

Vereinigtes Königreich

David Allen¹

Großbritannien wählte im Mai 2010 erstmalig seit der Kriegscoalition von Winston Churchill eine Koalitionsregierung. Konservative und Liberaldemokraten konnten sich im Juni 2010 auf eine Koalitionsvereinbarung einigen und im Juli 2011 trat schließlich das von beiden Parteien mitgetragene Europagesetz – der European Union Act – in Kraft, mit beachtlichen Konsequenzen für die britische EU-Politik.

Die Koalitionsvereinbarung der Tories und der Liberaldemokraten

Die Labour-Partei fuhr in den nationalen Wahlen 2010 eine herbe Wahlniederlage ein – allerdings verpassten auch die Tories die Regierungsmehrheit. Es folgte eine Woche der Ungewissheit, in der die drei großen Parteien versuchten, eine gangbare Koalition auf die Beine zu stellen. Schließlich gelang es David Cameron, Nick Clegg und die Liberaldemokraten davon zu überzeugen, mit ihm zu koalieren. Es folgten weitere Verhandlungen zu einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Ansichten – von denen nicht zuletzt etliche die Europapolitik betrafen –, um diese miteinander in Einklang zu bringen. Die Koalitionsvereinbarung, die schließlich David Cameron als Premier und Nick Clegg als seinen Stellvertreter vorsah, war eindeutig mehr als nur eine vorübergehende Maßnahme, beide Parteien verpflichteten sich zu einer gemeinsamen vollen Sitzungsperiode von fünf Jahren. Die Koalitionsvereinbarung enthält u.a. die folgenden Punkte:

- In der Sitzungsperiode des britischen Parlaments sollen keine weiteren Souveränitätstransfers möglich sein.
- Die bestehende Kompetenzverteilung in der Europäischen Union soll überprüft werden. Insbesondere wird sich die Koalition dafür einsetzen, die Einflussmöglichkeiten der Arbeitszeit-Richtlinie in Großbritannien zu begrenzen.
- Das Gesetz zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften von 1972 (European Communities Act 1972) soll novelliert werden, um sicherzustellen, dass jede künftige Vertragsänderung, die einen Macht- oder Kompetenztransfer nach Brüssel vorsieht, von einem erfolgreichen Referendum mitgetragen wird – ein so genannter „Referendumsriegel“, der auch für die Anwendung der Passerelleklauseln des Vertrags von Lissabon gilt.
- Die Koalition wird die Angelegenheit einer Sovereignty bill prüfen, um klarzustellen, dass die höchste Autorität in Sachen EU-Mitgliedschaft dem britischen Parlament obliegt.
- Das Vereinigte Königreich soll während der Sitzungsperiode weder dem Euro beitreten noch einen solchen Beitritt vorbereiten.
- Bei den anstehenden Verhandlungen zum EU-Haushalt sollen die britischen EU-Interessen vehement vertreten werden, und der EU-Haushalt soll sich in erster Linie auf Bereiche konzentrieren, bei denen die Zusammenarbeit auf EU-Ebene einen „Mehrwert“ darstellt.
- Großbritannien soll Druck auf das Europäische Parlament ausüben, künftig nur noch in Brüssel zu tagen.

¹ Übersetzt aus dem Englischen.

- Im Bereich des Strafrechts soll die künftige EU-Gesetzgebung von Fall zu Fall betrachtet werden, statt eher aus prinzipiellen Erwägungen heraus abgelehnt zu werden, wie es erklärte Politik der Konservativen war.
- Schließlich soll die Koalition künftige Erweiterungsschritte der EU unterstützen.

In der BBC wurde diese Vereinbarung beschrieben als „arrangierte Waffenruhe“ bei EU-Angelegenheiten zwischen den Konservativen und den Liberaldemokraten. Andere sahen darin lediglich kurzfristige Zugeständnisse an die Liberaldemokraten, während gleichzeitig jedoch die langfristigen Bestrebungen der Konservativen – eine möglichst distanzierte und eng begrenzte Beziehung Großbritanniens zur EU – beibehalten wurden.

Das umstrittene Europagesetz Großbritanniens

Noch bevor Cameron Premierminister wurde, hatte er seiner Partei mit seiner Rede vom November 2009 in sechs „Versprechen“ seine Haltung in der Europapolitik versichert. Und obwohl die Koalitionsregierung leichte Modifikationen bei den ersten drei vornahm (diese betreffen die Beteuerung, dass vielmehr das britische Parlament und nicht die Europäische Union souverän ist; das Referendumsversprechen bei allen künftigen Vertragsänderungen, seien diese umfassend oder auch nur marginal; und die Zusicherung der Anwendung des britischen Primärrechts bei der Inkraftsetzung der Passarelleklauseln des Lissabon-Vertrags), wurden alle in das umstrittene Europagesetz – den European Union Act – aufgenommen, das am 19. Juli 2011 in Kraft trat.²

