Vereinigtes Königreich

HELEN WALLACE

In der britischen Europapolitik war 1987 ein Jahr der Widersprüchlichkeiten. Europapolitische Themen fanden nur am Rande Eingang in den Kampf der Parteien um die Unterhauswahl im Juni des Jahres. Dieser Umstand verweist einerseits auf eine zunehmende Akzeptanz der Mitgliedschaft unter den Wählern, deutet jedoch andererseits auch auf eine Vernachlässigung der europäischen Arena durch die Politik hin. Margaret Thatchers Stellung als eine der Führungspersönlichkeiten Europas wurde durch ihren dritten Wahlsieg in Folge unterstrichen, zugleich blieb sie dabei, eine volle Umsetzung dieser Position zur Beeinflussung der europäischen Tagesordnung zu vermeiden. In den Beratungen auf europäischer Ebene gaben sich die Briten zunehmend entspannter, ohne die Grenzen ihres Europa-Engagements zu verwischen, wie die Position der britischen Regierung in einer Reihe von Fragen – am augenfälligsten in der Debatte um die europäische Zusammenarbeit im Weltraum – belegt.

Die europapolitische Debatte in Großbritannien

1983 war die Labour Party mit einem Wahlprogramm angetreten, in dem der Rückzug aus der EG formuliert wurde. Diese Forderung gehört zu den Punkten, die bei den Wählern auf wenig Resonanz trafen und maßgeblich zur Wahlniederlage Labours beigetragen hatten. Für 1987 entschied die neue Wahlkampfleitung, ein eher vertrauenserweckendes Image der Partei zu entwickeln und sich in den Fragen der Europa- und Sicherheitspolitik als gemäßigte Reformpartei zu präsentieren. Die Auseinandersetzung der Parteien im Wahlkampf konzentrierte sich infolgedessen hauptsächlich auf innenpolitische Themen. Labour zog es vor, Europa als Thema auszublenden, nicht zuletzt aufgrund der mangelnden Unterstützung des vernunftorientierten Kurses durch die Gesamtpartei. Demgegenüber präsentierten die Konservativen stolz die Verbesserung der britischen Position in der Gemeinschaft und die Festigung der atlantischen Sicherheitsbeziehungen als Erfolgsbilanz ihrer Politik: Der Rückgewinn an Selbstvertrauen und das gestiegene Ansehen Großbritanniens in der Welt gehörten zu den Kernaussagen des konservativen Wahlkampfs. Von allen größeren Parteien vertrat nur die Allianz der Sozialdemokraten und Liberalen eine aktive und starke Europapolitik – doch selbst dieses Plädoyer wurde durch die Wirkung gaullistischer Anwandlungen David Owens und die generell schwache Ausstrahlung der Allianz auf die Wähler entkräftet.

Dieses Panorama vielsagenden Schweigens in der Europapolitik sollte jedoch nicht ausschließlich negativ bewertet werden. Der eindrucksvolle Sieg der Premierministerin brach zugleich den Druck einer artikulierten Minderheit von EG-Gegnern innerhalb ihrer eigenen Partei. Die „Tory Reform Group", in der sich die Opposition formiert hatte, ging ohne Bedeutung aus den Wahlen hervor. Die gemäßigte europapolitische Haltung Labours sollte entsprechend dem Kalkül der Parteiführung den Weg zu einem Verzicht auf die Austrittsforderung eröffnen und anstelle dessen Anstöße zur Entwicklung einer sozialistischen Europapolitik vermitteln, die von Parteiintellektuellen bereits seit geraumer Zeit gefordert wurde. Erstmals ergab sich damit in dieser Konstellation die Chance, die Bedeutung einer als dauerhaft akzeptierten europäischen Dimension der Politik und Wirtschaft Großbritanniens ernsthaft zu diskutieren. Doch sollte das langsame Tempo politischen Wandels nicht übersehen werden. Dies verdeutlicht die Rezeption des Binnenmarktziels der Gemeinschaft, zu dessen Durchsetzung die konservative britische Europapolitik Beträchtliches geleistet hatte, im Land selbst. Der Wunsch nach Fortschritten im Binnenmarktbereich hatte 1986 zu den Kernanliegen der britischen Präsidentschaft im Rat gehört, doch schien die Regierung 1987 weder im Wahlkampf noch nach dem Wahlerfolg eine Kampagne erwogen zu haben, um die öffentliche Meinung und die Unternehmen vermehrt für dieses Anliegen zu gewinnen. Die Regierung blieb damit deutlich hinter dem Enthusiasmus führender Vertreter der Finanz- und Wirtschaftskreise zurück; Großbritannien erlebte keine derart lebhafte Beschäftigung mit dem Binnenmarktziel wie etwa Frankreich, erst im Herbst des Jahres gewann das Thema ernsthaft an Aufmerksamkeit.

