Ausmaße wie in Großbritannien. Dennoch konnte die CDU – ähnlich wie die Tories unter Thatcher – schnell wirtschaftspolitische Erfolge vorweisen. Bereits 1984 war das wirtschaftliche Wachstum auf 3,3 Prozent angestiegen, die Netto-Neuverschuldung vermindert und die Inflationsrate von fünf auf zwei Prozent gesenkt. Bis Ende der achtziger Jahre konnte sie zudem die Sozialleistungsquote um vier Prozent senken, während die Sozialabgaben nur geringfügig anstiegen. Auch wenn sich die Wirt-

schaftskonjunktur im Rahmen des weltweiten Aufschwunges vollzog, war der Sparkurs der Union doch bestätigt. Gerade die Erfolge bei der Preisstabilität sollten dabei das wirtschaftspolitische Ansehen der Union steigern. Denn dank der doppelten Inflationserfahrung in Deutschland blieben die abstrakten Prozentzahlen ein Leitsymbol, von dem aus viele Wähler die gesamte Wirtschaftspolitik beurteilten. Durch ähnliche Leistungen in der Inflationsbekämpfung reüssierte freilich auch Thatcher in den achtziger Jahren, bis die Rate am Ende des Jahrzehnts in England wieder anstieg.³

In der Außen- und Sicherheitspolitik blieb die Union weiterhin ein treuer Bündnispartner des Westens. An der Nachrüstung des NATO-Doppelbeschlusses hielt sie trotz aller Massendemonstrationen fest. In der Ostpolitik hingegen knüpfte die Regierung Kohl an die Gesprächsbereitschaft der sozialliberalen Koalition an, bewahrte aber in Verhandlungen Distanz. Profil gewann Helmut Kohl vor allem als Architekt eines gemeinsamen Europas. Wie seit Adenauer angelegt, sollte es sich besonders aus einer engen Zusammenarbeit mit den Franzosen entwickeln. Kohls regelmäßige Treffen mit Staatspräsident Francois Mitterand mündeten in die 1986 unterzeichnete „Einheitliche europäische Akte“, die die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes entscheidend vorantrieb. Im Unterschied zu Brandts Kanzlerschaft profilierte sich die CDU in den achtziger Jahren jedoch vornehmlich über ihre Innenpolitik. Vor allem dreierlei erschwerte eine außenpolitische Profilierung. Erstens lag das Außenministerium wie vor 1982 in der Hand des äußerst agilen und populären Liberalen Hans-Dietrich Genscher. Zweitens bereitete es in den achtziger Jahren (und auch danach) große Schwierigkeiten, die europapolitischen Entscheidungen zu einem emotional mitreißenden Projekt zu gestalten. Und drittens war nicht die Verständigung mit dem Kommunismus, sondern weiterhin der Antikommunismus das entscheidende Bindeglied der CDU. Kohls vermittelnde Gespräche mit Gorbatschow und Honecker begleiteten viele CDU-Anhänger eher mit Skepsis.

Die größten Probleme bereitete der CDU jedoch zweifellos die hohe Arbeitslosigkeit. Um sie zu senken, versuchte die Regierung Kohl bereits in den achtziger Jahren, den Arbeitsmarkt weiter zu deregulieren. So erleichterte das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 befristete Arbeitsverträge, mehr Teilzeit-Arbeit und schränkte das Streikrecht ein. Gerade letzteres führte zu harten Auseinandersetzungen mit den Gewerkschaften. Sie erreich-

ten zwar keine vergleichbare Intensität wie in England zu Zeiten des Bergarbeiterstreiks 1984, aber dennoch war die Härte der Konflikte zumindest für deutsche Verhältnisse bemerkenswert. In beiden Ländern verloren die Gewerkschaften in diesen Auseinandersetzungen deutlich an Macht. Da die angebotsorientierte Politik der CDU jedoch wenig Abhilfe bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit brachte, setzte die Union zusätzlich auf die Senkung des Arbeitsangebotes. So erlaubte ihr Vorruhestandsgesetz 1984 die Frühverrentung mit 58 Jahren.

Ähnlich wie bei den britischen Konservativen blieb eine Neustrukturierung des Gesundheitswesens aus. Sozialpolitische Förderungen schuf die CDU vor allem für die Familien. Nach den anfänglichen Kürzungen wurden Mitte der achtziger Jahre Erziehungs- und Pflegezeiten für die Rente anerkannt, der Kinderfreibetrag und das Kindergeld aufgestockt und der Erziehungsurlaub finanziell und arbeitsrechtlich abgesichert. Wie alle Volksparteien musste die CDU dabei in ihren Regierungen einen schwierigen Spagat zwischen wirtschaftsliberalen Reformen und sozialpolitischer Absicherung aushalten. Erstaunlicher Weise gelang ihr dieses Neben- und Miteinander. Bezeichnender Weise galten die Exponenten beider Flügel, Sozialminister Blüm und Finanzminister Stoltenberg, als die beiden beliebtesten Politiker der Union. Vor allem das Kabinett diente der Integration der unterschiedlichen Parteisegmente.

Unbestreitbar bildete das Kanzleramt seit 1982 wieder das Machtzentrum der CDU.⁴ Dabei gelang es Kohl, ein enges und relativ unkompliziertes Verhältnis zur Fraktion zu wahren. Mit Wolfgang Schäuble fand Kohl zwar schnell einen herausragenden Berater, der Entscheidungen nicht nur vorbereitete, sondern auch in Kohls Namen in die Gremien und die Fraktion trug. Zahlreiche Minister kamen nach dem Machtwechsel auch aus der Fraktionsspitze, was die Anbindung an die Fraktion stärkte und letztere ein wenig schwächte. Der neue Fraktionschef Alfred Dregger erwies sich ebenfalls als äußerst loyal, obwohl er nicht in Kohls engsten informellen Kreis aufstieg. Vor allem konnte Kohl davon profitieren, dass er selbst sechs schwere Jahre den Unionsabgeordneten vorgestanden hatte. Spannungen entstanden vor allem dann, wenn sich die Fraktion nicht genügend oder frühzeitig informiert fühlte.

Zu einzelnen Reibungen kam es eher mit der Partei bzw. mit der Spitze der Bundesgeschäftsstelle. Denn im Unterschied zur Ära

Adenauer stand dem Kanzleramt nun ein gut ausgebauter, selbstbewusster und programmatisch orientierter Parteiapparat gegenüber. Verkörpert wurde seine offensive Eigenständigkeit vor allem durch den Generalsekretär Heiner Geißler. Geißler grenzte sich nicht nur vom Regierungskurs ab, sondern auch von der CSU, was den profilbildenden Konflikt verstärkte. 1985 verließ er sogar sein Ministeramt, um sich stärker der Partei zu widmen. Spätestens seit 1987 polarisierten Geißlers Äußerungen allerdings auch innerhalb der eigenen Partei so sehr, dass der konservative Flügel immer wieder für Geißlers Absetzung eintrat. Über diese inhaltlichen, über die Medien gesetzten Akzente hinaus blieb die politische Gestaltungskraft des Generalsekretärs freilich begrenzt. Gegenüber den weiterhin recht autonomen Landesverbänden übte Geißler kaum Einfluss aus. Mit der Aufwertung des Kanzleramtes verlor vor allem der Bundesvorstand der Partei an Bedeutung. Wichtige Entscheidungen bereitete Kohl vor allem in informellen Gesprächen vor. Das Präsidium der CDU bewahrte dagegen gewisse Mitsprachemöglichkeit. Da es eine Schnittmenge aus dem Kanzleramt, der Fraktion, den Ländern und der Partei bildete, war es weiterhin eine wichtige Clearing-Stelle für politische Entscheidungen. Eine vergleichbare Machtstellung wie Margaret Thatcher nahm Kohl insgesamt gesehen jedoch nicht ein.⁵ Dazu waren die Länder, die Fraktion und die Partei zu eigenständig.

Die Wahlergebnisse honorierten den christdemokratischen Regierungskurs. Bei der Bundestagswahl 1983 konnte die Union trotz der zahllosen Demonstrationen und Sparmaßnahmen das zweitbeste Ergebnis ihrer Geschichte feiern. Wie 1976 gewann Kohl bei den abtrünnigen Wählergruppen – also besonders bei den Frauen, den jüngeren Wählern und den protestantischen Arbeitnehmern. Sein Erfolg beruhte jedoch vor allem auf der hohen Mobilisierung der katholischen Stammwähler. Laut Forschungsgruppe Wahlen entschieden sich immerhin 65 Prozent der Katholiken für die Union. Bei den folgenden Landtagswahlen verzeichnete die CDU allerdings überwiegend Verluste, die sich bei der Bundestagswahl 1987 fortsetzten. Insgesamt büßte die CDU 1987 über vier Prozent ein, in nahezu allen Bundesländern und Berufsgruppen gleichermaßen. Allein bei den Selbstständigen blieb der Unionsanteil stabil, während die Verluste bei den Wählern von unter 45 Jahren überdurchschnittlich waren. Die Bestätigung der Regierung war zudem kein Erfolg, dem man allein der Beliebtheit des Kanzlers zuschreiben konnte. Laut Umfragen hat-

ten je 46 Prozent der Bevölkerung Kohl und Rau präferiert. Vielmehr reüssierte die CDU vor allem als Partei mit der höheren Wirtschaftskompetenz.

Die Krise 1989 und die Regeneration in der Wiedervereinigung

Ende der achtziger Jahre durchlitt nicht nur die Regierung Thatcher, sondern die CDU auf unterschiedlichen Ebenen ein Tal der Krisen. Bei den Wahlen setzte sich bei der CDU jener Trend fort, der sich um 1987 schon angedeutet hatte. Bei den Europa- und Landtagswahlen der späten achtziger Jahre sollte die Verluste allerdings noch größere Ausmaße annehmen. Der Wählerabfall stellte die Union seit 1989 vor ein weiteres Problem: Erstmals seit den sechziger Jahren zog mit den Republikanern wieder eine Partei der äußersten Rechten in die Landtage ein. Ebenso sank die Zahl der Parteimitglieder, die ebenfalls 1983 ihren Höhepunkt erreicht hatte, seit 1984 kontinuierlich, wenn auch nicht so rasant wie bei den britischen Tories. Die Probleme, die eine CDU-interne Untersuchung ausmachte, waren die gleichen wie bei den Sozialdemokraten oder den Altparteien anderer europäischer Länder: Die Mitglieder überalterten, der Frauenanteil blieb gering und gerade untere Schichten waren immer schwieriger zu erreichen. Der Arbeiteranteil lag nun bei weniger als zehn Prozent, während die kleine Gruppe der Selbstständigen 23 Prozent ausmachte.

Zudem traten die Konflikte innerhalb der Parteiführung nun deutlicher nach außen. In den Bundesländern war es bereits um 1988 zu verschiedenen Reibungen und Problemen gekommen. So kämpften im modernen Landesverband Rheinland-Pfalz Carl-Ludwig Wagner und Hans-Otto Wilhelm um Bernhard Vogels Erbe, in Niedersachsen verlor das bislang erfolgreiche Doppelgespann Albrecht/Hasselmann Vorsitz und Regierung, in Nordrhein-Westfalen trat der Vorsitzende Biedenkopf nach Reibungen zurück und in Schleswig-Holstein litt die Union an der Barschel-Affäre.

1989 verdichteten sich die innerparteilichen Auseinandersetzungen zur größten Führungskrise von Kohls gesamter Kanzlerschaft. Sie hatte vor allem fünf miteinander zusammenhängende Ursachen. Erstens raubten die Verluste bei den Europa- und Landtagswahlen Kohls Erfolgsnimbus. Zweitens erschien seine Regierungspolitik laut Umfragen nicht mehr mehrheitsfähig, so dass

nur noch 27 Prozent der Bevölkerung „im großen und ganzen mit der Politik Kohls einverstanden“ waren. Drittens war die Partei hoch verschuldet, so dass Entlassungen und Sparmaßnahmen anfielen, die seinen Rückhalt bei den Funktionären schwächten. Viertens fühlten sich die Parteigremien von Kohl vernachlässigt. Und fünftens spitzte Kohl den latenten Machtkampf mit seinem Generalsekretär Geißler so weit zu, dass Kohl 1989 schließlich mit Volker Rühe ohne Rücksprache mit der Parteiführung einen neuen Kandidaten für das Amt präsentierte.

Im Vorfeld des Bremer Parteitages erwogen Geißler, Biedenkopf und Süßmuth deshalb, mit dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth einen Gegenkandidaten für den Parteivorsitz aufzustellen. Ihr Plan sollte als „Bremer Putschversuch“ in die Geschichte eingehen. Auf dem Parteitag entlud sich der Unmut zahlreicher Delegierter über Kohls Führungsstil. Dennoch überstand Kohl mit List und Glück auch diese Krise. Seine Kritiker waren nicht entschlossen genug, um ihn abzuwählen. Aus Angst vor einer Niederlage stellten sie keinen Gegenkandidaten auf, sondern rückten schon vor dem Parteitag schrittweise von Späth und Geißler ab. Zudem war Kohl seinen Kritikern taktisch überlegen. Bei der Vorbereitung des Parteitages zahlten sich die zahlreichen Kontakte aus, die er zur mittleren und unteren Parteiebene gehalten hatte. Nach der Bremer „Revolte“ sorgte Kohl für entsprechende Umstrukturierung der Bundesgeschäftsstelle, die seine Stellung stärkte. Kohl überwand damit jene Krise, an der Margaret Thatcher etwas später scheitern sollte, nachdem die nachlassende Fraktionsdisziplin die Unzufriedenheit mit ihrem Kurs angedeutet hatte.

Der Weg aus dieser Krise wurde zweifellos durch den Prozess der Wiedervereinigung geebnet. Schon auf dem Bremer Parteitag konnte Kohl die Zustimmung der Delegierten gewinnen, als er ihnen von der Ausreisemöglichkeit für DDR-Bürger über Ungarn berichtete. Analytisch betrachtet trug die Wiedervereinigung auf allen angedeuteten Ebenen zu einer Regeneration der Partei bei. Der angeschlagene Kanzler und Vorsitzende konnte schlagartig wieder an Ansehen und Reputation gewinnen, seit er im Dezember 1989 vor der Dresdner Frauenkirche die „Einheit der Nation“ als sein Ziel verkündete und bei der Umsetzung von Währungsunion und Einigungsvertrag das Tempo beschleunigte. Im Zuge der Wiedervereinigung erhielt die CDU zudem ein außenpolitisches Profil, das die Partei nach innen festigte. Denn erstens konnte Kohl sich jetzt medienwirksam als ein Staatsmann bewei-

sen, der sich erfolgreich auf internationalem Parkett bewegte. Zweitens förderte sein Einsatz für deutsche Interessen jene patriotische Begeisterung, die seine nüchterne Europapolitik nicht hervorrufen konnte. Und drittens konnte die Union durch ihre Wiedervereinigungspolitik erfolgreich die Linke ausgrenzen, die ihrer Meinung nach die Einheit verraten habe. In Kohls Europapolitik hatte dagegen ein viel zu großer Konsens bestanden, um durch sie eine derartige Abgrenzung zu erreichen.

Die Politik der Union zeichnete sich dabei erneut durch jene Tugenden aus, die ihren Erfolg unter Adenauer begründet hatten. Der selbstbewusste Optimismus, der sich nicht mit quälenden Diskussionen aufhielt, erinnerte ebenso daran wie das atemberaubende Entscheidungstempo und die pragmatischen Zugeständnisse. Vermutlich war es gerade Kohls eigene Erfahrung mit dem Nachkriegsaufbau, die ihm die nötige Zuversicht gab. Die Grundsatzentscheidungen bei der Wiedervereinigung standen in der weltanschaulichen und historischen Tradition der Christdemokraten. Das galt für ihr Vertrauen in die Heilungskraft des Marktes, der gleichzeitig durch Subventionen abgesichert wurde. Das galt ebenso für den Vorrang der Eigentumsrückgabe vor der Entschädigung, der die hohe ethische Bedeutung des Eigentums spiegelte. Auch die wählerbezogenen Kompromisse bei der Währungs- oder Rentenumstellung hatten durchaus ihre historischen Vorläufer. Überraschend war, dass die CDU bei der Währungsunion eine größere Preissteigerung riskierte, die trotz aller Vorhersagen schließlich aber ausblieb. Auch im Hinblick auf den Westen hielt sie an ihren Traditionen fest. Veränderungen für die alte Bundesrepublik wollte sie aus der Einheit nicht ableiten. Im Unterschied zu vielen Sozialdemokraten setzte sie deshalb von Beginn an auf den Anschluss der DDR nach Artikel 23 und die Übernahme des Grundgesetzes, nicht auf die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung nach Artikel 146.

Vor allem die Gewinne in den neuen Bundesländern sicherten 1990 die Stellung der Union in Bund und Ländern ab. Nach den etwas glanzlosen Wahlkämpfen der letzten Jahre konnte sich die CDU nun neu in Szene setzen. Im Osten jubelten die Massen Helmut Kohl zu, was dann wiederum in den Westen zurückwirkte. Seine erfolgreichen außenpolitischen Verhandlungen machten Kohl als Staatsmann unangreifbar. Im Unterschied zur neu gegründeten SPD konnte die Union zudem auf ein breites Kommunikationsnetz zurückgreifen, das aus Tagen der Ost-CDU bestand.

Organisatorisch konnte Helmut Kohl die Partei im Zuge des Zusammenschlusses mit der Ost-CDU ebenfalls so umgestalten, dass seine Stellung insgesamt gefestigt und gesichert wurde. Mit Volker Rühe und dessen Nachfolger Peter Hintze verfügte er über loyale Generalsekretäre, und auf den Parteitag erwarteten Kohl Jubelstürme. 1990 war Kohl mit einem Spitzenergebnis von 98 Prozent zum Vorsitzenden bestätigt worden. Auch die folgenden Parteitage zeichneten sich vor allem durch eine hohe Geschlossenheit aus. Wenn man im politikwissenschaftlichen Sinne den Begriff der Kanzlerpartei bemühen will, dann passt er am ehesten für die Jahre zwischen 1990 und 1994.

Auf der unteren Organisationsebene trug die Vereinigung mit der Ost-CDU dazu bei, die Zahl der Mitglieder deutlich zu erhöhen. Von der Ost-CDU und der Bauernpartei übernahmen die Christdemokraten karteibereinigt immerhin 111.248 neue Köpfe. Damit erreichte die CDU insgesamt ihren historischen Höchststand von über 750.000 Mitgliedern. Die neuen Landesverbände hatten zudem ein deutlich anderes Sozialprofil, das Schwachstellen etwas ausglich. Der Anteil der Arbeiter, der Frauen und der Jüngeren unter 40 Jahren war deutlich höher. Dafür umfasste sie weniger Selbstständige und Beamte. Selbst die Finanzen der CDU konnten im Zuge der Wiedervereinigung saniert werden. Die neuen Mitglieder, die Wahlkampfveranstaltungen durch das größere Wähleraufkommen und eine ungemein hohe Spendenbereitschaft seitens der Wirtschaft leiteten hier 1990 eine Trendwende ein.

Regierungspartei der neunziger Jahre

Durch die Ausarbeitung des 1994 verabschiedeten Grundsatzprogramms wollte Helmut Kohl dem Vorwurf begegnen, die Union vernachlässige Diskussion langfristiger politischer Inhalte. Allerdings stand die CDU schon bei dessen Verabschiedung vor dem Problem, als langjährige Regierungspartei nur schwerlich überzeugend grundsätzliche gesellschaftliche Defizite ausmachen zu können. Die Forderung nach Entbürokratisierung, Staatsentschuldung oder Arbeitsplatzsicherung verlor so an Zugkraft. Viele Programmabschnitte versprachen deshalb, sich „noch mehr“ um die jeweiligen Politikfelder zu kümmern.

Um das Selbstverständnis der Union auszuhandeln, war das Grundsatzprogramm jedoch von großer Bedeutung. Dabei fiel erstens auf, dass sich die CDU weiterhin im hohen Maße auf Gott und das Christentum berief. Ausgangspunkt blieb „das christliche

Verständnis vom Menschen". Besonders Helmut Kohl trat in der Diskussion wieder dafür ein, das Programm auch an Nichtchristen zu richten. Neu hinzu kam dementsprechend der Satz „Die CDU ist für jeden offen, der die Würde und Freiheit aller Menschen und die daraus abgeleiteten Grundüberzeugungen unserer Politik bejaht“ (Art. 1.2.). Die CDU reagierte folglich auf den Gesellschaftswandel, blieb aber programmatisch religionsgebunden. Zweitens trat die CDU als eine Umweltpartei auf, die sich für die „ökologische und soziale Marktwirtschaft“ einsetze. Bekanntlich sollte sich diese Neuformulierung des Erhard'schen Begriffes, die sich aus der Zeit und der Etablierung der Grünen erklären lässt, nicht durchsetzen. Zugleich fiel drittens auf, dass das Programm wirtschafts- und sozialpolitisch eher liberale Akzente setzte. Auch die politikwissenschaftliche Programmanalyse von Irmgard Reichart-Dreyer machte eine Achsenverschiebung von einem gemeinschaftlichen hin zu einem individualisierten Menschenbild aus, das vor allem die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ betonte.⁶ Dementsprechend fehlten die bisherigen Abschnitte zur „Chancengerechtigkeit“, und auch die Neue Soziale Frage wurde aus dem alten Grundsatzprogramm nicht mehr aufgenommen.

Entscheidend für ihre innerparteiliche und öffentliche Wahrnehmung blieb aber selbstverständlich die Regierungspolitik der CDU. In fast allen Bereichen zeigten sich dabei Ambivalenzen, die schließlich die Wahlniederlage von 1998 einleiteten. Erfolge konnte die CDU vor allem außenpolitisch verbuchen. Die CDU war die Partei, die unter Helmut Kohl maßgeblich das gemeinsame Europa vorbereitete. Das war zweifelsohne ein Verdienst, das das Selbstverständnis vieler Parteiaktivisten prägte. Für die Bevölkerung war das aber nach wie vor kein emotional bindendes Thema. Vielmehr wuchsen nun auch unter den Unionsanhängern die Bedenken, ob Kohls europäische Vision nicht zu weit gehe und für Deutschland eher Nachteile bringe.

Wirtschaftspolitisch konnte die Union weiterhin damit reüssieren, nach einem kurzzeitigen Preisanstieg wieder die Inflation eingedämmt zu haben. Allerdings war auch dies nun kein Pfund mehr, mit dem sie wie früher wuchern konnte. Denn einerseits verminderte sich die Gruppe derer, die noch von der Inflationserfahrung der beiden deutschen Nachkriegszeiten geprägt waren. Andererseits war die Preisstabilität nun keine besondere deutsche Leistung mehr. Durch die EU entsprach sie zunehmend europäischem Standard. Zudem trat die CDU nun als die Partei auf, die

gerade ihr Markenzeichen, die stabile Deutsche Mark, zugunsten des Euros abschaffen wollte. Damit demonstrierte die Union indirekt eine ihrer wichtigsten Erfolgsgrundlagen.

