

Vereinigtes Königreich

HELEN WALLACE

Im Jahr 1994 war die britische Politik von scharfen und immer lauter werdenden Kontroversen über die Europapolitik gekennzeichnet. Was als unterschwelliger aber chronischer Dissens begann, entwickelte sich zu einer scharfen Kontroverse – hauptsächlich innerhalb der regierenden Konservativen Partei. Damit schwand die Hoffnung, daß mit der Ratifizierung des Vertrages zur Europäischen Union die Differenzen verblassen und die konservativen Parlamentarier sich an „Maastricht“ gewöhnen und es als einen Sieg für die britische Diplomatie sehen würden.

Genau das Gegenteil war der Fall. Im Laufe des Jahres kamen zu den alten noch neue Argumente, die die Debatte über Maastricht belasteten. Die Meinungen innerhalb der Konservativen Partei und im Kabinett gingen immer weiter auseinander, und mit jeder neuen europäischen Frage wurden die jeweiligen Lager auf die Entscheidungsprobe gestellt: Wie weit würden die Euroskeptiker mit ihrer Kritik gehen können? In wie weit müßten John Major und seine Minister Zugeständnisse machen, um die Regierungsmehrheit im Unterhaus zu behalten? Sowohl die kontroversen europäischen Fragen als auch die Europawahl stellten den Zusammenhalt und die Glaubwürdigkeit der Regierung auf eine äußerst harte Probe. Gegen Ende des Jahres war die Regierung in sonderbar heimliche Vorbereitungen für die Regierungskonferenz 1996 vertieft.

Der Kampf um die Seele der Konservativen Partei

1993 kämpfte John Major als Premierminister um ein Gleichgewicht zwischen den Euroskeptikern und den Eurofreunden im Kabinett und innerhalb seiner Partei. 1994 geriet dieses Gleichgewicht zunehmend ins Wanken, als die Kontroverse mehr und mehr der mit schlechter Laune betriebenen Koalitionspolitik glich. Jedesmal, wenn es um ein kritisches Thema ging und mit einer Abstimmung im Parlament gedroht wurde oder diese erforderlich war, änderte die Regierung ihre Politik nach den Bedürfnissen, so daß sich die negativen Äußerungen über den Diskurs zur Europapolitik mehrten. Folgende Themen stellten im Verlaufe des Jahres die Höhepunkte dar: die Angleichung des Abstimmungsmodus im Ministerrat an die Erweiterung durch die EFTA-Staaten; die Ernennung eines Nachfolgers für Jacques Delors als Kommissionspräsident sowie die Umsetzung des Delors-II-Paketes zur Finanzierung der Gemeinschaft. Diese Themen kollidierten miteinander und standen in permanenter Wechselwirkung mit den langfristigen

politischen Fragen bezüglich der Europäischen Währungsunion und dem umfassenden Thema des Ausmaßes der „Brüsseler Zentralisierung“.

Der Kompromiß von Ioannina

Die britische Regierung hatte eine Erweiterung durch die EFTA-Staaten konsequent und energisch unterstützt in dem Glauben, daß es prinzipiell wünschenswert und auch wichtig sei, andere gleichgesinnte Regierungen in die EU aufzunehmen. Aus Angst vor dem möglichen Auftreten einer neuen Diskussion über eine „Vertiefung“ der Integration argumentierten die britischen Minister, daß es bei der Aufnahme einiger neuer Mitglieder notwendig sei, bedeutende Änderungen an der europäischen Institution vorzunehmen. Trotzdem gab es im Herbst 1993 Anzeichen dafür, daß die britischen Minister immer unruhiger wurden angesichts der Überrepräsentation der kleinen Staaten bei den Ratsabstimmungen und des Risikos, bei umstrittenen Themen in Isolation zu geraten. Eine bei der Regierung intern durchgeführte Beurteilung über den neuen Abstimmungsmodus ergab, daß nur das Landwirtschaftsministerium mit der Herabsetzung der qualifizierten Mehrheitsgrenze zufrieden sein konnte. Hingegen hatten andere Minister (denen besonders an der Gesetzgebung im Umwelt- und sozialen Bereich lag) großes Interesse daran, den Prozeß des Übereinkommens bei neuen und schwerwiegenden EU-Maßnahmen zu erschweren. Die Regierung fühlte sich dadurch bestärkt, daß in Deutschland, Frankreich und Spanien die gleichen Besorgnisse geäußert wurden und hoffte, zwischen die anderen Details des endgültigen Beitrittspaketes noch eine Änderung am Wahlsystem im Rat vornehmen zu können. Bezeichnenderweise hatten die Minister nichts dagegen, daß diese Absicht in Großbritannien publik wurde und auf diese Weise einen entscheidenden Test für Major und Hurd darstellte, wie groß ihre Bereitschaft sein würde, auf die Euro-skeptiker einzugehen.