Konvergenz der Wirtschaftsinteressen

Der geringe Stellenwert der Binnenmarktdiskussion in der Öffentlichkeit verschleiert die zunehmende Erkenntnis der Untrennbarkeit britischer und europäischer Wirtschaftsinteressen. Die Logik der Integration kann angesichts des Handelsvolumens mit der Gemeinschaft, welches mittlerweile über die Hälfte des Gesamtumsatzes von Im- und Exporten ausmacht, kaum mehr geleugnet werden. Das besondere Interesse von Regierung und Unternehmen richtete sich daher für den Berichtszeitraum auf drei Felder europäischer Politik: Währungsfragen, die Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Handels und die Außenhandelspolitik.

In der Währungspolitik blieb die britische Politik formell unverändert: Mitgliedschaft im Währungsfonds, aber keine Teilnahme am Wechselkurssystem. Nach wie vor hielt man die Zeit für nicht „reif" genug für eine volle Beteiligung am EWS. Informell ergab sich in gewissem Maße ein anderes Bild: In Wirtschafts- und Finanzkreisen hielt man überwiegend den Zeitpunkt einer vollen Beteiligung aus praktischen Gründen für gekommen; das Gewicht der Debatte hatte sich den Befürwortern des EWS zugeneigt. Sogar der Schatzkanzler selbst betrieb – wenn nicht deklaratorisch, so doch faktisch – eine Politik der Orientie-

rung des Pfunds am Währungskurs des EWS. Dahinter stand zum Teil die Einschätzung, daß die Stärke des britischen Wirtschaftsaufschwungs eine geregelte Steuerung des Währungskurses zulasse. Premierministerin Thatcher hielt dagegen entschlossen an ihrer Auffassung fest, daß die Freiheit der Kursanpassung und der nationalen Geldpolitik höher einzustufen sei. In diesem Zusammenhang ist auch der Umstand einzubeziehen, daß die Finanzströme zwischen Großbritannien und anderen Teilen der Welt weniger auf Europa konzentriert sind als der Warenhandel. Noch immer geht ein erheblich größerer Teil der direkten Auslandsinvestitionen in die USA, werden die Ölpreise in Dollar fixiert und noch immer zieht die Londoner City weltweit erhebliche Kapitalströme an.

Die Leistungskraft der übrigen Wirtschaftsbereiche des Landes ist dagegen zunehmend enger mit der gesamtwirtschaftlichen Lage Europas verknüpft. Daraus ergab sich für die britische Politik ein anhaltender Druck zur Liberalisierung des Binnenmarktes für 1992 als logische Konsequenz. Mit einigem Recht sah sich die britische Politik als „Mutter" der Verpflichtung auf das Jahr 1992. Das Fehlen einer entsprechenden Werbekampagne und das hartnäckige Zögern der Briten, das Binnenmarktziel mit weitergesteckten politischen Perspektiven der EG zu verbinden, sollte nicht als Mangel an ernsthaftem Interesse fehlinterpretiert werden. Im Gegenteil, sowohl die britische Regierung als auch die Unternehmerschaft gingen davon aus, den europäischen Partnern in Großbritannien modellhaft die Notwendigkeit einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Entfaltung der Marktkräfte zu demonstrieren. Man war überzeugt, daß Fortschritte in diesem Bereich eher einer intensiven Gesetzgebung als geschliffener Rhetorik bedürften. Die Auffassung von der Notwendigkeit der Errichtung einer besseren und zugleich europäischen Ausgangsbasis zur Gewinnung der Weltmärkte wurde von den britischen Unternehmern überwiegend geteilt, Überzeugungsarbeit wie in Frankreich erübrigte sich. Die Unzufriedenheit mit der bestehenden Fragmentierung des europäischen Marktes war in Großbritannien größer als in der Bundesrepublik. Unübersehbar jedoch machten sich die Briten nicht alle Ansichten der Kommission zu eigen und gaben sich auch von den Argumenten Lord Cockfields, in der EG-Kommission zuständig für die Binnenmarktangelegenheiten, nicht voll überzeugt. Im zähen Widerstand gegen die Kommissionsvorschläge zur Steuerharmonisierung trafen politische wie administrative Gründe zusammen; die Ablehnung reichte bis hin zu einer Personalisierung der Kritik auf Lord Cockfield. Auf britischer Seite wurde das gewichtige ökonomische Argument verfochten, die Steuerangleichung stelle keine notwendige Vorbedingung für die Verwirklichung des Binnenmarktes dar, sondern werde sich als Folge der Liberalisierung einstellen. Von größerer Bedeutung war die zunehmend deutlicher zutage tretende Zurückhaltung Großbritanniens in der völligen Aufhebung der Grenzkontrollen. Hier ging es weniger um ökonomische Bedenken als um die politische Präferenz von Kontrollen aus Gründen der inneren Sicherheit bzw. der Gesundheitsfürsorge.

