

Regierungswechsel in London?

Zukunftsfragen für die EU

Roderick Parkes

Die vermeintliche Instabilität der britischen Regierung und die euroskeptische Einstellung der oppositionellen Konservativen geben in vielen EU-Hauptstädten Anlass zur Sorge. Düstere Prognosen für die künftige britische Europapolitik entbehren aber der Grundlage – und könnten unter Umständen die britische Euroskepsis noch verstärken. Die europäischen Regierungen sollten daher an der bestehenden Kooperation mit London festhalten und versuchen, die aktuelle Debatte über die Neuausrichtung der Europapolitik innerhalb der konservativen Partei positiv zu nutzen.

Die jüngsten Ereignisse in Westminster scheinen turbulente Zeiten für die Zusammenarbeit innerhalb der EU anzukündigen. Die Krisenstimmung in Großbritannien verleitet viele Kommentatoren zu der Einschätzung, dass angesichts der geschwächten Labour-Regierung mit britischer Passivität in Europafragen zu rechnen ist. Sie befürchten, dass die jetzige vorübergehende Phase der Bedeutungslosigkeit Großbritanniens in Europa nach den für 2010 erwarteten Parlamentswahlen von einer Phase aggressiver Euroskepsis der britischen Konservativen abgelöst werden könnte (zu den Konservativen siehe SWP Comments 27/2008).

Im Vorgriff auf diese Entwicklung werden einige Regierungen schon jetzt beginnen, ihre Beziehungen zu Großbritannien zu überdenken. Solch übertriebene Schwarzmalerei scheint aber fehl am Platze.

Stabilität der Europapolitik bis Mitte 2010

Was kann man von einer schwachen Labour-Regierung, die wahrscheinlich 2010 abgewählt werden wird, in den nächsten Monaten für Europa erwarten?

Viele EU-Regierungen sind der Auffassung, dass die innenpolitische Situation in Großbritannien einen allgemeinen Stillstand britischer Europapolitik zur Folge haben wird. Ihre Analyse fußt auf der Annahme, dass die britischen Minister, absorbiert von innenpolitischen Fragen und nach der jüngsten Kabinettsumbildung wenig vertraut mit ihren neuen Ressorts, auf europäischer Bühne untätig sein werden. Die Partner-Regierungen erwarten von derlei Untätigkeit bedeutsame Konsequenzen für die europäische Politik. Etwa zwanzig wichtige Gesetzesvorlagen, betreffend Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und die Regulierung von Hedge-

fonds, wurden zum Ende der Wahlperiode des Europäischen Parlaments im Juni 2009 nicht mehr verabschiedet. Bei vielen dieser Vorlagen fungierte Großbritannien als treibende Kraft in einer Koalition gleichgesinnter, wirtschaftlich liberaler Partnerländer.

Aufgrund der Schwäche der Labour-Regierung eine allgemeine britische Untätigkeit in der nächsten EU-Legislaturperiode zu erwarten, ist aber nur eine mögliche Schlussfolgerung. Eine andere, nuanciertere nimmt das Profil und die Qualität der ausgeschiedenen und der neuen Minister unter die Lupe. Partner-Regierungen, die eine solche Analyse durchführen, sind vorsichtiger bei der Neubestimmung ihres Verhältnisses zu London.

Eine Betrachtung der maßgebenden britischen Minister führt zu unterschiedlichen Einschätzungen: Mit dem Rücktritt des Transportministers Geoff Hoons, bis vor kurzem noch als Kandidat für den Posten des britischen EU-Kommissars gehandelt, verliert Großbritannien einen Aktivposten auf europäischer Ebene. Und dies ausgerechnet in einer Phase, in der die neue schwedische EU-Ratspräsidentschaft mit der Verabschiedung der Ostseestrategie Verkehrsfragen zu einer Priorität macht. Auf der anderen Seite wurde mit Glynis Kinnock eine Politikerin mit dezidiert europäischem Profil Europaministerin. Kinnock könnte aufgrund ihrer Erfahrung als Mitglied des Europäischen Parlaments, dem sie bis 2009 angehörte, sogar die Kohärenz der Vertretung britischer Prioritäten in Europa fördern. Da sie zuletzt Vorsitzende der EU-Delegation für Afrika, die Karibik und den Pazifik (AKP) war, ist zu erwarten, dass unter ihrer Ägide das »britische Profil« bei entwicklungs- und handelspolitischen Verhandlungen im Zuge der Doha-Runde weiter geschärft wird.

Beide vorgestellten Interpretationen scheinen aber zu sehr auf Persönlichkeiten bezogen. Der Wechsel profilierter Personen in die Labour-Regierung lässt nicht zwangsläufig mit einer fundamentalen Änderung des britischen Engagements in Europa rechnen. Grundsätzlich muss auch beachtet

werden, welches europapolitische Programm die Regierung verfolgt und welche strukturellen Einflussmöglichkeiten sie hat, um dieses Programm zu realisieren. In dieser Hinsicht ist Kontinuität zu erwarten – aber nur solange die übrigen europäischen Regierungen ihr bisheriges Verhalten gegenüber London nicht ändern.