Als die Beitrittsverhandlungen im Februar dem Ende zu gingen, sah sich Großbritannien plötzlich in einer exponierten Position. Zu den meisten Schlüsselfragen (außer zu Fischerei und Haushalt) war eine Übereinkunft getroffen worden. Die Frage des Abstimmungsmodus im Rat mußte geradewegs angegangen werden, anstatt sie in ein Verhandlungspaket zu pressen. Die britischen Minister verteidigten sehr öffentlichkeitswirksam ihre beharrliche Meinung, daß die 23 Stimmen weiterhin ausreichend seien, um eine „Sperrminorität“ zu erreichen. In Anbetracht der öffentlichen Meinung erhöhten sie dann ihre Einsätze und schienen bereit zu sein, den gesamten Erweiterungsprozeß innerhalb der EU aufs Spiel zu setzen. In den spannungsgeladenen Wochen vor dem Zustandekommen des Ioannina Kompromisses Ende März 1994 blieb die britische Regierung ihrer harten Linie treu, in dem Glauben, daß sie durch Spanien (das Abstimmungen zu Fragen des Zusammenhaltes große Bedeutung beimaß) sowie Frankreich und Deutschland unterstützt werden würde. Nach dem Wegfall der Unterstützung von

deutscher und französischer Seite wurden die Briten noch mehr belagert, da die Spanier ihre Hauptenergie für das Fischereikonzept aufheben mußten.

In den angespannten Diskussionen in London spalteten sich die Minister. Während sich die Euroskeptiker dafür aussprachen, die harte Linie beizubehalten, waren Politiker wie Douglas Hurd zur Aufnahme weiterer Staaten und somit zu einem Kompromiß bereit, da sie die Erweiterung für wichtig hielten. John Major wurde so eingeschätzt, daß er bereit war, die Erweiterung zumindest zu verzögern. Auf diese Weise wollte er aus innenpolitischen Gründen demonstrieren, daß die Briten eigentlich vom ihrem „Veto“ Gebrauch machen könnten. Der Streit endete schließlich mit dem Ioannina Kompromiß zugunsten der Erweiterung. Mit dem Kompromiß wurde die eigentliche Grenze für eine Sperrminorität auf 27 Stimmen (26 nach dem „Nein“ aus Norwegen) festgelegt. Dies bedeutete aber auch, daß der Rat bei einer entschlossenen Minderheit von 23 Stimmen die Entscheidung verzögern und einen alternativen Gesetzentwurf formulieren könnte. Im Vereinigten Königreich wurde das Ergebnis von Ioannina als Sieg dargestellt. Die Briten hielten es anscheinend auch für selbstverständlich, daß nach einer gewissen Zeit die Stimmengewichtung im Rat angepaßt werden würde und akzeptierten in diesem Zusammenhang, daß sowohl Spanien als auch Deutschland mehr Stimmen erhalten sollten. Ein bemerkenswertes Nebenprodukt des Streites um das Wahlsystem war, daß die britischen Minister den finanziellen Konsequenzen der Erweiterung weniger Aufmerksamkeit schenkten als erwartet, so daß großzügigere Bedingungen für die Beitrittsstaaten vereinbart werden konnten.

