

Die EU und ihre neue britische Frage

Martin Kremer / Roderick Parkes

Nachdem die notorisch europaskeptischen Tories in den Unterhauswahlen am 6. Mai zwar stärkste Partei geworden sind, aber die absolute Mehrheit verpasst haben, ruhen die Hoffnungen in Europa nun auf der Koalition mit den europafreundlichen Liberaldemokraten. Allerdings herrschen Zweifel darüber, wie europapolitisch kohärent die britische Koalitionsregierung in ihrer neuartigen internen Kompromissuche sein kann. Dahinter schimmert – nicht zuletzt im Abwehrkampf gegen die Euro-Spekulation – die alte grundsätzliche Skepsis gegenüber Großbritannien als EU-Mitglied durch. Dass das Land mit seinem pragmatischen Exzeptionalismus weiterhin eine Sonderstellung beanspruchen kann, erscheint mehr als fragwürdig. Im neuen politischen System gemäß dem Vertrag von Lissabon müssen die EU-Mitgliedstaaten mehr denn je eine konstruktive Politik betreiben. Daher werden die Regierungen auf dem Festland kaum mehr ohne wirkliche Gegenleistungen auf das von der Finanz- und Politikkrise geschüttelte Großbritannien zugehen wollen.

Die Tagesordnung der EU enthält einige anspruchsvolle Punkte, wie den Ausbau der Governance-Strukturen in der Eurozone, den Aufbau des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes und demnächst auch die Neuaushandlung der Finanziellen Vorausschau. Angesichts dieses ambitionierten Programms braucht die Union eine feste Hand am Ruder. In den letzten zehn Jahren konnte die Europäische Kommission diese Aufgabe aber immer weniger erfüllen, ging es doch darum, die Zusammenarbeit der EU in so sensiblen Bereichen wie der Außenpolitik und dem internationalen Krisenmanagement voranzutreiben – Bereichen, in denen Großbritannien der EU viel zu bieten hat.

Gerade solche Mitgliedstaaten, die sich lange gegen den Einfluss der Kommission verwarren, befinden sich deshalb mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages in einer hervorgehobenen Mit-Führungsverantwortung. Im Vertrag wurde diese neue Verantwortung der Regierungen explizit festgeschrieben, indem der Europäische Rat als Institution der EU anerkannt und seine Rolle formalisiert wurde, und zwar sowohl bei der Gestaltung der europäischen Agenda als auch der Einrichtung einer ständigen Präsidentschaft.

Diese neue Vertragsausrichtung wird zugespitzt gern als Anglisierung des politischen Systems der EU bezeichnet. Richtig daran ist zweifellos, dass mit den Vertrags-

änderungen ein Schritt hin zu einem strategischen Intergouvernementalismus getan wird, den Großbritannien schon seit langem befürwortet. Genauso richtig ist aber paradoxerweise, dass das Land sich mit den präsidentialen Elementen des neuen Systems und dessen Mitteln, die globale Rolle der EU zu befördern, schwertut. Weit verbreitet ist deshalb die Skepsis, ob die Briten bereit sind, sich auf dieses neue System einzulassen. Schon zu Jahresbeginn, also weit vor den für Mai angesetzten Parlamentswahlen, sagten viele voraus, dass Großbritannien als erstes großes Mitgliedsland das neue System untergraben werde.

Der Mythos des pragmatischen Exzeptionalismus

Die Briten haben mit ihrer Europapolitik die Geduld ihrer Partner immer wieder auf die Probe gestellt. Allzu oft ließ sich Whitehall nur unter zwei Voraussetzungen auf eine konstruktive Zusammenarbeit ein: Entweder lag diese eindeutig im britischen Interesse (»Mehrwert für Großbritannien«) oder es mussten daraus britische Interessen abzuleiten sein (»britische Führung«). Für die Europäische Union als politisches Projekt engagiert sich Großbritannien dagegen nicht, kann daher unweigerlich nur ein Nullsummenspiel betreiben, das nur unbeabsichtigt zum Gemeinwohl beitragen kann.

Dies zeigen vor allem die Erfahrungen mit den bisherigen konservativen britischen Regierungen. Viele Torys versuchten die distanzierte Beziehung zur EU zu rechtfertigen, indem sie auf den »pragmatischen Exzeptionalismus« des Landes verwiesen. Das Vereinigte Königreich passe nicht so einfach in die EU wie andere Mitgliedstaaten, denn es besitze eine einzigartige Geschichte und sein Sozial-, sein Wirtschafts- und sein Verfassungssystem ähnelten eher denen Nordamerikas. Nicht weiter verwunderlich sei daher, dass Großbritannien nur ungern Kompromisse mit seinen europäischen Nachbarn eingehe, die zudem durch

Kriegserfahrungen auf Integration angewiesen seien.