Der European Union Act besteht aus drei wesentlichen Teilen.³ Einer ist praktischer Natur und enthält schlicht die britische Zustimmung zum Protokoll über die Übergangsbestimmungen des Lissabon-Vertrags, welches es 18 zusätzlichen Abgeordneten ermöglicht, ihre Sitze noch vor den nächsten Wahlen 2014 im Europäischen Parlament einzunehmen. Vorgesehen ist ein zusätzlicher Abgeordneter aus dem Wahlkreis der Midlandsregion. Die bedeutsamen Teile des European Union Act sind hingegen die Bestimmungen, die ein Referendum in Großbritannien bei Änderungen der bestehenden EU-Verträge vorsehen. Ein solches wird nötig, bevor Großbritannien einem neuen Vertrag oder einer neuen Vertragsänderung zustimmen kann bzw. für Entscheidungen, die auf Grundlage der bestehenden Rechtsgrundlage britische Machtbefugnisse oder Kompetenzen auf die Europäische Union „transferieren“ würden. Zusätzlich enthält der European Union Act eine Souveränitätsklausel (Teil 3, Paragraph 18). Diese schafft eine Rechtsgrundlage für die seit langem bestehende Praxis, EU-Recht in die britische Gesetzgebung durch den vom Parlament erlassenen Gesetz zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften von 1972 (European Communities Act 1972) zu übernehmen. Der European Union Act bleibt durch und durch europaskeptisch, und dass obwohl sich die Konservativen von ihrem vor der Wahl provokativ zur Schau getragenen Beharren auf einer „Neuverhandlung“ der Bedingungen der britischen EU-Mitgliedschaft distanzieren haben und die Liberalen ihre Forderungen nach einem sofortigen Referendum zu den Prinzipien der britischen EU-Mitgliedschaft fallen ließen. Er dient dazu, eine deutliche Grenze des Vereinigten Königreichs im europäischen Integrationsprozess zu markieren. Für die geringsten Änderungen der EU-Verträge ist in Großbritannien ein Referendum oder ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz erforderlich, während ein Rückzug Großbritanniens

2 Blick, A.: The European Union Bill. A Federal Trust Briefing, London 2011; Federal Trust: The Coalition and Europe – After the Honeymoon, London 2011; Federal Trust: The European Union Bill. A Federal Trust Briefing, London 2011.

3 Der European Union Act ist abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents/enacted/data.htm>.

aus der EU, zumindest theoretisch, ohne ein solches Referendum möglich ist. Beim Gesetzgebungsverfahren zum European Union Act zeigte sich, dass lediglich aus dem House of Lords mit ernstzunehmendem Widerstand zu rechnen war, während ein zunehmend europaskeptisch eingestelltes House of Commons scheinbar begierig darauf wartete, künftigen Integrationsschritten durch ein obligatorisches Referendum einen Riegel vorzuschieben. Gegen einen solchen Riegel sprachen sich im House of Lords unter anderem die proeuropäischen Mitglieder früherer konservativer Regierungen aus, so wie Lord Howe, ehemaliger Finanzminister und Außenminister, dessen bittere Rücktrittserklärung 1990 zum Sturz von Margaret Thatcher führte. Die Ergänzungsvorschläge zum geplanten Europagesetz aus dem House of Lords scheiterten jedoch bei der Regierung und im House of Commons. Versuche, für EU-Referenden (zumindest) eine Wahlbeteiligung von mindestens 40% und eine so genannte Sunset-Klausel vorzusehen (die den „Integrationsriegel“ für den Fall, dass dieser nicht von einer künftigen Regierung erneuert werden würde, auf 5 Jahre beschränken sollte), wurden allesamt von Europaminister David Lidington abgelehnt. Er begründete dies mit dem hohen Maß an Unzufriedenheit mit der Europäischen Union in der britischen Bevölkerung. Das Versprechen eines Referendums würde die Bedenken der Wähler ernst nehmen. Eigentlich hätte er aber auch sagen können, dass das Europagesetz dazu dient, die Europaskeptiker unter den Hinterbänklern der eigenen Partei zu beschwichtigen. Im House of Commons zeigte sich die wachsende Europaskepsis in der Abstimmung über die Erhöhung des britischen Beitrags zum Internationalen Währungsfonds (IWF). 246 Abgeordnete stimmten gegen eine solche Erhöhung – einfach aus dem Grund, dass der IWF am Bail out der Eurozone beteiligt war.

Der European Union Act wurde im Rahmen der Koalitionsvereinbarung vereinbart und wurde frühzeitig von den Konservativen vorangetrieben, um möglichen Zweifeln über den Einfluss der Liberaldemokraten auf die Europapolitik der Regierung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Außenminister William Hague hielt auf der Parteikonferenz der Konservativen im Herbst 2010 nicht mehr zurück und erhielt Standing Ovationen für seinen nüchternen Ansatz gegenüber der Europäischen Union, als er sagte „wir unterstützen wirksame Zusammenarbeit und entschlossenes Handeln, nicht aber eine Nabelschau und die Errichtung eines institutionellen Empires“. Er führte weiter aus, dass sich die Europäische Union zu viel einmische und dass der Vertrag von Lissabon die institutionellen Rivalitäten sogar noch verschärft habe. Exemplarisch führte er dafür die Grabenkämpfe an, wie sie sich 2010 über der Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes entzündet hatten. Während sich Hague für den European Union Act einsetzte, war es Andrew Duff, ein führender Liberaldemokrat im Europäischen Parlament, der dagegen argumentierte, indem er diesen als „kalkulierten Schachzug“ beschrieb, der dazu dienen würde, eine nationalistische Wählerschaft anzusprechen und „der die Befugnisse des britischen Parlaments in Europafragen schwächen würde, jetzt wo der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten Gelegenheiten einräumt, sich konstruktiv in der EU zu beteiligen“.⁴