Die restlichen Wirtschaftsdaten glänzten am Ende ihrer Regierungszeit zunehmend weniger. Besonders die Staatsverschuldung, die Sozialabgaben und die Arbeitslosigkeit stiegen, was nicht alleine mit der Wiedervereinigung zu erklären war. Zweifelsohne hatte auch die internationale Rezession die deutsche Wirtschaftslage in Mitleidenschaft gezogen. Allerdings zeigt der statistische Vergleich zwischen den 23 OECD-Ländern, dass Deutschland international in vielen Bereichen bis 1998 auf einen mittleren bis hinteren Platz rutschte.⁷ Gleichzeitig vermittelte aber auch die Union selbst den Eindruck, dass Deutschland kein sicherer Wirtschaftsstandort mehr sei. Während sie bislang gerade durch ihren Optimismus glänzte, fiel ihr nun verbreitetes Krisenszenario über die Abwanderung deutscher Unternehmen eher auf sie selbst zurück. Ihre Standortdebatte sollte den Umbau des Sozialstaates legitimieren. Zweifelsohne waren hier grundlegende Reformen längst überfällig. Vermutlich hätten die Einschnitte jedoch mehr Zustimmung erfahren, wenn tatsächlich die erhoffte Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt sichtbar geworden wäre.

Ähnlich ambivalent wirkte auch die sozialpolitische Bilanz der Regierung. Um das Gesundheitssystem zu stabilisieren, führte die CDU 1994 die Pflegeversicherung ein. Um die Arbeitgeber von ihrem Anteil zu befreien, strich die Union ersatzweise den freien Buß- und Betteg. Gerade für eine christliche Partei war dies zweifelsohne eine schwierige Lösung. Das Verhältnis zu den Kirchen, das durch die sozialen Einschnitte ohnehin schon konfliktreich geworden war, verschlechterte sich so zusätzlich. Die Neuregelung des Abtreibungsparagraphen § 218, die im Zuge der Wiedervereinigung vollzogen wurde, kühlte das Verhältnis zu der wichtigsten Vorfeldorganisation der CDU ebenfalls ab. Mit verantwortlich für Einbußen in der Wählerschaft war sicher auch ihr „gesundheitspolitisches Sparpaket“ von 1996, obgleich gerade hier Sparmaßnahmen unbestritten nötig erschienen. Die erhöhten Zuzahlungen für Patienten und die Leistungskürzungen der Kassen bescherte gerade für die ältere Kernwählerschaft regelmäßige Mehrkosten. Auch andere Einschnitte, wie die Drosselung der Lohnersatzleistungen und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder die Lockerung des Kündigungsschutzes verstärkten die Abkehr der Wähler. Sozialpolitisch begünstigt wurden dagegen weiterhin die Familien. Selbst in der Krisenzeit blieb die Union die-

sem weltanschaulichen Leitbild treu. 1992 erhöhte die CDU die Kindererziehungszeiten im Rentenrecht, vier Jahre später den Kinderfreibetrag. Die soziale Komponente ihrer Marktwirtschaft konnten solche Einzelmaßnahmen freilich nicht unterstreichen.

Innerhalb der Parteiorganisation traten nun wieder jene Probleme zutage, die durch die Wiedervereinigung eine Jahre gelöst oder zumindest überdeckt worden waren. Die westdeutschen Landesverbände regten aus ihrer Schwächung heraus grundsätzliche Reformversuche und Satzungsänderungen an. Diese richteten sich erstens gegen die verkrustete und übermächtige Parteiführung. Amtszeitbegrenzungen, das Verbot von mehr als drei Vorstandsämtern oder die Reduzierung der parlamentarischen Staatssekretäre gehörten fast überall zum Forderungskatalog der Landesverbände. Zweitens sollte die Macht der Basis gestärkt werden. Die Urwahl von Amts- und Mandatskandidaten, Mitgliederbefragungen und Vollversammlungen auf Kreisebene gehörten hierzu. Und drittens sollte die Partei sich für Nicht-Mitglieder öffnen. Als Gäste sollten sie für eine gewisse Zeit auch ohne Beitritt das Rede- und Vorschlagsrecht erhalten.⁸

Die Krisendiagnosen und Reformvorschläge der Landespolitiker richteten sich unverkennbar auch gegen den Parteiführungsstil von Helmut Kohl. Amtszeit- und Ämterbegrenzungen sollten eine ähnliche Machtakkumulation verhindern. Die „jungen Wilden“, die dabei besonders hervortraten, wurden durch die Medienberichte zu einer Gruppe gemacht und erhielten durch die Medien eine wahrnehmbar geballte Stimme. Die Landes- und Fraktionsvorsitzenden Ole von Beust (Hamburg), Christian Wulff (Niedersachsen), Roland Koch (Hessen), Christoph Böhr (Rheinland-Pfalz), Günther Oettinger (Baden-Württemberg) und den JU-Vorsitzenden Klaus Escher zählte man dazu. In ihren Reformansätzen unterschieden sie sich aber deutlich. Während Roland Koch etwa einen „evolutionären Prozess“ der Erneuerung forderte, verlangte Christian Wulff „grundlegende Reformen“. Besonders radikale Reformvorschläge verabschiedete 1995 der Deutschlandrat der Jungen Union. Er forderte beispielsweise die Urwahl des Parteivorsitzenden, die Streichung von „Pflichtreden“ auf Parteitagen, die Umwandlung jedes zweiten Parteitages in Politikmessen (im Stil des Kirchentages), das parteiöffentliche Taggen der Orts- und Stadtvorstände und die Abschaffung des Präsidiums, das durch einen geschäftsführenden Vorstand aus dem Bundesvorsitzenden, den Stellvertretern und dem Schatzmeister zu ersetzen sei.

Zu der Kritik der „Jungen“ gesellten sich die „alten Wilden“. Geißler warnte in Publikationen und zahlreichen Medienauftritten davor, dass die CDU eine „führerkultische Partei“ werden könne. Biedenkopf verfasste wie früher kritische Papiere, die vor langweiligen, diskussionsfreien Parteitag und einer Fixierung auf den Kanzler warnten.⁹ An den Wahlergebnissen auf den Parteitagen konnte man ebenfalls ablesen, dass Kohls Stern deutlich sank. Sowohl Kohl als auch seine loyalen Parteifreunde erzielten beim Parteitag 1996 schlechtere Ergebnisse als Geißler und Biedenkopf. Damit war die CDU in den Jahren nach 1994 gewiss kein geschlossener „Kanzlerwahlverein“ mehr, in dem die Partei keine Stimme hatte. Helmut Kohl musste nun vielmehr zunehmend mit Widersachern ringen, die sich über die Landesverbände langsam eine Hausmacht aufbauten.

Dennoch würde man es sich viel zu einfach machen, wenn man Kohl und seinem Generalsekretär Hintze die Schuld an den organisatorischen Problemen zuweisen würde. Schon auf dem Hamburger Parteitag 1994 hatte sein Generalsekretär Hintze verkündet, nun ebenfalls „eine umfassende Parteireform“ zu beginnen. Dabei griff er zahlreiche Pläne aus den Landesverbänden auf, wie die Mitgliederbefragung, eine Gastmitgliedschaft ohne Beiträge und die Beschränkung auf drei Ämter. Gleiches galt für die innerparteilich umstrittene Frauenquote, zu deren Anwalt sich auch Kohl aufschwingen sollte. Bei der Umsetzung machten Kohl und Hintze jedoch ähnliche Erfahrungen mit den Delegierten wie viele reformfreundige Landespolitiker: Die vorgelegte Mitgliederbefragung über Sachfragen fiel mit auf dem Parteitag mit 417 zu 331 durch, die Quote scheiterte knapp und konnte erst unter Mühen beim nächsten Parteitag durchgebracht werden. Die mittlere Parteielite blieb somit weniger reformwillig als die Führungsspitze.

Das Grunddilemma für die Wahl 1998 blieb jedoch, dass Kohl trotz seiner vorherigen Ankündigung nicht zurücktreten wollte. Nachdem er 1994 von seiner letzten Regierungsperiode gesprochen hatte, erwarteten alle seinen Rücktritt. Mit Wolfgang Schäuble stand ein beliebter Nachfolger in den Startlöchern, der seine Bereitschaft unzweideutig öffentlich bekundete. Zudem hatte die Union mit den jungen Landespolitikern eine wesentlich bessere Ausgangsbasis für einen Generationswechsel als die SPD, der gerade diese mittlere Generation Mitte der neunziger Jahre fehlte. Trotzdem verkündete Kohl ohne Rücksprache mit der Partei über das Fernsehen seine erneute Kandidatur. Präsidium und

Vorstand segneten dies am 21. April 1997 ab, wobei nur Biedenkopf Bedenken anmeldete. Nicht auf dem Parteitag, sondern in einem Fernsehinterview ernannte er schließlich Wolfgang Schäuble zu einem langfristig geeigneten Nachfolger. Auch dies verärgerte viele Delegierte, da es bei allen Sympathien für Schäuble den Eindruck verstärkte, Kohl betrachte seine Ämter als einen persönlichen Erbhof, bei dem er alleine über Rücktritt und Thronfolger bestimme.

Es ist müßig, kontrafaktisch zu überlegen, ob die Union mit Wolfgang Schäuble an der Spitze 1998 die Wahl hätte gewinnen können. Die CDU litt bei dieser Wahl vor allem daran, dass sie das Vertrauen der sozial schlechter gestellten Wählerschichten verloren hatte. So sollten sich nur noch 28 Prozent der Arbeiter und 30 Prozent der Angestellten für die Union entscheiden, was neben der Wahl 1972 ein historischer Tiefstand war. Diese Entwicklung korrespondierte mit dem zunehmenden Bedeutungsverlust der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) und den konfrontativen Auseinandersetzungen mit den Gewerkschaften im Vorfeld der Wahl. Nicht weniger bedeutend war, dass sich viele ostdeutschen Wähler von der CDU abwandten, denen die CDU 1990 und 1994 noch weitgehend ihre Erfolge verdankt hatte. Zumindest langfristig bedeutsam war schließlich die zunehmende Erosion der Wählerinnen. Nachdem der Frauenanteil bei den CDU-Wählern seit der Gründung überwogen hatte (außer 1980), zogen sie sich nun trotz der Quote von der CDU zurück, was man sicher auf das sozial- und familienpolitische Image der Union zurückführen muss. Bei allen Erklärungen für die Niederlage von 1998 ist aber sicherlich die banalste Deutung sicher mit die richtigste: Nach 16 Jahren war es für eine Regierung kaum möglich, in einer wirtschaftlichen Krisenzeit Aufbruchssignale und neuen Schwung zu verkörpern.

Neujustierung in der Opposition nach 1998

Nach dem Regierungsverlust 1998 herrschte in der CDU trotz aller Niedergeschlagenheit eine gewisse Aufbruchsstimmung vor. Weit verbreitet war das Gefühl, dass nun nach dem definitiven Ende der Ära Kohl die Partei grundlegend reformiert und damit schnell wieder mehrheitsfähig gemacht werden könnte. So begann abermals eine Phase, in der programmatische Diskussionen ein größeres Gewicht einnahmen. Unmittelbar nach dem Machtwechsel mahnten vor allem die Nachwuchspolitiker, man müsse die vernachlässigte Programmarbeit verstärken. Die reformbe-

wussten „Erfurter Leitsätze“ vom April 1999 unterstrichen, wie sehr die CDU nach dem Ende der Ära Kohl neue Akzente setzen wollte. Auf den ersten CDU-Parteitag der Oppositionszeit blieb die grundlegende Debatte jedoch weitgehend aus. Die Programmdiskussion verlagerte die CDU dagegen in vier Kommissionen, die langfristige Entwürfe entwickeln sollten. Auf diese Weise bewahrte die Union ihre Geschlossenheit, die sie durch eine aufreibende Parteitagsdebatte vermutlich gefährdet hätte.

Vieles erinnerte dabei an die Jahre nach dem ersten Machtverlust 1969. Wie damals beflügelte der Regierungsverlust zunächst den Hader mit der CSU, die in vielen Fragen auf einen fundamentalen Kurs drang. Unverkennbar fehlte nun das gemeinsame Kabinett als vorzeitiges Klärungs- und Disziplinierungsgremium. Die einzelnen Parteiflügel der CDU setzten über die Medien zahlreiche neue Akzente. Eine gemeinsame strategische Linie blieb jedoch zunächst aus. Abermals erlahmte die erste Reformeuphorie im Jahr nach dem Machtwechsel, weil Landtagswahlsiege und sozialdemokratische Regierungsprobleme auch 1999 eine trügerische Sicherheit vorgaukelten, die eine kritische Überprüfung der eigenen Standpunkte unnötig erscheinen ließ. Etwas retardierend wirkte zudem beide Male, dass mit Rainer Barzel 1969 und Wolfgang Schäuble 1989 Ziehsöhne der bisherigen Regierung den Vorsitz von Fraktion *und* Partei übernahmen. Einerseits verlagerte sich so die inhaltliche Arbeit hin zum Tagesgeschäft der Abgeordneten. Andererseits garantierte die personelle Kontinuität erneut ein gewisses Anknüpfen an die alte Regierungspolitik. Die eigenständige Programmarbeit der Partei kam dagegen wie in den siebziger Jahren erst in Bewegung, als nach einer Führungskrise Fraktions- und Parteivorsitz wieder getrennt wurden. Die Krise um die Spendenaffäre lähmte und überlagerte die gerade aufkeimende Programmarbeit jedoch ebenso wie einst die Krise um die Ostverträge und Barzels Scheitern. Beide Male waren erneute Wahlrückschläge und ein weiterer Führungswechsel nötig, um neue programmatische Akzente zu beflügeln.

Wie in den siebziger Jahren hielt die Union nach 1998 an ihren programmatischen Grundlagen fest, gab ihnen aber zugleich vorsichtig neue Akzente. Das galt zunächst für ihr Verhältnis zum „C“. Auch nach dem zweiten Machtverlust gab es niemanden, der ernsthaft die christliche Wertebasis anzweifelte. Dennoch verlor der Verweis auf das Christliche unter Angela Merkel etwas an Bedeutung – sowohl in den programmatischen Schriften als auch in der öffentlichen Symbolik. Im Sinne ihrer christlich geprägten

Tradition setzte die CDU programmatisch und bei ihren Wahlversprechen 2002 im hohen Maße auf die finanzielle Unterstützung der Familie. Allerdings zeigte sie auch hier Reformansätze. Sie weitete den Familienbegriff programmatisch aus und bezog ihn auf das Vorhandensein von Kindern. Damit galten nun auch nicht-eheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern oder Alleinerziehende explizit als Familien, was innerparteilich ebenfalls nicht ganz unumstritten war. Schwieriger fiel es dagegen der Union, die von einigen Landespolitikern geforderte Ganztagsbetreuung zu fördern, die offensichtlich in Nachbarländern für höhere Geburtenraten sorgt. Gerade bei dem Versuch, die familienpolitischen Ansätze zu liberalisieren, zeigten sich dabei auffällige Parallelen zur programmatischen Reform der britischen Konservativen, die auf ihrem Parteitag in Bournemouth 2002 ebenfalls stärker allein erziehende Mütter ansprachen, um ihr Image zu korrigieren.

In der Wirtschafts- und Sozialpolitik der CDU blieb die soziale Marktwirtschaft weiterhin das Credo, das alle programmatischen Äußerungen grundlegend prägte. Insgesamt verstärkte die CDU jedoch in diesem Bereich, wie alle Parteien, ihr wirtschaftsliberales Profil, um die Probleme des Sozialstaates zu bewältigen. Die programmatischen Entwürfe der CDU setzten durchweg auf mehr Eigenverantwortung. Zudem forderten sie den Ausbau eines Niedriglohnssektors, der ohne Sozialabgaben und mit staatlicher Unterstützung schlecht qualifizierte Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger zur Arbeit drängt. Weniger erfolgreich blieben die neuen Begriffsbildungen, die 2001 unter Merkels Vorsitz probiert wurden.

Bemerkenswerter Weise gelang es der CDU 1999 sogar, den kontinuierlichen Rückgang der Parteimitglieder zu bremsen und erstmalig seit 1983 wieder Zugewinne zu erreichen. Im Zuge der Spendenaffäre 1999/2000 setzten sich die Verluste jedoch erneut fort. Eine starke Mitgliederschaft mag für die innerparteiliche Demokratie und die Selbstdarstellung der Partei von großer Bedeutung sein. Für den Wahlerfolg sind sie es nicht zwangsläufig, was nicht zuletzt die Ergebnisse der englischen Konservativen unter Thatcher zeigen, die schon vorher massenhaft ihre einstmalige große Mitgliederbasis eingebüßt hatten.

Recht bravourös und wesentlich besser als die Tories nach Thatcher meisterte die CDU den personellen Übergang von der Ära Kohl zur Ära Merkel. Durch Kohls raschen Rückzug und den gleichzeitigen Führungswechsel konnte sich die Partei 1999 schnell kon-

solidieren und bei Wahlen gut behaupten. Die Spendenaffäre des Jahres 2000, die damals vielen als langfristiger Einbruch der Union erschien, hat aus heutiger Sicht geradezu Episodencharakter. Dennoch lässt sich ihre Bedeutung für die Geschichte der Partei sicher nicht überschätzen. Sie führte vor allem dazu, dass sich die Parteiführung personell erneuerte und nach einer gewissen Einübungsphase wieder zukunftssträftig aufstellen konnte. Zugleich bescherte sie nicht nur bei einzelnen Wahlen Einschnitte, sondern auch in der Organisationsstruktur. Insbesondere die Ausstattung der Bundesgeschäftsstelle litt unter den finanziellen Engpässen, die die Affäre verursachte.

Es wäre sicherlich zu einfach, wenn man das Wahlergebnis bei der Bundestagswahl 2002 allein mit überraschenden Zufällen wie der Flut und dem Irakkrieg erklärt. Überraschende Ereignisse, zu denen man sich positionieren muss, sind vielmehr in der Politik als der Regelfall anzusehen, und das Führungsgeschick der Kandidaten besteht darin, diese gut zu bewältigen. Dies gelang dem CDU/CSU-Kandidaten im Sommer 2002 nur begrenzt. Das Wahlergebnis dokumentierte zumindest, dass einzelne Wählergruppen Edmund Stoiber nicht im vollen Maße als den Kandidaten ansahen, von dem sie sich optimal vertreten fühlten. Besondere Defizite hatte die CDU zumindest bei den Ostdeutschen (die generell besonders personenbezogen wählen), den Norddeutschen, den städtischen Wählern und den (jüngeren) Frauen. In gewisser Weise ähnelten die Schwachstellen damit den britischen Konservativen, die selbst in regionaler Hinsicht seit den neunziger Jahren unter einem Nord-Süd-Gefälle litten. Ob mit Angela Merkel, die genau diese Gruppen gut hätte ansprechen können, insgesamt ein deutlich besseres Ergebnis hätte erzielt werden können, bleibt jedoch ebenso offen. Denn vermutlich hätte sie 2002 nicht die einwohnerstarken Stammwählergebiete in Süddeutschland ähnlich stark mobilisieren können wie es Edmund Stoiber gelang. Bei den Landtagswahlen seit 2002 fiel dementsprechend vor allem eines auf: Die CDU konnte bei allen Wählergruppen im gleichen Maße zulegen und damit die Defizite der Jahre zuvor ausgleichen. Sowohl bei den Nord- und Ostdeutschen als auch bei den Frauen legte sie entsprechend zu. Gewisse Schwierigkeiten hat sie zwar bei den Wählern der zwischen 45- und 59jährigen. Für ihre zukünftigen Chancen ist aber vor allem von Bedeutung, dass die junge Generation, wie die Befragung der Shell-Studie unterstreichen, von ihren Wertsystemen her eher zu den bürgerlichen Parteien neigen.

Die CDU wandelte sich in den Jahren 1982 bis 2002 vielfach. Von ihrem politischen Profil her ist sie liberaler geworden. Allerdings muss man berücksichtigen, dass dieser Trend für alle Parteien gilt und insofern die Positionierung der Union weniger an dem Status quo von vor zwanzig Jahren zu messen ist als im Vergleich zum derzeitigen Profil ihrer Konkurrenz. Und hier unterscheiden sich die deutschen Parteien, trotz allen Lamentierens über die Annäherung der Programme, in ihrer politischen Praxis weiterhin deutlich. Nur im innerdeutschen *und* internationalen Vergleich lassen sich zudem die Wahleinbußen 1998/2002 angemessen beurteilen. Gerade hier zeigt der deutsch-britische Vergleich eher eine Kontinuität. Die relative dauerhafte Stärke liegt gerade mit Blick zu den Tories vielleicht darin begründet, dass die Christdemokraten weitestgehend von einschneidenden Kurswechseln absehen.

Anmerkungen

- 1 Für eine ausführliche Darstellung und Literaturhinweise vgl.: Frank Bösch, *Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU*, Stuttgart/München: DVA 2002. Der vorliegende Text baut hierauf auf.
- 2 Werner Zohlnhöfer/Reimut Zohlnhöfer, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl 1982–1989/90. Eine Wende im Zeichen der sozialen Marktwirtschaft?*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 8 (2001), S. 153–174.
- 3 Eine knappe Einführung hierzu bietet: Wolfgang-Ulrich Prigge, *Wirtschaft und Sozialpolitik während der Regierung Thatcher*, in: *APuZ B 28/1991*, S. 27–36.
- 4 *Zur Ausgestaltung und Entscheidungsstruktur des Kanzleramtes: Karl-Rudolf Korte, Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft. Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989*, Stuttgart 1998.
- 5 *Kritisch zur These der Präsidentialisierung unter Thatcher: Herbert Döring: Präsidentialisierung des parlamentarischen Systems? Westminster und Whitehall in der Ära Thatcher*, in: *APuZ B 28/1991*, S. 3–13.
- 6 Irmgard Reichart-Dreyer, *Macht und Demokratie in der CDU. Dargestellt am Prozess und Ergebnis der Meinungsbildung zum Grundsatzprogramm 1994*, Wiesbaden 2000, S. 210.
- 7 Vgl. die entsprechenden Daten bei: Göttrik Wewer, *Vom „Modell Deutschland“ zur Standortdebatte. Zeitpunkt und Maßstäbe einer Bilanz der Ära Kohl*, in: Göttrik Wewer (Hg.): *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik 1982–1998*, Opladen 1998, S. 7–59, bes. S. 34–42.
- 8 Vgl. zum folgenden die Landespartei-Unterlagen in: *ACDP 2/20*, sowie: Artur Kübler, *Die CDU diskutiert über Parteireform*, in: *Sonde 1/2 (1993)*, S. 70–77; Thomas Leif, *Hoffnung auf Reformen, Reformstau und Partizipationsblockaden in den Parteien*, in: *APuZ B 43/93*, S. 24–33.
- 9 Vgl. bes.: Heiner Geißler, *Gefährlicher Sieg. Die Bundestagswahl 1994 und ihre Folgen*, Köln 1995; Biedenkopf-Papier „*Anmerkungen zur politischen Lage*“ (1997).