Die Frage der Delors Nachfolger

Nur kurze Zeit nach dem Kompromiß gerieten die Briten in eine neue Auseinandersetzung, bei der es um die Ernennung eines Nachfolgers für den Kommissionspräsidenten Jacques Delors ging. Die britische Regierung ernannte zunächst Sir Leon Brittan zu ihrem Wunschkandidaten mit der Begründung, daß er als Kommissar sehr erfolgreich gewesen sei. Als er jedoch am Ende nicht genügend Unterstützung für seine Person mobil machen konnte (seine Nationalität sprach klar gegen ihn), machten sich die Briten für Ruud Lubbers stark, den dänischen Premierminister, dessen politische Linie, mit der der britischen Konservativen vergleichbar ist. Allerdings stießen die übrigen Europäer bei der Suche nach einem anderen Kandidaten auf den belgischen Premierminister Jean Luc Dehaene. Dehaenes Nominierung war für die Briten aus zwei Gründen mit Problemen behaftet. Erstens mußte er als Belgier ein Föderalist sein und war somit inakzeptabel für die eher nationalistisch eingestellten Briten. Zweitens war seine Nominierung anscheinend das Ergebnis eines deutsch-französischen Handels, der den übrigen EU-Mitgliedern aufgezwungen worden war, ohne sich mit ihnen sorgfältig zu beraten. Konservative Regierungskritiker beschlossen deshalb, noch einmal zu testen, wie groß die Entschlossenheit der britischen Minister war, sich

nicht von ihrer harten britischen Linie abbringen zu lassen. Dabei wurde deutlich, daß John Major und Douglas Hurd diesmal nicht die Absicht hatten, an Boden zu verlieren. Tatsächlich hatte eine interne Diskussion im Vereinigten Königreich entschieden, daß es ungefährlicher sei, das Veto eher an einem symbolgeladenen Thema wie diesem zu üben als an der Erweiterung durch die EFTA-Staaten. Letztendlich kam es zum Kompromiß, aus dem Jacques Santer als Kandidat hervorging.

Das Delors-II-Paket

Beim Treffen in Edinburgh im Dezember 1992 einigte sich der Europäische Rat auf das Delors-II-Paket zur Finanzierung der Gemeinschaft. Während des gesamten Jahres 1994 schoben es die britischen Minister vor sich her, die Vereinbarung dem Parlament zur Ratifizierung vorzulegen. Angesichts der durch Niederlagen hervorgerufenen Zermürbung innerhalb der Regierungsmehrheit befürchteten sie, daß ein neuer Streit innerhalb der konservativen Parlamentspartei entstehen und sogar der Gesetzesvorschlag abgelehnt werden könnte. Das Inkrafttreten des Delors-II-Paketes wurde noch weiter verzögert durch einen Streit, bei dem es um die Höhe und somit die Kosten der spanischen und italienischen Milchquoten ging. Dabei zählten die Briten (neben den Dänen, Franzosen und Deutschen) zu denjenigen, die die Kommission am schärfsten dafür kritisierten, daß sie ihrer Ansicht nach Überschußzahlungen nicht ausreichend bestrafe. Sie drohten sogar damit, den Fall vor den Europäischen Gerichtshof zu bringen. Verhandlungen führten im Oktober 1994 zu einer Lösung des Konflikts.

