

Vereinigtes Königreich

David Allen

Wie in der gesamten Europäischen Union dominierte auch in Großbritannien das Thema des abgelehnten Verfassungsvertrags die politische Agenda: die Versuche, ihn nach der Denkpause wiederaufleben zu lassen oder eine Art Ersatz zu finden, der sich mit der stark notwendigen institutionellen Reform der EU nach der Erweiterung befasst. Die Situation stellte sich in Großbritannien vor dem Hintergrund des unmittelbar bevorstehenden Rücktritts von Tony Blair zu Gunsten von Gordon Brown als besonders schwierig dar. Aufgrund ihrer jahrelangen Rivalität - schließlich hatte Brown Tony Blairs Ziel, das Vereinigte Königreich in die Eurozone zu bringen, mit verhindert - stieß Browns mögliche Haltung in der Europapolitik, zu einem Ersatzvertrag und insbesondere in der Frage eines britischen Referendum auf großes Interesse.¹ Im Mai machte Blair die Sache klar, als er ankündigte, dass er am 27. Juni unmittelbar nach dem Treffen des Europäische Rats als Vorsitzender der Labour Party und als Premierminister zurücktreten würde. Auf diesem Gipfel wollte die deutsche EU-Präsidentschaft unter Angela Merkel eine Einigung zu einem Ersatz für den Verfassungsvertrag erreichen. Gordon Brown wurde mit Blairs ausdrücklicher, aber nicht unbedingt enthusiastischer Unterstützung im Juni zum Vorsitzenden der Labour Party gewählt. Hiermit war die Voraussetzung für das geschaffen, was die Zeitung *The Guardian* als „Blair und Brown’s last argument“² bezeichnete.

Die britische Regierung unter Blair hatte deutlich gemacht, dass sie nichts anderes als einen in wesentlichen Teilen geänderten Reformvertrag unterstützen würde, der anders als der Verfassungsvertrag kein Referendum zur Ratifizierung notwendig machen würde. Beiden, Blair und Brown, war inzwischen bewusst, dass jeder Vertrag, so harmlos er auch sein möge, nur geringe Chancen haben würde, in einem Referendum im Vereinigten Königreich bestätigt zu werden. Die Bedenken Browns aufgrund der Doppelzüngigkeit Blairs in der Vergangenheit, der ihm seine Rolle an der Regierungsspitze so lange vorenthalten hatte, bestanden darin, dass Blair die Position des Vereinigten Königreichs während seiner letzten Tage als Premierminister bei den Verhandlungen im Rahmen des Europäischen Rats „verraten“ würde. Oberflächlich gesehen schienen Blair und Brown sich über die „Tabus“ einig zu sein, bei denen das Vereinigte Königreich nicht bereit war, Zugeständnisse zum vorgeschlagenen Reformvertrag zu machen. Das Vereinigte Königreich bestand darauf, der Europäischen Sozialgesetzgebung nicht beitreten zu müssen. Es wollte sich die Möglichkeit vorbehalten, hier seinen eigenen Weg zu gehen sowie nach eigenem Ermessen die EU-Gesetzgebung zur Justiz- und Innenpolitik zu übernehmen oder eben nicht zu übernehmen. Es wollte, dass anstelle des Europäischen Außenministers ein Hoher Vertreter mit beschränkten und genau abgegrenzten Befugnissen auftritt, es wollte eine Garantie, dass das Vereinigte Königreich als Einzelstaat vor den Vereinten Nationen sprechen kann und nicht

Übersetzt aus dem Englischen von Lisa Förster.

1 Vgl. O'Donnell, C. M./Whitman, R. G.: Europäische Policy under Gordon Brown: perspectives on a future Premierminister, in: *International Affairs*, (2007) 83, 2, S. 253-272.

2 Kettle, M.: The stage is set for Blair und Brown’s last argument, in: *The Guardian*, 16. Juni 2007, S. 35.

im Rahmen der EU auftreten müsse. Großbritannien wollte nicht, dass die EU eine juristische Person darstelle und das Vereinigte Königreich möchte sich sein Vetorecht in dem Maß vorbehalten, indem die EU plant, eine Politik zur Besteuerung auf den Weg zu bringen.