Kapitel 17

Tim Gardam

Die Medien in Großbritannien: die geschlossene Welt des modernen Fernsehens

Eine der wichtigsten Entwicklungen der letzten 20 Jahre, die sich stark auf die Politik in Deutschland und in Großbritannien auswirkte, war der dramatische Wandel der elektronischen Medien. In meinem Beitrag zu diesem Band untersuche ich die Änderungen im britischen Fernsehen, ein Gebiet, das mir wesentlich vertrauter ist als das deutsche Fernsehen. Die Trends im britischen und amerikanischen Fernsehen beeinflussen aber seit jeher die Medien in Deutschland und in anderen europäischen Ländern; ich bin sicher, dass einige der Schlussfolgerungen, zu denen ich anhand des Beispiels Großbritannien komme, auf der anderen Seite des Ärmelkanals ebenso gültig sind.

Noch 1993 hatte das britische Fernsehen eigentlich nur vier Sender. BBC1, BBC2, ITV und Channel 4 erreichten 94 Prozent der Zuschauer. Allein der Anteil von BBC1 und ITV lag zusammen bei 75 Prozent. Channel 4 war der „Alternativsender“ für Minderheiten. Zehn Jahre später stand diese Welt auf dem Kopf. Der Anteil der gleichen vier Sender war auf 75 Prozent der Zuschauer gesunken, der von BBC1 und ITV zusammen auf unter die Hälfte. 50 Prozent der Haushalte hatten digitales Fernsehen, das ihnen zwischen 30 und 300 Sender ins Haus lieferte. Man sah nun im Internet fern, und die traditionellen Fernsehprogramme, die für jeden etwas boten, sahen sich dem Wettbewerb durch eine Auswahl an automatisch aufgenommenen Programmen ausgesetzt, die sich an den Geschmack spezieller Zielgruppen richteten und gesehen werden konnten, wann immer dem Zuschauer der Sinn danach stand. Je jünger die Zuschauer waren, desto weniger wahrscheinlich war es, dass sie die vier Sender, die zehn Jahre vorher noch Standard gewesen waren, überhaupt noch einschalteten. Wenn ein Zuschauer heute die Programme des Jahres 2005 sieht, wird er zwar viele Namen und Titel aus der Zeit vor zehn Jahren erkennen, aber das Wesen des Fernsehens hat sich grundlegend gewandelt.

Apologia pro vita mea

Dieses Kapitel behandelt die Entwicklung der Sachprogramme während dieses Zeitraums. Dies kann keine unvoreingenommene

Analyse der Trends im britischen Fernsehen während der letzten zehn Jahre sein, da ich zu unmittelbar an den Geschehnissen während dieser Zeit beteiligt war, um guten Gewissens eine solche geben zu können. Ich berichte eher als jemand, der – inzwischen aus der Distanz – die ganze Richtung zu verstehen versucht, in die weite Bereiche des Fernsehens trieben, während er selbst an einigen der wegweisenden Entscheidungen beteiligt war. Während dieses Zeitraums war ich zu unterschiedlichen Zeiten für einen Großteil der journalistischen Berichterstattung im BBC-Radio und -Fernsehen verantwortlich, und ich war einer der Mitbegründer des letzten terrestrischen Fernsehsenders in Großbritannien, Channel 5. Fünf Jahre war ich für den redaktionellen Inhalt von Channel 4 verantwortlich. Als ich diese Welt im Dezember 2003 verließ, war von dem Ethos und der Kultur des britischen Fernsehens, die mich 25 Jahre zuvor zu einer Laufbahn in diesem Medium bewogen hatten, nicht mehr viel übrig.

Als junger Journalist ging ich Ende der 1970er Jahre zum Fernsehen, nicht unbedingt weil mich das Medium als solches interessierte, sondern weil ich auf die Geschichten neugierig war, denen man auf diesem Wege begegnen konnte. In den letzten zehn Jahren hat das Fernsehen nicht nur sein Wesen verändert, sondern seinen Auftrag. Es ist nicht mehr ein Fenster, durch das man die Welt betrachtet, es ist seine eigene Welt geworden, und es lädt uns ein, diese zu betreten.

Dies bedeutet nicht von vornherein, dass das Fernsehen heute schlechter ist. Die Kulturpessimisten, die uns glauben machen wollen, dass jede Generation die Aspirationen der vorangegangenen Generation verflacht, brauchen sich lediglich das Fernsehprogramm aus der Zeit vor zwanzig Jahren anzusehen; sie werden dort eine Reihe von ungeheuer banalen Sendungen finden. Zudem zeigte man viel mehr amerikanische Kommerzware, während es heute viel mehr britische Fernsehprogramme als vor einer Generation gibt. Wir erleben auch eine Blüte der Sachprogramme, vor allem in den Bereichen Geschichte und Wissenschaft, die mit Hilfe der digitalen Graphik ihre Themen in früher unvorstellbaren Einzelheiten und Dimensionen darstellen können.

Im ersten Halbjahr 2004 ergaben jedoch zwei umfangreiche Zuschauerbefragungen übereinstimmend, dass zum Ersten die Zuschauer einen Wandel erkannten und dass zum Zweiten ihr Vertrauen in die kreativen Kräfte des Fernsehens gelitten hatte. Ebenso übereinstimmend gaben sie an, dass das Niveau durch die zahlreichen Nachahmerprogramme Schaden nehme, dass das

Fernsehen wenig Abwechslung biete und die Intelligenz des Zuschauers unterschätze.

Einige sehr gute Sendungen fallen nach wie vor positiv auf in der Fernsehlandschaft, aber im alltäglichen Programmplan ist das Fernsehen ganz überwiegend zu einer manikürten Sicht der Welt geworden. Das früher bewusst gepflegte schöpferische Spannungsfeld zwischen den Werten der Information und der Unterhaltung ist inzwischen vollkommen der Unterordnung der Information unter das Ziel der Unterhaltung gewichen.

Der moderne Fernsehproduzent, der sich darum bemüht, aus der Zwickmühle des Ernsten/Altmodischen gegen das Moderne/Stillose auszurechnen, legt immer größeren Wert darauf, die Unterhaltung anregend zu gestalten und das Anregende unterhaltend. Im Idealfall kommen dabei immer noch ausgezeichnete Sendungen heraus. Das hoch entwickelte erzählerische Experiment der formatierten Dokumentarsendung ist ebenso hoch zu schätzen wie das eines Films oder eines Romans. Die Direktheit und Offenheit von Reality-TV kann eine moralische Wahrheit über das Handeln des Einzelnen ebenso eindringlich wie ein Drama zeigen. Allerdings bestimmt in diesen Programmen ausnahmslos die Form den Inhalt. Das Paradox des modernen Fernsehens ist es, dass Einfallsreichtum und intellektuelle Disziplin die Kunst des Geschichtenerzählens zwar verändert haben, dies aber mit einer drastischen Verengung der Bandbreite der behandelten Themen einhergegangen ist.

Folgendes macht man dem modernen Fernsehen zum Vorwurf: Parallel zur explosionsartigen Zunahme der Sender wurde das Fernsehen unaufhaltsam zu einer immer begrenzteren Erfahrung, die inzwischen fast an eine Kultur der Ich-Besessenheit grenzt. Die Fernsehintendanten sehen ihren Auftrag nicht mehr darin, einen Ausblick auf die Reichhaltigkeit und Vielfalt der Menschheit anzubieten. Stattdessen tendieren sie immer stärker dazu, aus dem echten Leben nur diejenigen Dinge herauszusaugen, die sich in „Formate“ pressen lassen, eine spielerische Ansammlung von Süßwaren, die sich wie Zuckerwatte mit dem alleinigen Ziel formen lassen, den unersättlichen Appetit der werbenden Unternehmen auf ein junges Publikum zu befriedigen. Der Programmplatzierung innerhalb des Sendeplans fällt folglich zunehmend mehr Gewicht zu als dem Wert eines bestimmten einzelnen Programms. Anspruchsvolle Sendungen laufen dementsprechend zu Tages- oder Nachtzeiten, die denen, die sie sehen möchten, besondere Bürden auferlegen.

Die Höhe des Solipsismus wird erreicht, wenn die heutigen Intendanten der Sendeanstalten das, was gutes Fernsehen ausmacht, auf das reduzieren, was im Fernsehen gut machbar ist. Wie kam es dazu? Wie sehr ist dieser Wandel des redaktionellen Auftrags in der digitalen Revolution begründet? Die Gründe sind wirtschaftlicher und kultureller Art. Ich bin jedoch der Auffassung, dass die wirtschaftlichen Kräfte die Antriebskraft hinter der kulturellen Verlagerung bilden.

Die sich wandelnde Ökonomie des Fernsehens

Als ich 1998 Programmdirektor bei Channel 4 wurde, waren die Konturen eines Systems, das eine Generation gehalten hatte, noch deutlich sichtbar. Die wirtschaftliche Seite des britischen Fernsehens wurde im Sinne der Gesellschaftspolitik effektiv kontrolliert. Vierzig Jahre lang strebte der Staat nicht danach, den Markt zu regulieren, sondern ein durch Konzessionen geregeltes Oligopol zu leiten. Die BBC unterstand einem der angesehensten Instrumente der Legislative, der „Royal Charter“. Beim kommerziellen Fernsehen vertrat die „Independent Television Commission“ (ITC) den Willen der Legislative. Die ITC als Regulierungsbehörde zu bezeichnen, war falsch – der zu regulierende Markt war schließlich sehr begrenzt; sie überwachte eher Programminhalte durch eine Reihe von Tauschgeschäften; sie vergab Lizenzen im Gegenzug gegen Programmquoten, die nach Genres geordnet waren – Nachrichten, Kunst, Religion, Regionalprogramme, die klare Abgrenzung zwischen Dramen und Dokumentarsendungen. Es war ein System der Quersubventionen; die äußerst gewinnträchtigen populären Programme holten ausreichend Geld herein, um Dividenden für die Aktionäre zu verdienen und gleichzeitig Programme zu finanzieren, die nicht kostendeckend waren. Entscheidungen über die Programmqualität bildeten die Grundlage für die Programmquoten. Das Fernsehen galt ausdrücklich als Instrument mit kulturellem und gesellschaftlichem Auftrag.

Auch die Finanzierungsmodelle wurden sorgfältig überwacht. BBC1 und BBC2, die sich beide über die Lizenzgebühr finanzierten, standen die durch Werbeeinnahmen finanzierten Sender ITV und Channel 4 gegenüber; Channel 4 war ebenfalls in Staatsbesitz und somit unabhängig von den Zwängen des Shareholder-Value. Wenn auch durch Unternehmenszusammenschlüsse die Zahl auf vier Hauptspieler gesunken war, war ITV doch nach wie vor eine Föderation regionaler Unternehmen. Channel 5 betrat 1997 die Bühne. Durch seine ursprüngliche Mischung aus Billig-

programmen und amerikanischen Filmen, dosiert mit einer Prise Sex, bewegte sich der Sender in einem Niemandsland zwischen dem terrestrischen öffentlichen Fernsehen und den kommenden Kabel- und Satellitenprogrammen, aber den Lizenzvorschriften musste auch dieser Sender nachkommen. Seine Nachrichtensendungen wurden für ihre Lockerheit und Frische gelobt. Die unregulierten Kabel- und Satellitenkanäle beherrschte damals Sky mit seiner Diät aus Sport, Filmen und amerikanischen Unterhaltungssendungen. Das Finanzierungsmodell des Abonentensenders wirkte sich jedoch kaum auf die Wirtschaftslage der terrestrischen, frei ausstrahlenden öffentlichen Sender aus.

Das öffentliche Fernsehen beruhte also durchaus nicht auf rein kulturellen Annahmen, sondern auf einem System mit einer ganz klaren wirtschaftlichen Prämisse, nämlich der, dass unterschiedliche Unternehmensmodelle zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Das Zusammenspiel der nicht gewinnorientierten Fernsehanstalten (BBC, Channel 4) und der gewinnorientierten Sender (ITV, Channel 5) sollte die kommerziellen Sender animieren, ebenso nach Qualität zu streben wie nach Profiten. Im Gegenzug für die Erteilung einer Ausstrahlungslizenz sollte es den Kommerzsendern ermöglicht werden, sowohl ihre Aktionäre zufrieden zu stellen wie auch eine Programmischung anzubieten, die zwar gewinnorientiert war, aber eine Quersubvention zwischen Sendungen vorsah, deren kommerzieller Erfolg ganz unterschiedlich war. Gleichzeitig hielt die kommerzielle Konkurrenz die BBC, obwohl sie durch eine allgemeine Lizenzgebühr gut abgesichert war, in Atem.

Dies ging alles so lange gut, wie die Technik der Zahl der verfügbaren Sender Grenzen setzte und die Regierung darüber entscheiden konnte, wem diese gehören sollten. Mit der Ankunft des digitalen Fernsehens im Jahre 2001 änderten sich diese Voraussetzungen alle schlagartig. Seit der Jahrtausendwende war eine allgemeine Umstellung auf digitales Fernsehen bis 2010 erklärtes Ziel der Regierung. Die wirtschaftlichen Vorteile lagen auf der Hand; die kulturellen Auswirkungen dieser Änderung hingegen waren nicht abzuschätzen.

Das digitale Jahr Null

Der Staat würdigte die Auswirkungen der digitalen Medienkonvergenz durch einen radikalen Wandel bei der Fernsehregulierung. 2004 richtete er eine Nachfolgeorganisation für das ITC ein, die Medienbehörde „Office of Communications“ (Ofcom), die sich

offen als Wirtschaftsregulierer gebärdete. Diese neue Kontrollinstanz wurde ausdrücklich mit dem Auftrag ausgestattet, die Trennungslinien zwischen den unterschiedlichen Kommunikationsmedien zu überbrücken. Ofcom führt die Arbeit von vier Vorgängerorganisationen weiter. Sein Leiter, Stephen Carter, muss Entscheidungen über Fernsehen, Radio, Telefonsysteme und Online-Programme fällen, während diese Medien ihrerseits immer stärker miteinander verschmelzen. In seiner ersten öffentlichen Erklärung machte er sich über die Einstellung der Senderchefs lustig, die im Fernsehen etwas „Besonderes“ sähen; vielleicht sei es das ja in gewissem Sinne immer noch, aber weitaus weniger, als diese annähmen. Er meinte, das Fernsehen habe immer den Inhalt und die Kulturthemen für das Wesentliche gehalten und den Prozess der Ausstrahlung für eine leicht anrühige, von Technikern zu erledigende Sache. Die Lektion der digitalen Technik sei aber eben, dass die Verteilungssysteme in Zukunft die Inhaltsentscheidungen und deren wirtschaftlichen Rahmen diktieren würden. Seine Aussage war eindeutig: Mit einem Schlag ließ die digitale Technik die Grenzen für die Entstehung neuer Fernsehsender verschwinden und änderte so die Grundlagen des Fernsehens für immer.

Er hatte durchaus Recht, nur ignorierte er die Konsequenzen aus seiner Analyse. Die oben erwähnten Eigenschaften des modernen Fernsehens entstanden nicht, weil Fernsehmanager zynischer sind, als sie es früher waren (obwohl das auf einige von ihnen sicherlich zutrifft). Die neue Schwerpunktsetzung in den Fernsehprogrammen ist eine rationale Reaktion auf die sich wandelnde Wirtschaftslage eines Marktes, der selbst vom Verhalten der Zuschauer abhängt, die vor Wahlmöglichkeiten stehen, die es vor nur fünf Jahren noch nicht gab.

Da die digitale Technik das Angebotsspektrum so radikal erweiterte, war der nächste logische Schritt, dass der Wettbewerb, bei dem früher um Ausstrahlungsrechte gefochten wurde und der Staat die redaktionellen Regeln vorgab, sich nun, da dies nicht mehr erforderlich ist, zu einem Wettbewerb um die höchste Aufmerksamkeit gewandelt hat. In einer Welt mit Hunderten von Sendern, zu denen irgendwann alle Zugang haben werden, schmilzt der Vorteil des terrestrischen Fernsehens rasch dahin. Das Tauschgeschäft zwischen der Verpflichtung zur Programmvielfalt mit möglichst vielseitigen Sendungen unabhängig von deren Rentabilität einerseits und dem Druck der Aktionäre zur Gewinnmaximierung andererseits musste sich also zwangsläufig

verändern. Für die kommerziellen Anbieter ITV, Channel 5 und selbst den im Staatsbesitz befindlichen Channel 4 wurde die Verpflichtung zum öffentlichen Programm schlicht zur Bedrohung für die Werbeeinnahmen, statt wie ursprünglich geplant ein Wettbewerbsanreiz zu sein.

Der unausgegrenzte Versuch von ITV, mit Ondigital eine eigene digitale Plattform zu schaffen, scheiterte 2001 und kostete den Sender an die 1,5 Milliarden Euro. Dies verstärkte natürlich den Druck auf die kommerziellen öffentlichen Sender. Andererseits lieferte der Konkurs von Ondigital der BBC die Gelegenheit, über die frei gewordenen Frequenzen Freeview einzuführen, eine Empfangsbox, die für Anschaffungskosten von etwa 150 Euro (später etwa die Hälfte) den freien digitalen Fernsehempfang einer begrenzten Anzahl von digitalen Sendern ermöglichte. Zum ersten Mal rückte das Ziel des Staates, der Wechsel zum digitalen Empfang, in greifbare Nähe.

Die Rolle der BBC

Keine dieser Änderungen hatte kommerzielle Folgen für den wichtigsten Anbieter auf dem Markt. Die BBC lebte weiter von ihrer staatlich garantierten Gebührenlizenz, die im Jahr 2000 großzügiger als je zuvor ausfiel, auch weil es galt, die Einführung des digitalen Fernsehens zu fördern. Die BBC rückte bei ihrem Digitalangebot sieben Kernsender in den Mittelpunkt; zu BBC 1 und 2 und dem 24-Stunden-Nachrichtensender kamen zwei Kindersender hinzu sowie BBC3, ein Sender, der die unter 35-Jährigen ansprechen sollte, und schließlich BBC4, ein Hort für Kunst und Kultur.

Obwohl das Einkommen der BBC nicht in gleichem Maße durch die Aufsplitterung der Zuschauer in kleine Gruppen bedroht war wie das der kommerziellen öffentlichen Pendant, verhielt sie sich sehr ähnlich. Die durch universale Gebühren finanzierte BBC sorgte sich zunehmend darum, wie sie sich bei sinkenden Zuschauerzahlen die Zustimmung der Öffentlichkeit würde sichern können. Wie sollte sie mit Überzeugung ein Programm des „Für-jeden-Etwas“ anbieten in einer Welt, in der den Menschen eine ganz neue Freiheit der Wahl offen stand? Die neue Senderkombination sollte die Brandbreite des Programms absichern, obwohl Sendungen mit geringer Einschaltquote, aber auch die intellektuell anspruchsvollen Programme von BBC1 und BBC2 auf BBC4 verbannt wurden.

Unter ihrem neuen, offen wettbewerbsfreudigen und kommerziell denkenden Generaldirektor Greg Dyke gelang es der BBC, mit ihrer neuen Strategie Fuß zu fassen. Zur gleichen Zeit erlebte der kommerzielle Markt die schlimmste Flaute in der Werbung seit zehn Jahren. BBC1 zog zwei Jahre in Folge an dem durch den Misserfolg von Ondigital geschwächten ITV vorbei, ein Sieg, der der BBC den Vorwurf einbrachte, aus einem Wettbewerbsinstinkt heraus zu handeln, der sich in nichts von der kommerziellen Konkurrenz unterscheidet. Der neue Sender BBC3 hatte genau das von den Kommerzsendern bevorzugte Publikum im Visier, nämlich junge Erwachsene; ein seltsames Beispiel dafür, den öffentlichen Sendeauftrag nach rein demographischen Begriffen zu planen, was doch eigentlich die Währung der werbenden Unternehmen ist. BBC2 machte sich die Grammatik und den Sprachgebrauch der Frauenzeitschriften zu eigen und malte damit in weichen Pastelltönen ein Programm, das ursprünglich einmal dazu gedacht war, Phantasie und Intellekt anzuregen.

Der Augenblick der Hybris war gekommen, als BBC1 ein Programm ausstrahlte, das die internationale ITV-Marke „Pop Idol“ nachahmte, indem BBC1 mit „Fame Academy“ das Talent-Show-Format von den Big-Brother-Machern übernahm. Es gab durchaus gültige Begründungen der BBC für diese Sendung. Sie bot Unbekannten eine Chance, ihr Talent zur Schau zu stellen. Sie förderte die britische Musik. Die Tatsache jedoch, dass es sich bei der Sendung schlicht um eine Nachahmung handelte, wurde völlig beiseite geschoben; dies markierte einen Wendepunkt in der redaktionellen Politik der BBC. Als die BBC 2004 dazu ansetzte, ihre Royal Charter neu zu verhandeln, galt ihr vermeintlicher kommerzieller Erfolg als ihre größte Schwäche. Sie hatte die kommerziellen Anbieter mit deren eigenen Mitteln geschlagen; damit hatte aber die alte Gleichung, nach der das Streben nach Einschaltquoten um das Streben nach Qualität zu ergänzen ist, ihre Gültigkeit verloren.

Die Daumenschraube der Einschaltquoten

Das Verhalten der BBC wie auch der kommerziellen öffentlichen Sender war eine rationale Reaktion auf ihr Wettbewerbsdilemma. Es war inzwischen unmöglich geworden, die Bedingungen für den Erfolg auf dem Fernsehmarkt zu definieren. Die durch das digitale Fernsehen entstandene Fragmentierung des Publikums bedeutete, dass niemand mehr gewinnen konnte. Die etablierten Sender kämpften gemeinsam darum, wenigstens ihren Zuschau-

eranteil zu behalten. Die neuen Digitalsender gewannen zwar insgesamt Anteile hinzu, aber keiner von ihnen hatte auf Kosten eines anderen Erfolg. Der Anbieter, der in dieser Zeit am meisten verlor, war der erste und größte Satellitensender, Sky One, dem 2003 die Zuschauer in Scharen davonliefen.

Die etablierten öffentlichen Sender verteidigten ihre Position, indem sie ganz auf Altbewährtes setzten; so erhöhten sie zum Beispiel die Folgenzahl von Serien, die garantierte Publikumsmagneten waren. BBC1 und ITV vervielfachten die Zahl der wöchentlichen Folgen ihrer wichtigsten „Soaps“. BBC2 und Channel 4 steigerten drastisch die Anzahl ihrer Lifestylesendungen, die das Leben als sanftes Märchen darstellten – vor allem die Vorher-Nachher-Shows über Menschen und Wohnungen. Channel 5, nun unter dem neuen Namen „Five“, um Verwechslungen mit Channel 4 zu vermeiden, plagiierte diese schamlos.

Die auf Werbung angewiesenen kommerziellen öffentlichen Sender steckten gleich doppelt in der Klemme. Die Abonnentensender nahmen ihnen die Zuschauer weg, aber deren Einkommen, die Werbung, basierte auf einem anderen Prinzip. Das durch Werbung finanzierte Fernsehen funktioniert nicht, indem es den Zuschauern Programme verkauft (eine Beziehung wie die Transaktion zwischen Buchladen und Leser gibt es nicht), sondern indem es den werbenden Unternehmen Zuschauer verkauft. In einer Welt, in der die Zuschauer nach Herzenslust zwischen Hunderten von Sendern hin- und herspringen, ist es daher logisch, sich ähnelnde Erlebnisse für den Zuschauer immer neu zu erfinden, die ihn immer wieder an das werbende Unternehmen binden. In einem solchen System siegt die Wiederholung über das Risiko, das Vertraute über die Differenzierung.

