

Vereinigtes Königreich

HELEN WALLACE

Der Beginn der britischen Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1998 wäre für die britische Regierung ein idealer Zeitpunkt gewesen, um ihre neue Europapolitik vorzustellen. Großbritannien warb verstärkt im europäischen Ausland und versuchte die europäischen Partner von seiner angestrebten Politik zu überzeugen. Die von dem britischen Ratspräsidenten verfolgten Ziele blieben zum größten Teil jedoch nur Vorgaben und konnten nicht umgesetzt werden. Außerdem reagierten die Briten auf die unmittelbar bevorstehende Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit Unverständnis.

Paradoxerweise erfolgte die Analyse der britischen Europapolitik erst nach der EU-Ratspräsidentschaft; wurde ihr also nicht vorangestellt. Die Minister, die noch auf der Suche nach neuen Synergien zwischen der Innenpolitik und der europäischen Politik waren, mußten daher zunächst Lehrgeld bezahlen und noch im Sommer und Herbst 1998 wurde die britische Europapolitik innerhalb der Regierung heftig diskutiert.¹

Als bedeutendstes Ergebnis dieses Prozesses kann der Wandel in der europäischen Sicherheitspolitik bezeichnet werden, der im Dezember mit dem St. Malo-Abkommen eingeleitet wurde. Auch auf anderen wichtigen Gebieten entwickelte sich die britische Politik weiter. Über die Art und Weise, wie dieser Wandel beschrieben werden sollte, war man sich jedoch nicht einig. John Majors ungeschickte Äußerung, Großbritannien als Herz Europas zu bezeichnen, war noch nicht vergessen. Das zu erreichende Ziel wurde dennoch klar definiert: die Anpassung Großbritanniens an die restlichen europäischen Länder.

Die britische Ratspräsidentschaft

Das Arbeitsprogramm des britischen Ratspräsidenten war zwar gut ausgearbeitet, brachte jedoch keine innovativen Veränderungen. Seine wesentlichen Inhalte waren unspektakulär und voraussehbar. Individuelle Anliegen wurden mit unterschiedlichem Erfolg und Elan von einzelnen Minister angegangen und durchgeführt. Die Mehrheit der Ergebnisse wurden von „nationalen“ Ministern erzielt, da das Foreign Office der Auseinandersetzung mit der EU aus dem Weg ging.

Die Schwierigkeiten, welche die Briten Anfang 1998 mit der EU hatten, lassen sich teilweise auch auf die große Aufmerksamkeit, die der WWU beigemessen wurde, zurückführen. Der Premierminister und sein Finanzminister, Gordon Brown, wollten unbedingt die möglichen WWU-Beitrittskandidaten unterstützen.

Obwohl diese Bemühungen innerhalb der EU Gehör fanden, gestaltete sich deren Durchsetzung äußerst schwierig. Im Mai mußten britische Minister eine Vermittlerrolle bei der Frage der Besetzung der Europäischen Zentralbank einnehmen, obwohl sie nicht direkt von diesen politischen Prozessen betroffen waren. Brown mußte für die Irritationen, die der Euro-X-Rat in England hervorrief, geradestehen und sein Amt auf dem ersten Euro-X-Treffen im Juni 1998 an seinen österreichischen Kollegen abgeben.

Die britische Regierung versuchte dennoch weiterhin ihre positive Einstellung gegenüber Europa anhand einiger symbolischer politischer Maßnahmen deutlich zu machen. So wurden vor dem Ratstreffen in Cardiff die verschiedensten Organisationen zu Konferenzen eingeladen, um über Europas Zukunft zu diskutieren. Tony Blair hielt am 24. März 1999 vor der französischen Nationalversammlung in fließendem Französisch eine vielbeachtete Rede, in der er versicherte, daß sich England in Einklang mit Europa befinde, und in der er seinen dritten Weg vorstellte. Dem standen französische Sozialisten jedoch skeptisch gegenüber. Das im Juni abgehaltene Ratstreffen in Cardiff brachte keine nennenswerten Neuerungen. Dennoch lenkten die Abschlußergebnisse und die darauffolgende Rede Blairs vor dem englischen Parlament die Aufmerksamkeit auf Forderungen nach Reformen. Daß Blair für ein weiteres, informelles Ratstreffen in Pörschach plädierte um institutionelle Fragen zu erläutern, läßt im Nachhinein darauf schließen, daß es sich dabei um eines der Hauptziele der britischen Präsidentschaft handelte.

