

Vortrag im Rahmen der Tagung „Deutschland und Europa – Selbst- und Fremdbilder“ am 20. Oktober 2018

Andreas Busch

Aktuelles Drama mit historischen Wurzeln: Großbritannien, Europa und der Brexit



Andreas Busch, Ordentliches Mitglied der Akademie seit 2014

Das Verhältnis Großbritanniens zur europäischen Integration war von Anfang an schwierig.¹ Bei der Konferenz von Messina 1955 – die in den Vertrag von Rom, die Gründung der EWG, mündete – bemühten sich die sechs Gründerstaaten der Kohle- und Stahlunion sehr um britische Mitwirkung. Doch die britische Regierung sah das Vorhaben als unwichtig an und entsandte lediglich einen Beamten als Beobachter. Bevor dieser vorzeitig die Konferenz verließ, soll er geäußert haben: „Gentlemen, Sie versuchen hier etwas auszuhandeln, das Sie nie auszuhandeln imstande sein werden; und wenn doch, wird es niemals ratifiziert werden. Wenn es ratifiziert werden sollte, wird es nie funktionieren.“²

Unter Historikern ist umstritten, ob Russell Bretherton (so der Name des Beamten) diese Worte wirklich so geäußert hat und ob er dies spontan tat oder nach Vorgabe des Foreign Office. Wenn auf die Episode dennoch immer wieder Bezug genommen wird, dann wohl deshalb, weil sie die britische Attitüde dem europäischen Einigungswerk gegenüber so gut zusammenzufassen scheint.

Die Position des sich in den 1950ern – trotz aller wirtschaftlichen und strategischen Schwierigkeiten – noch als Großmacht wahrnehmenden Großbritanniens schwankte zwischen Ablehnung und Führungsanspruch. 1961 stellte man einen Mitgliedsantrag und war enttäuscht über das französische Veto. Willy Brandt berichtet in seinen Memoiren über seine Zeit als Außenminister von einem Treffen mit seinem britischen Amtskollegen George Brown im Dezember 1967, in dem dieser – trotz eines weiteren Vetos Frankreichs – den Beitrittswunsch wiederholte – und gleichzeitig einen Führungsanspruch für das Gesamtunternehmen anmeldete:

¹ Dieser Text ist der geringfügig überarbeitete und um Literatur- und Quellenangaben ergänzte Vortrag, den der Autor unter dem Titel „Die aktuelle und künftige Rolle Großbritanniens in Europa – ein deutscher Blick“ auf der Tagung der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen zum Thema „Deutschland und Europa – Selbst- und Fremdbilder“ am 20. Oktober 2018 gehalten hat.

² Zitiert nach Young (1998): 93. Übersetzung durch den Autor.

„Willy, you must get us in so we can take the lead.“³ Diese Formulierung war keineswegs ein Ausrutscher, wie man in George Browns Memoiren nachlesen kann. Dort schreibt der damalige Labour-Außenminister: „We *have* a role: our role is to lead Europe.“⁴

1973 wurde Großbritannien endlich Mitglied. Charles de Gaulle, der sein Veto damit begründet hatte, Großbritannien sei „nicht hinreichend europäisch“, war 1969 aus dem Amt geschieden und so war der Weg frei. Freilich war nun auch bereits alles eingespielt. Großbritannien fühlte sich fremd und wurde zum „awkward partner“, wie die (häufig und auf beiden Seiten des Kanals verwendete, auch mehrfach als Buchtitel benutzte) Formulierung lautete.

Das Land, von dem der frühere US-Außenminister Dean Acheson 1962 gesagt hatte, es habe „ein Weltreich verloren und noch keine neue Rolle gefunden“,⁵ hatte sich der europäischen Integration aus empfundener Alternativlosigkeit angeschlossen, nicht aus Enthusiasmus. Die Fakten hatten dafür gesprochen: Der britische Handel mit Westeuropa wuchs rascher als der mit dem Commonwealth, und die kontinentaleuropäischen Staaten – die Bundesrepublik, Frankreich und Italien – wiesen stärkeres wirtschaftliches Wachstum auf als Großbritannien.⁶ Die Hoffnung war, dass der Anschluss an die europäische Integration helfen würde, die britischen Wirtschaftsprobleme – vom schwachen Wachstum bis zu den durch ständige Streiks belasteten Arbeitsbeziehungen – zu lösen. Von der französischen *planification* bis zum schwedischen Sozialstaatsmodell schien der Kontinent attraktive Lösungen bereitzuhalten.