Die britische EU-Politik der Koalitionsregierung von Premier Cameron

Was die anderen, von Cameron vor der Wahl gemachten Versprechen angeht, so hat die Regierung bisher noch keine ernsthaften Versuche unternommen, sich um Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) bei der Grundrechte-Charta oder in der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik zu bemühen. Obwohl die Liberaldemokraten sich gerne damit geschmückt hätten, die Regierung bei diesen beiden Versprechen (die nicht in die

4 The Guardian, 12.11.2010, S. 15.

Koalitionsvereinbarung aufgenommen wurden) in ihre Schranken gewiesen zu haben, ist es eher der Aufwand, der mit einer notwendigen Neuverhandlung verbunden wäre, und das Wissen von Cameron um die Befindlichkeiten der Liberaldemokraten, die ihn bisher davon abhielten. Dennoch gibt es Stimmen in den eigenen Reihen, die auch diese beiden Punkte angesprochen sehen wollen, sobald über eine Vertragsrevision im Rahmen einer Stärkung der Finanzregulierung in der Eurozone verhandelt wird. Die Regierung hat dem sechsten Versprechen von Cameron Rechnung getragen, indem sie die Vorgaben des Lissabon-Vertrags dazu nutzte, bei bestimmten justiziellen strafrechtlichen Maßnahmen von den bestehenden Ausnahmeregelungen Gebrauch zu machen, und dies obwohl Großbritannien noch keine Entscheidung über ein Opt-out zu Europol getroffen hat. Ende 2010 und im Einklang mit den Vorgaben der Koalitionsvereinbarung, entschloss sich die Regierung in sechs Maßnahmen aus dem Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu partizipieren, bei fünf anderen verweigerte sie jedoch die Zusammenarbeit, außerdem beteiligte sie sich an zwei Schengen-Maßnahmen.⁵ Eine der umstritteneren Maßnahmen, bei der sich die Regierung ebenfalls für ein Opt-out entschied, war eine EU-Richtlinie zur Koordinierung der Bemühungen im Bereich sexuellen Menschenhandel und Zwangsprostitution. Dies wurde von der Opposition und, zumindest inoffiziell, auch von vielen Liberaldemokraten innerhalb der Koalitionsregierung verurteilt. Vorausgegangen war die Enthüllung, dass die Verurteilungszahlen aufgrund dieser Verbrechen in Großbritannien schnell sanken, für viele eine direkte Folge der unkoordinierten Maßnahmen der Europäischen Union gegen Aktivitäten, die häufig ihren Ursprung in Rumänien und Bulgarien haben.

Ironischerweise widerspricht die Begeisterung der Regierung für die Errichtung eines EU-weiten Netzwerks von Passagiernamensregistern der Zurückhaltung der Konservativen, im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einer Ausweitung von EU-Befugnissen zuzustimmen. Ein solches Netzwerk würde die Bewegungsabläufe und Personaldaten aller Flugpassagiere in Europa registrieren, und besteht bereits für die Datensammlung bei Flügen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika, auch wenn es zur Zeit im Europäischen Parlament unter Beschuss geraten ist. Die britische Innenministerin Theresa May stand einer Kampagne vor, die im Ministerrat für eine EU-Richtlinie zur verpflichtenden Weitergabe von Passagierdaten warb. In Großbritannien erntete sie dafür harsche Kritik der Europaskeptiker aus der eigenen Partei sowie von Organisationen wie Open Europe. Der führende Europaskeptiker, der Abgeordnete Bill Cash (Vorsitzender im EU-Untersuchungsausschuss des House of Commons), sprach von einer „Flut von EU Opt-ins“. Die Gründe für eine Ausweitung der Passagiernamensregister auf den innereuropäischen Reiseverkehr sind eng verknüpft mit der britischen Haltung zu den Beziehungen der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten von Amerika, da die Obama-Administration Druck auf die EU ausübt – insbesondere auf das Europäische Parlament –, den bereits bestehenden Datenaustausch auszuweiten. Hier haben wir ein Beispiel für einen Integrationsbereich, bei dem die Tories aus Prinzip dagegen sind, in der Praxis aber dafür!

Die Selbstverpflichtung, ein Referendum zu jeder Vertragsrevision sowie zu einem künftigen Euro-Beitritt abzuhalten, führte dazu, dass das zweite bisher in Großbritannien abgehaltene Referendum am 5. Mai 2011 von EU-Beobachtern aufmerksam verfolgt wurde. Gegenstand war der von den Liberaldemokraten eingebrachte Vorschlag (ebenfalls in der

5 Miller, V.: The Government's Policy on Europe, Standard Note, SN/IA/5854, UK House of Commons Library, 07.02.2011, S. 26-27.

