

Großbritannien: „Being nice to a sceptic?“

Warum es sich lohnt, in den schwierigen EU-Partner zu investieren

Martin Kremer / Roderick Parkes

Ob die Konservative Partei bei der nächsten Wahl die Labour-Regierung ablösen wird oder nicht: Ihre Einstellung zu Europa wird den Aktionsradius der EU künftig entscheidend mitbestimmen. Der erst ansatzweise beigelegte Richtungsstreit zwischen »Europa-Pragmatikern« und »Europa-Ideologen« in der Konservativen Partei wird es besonders schwer machen, das zentrale Spannungsverhältnis in der britischen Europapolitik konstruktiv aufzulösen – hier distanzierter Pragmatismus, dort traditionelle Europa-skepsis. Unter dem Vertrag von Lissabon und mit einem neuen EU-Ratspräsidenten und einer neuen Hohen Repräsentantin, die sich allerdings erst noch bewähren müssen, sind die Handlungsmöglichkeiten der EU gewachsen. Angesichts dessen sollten die Mitgliedstaaten jetzt im Eigeninteresse politisch in Großbritannien investieren. In einem »offenen Dialog« könnten sie Gegenleistungen für Rücksichtnahmen einfordern.

Glaubt man dem vielbeschworenen Mantra, werden die europäischen Entscheidungsträger nach der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon endlich Antworten auf die derzeit dringenden Fragen geben: Sie werden einen Ausweg aus der Wirtschafts- und Finanzkrise finden, eine aktivere europäische Rolle in der multipolaren Weltordnung ermöglichen und dabei auch die Partnerschaft mit einer zunehmend pazifisch orientierten USA erneuern.

Zu diesem für die Union wichtigen Zeitpunkt müssen die EU-Länder Mit-Führungsverantwortung übernehmen. Sie sind gut beraten, hierfür auch von der britischen Regierung eine engagierte Europapolitik einzufordern. Angesichts der relativ passiven US-Haltung zu globalen Herausforderungen

etwa für die Finanz- und Umweltpolitik ist die EU einmal mehr genötigt, ein Vakuum zu füllen. Großbritannien, zweitgrößter Wirtschaftsraum in der EU, mit London als internationalem Finanz-Drehkreuz, kann hier auch aufgrund seiner global angelegten Außen- und Sicherheitspolitik nicht abseitsstehen.

Warum sollten sich die Mitgliedstaaten aber gerade jetzt um einen ohnehin schon selbstbewussten Partner bemühen, dessen oppositionelle Konservative Partei erst vor kurzem die Forderung nach einem Referendum gegen den Vertrag von Lissabon aufgegeben hat? – einem Partner, für den die EU zudem nie ein politisches Projekt war und der zwischenstaatliche Formen der Zusammenarbeit grundsätzlich bevorzugt,

geradezu reflexhaft mit den Vereinigten Staaten.

Eine neue Ausgangslage

Die Regierungen in der Union haben bislang wenig Augenmerk auf die britische Innenpolitik gerichtet, erkennbar hoffend, dass sich »Querelen mit den Konservativen auf der Insel« von selbst auflösen werden. Als die britischen Konservativen aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EPP-ED) im Europäischen Parlament ausschieden und einige Wochen später ihr Parteichef Cameron den tschechischen Staatspräsidenten Václav Klaus in einem »privaten« Brief darum bat, die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon bis zu einem Regierungsantritt der Tories ruhen zu lassen, dachten viele Regierungen nur noch an die Begrenzung des Schadens in jenen Ländern, die diesen Vertrag noch nicht ratifiziert hatten.

Mit der europaweiten Ratifizierung des Lissabonner Vertrages ist eine neue Ausgangslage entstanden. Die kürzlich vollzogene Abkehr der Konservativen Partei von der Idee eines nachträglichen Referendums zum ratifizierten Vertrag und Camerons bewusster Verzicht auf einen »Europa-Destruktivismus« markieren eine nicht zu übersehende Kurskorrektur in der konservativen britischen Europapolitik.

Am 4. November hat David Cameron der Tatsache Rechnung getragen, dass auch eine Tory-Regierung das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages nicht mehr wird verhindern können. Sein neuer Plan sieht lediglich vor, eine »Referendums-Sperre« einzuführen – also die Pflicht zu einem Referendum bei weiteren Übertragungen von Kompetenzen an die EU oder bei einem – unwahrscheinlichen – Beitritt zum Euro. Den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat (sogenannte Paserelle-Klausel) will Cameron von einem Parlamentsbeschluss abhängig machen. Unter explizitem Bezug auf das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts will er in der nächsten Legislaturperiode ein Gesetz einbringen, das die Souveränität des Parla-

ments gegenüber dem Europäischen Gerichtshof bekräftigt. Über weitere Sonderregelungen und Opt-out-Klauseln in der Sozial- und Wirtschaftspolitik möchte er dafür sorgen, dass britische Interessen besser gewahrt werden (im Sozialkapitel, bei der Arbeitszeitrichtlinie und bei der Grundrechte-Charta). Schließlich erwägt er ein Zusatzprotokoll, das nur britischen Behörden strafprozessuale Untersuchungen in Großbritannien erlauben würde.

