

Bulmer, Simon J.; Parkes, Roderick

Research Report

Die Berlin-London-Verbindung: Erst Funkstille, jetzt Standleitung? Die Perspektiven für eine erneuerte bilaterale Kooperation in EU-Angelegenheiten

SWP-Aktuell, No. 10/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Bulmer, Simon J.; Parkes, Roderick (2008) : Die Berlin-London-Verbindung: Erst Funkstille, jetzt Standleitung? Die Perspektiven für eine erneuerte bilaterale Kooperation in EU-Angelegenheiten, SWP-Aktuell, No. 10/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254728>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Berlin–London-Verbindung: Erst Funkstille, jetzt Standleitung?

Die Perspektiven für eine erneuerte bilaterale Kooperation in EU-Angelegenheiten

Simon Bulmer / Roderick Parkes

Seit einiger Zeit zeigen die Regierungen Deutschlands und Großbritanniens wieder ein größeres Interesse an engeren bilateralen Beziehungen. Wenn beide Seiten die Dynamik, die mit dem Wechsel von Tony Blair zu Gordon Brown entstanden ist, noch für eine Vertiefung ihrer Zusammenarbeit in der Europapolitik nutzen wollen, müssen sie unverzüglich handeln. Ein Anreiz hierfür könnte die Tatsache sein, dass beide Länder offensichtlich mit dem derzeitigen Zustand ihrer bilateralen Beziehungen unzufrieden sind. Ein zweiter Beweggrund wäre, dass sich zwischen Berlin und London deutlich stilistische und substantielle Gemeinsamkeiten in der jeweiligen Europapolitik abzeichnen. Beide Motive sollten ausreichen, um die Hindernisse zu überwinden, die bisher eine engere Zusammenarbeit erschwert haben.

Im Kontext der europäischen Integration hat die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten vor allem drei Aufgaben zu erfüllen: Erstens versetzt die Koordination zwischen zwei EU-Mitgliedern diese miteinander in die Lage, als »Motor der Integration« zu funktionieren, indem sie neue Lösungen für schwierige innenpolitische oder grenzüberschreitende europäische Probleme aufzeigen. Zweitens soll sie den konstruktiven Einfluss beider Partner auf bereits laufende europäische Politikprozesse erhöhen. Drittens kann die Kooperation dazu dienen, von beiden Seiten als unerwünscht angesehene Entwicklungen in Brüssel zu blockieren oder zu bremsen.

Die enge deutsch-französische Zusammenarbeit wurde oftmals als *der* Motor der

europäischen Integration wahrgenommen. Doch sind Berlin und Paris keineswegs das einzige erfolgreiche Tandem in der Europäischen Union. Das St.-Malo-Abkommen von 1998 etwa, eine britisch-französische Initiative von Tony Blair und Jacques Chirac, war der entscheidende Anstoß für die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Es gibt daneben noch zahlreiche weitere Beispiele für Tandems, die die Fähigkeit zur Blockade und den Einfluss der Partner im laufenden politischen Prozess gesteigert haben.

Die jüngsten Entwicklungen in der EU – insbesondere ihre Erweiterung auf 27 Staaten – bringen es jedoch mit sich, dass die Mitglieder mit den etablierten Formen der bilateralen Zusammenarbeit heute weniger

effektiv Einfluss auf die Agenda nehmen können als früher. Es erscheint beispielsweise zunehmend zweifelhaft, ob ein großer Mitgliedstaat durch eine einzelne stabile bilaterale Partnerschaft mit einem anderen künftig noch in der Lage sein wird, eigene Impulse für den Integrationsprozess vorzugeben oder umgekehrt für ihn unerfreuliche Entwicklungen aufzuhalten. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die bereit sind, die nötigen Ressourcen dafür einzusetzen, sind *multiple* bilaterale Verbindungen wahrscheinlich die bessere Möglichkeit, um ihren Einfluss geltend zu machen und nationale Ziele durchzusetzen.

