

Von Blair zu Brown: Wohin des Weges?

Neue Führung, neue Prioritäten, neue Außen- und Europapolitik

Stephanie Hofmann / Roderick Parkes

Die Außenpolitik des neuen britischen Premierministers Gordon Brown wird wesentlich von einer entwicklungspolitischen Agenda geprägt sein, die wirtschaftliche Ungleichheiten als Ursache für globale Probleme wie Terrorismus und Migration identifiziert und diese dementsprechend ökonomisch zu lösen versucht. Dies impliziert eine Abkehr von Tony Blairs Außenpolitik, die auf die politische Dimension globaler Probleme fokussiert war. Brown wird zudem internationale Kooperationsformen eher pragmatisch wählen und sich nicht wie Blair prinzipiell auf die europäische bzw. transatlantische Zusammenarbeit beschränken. Allerdings wird die Frage von Kontinuität oder Wandel in der britischen Außen- und Europapolitik nicht allein von Brown entschieden. Ob er seine Prioritäten durchsetzen kann, hängt weitgehend von seinem Umgang mit innenpolitischen Akteuren wie zum Beispiel dem britischen Parlament (Westminster) und der schottischen Exekutive ab, die sich zum Ende der Amtszeit Blairs zunehmend gegenüber dem Premierminister behaupten konnten.

1997 gewannen Tony Blair und seine in *New Labour* umbenannte Partei die Wahl mit dem Versprechen, die Machtbefugnisse der Regierung einzuschränken und klar zu definieren. Ein Jahrzehnt später und trotz einiger Verfassungsreformen wird Blairs Regierungsstil allgemein als präsidentiell bezeichnet – ein in Großbritannien wenig schmeichelhaftes Attribut. Dieser Machtzuwachs des Premierministeramts war nur auf Kosten seiner Partei und des britischen Parlaments möglich. Vor dem Hintergrund dieser herausragenden Rolle des Premierministers stellt sich die Frage, wie Blairs Nachfolger, Gordon Brown, seine Außen- und Europapolitik gestalten wird.

Neue Weichenstellungen in der Außen- und Europapolitik

Außenpolitik

Globale außenpolitische Probleme wie Terrorismus, unkontrollierte Migration und *failed states* haben für Gordon Brown und Tony Blair unterschiedliche Ursachen. Beide Politiker stimmen zwar darin überein, dass Interventionen in Drittstaaten gerechtfertigt sind, wenn dort massiv Menschenrechte verletzt werden. Blair aber führte die meisten derartigen globalen Probleme auf das Fehlen liberal-demokratischer Institutionen zurück und sah die Lösung

darin, solche Institutionen zu schaffen. Für Brown hingegen sind weltweite Missstände und damit auch deren Behebung ökonomischer Natur. Ebenso wie in der Innenpolitik verbindet er auch in der Außenpolitik seine sozialdemokratischen Überzeugungen mit einer liberal-ökonomischen Agenda. Den negativen Auswirkungen der Globalisierung auf Großbritannien und andere Staaten will er mit einer verstärkten Armutsbekämpfung entgegenzutreten – mithilfe von Bildungsprogrammen und der Öffnung der Märkte.

Multilaterale Kooperation im Rahmen der EU und die besonderen Beziehungen zu den USA bildeten die ideologische Basis der Blair'schen Außenpolitik. Für Brown stellt die internationale Zusammenarbeit lediglich ein Mittel zur Realisierung seiner politischen und ideologischen Prioritäten dar. »Transatlantische Solidarität« oder »europäische Berufung« spielen in seiner Politik eine untergeordnete Rolle. Unter Brown könnte Großbritannien daher eine größere Bereitschaft zu internationalen Alleingängen entwickeln.