Der Parteienwettbewerb

Abgesehen von der Diskussion über die Einführung des Euro, hatte die britische Regierung keine Probleme, die in Cardiff ausgehandelten Ergebnisse in die Innenpolitik einzubringen. Den Tories gelang es 1998 nicht, zu Kohärenz und Glaubwürdigkeit zurückzufinden, was durch die Uneinigkeit über die Europapolitik nur noch verstärkt wurde. Innerhalb der Partei herrschte Skepsis gegenüber Europa und auch die wenigen Europabefürworter konnten diese Tendenz nur bedingt abfangen. Die Liberaldemokraten unterstützten zusammen mit Schottland und Wales eine proeuropäische Politik. Für die beiden Länder spielte hierbei auch die in greifbare Nähe gerückte Autonomie eine Rolle. Führende Berater des Premierministers kamen unter diesen Umständen zu dem Schluß, daß eine Konsensfindung zwischen den Parteien und damit verbunden ein Politikwandel, hin zu einer europafreundlicheren Politik möglich sei.

Unangenehme Themen

Trotz einer insgesamt europafreundlicheren Tendenz gelang es den Briten auch weiterhin, Themen, die zur Isolation Großbritanniens innerhalb der EU führten, zu finden. Nach wie vor schließt die Regierung eine Einmischung der EU in rein britische Angelegenheiten aus. Dies gilt vor allem für das BSE-Problem, die europäische Sozialgesetzgebung, die Vereinheitlichung der Steuern und den Nachlaß bei den Nettozahlungen Großbritanniens an die EU.

Bei der BSE-Problematik führte die Regierung ihre Beschwichtigungstaktik fort und versuchte, die europäischen Partner davon zu überzeugen, alle möglichen Schritte zur Lösung des Problems unternommen zu haben. Zur gleichen Zeit mußten jedoch auch die Interessen der britischen Bauern berücksichtigt werden. Mit dem Rückgang der BSE-Erkrankungen verlor das Thema an Brisanz, verschwand aber nicht aus der öffentlichen Diskussion.

Die europäische Sozialgesetzgebung verursachte in Großbritannien weiterhin Kopfschmerzen. Die Einführung der Richtlinie über Erziehungsurlaub und die Neuregelung beim Urlaubsgeld für Teilzeitarbeitskräfte, rief große Kritik hervor und drängte die Regierung in die Defensive. Die britische Regierung behielt sich die Möglichkeit des „opting-outs“ aus der europäischen Sozialpolitik vor und gab zu erkennen, daß sie einer umfangreichen europäischen Gesetzgebung ablehnend gegenüberstand.

Bei der Debatte über die Vereinheitlichung der Steuern kam es zu heftigen Kontroversen. Dieses Thema war besonders im Hinblick auf die Unsicherheit über einen Beitritt zur WWU sehr umstritten. Sowohl die Abschaffung des Duty-free Status als auch die Stärkung der WWU riefen Ablehnung hervor. Die europäischen Regierungen hatten die Abschaffung des zollfreien Einkaufes innerhalb der EU schon einstimmig beschlossen, als sich britische Fluggesellschaften, Flughafenpersonal und Reedereien dagegen auflehnten. Die Öffentlichkeit übte damit starken Druck auf Blair aus, wodurch dieser sich veranlaßt sah, das Thema auf dem Ratstreffen in Pörschach nochmals aufzurollen.

Um die WWU weiter zu festigen, wurde als nächster Schritt die Vereinheitlichung der Steuern angestrebt. Dieses Vorhaben stieß in England auf großen Widerstand. Das Plädoyer Oskar Lafontaines für die Vereinheitlichung der Steuern rief in Großbritannien großen Spott hervor und ließ den „roten Oskar“ mehrmals auf Titelseiten einschlägiger Tageszeitungen erscheinen. Britische Minister sollten dazu gebracht werden, ihr Veto gegen dieses Vorhaben einzulegen. Als sich herausstellte, daß neben der britischen Regierung noch weitere europäische Regierungen Bedenken äußerten, begann die Debatte abzuflachen.

Noch schwieriger war es, eine Einigung bei der Frage über die Nettozahlungen Großbritanniens an die EU zu erlangen. In Bezug auf die Verhandlungen über die Agenda 2000 und die Suche nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten, begannen einige europäische Partner die Sonderstellung Großbritanniens anzuzweifeln. Andere Nettozahler wollten Großbritanniens Sonderstellung nicht weiter akzeptieren und auch einige der Empfängerstaaten wurden aufgrund der schwindenden finanziellen Unterstützung unruhig und griffen die britische Position an; sie wurden darin von mehreren Abgeordneten des Europäischen Parlamentes unterstützt, die im Oktober 1998 die Aussetzung der britischen Sonderregelung forderten. Die britische Regierung mußte nun ihren Standpunkt geschickt verteidigen, während sie sich gleichzeitig um eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bemühte. Gegen Ende des Jahres 1998 konzentrierte sich die Regierung schließlich auf die – ihrer Meinung nach – akzeptabelste Version der GAP-Reform, die auf gemeinsamer Finanzierung basierte.