Koalitionsvereinbarung enthalten), das Wahlsystem in Großbritannien vom Mehrheitswahlrecht zum Alternativstimmen-Wahlrecht zu ändern.⁶ Die Liberaldemokraten haben ihre Niederlage von 1977-79 noch in bitterer Erinnerung, als sie versuchten, die Abhängigkeit der Labour-Partei von ihrer Zustimmung zu eigenen Zwecken zu nutzen und das Verhältniswahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Großbritannien durchzusetzen. Entsprechend hart kämpften sie gegen Konservative und Labour für ihren Vorschlag, mussten aber beim Referendum schließlich eine große Niederlage mit 68 Prozent Nein-Stimmen hinnehmen (bei 32 Prozent Ja-Stimmen und einer Wahlbeteiligung von 41 Prozent). Die Analyse des Referendums ist gerade im Hinblick auf die Selbstverpflichtung zu einem Referendum im European Union Act interessant. Zunächst einmal, die Wahlbeteiligung war schwach, und zudem schienen die meisten Wähler die Gelegenheit zu nutzen, ihre Unzufriedenheit mit den Liberaldemokraten zum Ausdruck zu bringen, statt mit dem vorgeschlagenen konstitutionellen Wandel. Diese Unvorhersehbarkeit des Abstimmungsverhaltens bei Referenden könnte von künftigen Regierungen als schwierig empfunden werden, wenn es darum geht, für einen Wandel in den europäisch-britischen Beziehungen zu werben.

Die Bedenken bei den Hinterbänklern der Konservativen über die „weiche Haltung“ der Regierung gegenüber der Europäischen Union wurden nicht geschmälert durch die Offenlegung,⁷ dass die Hälfte der von der britischen Regierung erlassenen Gesetze auf EU-Gesetzgebung basiert. Die Berechnung ergab, dass zwischen 1997 und 2009 die Anzahl der EU-Verordnungen und EU-bezogenen Rechtsverordnungen von 2296 bis 3497 pro Jahr reichte. Im Jahr 2010 konnten 3050 der neu erlassenen Gesetze in der ein oder anderen Weise mit der Europäischen Union in Verbindung gebracht werden, diese machten 53 Prozent aller Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs aus.

Ein großes Anliegen der neuen Regierung, das von Konservativen und Liberaldemokraten gemeinsam getragen wurde (und ebenfalls Gegenstand der Koalitionsvereinbarung ist), war der Wunsch das Volumen des künftigen EU-Haushalts 2011 zu verringern sowie sicherzustellen, dass in der nächsten Finanziellen Vorausschau (2014-2021) die schwierige Haushaltslage aller Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Die EU-Kommission verkündete ihren Ausgabenplan für den nächsten siebenjährigen Finanzrahmen trotz eines von David Cameron im Dezember 2010 angeregten Briefs, der auch von den Regierungschefs aus Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Finnland unterzeichnet wurde und der dazu aufrief, die Erhöhung des EU-Haushalts bei der nächsten Finanziellen Vorausschau auf die aktuellen Ausgaben plus die Inflationsrate zu beschränken (ursprünglich hatte Cameron eine substantielle Reduzierung von 1,1 Prozent des EU-BIP auf 0,85 Prozent des EU-BIP vorgeschlagen). Der Kommissionsvorschlag – so beanstandete die britische Regierung – stellte eine unakzeptable Erhöhung von 10 Prozent gegenüber dem vorherigen Finanzrahmen dar. Die politischen Klassen in Großbritannien demonstrierten darauf hin, wie es selten vorkommt, politische Einigkeit, um gemeinsam den Vorschlag eines erstmals 1000 Mrd. Euro teuren EU-Haushalt zu verurteilen.⁸

Cameron legte sich ebenfalls mächtig ins Zeug, um den Kommissionsvorschlag für den EU-Haushalt 2011 zu begrenzen. Wieder suchte und erhielt er die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten. Doch war ihm auch in diesem Fall kein großer Erfolg beschieden, auch

6 Curtice, J.: The ‘Death of a Miserable Little Compromise: The Alternative Vote Referendum’, *Political Insight*, 2/2 September 2011, S. 14-17.

7 House of Commons Library: How much legislation comes from Europe?, Research Paper 10/62, 13.10.2010.

8 ‘Labour joins Tory attack on EU’s €1 tn budget proposal’, *The Guardian*, 01.07.2011, S. 2.

wenn er behauptete, dass das Ergebnis besser ausfiel als erhofft. Bedeutsam bei den jährlichen und mehrjährigen Haushaltsentscheidungen ist, dass das Vereinigte Königreich mit seinen Forderungen nach Haushaltsbegrenzungen und -reformen nicht mehr alleine steht. Auch bei den beiden Politikbereichen – der Gemeinsamen Agrarpolitik und den Strukturfonds –, die den größten Anteil am EU-Haushalt verzeichnen, ist die Gruppe der Herausforderer heute größer, als es noch bei den Verhandlungen der letzten Finanziellen Vorausschau (2007-2013) der Fall war. Die meisten Beobachter würden wohl sagen, dass die von Clegg unterstützte Politik Camerons in einer Linie steht mit der Politik seiner Vorgänger Blair und Brown. Zweifelsohne sieht sich die EU-Kommission heute herausgefordert vom Vereinigten Königreich und den Nettozahlern unter den großen Mitgliedstaaten, wenn es darum geht, die Finanzplanung für die nächsten Jahre auf den Weg zu bringen.