Europapolitik

Aus seiner Skepsis gegenüber dem derzeitigen EU-Haushalt und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hat Brown nie einen Hehl gemacht. Um die negativen Auswirkungen der Globalisierung im Rahmen der EU wirksam zu bekämpfen, sollten die EU-Mitgliedstaaten, so Brown, Geld in Bildung und Forschung investieren, sich von Schutzmechanismen wie der GAP lossagen und die Handels- und Regulierungspolitik der EU überdenken. Den Vertrag über eine Verfassung für Europa lehnte er ab, weil er der Ansicht war, dieses pompöse und ideologisch motivierte Projekt habe sein wichtigstes Ziel verfehlt: den politischen Apparat der EU für die Zeit nach der Erweiterung im Jahr 2004 zu einem arbeitsfähigen Instrument zu machen.

Unter Brown könnte sich Großbritannien demnach wieder zu einem »schwierigen Partner« innerhalb der EU entwickeln. Der augenscheinliche Rückzug Großbritanniens auf euroskeptische Positionen ist

allerdings keineswegs mit der grundlegenden ideologischen Euroskepsis vieler britischer Konservativer zu verwechseln. Vielmehr zweifelt Brown daran, dass sich die EU in jeder Hinsicht als Werkzeug zur Durchsetzung seiner politischen Ziele eignet. Seine Einstellung wird wahrscheinlich dazu führen, dass europapolitische Interessen außenpolitischen Ambitionen untergeordnet werden. Da Browns Euroskepsis also weniger ideologisch als vielmehr pragmatisch begründet ist, wird er die EU-Politik höchstwahrscheinlich dort aktiv und konstruktiv unterstützen, wo dies seinen Zielen dient. Dazu gehören neben der Lissabon-Agenda mit ihren Schwerpunkten Technologie-Innovation und Wissensgesellschaft Initiativen in den Bereichen Energiesicherheit, Umwelt, internationale Kriminalität und Terrorismus.

Innenpolitische Hindernisse für Premierminister Brown

Ob Brown in der Lage ist, Großbritanniens Außen- und Europapolitik tatsächlich zu ändern, ist ungewiss. Blair hatte das Talent, über seine Präsenz in den Medien die Unterstützung der Öffentlichkeit für seine Lieblingsprojekte zu mobilisieren und damit der Zustimmung von Kabinett, Parlament und seiner Partei weniger Gewicht zu verleihen. Brown hingegen beherrscht das Spiel, die Medien und die breite Öffentlichkeit für sich einzunehmen, weniger gut. Daher bleibt abzuwarten, wie stark der Einfluss innenpolitischer Akteure auf Browns Prioritäten sowie deren Umsetzung sein wird.

Unterstützung der Parlamente und persönliche Macht

New Labour konnte sich in den ersten zwei Amtszeiten Blairs auf eine bequeme Mehrheit in Westminster stützen. Die *Labour*-Abgeordneten sahen in Blair die Schlüsselfigur für ihre Wahlerfolge und räumten ihm daher einen großen Spielraum ein. Brown dagegen tritt das Erbe der dritten Amtszeit seiner Vorgängers an: Er muss mit

einer inzwischen deutlich geschrumpften *Labour*-Mehrheit auskommen und mit einer Partei fertig werden, die ihm gegenüber skeptisch eingestellt ist.

Kurz vor seinem Rücktritt wurde Blair vor allem wegen der Inhalte seiner Außen- und Europapolitik und seines Regierungsstils kritisiert. Das Parlament bezweifelte zum Beispiel, dass Blair bei der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Drittländern wegen dortiger Menschenrechtsverletzungen lediglich altruistische Motive verfolgte. Brown wird sich wahrscheinlich ähnlicher Kritik stellen müssen, wenn er im Rahmen seiner Entwicklungspolitik die Öffnung von Märkten anstrebt. Das Parlament will dem präsidentiellen Regierungsstil entgegenwirken und seine eigene Rolle in der Außenpolitik stärken, um die Agenda mehr als bisher mitbestimmen zu können.