Erfolgt eine Annäherung Großbritanniens an Europa?

Es wurden große Anstrengungen seitens der Regierung unternommen, um Großbritannien wieder auf eine Linie mit Europa zu bringen. Der Impuls dazu ging direkt vom Premierminister aus, der sich als einer der führenden europäischen Staatsmänner im Aufwind befand, und der durch die Vormachtstellung der Sozialdemokraten innerhalb Europas gestärkt wurde. Die Hoffnung auf einen Wahlsieg der SPD war groß. Tony Blair kam weiterhin zu dem Schluß, daß im Anschluß an die britische Ratspräsidentschaft ein Umdenken in der britischen Europapolitik stattfinden müsse. Damit verbunden war die Forderung nach größerer Effizienz und Kohärenz der Regierungsorgane bei der Bearbeitung von europäischen Fragen.

Sowohl der WWU als auch der Durchführung des Schengener Abkommens und der Ausarbeitung der europäischen Verteidigungsstrategien stand Großbritannien abwartend gegenüber. Ist eine Annäherung in diesen Bereichen nun möglich? Blair und einige seiner Minister stellten dazu unterschiedliche Lösungsvorschläge vor. Zum einen sollten die drei Bereiche anhand ihrer erzielten Leistungen neu beurteilt werden, zum anderen wurde ein strategisches Vorgehen zur Bearbeitung der Probleme gefordert.

Verbesserte Partnerschaften

Um dieses durchzusetzen mußten die Beziehungen zu den europäischen Partnern verbessert werden. Zum ersten Mal seit 1970 erwog die britische Regierung, Großbritannien in das transnationale Gefüge der EU einzubeziehen. Einerseits entschied man sich für eine Stärkung der bilateralen Beziehungen: Alle Minister und Ministerien sollten gute Kontakte zu den entsprechenden Ministern und Ministerien der anderen europäischen Länder aufbauen. Als Beispiele können hier die französisch-englische Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, die Kooperation der englischen Labourpartei mit der deutschen SPD und die spanisch-englische Erklärung zur Arbeits- und Wirtschaftsstabilität angeführt werden. Andererseits sollte eine Version des „dritten Weges“ innerhalb eines europäischen Kontextes entwickelt werden: Gleichgesinnte europäische Regierungen werden dazu aufgefordert, ihre Regierungsprogramme besser aufeinander abzustimmen um damit neue Möglichkeiten für die europäische Politik zu schaffen. Auf diese Art und Weise könnte die europäische Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik verbessert werden.

Die Wirtschafts- und Währungsunion

Die WWU stellte weiterhin ein Problem für Großbritannien dar. Allerdings kreiste die Debatte nun nicht mehr um die Möglichkeit einer Wirtschafts- und Währungsunion sondern befaßte sich konkret mit deren Einführung. Die großen Diskussionen über die Besetzung der Zentralbank und die Bildung des Euro-X-Rates bildeten den unangenehmsten Teil der britischen Ratspräsidentschaft. Für die britische Regierung gab es keinen einfachen Weg aus dieser Sackgasse, da sich auch in der Innenpolitik die WWU-Befürworter und deren Gegner verbittert gegenüberstanden.

Die Aufnahme des Schengener Abkommens in die EU

Die wohl größte Neuerung des Amsterdamer Vertrages ist die Entscheidung, das Schengener Abkommen in der EU durchzuführen. Auch hier versuchte die englische Regierung die damit verbundenen Folgen zu umgehen. Die britischen Politiker standen erneut im Abseits und konnten nur beobachten, was auf europäischer Ebene beschlossen wurde.

Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft

Die Entwicklung einer unabhängigen europäischen Verteidigungsgemeinschaft war nach dem Amsterdamer Vertrag eines der europäischen Hauptthemen. Dies gilt um so mehr, da der Amsterdamer Vertrag die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht weiter vertiefte. Es wurde angenommen, daß die Briten sich zu sehr auf die NATO fixieren würden und damit für sie eine europäische Verteidigungsgemeinschaft nicht weiter in Frage kämen. Als dann die Amerikaner einer erneuten Konfrontation mit dem Irak nicht aus dem Weg gingen, waren die Briten die einzigen Verbündeten, die sofortige Hilfe zusagten. Und dennoch liegt gerade in diesem Verhalten der Schlüssel für die Frage nach der Zukunft einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft.