Sowohl Großbritannien als auch Deutschland haben diese Form der Zusammenarbeit schon genutzt, wenngleich in unterschiedlichen Ausprägungen. Als Premierminister Blair 1998 sein *Step Change*-Programm ausrief, mit dem er den britischen Einfluss in der EU steigern wollte, ermutigte er zum Beispiel seine Minister dazu, enge und feste bilaterale Beziehungen mit »gleichgesinnten« Regierungen zu knüpfen. Praktiziert wurde dann jedoch ein relativ *beliebiger Bilateralismus*, der sich durch ständige Partnerwechsel und demzufolge eher lose Kooperationen auszeichnete und zu dessen Adressaten London auch Regierungen des Mitte-Rechts-Lagers machte, etwa die Berlusconi-Regierung in Rom oder die Aznar-Regierung in Madrid.

Deutschland bevorzugte hingegen schon immer engere und verlässlichere bilaterale Partnerschaften, wofür etwa die hochinstitutionalisierte Zusammenarbeit mit Frankreich steht. Nichtsdestotrotz hat sich Kanzlerin Merkel inzwischen in Europa den Ruf erworben, auch mit *ad hoc* zustande gebrachten bilateralen Kooperationen europäische Kompromisse schmieden zu können. Für Aufmerksamkeit sorgte dies erstmals unter der britischen EU-Ratpräsidentschaft im Dezember 2005 während der Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau. Besonders deutlich ist dieser Strategiewechsel aber in der Zeit des deutschen Ratsvorsitzes hervorgetreten, als es darum ging, in bilateralen Konsultationen den

entscheidenden EU-Gipfel im Juni 2007 vorzubereiten und so die Basis zu legen, auf der der Durchbruch zum Abschluss der europäischen Vertragsverhandlungen gelang.

Der derzeitige Zustand der deutsch-britischen Beziehungen

Im Vergleich zu ihren Beziehungen mit Großbritannien scheint die Bundesrepublik nicht nur mit Frankreich ein intensiveres Verhältnis zu pflegen, sondern auch mit anderen Mitgliedstaaten wie Italien, Polen, den Niederlanden und Spanien. Dies ist keineswegs nur auf eine grundsätzliche Abneigung der Briten gegenüber formalisierten bilateralen Beziehungen mit EU-Partnern zurückzuführen: Die britischen Beziehungen zu Frankreich sind nämlich relativ gut institutionalisiert; die britisch-französischen Gipfeltreffen fanden in den letzten Jahren weiter statt, während die parallelen deutsch-britischen Treffen einschliefen.

Zwar etablierten Berlin und London in den achtziger Jahren jährliche Gipfeltreffen zwischen dem britischen Premierminister und dem deutschen Kanzler, doch blieben die wechselseitigen Besuche in der Folge unverbindlich und fruchtlos. Auch das gemeinsam ausgearbeitete Schröder/Blair-Papier von 1999 löste keinerlei Anreize aus, die deutsch-britische Zusammenarbeit wiederzubeleben und auf Dauer zu festigen. Obwohl die deutsche Regierung die hochrangigen Treffen zunächst durchaus als Katalysator für eine Institutionalisierung der bilateralen Beziehungen auch auf unteren Regierungsebenen betrachtet hatte, überwog auch in Berlin am Ende der Ära Blair die Skepsis, ob eine solche engere Abstimmung mit Großbritannien erreichbar sein würde. Zu deutlich war die britische Zurückhaltung gegenüber einer stärker formalisierten Kooperation.

Allerdings haben beide Staaten in letzter Zeit auf einigen Politikfeldern eine intensivere, sachbezogene Kooperation entwickelt, so zum Beispiel bei wirtschaftlichen Fragen der europäischen Integration und im Bereich der europäischen Innen- und Rechts-

politik. Eine noch signifikantere Vertiefung der Koordination auf allen Ebenen wäre jedoch für beide Seiten wohl mit Kosten verbunden. So würden sich die Briten mehr und mehr der Möglichkeit berauben, die von ihnen favorisierte Form des multiplen Bilateralismus mit Ad-hoc-Koalitionen zu betreiben. Umgekehrt würden die hochformalisierten deutsch-französischen Beziehungen – die Heilige Kuh der deutschen Außenpolitik – einer erheblichen Belastungsprobe ausgesetzt. Denn einen besonderen Anreiz für die britische Regierung, die Zusammenarbeit mit ihren deutschen Partnern zu stärken, bildet die damit verbundene Schwächung des französischen Einflusses auf die deutsche Europapolitik. Zu den Streitpunkten, in denen sowohl London als auch Paris die deutsche Unterstützung suchen, zählen der türkische Beitritt zur EU, die Reform der europäischen Agrarpolitik und Fragen des wirtschaftlichen Protektionismus.