Die Wirklichkeit ist jedoch komplizierter. Die britische Europapolitik ist nicht nur Reaktion auf das Bedürfnis, Großbritanniens sozialen, wirtschaftlichen und verfassungsbezogenen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Das Ziel, den internationalen Handlungsspielraum des Landes zu maximieren, ist vielmehr ein eigenständiges Prinzip der Außenpolitik und Kern des vielgepriesenen britischen Pragmatismus, unabhängig von der politischen Realität. Dieses Prinzip ermöglicht es Großbritannien, sich nicht vorab in seinem Handeln durch komplexe internationale Verpflichtungen zu beschränken, über seine begrenzten postimperialen Ressourcen hinaus globale Ambitionen zu verfolgen (»punching above its weight«) und »special relations« mit den USA zu unterhalten, ohne über den dafür notwendigen Rückhalt in der EU zu verfügen.

Der willige Sündenbock

Die Folgen von Großbritanniens Nullsummeneinsatz in der EU liegen auf der Hand. Selbst unter seinen eher proeuropäischen Regierungen hat das Vereinigte Königreich seinen Partnern oft vorzuschreiben versucht, wie sie sich zu verhalten und ihren Übergang zur modernen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu gestalten hätten, nur um sich dann mit seinem Engagement zurückzuhalten, wenn es sich durchsetzen konnte. Während ihrer EU-Präsidentschaft von 2005 zum Beispiel sorgten die Briten ein ums andere Mal für Unmut in Brüssel. Sie brachten in polarisierenden Haushaltsdebatten alte und neue Mitgliedstaaten gleichermaßen gegen sich auf, schlugen widersprüchliche Maßnahmen zur internationalen Armutsbekämpfung vor und unternahmen nur halbherzige Anstrengungen zur Wirtschaftsreform.

Auf die entstandene latente Feindseligkeit der Europäer reagierten mehrere aufeinanderfolgende britische Regierungen

mit immer derselben Strategie, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Anderen Mitgliedstaaten, die den britischen Widerstand gegen bestimmte Vorschläge teilten, sich aber nicht allzu sehr exponieren wollten, bot Großbritannien sich als bereitwilliger Sündenbock an. Diese Blockierrolle ist ein weiteres zentrales Charakteristikum der britischen Europapolitik: Wenn Großbritannien einem Kommissionsvorschlag ablehnend gegenübersteht, achtet es sorgfältig darauf, dass seine Position im Einklang mit Bedenken anderer Mitgliedstaaten steht, denen mehr daran gelegen ist, den Schein einer proeuropäischen Haltung zu wahren. So entstand ein Zweckbündnis der Blockierer.

Der neue Lissabon-Kontext

Vor den Parlamentswahlen im Mai, noch ohne die Perspektive einer mäßigenden Zusammenarbeit zwischen Konservativen und Liberaldemokraten, hoffte man in Europa, dass die Konservativen sich nur mit einzelnen europapolitischen Fragen beschäftigen und keine pauschale Blockadehaltung einnehmen würden (siehe SWP-Aktuell 66/2009). Damit hätte allerdings auch das Zweckbündnis der Blockierer weiterbestehen können. Aber selbst dieses optimistischste aller Szenarien vermochte die Mitgliedstaaten nicht zu beschwichtigen. Die weitaus meisten Regierungen wollen die Sonderrolle der Briten nicht mehr hinnehmen. Eine bloße Intensivierung der britischen Nullsummen-Mitgliedschaft ohne jegliche Win-Win-Perspektive wäre aus ihrer Sicht für die europäische Zusammenarbeit inakzeptabel.

Früher konnten sich die Mitgliedstaaten mit dem britischen Nullsummenansatz in der Zusammenarbeit noch arrangieren. Für die Aufstellung der Agenden waren Gemeinschaftsinstitutionen wie die Kommission oder der Verfassungskonvent von 2002/3 verantwortlich. Häufig wurde die britische Bremserrolle sogar begrüßt, weil der Europäische Rat sonst mit einer kon-

struktiven Alternative hätte aufwarten müssen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die politische Verantwortung für die strategische Weiterentwicklung der EU dagegen klarer den Regierungen insbesondere der größeren Mitgliedstaaten auferlegt. Wenn Großbritannien heute Blockadepolitik betreibt, desavouiert es damit immer zugleich auch die Regierungen, die unter viel größerem Druck als früher stehen, die Agenda der EU positiv zu gestalten. Das alte Zweckbündnis der Blockierer zerbröckelt.

Drei Szenarien

Vor diesem Hintergrund sollten Anspielungen, das System von Lissabon sei »angliert«, bei jeder neuen britischen Regierung die Alarmglocken schrillen lassen. Mit dieser Etikettierung könnte Großbritannien die ganze Verantwortung für das Gelingen des neuen Lissabonner Systems aufgebürdet werden. Der Zeitpunkt dafür, die britische Europapolitik zu überdenken, könnte kaum günstiger sein, zumal sich die Rettung des Euro als entscheidend für die europäische Integration erweisen dürfte. Für Großbritannien unter der neuen Regierung sind drei Szenarien denkbar.