Das Finanzierungsgesetz der EU wurde Mitte November veröffentlicht. So wurde notgedrungen das weiterhin hohe Niveau der netto Haushaltsbeitragszahlungen sichtbar. Dieses Mal, als der Gesetzesvorschlag am 28. November zur Resolution vorgelegt wurde, versuchte John Major die Euroskeptiker mit der Andeutung in Schach zu halten, daß jedem Konservativen Mitglied des Parlaments die „Whip“ (Mitgliedschaft in der Parlamentspartei) entzogen werden würde, das gegen den Gesetzesvorschlag stimmen sollte. Dies bedeutete auch für die Oppositionsmitglieder der Labour Party und der Liberal Democrats, daß sie gezwungen waren, sich zwischen dem taktischen Ausnutzen der schwierigen Lage der Regierung und der erklärten Unterstützung für das Delors-II-Paket zu entscheiden. Am Ende brachen neun Konservative Parlamentarier den Fraktionszwang. Nachdem ihnen und einem weiteren „Sympathisanten“ die Parlamentsmitgliedschaft entzogen worden war, hatte die Regierung genau genommen ihre Parlamentsmehrheit verloren und war somit auf die Stimmen der Ulster Unionists angewiesen. Die Konsequenz hieß, die „fraktionslosen Tories“ zu einer Gruppe zusammenzuschließen, die die Europapolitik noch vehementer kritisieren würde.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament

Die Kampagne zur Europawahl war, wie in anderen EU-Staaten auch, ein Test sowohl für die innenpolitische Stärke der Parteien als auch für Europa. Da jedoch die Themen der Europapolitik so sehr Anlaß für Differenzen boten, stießen europäische und innenpolitische Themen aufeinander. Die Wahl fand in einer Zeit statt, in der sowohl die Konservative Regierung als auch John Major als Premierminister sehr unpopulär waren. John Major versuchte zusammen mit dem Parteivorsitz, die Differenzen innerhalb der Partei zu entschärfen, indem er sich erstens für ein „flexibleres“ Europa aussprach und zweitens klarstellte, die Wahl hieße nicht „Europa – richtig oder falsch“, sondern „Europa – rechts oder links“.

Die Wahl wurde kurz vor Beginn der Kampagne von dem unerwarteten Tod des Vorsitzenden der Labour Party John Smith überschattet. Mit der Entscheidung, die Wahl eines neuen Vorsitzenden zu verschieben, wurde die Partei vorläufig dem Vorsitz von Margaret Becket überlassen mit der Ungewißheit, in welche Richtung die Partei gehen und welche Politik sie in der Zukunft vertreten sollte. Im großen und ganzen hielten jedoch die Labour Party und deren Kandidaten an der pragmatischen pro-Europa-Politik fest, die sie in den vorangegangenen Jahren herausgearbeitet hatten. 1994 übernahmen sie auch das Programm der Europäischen Sozialistischen Partei.

Das Ergebnis stellte einen durchschlagenden Erfolg für die Labour Party dar, die 44% der Stimmen und 62 Sitze gewann (plus einen Sitz aus Nordirland). Somit bildeten die Mitglieder der Labour Party die größte sozialistische Gruppe, die innerhalb des Europäischen Parlaments von einem Mitgliedstaat gestellt wurde. Diese Stellung wurde später durch die Wahl Pauline Greens zur Vorsitzenden der transnationalen sozialistischen Gruppe gefestigt. Die Konservativen gewannen 28% der Stimmen und 18 Sitze – im Vergleich zu vorher 32 Stimmen – und kamen um Haaresbreite an einer noch überwältigenderen Niederlage vorbei. Die Freien Demokraten gewannen als die noch am stärksten pro-europäisch eingestellte britische Partei 17% der Stimmen, so daß sie zum ersten Mal zwei direkt gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments stellten. Die Scottish Nationalists und die Ulster Unionists gewannen jeweils zwei Sitze. Die Wahlbeteiligung lag bei 36,4%.