Deutsch-britische Zusammenarbeit: die Erfolgsfaktoren

Den meisten Kommentatoren zufolge gibt es hauptsächlich zwei Vorbedingungen für eine erfolgreiche und belastbare Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten: 1. eine ausreichende Übereinstimmung in den *europapolitischen Prioritäten und Stilen* beider Regierungen und 2. eine von beiden Parteien geteilte *Unzufriedenheit mit der europapolitischen Wirksamkeit ihrer bestehenden bilateralen Beziehungen*.

Die diesen Faktoren zugrundeliegende Logik ist einfach: Nur wenn die zwei Regierungen in der Substanz und im Stil ihrer Europapolitiken ausreichende Gemeinsamkeiten entdecken, werden sie einen verstärkten Anreiz haben, enger miteinander zu kooperieren. Diese Gemeinsamkeiten sind eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung für eine intensivere bilaterale Abstimmung. Der entscheidende Anstoß dafür ist die gemeinsame Erkenntnis, dass die Qualität ihres bestehenden bilateralen Rahmens der

europapolitischen Zusammenarbeit verbessert werden muss.

Substanz und Stil:

eine gemeinsame europapolitische Basis?

Das Programmpapier *Globales Europa* der Regierung Brown/Miliband zeigt allen potentiellen Partnern Großbritanniens mögliche Ansatzpunkte für eine europapolitische Konvergenz auf. Das Dokument nennt folgende Kernziele: die Förderung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, eine moderne soziale Dimension der EU, die externe wirtschaftliche Offenheit der Union, Klimaschutz und Energiesicherheit, die Reform des EU-Haushalts, eine Stärkung des EU-»Gesamtansatzes zur Migrationsfrage«, die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, die Herstellung von Stabilität in Europas Nachbarschaft sowie die Bekämpfung der globalen Armut. In seiner Rede vor dem Europakolleg in Brügge äußerte sich Außenminister Miliband sogar positiv zur Schaffung einer »Umweltunion«. Dabei brachte er auch seine Idee vor, die EU solle eine »Europäische Kohlendioxidbank« aufbauen, die die Obergrenzen des Kohlendioxid-Ausstoßes festlegt.

Diese Themen, insbesondere der Klimaschutz und die globale Armutsbekämpfung sowie der Fokus auf Afrika, sind auch Bestandteile der Agenda von Angela Merkel. Und auch die Energiepolitik und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Offenheit der EU nach außen stehen – neben weiteren Reformen im europäischen Binnenmarkt – auf der Prioritätenliste der deutschen Europapolitik.

Die meisten Experten gehen allerdings davon aus, dass jenseits der Übereinstimmung in Sachfragen auch abstraktere Faktoren wie die jeweiligen Politikstile eine Rolle spielen, wenn zwei Länder eine intensivere Zusammenarbeit in Betracht ziehen. Ein Prüfstein für den europapolitischen Stil eines EU-Mitglieds ist, inwieweit das jeweilige nationale Interesse aus einer europäischen Perspektive heraus formuliert

wird. In der Vergangenheit haben britische Regierungen die europäische Integration eher als Herausforderung verstanden, gegen die die eigenen Interessen geschützt werden mussten. Folglich haben sie überwiegend Allianzen zu Blockadezwecken geformt, die die konstruktiveren Bemühungen zum Beispiel der deutschen Regierungen konterkarierten. Letztere haben das deutsche Interesse nämlich in der Regel aus einer europäischen Perspektive heraus formuliert und die defensive Einstellung ihrer britischen Pendantes keineswegs geteilt.