Jeder Fernsehintendant würde den Vorwurf, absichtsvoll so vorzugehen, entrüstet zurückweisen und noch nicht einmal lügen müssen. In der Welt des zunehmenden Konkurrenzdrucks gewinnt ja jede Entscheidung, die der kommerziellen Logik zuwiderläuft, als Akt des kulturellen und kreativen Wagemuts an Gewicht. Jeder Sender kann solche Augenblicke großen kreativen Risikos und inspirierten Mutes vorweisen, selbst und gerade unter dem Druck der Abend für Abend errechneten Zuschauerzahlen (seit 1994 werden die Quoten nicht mehr alle vierzehn Tage, sondern täglich veröffentlicht). Die Tatsache, dass diese Programme eine bloße Gegenströmung gegen eine kulturelle Flutwelle in Richtung Konformität sind, bewies jedoch bereits die erste Maßnahme der neuen Regulierungsbehörde Ofcom.

Die Quantifizierung der Qualität

Die Veröffentlichung des ersten Ofcom-Überblicks über das öffentliche Fernsehen im März 2004 lieferte solide Beweise für die Verlagerung der wirtschaftlichen Situation des Fernsehens und ihre Folgen. Ofcom erstellte umfassende Trendmessungen zur Programmgestaltung nach Volumen und Wert in den fünf Jahren von 1998 bis 2003. Diese gewaltige Quantifizierungsübung verkürzte zwangsläufig an einigen Stellen, kam aber zu überzeugenden Ergebnissen.

Ofcom stellte fest, dass die öffentlichen Sender – BBC und die kommerziellen gleichermaßen – beim Kampf um ihren Zuschaueranteil gegenüber der digitalen Konkurrenz mehr Geld für ihre Programme ausgegeben hatten, nämlich real 19 Prozent mehr. Die Inflation beim Einkauf von Sport- und Filmrechten war allerdings so hoch, dass die Ausgaben für Originalproduktionen letztendlich nur um 8 Prozent gestiegen waren. Es entstanden zwar mehr britische Programme, aber trotz der jährlich steigenden Anzahl von neuen Titeln sank die Zahl der Themen, die behandelt wurden.

Kunst, aktuelle Berichterstattung und Religion wurden aus der Hauptsendezeit verdrängt, womit auch die Ausgaben für diese Bereiche sanken; das Gleiche gilt für Kindersendungen. All dies wirkte wie eine in sich logische Spirale des Abstiegs, die eine weitere Marginalisierung dieser Kategorien rechtfertigte.

Ofcom kam auch zu dem verblüffenden Ergebnis, dass die Beliebtheit bestimmter Programme abnahm, wenn ein Haushalt vom terrestrischen zum Multi-Kanal-Fernsehen wechselte. Programme wie das Flaggschiff der Wissenschaftssendungen der BBC, „Horizon“, sowie „Newsnight“, und die einzig verbleibende ITV-Kunstsendung, „The South Bank Show“, verloren in Haushalten mit Multi-Kanal-Empfang alle über die Hälfte ihrer Zuschauer. Einige seit Jahren finanziell und kreativ ausgehungerte religiöse Sendungen von ITV, die aus verdrießlichem Pflichtgefühl weitergeführt wurden, verloren in Haushalten mit digitalem Fernsehzugang über 90 Prozent ihres Publikums.

Andererseits äußerten die Zuschauer durchweg die Meinung, dass das Fernsehen immer weniger ehrgeizig und innovativ sei, die Zuschauer herablassend behandle und sich zu sehr auf Celebrity-Programme verließ. Es schien, als kritisierten die Zuschauer genau die Programme am stärksten, denen sie in Scharen zuliefen.

Die Zahl der Kunstsendungen fiel auf Channel 4 um 50 Prozent und um 22 Prozent bei BBC2. Auf Channel 4 stieg der Anteil der Doku-Soaps von 1,3 Stunden pro Woche 1998 auf vier Stunden im Jahre 2002. Ofcom rechnete auf der Basis seiner Zahlen aus, dass in allen öffentlichen Sendern zusammen genommen die Zahl der ernsthaften Dokumentarprogramme in Schnitt in fünf Jahren um 36 Prozent zurückgegangen war, während die Doku-Soaps um 20 Prozent zugenommen hatten. Im Schnitt aller Sender stieg die Sendezeit für Seifenopern von 10,4 auf 15,3 Stunden pro Woche.

Was die Ofcom-Analyse so wertvoll macht, ist ihre klinisch kühle Sicht des wirklichen Verhaltens derer, die Fernsehen machen, und derer, die es konsumieren. Dasselbe Publikum, das den Mangel an Originalität im Fernsehen beanstandet, entscheidet sich immer öfter für das Unoriginelle und Anspruchslose, wenn es die Wahl hat. Die Fernsehplaner wiederum kämpfen in dieser Welt der ständigen Zerstreuung darum, das Interesse ihrer Zuschauer durch Nachschub des immer Gleichen wachzuhalten.

Aus diesem Grund haben die Macher und die Zuschauer des modernen Fernsehens einen faustischen Pakt geschlossen. Der Programmacher bietet Variationen der immer gleichen Erfahrung an; zum Beweis ihrer Frische wird eine Geschichte mit überreichlicher Innovation und Phantasie erzählt – die Erfahrung selbst und das behandelte Thema jedoch sind angenehm vertraut. Dies ist der Pakt des modernen Fernsehens: Dem Zuschauer wird nicht abverlangt, sich mit Unbekanntem und Neuem auseinander zu setzen; stattdessen regt der Programmacher immer wieder seinen Appetit auf das Vertraute an.

Fallstudien beim öffentlichen Fernsehprogramm

Ich vertrete also die Auffassung, dass die Verengung der Fernseherfahrung in den letzten fünf Jahren die Folge einer Kettenreaktion der amtierenden Intendanten auf eine Verlagerung im Finanzierungsmodell der Sender ist. Sie reagierten rational, nachdem ihnen die Grundlage für ihre bisherigen Programmentscheidungen durch die Zerstörung der Umgebung, auf der sie aufbaute, entzogen wurde. Das digitale Fernsehen führte durch den Wegfall der technischen Grenzen zu einer solchen Fragmentierung des Marktes, dass das alte Gleichgewicht zwischen kommerziellem Anreiz und gesellschaftlicher Verpflichtung sich auflösen begann. Innovation und originelles Denken investierte man

nun lieber in die Erneuerung bewährten und etablierten Materials statt in riskante unbekannte oder anspruchsvolle Themen. Das Fernsehen konnte so faszinierend sein wie eh und je, aber der Wunsch, etwas über gutes Fernsehen hinaus zu sein, ging zwangsläufig verloren. Dies erklärt den Aufstieg und Fall einiger der bemerkenswertesten Programme und Genres im britischen Fernsehen in den letzten fünf Jahren.

Die Nachrichtensendungen

In allen Umfragen sagen Zuschauer aus, dass sie von allen Sendungen die Nachrichten am meisten schätzen. Dennoch verzeichnen Nachrichtensendungen sinkende Zuschauerzahlen, wobei die Gruppe der unter 35-Jährigen und ethnische Minderheiten noch weitaus weniger Nachrichten sehen als der Durchschnitt der Bevölkerung.

Die Nachrichten standen auch beim technischen Wandel in vorderster Linie. Die 1988 gestarteten Sky News waren einer der ersten Satellitensender. Er ist ein gutes Beispiel dafür, wie aus einem unregulierten System durchaus etwas für die Öffentlichkeit Nützliches entstehen kann. Der Sender geriet erst ein einziges Mal in die Gewinnspanne, gilt aber als qualitativ vergleichbar mit BBC und ITN; sein 24-Stunden-Format diente der BBC als Vorbild für ihr eigenes Programm. In Haushalten mit digitalem Fernsehen hat der Zuschauer heute die Wahl zwischen fünf wichtigen Nachrichtensendern, drei britischen und zwei amerikanischen. In Haushalten mit digitalem Fernsehen sehen jedoch nur halb so viele Menschen traditionelle Nachrichtenmeldungen wie in Haushalten mit rein terrestrischem Fernsehen.

Obwohl die Öffentlichkeit den Nachrichten großen Wert beimisst, suchten die Programmierer der terrestrischen Sender die Ursache der Wettbewerbsprobleme oft in der Programmplatzierung ihrer Nachrichtenmeldungen. Channel 5 rückte die Nachrichten in seinen ersten drei Jahren dreimal auf eine andere Sendezeit bei dem Versuch, in allen Bereichen möglichst hohe Quoten zu ergattern. Selbst die BBC spielte mit dem Gedanken, die „Newsnight“ der BBC2 später auszustrahlen, um mit dem späteren Sendetermin um 22 Uhr 30 mehr Zuschauer anzulocken. Die wirkliche Schlacht um die Quote wurde jedoch zwischen BBC1 und ITV ausgetragen, und die Nachrichtensendungen waren das Schlachtfeld.

2000 war ITV entschlossen, sein Markenzeichen, „News at Ten“, auf einen anderen Sendezeitpunkt zu verlegen und den Marken-

namen ITN zu eliminieren, da er dem Wunsch nach einer einheitlichen ITV-Marke im Weg stand. Bis Anfang der 1990er Jahre war ITN der BBC zweifellos überlegen, aber in den folgenden zehn Jahren kürzte ITV sein Nachrichtenbudget schrittweise um die Hälfte und zerstörte bewusst das Programm, auf das sich sein Ruf gründete. Warum? „News at Ten“ war durchaus nicht unrentabel. Die Sendung fuhr immer noch reichlich Gewinn ein, allerdings nicht mehr so sehr wie einige Jahre zuvor, als sie wertvolle Zuschauer am oberen Ende des Marktes anzog. Mit ihrer Sendezeit um 22 Uhr geriet sie jedoch ITV in die Quere, da der Sender zwischen 21 und 23 Uhr Filme ohne Unterbrechung ausstrahlen wollte. Als Channel 5 eben dies einführte, war ITV überzeugt, dass eine Verschiebung der Nachrichten zu besseren Einschaltquoten und Gewinnspannen führen würde. Nach einer langen Auseinandersetzung mit der Kontrollbehörde setzte sich der Sender durch. Die BBC reagierte darauf, indem sie ihre Nachrichten von 21 auf 22 Uhr verschob, um ihr Publikum in den früheren Abendstunden so langsam aufzubauen. Das Ergebnis: ITV verlor Zuschauer, BBC1 zog erstmalig an ITV vorbei, und die Marke „News at Ten“ war zerstört.

Die Entscheidung von ITV entstand aus dem Wunsch, den Gewinn jedes einzelnen Programmpunkts zu maximieren. Angesichts des verschärften Marktwettbewerbs schien es kaum noch akzeptabel, mit einigen Programmpunkten Geld zu verdienen, mit deren Hilfe dann andere subventioniert werden sollten. In der Vergangenheit war genau dies das Grundprinzip der Lizenzvergabe für die Programmquoten gewesen. Bei Channel 4 entwickelten sich die Nachrichten jedoch ganz anders. Die Channel-4-Nachrichten galten immer als die intelligentesten im Fernsehen, bei denen auch die internationale Berichterstattung groß geschrieben wurde. Durch ihre Sendezeit um 19 Uhr unterbrachen sie allerdings den Fluss der Zuschauer zwischen den Soaps für Jugendliche um 18 Uhr 30 und den Lifestyle-Sendungen ab 20 Uhr. Die Marketing-Abteilung irritierte dies, und die Programmgestalter bemühten sich, es höflich hinzunehmen. Es kam der rentablen Jugenddemographie, also dem Absatz beim Stammpublikum von Channel 4, in die Quere. Die Marketing-Abteilung bemühte sich durch Lobbyarbeit, die Nachrichten auf die Hälfte zu kürzen. Die Lizenz der Kontrollinstanz schützte die Nachrichtensendung jedoch davor.

Von 1998 bis 2003 investierte und erweiterte Channel 4 seine Nachrichten, während ITV seine kürzte. (Beide Sendungen wurden von ITN produziert.) „Channel 4 News“ stand nun an sieben

statt nur an fünf Tagen auf dem Programm. Die Investitionen in das Programm stiegen um 20 Prozent, und die Zuschauerzahl nahm vier Jahre lang beständig zu. Trotz allem gab es in Haushalten mit digitalem Fernsehen weitaus weniger Zuschauer – weniger als die Hälfte der Zuschauer in Haushalten mit terrestrischem Fernsehen –, und „Channel 4 News“ verlor Geld. Die Herstellung der Sendung kostete doppelt so viel, wie sie an Werbeeinnahmen hereinholte, teilweise weil der Sender beschloss, an ihrem Sendeplatz nur wenig Werbung zu schalten und diese an rentableren Programmplätzen zu senden.

Die „Channel 4 News“ sind weiterhin ein zentrales Element im Programm und für den Ruf des Senders, und zwar aufgrund dieser redaktionellen Entscheidungen. Der finanzielle Hintergrund der Geschichte bringt uns jedoch zu einem weiteren Thema, was die Zukunft der öffentlichen Sender im digitalen Zeitalter betrifft – die Zukunft der Quersubventionen.

„Friends“ und „Big Brother“

Die Quersubvention von Fernsehprogrammen ist das Prinzip, auf dem der gesamte öffentliche Rundfunk aufbaut. Je mehr der digitale Markt dem Wettbewerb die Hindernisse aus dem Weg räumt, desto stärker gerät das Prinzip der Quersubvention unter Druck. In den 1990er Jahren war Channel 4 äußerst rentabel und von der Kritik hoch angesehen, da der Sender es sich leisten konnte, experimentelle und ehrgeizige britische Programme zu produzieren, die Geld verloren. Gewinne erzielte man mit der Soap-Opera „Brookside“, ein oder zwei anspruchslosen Unterhaltungssendungen, vor allem aber mit sehr billigen amerikanischen Dramen und Sitcoms, die etliche junge Zuschauer anzogen.

Die amerikanische Comedy-Show „Friends“ wurde zu so etwas wie einer Ikone des modernen Fernsehens. Channel 4 kaufte die Serie 1994; ursprünglich wurde der Sender dazu verpflichtet, als es von Warner Brothers „ER“ erwarb, die heiße Serie des Jahres. „Friends“ gab es sozusagen als Dreingabe dazu. In den nächsten zehn Jahren hatte Channel 4 einfach unglaubliches Glück. „Friends“ wurde zur Kultserie für alle unter 40 und zur wichtigsten Sendung des Senders. 2004 lief die Serie – inklusive der Wiederholung alter Staffeln – neunmal pro Woche. Der ursprüngliche Preis von etwa 50.000 Dollar pro Folge war nun allerdings auf eine Million Dollar pro Folge angestiegen. „Friends“ fuhr immer noch Gewinne ein, aber die Gewinnspannen schrumpften zuse-

hends. Die Ankunft des Satellitenfernsehens mit seinen vielen Sendern hatte die Rechte in zwei Märkte aufgeteilt, den des Bezahlfernsehens und den des Freifernsehens, und damit einen Bieterkrieg ausgelöst. Channel 4 hatte keine andere Wahl, als zu zahlen, wenn der Sender die von ihm aufgebaute und immer noch sehr rentable Marke behalten wollte. Auf weniger dramatische Weise wiederholte sich auf dem Markt die Inflation des Preises von „Friends“ bei allen Ankäufen aus den USA. Das bedeutete, dass die Möglichkeit, Quersubventionen für britische Programme durch amerikanische Inhalte hereinzuholen, rasch schrumpften.

Das britische Programm von Channel 4 sah sich daher darauf angewiesen, seine eigenen Brötchen zu verdienen. Im Jahr 2000 ging Channel 4 mit der Serie „Big Brother“ auf Sendung. Dies war die erste „Reality-Show“ und eine wahre Revolution, was die Nutzung des Fernsehens durch die Zuschauer anging. Das Programm wurde für Fernsehen und Internet gemeinsam entwickelt und zum Prototyp des „streamed content“ auf digitalen Sendern. Die täglichen Ereignisse im Big-Brother-Haus wurden im terrestrischen Sender zusammengefasst, das fortlaufende Leben im Haus bei der digitalen Schwestergesellschaft E4 aufgenommen. Das Publikum war unmittelbar in die Handlung eingebunden; es schaute nicht nur zu, sondern konnte per Telefon oder Internet über Entscheidungen abstimmen, die sich vor seinem Auge abspielten.

Die erste „Big Brother“-Serie war zudem ein wirklich aufschlussreiches und spannendes Erlebnis. Die Art, wie die Hausbewohner die Sympathie der Zuschauer völlig unterschätzten, wirkte in ihrer Offenheit sehr erfrischend. Das Programm strahlte anfänglich Überschwang, Optimismus und Großzügigkeit aus. Mit jedem verstrichenen Jahr wurden die Teilnehmer jedoch unsicherer, und ein Format, das sich dadurch auszeichnete, dass die Produzenten das Ereignis sich selbst überließen und Spontaneität ausdrücklich wünschten, wurde zu einem Programm, in das immer stärker manipulierend eingegriffen wurde. Im fünften Jahr war „Big Brother“ düsterer, das Haus bewohnt von Selbstdarstellern, die mindestens ebenso sehr Karikaturen waren wie die früheren Hausbewohner liebevoll agierende Vertreter ihrer Generation. 2004 war „Big Brother“ immer noch sehr beliebt, und die Teilnehmer gaben immer wieder Anlass zu kurzlebigen Klatsch. Auf ihre eigene Art war die Sendung so stark wie in ihren Anfängen. Darüber hinaus entwickelte sie sich rasch zum kommerziell bedeu-

tendsten Programm von Channel 4; die Gewinne machten zehn Prozent der Sendeeinnahmen aus, und der Erfolg bei jungen Zuschauern trug mehr als das Dreifache der durch die Verluste der „Channel 4 News“ entstandenen Kosten zur Quersubventionierung bei.

Formatierte Dokumentarsendungen

Die Entwicklung der Dokumentarprogramme war angesichts des verstärkten Quotendrucks mindestens ebenso wichtig wie „Big Brother“.

Britische Dokumentarprogramme verfolgten von Anfang an einen beabsichtigten moralischen und gesellschaftlichen Zweck. Das in den Dokumentarfilmen Erzählte wurde schon immer in hohem Maße manipuliert, die Handschrift des Regisseurs durch den handwerklich ausgezeichneten Schnitt noch betont, während die Intimität der Beziehung, die während der Aufnahmen zwischen dem Dokumentarfilmer und seinem Subjekt entsteht, bei der Endmontage mit einer gewissen Distanz versehen und objektiviert wurde. Das Motiv für diese zwiespältige Beziehung wurde jedoch immer in den Dienst einer moralisch geprägten Perspektive auf die gesellschaftlichen Bedingungen gestellt, in denen die Ursachen für das Verhalten des Einzelnen zu suchen waren. Dies brachte Sendungen von enormer emotionaler Kraft hervor, die andererseits aber dem Zuschauer ein hohes Maß an Konzentration abverlangten.

Die Authentizität solcher Programme verlangt, so sehr der Film auch am Ende zusammengeschnitten wird, dass der Dokumentarfilmer die Entwicklung seines Subjekts und die Erfahrung mit diesem über einen realen Zeitraum hinweg verfolgt, oft über Wochen und Monate. Dieser Ansatz birgt erhebliche finanzielle Risiken in sich. Die Beziehung zwischen dem Objekt und dem Filmmacher kann scheitern, so dass das Projekt aufgegeben werden muss; die „Geschichte“ kann anders verlaufen als erwartet. Das zunächst faszinierend Erscheinende kann sich als langweilig entpuppen. Die Gefahr, dass man ein Projekt finanziell abschreiben muss, ist hier größer als bei allen anderen Fernsehgenres. Mit dem wachsenden Wettbewerb im Fernsehmarkt geriet die finanzielle Basis des klassischen Dokumentarfilms zunehmend unter Druck.

Andererseits können die Märkte auch der Katalysator für eine kreative Reaktion sein. In den Jahren 2001 und 2002 kam eine

neue Form des Dokumentarfilms auf den Markt. „Faking It“ und „Wife Swap“ gelten inzwischen als zwei der interessantesten Formate des modernen Fernsehens. Beide Serien waren ursprünglich als Verwandlungsspiel gedacht; die Idee zu „Faking It“ stammte aus „Pygmalion“ oder „My Fair Lady“. In „Faking It“ gab man Leuten vier Wochen Zeit, eine Fertigkeit zu erlernen, zu der sie keinerlei Talent besaßen. Vor den Augen der Zuschauer verwandelte sich der Charakter der Protagonisten. „Wife Swap“ entstammte geradewegs der Tradition der Märchen und der anzüglichen Paargeschichten des Mittelalters; zwei völlig unverträgliche Paare tauschten die Partnerinnen und lebten zwei Wochen lang nach den Regeln des jeweils anderen Paares. Beide Programme waren sorgfältig aufgebaute Hits. „Faking It“ verkörperte den Glauben daran, dass Menschenentwicklungsfähig sind, „Wife Swap“ den Glauben an die moralische Erlösung.

Aus der Sicht des Kritikers gesehen basierten diese Formate allerdings durchweg auf Prinzipien der erzählerischen Kontrolle, die das finanzielle Risiko auf dem neuen Fernsehmarkt begrenzten. Jede Geschichte war schematisch aufgebaut und in sämtlichen Märkten und Kulturen unentwegt wiederholbar. Was fehlte, war die distanzierte Beobachtung und der Forschungsdrang, die der Inbegriff der traditionellen erzählenden Dokumentarfilme waren. Bei den neuen Programmen stand der Ausgang von vornherein fest.

Formate dieser Art wurden unverzüglich durch weniger subtile und intelligente Nachahmer kopiert. Weitgehend unbemerkt blieb aber die Tatsache, dass wirklich forschende, erzählende Dokumentarfilme erst gar nicht mehr in Auftrag gegeben wurden. 1998 übertrug Channel 4 „Shanghai Vice“, einen Bericht über die Verstädterung Chinas, dessen Produktion vier Jahre in Anspruch genommen hatte. Der Bericht wurde teilweise vom US Discovery Network finanziert, das ihn allerdings nie zeigte, da die Untertitelung für die Zuschauer als Zumutung empfunden wurde. Es war für den amerikanischen Sender billiger, eine Investition von 750000 US-Dollar einfach abzuschreiben. Channel 4 strahlte die sechs einstündigen Episoden aus.