Pragmatische Anpassung. In einem ersten Szenario würden die Briten ihre Haltung zur EU pragmatisch anpassen. Vorstellbar wäre eine am neuen Vertrag ausgerichtete Mischung aus geschickter Vermeidung von Isolierung, forschem Führungsanspruch und hartem Mehrwert-Kalkül. Wo sie ihrem Führungsanspruch nicht gerecht werden kann, würde die britische Regierung die innovativen Möglichkeiten des Lissabonner Vertrages für eine verstärkte Zusammenarbeit nutzen, um die Verantwortung für die Weiterentwicklung der Agenda auf ihre Partner abzuwälzen und nicht teilnehmen zu müssen. Erste Zeichen für eine pragmatische Akzeptanz des neuen Systems durch die Konservativen gibt es bereits. Abzulesen ist diese etwa an Passagen zur Europapolitik in der Koalitionsvereinba-

zung oder daran, dass Finanzminister Osborne es im ECOFIN-Rat hinnahm, bei der Hedgefonds-Richtlinie überstimmt zu werden. Wegen der Koalition mit den Liberaldemokraten haben moderate Konservative jetzt immer auch einen Vorwand, sich konstruktiv in Europa zu verhalten. Premierminister Cameron dürfte kaum darauf erpicht sein, die gerade erst errungene Macht durch innenpolitische Auseinandersetzungen über Europa gleich wieder zu unterminieren.

Handlungsunfähigkeit. In einem zweiten Szenario, wenn auch nach Camerons tatkräftiger Regierungsbildung wenig realistisch, würde eine instabile britische Regierung im Ausland als »kranker Mann Europas« von niemandem ernst genommen. Gewannen rechte Torys und linke Liberaldemokraten innerhalb ihrer Parteien die Oberhand, könnte die neue Regierung bei EU-Streitfragen schnell handlungsunfähig werden, wie etwa bei der Regulierung der Finanzdienstleistungen und des Bankwesens, zumal auch noch eine Verfassungsreform in Großbritannien ansteht. Je mehr sich das Vereinigte Königreich in eine Nabelschau vertieft, desto weniger wird es seine legitimen Interessen wahren können.

Blockierender Exzeptionalismus. In einem dritten Szenario könnte sich Großbritannien – reideologisiert über wiedererstarkte Euroskeptiker – zu einem noch selbstbewussteren Spieler in Europa entwickeln und trotz aller Kosten eine destruktive Blockaderolle einnehmen. In Gestalt von Verteidigungsminister Fox und Außenminister Hague stünden hierfür Akteure zur Verfügung – gerade wenn es bei der EU-Haushalts- und Agrarreform darum geht, nationalen britischen Interessen Geltung zu verschaffen. Entgegen seiner außenpolitischen Tradition, sich alle Optionen offenzuhalten, würde das Vereinigte Königreich sich in dieser Sicht immer stärker gegen Europa wenden. Dies hätte Folgen für die Zusammenarbeit bei der Innen- und der Justizpolitik, aber auch der Verteidigungspolitik, in der die neue Regierung ohnehin

eher auf bilaterale Kooperationen mit Mitgliedstaaten setzen dürfte.

Ausblick

Derzeit am wahrscheinlichsten erscheint das Szenario einer pragmatischen Anpassung, wobei Elemente der beiden anderen einfließen könnten – je nachdem etwa, in welchem Maße eine Vertragsmodifikation notwendig wird, um die Euro-Krise zu bewältigen.

Zunächst also können Deutschland und Europa wohl damit rechnen, dass das Vereinigte Königreich sich pragmatisch und konstruktiv verhält. Sobald die neue Regierung jedoch wegen ihrer erheblichen fiskalischen Sparanstrengungen unter Druck gerät, ist es durchaus möglich, dass sich Großbritannien stärker auf sich selbst zurückzieht. Geht gar der rechte Flügel der Konservativen Partei aus einem innenpolitischen Kampf gegen den in der Koalition jetzt verankerten Modernisierungskurs von David Cameron als Sieger hervor, wird den EU-Mitgliedstaaten ein selbstbewussteres und distanzierteres Großbritannien gegenüberstehen.

Vor diesem Hintergrund sollten gerade auch die Bundesregierung und der Bundestag besonders wohlwollend auf die neue Regierungskoalition und -mehrheit im Unterhaus zugehen. Kern dieser erneuerten bilateralen Initiative könnte – neben Versuchen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – ein stabilitätsorientierter Kampf gegen die Euro-Spekulation sein. Ein Kompromiss zwischen dem massiven Interesse, Kapitalanleihen am Finanzplatz London aufzulegen, und dem möglicherweise nicht minder entschlossenen Willen, diese in der Eurozone zu halten, könnte zugleich eine erste Grundlage für eine angepasste britische Rolle unter dem neuen Lissabonner Vertrag darstellen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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