Die Brown-Regierung hat bislang vermieden, eine Langzeitstrategie für Europa zu formulieren; insofern hat die wahrscheinliche Ablösung der Regierung bei der nächsten Parlamentswahl keine unmittelbaren Auswirkungen. Das eher kurzfristige Agieren der Regierung zeigt sich auch in der Herangehensweise, mit der sie ihre europäischen Ziele verfolgt. Die Brown-Regierung verlässt sich auf einen »multiplen« oder »promiskuitiven« Bilateralismus, bei dem sie jenen Partner wählt, der ihr aus taktischen Erwägungen und je nach der zur Debatte stehenden Frage am opportunisten erscheint.

Es wäre kurzsichtig und zu ihrem eigenen Schaden, würden die EU-Staaten, die mit Großbritannien kooperieren, schlagartig ihre Beziehungen abkühlen lassen, nur weil die britische Regierung ihrem wahrscheinlich baldigen Ende entgegen sieht und dadurch geschwächt scheint: Die »Arbeitsbeziehungen« im Rahmen des multiplen Bilateralismus werden ohnehin nur als temporär angesehen. Darüber hinaus sind sie nicht nur vom Tatendrang einzelner britischer Minister abhängig, sondern auch vom administrativen Apparat und von der *voting power* dieses großen Mitgliedstaats. Die Labour-Regierung wird nur dann eine geschwächte sein, wenn die europäischen Partner sie als solche behandeln.

Die Europapolitik der Konservativen

Spekulationen darüber, welche Konsequenzen eine konservative Regierung in London für die EU hätte, fokussieren auf die zwei oben genannten Faktoren, die für das Verständnis britischer Europapolitik unerlässlich sind: das europapolitische Programm und »struktureller Einfluss«.

Die Analyse des europapolitischen Programms der Konservativen konzentriert sich in der Regel auf die Stellungnahmen des Schatten-Außenministers William Hague. Dieser äußerte die Absicht, Kompetenzen in der Sozialpolitik an die Mitgliedstaaten zurückzuübertragen und eine stringente Budget-Reform anzustoßen. Er hat sogar gedroht, es »nicht dabei belassen zu wollen«, sollte der Lissabon-Vertrag europaweit ratifiziert worden sein und seine Partei an die Regierung kommen – mittlerweile scheint er aber von dieser nebulösen Ankündigung wieder abgerückt zu sein.

Was den Einfluss betrifft, den die Konservativen zur Durchsetzung europapolitischer Interessen nutzen könnte, wurde auf die strukturelle Marginalisierung der Partei in der EU hingewiesen. Durch den Auszug aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EPP-ED) im Europäischen Parlament werden die Konservativen viel von ihrem Einfluss in diesem Parlament verlieren und ihre Beziehungen zu christdemokratisch-konservativen Regierungen in Europa belasten (siehe SWP-Studie 9/2007).

Vor diesem Hintergrund haben die meisten Beobachter das Szenario einer Tory-Regierung in düsteren Farben gemalt. In ihren Augen wäre die günstigste Folge einer konservativen Regierung in Großbritannien deren Marginalisierung – die denkbar schlechteste eine kampflustige Regierung, die versucht, in der EU mühsam errungene konstitutionelle Kompromisse wieder in Frage zu stellen.

Nur wenige Kommentatoren haben auf die Disparität zwischen dem ambitionierten europapolitischen Programm der Konservativen und der strukturellen Isolation hingewiesen, die eine neugewählte Regierung erwarten würde. Aber genau diese Disparität muss der Ausgangspunkt jedweder kontinentaleuropäischer Analyse sein, der an einer konstruktiven britischen Präsenz in Europa gelegen ist.

Den Konservativen selber ist diese Disparität wohlbewusst. Tatsächlich halten konservative Strategen schon seit längerem

nach möglichen Partnern Ausschau – und sind bislang an der Widerwilligkeit ebener gescheitert, die eine Kooperation mit einer so offenkundig negativ und dogmatisch eingestellten Partei scheuen. Der ausbleibende Erfolg bei der Partnersuche hat innerhalb der Partei zu einer Neubewertung von Hagues europapolitischer Rhetorik und zu einer pragmatischeren Sicht der EU geführt. Dabei sind die Zwänge einer möglichen Regierungsverantwortung Ausgangspunkt dieser Revision.