Wechsel in der Führung der Labour Party

Tony Blair – ein junger Politiker, der sich für Modernisierung einsetzt – wurde im Juli 1994 der neue Vorsitzende der Labour Party. Er hat den Auftrag, die Partei als progressive und undogmatische Alternative zu den Konservativen zur Wahl zu führen. Seine philosophischen Wurzeln wurden mehr durch das Modernisierungsprogramm der Vereinigten Staaten als durch die Verbundenheit mit der europäischen Sozialdemokratie beeinflußt. Er und seine Anhänger traten für die von Neil Kinnock und John Smith entwickelte und vererbte pro-europäische Po-

litik ein. In diesem Zusammenhang war Kinnocks Nominierung als Mitglied der Europäischen Kommission in der Tat als eine geeignete Anerkennung anzusehen. Europäische Themen spielten bei der Wahl des Vorsitzenden eine untergeordnete Rolle und fanden auch in den folgenden Monaten wenig Beachtung. Blair hatte eindeutig nicht die Absicht, sich als unkritisch pro-europäisch und somit unpatriotisch abstempeln zu lassen – ein Risiko, daß bei dem lautstarken Nationalismus des neuen konservativen Diskurses durchaus bestand. So lag einer der Hauptinteressen der Partei darin, die Wählbarkeit der Partei und das nationale Reformprogramm herauszustellen.

Die wirtschaftlichen Fragen

In der Zwischenzeit rumorte die Diskussion um die Rolle Großbritanniens in der Währungsunion und drohte ständig, einen Streit innerhalb der Konservativen Partei und der Regierung zu entfachen. Auf der einen Seite hielt Kanzler Kenneth Clarke weiterhin eine Tür offen, um Großbritannien eine Teilnahme zu irgendeinem Zeitpunkt zu ermöglichen; andererseits nahmen Kritiker – unter ihnen das prominente Kabinettsmitglied Michael Portillo – jede Gelegenheit wahr, um ihre Abneigung gegenüber der Währungsunion zu äußern. John Major wollte nicht auf die Möglichkeit verzichten, sich die freie Wahl für die Mitgliedschaft Großbritanniens unter den in Maastricht verhandelten Bedingungen vorzubehalten. Dennoch kamen er und Douglas Hurd immer mehr dazu, am Ende doch ein Referendum über diese Fragen zu akzeptieren.

Im Verlauf des Jahres wurde Michael Portillo im Rat für soziale Angelegenheiten wiederholt mit für ihn und für die meisten Konservativen inakzeptablen Vorschlägen für die europäische Sozialgesetzgebung konfrontiert. Ein interessanter Punkt, der während des Jahres noch bestätigt werden sollte, war die ansteigende Zahl britischer Firmen mit transnationalen Aktivitäten, die begannen „kontinentale“ Beschäftigungspraktiken einzuführen, obwohl dies nicht zu den Bedingungen des Maastrichter Sozialprotokolls gehörte.

Freunde und Verbündete

1994 war sich die Regierung genauestens über das Risiko einer Isolation innerhalb der EU bewußt. Die deutsch-britischen Beziehungen verbesserten sich nicht. Für das zu Beginn des Herbstes veröffentlichte Schäuble/Lamers-Papier wurde in Großbritannien viel geworben. Das Papier wurde allgemein als Provokation empfunden, da es von einem „harten Kern“ für die EU sprach, der das Vereinigte Königreich nicht miteinschloß. John Major antwortete darauf, indem er erneut seine „Flexibilitätstheorie“ für die europäische Integration darlegte. Mit der Entscheidung, die Rede in Leiden zu halten, vergrößerte er jedoch die Enttäuschung der Dänen über das begrenzte Engagement der Briten für die europäische Integration. Über das ganze Jahr hinweg wurde viel über neue Freunde in Italien und

Spanien gesprochen. Douglas Hurd hatte schon nach kurzer Zeit mit Gianfranco Fini, dem italienischen Außenminister der Berlusconi-Regierung, einen Dialog begonnen. Die Tatsache, daß sich auch die Spanier um das Wahlsystem im Rat sorgten und die Popularität der Partido Popular (Volkspartei) – eine Partei, deren politische Linie mit der der britischen Konservativen vergleichbar ist – wuchs, brachte die britischen Minister dazu, großen Wert auf die Entwicklung eines spanisch-britischen Bündnisses zu legen.