1999 gab Channel 4 die dreistündige Dokumentation „The Last Peasants of Europe“ über den Zerfall eines rumänischen Dorfes in Auftrag, dessen Jugend sich nach Westen absetzt, eine Parabel der modernen Migrationsströme. „Shanghai Vice“ und „The Last Peasants“ kosteten 100 beziehungsweise 50 Prozent mehr als

„Wife Swap“. Zudem dauerten die Dreharbeiten zu „The Last Peasants“ drei Jahre. Niemand konnte garantieren, wie viele Folgen dieses Material hergeben würde. Überdies war es zweifelhaft, ob die Programmdirektoren bereit sein würden, wochenlang niedrige Quoten in Kauf zu nehmen. Dies verdarb gründlich die Lust darauf, in Zukunft solch langfristige Serien überhaupt noch in Auftrag zu geben. „The Last Peasants“ wurde 2003 schließlich doch noch gesendet, nachdem der Film zunächst fast neun Monate lang aus Angst vor niedrigen Einschaltquoten in der Versenkung verschwunden war.

Da sich die Ausgaben für dieses Programmformat nicht auf mehrere Folgen aufteilen ließen, schossen die Herstellungskosten für Dokumentarsendungen dieser Art natürlich in die Höhe. Während „Wife Swap“ und „Faking It“ in Zwölferserien in Auftrag gegeben wurden, gingen Ausgaben und Aufwand für erzählende Dokumentarfilme, die es sich zur Aufgabe machen, die unerforschten Grenzgebiete der modernen Welt auszuleuchten, erbarmungslos zurück.

Die Zukunft

Die in diesen Fallstudien erwähnten neuen Programme sollten durchaus nicht als schlecht eingestuft werden, im Sinne von schlecht gemacht, langweilig oder oberflächlich. Ob heiter oder ernst, sie wurden mit einer Energie und Konzentration produziert, die die Zuschauer begeistert bei der Stange hielten. Andererseits stehen sie aber doch für einen Wandel von der leidenschaftlich engagierten zu einer spielerischen und eher unbeteiligten Haltung, von Programmen, bei denen die Macher fest überzeugt waren, dass ihr Inhalt gesellschaftlich oder moralisch „wertvoll“ war, zu solchen, deren Ziel vor allem eine eher wertfreie Manipulation und der Spaß am Schockieren an sich war.

Natürlich verliert das Fernsehen allein schon durch seine rasant zunehmende Verbreitung und die Auswahl, die der Zuschauer hat, seinen „Status des Besonderen“. Eine solche rein wirtschaftliche Schlussfolgerung schließt jedoch jede Erwägung dessen aus, was geschieht, wenn auch die Sendungen selbst etwas weniger „Besonderes“ werden. Trotz der Energie der Populärkultur, die sich im Fernsehen widerspiegelt, entwickelte sich seine Kraft früher aus etwas anderem als der bloßen Befriedigung der Lust an Unterhaltung. Es gelang ihm, den Wunsch zur Entspannung in einen gesellschaftlichen Zusammenhang zu rücken. Es ging von der

Voraussetzung aus, dass Menschen, die sich amüsieren, trotzdem noch Platz in ihrem Leben finden, sich auch zu engagieren.

In einer Welt, in der es nur wenige Sender gab, ließ das Fernsehen Raum für Sendungen, die zusammen genommen das gesamte Wechselbad menschlicher Erfahrungen erfassten. Diese Wertvorstellungen waren in öffentlichen Institutionen untergebracht, nämlich den öffentlichen Sendern. Der Zusammenbruch des finanziellen Systems, das sie aufrecht erhalten sollten, erdrückt nun diese Institutionen. Die institutionellen Interessen der öffentlichen Sender und ihr Wettbewerbsinstinkt werden immer stärker im Widerspruch zum kreativen Instinkt der Vielfalt und zu dem gesellschaftlichen Auftrag stehen, den sie ursprünglich fördern sollten.

Diejenigen, die das moderne Fernsehen für seine Inhalte kritisieren, erfassen meist nicht den Kern der Sache. Mir scheint, dass sie einfach das Medium als solches nicht mögen; oft stammt die Kritik von Leuten, die gar nicht fernsehen. Ich persönlich kann mich über dumme oder hedonistische Programme oder über unterhaltsame Trash-Sendungen nicht ereifern. Meine Bedenken bezüglich des britischen Fernsehens liegen ganz woanders: Sie gelten nicht dem, was gezeigt wird, sondern dem, was nicht mehr gezeigt wird. Da fehlt im entscheidenden Augenblick das aktuelle Programm zum Irak, das fragend nachhakt; da brechen die Dokumentarserien weg, deren Produktion sich weitab der Medienwelt über fünf Jahre hinzieht. Dies sind die Bereiche, in denen das Fernsehen zusehends inhaltlich verarmt. Falls in der künftigen Welt der digitalen Konvergenz die Finanzierungsmodelle des Fernsehens keinen Sonderstatus mehr zulassen, wird das Fernsehen weniger als bisher die Rolle des kulturellen und gesellschaftlichen Katalysators spielen können, die ihm lange Jahre zufiel.

Kapitel 18

Michael Rutz

Die Macht der vierten Gewalt

„Macht“, so schreibt der Soziologe Max Weber in seinem 1922 erschienenen Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“, „bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen.“ Auch wenn die starren Autoritätsverhältnisse des frühen 20. Jahrhunderts in demokratisch organisierten Gesellschaften überwunden sind, hat Webers klassische Definition von Macht nichts von ihrer Brisanz eingebüßt.

Wer hat das Sagen? Diese Frage stellt sich auch in den modernen Mediendemokratien. Gleichgültig wie die Macht in einer Gesellschaft organisiert ist – sie braucht immer Kommunikationskanäle, über die sie sich mitteilen, und Bühnen, auf denen sie sich inszenieren kann. Wer aber kontrolliert in einer Mediengesellschaft, in der es betrüblicherweise zuallererst auf Aufmerksamkeit und erst danach auf die eigentliche Information ankommt, den Zugang zu diesen Kanälen? Stehen im Zentrum der Mediendemokratie noch die Institutionen selbst, oder sind es inzwischen die Massenmedien? Und wie ist es um die Rolle der Medien als vierte Gewalt bestellt: Sie sollen die Macht kontrollieren – wer aber kontrolliert die Macht der Medien?

Presse als Kontrollinstanz

Die Medien gelten als „vierte Gewalt“. Wir alle kennen diese Formel. Und wir wissen, welcher Anspruch sich dahinter verbirgt: dass die Presse Kontrollaufgaben gegenüber dem Staat wahrnehmen soll. Historisch reicht diese Vorstellung zurück ins 18. Jahrhundert, in die Epoche der Aufklärung: Jean-Jacques Rousseau sprach von der Presse als einer „vierten Säule“ im Staat, einer publikativen Gewalt gewissermaßen – neben den klassischen Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative.

Eine der ersten Zeitungen, die seit Mitte des 19. Jahrhunderts das Selbstbild pflegte, ein vom Einfluss der Regierung unabhängiger „Fourth Estate“ zu sein, war die englische Tageszeitung *The Times*. Henry Reeve, Leitartikler und Außenpolitikredakteur der *Times*, begründete dieses Postulat damit, dass die Presse viel näher am Volk sei als das Parlament. Deshalb spiegle sie die Interessen des

Volkes besser wider als das Parlament und könne auch die Regierung besser über die Interessen des Volkes informieren.

Welcher Anspruch verbirgt sich also hinter der Vorstellung von der Presse als vierter Gewalt? – Sie weist der Presse die Funktion einer Schnittstelle zwischen öffentlicher Meinung und Regierungseinrichtungen zu. Mehr noch: Die Presse beansprucht für sich gewissermaßen das Mandat, als eigenständige gesellschaftliche Kraft im Interesse der Öffentlichkeit tätig zu werden und die öffentliche Meinung zum Ausdruck zu bringen.

So weit die Idealvorstellung von der Funktion der Presse. Gemessen an Ländern, in denen die Medien staatlich kontrolliert werden, kommt die Wirklichkeit in demokratisch organisierten Gesellschaften wie der Bundesrepublik Deutschland diesem Ideal sehr nahe. In Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es: „Eine Zensur findet nicht statt.“ Die Medienvielfalt ist groß, es gibt (noch) einige hundert Zeitungen in Deutschland, Dutzende Fernsehkanäle, Hunderte Hörfunkprogramme, und die Zahl der Zeitschriften ist fast unübersehbar. Wer will, kann sich alles Wissen dieser Welt verschaffen, er kann sich affirmativ bilden oder sich um die Meinungen Andersdenkender kümmern, Deutschland ist meinungsfrei und meinungsvielfältig.

Aber auch die Vielfalt hat eine Kehrseite: Die Öffentlichkeit fragmentiert sich in starkem Maße. Es wird also schwieriger, das Publikum zu erreichen, und für all jene, die eine Botschaft haben, bedarf es einer hohen Kunst, sie unters Volk zu bringen.

Dieser Umstand wird allerdings dadurch gemildert, dass sich der Medienkonsum stark hin zum Fernsehen verschoben hat. Es ist eine Art Fernsehmonopol der politischen Wirksamkeit entstanden. Im Durchschnitt schauen die Erwachsenen in der Bundesrepublik Deutschland täglich drei Stunden Fernsehen. Längst ist das Fernsehen zum beherrschenden Medium geworden, aus dem die große Menge der Wähler ihre Informationen bezieht. Wir sind zu einer medienzentrierten Demokratie geworden. Im Zentrum dieser Demokratie stehen also nicht mehr die Institutionen selbst, sondern die Medien. Um sie dreht sich alles, und sie dokumentieren die Wirklichkeit nicht nur. Sie gestalten sie.

Der Philosoph Rousseau, der Leitartikler Reeve – Denker wie sie verlagerten die Presse im 18. und 19. Jahrhundert als vierte Gewalt mitten in das Innere des Staates. Sie dachten Medien als Institutionen, die notwendig sind zur Funktionsfähigkeit der Gesellschaft. Heute sind die Medien tatsächlich eine gesetzgebende

Gewalt geworden: Die Demokratie ist mehr denn je den Gesetzmäßigkeiten des Fernsehens ausgeliefert. Und die wesentlichste Gesetzmäßigkeit dieses Leitmediums besteht darin, dass Fernsehen ein emotionales Medium ist.

Die Emotion, die im Bild transportiert wird, bleibt bei den Zuschauern lange im Gedächtnis haften, während sie die darunter liegende Information des Textes rasch vergessen. Das heißt: Die Emotion löst sich von den Begründungen ab, und es kommt darauf an, das emotionale Gedächtnis immer wieder mit den gleichen Signalen zu bedienen, um am Ende bestimmte Einstellungen zu erzeugen. Die Arbeiten, die dazu vorliegen, sind zahlreich und der Zusammenhang unbestritten.

Bedenklich stimmt: Demokratie hat Voraussetzungen – etwa die inhaltliche Kompetenz des zur Urne schreitenden Wählers –, die hier gefährdet werden. Wenn Emotionen entscheiden, kommt es darauf an, Politik zu inszenieren. Längst hat eine kommunikationsstrategische Aufrüstung der politischen Eliten stattgefunden, ein professionelles Meinungsmarketing hat begonnen.

Instrumente der Meinungsprofis

Was sind seine Bestandteile? Zum Ersten: Themen ereignen sich nicht mehr nur, weil sie aus sachlicher Notwendigkeit auf der Tagesordnung stehen. Vielmehr werden Themen auch inszeniert, sie werden gemacht, sie werden vermarktet, je nach der Bedarfslage von Politikern, Parteien und ihren Managern.

Zweitens: Jeden Tag ist das Ziel, die Nachrichtenlage zu gewinnen, also Herr der Nachrichten zu bleiben und sich nicht durch Unbequemes aus dem Ruder bringen zu lassen. Daher bedarf es, drittens, einer sehr hohen Antwortgeschwindigkeit des politischen Systems auf all das, was geschieht. Immer muss jemand zur Verfügung stehen, der sofort und kompetent antwortet, in der gebotenen Kürze natürlich, es geht darum, sendefähige Soundparts zu vermarkten. Und schließlich muss es jedem Politmanager darum gehen, die öffentlichen Aussagen zu orchestrieren, Dissonanzen zu vermeiden.

Die Medien sind auf dieses Spiel zunächst angewiesen, obwohl die Journalisten es längst durchschauen. Sie müssen ihre Sendezeiten füllen, auch ihre Zeitungsspalten, und so macht man sich willig zum Opfer oder auch Mittäter dieser Politinszenierungen. Denn von Quoten hängen selbst im öffentlich-rechtlichen Fern-

sehen Karrieren ab, und so braucht man Erfolg im Kampf um Köpfe, also um Interviewpartner, und um Nachrichten – also um einen „Scoop“, und in Berlin, das allein schon den Wettbewerb von vier ernsthaften Tageszeitungen kennt, ist dieser Kampf besonders hart. Zu häufig ist die Folge eine substanzlose Atemlosigkeit, wie wir sie in immer neuen Sondersendungen, die nichts weiter als inhaltlich redundante Sendezeit im Verhältnis zur vorhergehenden Nachrichtensendung sind, beobachten können. Es treten Korrespondenten auf, die die Nachrichten, die sie aus ferneren Ländern verkünden, zuvor von der Heimatredaktion vorgelesen bekamen. Eine Reduktion täte hier gut, sie würde die Glaubwürdigkeit des Fernsehens erhöhen.

Andererseits führt die Beobachtung einer überinszenierten Politik dazu, dass Journalisten die Folgen einzuschränken suchen. Solche Überinszenierungen schaffen spätestens dann Verdruss, wenn man sich nur noch zu Marionetten eines politischen Systems gemacht sieht. Sie schlägt in Kritik um, und dies umso mehr, wenn diese Überinszenierungen mit offenkundig mangelnden Inhalten einhergehen, also die Substanz fehlt.

Dann entwickelt sich ein Dominanzkampf zwischen den politischen Eliten und den Medieneliten. Beide Gruppen versuchen, einander gegenseitig in Schach zu halten. Und das mit großem Aufwand: In den USA stehen 120000 Journalisten 150000 PR-Leute gegenüber. Laut Schätzungen gibt es in Deutschland derzeit etwa 63000 Journalisten. Sie werden bearbeitet von ca. 30000 bis 50000 Personen, die in der Öffentlichkeitsarbeit bzw. Public Relations tätig sind, ein großer Nachholbedarf aufseiten der PR-Spezialisten. Die Köpfe der Medienmacher gilt es zu erreichen, und inmitten des skizzierten Wettbewerbs geben sich Journalisten gern als Opfer mächtiger, illegitimer PR, die insgesamt demokratiebedrohliche Formen annehme. Politische PR-Strategen sehen die bedrohliche Entwicklung dagegen eher bei den Medien, wo die Konkurrenz gewachsen, die Aggressivität gestiegen, die berufsethischen Standards gesunken und die Vertraulichkeit und Nähe von Hintergrundgesprächen verloren gegangen, ja gleichsam einer bedrohlichen körperlichen Nähe gewichen sei.

Vierte oder zweite Gewalt?

Wie auch immer: Wer sagt, dass die Medien längst zur zweiten Gewalt im Staat geworden seien, gleich nach der Legislative, der liegt wahrscheinlich gar nicht so falsch. Die Professionalisierung

der Inszenierung im Hinblick auf die erwünschte Meinungsbildung im Volke begann Anfang der achtziger Jahre in den Vereinigten Staaten mit der Kandidatur Ronald Reagans. Seither wurden, das war die Antwort des journalistischen Systems, die politischen Übertragungszeiten im Fernsehen – dem die Inszenierung ja gilt – massiv gekürzt und zugleich auch die O-Ton-Längen bei den Äußerungen von Politikern. Dieser Dominanzkampf lässt sich in Zahlen deutlich machen. In den Vereinigten Staaten lag die durchschnittliche Soundbite-, also die durchschnittliche O-Ton-Länge einer politischen Aussage 1972 noch bei 45 Sekunden. 1988 waren es nur mehr zehn Sekunden, und im Präsidentschaftswahlkampf des Jahres 2000 hatten amerikanische Politiker im Durchschnitt nur noch 7,8 Sekunden Zeit, um eine politische Botschaft zu formulieren. In der Bundesrepublik liegen wir etwas, aber nicht wirklich bedeutend besser. 1998 war die durchschnittliche O-Ton-Länge einer politischen Aussage noch 18,3 Sekunden, 23 Sekunden im öffentlich-rechtlichen und 14 Sekunden im privaten Fernsehen. Die Tendenz ist fallend.

Die Konsequenz ist klar: Es zieht eine beredt scheinende Sprachlosigkeit ein in die politischen Sendungen, die zum Nachteil des gesamten demokratischen Systems sein muss. Es gibt einen Trend zur Bildhaftigkeit, weg von der inhaltlich substanziellen Kommunikation und der Bedeutung des sprachlichen Inhalts, und das angesichts eines Zusammenhanges, den der Erfurter Kommunikationswissenschaftler Wolfgang Bergsdorf so beschrieben hat: „Kommunikation ist das entscheidende Ferment, das Geschichte schafft, Gesellschaft ermöglicht und zusammenhält und die Zukunft denkbar macht. Es ist die Kommunikation, die Wachstum, Erhalt, Veränderung und Übertragung von Kultur ermöglicht und mithin auch das Mindestmaß einer politischen Kontinuität sichert, ohne die eine Gesellschaft strukturlos und zukunftsunfähig bleibt.“ Es ließe sich ein Zitat des deutschen Politikers Erhard Eppler anfügen, von dem der Satz stammt: „Politik vollzieht sich in Sprache. Wo Sprachlosigkeit beginnt, hört Politik auf.“

Konsequenzen der Emotionalisierung

Was sind die Konsequenzen? Die erste Folge ist oft beklagt worden. Zwar fühlt sich das Publikum politisch gut informiert, je mehr Fernsehkonsum, umso besser – in Wirklichkeit geht die Kenntnis der Sachverhalte, die Grundlage staatsbürgerlicher Wahlentscheidungen sein müssten, aber zurück. Übergroßer

Fernsehkonsum, diagnostiziert der Historiker Karl Dietrich Bra-cher, führe im Ergebnis zu einer „punktuellen, klischeehaften Wirkung auf ein lückenhaftes, defizientes Geschichtsverhältnis des Millionenpublikums“.

Ja, womöglich führt uns das Fernsehsystem, wenn die öffentlich-rechtlichen Fernsehunternehmen nicht auftragsgemäß gegensteuern, in die Aufhebung der Aufklärung hinein. Wir könnten dann nicht mehr stolz sein auf den „Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit“, sondern sähen die Menschen jener „selbst verschuldeten Unmündigkeit“ wieder in die offenen Arme laufen, weil sie sich unfähig gemacht haben, sich ihres „Verstandes ohne Leitung eines anderen“ zu bedienen, und wir wären dann bei einer öffentlichen Meinung, in der sich, wie Hegel gefürchtet hat, „Wahrheit und endloser Irrtum unmittelbar vereinigen“, und es daher „mit dem Einen oder dem anderen nicht wahrhafter Ernst“ sei.

Die zweite Folge: Wenn Politiker sehen, dass sie in den politischen Sendungen des Fernsehens mit ihren Botschaften kein Unterkommen mehr finden, dann flüchten sie sich in die Talkshows. Da sind zunächst die politischen Talkshows, die längst an Attraktivität die Teilnahme an Bundestagsdebatten übertroffen haben. Damit erodiert das Repräsentative im System der repräsentativen Demokratie. Die politischen Talkshows sind es, die Meinungen und Botschaften verbreiten. Dort trifft man sich und sinniert über den Kampf gegen den Terror oder die Rentenreform. Politik gerät schon hier zur Unterhaltung, zum Schlagabtausch in Fernsehdebatten, in denen derjenige als Sieger hervorgeht, der sich am besten in Szene setzen konnte, ohne dass politische Leistungen oder das bessere Argument im Ergebnis zum Tragen kommen würden. Gleichzeitig klagen die etablierten politischen Fernsehmagazine über die mangelnde Bereitschaft der Politprominenz, sich unangenehmen Fragen oder Themen zu stellen. Der Trend geht weg vom Wesentlichen, hin zum Thema, über das jeder mitreden kann – oder zumindest glaubt, dies tun zu können. Wie eine Lawine stürzen sich Vertreter aller Parteien und Medien synchron auf einen Sachverhalt und wenden sich ebenso rasch wieder davon ab, obwohl das Thema nicht im Geringsten gelöst ist.

Wer in politischen Talkshows, im Politainment, nicht unterkommt, versucht sein Glück in der leichteren Unterhaltung. Unterhaltungssendungen sind wichtige Transportmittel politischer Kommunikation, sie stellen den wichtigsten Arbeitsplatz des Po-

litikers dar. Wer im regulären Informationsprogramm nur 7,8 Sekunden Zeit hat, eine Botschaft zu formulieren, der braucht Fluchtwege.

Die dritte Veränderung betrifft den Typus des Politikers selbst. In dieser Medienlandschaft mit politischen Botschaften durchzudringen ist nicht nur eine Frage der Botschaft und ihrer Kürze, sondern auch eine des Zuschnitts des Botschafters selbst. Die Anforderungen, die der medienstromlinienförmige Politikertypus erfüllen muss, wären etwa solche:

Erfolgskriterien für Politiker

Zunächst gilt der Satz eines amerikanischen Wahlforschers: „Candidates have to be light.“ Der Politiker also ist gefragt, der spielerisch, optimistisch, floretthaft mit den Dingen umzugehen versteht. Er muss ein gewinnender Meister der einfachen Botschaften sein, es darf ihm nichts ausmachen, diese einfachen Botschaften in aller Kürze ständig zu wiederholen. Und wir wissen ja: Es ist die Wahrheit, dass Wahlen mit ganz einfachen Botschaften gewonnen werden können.

Erinnern wir uns nur an einige von ihnen. „Freiheit oder Sozialismus“, das Wahlkampf motto der Unionsparteien 1976, war so eine einfache Botschaft. Die Leute haben sofort begriffen, welche Alternative man ihnen da suggerieren wollte und waren beeindruckt. Oder bei der Volkskammerwahl 1990: „Wir sind ein Volk.“ Auch dieser Slogan kam an. 1994 dann: „Auf den Kanzler kommt es an“, und schon war die Wahl gewonnen. Und 1998 schließlich: „Wir machen nicht alles anders, aber vieles besser“, auch das das Werk von Kommunikationsgenies, die die einfache Botschaft mit der Volksstimmung des Wechselwillens zu verbinden wussten.

Zudem: Politiker müssen bereit sein, sich öffentlich zur Schau zu stellen. Also wird höchst sorgfältig an den Home-Stories gearbeitet, gibt es für den Rest der Familie eigene betreuende Referenten, schreibt die Kanzlerehefrau Koch- und Kinderbücher, sie kümmert sich um soziale Belange, richtet sich an Zielgruppen, mit denen sich Medienauftritte inszenieren lassen oder die für Wahlen wichtig sind.

Der Politiker muss überdies mehr als je zuvor in seinem Habitus und seinem Gestus vertrauenswürdig wirken. Auf diese emotionale Wirkung kommt es an, die vorgebrachten Argumente selbst sind ganz nachrangig, bekanntermaßen sind diese in der Regel

schon zehn Minuten nach einer Fernsehsendung vergessen, während der emotionale Eindruck haften bleibt.

