

Vereinigtes Königreich

David Allen

Das britisch-europäische Verhältnis startete denkbar schlecht ins neue Jahr 2008. Gordon Browns Versagen, rechtzeitig zur Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon in Brüssel zu erscheinen, brachte bei seinen europäischen Amtskollegen das Fass zum Überlaufen – schließlich hatte der neue britische Premierminister bereits seit 6 Monaten bewusst jeden Kontakt mit der EU vermieden. Schon als Brown Mitte 2007 an die Macht kam, eilte ihm ein zehnjähriger Ruf voraus, die Europäische Union entweder zu ignorieren oder mit dieser, wie zu Zeiten als britischer Finanzminister, auf Konfrontationskurs zu gehen. Seine Abneigung, während seiner bisherigen Amtszeit als Premierminister auch nur einmal den EU-Institutionen in Brüssel einen Besuch abzustatten, hatte entsprechend nicht dazu beigetragen, diesen Ruf zu verbessern. Dies veranlasste zu der Feststellung, dass „Großbritannien momentan der EU ferner stehe, als jemals zuvor seit Mitte der 1980er Jahre“.¹

Der Sinneswandel von Gordon Brown

Brown selbst schien Anfang 2008 entschlossen, seinen Konfrontationskurs mit der EU zu korrigieren: An allererster Stelle entschloss er sich, den Forderungen nach einem Referendum zum Vertrag von Lissabon nicht nachzugeben, sondern stattdessen dem britischen Parlament den Vertrag zur Ratifizierung vorzulegen. Im Januar verkündete er auf einem hochrangigen Treffen britischer Geschäftsleute seine Überzeugung, dass sich Großbritannien voll und ganz in der EU einbringen müsse, um die geplanten Wirtschaftsreformen der britischen Regierung umzusetzen und an den Vorzügen des freien Handels partizipieren zu können.² Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Brown durch Verweise auf die britischen „red-lines“ im Integrationsprozess und die Ausnahmeregelungen für Großbritannien vor allem die Schattenseiten des EU-Vertragwerks hervorgehoben. Mit Unterstützung und Ermunterung durch seinen Außenminister, David Miliband, reagierte Brown schließlich auf die offenkundigen Frustrationsbekundungen anderer EU-Regierungschefs, u.a. aus Paris und Berlin.

Der Sinneswandel Browns in EU-Angelegenheiten wurde begleitet von einer Umfrage, die kurz vor Beginn der Parlamentsdebatte über den Vertrag von Lissabon am 26. Januar 2008 in *The Guardian* veröffentlicht wurde. Aus der Umfrage ging hervor, dass die Unterstützung für die britische EU-Mitgliedschaft eher anstieg anstatt zu fallen und die Briten folglich hinter der Strategie Browns standen; nur ein Drittel unterstützte die Haltung der Konservativen, dass eine Ratifizierung des Vertrags von Lissabon Großbritannien schaden würde. Selbst wenn 64% der Befragten angaben, dass sie die USA für den wichtigsten Partner Großbritanniens hielten und nur 29% die EU in dieser Rolle sahen, so sprachen sich lediglich 35% gegen die EU-Mitgliedschaft aus, während 58% die Ansicht vertraten, dass diese eine gute Sache ist. 76% der Labour-Anhänger gaben an, die EU-Mitgliedschaft zu unterstützen. Damit sind sie am europafreundlichsten, gefolgt von den Liberaldemokra-