Gemessen an der Gesamtwirtschaft und in Anbetracht des Wesens der europäischen Bankenkrise und der Krise der Eurozone schätzen Wirtschaftswissenschaftler die Summen im EU-Budget als verhältnismäßig gering ein und bewerten diese daher als wirtschaftlich und finanzpolitisch irrelevant. Politisch spielen diese in der Europäischen Union hingegen eine umso größere Rolle – insbesondere im Vereinigten Königreich –, schließlich hängt die Gestaltung der Europapolitik der Mitgliedstaaten maßgeblich von der Innenpolitik und der öffentlichen Meinungsbildung ab. Es kann daher wohl kaum überraschen, dass sich David Cameron öffentlich empörte, als Pläne für das neue, 300 Mio. teure Gebäude des Europäischen Rates bekannt wurden oder als die Details der hohen Ruhestandsregelungen für EU-Angestellte veröffentlicht wurden. Wie so oft in der Vergangenheit waren die Versuche Großbritanniens die EU-Ausgaben vorzuführen, wenig erfolgreich. Dies war beispielsweise der Fall, als die britische Regierung ihre Zustimmung für einen Kommissionsvorschlag verweigerte, der einen Fonds für Flutopfer in osteuropäischen Mitgliedstaaten vorsah – dies mit dem Argument, dass damit zusätzliche Kosten verbunden seien und die Kommission diese durch Einsparungen an anderer Stelle abdecken sollte. Ein weiteres Beispiel dafür, wie das Vereinigte Königreich eine wirtschaftliche Marginalie zu einem politischen Problem aufblähte.

Selbstverständlich sind die Summen, die für die Lösung der Euro-Krise aufgewendet wurden – und weiterhin werden –, weitaus umfangreicher. Anfangs war die Cameron-Regierung entschlossen (die Konservativen aus Prinzip und die Liberaldemokraten aus pragmatischeren Gründen, da zumindest in naher Zukunft keine Stimmen mit der Befürwortung des Euro zu gewinnen sind), sich aus der Eurozone rauszuhalten, unter anderem da eine britische Unterstützung der Rettungsfonds sie Wählerstimmen kosten dürfte. Entsprechend findet sich die Cameron-Regierung heute mehr und mehr in der Rolle eines unerwarteten Fürsprechers für eine Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Eurozone wieder, um einen auch für Großbritannien wichtigen Markt zu erhalten und negative Folgen eines Zusammenbruchs des Euro zu vermeiden. Die Schwierigkeit dabei ist allerdings, dass sich die Regierung durch ihr Fernbleiben von den vorgeschlagenen Maßnahmen und der Diskussion über deren konkrete Ausgestaltung in einer denkbar ungünstigen Lage befindet: Einerseits die Befürchtungen, sich der Kritik der Europaskeptiker durch eine zu aktive Rolle bei den Rettungsplänen der Eurozone auszusetzen, und gleichzeitig der Kritik ausgeliefert zu sein, aus den Machtzirkeln – die sich mit dem Schicksal der Europäischen Union und möglicherweise sogar der globalen Wirtschaft beschäftigen – ausgeschlossen zu sein bzw. in diesen nicht ausreichend gehört zu werden.

Sollten die Staaten der Eurozone sich schließlich auf einen Lösungsvorschlag einigen können, für den eine Vertragsänderung nötig werden sollte, dann wird sich die britische Regierung wahrscheinlich auf Druck ihrer Hinterbänkler gezwungen sehen, im Austausch

für ihre Zustimmung zu einer Vertragsrevision auf Zugeständnisse bei der Grundrechte-Charta oder in der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik zu pochen. Auch wenn die Zustimmung aller Mitgliedstaaten für eine Änderung des Vertragwerks unerlässlich ist, bleibt es doch fraglich, ob die britische Regierung tatsächlich einen solchen Einfluss ausüben kann. Ein solches Vorgehen, das in den Augen der britischen Europaskeptiker und vielleicht auch der Regierung selbst, als vorteilhafte Verhandlungsposition gelten dürfte, könnte sich allerdings auch nachteilig für das Vereinigte Königreich auswirken – wenn nämlich Großbritannien für das Scheitern eines Rettungspaketes für die Eurozone verantwortlich gemacht werden würde.