Trotz ihrer Übereinstimmung bei diesen Tabus und aufgrund von Anzeichen dafür, dass der neu gewählte französische Präsident Sarkozy bereit war, die britische Sache für einen eingeschränkten Reformvertrag zu unterstützen, fürchtete Brown, dass ihn seine Abwesenheit auf dem Europäischen Rat im Juni 2007 teuer zu stehen kommen könnte. Er war entschlossen, die Entwicklung in Brüssel von London aus genau zu beobachten und drängte Blair zu einer Rückkehr an den Verhandlungstisch, um Präsident Sarkozys relativ überraschenden Versuch zu verhindern, den freien Wettbewerb von der Liste der grundlegenden Ziele der EU zu streichen.³ Brown fürchtete, dass das einen Angriff auf die angelsächsische Interpretation des freien Markts darstellen könnte sowie einen Versuch, den Gedanken eines Sozialen Europa durchzusetzen, was schon mehrere französische Regierungen versucht hatten.

Gordon Brown hat wenig Grund, sich über die Vereinbarung zu beschweren, der Blair in Brüssel zugestimmt hat. Auch wenn das nicht bedeutet, dass er dem erheblichen Druck der Euroskeptiker jeglicher politischer Couleur, den Reformvertrag über ein Referendum zu ratifizieren, entkommen kann. Unmittelbar nach dem Gipfel in Brüssel übernahm Brown den Posten des Premierministers, noch bevor Kommentatoren über die Ära Blair und ihren Einfluss auf das Verhältnis zwischen Großbritannien und der EU sinnieren konnten. Der Irakkrieg wird das politische Vermächtnis Blairs für immer beflecken und auch der Schaden, den die Haltung des Vereinigten Königreichs der außenpolitischen Einheit der EU zufügte. Blair wird häufig vorgeworfen, den Euro nicht in das Vereinigte Königreich gebracht zu haben, wie er es 1997 angekündigt hatte. Gleichzeitig verdiente Blair Lob für sein beharrliches und beständiges Eintreten für eine EU-Erweiterung einschließlich der Türkei und dafür, dass er eine führende Rolle in der Entwicklung einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU spielte. Seit dem Treffen in St. Malo schienen Blair und Chirac ein für allemal ihre diametral entgegengesetzten Visionen von der Rolle der NATO und der EU in der Europäischen Sicherheit ad acta zu legen. Sicherlich führte Blair den Wunsch nach wirtschaftlichem Wandel herbei und verdient Lob für seinen Beitrag zur Debatte zum Bereich der Wettbewerbsfähigkeit, die sich im Vertrag von Lissabon niederschlug, auch wenn die nachfolgenden Errungenschaften enttäuschend waren. Blairs Erfolge beim Thema ehemaliges Jugoslawien sind weitaus beeindruckender als die seines Vorgängers John Major und es ist Blair zu verdanken, dass die britische Isolation innerhalb der EU nun zuende ist. Unter Blair wandelte sich die Haltung des Vereinigten Königreichs zur EU, doch das war auch während der Blair-Jahre in der EU selbst der Fall, die sich veränderte und die Bestrebungen von Jacques Delors weniger bedrohlich für die Briten machte.

Blairs größter Fehler war seine Unfähigkeit, das britische Volk stärker von der EU zu überzeugen. Während es 1997 immerhin vorstellbar war, dass Blair ein Referendum zum Euro bzw. zu einer Verfassung oder einem Reformvertrag gewinnen könnte, war es mit dieser Möglichkeit lange vorbei, bis Blair sein Amt aufgab. Einige Stimmen behaupten, eine euroskeptische Presse hätte ihm eine Niederlage bereitet, andere sind der Meinung, Blair hätte viele seiner optimistischen europäischen Initiativen nicht nachhaltig genug verfolgt. Schlussendlich schien er die EU nicht hoch genug zu bewerten, als dass er ein innenpolitisches Risiko eingegangen wäre. Seine EU-Politik war nie so gewagt wie seine Haltung bei internationalen Interventionen, insbesondere im Irak.