In der Außenhandelspolitik lag die britische Politik in vollem Umfang auf europäischer Linie, d. h. man war von der Fruchtbarkeit des kollektiven Ansatzes ebenso überzeugt wie von der angemessenen Einbeziehung britischer Interessen. Dies schloß die hartnäckige Interessenverfolgung der britischen Politik in einzelnen Verhandlungsfragen (wie etwa in der Vorbereitung der GATT-Position) in keiner Weise aus.

Reibungspunkte

Die britische Position in bezug auf die gesamte Palette gemeinschaftlicher Wirtschaftsfragen ist ohne den Rekurs auf die wirtschaftspolitischen Positionen der Ära Thatcher nicht zu verstehen. Das anhaltende Unbehagen am Ausmaß der Forschungs- und Entwicklungsprogramme der Gemeinschaft artikulierte sich auch im ersten Halbjahr 1987. Die britische Regierung bestand auf zwei Punkten: Einerseits sollten sich die FuE-(Forschungs- und Entwicklungs-)Ausgaben aus dem Gemeinschaftsetat in Grenzen halten, andererseits sollten nur solche Vorhaben finanziert werden, deren Anlage eine angemessene Rendite versprach. Als die Ratssitzungen wiederholt an dieser Frage steckenblieben, wuchsen die Irritationen auf Seiten der Kommission und einiger anderer Mitgliedstaaten. Die europäische Position der Briten spiegelte dagegen nur die innenpolitische Strategie der Begrenzung öffentlicher Ausgaben wider, die der privaten Initiative eine größere Bedeutung einräumt und die Vergabe öffentlicher Gelder an strenge Kriterien bindet. Die britische Haltung zur Zusammenarbeit der Europäer im Weltraum kennzeichnete der gleiche Ansatz. Das Jahr hindurch verhandelten die Mitglieder der Europäischen Weltraumagentur ESA über die Langzeitplanung. Den Höhepunkt der Beratungen bildete das Treffen der Minister in Den Haag vom November 1987. Als es zur Entscheidung kam, verweigerte sich Großbritannien einer Verdopplung seines Weltraumetats, welche zur vollen Teilnahme an den neuen Vorhaben erforderlich gewesen wäre. Von der Premierministerin angefangen, kritisierten Regierungsmitglieder die ihrer Ansicht nach übertriebenen Ambitionen der ESA, ohne die Empfindlichkeiten ihrer europäischen Partner zumindest zu berücksichtigen. Dies hat dem Ansehen der Briten in Europa ernsthaft geschadet, obgleich zu berücksichtigen ist, daß die Regierung mit ihrer Haltung allein blieb, da sowohl die Weltraumindustrie als auch die Experten in Großbritannien fest auf der Seite der anderen Europäer standen. Ein weiteres Beispiel britischer Sparsamkeit und Zurückhaltung liefert die Debatte um die Ausweitung der EG-Strukturfonds. Während das Delors-Paket ihre Verdopplung forderte, wollte Großbritannien aus zwei Gründen nicht mehr als eine Steigerung um 50% zugestehen: Innenpolitisch war man dabei, generelle Unterstützungszusagen für regionale Hilfen abzubauen und die Bilanz der gemeinschaftlichen Strukturpolitik erschien der britischen Regierung so unbefriedigend, daß eine Erhöhung der Mittel wenig Erfolg versprach. Zum Ende des Jahres hatte sich die britische Haltung allerdings einer Hinnahme des Arguments des

wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Konzentration des Mittelanstiegs auf die südlichen Regionen angenähert.