1 Barber, T.: Brussels heart ponders Brown's absence, *Financial Times*, 13.12.2009, S. 2.

2 Parker, G.: Brown makes the case for 4 EU engagement, *Financial Times*, 14.1.2009, S. 2.

ten mit 66% und den Konservativen mit 46%. Junge Menschen zwischen 18 und 24 Jahren zählten mit 76% zu den leidenschaftlichsten Unterstützern der EU-Mitgliedschaft, verglichen mit 50% Zustimmung unter den Rentnern. Dennoch vertraten 52% der Befragten die Ansicht, dass die Entscheidungsfindung der EU undemokratisch sei. 67% der Befragten waren davon überzeugt, dass die Identität Großbritanniens durch die EU-Mitgliedschaft geschwächt wird, während lediglich 45% angaben, dass die globalen Einflussmöglichkeiten Großbritanniens durch die EU-Mitgliedschaft gestärkt werden. 54% der Befragten attestieren der EU eine positive Wirkung auf die britische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, während 41% vom Gegenteil überzeugt sind. Es ist ebenfalls bemerkenswert, dass Versuche der Sun und des Daily Telegraph – beides Zeitungen, die die EU ablehnen –, ihre Leser zur Unterzeichnung von Petitionen zu animieren, die ein Referendum zum Vertrag von Lissabon fordern, kaum Zustimmung fanden.

Seine Fähigkeit, diplomatische Fehler auf dem europäischen Parkett zu begehen, hat Brown trotzdem nicht ganz verloren. Dies wurde beispielsweise deutlich bei seinem Entschluss, nur die Regierungschefs aus Frankreich und Deutschland nach London einzuladen, um über die sich im Entstehen befindliche Bankenkrise zu diskutieren. Blair hatte unmittelbar nach dem 11. September denselben Fehler begangen – und Brown sah sich nun widerstrebend dazu gezwungen, auch Italien und den EU-Kommissionspräsidenten in die Krisengesprächen einzubinden. Immerhin ist positiv anzumerken, dass Brown seine Weigerung über die Zukunft der EU zu diskutieren aufgab, und stattdessen seine vier Ziele für die EU benannte: nämlich den weltweiten Wohlstand zu fördern; eine nachhaltige Wirtschaftsordnung zu schaffen; die Führung bei Stabilisierungsaufgaben und dem Wiederaufbau zu übernehmen und den Kampf gegen die Armut voranzutreiben.

Der Vertrag von Lissabon in der britischen Debatte

Die Regierung blieb ihrer Linie treu: Der Vertrag von Lissabon unterscheidet sich sowohl in „Struktur und Inhalt“ von dem abgelehnten Verfassungsvertrag (Blair hatte einem Referendum zum Verfassungsvertrag zugestimmt, bevor ein solches durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden obsolet wurde). David Miliband verkündete, dass er bereits gegen ein Referendum zum Verfassungsvertrag gewesen war. Im Guardian argumentierte Simon Jenkins, dass der Vertrag – unabhängig davon, was man von diesem halte – in den Augen der britischen Bürger solange nicht als rechtmäßig gelten würde, bis er in einem Referendum Zustimmung findet.³

Im Vereinigten Königreich wurde am 5. März 2008 nach anhaltenden Debatten ein von der konservativen Opposition beantragtes Referendum über den Vertrag von Lissabon von den Abgeordneten des Unterhauses mit 311 zu 248 Stimmen abgelehnt. Am 11. März 2008 verabschiedete das Unterhaus daraufhin den Vertrag mit 346 zu 206 Stimmen. Eine große Zahl der Labour-Abgeordneten wählte gegen die Regierungslinie, genauso wie 13 Liberaldemokraten, die ebenfalls gegen die Vorgaben ihrer Partei, die eine Enthaltung vorsahen, stimmten. Der Vorsitzende der Liberaldemokraten, Nick Clegg, der eine einwandfrei proeuropäische Weste hat, hatte zuvor für ein Referendum plädiert. Und zwar für ein Referendum nicht über den Vertrag von Lissabon, sondern über die grundlegenden Prinzipien der EU-Mitgliedschaft.⁴ Dieses sollte ein für alle Mal die nur dürftig kaschierten

3 Jenkins, S.: Denying us a vote on the EU treaty is arrogant cowardice, The Guardian, 23.1.2008, S. 31.

4 Clegg, N.: Ask the under50's, The Guardian, 25.2.2008, S. 28.

Forderungen der Konservativen und der UK Independence Party (UKIP) nach einem Rückzug Großbritanniens aus der EU beenden. Nach der positiven Entscheidung des Unterhauses stimmte kurz nach dem negativen Referendum in Irland auch eine Mehrheit des Oberhauses für den Vertrag von Lissabon. Eine Klage auf Durchführung eines Referendums wurde vom Obersten Gerichtshof abgelehnt.