Die vielversprechendste Entwicklung 1994 war die beträchtliche Verbesserung der britisch-französischen Beziehungen. Die zurückhaltenden Ansichten der Regierung Balladur in bezug auf die europäischen Institutionen ermutigten die britischen Minister, die Agenda für den Regierungsgipfel 1996 und die sich zurückziehende Brüsseler „Zentralisierungsflut“ etwas gelassener zu sehen. Vielleicht ist aber noch wichtiger, daß Franzosen und Briten sich in Fragen der europäischen Verteidigung einen bedeutenden Schritt näher kamen; was sowohl ihre institutionellen Rahmenbedingungen (die Einstellung der Franzosen zur NATO und die Beziehungen zu den USA haben sich entspannt) als auch die praktische Zusammenarbeit anbelangt. Der bilaterale Gipfel in Chartres im November 1994 war der Höhepunkt einer neuen und positiven Stimmung der Partnerschaft und machte den Plan für eine gemeinsame Luftverteidigung perfekt. Einer der Schlüsselfaktoren in dieser Entwicklung war die Intensität der Zusammenarbeit zwischen Franzosen und Briten in Bosnien und bei den UNPROFOR-Einsätzen.

Teil des europäischen Herzens oder nur Gliedmaß?

Die Tatsache, daß auch außerhalb der Regierung ein starkes Interesse an dem Thema EU herrschte, zeigte sich in den vielzähligen Diskussionsgruppen im ganzen Land, die Ideen entwickelten und die Debatte auf dem Kontinent beobachteten. Die Labour Party sah sich hin und her gerissen zwischen ihrem Instinkt, der ihr zu vorsichtiger Vorgehensweise im eigenen Land riet, und dem Druck, einer eher reformistisch orientierten Europäischen Sozialistischen Plattform anzugehören. Als Konsequenz daraus ergaben sich Spannungen unter den Mitgliedern der Labour Party des Europäischen Parlaments und wiederum zwischen diesen und den Westminster-Parlamentariern.

Innerhalb der Regierung begannen die Vorbereitungen für die „Westerndorp Reflection Group“. Zum wiederholten Male deuteten die Minister der Regierung darauf hin, daß sie für einen „flexibleren“ Integrationsplan eintraten – wie sich John Major in Leiden im September als Antwort auf das Schäuble/Lamers-Papier verteidigend äußerte. Der Vorschlag zu mehr Flexibilität wurde jedoch nicht im Detail erklärt. Im übrigen bestanden die Vorbereitungen der Regierung hauptsächlich aus internen Verhandlungen zwischen der Gruppe der Euroskeptiker und der der Eurofreunde, wobei es um die Grundzüge der taktischen Verhandlungspositionen ging. Hierbei sollte erwähnt werden, daß es kein Forum für eine Diskussion über die Parteigrenzen hinweg gab, um eine nationale Politik – im Ge-

gensatz zu einer rein parteibezogenen Politik – zu entwickeln. Dies galt insofern als Problem, da der Regierungsgipfel vor der nächsten Wahl in Großbritannien wohl zu keinem Schluß mehr kommen würde. Die britische Europapolitik blieb das Ergebnis der widersprüchlichen politischen Positionen der Parteien und innerhalb der Regierung.

Anmerkung

Übersetzt aus dem Englischen von Elisabeth Bambach, freie Übersetzerin, Hoppstädten-Weiersbach.

Weiterführende Literatur

- Brittain, Leon: *The Europe we need*, London 1994.
- George, Stephen A.: *Great Britain and the European community*, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 531 (1994), S. 44–55.
- Hannan, Daniel: *Towards 1996 Britain in a multi-speed Europe*, Occasional Paper/Institute for European Defence and Strategic Studies, Nr. 61, London 1994.
- de La Serre, Françoise/Wallace, Helen: *Franco-British Relations in Europe after the Cold War*, London 1995.
- Scott, Andrew/Peterson, John/David, Millar: *Subsidiarity: A „Europe of the Regions“ versus the British Constitution*, in: *Journal of Common Market Studies* 1 (1994), S. 47–68.