3 Wintour, P.: Brown in London Overrules Blair in Brussels, in: *The Guardian*, 23. Juni 2007, S. 13.

Gordon Brown bildete sein Kabinett um. In seinem ehemaligen Ministerium wurde Alistair Darling, ebenfalls Schotte, Schatzkanzler und David Miliband Außenminister. Allgemein wird er als derjenige unter den Anhängern Blairs angesehen, der in Zukunft Gordon Brown die Führung der Labour Party abspenstig machen könnte. Browns enger Freund und Unterstützer Ed Balls wurde Erziehungsminister und Douglas Alexander Entwicklungshilfeminister – ein Themenkreis, dem Gordon Browns besonderes Augenmerk gilt. Insgesamt wurde das Kabinett als fähig und ausgeglichen bezeichnet.⁴ Harriet Harman wurde Vorsitzende des House of Commons, Jack Straw erhielt das Justizministerium, Jacqui Smith wurde Innenministerin, Hilary Benn Umweltministerin, Alan Johnson bekam das Gesundheitsressort, Ruth Kelly das Verkehrsministerium und Peter Hain wurde Arbeitsminister. Brown führte auch auf den unteren Etagen der Macht erhebliche Veränderungen durch. Jon Cunliffe wurde die Verantwortung für die internationale Wirtschaftspolitik und für Europa übertragen. Simon McDonald, der Politische Direktor des Außenministeriums, folgte Sir Nigel Scheinwald nach, der als Botschafter nach Washington entsandt wurde. Blairs wichtigster Ratgeber in EU-Fragen Kim Darroch wurde als Ständiger Vertreter des Vereinigten Königreichs bei der EU nach Brüssel gesandt.

Browns Hauptaufgabe im Hinblick auf die EU war es, die Tabus im Reformvertrag nicht anzutasten, die in Brüssel in Grundzügen vereinbart wurden. Tiefgehende Verhandlungen führten vor dem Europäischen Rat in Lissabon im Oktober unter der portugiesischen Präsidentschaft zum Erfolg. Auch hier zeigte sich Gordon Brown etwas zögerlich, als er den Beginn des Europäischen Rats ausließ und lediglich anreiste, um den Vertrag zu unterzeichnen. Es war klar, dass er weniger Probleme mit seinen EU-Kollegen hatte, als mit der Öffentlichkeit zu Hause und mit dem Ruf nach einem Referendum. Brown blieb in seiner Argumentation stur, der Reformvertrag sei grundsätzlich anders als der Verfassungsvertrag, Großbritannien sei eine parlamentarische und keine direkte Demokratie, und dass die Konservativen, die nun ein Referendum forderten, ein solches bei der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht nicht für nötig gehalten hatten, obwohl diese beiden Verträge bei weitem gefährlicher für die britische Souveränität waren als der Reformvertrag. Brown versprach sicherzustellen, dass es für mindestens zehn Jahre kein weiteres Gemauschel der Institutionen geben würde, sollte der Reformvertrag ratifiziert werden. Natürlich war der beste Grund, den Gordon Brown hatte, ein Referendum nicht zuzulassen, die absolute Sicherheit, dass er es verlieren würde, sollte er den Vertrag unterstützen. Eine solche Schmach so früh in seiner Amtszeit war undenkbar.

Verwunderlicherweise hatte Gordon Brown auch Probleme mit den Gewerkschaften. Hier hätte man erwarten können, dass er ihrer Sache wohlgesonnener gegenüberstehen würde als es Tony Blair jemals getan hat. Eine der Hauptklagen der Gewerkschaften war ihr Vorbehalt gegen eine der Klauseln des Reformvertrags. Die drei großen Gewerkschaften im Vereinigte Königreich schlossen auf der Trades Union Conference einen gemeinsamen Antrag, der die Forderung nach einem Referendum zum Inhalt hatte sowie die Zurückweisung des Reformvertrags, da sie fürchteten, das Vereinigte Königreich könnte die Charta der Grundrechte nicht akzeptieren, was die Rechte der Arbeiter schwächen und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen erleichtern würde. Nach Meinung der Gewerkschaften hätten Blairs Aktionen dazu geführt, dass das Recht auf Streik sich in den anderen 26 EU-Mitgliedstaaten verbessert hätte.⁵

4 Toynbee, P.: It's a truly decent, clever team, but that is not enough. Now it must excite, in: *The Guardian*, 29. Juni 2007, S. 39.