Beide großen Parteien waren allerdings hinsichtlich des Themas intern in Befürworter und Gegner gespalten. Die heutige Situation, in der sowohl in der Labour Party wie bei den Konservativen beide Positionen miteinander ringen, hat also jahrzehntelange historische Vorläufer. Dabei basierte die Skepsis auf verschiedenen Gründen: Während unter der Linken die europäische Integration vielen als eine Art kapitalistische Verschwörung galt, deren liberaler Grundansatz den eigenen wirtschaftspolitischen Steuerungsvorstellungen zuwider lief, so war für die Rechten die Vorstellung, globale Führungsansprüche aufzugeben und sich auf eine Ebene mit den westeuropäischen Staaten zu stellen, inakzeptabel.

Wirkliche Pro-Europäer waren selten in der britischen Politik. Zu ihnen kann man die Premierminister Edward Heath und Tony Blair zählen, die jedoch beide keine prononciert pro-europäische Politik betrieben. Sicher zählt auch Roy Jenkins in diese Reihe, der von 1977 bis 1981 Präsident der Europäischen Kommission war und dort die Grundlagen für die monetäre Integration des Kontinents legte. Zudem war Großbritannien durchaus einflussreich bei Sachentscheidungen, etwa der Voll-

³ Brandt (1978): 161.

⁴ Zitiert nach Brandt (1978): 163.

⁵ Siehe das Zitat im Original bei Oliver (2018): 31.

⁶ Vgl. Harrison (2009): 116ff. hierfür sowie zum folgenden.

endung des EU-Binnenmarkts 1992, die Margaret Thatcher und dem britischen Binnenmarktskommissar Arthur Cockfield wichtige Impulse verdankt. Dennoch blieb die Skepsis gegenüber der europäischen Integration in Großbritannien besonders ausgeprägt, wie die Umfragen des Eurobarometers mit großer Regelmäßigkeit zeigen.

Brexit: Entscheidung und Prozess

Das mag wohl auch daran liegen, dass die Europapolitik von beiden großen Parteien vor allem unter dem Gesichtspunkt innerparteilicher Interessen gehandhabt wurde. Tony Blair etwa ordnete seine pro-europäischen Instinkte der für seinen Wahlerfolg wichtigen Allianz mit dem EU-feindlichen Medienbaron Rupert Murdoch unter – und er überließ Fragen zur Mitgliedschaft Großbritanniens in der gemeinsamen europäischen Währung seinem (deutlich euroskeptischeren) Schatzkanzler Gordon Brown.⁷ David Cameron nutzte bei seiner Wahl zum Parteiführer das Versprechen, die Konservative Partei im Europäischen Parlament aus der Fraktion der EVP zurückzuziehen, um euroskeptische Unterstützer zu gewinnen; sein 2013 gegebenes Versprechen, ein Referendum über die britische EU-Mitgliedschaft abzuhalten, sollte vor allem innerparteiliche Unruhe über die Folgen des Aufstiegs der „United Kingdom Independence Party“ (UKIP), die in konservativen Wählermilieus wilderte, dämpfen.⁸

Die britische EU-Mitgliedschaft war seit der Regierungszeit von Margaret Thatcher, d.h. seit den 1980er Jahren, das innerparteiliche Hauptproblem der Konservativen. Es zerstörte die Regierung von John Major und belastete 13 Jahre der Oppositionszeit. Doch für die Bevölkerung als Ganzes galt das nicht: Meinungsumfragen zeigen deutlich, dass die Mitgliedschaft in der EU nicht als akutes Problem angesehen wurde, das einer Lösung bedurfte.⁹ Allerdings konnte das für das Jahr 2016 angesetzte Referendum Bezug nehmen auf die bereits erwähnte latente Skepsis im Land der EU gegenüber. Und es diente als Vehikel für alle möglichen Unzufriedenheiten, von denen es nach den wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Gefolge der Finanzmarktkrise sowie der harten Austeritätspolitik der Regierung (mit drastischen

⁷ Siehe dazu die Episode von Brown's einseitiger Entscheidung, den Beitritt für die erste Legislaturperiode von New Labour auszuschließen, die er ohne Absprache festgesetzt hatte (Rawnsley 2001: 79–88; Howarth 2006).

⁸ Hayton (2018): 158; Seldon/Snowdon (2016), S. XXX.