Premierminister Brown hatte unbeirrt an seinem Vorhaben festgehalten, den Vertrag von Lissabon durch das britische Parlament ratifizieren zu lassen. Von der französischen EU-Präsidentschaft erntete er dafür Lob, zumal zunächst zu befürchten war, dass die Briten jede Gelegenheit ergreifen würden, den Ratifizierungsprozess zu stoppen, so wie es nach der französischen Ablehnung des Verfassungsvertrags 2005 und dem dänischen „Nein“ zum Maastricht-Vertrag 1992 der Fall gewesen war.

Die britische Ratifizierung des Vertrags von Lissabon setzte selbstverständlich keinen Schlusspunkt hinter die politischen Kontroversen über die Europäische Union in Großbritannien. Die Konservative Partei blieb gespalten in die Befürworter des Vertrags und seine Gegner. Die Vertragsgegner erwarteten weiterhin von David Cameron sein Versprechen einzulösen, das er gab, als er an die Parteispitze gewählt wurde: nämlich die Konservativen im Europäischen Parlament nach den Europawahlen 2009 aus der politischen Mitte der Europäischen Volkspartei (EVP) abzuziehen. Außerdem hingen sie weiterhin der Hoffnung nach, dass die Iren den Vertrag nicht ratifizieren und er letztlich nie in Kraft treten würde.

Der Druck, insbesondere durch die United Kingdom Independence Party (UKIP), schränkte den Handlungsspielraum der Parteiführung der Konservativen ein. Die Konservativen müssten bei den nächsten Wahlen ein besonders gutes Ergebnis erzielen, um die regierende Labour-Partei abzulösen und eine arbeitsfähige Mehrheit stellen zu können. Schätzungen zufolge dürfte es den Konservativen bei den nächsten Wahlen fast 50 Sitze kosten, sollten sie ihre Forderung nach einem Referendum zum Vertrag von Lissabon aufgeben. Es wurde befürchtet, dass die „Antieuropäer“ unter den Konservativen es unter dieser Voraussetzung vorziehen würden, die UKIP zu unterstützen, statt weiter für die Konservative Partei zu stimmen. Das Risiko einer Politik, die in erster Linie dazu dienen soll, die eigene Anhängerschaft zu beschwichtigen, ist allerdings der Verlust an Einflussnahme in der EU. Die britischen Konservativen, die seit 12 Jahren nicht mehr regieren, sind zu einer Europapolitik gezwungen, mit der sie sich keine Freunde in Europa machen können – und das zu einer Zeit, in der sie eigentlich ihre Kontakte mit den kursbestimmenden EU-Staaten ausbauen sollten.

Spekulationen über die Besetzung der neuen EU-Ämter

Mit dem immer wahrscheinlicher werdenden Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nahmen auch die Spekulationen über die Besetzung der neuen Ämter des Ratspräsidentens und des Hohen Vertreters der EU zu. In Großbritannien hatten die Gerüchte ein hohes Maß an Aufmerksamkeit genossen, dass Tony Blair eine Kandidatur erwäge und, insbesondere von der französischen EU-Präsidentschaft, als potenzieller Kandidat gehandelt wurde. Nicolas Sarkozy machte aus seiner Präferenz für Tony Blair keinen Hehl,⁵ obwohl Angela Merkel ernste Bedenken vorbrachte, ebenso wie viele Mitglieder des Europäischen Parlaments. Diejenigen, die Tony Blair seine Irakpolitik niemals vergeben werden, reagierten