2007 hatte die konservative Partei mit eigenen Problemen zu kämpfen. Als David Cameron die Parteiführung übernahm, versprach er, zusammen mit seinem Außenminister im Schattenkabinett, William Hague, dass er seine Partei nicht mehr in der Gruppierung mit der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament sehen wollte, da er im Grunde deren föderalistische Ambitionen nicht gut hieß. Cameron hätte das wahrscheinlich lieber ignoriert, doch das war wegen der wachsenden Präsenz der Vereinigte Königreich Independence Party (UKIP) in der britischen Politik nicht möglich, die dem euroskeptischen Flügel seiner eigenen Partei die Wähler entzog. In einer Rede in Brüssel Anfang 2007 kündigte Cameron an, dass er der neu formierten Bewegung für Europäische Reform beitreten wolle, der zu diesem Zeitpunkt lediglich Vertreter von nur zwei anderen politischen Parteien angehörten – der bulgarischen UDF und dem euroskeptischen Flügel der regierenden tschechischen ODS. Dieses Vorgehen ließ die britische konservative Partei nicht unbedingt zum Mainstream der politischen Angelegenheiten der EU werden, doch war es angesichts der innenpolitischen Zwänge notwendig. Schlimmer für Cameron, der bei Meinungsumfragen während der Amtszeit Blairs stets führte, war das starke Ansteigen der Popularität Gordon Browns, als er Premierminister wurde. Der Vorsprung von Labour infolge dieser Beliebtheit zerstob jedoch rasch, als Gordon Brown im Herbst unentschlossen handelte, als er zunächst zu einer vorgezogenen Neuwahl aufrief und dann seine Meinung änderte. Sein Ruf, entscheidungsfreudig zu sein, wurde weiter angekratzt, als die Regierung für ihr zögerliches Handeln in der Krise um Northern Rock in die Kritik geriet.

Internationale Entwicklungen

Im März unterzeichnete die britische Regierung das neu verhandelte Open Skies-Abkommen zwischen der EU und den USA, trotz Protesten von British Airways und Virgin Atlantic, die sich darüber beklagten, dass amerikanische Fluglinien bevorzugt würden. Das Abkommen, das die Kommission für die EU ausgehandelt hat, tritt im März 2008 in Kraft. Jede amerikanische oder europäische Fluggesellschaft kann jeden Flughafen in den USA oder der EU anfliegen. Der britischen Regierung gelang es, die Umsetzung der Vereinbarung fünf Monate hinauszuzögern. Sie stellte auch die Bedingung, dass das Abkommen ausgesetzt werden sollte, falls die USA nicht bis 2010 weitere Maßnahmen ergreifen, ihre Gesetzgebung im Hinblick auf interne Flüge in den USA und die Beschränkungen für ausländische Investitionen zu liberalisieren.

Anfang des Jahres sahen sich die Briten einer schwierigen Lage gegenüber: Der Iran hatte 15 britische Matrosen gefangen genommen und behauptete, dass sie bei der Patrouille in irakischen Gewässern auf iranisches Hoheitsgebiet gelangt waren. Obwohl die Vereinten Nationen nur zögerlich mit einer Erklärung reagierten, zeigte die EU Solidarität mit Großbritannien und drohte mit nicht genau spezifizierten Aktionen, sollten die britischen Matrosen nicht unversehrt auf freien Fuß gesetzt werden, was auch geschah.

Als Tony Blair sein Amt aufgab, kam er für zwei internationale Posten ins Gespräch. Langfristig machte Präsident Sarkozy klar, dass er Blair unterstützen würde, sollte dieser Präsident des Europäischen Rats werden wollen, sollte der Reformvertrag ratifiziert werden. Blair reagierte positiv auf diesen Vorschlag, wenn eine solche Berufung auch sehr kontrovers in Großbritannien aufgenommen werden würde und zudem frühestens ab 2009 möglich wäre. Unmittelbarer war jedoch der Vorschlag, Tony Blair als Sondergesandten in den