Tony Blair war nicht bereit, sich entweder für die NATO mit den Amerikanern oder für die EU ohne die Amerikaner zu entscheiden. Er schlug statt dessen vor, die europäischen Verteidigungsmöglichkeiten sowohl mit Hilfe der NATO, als auch mit allen in Europa zur Verfügung stehenden Mitteln zu stärken. Er ging weiter davon aus, daß dies auch den Interessen der Amerikaner entsprechen würde. Die zunehmende Verschlechterung der Lage im ehemaligen Jugoslawien veranlaßte ihn und einige seiner Minister eine mögliche militärische Intervention in Erwägung zu ziehen. Die Möglichkeit eines militärischen Einsatzes forderte außerdem eine bessere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Partnern als bisher.

Daraufhin zeichnete sich im Sommer 1998 eine neue Linie in der britischen Verteidigungspolitik ab, die in den darauffolgenden Monaten weiter vertieft wurde. Tony Blair leitete auf dem informellen Ratstreffen in Pörschach die Diskussion über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein. Der Grund für die veränderte britische Position auf dem Gebiet der Verteidigung war die Tatsache, daß ernsthafte Bedrohungen in Europa mit ernstzunehmenden Mitteln bekämpft werden müssen. Entscheidungsträger in der britischen Politik kamen zu dem Schluß, daß europäische Selbständigkeit sowohl innerhalb der NATO als auch der EU erfolgen müssen. Dabei geht von der EU keine Gefahr für die NATO aus. Die neue englische Politik zielte nun darauf ab, Synergien zwischen den beiden Bündnissen herzustellen und auch die Amerikaner von den Vorteilen dieser Politik zu überzeugen. Damit die europäische Verteidigungspolitik nicht nur auf dem Papier Realität wurde, mußte nochmals genau untersucht werden, welche Machtmittel Europa zur Verfügung standen. Großbritannien hat neben den Franzosen und den Griechen in Relation zum Bruttosozialprodukt das größte Kontingent an militärischem Personal. Außerdem haben Briten und Franzosen die Möglichkeit, ihre Macht auch

außerhalb ihrer Grenzen militärisch einzusetzen. Daher erschien es als logische Schlußfolgerung, das bilaterale Verhältnis mit Frankreich in Form des St. Malo-Abkommens zu stärken. Darauf folgte eine große Diskussion mit anderen europäischen Partnern. Die Briten waren auf dem Treffen des Europäischen Rates in Wien unter den Hauptvertretern für eine Vertiefung der GASP und wollten dieses Anliegen auch auf dem Treffen des Rates in Köln einbringen.

Institutionelle Reformen

Die britische Politik begann sich auch bei Fragen der institutionellen Reformen zu wandeln. Nachdem im eigenen Land institutionelle Reformen durchgeführt, und die Mißstände im europäischen System dadurch nur verdeutlicht wurden, begann sich Whitehall über eine Neukonzeption der Institutionen Gedanken zu machen. Diese Reflexionen zeigten keine unmittelbare Ergebnisse, dennoch ermöglichten sie britischen Politikern aus einem ganz anderen Blickwinkel heraus, als in den Jahren zuvor, an der Debatte teilzunehmen. Der Europäische Rat sollte von nun an mehr Gewicht erhalten. Die restlichen strittigen Punkte müssen noch weiter ausgearbeitet werden.

Anmerkungen

Dieser Artikel wurde mit Unterstützung von Edward Smith verfaßt. Übersetzt aus dem Englischen von Sabine Busse, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

1 Siehe zur britischen Ratspräsidentschaft auch die Beiträge „Der Europäische Rat“ und „Der Rat der Europäischen Union“ in diesem Band.

Weiterführende Literatur

Baker, David; David Seawright: Britain for and against Europe. British politics and the question of European Integration, Oxford 1998.

Bulmer, Simon; Martin Burch: Organisation for Europe: Whitehall, the British state and European Union. Public Administration Winter 1998, S. 601-626.

Henderson, Douglas: The UK presidency. An insi-

der's view, in: Journal of Common Market Studies, 4 (1998), S. 563-572.

Ludlow, Peter: The UK presidency. A view from Brussels, in: Journal of Common Market Studies, 4 (1998), S. 573-583.

Young, Hugo: This blessed plot: Britain and Europe from Churchill to Blair. London, 1998.