Dieser Plan würde eine konservative Regierung nicht mehr zu einem Referendum gegen den Lissabon-Vertrag verpflichten, dessen Ausgang nur den Druck auf einen EU-Austritt Großbritanniens erhöhen könnte. Cameron weicht dabei geschickt einem Referendum über Kompetenz-Rückübertragungen aus. Mit der Festlegung, dass die im Plan vorgesehenen politischen Änderungen erst nach dem Regierungswechsel konkrete politische Form annehmen sollen, würde sich eine konservative Regierung außerdem den nötigen taktischen Spielraum im Verhältnis zu ihren euroskeptischen Partei-Hardlinern verschaffen.

In Anbetracht dessen überrascht die fortwährende Zurückhaltung europäischer Mitgliedstaaten, politisch in Großbritannien zu investieren.

Atempause oder Zeit zum Handeln?

Selbst wenn Cameron die nächste Wahl mit einer sicheren Mehrheit gewänne, würde seine politische Marschroute den unvermeidlichen Showdown zwischen den Euroskeptikern und den Pragmatikern nur auf schieben. Die Spannungen zwischen der konservativen Führung und den vielen euroskeptischen Parteimitgliedern traten beim Parteitag in Manchester im Oktober deutlich zutage. Die kommende Generation der konservativen Abgeordneten wird das euroskeptische Lager weiter stärken. Nach jüngsten Umfragen sind von 144 Tory-Parlaments-Kandidaten nur noch zehn Prozent mit der derzeitigen Kompetenzverteilung innerhalb der EU zufrieden.

Gerade wegen dieser düsteren Aussichten besteht auf EU-Seite die Notwendigkeit, über kurz oder lang politisches Engagement zu zeigen. Denn auch wenn Cameron die Realisierung seines Plans zeitlich über eine gesamte Legislaturperiode streckt, könnte er seinen »Realitätsschock« in der Europapolitik viel früher erleben als erwartet.

Die Konservative Partei ist jetzt auf eine Europapolitik festgelegt, die auf die Zustimmung aller Mitgliedstaaten angewiesen ist. Die wenigen Mechanismen, die einer konservativen Regierung zur Verfügung stünden, um Druck auf ihre europäischen Partner auszuüben (insbesondere die Verhandlungen zur neuen finanziellen Vorausschau und die anstehenden Beitritte), könnten den Rat schon frühzeitig beschäftigen. Gleichzeitig gilt, dass sich nicht zuletzt für die Obama-Administration der Wert Großbritanniens zunehmend über sein Gestaltungs- und nicht über sein Konfliktpotenzial innerhalb der EU definiert.

Die Chancen einer konservativen Regierung wären eher gering, weitere Opt-outs, Rückübertragungen von Kompetenzen und restriktive Protokolle für Großbritannien zu erreichen. Ihre Einflussmöglichkeiten sind seit der Abspaltung der Konservativen Partei von der EPP-ED bereits geschwächt. Symbolische Erfolge bei einer »Rundum-Überprüfung« der Gemeinsamen Agrar- oder Fischereipolitik könnten sicherlich errungen werden, dürften jedoch kaum ausreichen, um das euroskeptische Lager zufriedenzustellen.

Aber auch wenn die Labour-Regierung im Amt bliebe, sollten deren pro-europäische Aussagen mit Vorsicht genossen werden. Den im Vergleich zu den Tories sehr viel europafreundlicheren Einlassungen muss – wie schon in der Vergangenheit – nicht zwangsläufig ein »konstruktiver Europragmatismus in jedem Fall« folgen. Das Bild, das Außenminister David Miliband in seiner Rede am 26. Oktober zur Zusammenarbeit in der EU skizzierte, ist rein an nationalen britischen Interessen orientiert. Seine Rede lässt kaum Vorzüge eines

Abgleichs europäischer Interessen erkennen. Sollte sich Whitehall – das politische Großbritannien – einem kritischen Kompromiss unterwerfen müssen, kann auch unter einer weiter amtierenden Labour-Regierung nicht ausgeschlossen werden, dass die nationale Sichtweise in den Vordergrund rückt – erst recht im Umfeld der besonders europaskeptischen britischen (Murdoch-) Medienlandschaft.

Gründe zum Handeln

Trügen die Zeichen nicht, gibt es Ansätze für das Aufkeimen eines »konservativen Europragmatismus«. Dieser könnte von der Parteispitze aus die Basis unter Druck setzen. Im Vergleich zur breiten Parteilichheit – und im Gegensatz zu Schatten-Außenminister William Hague und Staatsminister für Europa Mark Francois – stehen Cameron und sein Schattenfinanzminister George Osborne der EU eher leidenschaftlos gegenüber. Motiv für Camerons bisherige euroskeptische Äußerungen dürften in erster Linie parteiinterne machtpolitische Erwägungen gewesen sein.