5 Kettle, M.: President Blair can make Sarkozy's dream come true, *The Guardian*, 19.1.2008, S. 39.

auch in Großbritannien nicht positiv auf seine mögliche Nominierung. Im Gespräch als britische Kandidaten für den Posten des Hohen Vertreters waren der frühere EU-Kommissar Chris Patten, Außenminister David Miliband und Javier Solanas Chefberater im Rat der EU, Robert Cooper. Diese Spekulationen ließen mit dem „Nein“ der Iren im Juni-Referendum zum Vertrag von Lissabon nach. Im Frühjahr schien Gordon Brown seine Differenzen mit EU-Handelskommissar Peter Mandelson vergessen zu haben: Er bot an, ihn für weitere fünf Jahre als EU-Kommissar wiederzubenennen und im Herbst ging er sogar noch einen Schritt weiter und berief Mandelson in sein Kabinett, indem er ihn zum dritten Mal in seiner stürmischen Karriere zum britischen Wirtschaftsminister ernannte.

Die britischen Beziehungen in der EU und zu den USA

Das ganze Jahr 2008 über wurde über die Notwendigkeit diskutiert, dass die britische Regierung die Beziehungen Großbritanniens zu Frankreich und Deutschland in der Europäischen Union neu gestalten müsse. Angeheizt wurde dies noch durch die offensichtliche Abkühlung des deutsch-französischen Verhältnisses, was die strikte Ablehnung des französischen Vorschlags für eine neue Mittelmeerunion durch Angela Merkel besonders deutlich illustriert. Als Präsident Sarkozy Premierminister Brown im März einen Besuch im Vereinigten Königreich abstattete, wichen beide von ihren gewohnten Pfaden ab und deuteten den möglichen Beginn einer neuen Ära der britisch-französischen Beziehungen an.

Angespornt von Sarkozys Entschlossenheit, Frankreich zurück in die NATO zu führen, und von der neuen Begeisterung der USA für eine militärische Zusammenarbeit in der EU, war Gordon Brown bereit, positiv auf die französischen Vorschläge zu reagieren, die britisch-französische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich im Interesse der sich rasch entwickelnden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu intensivieren. Sarkozy seinerseits war entschlossen, die lang gehegten französischen Forderungen nach einer unabhängigen militärischen EU-Kommandozentrale fallen zu lassen. Im Emirates Stadium, Heimat des englischen Erstligisten FC Arsenal mit seinem französischen Fußballtrainer Arsène Wenger, bezeichneten Brown und Sarkozy sich als „eine Partnerschaft der Pioniere“ und verkündeten eine neue britisch-französische Entente. Außerdem bekräftigten sie ihre Entschlossenheit, die Verteidigungskapazitäten der EU zu stärken, die Kooperation von EU und NATO zu verbessern sowie bei den durch die Wirtschaftskrise verursachten Problemen und in den Bereichen Einwanderung, Klimawandel und Terrorismus zusammenzuarbeiten.⁶

Als Russland im Sommer 2008 in Georgien intervenierte, lag Großbritannien trotz der Annäherung an die EU etwas in Zwietracht mit seinen französischen, deutschen und italienischen Partnern und fühlte sich, wie in der Irakfrage, den neuen EU-Mitgliedern im Osten näher. Großbritannien war noch immer sehr verstimmt über die Weigerung Russlands, bei den Untersuchungen im Mordfall des russischen regimekritischen Journalisten Alexander Litvinenko in London zusammenzuarbeiten, sowie aufgrund der schlechten Behandlung von russischen Bürgern, die für den British Council in Moskau arbeiteten. Trotz des französischen Drucks, den Streit mit Russland beizulegen, und der deutschen Sorge um die sehr ertragreiche Energiepartnerschaft mit Russland, widersetzte sich Großbritannien vehement weiteren Verhandlungen eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland und begann mit seiner Überzeugungsarbeit, die Ukraine und mögli-

6 Moisi, D./Manning, D.: France and Britain must join forces, Financial Times, 26.3.2009, S. 15.

cherweise auch Georgien in die NATO und die EU aufzunehmen. Auch nachdem die Georgienkrise zumindest teilweise gelöst war (im Sinne Russlands), setzten die Briten ihre Bemühungen fort – was fortan als „Litvinenko Annex“ zu jedem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bekannt wurde. Russland war schließlich bereit, den Hauptverdächtigen im Giftmord von Litvinenko, Parlamentarier Andrei Logovi, an Großbritannien auszuliefern.