5 Hencke, D.: Brown facing battle mit Unions over EU Treat', in: The Guardian, 23. August 2007, S. 11.

Nahen Osten zu schicken. Das sollte innerhalb von Tagen nach seinem Rücktritt als Premierminister geschehen, wenn das Nahost-Quartett aus USA, Russland, den Vereinten Nationen und der EU zugestimmt hatte. Blairs besondere Aufgabe war die Bildung eines palästinensischen Staats,⁶ doch seine Ernennung schienen sowohl Gordon Brown nicht zu gefallen, der rasch Michael Williams, zuvor bei der UNO, als seinen eigenen Sondergesandten in den Nahen Osten sandte, sowie Javier Solana, dem Hohen Vertreter der EU für die GASP, der in den vergangenen Jahren eine wichtige Rolle in der Arbeit des Quartetts zur Lösung des Nahostkonflikts gespielt hatte.

Die EU blickt auf ein schwieriges Jahr im Hinblick auf Russland zurück, das durch den schnellen Anstieg der Öl- und Gaspreise sehr selbstsicher wurde. Großbritannien nahm eine unbequeme Position ein in einer EU, die sich zunehmend stärker entlang einer Trennlinie eines „alten Europa“ und eines „neuen Europa“ aufstellte. Großbritannien stand mehr und mehr im Gegensatz zu Deutschland, das einer besseren Beziehung zu Russland einen hohen Stellenwert zuschreibt und Ländern in Osteuropa wie Polen, Estland, Litauen und Lettland wohlgesonnen ist, die sich wiederum einer wachsenden Feindseligkeit von Putins Russland gegenübersehen. Als die estnische Botschaft und ihr Botschafter in Moskau durch die Nashi-Bewegung angegriffen wurden, hatte diese Tatsache im Jahr zuvor das Leben des britischen Botschafters Tony Brenton nicht unbedingt erleichtert, auch nicht die Ermordung Alexander Litvinenkos in London durch Personen, denen man Beziehungen zur russischen Regierung nachsagt. In der Folge tat man sich schwer, Angela Merkels Wunsch nach einem produktiven EU-Russland-Gipfel zu erfüllen.

Gegen Ende des Jahres stand Großbritannien alleine gegen den Rest der EU in der Frage, ob Präsident Robert Mugabe zum EU-Afrika-Gipfel im Dezember anreisen sollte. Gordon Brown weigerte sich, dem Gipfel beizuwohnen, sollte Mugabe eingeladen werden. Dem Rest der EU war seine Anwesenheit unangenehm, doch sorgte man sich eher darum, dass ein Einreiseverbot den Erfolg des Gipfels gefährdet hätte, da China erneut versuchte, in Afrika an Einfluss zu gewinnen. Auch wenn er selbst nicht an der Konferenz teilnahm, so drängte Brown die anderen Staats- und Regierungschefs der EU, über die Ernennung eines Abgesandten der EU nach Rhodesien nachzudenken. Hier fand er die Unterstützung des konservativen Schatten-Außenministers William Hague. Während Brown die EU drängte, Simbabwe stärker zu bestrafen, war ihm doch weniger daran gelegen, Druck auf Burma auszuüben. Er unterstützte die EU-Sanktionen und war bereit, Hilfe als Belohnung für gutes Verhalten anzubieten.

Trotz ihrer Bedenken wegen ihrer Position in der UNO und vor allem im UN-Sicherheitsrat und trotz einer Einschlossenheit, den Hohen Vertreter der EU unter der strikten Kontrolle des Ministerrats zu belassen, zeigte sich die britische Regierung, sowie unter Blair wie auch Brown, weitgehend aufgeschlossen gegenüber vielen außenpolitischen Klauseln des Reformvertrags.⁷ Das Vereinigte Königreich befand sich unter den Befürwortern der Gründung der Verteidigungsagentur. Großbritanniens bereitwillige Teilnahme an den Missionen der EU-3 (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) gegenüber dem Iran legt eine Bereitschaft zu einer engeren Zusammenarbeit im Bereich der EU-Außenpolitik nahe, auch

6 The Guardian: Scepticism hangs over Blair' appointment als quartet envoy, in: The Guardian, 27. Juni 2008, S. 17.

7 Allen, D und Smith, M.: Relations mit the Wider World, in: The JCMS Annual Review of the Europäische Union in 2007, JCMS2008, Journal of Common Market Studies, Annual Review 2008, S. 165-182.

wenn Großbritanniens entschlossener Widerstand gegen einen Europäischen Auswärtigen Dienst unerbittlich bleibt.