⁹ Laut der von der Umfragefirma Ipsos MORI monatlich erhobenen Frage über die wichtigsten Probleme, denen sich das Vereinigte Königreich gegenübersteht, rangierte die Frage der EU-Mitgliedschaft zwischen Anfang 2007 und Mitte 2014 beständig im (zumeist niedrigen) einstelligen Bereich, weit hinter wirtschaftlicher Lage, Arbeitslosigkeit, NHS, Renten u.v.a.m. Nach der Wahl 2015 (in der das Referendum versprochen wurde) stiegen die Zahlen auf 10 bis 13 Prozent, um im Jahr der Abstimmung dann deutlich auf 30 bis 40 Prozent (Juli 2016) anzusteigen und damit neben Einwanderung und NHS tatsächlich zum wichtigsten Problem zu werden. Siehe <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/issues-index-2007-onwards> (22.1.2019).

Einschnitten bei den öffentlichen Ausgaben) jede Menge gab. Dass Regierungschef Cameron selbst die Pro-EU-Seite der Kampagne anführte, verstärkte diesen Effekt noch¹⁰ – den Wunsch, der Regierung mit der Stimmabgabe eins auszuwischen.

Das geschah am 23. Juni 2016 in von den meisten Beobachtern unerwarteter Weise. 51,9 Prozent der Briten stimmten gegen, 48,1 Prozent für den Verbleib in der EU. Binnen Stunden war Premierminister Cameron zurückgetreten – obwohl das Referendum doch ausdrücklich nur konsultativ gewesen war. Der schlechten Vorbereitung des Referendums (ohne Weissbuch und Präzisierung des Austrittsziels) folgte nun eine spiegelbildlich planlose Handhabung des Ergebnisses.

Man stürzte sich ins Unbekannte. Statt sich Zeit zu nehmen und in Ruhe Alternativen für den Brexit zu entwickeln (etwa durch ein von der Regierung eingesetztes Konsultationsgremium), zwischen denen man dann entscheiden konnte, wurde nach sofortiger Aktion gerufen. Labour-Chef Corbyn etwa wollte unmittelbar Artikel 50 des EU-Vertrages auslösen – ein Segen, dass er nur die Opposition und nicht das Land führte! Die Komplexität des Ausstiegs, vor der Experten seit langem gewarnt hatten, dämmerte nur langsam. Es wurde kein Versuch unternommen, das gesplante Land angesichts des knappen Ergebnisses durch Kompromissuche und flexible Handhabung des Brexit-Mandats wieder zu versöhnen. Die britische Majoratsdemokratie zeigte sich von ihrer schlechtesten Seite.

Die Logik des Parteienwettbewerbs dominierte. Premierministerin May verkündete mit kämpferischer Rhetorik am 2. Oktober 2016 auf dem Parteitag der Konservativen „rote Linien“ (wie die alleinige Kontrolle über Einwanderung oder die Ablehnung der Jurisdiktion des EuGH), die eine Mitgliedschaft im EU-Binnenmarkt ausschlossen. Betont wurde, was man alles *nicht* wollte; vernachlässigt wurde die Formulierung positiver, einigungsfähiger Positionen. Sie erhoffte sich wohl eine Projektion von Stärke, aber in Wirklichkeit konnte sie noch nicht einmal ihre eigene Partei wirklich und dauerhaft hinter sich bringen.

Der Schaden, den dieses Vorgehen für Großbritannien ausgelöst hat, ist erheblich. Innenpolitisch steht dabei die Spaltung und Polarisierung der Gesellschaft im Vordergrund. Das Land, das Ralf Dahrendorf einst als „in sich ruhend“ beschrieben hatte, kommt nicht mehr zur Ruhe.

Beide großen Parteien sind in sich gespalten: die Tories in einen „Brexiteer“-Flügel, der einer an Idealen des 19. Jahrhunderts orientierten Vorstellung von Souveränität anhängt, einerseits und einen an Kontinuität sowie den Bedürfnissen der Wirtschaft orientierten Flügel andererseits. Die Labour Party unter Jeremy Corbyn besteht aus einem europaskeptischen Teil, der zudem im Scheitern der Regierung May die Chance der eigenen Machtübernahme sieht, und einem Teil, der die Interessen der Mehrheit der eigenen Wähler und der Gewerkschaften verfolgt und einen vor allem ökonomisch möglichst weichen Brexit will.