Die Nominierung und Wahl von Barack Obama als Präsidentschaftskandidat der Demokraten verhiess Großbritannien eine sehr reelle Chance, das britische Verhältnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union zu überdenken. Während Blair das Vereinigte Königreich als „Brücke“ zwischen den USA und der EU betrachtete, schien Gordon Brown, unterstützt, wenn nicht möglicherweise sogar angetrieben von David Miliband, sich im Verhältnis zu den USA als Europäer zu sehen. Brown und Miliband schienen letzten Endes anerkannt zu haben, dass die Ziele britischer Außenpolitik nur im Kreis der Europäischen Union erreicht werden können, insbesondere dann, wenn die britischen Interessen sich nicht unmittelbar mit US-Interessen decken. In mehreren Reden zu den Beziehungen des Vereinigten Königreichs mit der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten löste sich Miliband von der „Brücken“-Analogie. Er betonte stattdessen, dass Großbritannien eng mit der EU zusammenarbeiten und die EU als Ganzes mit der neuen US-Administration kooperieren müsse. Großbritannien schien von da an bereit zu sein, in Washington mit einer europäischen Perspektive zu agieren und gemeinsam mit anderen EU-Partnern daran zu arbeiten, nach den Spannungen der Bush-Jahre wieder Vertrauen im transatlantischen Verhältnis aufzubauen.⁷

Das Vereinigte Königreich übernahm eine tragende Rolle bei einer der drei im Jahr 2008 neu initiierten ESVP-Operationen. Im September 2008 wurde zunächst EU NAVCO eingerichtet mit dem Auftrag, im Rahmen der Resolution 1816 des UN-Sicherheitsrats den Schutz des Schiffsverkehrs vor der somalischen Küste zu koordinieren. Anfang November 2008 beschloss die Europäische Union im Rahmen der Mission EU NAVFOR Somalia (Operation Atalanta) mehrere Kriegsschiffe und Soldaten zur Bekämpfung der Piraterie vor die Küste Somalias zu entsenden und die bisherige NATO-Operation abzulösen. Die EU-Operation übernahm die Aufgaben der EU NAVCO und begann am 8. Dezember 2008 mit französischen und britischen Schiffen unter Leitung eines britischen Admirals, stationiert in der Nähe von London im UK Joint Operations Headquarters in Northwood.⁸

Während sich die Wirtschaftskrise zuspitzte, verbesserte sich die britisch-französische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich – beide Staaten waren darum bemüht, ihre Interventionskapazitäten auch in Zeiten budgetärer Herausforderungen aufrechtzuerhalten.⁹ 2008 wurde die britische Wirtschaft durch den mit der Finanzkrise einhergehenden ökonomischen Abschwung schwer in Mitleidenschaft gezogen. Die Wirtschaft begann in der zweiten Hälfte des Jahres zu schrumpfen, so dass das Jahr in einer Rezession endete, ohne Aussicht auf ein erneutes Wirtschaftswachstum vor dem Jahr 2010. Die britische Regierung, die die Northern Rock Bank Ende 2007 vor dem Konkurs bewahrt hatte, sah sich 2008 gezwungen, Rettungspakete im Umfang von überschlägig 300 Milliarden Pfund für eine Reihe weiterer wichtiger britischer Banken (Bradford and Bingley, RBS, Lloyds TSB

7 Stephens, P.: A transatlantic opportunity for Britain, *Financial Times*, 20.5.2008, S. 17.

8 Allen, D./Smith, M.: Relations with the Rest of the World, in: *The JCMS Annual Review of the European Union in 2008*, JCMS, 2009, Vol. 47 Annual Review, S. 213-232, hier S. 216.

9 Stephens, P.: The pressing logic of Anglo-French defence, *Financial Times*, 17.7.2008, S. 15.

and HBOS) zu schnüren. An der Börse fiel der FTSE 100-Index 2008 um 31% und die Arbeitslosenzahlen stieg auf fast 2 Millionen Arbeitslose an.