Europakritische Aussagen waren für Cameron im Jahr 2005 ein wichtiges taktisches Mittel, um die Basis der Partei für sich zu gewinnen. Bei den Europawahlen sollte diese Taktik auch verhindern, dass die extremen Parteien (United Kingdom Independence Party, British National Party) profitieren. Sollten die Tories die kommende Wahl für sich entscheiden, muss Camerons pragmatisches Kalkül ein ganz anderes sein. Sein Hauptaugenmerk hat dann der Bewahrung der Regierungsmacht und der Bewältigung der Wirtschaftskrise zu gelten. Übermäßiger und unkontrollierter Euroskeptizismus kann diesem übergeordneten Ziel nur schaden.

Schon heute wäre Cameron theoretisch in der Lage, sich vom Richtungsstreit zwischen »Europa-Ideologen« und »Europa-Pragmatikern« in seiner Partei zu lösen. Seine Europapolitik war bislang einzig deshalb frei von Liberalisierungs- und Modernisierungsbestrebungen, weil sie ihm als

Mittel zur Beschwichtigung seiner innerparteilichen Kritiker diene. Mit fortschreitender Ausdifferenzierung seines wirtschaftsfreundlichen »passionate conservatism«, mit dem er sich wieder stärker auf den konservativen Mainstream zubewegt, kann er sich jedoch künftig erlauben, seiner traditionalistisch konservativen Europapolitik liberale Züge beizugesellen.

Ist seine Europapolitik erst wieder im Programm der politischen Mitte angekommen, könnte der anti-europäische Kurs der Konservativen Partei von ihrer fundamentalen Ablehnung einer britischen EU-Mitgliedschaft abrücken. Eine breitere konservative Pro- oder Contra-Politik bei europäischen Themen könnte sich entwickeln: beispielsweise in Richtung einer negativen Einstellung der Konservativen Partei zur europäischen Sozialpolitik, der eine positive Unterstützung der europäischen Vorreiterrolle im Freihandel sowie in der Klima- und Umweltpolitik zur Seite steht.

Ansatzpunkte zum Investieren

Camerons Bereitschaft zum »konstruktiven Pragmatismus« in der Europapolitik sollte auch die Pessimisten überzeugen, dass Handlungsspielraum besteht. Gleichzeitig sollte aber Camerons Versäumnis, mit den Hardlinern seiner Partei abzurechnen, auch den eingefleischten Optimisten signalisieren, dass noch viel Arbeit bevorsteht.

Sollten europäische Regierungen, Parlamente und Parteien nur hinhaltend auf die mögliche pragmatische Wende reagieren (siehe Aktuell 2009/33), haben sie später keine Entschuldigung für ihr Untätigsein.

In einem ersten Schritt muss die Post-Lissabon-EU zunächst ihre Politiken fortentwickeln. Im Interesse einer wirksamen gemeinsamen Antwort auf die derzeitige Rezession in Großbritannien und auf dem Festland ist eine offene Debatte unverzichtbar. Ebenso sind Anstöße zum Nachdenken über Themen gefragt, auf welche die britische Öffentlichkeit für gewöhnlich sensibel reagiert, wie zum Beispiel das europäische Sozialmodell oder Aspekte der

Justiz- und Innenpolitik. Erforderlich sind auch Impulse zu Fragen, bei denen Großbritannien traditionell eine engagierte Politik betreibt – etwa bei Klima und Nachhaltigkeit, dem gemeinsamen Binnenmarkt oder in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Für die Briten kann der konkrete Preis eines Abseitsstehens nur fühlbar und die Vorzüge eines Kompromisses nur erlebbar werden, wenn eine offene Diskussion geführt wird, die verschiedene Präferenzen und Perspektiven verdeutlicht und nicht nur das Trennende, sondern auch das Verbindende hervortreten lässt.

Auch britische Euroskeptiker müssen konzedieren, dass sich die EU seit der Amtszeit der letzten konservativen Regierung zu ihrem Vorteil verändert hat. Größere Vertragsänderungen erscheinen derzeit nicht mehr vorstellbar, ein britischer Beitritt zum Euro- oder Schengenraum ist in weite Ferne gerückt. Die vollzogenen Erweiterungsschritte haben den deutsch-französischen Motor in einen neuen Kontext gestellt. Mit Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel stehen außerdem zwei ausgeprägte Transatlantiker in der politischen Verantwortung.

Von einer konservativen Regierung in Großbritannien könnte erwartet werden, dass sie sich – etwa im Gegenzug zu einer Rücksichtnahme auf ihre europaskeptische Parteibefindlichkeit – nicht nur für eine globale britische Rolle, sondern auch für eine stärkere Rolle der EU engagiert. Baroness Ashton mag bei konservativen Unterhaus- und EP-Abgeordneten noch nicht mit offenen Armen empfangen werden. Ihre Nominierung könnte aber auch bei ihnen – jedenfalls in dieser Hinsicht – als Zeichen wirken, dass die Europäer politisch auf Großbritannien bauen und das Land als unverzichtbaren Partner in die neue globale EU-Politik einbeziehen wollen. Mit dieser Rückendeckung könnte Ashton dann möglicherweise auch einer konservativen Regierung den Weg zu einem »konstruktiven Pragmatismus« bereiten helfen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

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