Schließlich: Wir brauchen Meister der Symbolik. Wem das Fernsehen so wenig Zeit gewährt, der muss jeden seiner Auftritte hinsichtlich der Symbolkraft überprüfen. Solche Symbole können inhaltsgeladen sein, sie müssen es sogar, wenn sie auf Dauer Bestand haben sollen. Das Bild Adenauers und de Gaulles in der Kathedrale von Reims, Mitterrand und Kohl über den Gräbern von Verdun, der Kniefall Willy Brandts seinerzeit in Warschau sind bis heute gültige Symbole.

Bei allem bleibt die Hoffnung, dass Politiker, die all diesen Kriterien genügen, deshalb nicht politikuntauglich sein müssen. Es gibt kein Gesetz, dass Politikern dieses Typs Bildung, Intelligenz und persönliche Redlichkeit untersagt. Allenfalls bleibt die Frage, ob der Selektionsprozess unserer Parteien diese gewünschten Kombinationen auch hervorbringt.

Was wird zur Nachricht?

Wer sich dem Trend zur Emotion entziehen möchte und als Konsument von der Talkshow zu den Nachrichten wechselt, sollte immer noch eine gute Portion Skepsis mitbringen. Denn betrachtet man die Nachrichtenentstehungskriterien, die der Soziologe Niklas Luhmann formuliert hat, so kommt man zu dem Schluss, dass sie ein fragwürdiges Wirklichkeitsbild produzieren.

Luhmann nennt an erster Stelle die „markante Diskontinuität“ als Kriterium dafür, ob etwas zur Nachricht wird oder nicht. Tatsächlich, wir wollen erfahren, ob sich etwas ändert, die ohnehin erwartete Kontinuität der Verhältnisse scheint uns uninteressant. Wir wollen in den täglichen Abendnachrichten nicht hören, dass die Steuersätze bleiben, wie sie sind, dass die Züge der Bahn unfallfrei und pünktlich ankommen, dass die Flugzeuge alle gelandet sind. Aber das Gegenteil davon interessiert uns schon: Steuererhöhungen, Zugunglücke, Flugausfälle oder -abstürze. In der aktuellen Berichterstattung hat das Gute meist keinen Platz, und der Kästnersche Ruf nach der guten Nachricht bleibt ungehört.

Das zweite Luhmannsche Kriterium: der Konflikt. Konflikte werden in den Medien häufig nur um ihrer selbst willen inszeniert. Konflikte können zwar – wenn sie zur Nachricht werden – inhaltlich irrelevant sein, aber sie versprechen seriellen Nachrichtencharakter, lassen sich von den Journalisten selber weiter schüren

(und es finden sich unter Politikern und anderen Protagonisten stets Willige, die daran teilnehmen), und häufig gibt es am Ende des Konfliktes, ganz emotional, eben auch einen Sieger oder einen Verlierer.

Ein drittes wichtiges Entstehungskriterium für Nachrichten beschreibt Niklas Luhmann mit den „Normabweichungen“. Abweichungen von rechtlichen Normen, also Rechtsverstöße aller Art, sind von höchstem Nachrichtenwert, weshalb die Welt zwischen Schwurgerichten und Untersuchungsausschüssen auch voller Journalisten ist. Rechtsverstöße werden in ihrer Attraktivität für die boulevardeske Nachrichtenindustrie nur noch übertroffen durch Verstöße gegen moralischen Normen, hier aber hat die journalistische Zunft einen gehörigen Selbstschutz eingebaut. Eine moralische Norm in einem Volk wird dadurch kenntlich gemacht, dass über den Verstoß gegen sie öffentlich berichtet wird. Wenn Journalisten aber für sich und ihr privates Leben entschieden haben, ihre moralischen Maßstäbe neu zu platzieren, werden sie auch nicht mehr geneigt sein, die Verstöße anderer gegen diese moralische Norm durch eine publizistische Erwähnung zu sanktionieren. Die Folge ist, dass sich auch die öffentliche Moral dorthin verschiebt, wo Journalisten schon lange angekommen sind. Aber wunderbar sind moralische Verstöße immer deswegen, weil sie jedenfalls in der Boulevardpresse zur seriellen Nachrichtenproduktion taugen, man Betrüger und Betrogene, Täter und Opfer, Geliebte und Verlassene mit oder ohne Scheckbuchjournalismus zu immer neuen Einblicken in eine Society bewegen kann, die nicht durchgängig eine ehrenhafte Gesellschaft ist.

Das Volk will unterhalten werden, und vielleicht liegen sowohl Begründung als auch Rechtfertigung in jener These Theodor Adornos, die er in seiner „Dialektik der Aufklärung“ und seiner Betrachtung der Kulturindustrie formuliert hat. Da heißt es: „Amusement ist die Verlängerung der Arbeit unterm Spätkapitalismus. Es wird von dem gesucht, der dem mechanisierten Arbeitsprozess ausweichen will, um ihm von neuem gewachsen zu sein.“ Noch ist es nicht völlig ausgeschlossen, dass diese Spaßgesellschaft zur Umkehr findet.

Hartmut Mayer/Thomas Bernd Stehling

Schlussbetrachtungen

Ein zwanzigster Jahrestag, ob Geburtstag oder Jubiläum, ist stets ein entscheidender Wendepunkt. Zwei Dekaden geben Zeit genug, den Grundcharakter eines Menschen oder einer Institution reifen zu lassen sowie Kinderkrankheiten und Jugendsünden zu überwinden. Die Autoren dieses Bandes markieren den 20. Jahrestag der Cadenabbia-Treffen und empfinden dabei wie jemand, der den in England so traditionellen 21. Geburtstag begeht: Zufriedenheit, Stolz, Dankbarkeit und eine gewisse Erleichterung über das auf den Weg Gebrachte paart sich mit der Hoffnung, nie aber der Gewissheit, dass es in Zukunft mindestens genauso gut weitergehen möge. Durch die Cadenabbia-Treffen haben deutsche und britische Parlamentarier, Christdemokraten und Tories, nach zwei Jahrzehnten ein neues Plateau erklommen, von dem es sich gut zurück- und vorausschauen läßt. Die Schlussbetrachtungen des Bandes wollen dies tun. Sie sind weder ein schlichtes und feierliches Prosit noch ein allumfassendes Fazit, sondern eher der bescheidene Versuch, die in den Einzelbeiträgen herausgearbeiteten Themen zusammenzufassen, sie in einen weiteren Kontext der deutsch-britischen Beziehungen der letzten 20 Jahre zu stellen und den Leser einzuladen, über die Probleme nachzudenken, die zwangsläufig im Mittelpunkt der künftigen Cadenabbia-Treffen stehen werden.

Rückblick: Die deutsch-britischen Beziehungen 1984–2004 im historischen Kontext

Zu den Themen, die stets die Aufmerksamkeit der Parlamentarier in Cadenabbia erfahren, gehört die generelle Wetterlage in den deutsch-britischen Beziehungen. Man konnte und kann dabei stets Entwarnung melden: es gab in den zwanzig Jahren weder Sturmfluten noch Dammbürche, wenn auch immer wieder Böen und so manch hohe Welle. Im Vergleich zu den turbulenten Dekaden des frühen und mittleren 20. Jahrhunderts haben sich die politischen Beziehungen jedoch soweit normalisiert, wie es unter europäischen Partnern üblich geworden ist. Gerade auf Grund dieses Erfolges finden heute die konkreten bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien über einen kleinen Zirkel von Experten hinaus nur wenig öffentliche Beachtung. Das deutsch-französische Tandem, die british-amerikanische *special relationship*, das deutsch-israelische Verhältnis, die Rolle

Deutschlands in Mittel- und Osteuropa, Londons Führung im Commonwealth sowie die jeweiligen bilateralen Beziehungen zu Moskau sind beispielsweise sehr viel stärker im Bewußtsein der Menschen verankert.

Auch Wissenschaftler haben das deutsch-britische Verhältnis der jüngsten Geschichte relativ wenig untersucht. Es gibt sehr viel mehr Literatur über die Zeit der wachsenden Feindschaft vor 1914, der beiden Weltkriege, der deutsch-britischen Beziehungen während der Weimarer Zeit beim letztlich gescheiterten Versuch des demokratischen Wiederaufbaus Europas, des leidigen Themas *appeasement* oder der Besatzungsjahre nach dem zweiten Weltkrieg und der ersten beiden Jahrzehnte des Kalten Krieges. In all diesen Perioden waren die deutsch-britischen Beziehungen zentraler Fixpunkt der Außenpolitik beider Staaten. Seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts nahm die Bedeutung der Achse Bonn-London jedoch ab. Der schwindende Einfluss Großbritanniens weltweit und die zögerliche Haltung der Briten gegenüber dem europäischen Integrationsprozess spielten dabei ebenso eine Rolle wie eine ambivalente britische Angst, die wirtschaftlich so erfolgreiche Bundesrepublik könne Europa dominieren. Die Außenpolitik der Bonner Republik konzentrierte sich primär auf das Ausbalancieren der bilateralen Beziehungen zu Washington, Moskau, Ost-Berlin und Paris sowie die Übernahme von Verpflichtungen als Partner in der NATO und der Europäischen Gemeinschaft. Großbritannien war zwar als Alliierte Siegermacht sowie als Mitstreiter in der NATO und der EU ein sehr wichtiger Partner, doch spielte es aus Bonner Sicht keine originäre Rolle mehr. Die Sicherheit der Bundesrepublik wurde primär von den Vereinigten Staaten gewährleistet, Europa wurde durch enge Zusammenarbeit mit Frankreich vorangebracht und der Schlüssel zur Entspannungspolitik lag in Moskau und Ost-Berlin. Innerhalb der NATO war das Verhältnis – abgesehen von den gelegentlichen Streitigkeiten über „burden sharing“ – im Prinzip problemfrei. Es war genau das, was Karl Kaiser und John Roper in der Mitte der 80er Jahre als „Stille Allianz“ beschrieben¹. Eine strategische Partnerschaft, die sich auf gemeinsame Werte und Ziele stützte, war in der NATO sehr viel leichter zu erreichen als im Prozess der Europäischen Integration.

Kooperation in Sicherheitsfragen

Die für unser Buch zentralen Jahre 1984–2004 schrieben diese Grundgeschichte einer funktionierenden stillen Allianz in Sicher-

heitsfragen fort, auch wenn es in diesen zwei Jahrzehnten tiefgreifende und epochenschreibende Umwälzungen gab. Was die christdemokratischen und konservativen Parlamentarier in den ersten Jahren der Cadenabbia-Treffen am Anfang verband, war ihre gemeinsame Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses von 1979. Gegen den heftigen Widerstand der Friedensbewegung in Deutschland und der Campaign for Nuclear Disarmament (CND) in Großbritannien hielten die Regierungen Kohl und Thatcher stand und setzten die Stationierung einer moderneren Generation nuklearer Mittelstrecken-Raketen (Pershing II) durch. Anders als die Franzosen etwa unterstützten beide Regierungen prinzipiell auch die SDI-Initiative Ronald Reagans vom März 1983, die, unter Wissenschaftlern und Politikern bis heute umstritten, ihren Beitrag zum Ende des Kalten Krieges leistete. Die Solidarität mit den Amerikanern hatte dabei Vorrang vor den inhaltlichen Bedenken, die es sowohl in der Regierung Thatcher als auch in der Koalition Kohl-Genscher gab. Das auch durch diese Solidarität gestärkte Verhältnis der britischen Premierministerin zum US-Präsidenten sollte sich in den Jahren nach Gorbatschows Machtübernahme im März 1985 als Glücksfall erweisen. Thatcher hatte schon 1983 und 1984 in mehreren persönlichen Treffen eine vertrauensvolle Verbindung zu Gorbatschow aufgebaut, der zu der Zeit lediglich eine aufstrebende Persönlichkeit der Sowjetunion war. Unter anderem erörterte sie mit Gorbatschow die SDI-Ambitionen der USA. Es sollte gerade in der deutschen Debatte zu Thatchers Rolle am Ende des Kalten Krieges nie vergessen werden, dass die Premierministerin weit früher als Kanzler Kohl in Gorbatschow einen Partner sah und ihn an den Westen heranzuführte. Sie nutzte ihren Einfluss in Washington, um die Amerikaner von der „evil empire“ Rhetorik der ersten Reagan-Administration auf den Pfad eines konstruktiven Dialoges mit der neuen Sowjetführung zu bringen.²

Diese sehr positive Rolle wird in der historischen Wahrnehmung jedoch bei weitem überschattet von der störrischen und realitätsfernen Haltung, die Thatcher im Prozess der deutschen Vereinigung einnahm. Douglas Hurd und Francis Maude gehen in diesem Band erneut auf jene wichtige Episode ein, die die Stimmung für Jahre erheblich trübte und den Tiefpunkt des deutsch-britischen Verhältnisses seit dem zweiten Weltkrieg markierte. Die Aufsätze zeigen jedoch, dass die britische Position keineswegs deckungsgleich mit der Haltung Margaret Thatchers war und dass die Allianz auch in dieser Zeit enger und stiller war als die über-

lauten Töne der Premierministerin. Hurd und Maude erklären die Politik aus der Persönlichkeit Thatchers und einer geschichtlich begründeten, wohl aber überholten Angst der Premierministerin vor deutscher Macht in Europa. Maude erinnert an die Isolation, in der sich Thatcher aufgrund ihrer öffentlichen Äußerungen auch in Großbritannien befand. Gleichfalls werben Hurd und Maude für das Verständnis zweier Sorgen, die Thatcher damals mit vielen anderen teilte: erstens, die innenpolitische Schwächung Gorbatschows und zweitens das Aufweichen der NATO, das sich aus einer zu raschen Vereinigung Deutschlands ergeben könnte. Eine Sorge wurde beseitigt, die andere nicht. Der 2+4-Prozess, den Großbritannien sehr konstruktiv mitgestaltete, brachte die Ideallösung für die NATO. Gorbatschow jedoch wurde weniger als ein Jahr nach der deutschen Einheit innenpolitisch gestürzt. Im Zuge der deutschen Einheit wurde auch die Präsenz der britischen Rheinarmee in Deutschland entscheidend reduziert und auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Auch dieser Prozess verlief zwischen Briten und Deutschen aufgrund der Haltung Margaret Thatchers nicht immer harmonisch. In der Substanz fand man jedoch in konstruktiver Weise zu einer für alle Seiten zufriedenstellenden Lösung.³ Die Ergebnisse dieser Zeit waren stets besser als die Zwischentöne. Und dennoch blieb eine deutsch-britische Wunde unverheilt: Das Verhältnis zwischen Kohl und Thatcher, nie sonderlich gut, lies sich nicht mehr reparieren.

Erst John Majors Regierungsübernahme im Dezember 1990 erlaubte einen Neubeginn in der deutsch-britischen Verständigung. Dabei half das durch die Cadenabbia-Treffen geschaffene Vertrauen zwischen vielen der beteiligten Akteure. Die Aufsätze von Nobert Lammert und David Hunt sind Ausdruck dieser tiefen Freundschaft zwischen den Teilnehmern, die sich zweifelsohne auf die politische Arbeit übertrug. Es soll hier kein Eigenlob betrieben werden, doch die Rolle des Londoner Büros der Adenauer-Stiftung als Bindeglied der Eliten unter den deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen und als Katalysator bei der Annäherung zwischen Kohl und Major ist auch von neutralen, zeithistorischen Beobachtern gewürdigt worden. Simon Bulmer, Charlie Jeffrey und William E. Paterson beispielsweise schreiben:

"A key role was also played at that time by Ludger Eling, the representative of the Konrad Adenauer Foundation in London, who acted as the link to the Conservative leadership. Eling was also central to the decision by Chancellor Kohl to go to Edinburgh in

*May 1991 where he referred to Major as 'eine Glücksache für Europe!', a 'stroke of luck for Europe.'"*⁴

Zwar erfüllten sich aus deutscher Sicht längst nicht alle europapolitischen Wünsche an diese „Glückssache für Europa“, doch in den allgemeinen Fragen der Sicherheitspolitik fanden Briten und Deutsche, trotz einiger Krisen, im Grunde auf den bewährten Kooperations-Pfad zurück.

Die frühen 90er Jahre stellten jedoch eine besondere Herausforderung für die internationale Rolle der Bundesrepublik dar. Eine deutsche Entscheidung vom Dezember 1991 belastete den deutsch-britischen Dialog sogar für mehrere Jahre: Die diplomatische Anerkennung Sloweniens und Kroatiens. Die Kohl-Genscher-Regierung setzte sich gegen den Widerstand der USA, der UNO, Frankreichs und Großbritanniens durch und stellte die Verbündeten vor vollendete Tatsachen. Insbesondere der britische Vermittler im Jugoslawien-Konflikt, Lord Carrington, hatte davor gewarnt, dass eine Anerkennung die Zündschnur zu einem Krieg in Bosnien legen werde. Er sollte Recht behalten. Die Kritik der Verbündeten an diesem Versagen deutscher Diplomatie hielt recht lange an und führte auf deutscher Seite zurück zur alten Erkenntnis, dass man sich vor Alleingängen stets hüten möge.

Gleichzeitig musste das vereinte Deutschland seine Rolle neu definieren und dabei überdenken, ob die in der Bonner Republik sakrosankte außenpolitische Kultur der Zurückhaltung bestehen bleiben sollte und könne. Der erste Irak-Krieg, die Rolle der NATO in den Krisen und Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und die sich wandelnden und zunehmenden humanitären, friedenserhaltenden und -stiftenden UN-Einsätze in Haiti, Somalia, Ruanda und Bosnien warfen bei Briten und anderen Bündnispartnern die Frage auf, ob nicht auch das vereinte Deutschland einen vollen militärischen Beitrag zu UN-Missionen und NATO-„out of area“-Operationen leisten sollte. Die sogenannte „Normalisierung“ der internationalen Rolle Deutschlands war Thema vieler Cadenabbia-Gespräche. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, das mögliche out-of-area Einsätze auch verfassungsrechtlich absicherte, baute Deutschland seine sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit seit Mitte der 90er Jahre aus. Es übernahm zunehmend auch durch militärische Mittel politische Verantwortung, u.a. in Bosnien, Kosovo und Afghanistan.

Aus britischer Sicht war Deutschland sicherheitspolitisch zu Beginn des 21. Jahrhunderts genau dort angekommen, wo man es

während des 20. Jahrhunderts so liebend gern gesehen hätte: Als zuverlässiger, normaler und friedlicher Partner in der Gemeinschaft des Westens. Trotz der beschriebenen Krisen der vergangenen 20 Jahre waren sich die Teilnehmer der Cadenabbia-Treffen stets einig, dass eine vertrauensvolle und enge deutsch-britische Zusammenarbeit ein zentrales Fundament der gesamten westlichen Sicherheitsstruktur war und bleiben wird. Diese Einigkeit hatte jedoch enge Grenzen bei der Bewertung der Europäischen Integration.

Streitpunkt Europa

Der Rückblick auf den 20jährigen Dialog zwischen deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen über die Europa-Politik erinnert an den in Deutschland so beliebten, in England aber fast vergessenen britischen Sylvester-Sketch „Dinner for One“: *Same Procedure As Every Year*. Bei fast allen entscheidenden Weichenstellungen der vergangenen 20 Jahre, d.h. bei der Debatte um den britischen Rabatt 1984, bei den Revisionen der EG/EU-Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte 1986, durch Maastricht 1991, Amsterdam 1997 und Nizza 2001 und beim jüngsten Europäischen Verfassungskonvent sowie bei der Einführung der gemeinsamen Europäischen Währung, standen sich deutsche und britische Positionen in Grund- und Einzelfragen schwer vereinbar gegenüber.

Trotz des Streites über all diese Themen verstanden die Cadenabbia-Teilnehmer auf beiden Seiten sehr gut, warum sich ihre Länder seit den Anfangsjahren dem europäischen Projekt von ganz unterschiedlichen historischen Ausgangspunkten näherten. Für die Bundesrepublik war der Europäische Integrationsprozess nach der Katastrophe der Nazi-Diktatur die beste Möglichkeit, Ansehen, Wiederaufbau, Einfluss und Wohlstand zurückzugewinnen und sich mit den Nachbarn zu versöhnen. Die Identifikation mit Europa ersetzte übersteigerten Nationalismus. Multilateralismus wurde zum neuen Patriotismus der Bundesrepublik. Die immer tiefere Integration Europas war nicht nur in den Augen Helmut Kohls das entscheidende Instrument zur Sicherung des Friedens in Europa. Und nicht zuletzt war mit der Vereinigung Europas die Hoffnung auf eine Wiedervereinigung Deutschlands verbunden, waren in Adenauers Worten „europäische und deutsche Einheit zwei Seiten der gleichen Medaille“.

Großbritannien dagegen hatte stets ein nüchterneres Bild von dem, was sich auf der anderen Seite des Kanals entwickelte. Be-

deutete der Integrationsprozess für Deutschland stets Statusgewinn, so symbolisierte er für Großbritannien auch den eigenen wirtschaftlichen und politischen Statusverlust nach dem zweiten Weltkrieg. Eine vergleichbare emotionale Bindung an den Kontinent fehlte. Die Antwort auf die Frage nach Krieg und Frieden waren aus britischer Sicht die Stärkung der nationalstaatlichen Demokratien sowie Freihandel, niemals aber ein überhöhtes supranationales Konstrukt. Ein gut funktionierender gemeinsamer Binnenmarkt, von dem auch die britische Volkswirtschaft profitieren konnte, war für London die Hauptattraktion des Europäischen Integrationsprozesses und der Grund, warum es sich in den 1960er Jahren um Aufnahme bemühte und nach zwei gescheiterten Bewerbungen 1973 schließlich beitrug. Schon in dieser Anfangszeit hatte es wegen Europa manche Enttäuschung im deutsch-britischen Verhältnis gegeben. Zwar hatte die Bundesregierung unter Adenauer die erste britische Bewerbung im Jahre 1963 zunächst unterstützt, dann aber zum Verdruss Londons General de Gaulle und der deutsch-französischen Aussöhnung den Vorrang gegeben. Bei der zweiten Bewerbung 1966/67 versuchte Großbritannien durch Druck in der NATO und Instrumentalisierung der Britischen Rheinarmee die deutsche Position zu beeinflussen, was auf Bonner Seite zu Irritationen und Enttäuschungen führte. Die Aufnahme Großbritanniens 1973 war dann jedoch problemfrei für das deutsch-britische Verhältnis. Aus spezifisch deutscher Sicht war zu jener Zeit jede politische und wirtschaftliche Stärkung der Westintegration willkommen, um die Entspannungspolitik mit Moskau und Ost-Berlin im Westen abzusichern und den aufkommenden Zweifeln an der westlichen Bündnistreue entschieden entgegenzutreten. Die wirtschaftlichen Krisen der 70er Jahre und die abnehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit der gesamten europäischen Wirtschaft führte insbesondere in Großbritannien zur Kritik am bestehenden europäischen Wirtschafts- und Sozialsystem und dem Ruf nach einer neuen Dynamik durch Liberalisierung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten sowie die Etablierung eines wirklichen freien europäischen Binnenmarktes.