Zusätzlich zu den von ihr unilateral ergriffenen Maßnahmen innerhalb des eigenen Landes spielte Großbritannien unter Führung von Gordon Brown eine bedeutsame Rolle bei der multilateralen Antwort auf die Krise, sowohl innerhalb der EU als auch im erweiterten internationalen Wirtschaftssystem.¹⁰ Im Oktober luden die Mitglieder der Eurozone Gordon Brown zu einem Krisengipfel ein, auf dem ein koordinierter Bankenrettungsplan beschlossen wurde.¹¹ Die meisten anderen EU-Staaten folgten dem ursprünglich von Großbritannien entwickelten Plan zur Rekapitalisierung der Banken und akzeptierten die von Brown mit Nachdruck vorgetragene Argumentation, wonach es dringend erforderlich sei, die nationalen Maßnahmen untereinander zu koordinieren.¹² Im Weiteren glänzte Brown als Vorsitzender des G20-Gipfels in London, auf dem die EU ihre gemeinsame Position aufrechterhielt. Großbritannien nahm außerdem eine führende Rolle bei dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Dezember ein, auf dem eine Einigung über einen Europäischen Rettungsplan erzielt wurde. Der Plan verpflichtete die EU und ihre Mitgliedstaaten auf Haushaltsanreize im Umfang von etwa 1,5% des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft.

Fazit

Nach dem heiklen Start ins Jahr 2008 gelang es Gordon Brown bis zum Jahresende, sein Ansehen in der Europäischen Union ganz erheblich zu verbessern. Er wurde wegen seiner Führungsstärke, wie er sie in der Finanz- und Wirtschaftskrise bewiesen hatte, nicht nur innerhalb der Europäischen Union geschätzt. Zudem gelang ihm die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Großbritannien, trotz der vehementen Forderungen nach einem Referendum, von dem er wusste, dass er es nicht gewinnen können würde.

Paradoxerweise verlor er im Inland beachtlich an Beliebtheit. Die Folgen der Finanzkrise auf die britische Wirtschaft wurden spürbar, gleichzeitig stiegen die Kosten der Kriege im Irak und in Afghanistan, während die Hoffnungen auf eine Befriedung verblassten. Auch wenn das Großbritannien unter Premierminister Brown in den Augen seiner europäischen Amtskollegen nicht mehr als Gegner der Europäischen Union galt, wuchsen die Befürchtungen, dass möglicherweise die Konservativen die nächsten Wahlen gewinnen könnten. Und diese hatten angedroht, weiter gegen den Vertrag von Lissabon – auch nach seinem Inkrafttreten – mobil zu machen. Die Annäherung Großbritanniens an die Europäische Union hätte dann keine vielversprechende Zukunft mehr.

Weiterführende Literatur

- Allen, D./Smith, M.: Relations with the Rest of the World, in: The JCMS Annual Review of the European Union in 2008, JCMS, 2009, Vol. 47 Annual Review, S. 213-232.
- Hodson, D./Mabbett, D.: UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?, Journal of Common Market Studies, Vol, 47, 5/ 2009, S. 1041-1061.
- Quaglia, L.: The 'British Plan' as a Pace Setter: The Europeanization of Banking Rescue Plans in the EU?, in: Journal of Common Market Studies, Vol, 47, 5/2009, S. 1063- 1083.

10 Hodson, D./Quaglia, L.: European Perspectives on the Global Financial Crisis, in: Journal of Common Market Studies, Vol, 47, 5/2009, S. 939-953. Hodson, D./Mabbett, D.: UK Economic Policy and the Global Financial Crisis: Paradigm Lost?, Journal of Common Market Studies, Vol, 47, 5/ 2009, S. 1041-1061.

11 Quaglia, L.: The 'British Plan' as a Pace Setter: The Europeanization of Banking Rescue Plans in the EU?, in: Journal of Common Market Studies, Vol, 47, 5/2009, S. 1063- 1083.

12 Munchau, W.: Brown Offers Europe a lesson in Leadership, Financial Times, 13.10.2008, S. 13.