Seit der Wiedervereinigung aber beobachten Fachleute, dass die deutsche Europapolitik wieder mehr von »nationalen Interessen« gesteuert wird. Manche sehen darin eine »Normalisierung« der deutschen Europapolitik. Gleichzeitig zeigte auch die blairsche Europapolitik Anzeichen für eine weitreichende – wenn auch völlig anders gelagerte – »Normalisierung«. Die fortschreitende Integration in einem bestimmten Politikbereich wurde nicht mehr automatisch als Antithese zu britischen Interessen verstanden. Damit gewann die Regierung mehr Spielraum, die nationalen Prioritäten konstruktiver und weniger defensiv zu vertreten. Obwohl sich die »Normalisierung« auf beiden Seiten nicht, wie von den Experten angekündigt, vollkommen vollzogen hat, nehmen seit dem Ende der neunziger Jahre gleichwohl die stilistischen Gemeinsamkeiten deutlich zu.

Ein letzter wichtiger Aspekt der jeweiligen Politikstile ist die zeitliche Perspektive, auf die Deutschland und Großbritannien ihren strategischen Fokus in der Europapolitik ausrichten. Bisher traf sich die Tendenz britischer Regierungen, kurzfristige Ad-hoc-Allianzen zu schmieden, mit ihrer Abneigung gegen weitreichende europapolitische Konzeptionen. Obwohl die britische Regierung die EU-Agenda in einer Weise vorangetrieben hat, die nachhaltige Wirkungen hatte, geschah dies meist *ad hoc* und nicht auf der Grundlage einer langfristigen Vision für die EU. Viele Kritiker interpretierten die britische Zustimmung zum St.-Malo-Abkommen als spontane

Konzession nach dem Opt-out aus der Währungsunion – oder besser gesagt, als Reaktion auf die Furcht vor der damit verbundenen politischen Marginalisierung. Dagegen sind deutsche Regierungen für ihr langfristiges Denken wohlbekannt.

Die britische Regierung hat einen klaren Anreiz, diesen etwas kurzsichtigen Stil zu ändern und auch die noch verbliebenen defensiven Elemente aus ihrer Politik zu entfernen: Den verschiedenen Londoner Regierungen der letzten Jahrzehnte war der Prozess der institutionellen bzw. der verfassungsrechtlichen Reform der EU lästig. Trotz einer ursprünglich positiven Haltung gegenüber dem europäischen Verfassungsprojekt nahmen sowohl die Regierung Blair als auch zuletzt die Regierung Brown eine defensive Haltung gegenüber der EU-Vertragsreform ein. Die »roten Verteidigungslinien«, die die Labour-Regierungen zogen, und die medienwirksame Durchsetzung neuer Opt-out-Regelungen erinnerten an das Verhalten der Major-Regierung in Maastricht. Obwohl das Vereinigte Königreich sich oftmals als »Gewinner« der Vertragsreformen präsentierte, bleibt zweifelhaft, ob dieses Verhalten oder genauer diese »Siege« den Einfluss der britischen Regierungen im tagtäglichen politischen Geschäft in Brüssel vermehren konnten. So stellt beispielsweise die von Großbritannien häufig geübte Praxis des »Nachkartens« im Reformprozess seine Glaubwürdigkeit als Kooperationspartner grundsätzlich in Frage.

Die Programmschrift *Globales Europa* könnte für London nun ein erster Schritt in Richtung eines langfristigen und konstruktiven Denkens und Handelns sein. Das Dokument weist nicht nur zahlreiche substantielle Gemeinsamkeiten mit der deutschen europapolitischen Agenda auf, sondern auch stilistische.

Auf der Suche nach Alternativen?

In politischen Kreisen in Berlin gibt es ein wachsendes Unbehagen gegenüber der Effizienz der deutschen bilateralen Beziehungen. Es wird kritisiert, dass diese zu

einseitig auf Frankreich fixiert seien. Diese Unzufriedenheit wurde vor allem während der europapolitischen Paralyse der französischen Regierung nach dem gescheiterten Volksentscheid über den Verfassungsvertrag deutlich. Auch wenn das Ergebnis des Referendums die französische Europapolitik nicht grundlegend revidierte, verschärfte es bestehende Spannungen im Verhältnis. Die Partnerschaft zwischen beiden Ländern blieb bestehen; doch nun manifestierten sich frappierende Meinungsverschiedenheiten beispielsweise in Fragen der europäischen Wirtschaftspolitik.