Seit den Wahlen gab es in Großbritannien hinsichtlich der britischen Europapolitik einige interessante Ernennungen. Außenminister William Hague, ein langjähriger Europaskeptiker, der 2001 die Wahlen in Großbritannien mit dem Schlachtruf „rettet das britische Pfund“ als Vorsitzender der Tories anführte (und verlor). Finanzminister George Osborne ist wie Cameron nur mäßig enthusiastisch, wenn es um die Europäische Union geht, hat aber in Justizminister Kenneth Clarke ein Gegengewicht. Clarke, ein ehemaliger Finanzminister, ist einer der führenden Konservativen und favorisiert eine starke Rolle des Königreichs in der Europäischen Union. Als Zugeständnis an seinen Koalitionspartner ernannte Cameron einen Europabefürworter unter den Konservativen, David Lidington, als Europaminister. Dieser hat – anders als seine vielen Labour-Vorgänger – seinen Posten inzwischen mehr als ein Jahr inne. Interessanter ist die Benennung von Sir Jon Cunliffe More als ersten Nichtdiplomaten für den Posten des britischen EU-Botschafters. Cunliffe hat sich während seiner Zeit im Finanzministerium einen Namen gemacht, als er Gordon Brown in der Frage beriet, wie sich Großbritannien einer Euro-Mitgliedschaft entziehen könnte – dies zu einer Zeit, in der die Euro-Mitgliedschaft eine der Prioritäten von Tony Blair zu sein schien. Die meisten Beobachter gingen davon aus, dass Cunliffe aufgrund seiner engen Verbindung mit Gordon Brown unter einer konservativ-dominierten Regierung nicht weiter aufsteigen würde. Doch Cameron hatte ihn gleich zu seinem Chefberater in EU-Angelegenheiten gemacht und ihn dann mit der Anweisung nach Brüssel entsandt, das britische Verhandlungsteam bei den Verhandlungen zur nächsten Finanziellen Vorausschau mit harter Hand zu führen.

Eine weitere erwähnenswerte Berufung bei einer ansonsten routinemäßig verlaufenden Postenrotation der britischen Spitzendiplomaten war die Wahl von Simon Fraser zum neuen Chef des diplomatischen Dienstes. Frasers Europaerfahrung stützt sich auf seine Zeit als Kabinettschef von Peter Mandelson, als dieser EU-Handelskommissar war. Als Brown Mandelson in sein Kabinett als Wirtschaftsminister zurückordnete, wurde Fraser ebenfalls zurückberufen und zum Staatssekretär in dessen Haus ernannte. Cunliffe und Fraser stehen symbolhaft für die Entschlossenheit von Cameron und Hague, einen Wandel des britischen außenpolitischen Entscheidungsprozesses einzuleiten – mit dem Ziel die ‚diplomatische‘ Macht des britischen Außenministeriums wieder herzustellen, britische Unternehmen besser zu unterstützen und den Schwerpunkt von der Europäischen Union zurück zur gesamten Welt und insbesondere hin zu den aufstrebenden Mächten zu verlagern.

In Anbetracht notwendiger Mittelkürzungen im Außenministerium wie auch in anderen Ministerien verkündete Hague, dass er dennoch gewillt sei, in für die britische Wirtschaft bedeutsamen Bereichen die britische Präsenz zu erhöhen. Damit meinte er insbesondere aufstrebende Mächte wie China, Indien, Brasilien und Russland. Eine größere Personaldecke in diesen Auslandsvertretungen würde durch eine signifikante Reduzierung des Personals, das für die Europäischen Union oder die EU-Staaten zuständig ist, ermöglicht. Obwohl Hagues globale Ausrichtung in erster Linie zunächst auf handelspolitische und wirtschaftliche

Interessen ausgerichtet war, schlug er doch kürzlich mit der Wiederherstellung der traditionellen diplomatischen Stärken einen anderen Kurs ein. Er kündigte weitere Maßnahmen an, um das britische Außenministerium zu erneuern und so die Einflussmöglichkeiten Großbritanniens in Übersee langfristig zu verbessern. Erwähnenswert dabei ist, dass weder die Europäische Union noch ihre neuen, kürzlich umstrukturieren außen- und sicherheitspolitischen Verfahren in seiner Vision erwähnt werden, Großbritannien wieder zu einem ernstzunehmenden diplomatischen Akteur zu machen. Hague schwärmte von weiteren 50 Personen für das Außenministerium, die nach China entsandt werden, und 30 weiteren Personen für Indien. Von der Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, dem Aufbau von EU-Botschaften oder der Entsendung von britischen Beamten an den Europäischen Auswärtigen Dienst war keine Rede. Vielmehr wurden die Bemühungen um eine Reduzierung des Budgets des Europäischen Auswärtigen Dienstes von den Briten angeführt. David Lidington und andere Europaminister beteiligten sich daran und übten offen Kritik an den Forderungen von Catherine Ashton nach einer Erhöhung ihres sehr kleinen Budgets. Die britischen Minister verweigerten Ashton nicht nur ihre Unterstützung, sie boykottierten zudem ihre, zugegeben, wenig beachtlichen Versuche, ihre vom Europäischen Rat zugeordnete Rolle auszuüben. Gleichzeitig gab es nur wenig Protest von den Liberaldemokraten über diesen von der Koalition eingeschlagenen Kurs. Auffallend ist, dass Hague in seinen Reden Großbritannien und die britische Rolle in der Welt in den Mittelpunkt stellt – die Tatsache, dass Großbritannien ein EU-Mitgliedstaat und Hauptakteur der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union ist, wird kaum erwähnt.