Bis dato hat das britische Parlament formal kaum Möglichkeiten, die Außen- und Europapolitik zu beeinflussen. Erst kürzlich jedoch haben alle politischen Lager ihr allgemeines Unbehagen darüber geäußert, dass das britische Parlament – vor allem in der EU-Politik – marginalisiert wird. Die Bedenken konzentrieren sich insbesondere auf den sogenannten dritten Pfeiler der EU, also jenen Politikbereich, in dem ein Großteil der Kooperation in den Sektoren Justiz und Inneres umgesetzt wird und in dem sich Brown für eine weitere europäische Zusammenarbeit engagieren will. Besonders hier wird eine effizientere parlamentarische Kontrolle gefordert.

Nicht nur im nationalen Parlament haben sich die Machtverhältnisse zuungunsten Browns entwickelt. Das gute Abschneiden der *Scottish National Party* (SNP) bei der Wahl zum schottischen Parlament im Mai 2007 hat dort die Kräftekonstellation deutlich zum Nachteil der *Labour*-Partei verkehrt, die während Blairs Regierungszeit durchgehend die Regierungsverantwortung in Form einer Koalition mit den *Liberal Democrats* hatte. Die SNP beklagt, dass die schottische Exekutive bei der Ausformulierung britischer Europapolitik übergangen werde, obgleich hier ihre innenpolitischen Kompe-

tenzen berührt würden. Auch wenn die Einflussmöglichkeiten der von der SNP dominierten schottischen Exekutive formal gering sind, könnten deren Interessen bald mit denen Browns kollidieren. Denn die Partei möchte vor allem die Vorteile bewahren, die Schottland durch die Strukturfonds der EU genießt, während Brown ausgerechnet in diesen Politikbereichen Reformen anstrebt. Darüber hinaus sorgt sich die SNP um die Zukunft des einzigartigen schottischen Rechtssystems, das im Zuge der strafrechtlichen Zusammenarbeit innerhalb des dritten Pfeilers der EU angepasst werden müsste. Dies könnte zu Spannungen zwischen London und Edinburgh führen, da Brown zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus und der internationalen Kriminalität eine engere europäische Kooperation in diesem Bereich befürwortet.

Browns Regierungsstil

Ob Brown seine wesentlichen Ziele in der Außen- und Europapolitik erreichen kann, wird von seinem Regierungsstil und seinem Durchsetzungsvermögen gegenüber bislang marginalisierten politischen Akteuren im Land abhängen. Der neue Premier ist einerseits für sein Machtbewusstsein und seine Kompromisslosigkeit bekannt. Andererseits ist schon jetzt abzusehen, dass er seine politischen Ambitionen angesichts der mangelnden Unterstützung seitens der Öffentlichkeit und der veränderten innenpolitischen Machtverhältnisse kaum verwirklichen kann, ohne seinen Regierungsstil zu ändern. Um diesem Widerspruch zu begegnen, hat Brown schon begonnen, sich seinen innenpolitischen Mitspielern zumindest oberflächlich anzunähern.

Brown zeigt zunehmend Interesse an Westminster. Er will die Verfassung dahingehend ändern, dass vor jeder Entsendung britischer Soldaten in einen bewaffneten Konflikt die Zustimmung des Parlaments eingeholt werden muss. Brown knüpft damit an den Präzedenzfall des Jahres 2003 an, als Blair erst nach einer solchen Legitimierung Truppen in den Irak-Krieg schickte.

Nichtsdestotrotz werfen Kritiker dem Premier vor, das Parlament mit punktuellen außenpolitischen Zugeständnissen abspeisen zu wollen, um sich dann im außenpolitischen Tagesgeschäft einen größeren Manövrierraum zu verschaffen. Brown könnte daher einige – oberflächliche – Reformen, die auf eine konsensorientierte Politik innerhalb von *New Labour* und auf die Zusammenarbeit mit den Ministerien sowie dem Parlament abzielen, als einen Bruch mit der Blair'schen Vergangenheit inszenieren und so seine Macht faktisch sichern.