Auch innerhalb der britischen Administration macht man sich Sorgen über die Wirksamkeit der eigenen bilateralen Strategien. Der »neue Bilateralismus«, den die Blair-Regierung in ihrem *Step Change*-Programm proklamierte, sollte aus der ständigen Verknüpfung von Kontakten zwischen britischen Ministern bzw. Beamten und ihren Pendanten in den anderen Mitgliedstaaten erwachsen. In der Praxis entwickelte sich der *new bilateralism* aber nicht zu dem angestrebten strategischen und nachhaltigen Prozess, sondern zu einem taktischen Instrument für Ad-hoc-Koalitionsbildungen. Die Allianzen, die auf diese Weise zu einem punktuellen Thema geformt wurden, haben sich selten zu festen Beziehungen entwickelt. Mehr noch, die Methode beschränkte die Möglichkeiten der britischen Regierung, ihre Initiativen langfristig durch den politischen Prozess zu steuern. Obwohl beispielsweise die Lissabon-Strategie der EU auf eine Initiative Londons, man könnte auch sagen, britischen Aktivismus zurückgeht, ist der Verlust an Orientierung und Dynamik, der diese Agenda derzeit kennzeichnet, in hohem Maße auf genau diese strategische Schwäche der britischen Europapolitik zurückzuführen. Sollen die in der Leitlinie *Globales Europa* genannten Ziele tatsächlich verwirklicht werden, bedarf es gerade einer weitsichtigen Steuerung.

Die deutsche Bundesregierung scheint heute für Ergänzungen oder gar Alternativen zu der bestehenden Beziehung mit

Frankreich offen zu sein. Auch die Brown-Regierung hat erkennen lassen, dass sie gegenüber der Anknüpfung langfristiger bilateraler Beziehungen positiv eingestellt ist. Betrachtet man die vorhandenen europapolitischen Gemeinsamkeiten der zwei Regierungen, verfestigt sich der Eindruck, dass die zwei Vorbedingungen einer vertieften deutsch-britischen Zusammenarbeit schon gegeben sind.

Eine ungleiche Partnerschaft: Konkrete Schritte zu einer Festigung der Beziehungen

Die deutsch-britische Zusammenarbeit kann also nur intensiviert werden, wenn beide Länder die gegebenen substantiellen und stilistischen Gemeinsamkeiten in ihrer Europapolitik entdecken und das Maß an Unzufriedenheit, die beide mit dem derzeitigen Zustand ihrer bilateralen Beziehungen verspüren, einen ausreichenden Anstoß dazu liefert. Aber ist die Sache tatsächlich so einfach?

Kooperationstheoretiker setzen sich seit längerem mit dem »Gefangenendilemma« auseinander. Dieser Begriff beschreibt folgendes Phänomen: Obwohl zwei Akteure zusammen ein gemeinsames Ziel erreichen können, kann auch ein Partner einen – wenngleich kleineren – Erfolg erreichen, wenn er sich heimlich von der Absprache distanziert und seinen Partner somit die vollständigen Erfüllungskosten tragen lässt. Da aber beide Parteien einen starken Anreiz haben, sich zurückzuziehen, stellt sich die Frage, weshalb sie überhaupt an der Absprache festhalten sollten. Hierzu werden vier Antworten vorgeschlagen:

Erstens: Die Partner kooperieren innerhalb eines institutionalisierten Rahmens. In diesem Rahmen können die Mitglieder mit Sanktionen gegen Vertragsbruch drohen. – Diese Erklärung befriedigt indes nicht. Denn dann würde sich die Gegenfrage stellen, aus welchem Grund sich egoistische Akteure überhaupt freiwillig einbinden lassen. Somit gewinnen die drei folgenden Erklärungen an Gewicht.

Zweitens: Die Akteure richten ihren Blick in die Zukunft und wollen ihre Glaubwürdigkeit und zukünftigen Kooperationsmöglichkeiten nicht aufs Spiel setzen, indem sie sich von einer bestehenden Absprache distanzieren.