Aufgrund seiner Ablehnung des Politikstils von Tony Blair und seinem Wunsch, die traditionelle Rolle des britischen Außenministeriums wiederherzustellen, erhielt Hagues Herangehensweise an die britische Außenpolitik allgemein große Zustimmung. Sie war aber auch Gegenstand eines mahnenden Leitartikels in der *Financial Times*. Diese schrieb, dass „nun die Gefahr besteht, dass der Wunsch von Herrn Hague sich auf starke bilaterale Beziehungen zu den aufstrebenden Mächten des 21. Jahrhunderts zu konzentrieren, dazu führen könnte, dass er die traditionellen Beziehungen des Königreichs als weniger wichtig erachten könnte. Europa und die USA bleiben weiterhin entscheidend für den britischen Einfluss.“⁹ Weiter heißt es dort, dass die Mittelumverteilung weg von diesen Regionen mit dem Ziel, die diplomatische Präsenz anderenorts zu stärken, die Tatsache nicht berücksichtigt, dass das Vereinigte Königreich für sich genommen in Indien und China wenig zählt – oder auch in Washington, wo die maßgebliche Rolle, die Großbritannien in der EU einnimmt, für zusätzliche Aufmerksamkeit sorgt. Nach Ansicht der *Financial Times* ist es also die volle Beteiligung Großbritanniens in der EU, auf die es ankommt – die britische Haltung in der Krise der Eurozone und die unilateralen und bilateralen Reaktionen auf die Ereignisse in Libyen deuten allerdings nicht darauf hin, dass dies eine der Prioritäten der aktuellen Regierung ist.

Auch wenn die britische Regierung offensichtlich der Europäischen Union in ihren außenpolitischen Konzeptionen keine entscheidende Bedeutung beimisst, so äußerte sie 2010 doch ihre Besorgnis darüber, dass das Vereinigte Königreich zwar 13% der EU-Bevölkerung umfasst, aber nur 6,4% der höheren Beamten in der EU-Kommission stellt.

In den letzten Jahren kam die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union zum Erliegen. Es gibt weder neue GSVP-Missionen noch

9 'Diplomacy makes a comeback... But Britain must not forget its traditional partners', *Financial Times* (editorial), 09.09.2011, S. 12.

ist es der Europäischen Verteidigungsagentur gelungen, den Markt für europäische Rüstungsgüter zu öffnen oder eine Rationalisierung der 27 unterschiedlichen eigenständigen Streitkräfte anzuregen. Die mangelnden Fortschritte lassen sich teilweise auch auf die Unwilligkeit Großbritanniens zurückführen – insbesondere der neuen konservativ-dominierten Koalitionsregierung –, diese Initiativen zu unterstützen. Stattdessen hat das Vereinigte Königreich engagiert den Kurs der Labour-Partei fortgesetzt, mit Frankreich an der Alternative einer bilateralen Verteidigungskooperationsinitiative eng zusammenzuarbeiten. Premierminister Cameron und Präsident Sarkozy verkündeten bei einem Treffen im November 2010 ihre Absicht, diese auszubauen, und im April 2011 unterzeichneten die beiden Länder den Vertrag über die Zusammenarbeit in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Mit diesem verpflichteten sich die beiden Länder unter anderem zu einer gemeinsamen Flugzeugträgergruppe, einer 10.000 Mann starken gemeinsamen Eingreiftruppe, der engen Kooperation beim Aufbau von Atom-U-Boot-Patrouillen und zur Entwicklung gemeinsamer Anlagen für Atomtests. Kurz darauf, als es in der Europäischen Union zu einigen Unstimmigkeiten kam, übernahmen das Vereinigte Königreich und Frankreich die Führung – letztlich eher im NATO- als im EU-Rahmen – bei einer Militärintervention zur Unterstützung der Gegner des langjährigen libyschen Machthabers Gaddafi. In Großbritannien galt Cameron trotz der offensichtlichen Risiken eines solchen Unterfangens als ausgesprochen erfolgreich.

Auch die bilateralen Beziehungen mit Frankreich im Verteidigungsbereich wurden von den Konservativen positiv aufgenommen, die ansonsten für ihre Abneigung gegenüber den Franzosen und ihre Ablehnung von Aktionen im EU-Rahmen bekannt sind. Das libysche Unterfangen (das von den Liberaldemokraten mitgetragen wurde) richtete das Schlaglicht auf die Probleme, die die beiden Länder haben, wenn sie sich zu Militäreinsätzen in Situationen entschließen, bei denen die USA nur verhalten agieren oder zögern eine Führungsrolle zu übernehmen. Die Intervention in Libyen, für die sich David Cameron vehement einsetzte, war eine Belastung für die britischen Streitkräfte bei ihren Einsätzen in Afghanistan und in Libyen, besonders nachdem die USA ihre Flugzeuge von den NATO-Missionen abgezogen hatten.¹⁰ Vor den Wahlen 2010 war bei den Konservativen noch von einem Rückzug des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Verteidigungsagentur die Rede. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht in die Koalitionsvereinbarung aufgenommen, und bisher begnügte sich die Regierung mit einer Politik, die auf eine Begrenzung der Befugnisse und eine Reduzierung des Budgets bedacht ist. Es ist unbestritten, dass – wie bei dem Abkommen von St. Malo – Großbritannien und Frankreich aus unterschiedlichen Beweggründen im Verteidigungsbereich zusammenarbeiten. Die Briten favorisieren eine Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens und sind bemüht, den USA ihre Bereitschaft zu signalisieren, weiterhin ihre militärischen Kapazitäten aufrechtzuerhalten und auch einzusetzen. Für die Franzosen ist die verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit den Briten eine elementare Voraussetzung für den Erfolg der GSPV. Großbritannien und Frankreich kommen zusammen für 45% des EU-Militäretats auf (doch was für einen Unterschied würde es ausmachen, wenn die deutschen Ausgaben dazu kommen würden!), für 55% der EU-Einsatzkräfte und 70% der militärischen Forschung und Technologie.