Neuauflage des Streits um den Agrarhaushalt

Im Zentrum der Beratungen stand 1987 das Delors-Paket, dessen Beurteilung durch die britische Regierung eindeutig ausfiel: Die Überschußproduktion im Agrarsektor mußte durch effektive Stabilisatoren beschnitten werden; die Agrarausgaben waren einer strengen Haushaltskontrolle zu unterwerfen; die britischen Vorstellungen zur Ausgabenverminderung standen nicht zur Verhandlungsdisposition. Ohne die Erfüllung dieser drei Bedingungen wollte man keiner Erschließung neuer Einnahmen für die Gemeinschaft zustimmen. Die vorgeschlagene vierte Einnahmequelle wäre interessant gewesen, bildete auf diesem Hintergrund jedoch kein Schlüsselproblem. Die Ausgestaltung der Strukturfonds war unlösbar mit dem Delors-Paket verbunden, insgesamt jedoch, wie oben gezeigt, für Großbritannien annehmbar.

In der Verfolgung dieser Position ging die britische Regierung davon aus, sich damit in der Sachdebatte bereits durchgesetzt zu haben, da auch die Kommissionsvorschläge auf einer vergleichbaren Analyse der Problemlage aufbauten. Eine Koalition der Sparsamkeit zeichnete sich ab, in der London und Den Haag den harten Kern bildeten. Die französische Interessenlage führte zu einer allmählichen Annäherung der französischen Position an die Großbritanniens. Aus dem Blickwinkel der Mittelmeerstaaten war die Lösung der zentralen Fragen des Agrarhaushalts vordringlich. Dänen und Iren stimmten zumindest dem Tenor der Reformvorschläge zu, so daß allein die Deutschen übrig blieben. Die britische Regierung nahm an, auch die Bundesrepublik werde sich den Reformerfordernissen letztendlich nicht verschließen.

Der Europäische Rat vom Juni 1987 bewegte sich am Rand einer Einigung, die jedoch überraschend nicht zustande kam, weil Margaret Thatcher eine Paketlösung verhinderte, die nicht den britischen Bedingungen entsprochen hätte. Die anderen Mitgliedstaaten hatten ihre Bereitschaft zur Paketlösung signalisiert, einerseits aus Befürchtungen über die Risiken einer weiteren Verzögerung der Entscheidung, andererseits aus der Auffassung heraus, gradueller Wandel sei letztlich doch erträglicher als ein radikaler Schnitt. Zu ihrer Überraschung stand Margaret Thatcher mit ihrer Ablehnung allein, denn sie war überzeugt, nicht nur die britischen, sondern auch die europäischen Interessen zu vertreten. Die Regierung wie auch die Premierministerin selbst waren mit diesem Ergebnis in keiner Weise zufrieden, enthielt die Lage doch ein doppeltes Risiko: Einerseits bestand die Gefahr, in den zentralen Verhandlungsfragen isoliert zu werden, was zu vermeiden die britische Diplomatie stets bemüht war, andererseits drohte sich der für die gesamte Gemeinschaft notwendige Reformprozeß weiter zu verzögern.

Auf dem Kopenhagener Gipfel vom Dezember gab die britische Politik ein Musterbeispiel taktischer Beweglichkeit ohne jede Abweichung in der Grundpo-

sition. Den Herbst hindurch waren die Briten bemüht gewesen, die Glaubwürdigkeit ihrer Argumentation wiederherzustellen und in den Verhandlungskontext zurückzufinden. Wohl voller Absicht verblüffte Margaret Thatcher ihre Kritiker durch ein gemäßigtes Auftreten in Kopenhagen. Offene und kompromißlose Worte sprach an ihrer Stelle der niederländische Regierungschef Lubbers. Die Diskussion eröffnete die Verhandlungen erneut und wieder wurde deutlich, wie schwierig eine Einigung sein würde. Selbst eine vage, von den bevorstehenden Wahlen geprägte deutsch-französische Koalition vermochte es nicht, eine annehmbare Paketlösung zusammenzustellen. Aus britischer Sicht war das Ergebnis dieses Gipfels weit angenehmer, da die Isolierung aufgebrochen werden konnte und die britischen Anliegen erneut auf der Tagesordnung standen.