Drittens: Die Partnerschaft ist möglicherweise durch einen gemeinsamen »Freund« vermittelt worden. Der Rückzug von einem daraus resultierenden Abkommen würde die Beziehungen zu diesem beschädigen.

Eine *vierte* und alternative Antwort könnte lauten, dass die Partner nicht unbedingt egoistisch agieren müssen, sondern vielleicht aus anderen Überzeugungen handeln, um das gemeinsame Ziel zu erreichen.

Das Bestreben der Bundesregierung, die Institutionalisierung der Beziehungen zur britischen Administration zu einer unverzichtbaren Vorbedingung für jede Intensivierung zu machen, zeugt von ihrer Einschätzung, dass ihr britischer Partner mehr Anreize hat, sich von der gewünschten bilateralen Zusammenarbeit zu distanzieren, als sie selbst. Ohne eine solche Institutionalisierung wäre die bilaterale Beziehung nach Auffassung der deutschen Seite also ungleich gestaltet. Wie in der Theorie beschrieben, spiegelt die Abneigung der britischen Regierung, sich in einen solchen institutionalisierten Rahmen einbinden zu lassen, ihr Eigeninteresse wider, sich einen Ausweg offenzuhalten.

Nach dieser Erkenntnis scheint die obige Argumentation nicht wirklich zuzutreffen, dass die Übereinstimmung europapolitischer Interessen und Stile und die Unzufriedenheit mit den bilateralen Beziehungen ausreichen, um die Kooperation zwischen London und Berlin wiederzubeleben. Vielmehr müssen die Ursachen für die Ungleichheiten im deutsch-britischen Verhältnis beseitigt werden.

Die Aussichten für die Zusammenarbeit – eine Neueinschätzung

Die erste dieser Ungleichheiten beruht auf dem unterschiedlichen Ausmaß der Kosten für die Änderung des gegenwärtigen Set-

tings der bilateralen Beziehungen. Wenn gleich die Intensivierung der deutsch-britischen Beziehungen für beide Länder zu Lasten ihres jetzigen bilateralen Beziehungssystems ginge, ist der Aufwand für Deutschland deutlich größer als für Großbritannien: Sollten sich die gestärkten deutsch-britischen Beziehungen nicht als hinreichend funktionale Alternative für das derzeitige Beziehungstableau erweisen, kann die britische Regierung jederzeit ihre frühere Praxis des lockeren multiplen Bilateralismus wiederaufnehmen. Im Gegensatz dazu könnte die Bundesregierung nicht ohne weiteres an die Intensität und die Vertraulichkeit der deutsch-französischen Beziehungen anknüpfen, falls eine vertiefte deutsch-britische Partnerschaft mit ihren langfristig potentiell negativen Auswirkungen auf die deutsch-französische Zusammenarbeit scheitern sollte. Wenn sie sich zu einer Stärkung der deutsch-britischen Beziehungen bekennt, zeigt die deutsche Regierung ein Engagement, das die britische Regierung nicht mit einem gleichwertigen Zugeständnis ausgleichen kann. Da Großbritannien dieser Logik zufolge in die gemeinsame Beziehung weniger als seine deutschen Partner investieren würde, hätte es weniger Anreize für ihr Aufrechterhalten.

Die zweite Ungleichheit besteht in dem unterschiedlichen Bekenntnis der beiden Länder zum europäischen Integrationsprozess. Trotz der augenscheinlichen »Normalisierung« der Europapolitik beider Länder formuliert die deutsche Regierung ihre nationalen Interessen weiterhin stärker aus einer europäischen Perspektive heraus als London, das mit der europäischen Integration nach wie vor eher ein Mittel zum nationalen Zweck verbindet und nicht ein gemeinschaftliches Ziel. Deshalb neigt Großbritannien unverändert dazu, bei der Förderung der weiteren Integration als egoistischer »freerider« zu agieren.