Lange Zeit war die Europapolitik nahezu alleinige Angelegenheit von William Hague und seinen Beratern, die sich dabei auf die großen konstitutionellen Fragen konzentrierten. Nun aber, nachdem die Partei Grünbücher zur Sozial- und Wirtschaftspolitik verfasst hat, verschiebt sich ihr europapolitischer Fokus. Der Parteiausschuss, der für die Implementierung der neuen Politik zuständig ist, muss die europäische Ebene mehr und mehr in Betracht ziehen. Dieser unvermeidliche Wechsel in der Europapolitik – die Abkehr von William Hague und seinen konstitutionellen Fragen und die Zuwendung zu mehr praktischen Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik – lässt auf einen weniger dogmatischen Umgang mit der EU schließen. Dieser Trend wird sich wahrscheinlich verstärken, wenn die Partei erst beginnt, die noch ausarbeitenden Programme in den Bereichen Welthandel und Armutsbekämpfung zu implementieren.

Britische Euroskepsis

Grundsätzlich bleibt es aber schwer abzuschätzen, wie nach den nächsten Parlamentswahlen eine konstruktive Kooperation der britischen Regierung – ob Labour oder Tory – in EU-Fragen mit der Euroskepsis der britischen Bevölkerung in Einklang gebracht werden kann.

Bei Eurobarometer-Umfragen gehört das Vereinigte Königreich zu jenen Staaten, die mit am wenigsten Vorteile einer EU-Mitgliedschaft sehen oder Vertrauen in die EU-Institutionen haben. Es ist unwahrschein-

lich, dass sich dieses Meinungsbild in absehbarer Zeit ändern wird. Insofern dürften auch Hoffnungen verfehlt sein, dass Großbritannien finanzielle und politische Krise Anstoß für einen größeren Zuspruch zur Einführung des Euro, zu mehr Wissen über EU-Angelegenheiten und zu einer Unterstützung von EU-Regulatorien in Bereichen wie Arbeitslosigkeit geben wird.

Potentielle Partner sind besorgt, dass man sich bei jeder Form von Kooperation auf ein Katz-und-Maus-Spiel mit dem britischen Wähler einlassen würde und es zu einer Wiederholung von Tony Blairs unvorhersehbarer Politik des »utilitaristischen Supranationalismus« (Bulmer) kommen könnte. Diese Einschätzung erscheint hingegen zu pessimistisch.

Die Eurobarometer-Frage »Unterstützen Sie die Aussage, dass mehr Politik auf europäischer Ebene stattfinden sollte?«, mag von der britischen Öffentlichkeit abschlägig beschieden werden. Dennoch gibt dies keinen Aufschluss darüber, wie die Öffentlichkeit im Einzelfall reagieren würde. Konkrete Beispiele europäischer Initiativen zeigen, dass die öffentliche Meinung nuancierter ist: Erstens ist für die britischen Wähler der Stil der Politik von Belang. So schätzen sie es hoch ein, wenn die Regierung einer Initiative geschlossen zustimmt. Die Briten äußern auch ungewöhnlich große Unterstützung für Entscheidungen der EU, die koordiniert zustande gekommen und kohärent sind. Zweitens ziehen die Wähler in Betracht, welche Richtung von EU-Politik angebracht wäre. Dabei geht es nicht um die Frage, ob mehr oder weniger Europa, sondern darum, ob eine EU-Entscheidung eher als »rechte« oder »linke« Politik einzustufen ist, den Umweltschutz oder die Industrie zum Inhalt hat, liberal oder protektionistisch orientiert ist.

Vor diesem Hintergrund scheinen die jüngeren konstruktiveren Äußerungen der beiden großen britischen Parteien eine gute Basis für eine fruchtbare Kooperation zu sein. Diese nennen als Felder, in denen die EU eine größere Rolle spielen könnte, den

Klimaschutz und die Reduktion der Armut in der Welt.

Viele auf dem europäischen Festland standen solchen Aussagen bislang skeptisch gegenüber. Das liegt vor allem in dem Argwohn begründet, dass die Briten durch eine Konzentration auf nach außen gerichtete globale Fragen von ihrer Ablehnung einer weiteren Integration in »inneren Angelegenheiten« ablenken wollen. Dieser Verdacht mag berechtigt sein. Dabei wurden diese Themen von beiden Parteien auch deshalb ausgewählt, weil sie ideologisch gefärbt sind und die Möglichkeit eröffnen, die Frage »mehr oder weniger Europa« in die Frage umzuwandeln, »welche Art und Richtung von Politik wollen wir«.

Freilich wird diese »globale Agenda« als Basis für eine konstruktive Zusammenarbeit in den zahlreichen Politikfeldern der EU nicht ausreichen, gerade weil sie die »interne Dimension« vernachlässigt. Dennoch, als Modus operandi, um den Fokus von der Frage »mehr oder weniger Europa« auf die Frage nach Stil, Richtung und Inhalt der EU-Politik zu lenken, ist die Agenda zweckmäßig. So kann die Regierung auch in anderen EU-Politikbereichen Themen aufgreifen, bei denen sie geschlossen und koordiniert agieren kann bzw. wo sich Ansatzpunkte für eine ideologische Diskussion bieten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364