Perspektiven politischer Zusammenarbeit

Immer wieder ist von seiten der britischen Partner zu hören, der Politik Großbritanniens fehle die Vision einer politischen Integration Europas. Dieser Eindruck fand 1987 neue Bestätigung. Die massive Kritik an den Kosten europäischer Weltraumpläne wurde als Anzeichen dieser fehlenden Dimension gewertet. In bezug auf die flammende Binnenmarktrhetorik hatte Frankreich Großbritannien übertreffen können. Insoweit die Entwicklung des EWS Aufschluß über die europäische Gesinnung geben konnte, blieb die Haltung Margaret Thatchers zutiefst skeptisch. Wo immer die Frage der Souveränität direkt angesprochen war, ließen die Briten keinen Zweifel an ihrer Zurückhaltung aufkommen. Insgesamt vermittelt diese Politik den Eindruck des „Europa à la carte", ein altes Stereotyp, dessen Bestätigung übereilt wäre. Sicherlich stimmt es nicht mit dem britischen Bild der eigenen Europapolitik überein. Ein anderer Indikator, das Abstimmungsverhalten im Rat, zeigt eine rasche Gewöhnung der Briten an Praxis und Perspektiven der qualifizierten Mehrheitsentscheidung. Im Europäischen Parlament, dessen Präsidentschaft mit Sir Henry Plumb seit Januar 1987 ein britischer Abgeordneter innehat, verhalten sich die Briten zunehmend wie die Vertreter anderer Mitgliedstaaten auch. Zum dritten sind die grundlegenden Positionsveränderungen der Labour Party und damit einhergehend auch der Gewerkschaften zu berücksichtigen. Obgleich keine dieser Veränderungen britische Trompetenstöße zur Schaffung der Politischen Union hervorbrachte, so hat sich doch die Einsicht durchgesetzt, daß die Zukunft der Gemeinschaft für Großbritannien ebenso bedeutsam ist wie die Notwendigkeit, die wirtschaftlichen Entscheidungsfragen der EG konstruktiv zu lösen. Diese Betonung wirtschaftlicher Argumente besitzt für die Briten einen auch politischen Gehalt, da für Premierministerin Thatcher wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eine wesentliche Voraussetzung politischer Kraft bedeutet.

Wichtiger als diese Beobachtungen ist noch die wachsende Einsicht in die Bedeutung der britischen Rolle in Europa, zu der die intensive Debatte um die Sicherheit Europas maßgeblich beigetragen hat. Die britische Regierung nahm die Forderung nach einer europäischen Identität in der Sicherheitspolitik sehr ernst,

denn schließlich zählt das Land seit dem Zweiten Weltkrieg zu den bedeutenden europäischen Mächten, die erhebliche Truppenanteile in Zentraleuropa unterhalten und die als Mitglied in allen Organisationen der kollektiven Sicherheit Westeuropas vertreten sind. Auch teilte die britische Regierung die Befürchtungen, die Verhandlungen der Supermächte könnten die gemeinsamen Interessen der Westeuropäer übergehen. Aus diesen Gründen besitzt die britische Politik im sicherheitspolitischen wie im wirtschaftlichen Bereich eine europäische Dimension, obwohl eingeräumt werden muß, daß die unterschiedlichen Politikbereiche lange Zeit unverbunden nebeneinander standen. Doch die Grenzen werden fließender. 1987 sah sich die britische Regierung eindeutig auf die Verteidigung Europas festgelegt. In der britischen Sicht war man führend in der konzeptionellen Durchdringung der Spannungen zwischen Atlantizismus und europäischer Orientierung, die in den anderen Staaten Westeuropas ein ernstes Problem darstellten. In der britischen Selbsteinschätzung kam dem Land eine wichtige Rolle in der Entwicklung eines europäischen Konsenses zu, als dessen Ausdruck die Unterstützung für eine maßvolle Wiederbelebung der WEU wie auch die Ergänzung der deutsch-französischen Zusammenarbeit durch einen sicherheitspolitischen Dialog auf britisch-französicher Ebene zu sehen ist. In dieser Zusammenarbeit bestand für die britische Politik 1987 die Basis einer weiterführenden Verknüpfung der sicherheitspolitischen Dimension mit den Perspektiven einer politischen Zusammenarbeit der Europäer in der britischen Politik.

Weiterführende Literatur

Übersetzung aus dem Englischen von Josef Janning, Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz.

Eberle, J. u. H. Wallace: British Space Policy and International Collaboration. Chatham House Paper. London 1987.

House of Lords, Select Committee on the European Communities: Financing the Community. HMSO, July 1987.

House of Lords, Select Committee on the European Communities: The 1987-8 Farm Price Proposals. HMSO, April 1987.

Pryce, R. (ed.): The Dyamics of European Union. London 1987.

Sharp, M. u. C. Shearman: European Technological Collaboration, Catham House Paper. London 1987.

Wallace, H.: A European Budget made in Strasbourg and unmade in Luxembourg, in: Yearbook of European Law, 6, 1986, Oxford 1987, S. 263–282.

L. Alan Winters: Britain in Europe: A Survey of Quantitative Trade Studies, Journal of Common Market Studies 4 (1987), S. 315–336.