Die dritte Ursache der Ungleichheit wurzelt ebenso in den verbliebenen stilistischen Unterschieden in der Europapolitik beider Länder. Die Abneigung britischer

Regierungen, ihre langfristigen europapolitischen Pläne offenzulegen, hat die Zusammenarbeit lange Zeit behindert. Deutsche Regierungen waren über weite Strecken des EU-Integrationsprozesses nicht sicher, ob London tatsächlich ein Interesse an einer tieferen Zusammenarbeit jenseits aktueller Absprachen hatte. Sie selbst legten ihre strategischen Ziele in der Europapolitik hingegen offen, was den britischen Regierungen zu einem ständigen Wissensvorsprung verhalf.

Das *Global-Europe*-Programm der Brown-Regierung mag zwar ein Indiz für einen gewissen Kurswechsel Großbritanniens hin zu langfristigen Denken sein. Doch die Skepsis der Bundesregierung wird sich damit nicht ganz überwinden lassen. Angesichts der schwierigen innenpolitischen Lage in Großbritannien, bleibt es nämlich fraglich, ob diese Pläne überhaupt zu realisieren sind. Die britische Regierung scheint ihrem deutschen Pendant heute vor allem ein *unfreiwillig* unzuverlässiger Partner zu sein. Denn dem Kabinett Brown steht ein schwieriger Ratifizierungsprozess für den Reformvertrag bevor, der auch diplomatische Ressourcen binden wird. Auch die anstehende Reform des EU-Haushalts könnte die Position der Europaskeptiker in Großbritannien stärken, wenn sich zum Beispiel abzeichnen sollte, dass die gemeinsame Agrarpolitik nur marginal reformiert wird. Im Vereinigten Königreich gibt es also keineswegs einen solch breiten politischen Konsens über europapolitische Fragen, wie er in Deutschland noch vorzufinden ist. Ein Regierungswechsel in Großbritannien zugunsten der Konservativen würde bei den nächsten Unterhauswahlen (vermutlich 2009) sehr wahrscheinlich eine Kehrtwende im europapolitischen Kurs des Landes nach sich ziehen.

Schritte zu einer besseren Zusammenarbeit

Wie können nun die Schwierigkeiten dieser ungleichen Beziehung überwunden werden?

Statt instinktiv nach dem Allheilmittel der Institutionalisierung der deutsch-britischen Zusammenarbeit zu verlangen, könnte die Bundesregierung die Ursachen der zugrundeliegenden Beziehungsschwierigkeiten einzeln angehen. Wenn zum Beispiel noch Unklarheit über die langfristigen Überlegungen der britischen Regierung bestehen sollte, könnte sie im Gespräch mit ihren britischen Partnern versuchen, sich Klarheit nicht nur über die europapolitischen Pläne Londons zu verschaffen, sondern auch über deren Chancen zur Umsetzung angesichts der innenpolitischen Europaskepsis.

Eine weitere Option wäre es, Frankreich als »gemeinsamen Freund« bzw. als Bindeglied zu nutzen. Paris verfügt über enge partnerschaftliche Verbindungen zu beiden Regierungen, die jeweils tiefer sind als die deutsch-britischen Beziehungen. Ein solches Vorgehen hätte angesichts der Ungleichheit des deutsch-britischen Verhältnisses vor allem zwei Vorteile: Erstens wäre ein Rückzug aus dieser Kooperation für die britische Regierung mit höheren Kosten verbunden, denn dies könnte ihrer Beziehung zum gemeinsamen Freund Frankreich schaden. Zweitens wäre dieses Arrangement für die deutsch-französischen Beziehungen weniger belastend, denn Paris würde eingebunden und nicht ausgegrenzt.

Wenn Frankreich eine Vermittlerrolle übernimmt, so birgt dies jedoch die Gefahr, dass die übrigen EU-Mitgliedstaaten diese Form der trilateralen Kooperation als Beleg für ein entstehendes *Directoire* der drei größten Mitgliedstaaten auffassen könnten. Die Vermittlungsversuche müssten daher entweder völlig transparent oder sehr vertraulich hinter geschlossenen Türen erfolgen. Die Transparenzoption würde die Erfolgchancen der Vermittlungen zwar verringern, doch die langfristige Durchschlagskraft der daraus resultierenden deutsch-britischen Zusammenarbeit wahrscheinlich eher positiv beeinflussen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
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