Tony Blair sandte seinen engen Freund Peter Mandelson 2005 nach Brüssel, der dort den Posten des einflussreichen EU-Handelskommissars bekleidete. Blair hoffte, Mandelson würde die Führung übernehmen und das Ziel des Vereinigte Königreich unterstützen, die EU zur einer Änderung ihrer Haltung beim Thema Agrarpolitik zu bewegen, damit in der Doha-Runde Fortschritte gemacht werden könnten. Obwohl US-Präsident Bush und Kommissionspräsident Barroso ihr Entschlossenheit erklärt hatten, die WTO-Gespräche neu zu beleben, stagnierten diese auch 2007. Mandelson machte klar, dass die französische Haltung seine Verhandlungsposition beeinträchtigen und dass noch mehr Druck auf ihm lasten würde, seit Gordon Brown im Amt war. Gegen Ende des Jahres verlautbarte Brown, dass er nicht vorhabe, Mandelson nach Ablauf seines aktuellen Mandats weiterhin auf dem britischen Posten in der Kommission zu belassen.

Schließlich hielt der neue Außenminister David Miliband im Dezember eine Rede⁸ vor dem College of Europe (an gleicher Stelle hielt Margaret Thatcher 1987 ihre berühmte Brügge-Rede). In der Rede, die eine Kontroverse in Großbritannien auslöste, sprach Miliband von der Notwendigkeit für die EU, sich nach außen als eine Vorzeigemacht zu präsentieren. Er vertrat die Meinung, dass die EU weltoffen sein sollte, dass sie ein Beispiel dafür sein sollte, wie Teilung und Trennung durch die Nutzung gemeinsamer Institutionen überwunden werden können. Zudem müsse die EU ihre Führungsrolle im Kampf gegen den Klimawandel behaupten und weiterhin eine wichtige Rolle in der Konfliktvermeidung spielen. Miliband rief insbesondere zur Schaffung einer CO₂-Bank auf, um das Emissionshandelsystem der EU zu stärken. Bis 2020 sollen alle in der EU hergestellten Autos emissionsneutral sein. Zudem forderte Miliband den Beitritt der Türkei in die EU und die Ausdehnung des EU-Binnenmarkts auf Nordafrika und den Nahen Osten bis 2030.

Schlussfolgerungen

Das Jahr endete damit, dass Euroskeptiker aus der regierenden Labour Party zusammen mit Euroskeptikern aus der Konservativen Partei ein Referendum zum Vertrag von Lissabon forderten. Es muss Brown zugute gehalten werden, dass er dort, wo Blair wahrscheinlich eingeknickt wäre und einem Referendum nachgegeben hätte - was er bereits zweimal bei der Frage des Euro und des Verfassungsvertrags getan hatte - allem Druck und auch den Drohungen standgehalten hat. Sollte kein Referendum abgehalten werden, dürfte er wohl die gesamte Murdoch-Presse bei der nächsten Wahl spätestens 2010 gegen sich haben. Zudem gelang es ihm, Druck auf Cameron und die konservative Führung auszuüben, indem er so viele als möglich zwang, sich verbindlich zu einem Referendum zum Reformvertrag zu äußern, sollte er in der nächsten Wahl wiedergewählt werden, auch wenn der Vertrag in der Zwischenzeit vom britischen Parlament ratifiziert sein sollte. Cameron wollte das nur widerstrebend tun, daher verlor seine Kritik an der Regierung an Wirkung. In der Zwischenzeit wollte die Liberal Party die Spekulationen um das Verhältnis zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ein für allemal beenden, indem sie zu einem Referendum über die EU-Mitgliedschaft aufrief, anstatt über den Euro oder den Reformvertrag abstimmen zu lassen.

8 Miliband, D.: Model Power oder Super Power?, Rede vor dem College of Europe, 20. November 2007, <http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=Speech&id=3820310>.