Den für die Europäische Integration so ereignisreichen Jahren 1984–2004, die im Zentrum dieses Bandes stehen, näherten sich somit Deutschland und Großbritannien mit ganz unterschiedlichen historischen Grundeinstellungen sowie einer Vorgeschichte von deutsch-britischen Kooperationsproblemen. Beide Länder verband Anfang der 80er Jahre jedoch die Hoffnung auf einen

Wirtschaftsaufschwung durch eine konsequente Umsetzung des europäischen Binnenmarktes.

Francis Maude zeichnet in seinem Beitrag die Entwicklung dieser zwanzig Jahre nach. Er beschreibt zunächst, wie Margaret Thatcher – selbstbewusst auf der Siegeswelle des Falklandkrieges schwimmend – mit großen Vorbehalten gegenüber der politischen Integration, aber mit dem Glauben an einen befreienden Binnenmarkt Mitte der 80er Jahre eine „umfangreiche proeuropäische Charmeoffensive“ einleitete. Ihr Papier „Europa–die Zukunft“ spitzte die britische Grundhaltung zu: Ein funktionierender Binnenmarkt brauche keine politische Integration, keine einheitliche Währung, keine Steuerharmonisierung und keine europäische Sozialpolitik. Bis heute können viele britische Konservative solchen „essentials“ zustimmen. Dieser „proeuropäische Charme“ Margaret Thatchers erschloss sich Franzosen und Deutschen dagegen selten – Helmut Kohl im Grunde nie. Die Kontinentaleuropäer hatten Thatchers streitvollen Stil spätestens beim legendären 36-stündigen Verhandlungsmarathon in Fontainebleau im Mai 1984 fürchten gelernt. Die Premierministerin erstritt nach Jahren der Auseinandersetzung über den britischen Beitrag zum EG-Haushalt den „Britischen Rabatt“, der Großbritannien zusicherte, stets 66 Prozent des jährlichen Netto-Beitrages im Folgejahr zurückerstattet zu bekommen. Was Thatcher für sich als Sieg reklamierte, verstärkte auf deutscher Seite das bestehende Misstrauen in die Motive und Ziele der britischen Europa-Politik. Es war in diesem Kontext, dass die Adenauer-Stiftung in London sich entschloss, mit den Cadenabbia-Treffem ein Verständigungsforum zwischen den Regierungsparteien Großbritanniens und Deutschlands zu schaffen. Die Notwendigkeit war offensichtlicher denn je.

Anders als in Fontainebleau konnten sowohl Briten wie Deutsche die Verhandlungen und die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte in den Jahren 1985/86 als Erfolg verbuchen. Wie Francis Maude in seinem Aufsatz erinnert, sah London die Durchsetzung des Binnenmarktprogrammes als britischen Triumph, der jedoch überschattet wurde durch den Erfolg der deutsch-französischen Initiative über die institutionelle Reform der Römischen Verträge. Die Konsequenzen der Reform, insbesondere die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (QMV), wurde in London offenbar unterschätzt. Ihre Wirkung, so stellte ein Parlamentsausschuss fest, übertraf alle Voraussagen. Für die britischen Konservativen, so Maude, „wurde

die Einheitliche Europäische Akte zum Sinnbild für den Weg zu einer immer stärkeren Integration Europas.“ Die besondere Skepsis gegenüber weiterreichenden supranationalen Integrationschritten, die die britische Haltung in den 90er Jahren bei allen Regierungskonferenzen zu den Vertragsrevisionen von Maastricht, Amsterdam, Nizza und zum Europäischen Verfassungsvertrag kennzeichnete, lag zum Teil in dieser Erfahrung der späten 80er Jahre begründet.

Ein noch viel prägenderes Ereignis war der bis heute in Großbritannien als Desaster empfundene Eintritt (1990) und kurz darauf erzwungene Austritt (1992) aus dem europäischen Wechselkursmechanismus. Maude zeichnet auch diese Entwicklung im Detail nach. Die Divergenzen und unterschiedlichen Zyklen zwischen der britischen und der deutschen Wirtschaft Anfang der 90er Jahre waren Hauptgrund einer Konstellation, in der es, so John Major, nur die Wahl zwischen „schlecht und fürchterlich“ gab. Anfang der 90er Jahre wurden in vielen Teilen Europas Stimmen laut, die die rigorosen Maßnahmen der deutschen Bundesbank zur Inflationsbekämpfung als Folge der Deutschen Einheit für Wachstumsschwächen und Währungsturbulenzen in Europa verantwortlich machten. Diese Argumente belasteten auch den deutsch-britischen Dialog über die in Maastricht auf den Weg gebrachte Schaffung und Einführung der gemeinsamen Währung bis Ende des Jahrzehnts. Das Für und Wider des EURO sowie der Streit über die Details eines sinnvollen europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes gehörten zu dem heftigsten Cadenabbia-Debatten in der Europafrage der 90er Jahre. Die Gefahren wie der Nutzen des EURO wurden damals sicher oft überzeichnet. In der Rückbetrachtung, sofern man das nach einer noch so kurzen Lebensdauer des EURO schon sagen kann, haben beide Länder, Deutschland wie Großbritannien, die für sich richtige Entscheidung getroffen. Der EURO ist grob gesprochen eine stabile und gewichtige internationale Währung geworden, die den Kontinent politisch enger verbunden, Handel innerhalb des Binnenmarktes sehr erleichtert und bei den Bürgern breite Akzeptanz gefunden hat. Gleichzeitig wird man nicht bestreiten können, dass Großbritannien wirtschaftlich außerhalb der Eurozone zumindest in den vergangenen Jahren recht gut gefahren ist.

Die engen Wirtschaftsbeziehungen

Auch wenn Europa- und Wirtschaftspolitik eng zusammenhängen, gestalteten sich die reinen Wirtschaftsbeziehungen zwischen

Deutschland und Großbritannien politisch weit weniger problematisch. Sie waren stets eng. Mit Beginn der Nachkriegszeit wurden Großbritannien und die Bundesrepublik sehr rasch wichtige Märkte füreinander. Der bilaterale Handel wuchs schneller als das allgemeine Exportwachstum beider Länder, und auch bei den gegenseitigen Direktinvestitionen gab es einen steilen Anstieg. Bezeichnend war nicht nur die immer tiefergreifende Verflechtung der beiden Volkswirtschaften, sondern auch das relative Auf und Ab beider Länder. Dabei entwickelten sich die Volkswirtschaften zumeist in unterschiedlichen Zyklen, eine Tatsache, die in England klarer gesehen wird als bei vielen Deutschen und die die britische EURO-Debatte immer bestimmt hat.

In der Nachkriegszeit holte Deutschland zunächst kräftig auf. 1950 betrug die Gesamtwirtschaftsleistung der Bundesrepublik 60 Prozent derjenigen Großbritanniens, 1997 betrug dann die Leistung Großbritanniens 60 Prozent derjenigen der Bundesrepublik.⁵ Das Pro-Kopf Einkommen der Deutschen war 1950 deutlich niedriger, 1985 etwas höher, 1995 deutlich höher und ist 2005 wieder etwas niedriger als das der Briten. Auch die Wachstumsraten waren in fast allen Dekaden der Nachkriegszeit recht unterschiedlich, zumindest gingen sie soweit auseinander, das man auch in Deutschland Verständnis haben muss für das britische Verlangen, finanzpolitische Instrumente soweit wie möglich in nationaler Hand zu belassen. Insbesondere die wirtschaftliche Entwicklungen der letzten fünf Jahre in Deutschland und Großbritannien zeigen, dass sich die Volkswirtschaften derzeit in entgegengesetzte Richtungen bewegen. In den vergangenen zwanzig Jahren haben beiden Staaten schon die Rolle des „kranken Mannes in Europa“ gespielt. Die Cadenabbia-Treffen waren stets hilfreich, die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Länder begreiflich zu machen und gemeinsam nach Instrumenten für mehr Wachstum zu suchen. Teilnehmer waren stets gewillt, voneinander zu lernen, ohne dabei jedoch die Traditionen des jeweiligen Wirtschaftsmodells aufzugeben.

In den vergangenen zwanzig Jahren hat es, das zeigt dieser kurze Rückblick, trotz einer sehr harmonischen Grundmelodie immer erhebliche Dissonanzen in Sicherheits-, Europa- und Wirtschaftsfragen gegeben. Auch in Cadenabbia war das stets zu spüren. Und dennoch darf man sagen, dass diese Differenzen sehr selten zu einer richtig tiefen Krise in den deutsch-britischen Beziehungen führten. Die Stimmung in der Villa Collina haben gerade diese Differenzen immer besonders angeheizt.

Ausblick: Die Herausforderungen für den deutsch-britischen Dialog der kommenden Jahre

Um die Zukunft und die Spannung der Cadenabbia-Treffen der kommenden Jahre braucht man sich nach der Rückschau wahrhaftig nicht zu sorgen. Die nächsten 20 Jahre werden wahrscheinlich ebenso ereignisreich werden, und sie werden, abgesehen von Sonderereignissen wie der Deutschen Einheit, ebenso große politische und gesellschaftliche Umbrüche bringen. Die deutsch-britische Zusammenarbeit, so die Grundthese dieser Schlussbetrachtungen, wird dabei noch wichtiger und gleichzeitig sehr viel schwieriger werden als bisher. Die innen- und aussenpolitischen Herausforderungen, die beide Länder lösen müssen, enthalten zumindest das Potenzial für ein stärkeres Auseinanderdriften zwischen Berlin und London.

Innenpolitische Aufgaben

Die deutsch-britischen Dialoge zwischen Christdemokraten und Konservativen über die notwendigen Reformen im Inland werden spannend und fruchtbar bleiben. Die Probleme firmieren unter ähnlichen Überschriften – Wirtschaftswachstum, Reform des politischen Systems, Reform des Sozialstaates –, doch die Ausgangslage ist in beiden Ländern und Lagern sehr unterschiedlich. Man wird daher in Cadenabbia wie immer vergleichen und erklären und viel voneinander lernen können. Es wird es jedoch kaum möglich sein, Problemlösungsansätze eins zu eins zu übertragen.

Während deutsche Christdemokraten und britische Konservative in den Jahren 1984 bis 2004 nahezu parallel die Regierungs- und Oppositionsrollen in ihren Ländern besetzten, so wird sich dies zumindest in den nächsten fünf Jahren ändern. Nach der dritten schweren Wahniederlage der britischen Konservativen am 5. Mai 2005 steht die Partei vor einer inneren Erneuerung. Auch wenn die Labour-Mehrheit entscheidend reduziert wurde, so kann niemand leugnen, dass sich die Konservative Partei weiter in einer historisch einmaligen Krise befindet. In den nächsten Jahren wird es daher in der Konservativen Partei neben Personaldebatten vermehrt auch um inhaltliche Ausrichtungen gehen, kurz um eine neue „Tory Agenda“. Weder eine einseitige Ausrichtung als Partei des Neo-Liberalismus und der individuellen Freiheit noch eine Rückbesinnung auf traditioneller kulturelle Werte allein wird den Tories die Wahlerfolge bringen, an die sie sich während ihrer lan-

gen Geschichte gewöhnt hatte. Die Partei wird sich inhaltlich und sozial neu öffnen müssen. Der bevorstehende Generationwechsel in der Konservativen Partei wird auch die Cadenabbia-Gespräche verändern. Eine neue Generation britischer Entscheidungsträger, deren Blick sich generell weniger auf Deutschland richtet als dies für die Generation der Nachkriegspolitiker galt, wird sich ein eigenes Bild von Deutschland machen müssen. Auch die jüngeren Abgeordneten der Union sind allgemein weniger mit Großbritannien verwachsen als jede demokratische Generation in Deutschland vor ihr. Die Neudefinition der Inhalte der Konservativen und Christdemokraten in einer Welt, in der mittlerweile fast alle Parteien die Kombination von solider Wirtschaftspolitik und sozialer Gerechtigkeit anbieten, wird zu den spannendsten Themen der Cadenabbia-Konferenzen gehören. Und vielleicht wächst dabei auch wieder eine eng befreundete Gruppe zusammen wie dies David Hunt für die Cadenabbia-Anfänge in den 80er Jahren beschreibt.

Die deutschen Delegationen werden zunächst einmal vor Optimismus sprühen. Die Aussichten auf einen Regierungswechsel in Berlin erscheinen vielversprechend. In diesem Zusammenhang liest sich der hervorragende historische Beitrag von Frank Bösch in neuem Licht. Vieles, was die Debatte 1982 bestimmte, klingt auch heute sehr gewohnt. So beschreibt Bösch, dass die Wende 1982 keine „marktradikale“ oder „neo-konservative“ Ausrichtung hatte und keineswegs „Thatcherismus“ oder „Reagonomics“ nachzuahmen versuchte, dass die Kohl-Regierung aber dennoch „einschneidende Reformen in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik“ durchsetzte, die Sozialhilfe und die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit kürzte, die Rentenanpassung verschob, die Selbstbeteiligung bei Krankenhausaufenthalten erhöhte, Arbeitszeitvorschriften lockerte sowie die Vermögens- und Gewerbesteuer senkte. All diese Instrumente klingen aktuell, ebenso wie die für viele Deutsche noch heute abschreckende Vorstellung von „Englischen Verhältnissen“.

Eine CDU in der Regierungsverantwortung wird schnell große Reformen in Angriff nehmen müssen. Das Zeitfenster wird begrenzt bleiben. Die Erwartungen in der Wählerschaft sind so hoch, dass man in zwei bis drei Jahren Erfolge liefern muss. Christian Wulff, Friedrich Merz und Matthias Wissmann beschreiben die notwendigen Schritte in ihren Aufsätzen im Detail. Steuern, Renten, Gesundheit, der Arbeitsmarkt und die Umgestaltung der Pflegeversicherung gehören zu den dringlichsten Aufgaben. Frank Bösch

erinnert, dass die Maßnahmen der Regierung Kohl vor mehr als 20 Jahren „weniger die Struktur des Sozialstaates als das Ausmaß seiner Leistungen“ veränderte. Gerade hier setzt die grundlegende Reformdebatte des Jahres 2005 an. Wie Friedrich Merz herausstellt, befindet sich Deutschland in einer tiefen Struktur- und Wachstumskrise und kann nur durch radikalere Reformen die Chancen der Globalisierung nutzen. Das Bild, das er von der internationalen Wirtschaft zeichnet, ist in der Tat nicht mit den eher beschaulichen Umständen des Jahres 1982 zu vergleichen. Für Merz steht ausser Frage, dass Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland nun unverzüglich in „moderne Bahnen“ gelenkt werden müssen. Die neuen Umstände werden, so Merz, Deutschland und alle anderen europäischen Länder in den nächsten 15 bis 20 Jahren erhebliche Lasten aufbürden. Christian Wulff hebt jedoch hervor, dass man bei allen Reformen die Menschen nicht verunsichern dürfe und keineswegs Horrorszenarien heraufbeschwören sollte. Gleichzeitig wächst der Druck auf die Politik. Verängstigten Bürgern einerseits stehen andererseits stärker organisierte Interessengruppen gegenüber, die sich für eine Grundrenovierung des Sozialstaates und eine „Neue Soziale Marktwirtschaft“⁶ einsetzen. Ob man lediglich Stellschrauben justieren oder einen radikalen Neuanfang wagen sollte, bleibt dabei eine offene Frage, die unter Deutschen wie Briten umstritten bleiben wird. Sie bestimmt jedoch in beiden Ländern die entscheidenden innenpolitischen Debatten der kommenden Jahre.

Für Cadenabbia stellt sich wie immer die Frage, wieviel man vom anderen Land lernen kann. Die Tradition des britischen Sozialstaates war immer eine andere als die deutsche. Tim Yeo zeichnet die historische Entwicklung der Nachkriegsjahre in seinem Beitrag nach. Experten sind sich einig, dass man drei Grundmodelle des Sozialstaates unterscheiden muss: Erstens, das angelsächsische Modell, das soziale Sicherung auf den Schutz vor absoluter Armut reduziert. Große Bereiche wie Gesundheit und Bildung sind privatisiert und laufen parallel und in Konkurrenz zu staatlichen Einrichtungen. Zweitens, das kontinentaleuropäische Modell, das nicht nur wesentlich großzügiger ist, sondern dessen Finanzierung sich zu großen Teilen auf Sozialabgaben stützt, die von Arbeitgebern und festangestellten Beschäftigten bezahlt werden. Drittens, das skandinavische Modell, das ebenfalls großzügig ist, sich aber primär aus Steuern finanziert. In Prinzip sind alle drei Modelle im letzten Jahrzehnt an ihre Grenzen gestoßen. Den deutschen Finanzlücken stehen englische Qualitätsprobleme

gegenüber. David Willetts lobt in seinem Beitrag ohne Neid, dass die öffentlichen Dienste im Kontinental-Europa besser funktionieren, deutsche Züge pünktlich, Krankenhäuser sauber und öffentliche Schulen rigoroser sind. Er schreibt dies auch der Stärke der Christdemokratie zu, die, anders als die Konservative Partei Großbritanniens, bei allen Wirtschaftsreformen immer auch ihr soziales Element im Blick behielt. Willetts fragt weiter, was die Briten von Deutschland lernen können, während viele Deutsche in der gegenwärtigen Debatte häufig ratsuchend nach London blicken.

Matthias Wissmanns Untersuchung in diesem Buch über das britische Modell der „Public-Privat-Partnership“ und seine Übertragbarkeit für Deutschland ist ein gutes Beispiel. Solch gegenseitiger Austausch ist nicht nur Stoff für Cadenabbia-Kamin-Gespräche, sondern spitzt eine nicht zu leugnende Tatsache zu: Briten würden niemals die hohen Abgaben des deutschen Sozialstaates akzeptieren, Deutsche nie und nimmer die oft bedenklichen Standards der öffentlichen Dienste Großbritanniens. Das Gesundheitssystem bietet den besten Vergleich. So nähern sich beide Länder der Modernisierung ihrer Systeme von unterschiedlichen Richtungen an. Während Deutschland die Standards halten möchte und die Kosten senken muss, ist Großbritannien zweifelsohne gezwungen, mehr zu investieren, um im Vergleich mit anderen reichen OECD Staaten wieder halbwegs normale Standards im *National Health Service* zu erreichen.

Ein deutsch-britischer Vergleich ganz anderer Art wird ebenfalls stärker in den Vordergrund der Cadenabbia-Dialoge rücken: Die Erfahrungen mit Einwanderung und die Modelle zur Integration von Migranten. Im Vergleich zu Großbritannien und Frankreich, aber selbst mit Blick auf Italien und Spanien, wirkt Deutschland sehr rückständig in der Migrationsdebatte. Peter Müller weist zu recht darauf hin, dass es in Deutschland entweder zu irrationaler Überzeichnung oder zu illusionärer Verniedlichung in der Einwanderungsdebatte kommt, die sich durch eine besondere Identitätsproblematik und einen Mangel an nationaler Souveränität und Gelassenheit begründet. Müller zitiert Wolf Biermann und kommt mit Biermann zu dem Schluss, dass die Deutschen „mit sich nicht im reinen sind“. In Deutschland, so beschreibt Müller, wird die Migrationsproblematik zum Testfall für die politische Kultur. Und man möchte ergänzen, dass man aus Berlin durchaus etwas neidisch den gelassenen, aber tiefen nationalen Stolz der Briten, betrachtet. Großbritannien ist bei allen Integrations-

schwierigkeiten, die es auch hier gibt, schlichtweg weiter in der Akzeptanz und Ausgestaltung einer multi-konfessionellen und multi-ethnischen Gesellschaft. Der gesellschaftliche Wandel in Europa sowie der oft fehlgeleitete internationale Diskurs über den Islam stellen eine Herausforderung für die Mitglieder und Wähler aller Parteien dar, deren Identität sich auf die Wurzeln des Christentums bezieht. Hier steht der CDU, aber auch Teilen der britischen Konservativen Partei, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten eine wichtige Debatte bevor, die zu einem langsamen und behutsamen Wandel führen wird.

Zunächst einmal werden jedoch aus deutscher Sicht ganz konkrete Reformprojekte im Vordergrund stehen, deren sich die CDU in der Regierungsverantwortung stellen wird. Anders als bei Kohl und Schröder wird sich eine CDU-geführte Regierung auf Jahre hin auf eine Mehrheit im Bundesrat stützen können. Die gegensätzlichen Kräfteverhältnisse in Bundesrat und Bundestag waren seit der Vereinigung 1990 mit ein Grund für den vielbeklagten Reformstau in Deutschland. Die Notwendigkeit einer Erneuerung des deutschen Föderalismus, die Roland Koch in diesem Band analysiert, wird sich wohl etwas abschwächen. Die grundlegenden Probleme des Föderalismus sollten jedoch weiter ernst genommen und beseitigt werden. Auch in Großbritannien hat sich der Reformdruck hinsichtlich der Devolution, die David Curry im einzelnen nachvollzieht, etwas verringert. Gleichfalls steht möglicherweise eine andere Reform des politischen Systems in Zukunft auf der Tagesordnung: Das Wahlrechtssystem. Gerade die Wahl im Mai 2005 hat wieder verdeutlicht, dass sowohl Konservative als auch Liberale im derzeitigen Modus stark benachteiligt sind. Labour hat einen strukturellen Vorteil, der sich aus dem Zuschnitt und der Zusammensetzung der Wahlkreise ergibt. Bei einem anderen Wahlrecht hätte es bei den genau gleichen Stimmanteilen anstelle einer satten Labour-Mehrheit (67 Sitze) theoretisch eine Patt-Situation im Parlament geben können. Einige Stimmen werden daher lauter, die Elemente des Verhältniswahlrechts auch für Großbritannien fordern. Obwohl es zu früh ist, über die Ausgestaltung einer solchen Reform zu spekulieren, könnte man sich vorstellen, dass gerade in einem Rahmen wie Cadenabbia Raum sein könnte für Gedankenspiele in diese Richtung. Die Erfahrungen bei den Debatten über Regionalparlamente in England hat jedoch gezeigt, dass der britische Wähler im Prinzip mit dem derzeitigen politischen System einverstanden ist.

Ein weiteres Feld für den Gedankenaustausch, möglicherweise sogar für neue Initiativen, bieten die kulturellen Beziehungen zwischen beiden Ländern. Viele Beobachter sehen leider ein abnehmendes Interesse am jeweils anderen Land – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung. Anlässlich der 60-Jahr-Feier des Endes des zweiten Weltkrieges sowie nach Ernennung eines deutschen Papstes sind beispielsweise in der Presse wieder einmal alte Klischees aufgewärmt worden. Die Nazi-Obsessionen der britischen Presse, nicht nur des Boulevards, sind aus deutscher Sicht ein ständiges Ärgernis. Doch gilt es für beide Länder, dramatisch sinkende Standards in der Presse zu beklagen. Der nachdenkliche Aufsatz von Michael Rutz sei jedem sehr empfohlen. Man darf ergänzen, dass viele Journalisten heute wenig Lebenserfahrung ausserhalb der Medien gesammelt haben und dass sich selbst ihre Studieninhalte auf Medien konzentrierten. Das ist keine gute Entwicklung. Viele Journalisten leben damit in einer Welt, wie sie narzistischer kaum sein könnte. Die Konsequenzen für das politische System und die Demokratie in beiden Ländern, darauf weist Rutz zurecht hin, sind erheblich. Auch Tim Gardam zeichnet in seinem sehr persönlichen Beitrag über die britische Fernsehlandschaft ein nicht gerade erbauliches Bild, erklärt wie sich die Quantifizierung von Qualität und der ökonomische Druck auf die Berichterstattung auswirkten. Man mag sich kaum erinnern, doch zu Beginn der Cadenabbia-Treffen vor 20 Jahren lebten Bürger und Politiker noch in einer ganz anderen Medienwelt. Sie war staatstragender und grau, aber in der Substanz waren die Massenmedien, elektronische wie klassische Printprodukte, den heutigen wahrscheinlich einen Schritt voraus.