10 Menon, A.: 'Two's company, but not enough: reflections on Anglo-French defence cooperation', in: Hug, A. (Hrsg.), *The New British Politics and Europe: Conflict or Cooperation?*, London: The Foreign Policy Centre 2011, S. 30-34.

Eine andere Baustelle der EU-Politik der Tories war ein Versprechen David Camerons, das er bei seiner Wahl zum Parteivorsitzenden – und noch vor seiner Wahl zum Premierminister – gab. Nach den Europawahlen löste er dieses Versprechen ein und forcierte den Auszug der britischen Konservativen aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im Europäischen Parlament und formierte gemeinsam mit der tschechischen ODS und der polnischen Partei Recht und Gerechtigkeit die neue antiföderalistische Fraktion Europäische Konservative und Reformer. Im Vorfeld der Wahlen 2010 ging mancher davon aus, dass David Cameron sich der EVP wieder anschließen würde, sobald er zum Premierminister gewählt werden würde. Dies war jedoch nach den britischen Wahlen 2010 nicht der Fall, noch nicht einmal dann, als der Fraktionsvorsitzende Michal Kaminski mit dem Erklärungen zurücktrat, dass die Gruppe von Extremisten übernommen worden sei! Die Distanzierung von der EVP ist den Europaskeptikern in den eigenen Reihen geschuldet, die sich mit föderalistischen Ideen nicht anfreunden können. Sie bedeutet aber auch, dass David Cameron bei den EVP-Konsultationen im Vorfeld von Europäischen Ratstreffen außen vor bleibt, und dass die EVP ohne die britischen Konservativen – zum Missfallen von Präsident Sarkozy und Kanzlerin Merkel – an politischem Gewicht verliert.

Wie Philip Stephens hingewiesen hat, hat sich die Dreiecksbeziehung Großbritanniens mit Frankreich und Deutschland (dem Kern der EU?) verkompliziert.¹¹ Die Regierung von David Cameron war bestrebt, gemeinsam mit Frankreich die Führung in Libyen zu übernehmen und die Eurozone mit all ihren Problemen Frankreich und Deutschland zu überlassen. Die Koalitionsregierung teilt eher mit Deutschland als mit Frankreich die Begeisterung für eine Verbesserung der EU-Wettbewerbsfähigkeit und die Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarkts. Mit beiden Ländern ist sie aber uneinig in der Frage eines türkischen EU-Beitritts sowie bei EU-Finanzregulierungen, die sich ungünstig auf die City of London auswirken könnten (bei dieser Frage bestehen allerdings Spannungen auch innerhalb der Koalition). Einige Beobachter wünschen sich, dass Großbritannien die bilateralen britisch-französischen Beziehungen im Verteidigungsbereich um Deutschland erweitern würde und sich selbst in den bilateralen deutsch-französischen wirtschafts- und finanzpolitischen Beziehungen einbringen sollte.¹² Im Vereinigten Königreich würde dies allerdings als ein Plus für die Europäische Union und als Verlust für Großbritannien betrachtet werden!

Abschließend soll noch erwähnt werden, dass das Krisenmanagement der Europäischen Union im Umgang mit den Schwierigkeiten der Eurozone dazu führt, dass eine ganze Reihe von bekannten britischen EU-Berichterstatter gemeinsam ins Horn blasen und sich auf lange Sicht ausgesprochen pessimistisch zu den Überlebenschancen der EU äußern.¹³ Martin Kettle zitiert Sir Stephen Wall, den ehemaligen britischen EU-Botschafter und Chefberater in EU-Angelegenheiten von Tony Blair und wohl der einflussreichste proeuropäische britische Diplomat der jüngsten Zeit, mit den Worten „wir haben die EU auf der Höhe ihrer Zeit gesehen. Mit ein wenig Glück werden wir sie noch zu Lebzeiten erleben, aber sie ist dabei sich zu verabschieden. Letzten Endes bestehen doch nur sehr wenige Institutionen für immer“.¹⁴

11 Stephens, P.: 'Europe's not so eternal triangles', *Financial Times*, 01.04.2011.

12 Ebd., S. 11.

13 Stephens, P.: 'Europe's return to Westphalia', *Financial Times*, 24.06.2011, S. 11; Kettle, M.: 'The nationalists have won – Europe's dream is over', *The Guardian*, 24.06.2011, S. 35; Mason, P.: 'The European Dream is in danger: prepare for another rude awakening', *Financial Times*, 25.05.2011, S. 31; Spiegel, P.: 'European Integration is unravelling', *Financial Times*, 31.05.2011, S.13.

14 Kettle, M.: 'The nationalists have won – Europe's dream is over', *The Guardian*, 24.06.2011, S. 35.