Zudem weiß Brown, dass er ein gutes Verhältnis zum neuen, relativ proeuropäisch eingestellten schottischen Ministerpräsidenten Alex Salmond aufbauen muss. Dies gilt umso mehr, als er es versäumt hat, unmittelbar nach den Wahlen in Schottland Kontakt zu Salmond aufzunehmen. Noch ist offen, wie sich diese Beziehung gestalten wird. Brown hat schon betont, wie wichtig ihm ein informeller, persönlicher Kontakt zu Salmond sei; die Frage der Formalisierung des schottischen Einflusses auf die Europapolitik wird also wahrscheinlich von der Tagesordnung verschwinden und sich der öffentlichen Aufmerksamkeit entziehen.

Kein Kollisionskurs im deutsch-britischen Verhältnis

Welche Bedeutung hat all dies für die Außen- und Europapolitik der deutschen Regierung? Blairs Bemühungen um eine britisch-deutsche Annäherung scheiterten in erheblichem Maße daran, dass Blairs und Schröders Versuch, sozialdemokratische und neoliberale Werte in einem sogenannten »Dritten Weg« zu vereinbaren, vielen Kräften innerhalb der SPD wirtschaftlich zu liberal war. Auch Brown verbindet in seiner außen- und europapolitischen Agenda sozialdemokratische Werte und eine liberale Wirtschaftslehre miteinander. Allerdings ist die große Koalition aus SPD und CDU/CSU in Berlin offensichtlich ein weitaus geeigneterer Ansprechpartner, als es seinerzeit die rot-grüne Regierung für Blair war. Dies lässt auch das Treffen zwischen Brown

und Merkel vermuten, das am 16. Juli 2007 stattfand. Brown machte seinen ersten Staatsbesuch zur Überraschung aller nicht in den USA, sondern nach Deutschland.

Auch wenn dieses Treffen zeigte, dass sich die Zielsetzungen der britischen und der deutschen Regierung zum Teil überschneiden, besteht in Bezug auf die jeweiligen Prioritäten bzw. die Art ihrer Umsetzung nur wenig Konsens. Dies wird schon daran deutlich, dass Brown die Außen- der Europapolitik vorzieht und sich notfalls die Möglichkeit politischer Alleingänge vorbehält. Brown scheint nicht bereit zu sein, das »Europäische Spiel« mitzuspielen, betrachtet er doch die in der EU verbreiteten inoffiziellen Absprachen und Aushandlungsprozesse als unangemessen, um Regularien in einzelnen Politikfeldern festzulegen. Diese Prozesse sind seiner Meinung nach nicht dazu geeignet, mit 27 Staaten strittige Fragen zu klären.

Zudem wird es Deutschland schwer fallen, in der britischen Innenpolitik verlässliche Akteure auszumachen, mit deren Hilfe es seinen Einfluss auf Brown verstärken könnte. Eine proeuropäische Agenda wird bei den Konservativen und in der britischen Bevölkerung nämlich kaum Unterstützung finden. Und jene Akteure, die als potentielle Verbündete in Frage kämen – wie die pro-europäische SNP –, werden voraussichtlich keinen formalisierten Einfluss auf die britische Politik ausüben können.

Doch auch dann, wenn Brown nicht von seinen Ideen und der daraus resultierenden Politik abrücken sollte, kann die deutsche Regierung immerhin auf den Weg Einfluss nehmen, den Brown zur Durchsetzung seiner Politik beschreitet – vor allem um britische Alleingänge zu vermeiden. Wenn es der deutschen Regierung gelingt, Brown davon zu überzeugen, dass die europäische Zusammenarbeit auch seinen politischen Zielen dient, könnte die Europapolitik auf diese Weise vorangetrieben werden. Dafür sollte man zunächst bei jenen Bereichen ansetzen, bei denen sich Brown kooperationsbereit gezeigt hat, also vor allem der inneren Sicherheit und der Lissabon-Agenda.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
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