Auch im Bildungsbereich haben beide Länder in den vergangenen 20 Jahren sowohl Schritte nach vorn als auch Schritte zurück gemacht. Der in der Tat wenig erfreuliche Zustand der deutschen Massenuniversitäten ist nicht mehr zu rechtfertigen. Das gleiche gilt für die Unterfinanzierung der britischen Hochschulen. In beiden Ländern wird man nach Lösungen suchen müssen, den Hochschulzugang breiten Gesellschaftsschichten zu ermöglichen, gleichzeitig aber die Qualität der Ausbildung und Forschung zu verbessern. Auch Hochschulen stehen heute im globalen Wettbewerb mit den USA und Asien. Traditionen und alte Lorbeeren zählen da wenig. Es wird in Deutschland wie Großbritannien daher zu weiteren Ausdifferenzierungen in der Hochschullandschaft kommen müssen, mit Angeboten für breite Ausbildung und Spitzenforschung. Das Thema Bildung als zentraler

Zukunftsaufgabe dürfte in den Cadenabbia-Runden an Bedeutung gewinnen. Aus deutsch-britischer Sicht muss man dabei insbesondere den rapiden Rückgang der Schülerzahlen in den Fremdsprachen, insbesondere des Wahlfachs Deutsch, in Großbritannien beklagen. Das rückläufige Interesse an Deutschland, der deutschen Sprache und deutschen Kultur in der jüngeren Generation wird die bilateralen Beziehungen sicher verändern.

Um so wichtiger wird es sein, den Dialog zwischen den Eliten beider Länder weiter zu stärken, Foren wie die Cadenabbia-Treffen weiter auszuweiten. Neben den genannten innenpolitischen und kulturellen Notwendigkeiten machen insbesondere die weltpolitische Lage und die gemeinsamen internationalen Herausforderungen eine noch viel engere deutsch-britische Zusammenarbeit mehr als zwingend.

Außenpolitische Herausforderungen

Was die wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen betrifft, so werden sich die zukünftigen Cadenabbia-Treffen formal nur wenig von denen der vergangenen 20 Jahre unterscheiden: Die transatlantischen Beziehungen, die Zukunft Europas, die weltweiten Sicherheitsbedrohungen sowie die Frage, wie man die wirtschaftliche Globalisierung politisch und institutionell begleiten und steuern kann, werden die Debatten auch weiterhin bestimmen. Was formal ähnlich klingt, wird in der Substanz jedoch in vielen Bereichen eine neue Ausrichtung bekommen.

Transatlantische Beziehungen

Ein festes Bindeglied zwischen deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen, das in Cadenabbia nie zur Disposition stand, ist die gemeinsame Überzeugung, die neuen globalen Herausforderungen nur in einer starken transatlantischen Allianz meistern und gestalten zu können. Es überrascht nicht, dass sowohl Friedbert Pflüger wie auch Michael Ancram in ihren Beiträgen fordern, Großbritannien und Deutschland mögen gemeinsam daran arbeiten, dass Europa und Amerika nicht weiter auseinanderdriften. Die Spannungen zwischen Europa und den USA, die insbesondere in der Irak-Krise 2003 aufgetreten sind, haben, so argumentiert Pflüger, gezeigt, dass die Zeit der traditionellen Beschwörungen und Rituale in den transatlantischen Beziehungen vorbei ist und dass beide, Deutsche wie Briten, sich neu anstrengen müssen, Europa und die USA in der bewährten transatlanti-

schen Allianz zu halten. Zwar sind die schlimmsten Auswüchse des „Annus Horribiles“ 2003 vorbei und Europäer wie Amerikaner strecken einander wieder die Hand aus in der Hoffnung, transatlantische Dissonanzen zu überwinden, doch muss man bei aller Versöhnung den tektonischen Verschiebungen im transatlantischen Verhältnis Rechnung tragen. Die großen Fragen der Weltordnung nach dem Ende des Kalten Krieges 1989/90 sind noch längst nicht geklärt. Beide Seiten, Europäer wie Amerikaner, müssen die heutige Zeit als Übergangsphase begreifen, in der sich das Kräfteverhältnis des 21. Jahrhundert neu herausbilden wird. Und sie müssen klären, welche Rolle sie in der neuen Weltordnung spielen wollen und können.

Die Grundfragen sind heute ähnlich wie jene des Jahres 1990: Wird die alte bi-polare Ordnung durch eine unipolare oder eine multipolare Ordnung ersetzt? Werden neue Mächte wie China, Indien oder Brasilien ihr Wirtschafts- und Machtpotenzial voll ausschöpfen und damit auch den westlichen Führungsanspruch herausfordern? Wird sich die neue Weltordnung in Zukunft auf regionale und integrierte Wirtschaftsböcke stützen und wird sich ein kooperativer oder konfliktreicher Wettbewerb dieser Regionen ergeben? Wird sich in einer globalen und integrierten Wirtschaftsordnung Regieren jenseits von Nationalstaaten durch mehr supranationale Institutionen verwirklichen lassen oder werden die starken Nationalstaaten die Geschehnisse des Weltgeschehens weiter bestimmen? Werden multilaterale Organisationen wie die Vereinten Nationen und die Welthandelsorganisation zur Erhaltung der Weltordnung gestärkt oder werden sie zum Spielball der stärksten Nationalstaaten?

Werden in einer neuen Weltordnung Europa und die USA Rivalen oder bleiben sie als ein vereinter Westen bestehen? Wird der Westen Fixpunkt der Weltordnung bleiben?

In all diesen Fragen spielt die Zukunft der transatlantischen Allianz eine entscheidende Rolle. Sie fordern Politiker weltweit auf, zu Beginn des 21. Jahrhunderts wichtige Weichen zu stellen. Michael Ancram gibt in seinem Beitrag eine Leitlinie vor, die fast alle deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen unterschreiben können. Eine Sichtweise, die Europa gegen Amerika stelle, die ein „entweder Europa oder die USA“ propagiere, sei sehr gefährlich. Man müsse stattdessen an der Idee der Einheit zwischen Europa und Amerika festhalten und die bewährte Formel der Atlantikcharta – Partnerschaft statt Unterordnung – stärken.

Bei aller Zustimmung darf man dennoch mit Wolfgang Schäuble fragen, wie einheitlich, handlungsfähig und stark Europa in Zukunft sein muss, um genau in dieser Partnerschaft sein natürliches Gewicht einzubringen.

Die Krise in den transatlantischen Beziehungen der letzten Jahre mag sich im Rückblick sogar als Chance erweisen. Beide Seiten haben Fehler gemacht und sind im Jahre 2005 auch bereit, diese öffentlich einzugestehen. Die USA waren zu sehr ihrem eigenen Hegemonie-Leitbild verfallen, viele Europäer einer moralischen Selbstgerechtigkeit. Beide Seiten offenbarten erhebliche Kommunikationsschwächen und unterschätzten, wie sehr sie tatsächlich einander brauchen. Während des Kalten Krieges spielten sowohl Deutschland als auch Großbritannien stets eine Vermittlerrolle, wenn es zu transatlantischen Spannungen, meistens französisch-amerikanischen Friktionen, kam. Beide Länder haben in den letzten Jahren, und dies ist sicherlich am wenigsten die Schuld von deutschen Christdemokraten oder britischen Konservativen, den klassischen Vermittlerplatz verlassen: Großbritannien, weil es durch eine in den Augen vieler Kontinentaleuropäer zu starke und unkritische Anlehnung an die USA und durch eine zu schwache Unterstützung des Europäischen Einigungsprozesses in Europa nur noch wenig Gehör findet; Deutschland, weil es durch einen primär innenpolitisch motivierten Zick-Zack-Kurs jede längerfristige außenpolitische Strategie aufgegeben und damit an Einfluss und Glaubwürdigkeit auf beiden Seiten des Atlantiks verloren hat. Es gehört zu den dringenden außenpolitischen Aufgaben beider Länder, ihre traditionelle Mittel-Rolle neu zu besetzen und zuverlässig auszugestalten. Deutschland braucht eine neue Würdigung der transatlantischen, Großbritannien eine der europäischen Einheit und Freundschaft. Und die transatlantische Gemeinschaft insgesamt, so Friedbert Pflüger zurecht, braucht ein Vereinigtes Königreich in der Europäischen Union.

Diese Mission und Grundüberzeugung gilt es in Zukunft in Cadenabbia zu verteidigen, gerade in Zeiten, in denen die europäische Krise nach dem Nein der Franzosen und Niederländer in den Referenden zum Verfassungsvertrag nach einer Neubündelung deutscher und britischer Anstrengungen ruft.

Europa

Wie vor zwanzig Jahren, wird die Europa-Frage zum Kern der Cadenabbia-Treffen werden. Angela Merkel, Wolfgang Schäuble, Michael Howard und Francis Maude weisen in ihren Beiträgen zu-

recht darauf hin, dass die Debatte über die Zukunft Europas zum entscheidenden außenpolitischen Thema zwischen Christdemokraten und britischen Konservativen werden wird. Schon immer waren die Gegensätze und Mentalitätsunterschiede in der Europa-Frage in den vergangenen 20 Jahren außenpolitischer Streitpunkt in Cadenabbia. In beiden Lagern hat man klammheimlich oft den Kopf geschüttelt: aus britischer Sicht über den vermeintlich naiven deutschen Irrglauben, dass nur ein Mehr an Integration Frieden und Wohlstand in Europa sichern könne, und aus deutscher Perspektive über den Inselblick und Starrsinn der Briten, denen es, so die Klage, manchmal an Verantwortung für den Gesamtkontinent fehle. Die Beiträge in diesem Band hüten sich vor Überzeichnungen, doch zeigen sie erneut, dass bei allem Willen zur Verständigung einige Grundüberzeugungen schwer vereinbar bleiben. Nachdem die Franzosen mit etwa 55 Prozent und die Niederländer mit mehr als 60 Prozent den ausgearbeiteten Verfassungsvertrag in Referenden abgelehnt haben, werden sich sowohl Deutsche wie Briten neue Gedanken zur Zukunft Europas machen müssen. Krisenzeiten sind allerdings schlechte Ratgeber für politische Entscheidungen, und so wird eine Phase der Reflexion in der Europa-Frage notwendig werden. Dabei sollte der Schock der französischen und niederländischen Referenden nicht den Blick auf die Grundpositionen versperren, die zum Entwurf des Verfassungsvertrages führten. Die Beiträge dieses Bandes spiegeln die verschiedenen deutschen und britischen Positionen wider.

Dem Plädoyer Angela Merkels für eine grundsätzliche Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrages stellt Michael Howard seine Vision eines flexiblen Europas entgegen, das gerade durch Beweglichkeit jedem einzelnen Mitgliedsstaat besser gerecht werde. Glaubt Merkel, dass das wirtschafts- und sicherheitspolitische Potential der gewachsenen EU nur in einer angemessenen und durch das europäische Vertragswerk gesicherten Struktur verwirklicht werden kann, so argumentiert Howard, dass unterschiedliche Staaten ganz unterschiedliche Ziele hätten und dass die EU sich durch eine offenere Struktur zu dieser Vielfalt bekennen müsse. Gemeinsam ist beiden der Wunsch, keinen „Superstaat“ mit zentralistischer Bürokratie zu schaffen und die Identität, demokratische Legitimität und kulturelle Tradition der Nationalstaaten in Europa zu bewahren.

Die alte Frage, wieviel feste Struktur und wieviel Flexibilität das Europäische Haus benötige, wird die zukünftigen Debatten in Ca-

denabbia bestimmen. Dabei wird die gemeinsame Verantwortung Großbritanniens und Deutschlands für die Europäische Union gerade in der Krise weiter wachsen. Wolfgang Schäuble weist in seinem Beitrag zurecht darauf hin, dass in deutsch-britischen Konsultationen stets auch Paris eingebunden werden muss, da nur in der engen Zusammenarbeit der drei großen Staaten Frankreich, Deutschland und Großbritannien das besondere Potential für Europa liege. Schäuble bedauert, dass sich die drei gewichtigsten und wohl auch einflussreichsten Partner bei den meisten innerhalb der EU kontroversen Themen uneines geblieben sind. Dieses gelte es zu korrigieren, denn ohne eine deutsch-britisch-französische Verständigung können die Kernfragen Europas nicht gelöst werden. Im Sommer 2005 sieht es in der Tat so aus, als wenn London, Paris und Berlin sehr unterschiedliche Vorstellungen von der zukünftigen Ordnung Europas haben und ganz unterschiedliche innenpolitische Herausforderungen meistern müssen. Schäubles Plädoyer ist somit aktueller denn je.

Ein wie auch immer begründetes und endgültiges Scheitern des vorliegenden europäischen Verfassungsvertrages würde es in jedem Fall notwendig machen, die auseinanderstrebenden deutschen und britischen Kräfte ganz neu zu bündeln. Michael Ancram geht in seinem Beitrag von einem endgültigen Scheitern aus und glaubt, dass Europas Politiker gezwungen sein werden, „wieder völlig von vorne zu beginnen.“ Er sieht dabei die positive Chance für ein sehr viel beweglicheres Europa, ein Modell, das nicht viele deutsche Außenpolitiker teilen. Hier stehen sich deutsche und britische, christdemokratische und konservative Positionen auch weiterhin fast unvereinbar gegenüber. Politikern beider Länder muss jedoch bewusst sein, dass die Alternativen zum derzeitigen Verfassungsvertrag sehr wahrscheinlich nicht besser ausfallen werden. Die kommenden drei bis fünf Jahre werden für die Entwicklung unseres Kontinentes von großer Bedeutung sein. Die im vergangenen Jahr vollzogene Erweiterung um 10 Staaten ist noch längst nicht verdaut, Bulgarien und Rumänien werden aller Wahrscheinlichkeit nach 2007 oder 2008 dazukommen, andere Staaten drängen auf Mitgliedschaft. Die internationalen Erwartungen an eine sehr viel stärkere globale Rolle der EU werden weiter wachsen.

Sollte der Vertrag für immer scheitern, so dürften die jeweiligen Alternativen eine noch spannungsreichere Zeit für das deutsch-britische Verhältnis bedeuten. Grundlage der Zusammenarbeit werden die Verträge von Nizza sein, die schon heute eigentlich

keine sinnvolle und praktikable Grundlage einer effizienten Europäischen Union mehr darstellen. Ein langes Geschacher zwischen Kommission, Rat und Nationalstaaten zur Umsetzung ausgewählter Elemente des Vertragswerks ist auch ohne Ratifizierung unumgänglich. Aus deutscher Sicht bringt dies aller Voraussicht nach keinen echten Vorteil gegenüber dem Verfassungstext. Das jedoch sehen viele britische Konservative anders. Sie glauben, der Ratifikations-Schock könne eine neue, produktive Debatte über die Finalität des europäischen Projektes entfachen. Einige befürworten in der Tat ein „Roll-Back“, also ein Zurückstufen der Integrationsambitionen und eine Rückkehr zu einem loseren Verbund von Nationalstaaten in einem gemeinsamen Binnenmarkt.

Das Europa-Problem wird zweifelsfrei das Kernthema der Cadenabbia-Gespräche bleiben und den besonderen Reiz der Treffen ausmachen, doch der Blick darf keine Selbstbespiegelung werden, sondern muss dabei verstärkt auch die globale politische Ordnung sehen.

Global Governance

Ein Thema, das in der Vergangenheit eine nicht ganz so bedeutende Rolle in Cadenabbia spielte, das aber in einigen Beiträgen anklingt, ist das Suchen nach neuen weltweiten Regierungsstrukturen, die den globalen wirtschaftlichen Herausforderungen angemessen sind. Unter den Aufsätzen dieses Bandes hat Friedrich Merz die Globalisierung am deutlichsten in Blick. Wie so häufig wird Globalisierung dabei primär als Globalisierung der Märkte, der Finanzen, des Wissens, der Daseinsrisiken, des Transports sowie der Kommunikations- und Informationstechnologie verstanden. Und nationale Politiker suchen wohl zurecht nationalstaatliche Antworten auf diese Probleme. Sie fragen, wie man das Land fit machen kann im Wettbewerb um Produktionsstandorte, Investitionen und Arbeitsplätze und welche Spezialisierungs- und Effizienzvorteile die alten europäischen Industriestaaten dabei suchen und ausspielen müssen. Das ist legitim und überzeugend, doch sollte das Thema Globalisierung breiter angegangen werden.

In der wissenschaftlichen Literatur hat sich die Epidemie des Wortes „Globalisierung“ in den letzten zehn Jahren von amerikanischen Business-Schools zunächst in die volkswirtschaftlichen Fakultäten und erst von dort in die Geistes- und Sozialwissen-

schaften hinein ausgebreitet. Globalisierung hat neben der gewiss dominanten ökonomischen Seite wichtige soziale, kulturelle, rechtliche und politische Dimensionen, die in vielen Politik-Debatten zu kurz kommen. In der internationalen Politikwissenschaft hat sich das Konzept der „Global Governance“ fest etabliert. Es ist die Frage, wie man über die Nationalstaaten und bestehenden Internationalen Organisationen hinaus Regierungsstrukturen schaffen kann, die den ebenfalls globalisierten Politikbereichen wie Armut, Krieg, Migration, Gesundheit, Epidemien, Rohstoffknappheit und Umwelterstörung gewachsen sind. Politiker müssen nicht nur fragen, wie man Länder und Volkswirtschaften für den globalen Wettbewerb fit macht, sondern auch wie man der weltweiten sozialen Frage begegnet und welche politische Strukturen man errichten muss, um die globalen öffentlichen Güter zu erhalten, zu stärken und gerechter zu verteilen. Es ist dabei nicht vermessen anzunehmen, dass die europäische Erfahrung in jeder Hinsicht ein globales Vorbild werden kann. Europa hat klare supranationale Entscheidungsstrukturen geschaffen, hat in der Revolution von 1989 gezeigt, wie man autoritäre Regime friedlich überwinden kann und hat sich mehr als jede andere Region der Nachhaltigkeit seiner Wirtschaftsentwicklung verschrieben. Diese wichtigen Themen sollten daher einen herausragenden Platz auf der Agenda zukünftiger Cadenabbia-Treffen haben.

Britische und deutsche, konservative und christdemokratische Antworten, werden auch hier unterschiedlich ausfallen. Doch das hat stets den Reiz der Begegnungen ausgemacht. Die Zukunft in Cadenabbia wird mindestens genauso spannend wie die Vergangenheit.

Die Zukunft der Cadenabbia-Treffen

„Am Anfang“, so schreibt Norbert Lammert in seinem Aufsatz, „war Helmut Kohl. Oder Ludger Eling. Bei genauer Betrachtung beide.“ Stellvertretend für viele bedankt er sich bei den ursprünglichen Initiatoren sowie allen Teilnehmern des „christlich-demokratischen Königswinter“. Dieser Band ist all jenen gewidmet, die aus einer guten Idee, einem historischen Ort und einer unvergleichlich schönen Villa eine politische Institution gemacht haben, dessen Wert Lammert und viele seiner Mitstreiter nicht hoch genug einschätzen können. Nur ein Beispiel: Wären, so fragt Lammert, die britischen Konservativen je Mitglied in der EVP-

Fraktion des Europäischen Parlaments geworden ohne diese in Cadenabbia begründete persönliche Verbindung? Lammert selbst hält dies für unwahrscheinlich. Viele andere, stille Erfolge könnte man nennen. Rückschau und Ausblick zeigen mehr als deutlich, dass ein Dialog-Forum wie das Parlamentarier-Treffen in Cadenabbia zweifelsohne notwendiger denn je ist. Alle Autoren dieses Buches unterstreichen dies in beeindruckender Weise. Im Angesicht des Geleisteten können ehemalige und zukünftige Teilnehmer zuversichtlich die nächsten zwei Jahrzehnte angehen, in denen die Herausforderungen und Ansprüche zweifelsohne wachsen werden. Dieser Band spiegelt den Erfolg der Treffen wider, greift die innen- und außenpolitischen Hauptthemen der Diskussion der vergangenen 20 Jahre erneut auf, lässt aber auch erkennen, dass die Verständigung zwischen CDU und den britischen Konservativen eine Daueraufgabe bleiben wird. Der Wille zur Gemeinsamkeit ist in allen Beiträgen ebenso deutlich wie die sehr offen angesprochenen Unterschiede. Viele innenpolitischen Probleme sind ähnlich, auch wenn die jeweiligen Antworten aufgrund der unterschiedlichen politischen Kultur und Tradition anders ausfallen werden. Die gemeinsamen und verbindenden Werte führen nicht immer zu ähnlichen Politikansätzen. In vielen Fragen, insbesondere, was die Zukunft Europas angeht, scheinen die Ideen von deutschen Christdemokraten und britischen Konservativen auseinanderzulaufen, ähnlich wie das vor 20 Jahren der Fall gewesen zu sein schien, als die Londoner Außenstelle der Konrad-Adenauer-Stiftung die deutsch-britischen Parlamentarier-Treffen ins Leben rief. Bei allem Erfolg, den wir mit diesem Band feiern, wird daher Cadenabbia auch in Zukunft bleiben, was Deutsche „Eine ständige Herausforderung“ und Briten „Work in Progress“ nennen.

Die Aufgabe bleibt, der Mythos lebt.

Anmerkungen

- 1 Karl Kaiser/John Roper (eds.), *Die Stille Allianz: Deutsch-Britische Sicherheitskooperation*, Bonn: Europa Union Verlag 1987.
- 2 Siehe Sean Greenwood, „Helping to Open the Door? Britain in the Last Decade of the Cold War“, in: Olav Njolstad (ed.), *The Last Decade of the Cold War. From Conflict Escalation to Conflict Transformation*, London: Frank Cass 2004, pp. 317–331.
- 3 Siehe Beiträge in Gunther Hellmann (ed.), *Alliierte Präsenz und deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht*, Baden-Baden: Nomos 1994.

- 4 Simon Bulmer/Charlie Jeffrey/William E Paterson, *Germany's European diplomacy. Shaping the regional milieu*, Manchester: MUP 2000, p. 66.
- 5 Zur Wirtschaftsentwicklung in den deutsch-britischen Beziehungen siehe beispielsweise Jens Hölscher/Henry Lowendahl, „Anglo-German Post-War Economic Relations and Comparative Performance“ in: Jeremy Noakes, Peter Wende and Jonathan Wright (eds.), *Britain and Germany in Europe 1949-1990*, Oxford: OUP 2002.
- 6 Siehe etwa Götz Hamann, „Lautsprecher des Kapitals“, in: DIE ZEIT, 4. Mai 2005.