¹⁰ Premierminister Wilson hatte sich 1974 (beim ersten Mitgliedschafts-Referendum) angesichts seiner gesplante Partei Zurückhaltung auferlegt und die Führung der Pro-Seite anderen überlassen.

Die innere Spaltung hat zudem den Effekt, das Gewicht des Landes auf der internationalen Ebene zu vermindern. Die gegenwärtigen Verhandlungen in Brüssel machen das deutlich – Premierministerin May hat aus innenpolitischen Gründen keinen Verhandlungsspielraum – und alle wissen das. Die Verhandlungen sind so schwierig, weil die britische Seite auch zweieinhalb Jahre nach dem Referendum noch keine konsistente und intern mehrheitsfähige Position entwickelt hat, geschweige denn die Fähigkeit, einem Verhandlungskompromiss zuzustimmen.

Um dies zu überdecken, wird der Prozess (vor allem für das heimische Publikum) als Kampf gegen eine böswillige und angeblich rachsüchtige EU inszeniert. Vergleiche dieser Union mit der Sowjetunion oder mit einem Gefängnis werden nicht nur von der berühmt robust vorgehenden Boulevardpresse in London vorgenommen, sondern auch von Amtsträgern wie dem gegenwärtigen Außenminister Jeremy Hunt¹¹ und seinem Vorgänger Boris Johnson. Viele der Partner auf dem Kontinent sehnen sich vermutlich zurück in die Zeiten, als die britische Politik noch eine Reputation für Pragmatismus, Fairness und unideologisches Herangehen an Sachfragen hatte. Welche mittel- und langfristigen Folgen dieses Vorgehen für das politische System des Landes selbst hat, ist eine wichtige und interessante Frage. Doch auf sie können wir heute nicht weiter eingehen.

Perspektiven für die Zukunft

Stattdessen soll der Frage nach der künftigen Rolle Großbritanniens in Europa nachgegangen werden. Ein solcher Versuch gleicht allerdings dem, in einer Kristallkugel die Zukunft zu erahnen, und gehört daher nicht zu akademischen Kernkompetenzen – diese salvatorische Klausel soll den folgenden Ausführungen vorangestellt sein.

Meine erste Bemerkung ist, dass das Verhältnis Großbritanniens zu den Staaten der EU (und damit zu großen Teilen Europas) erheblich davon abhängen wird, wie das Ausscheiden aus der Union vonstatten geht. Wird man eine friedliche Scheidung erreichen oder in einem Rosenkrieg enden? Das wird zumindest kurz- und mittelfristig das Verhältnis stark beeinflussen. Bisher gibt es auf der britischen Seite eine Spannung zwischen der Rhetorik eines Wunsches nach einem „new, strong, constructive partnership“ einerseits (so Premierministerin May am 17. Januar 2017 in ihrer Lancaster House-Rede)¹² und dem Fokus auf „rote Linien“ bei den Verhandlungen andererseits.¹³

¹¹ Vgl. die Rede von Jeremy Hunt auf dem Parteitag der Konservativen im September 2018 (<https://www.conservativehome.com/parliament/2018/09/never-mistake-british-politeness-for-british-weakness-hunts-conference-speech-full-text.html>).

¹² Siehe den Text der Rede unter <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

¹³ Siehe dazu das Dokument „UK-EU Relations after Brexit“ des European Union Committee des britischen House of Lords (HL Paper 149) vom Juni 2018 (zugänglich unter

Man mag einwenden, dass auf der europäischen Seite die Betonung des „Rosinenpickens“ dem entspricht, aber damit stellt sich auch die Frage nach der Verhandlungsmacht.

Ist der britische Wunsch einer „equal partnership“ zwischen „Global Britain“ und der EU, geäußert in derselben Rede, wirklich realistisch? Kann das Verhältnis zwischen Großbritannien und einer EU, die siebenmal so viele Einwohner und ein vielfaches Großbritanniens an wirtschaftlichem Gewicht hat, auf Augenhöhe sein?¹⁴ Die Frage, so scheint es, beantwortet sich, indem man sie stellt.

Und wie wird Großbritannien sich selbst positionieren – als leuchtendes Gegenbeispiel zur angeblich überregulierten EU (mit niedriger Regulierung und niedrigen Steuersätzen, ein „Modell Singapur an der Themse“, wie es einige „Brexiters“ sich vorstellen)? Kann so ein „nationales Geschäftsmodell“ erfolgreich sein, wenn der Absatzmarkt Europäische Union schwerer zugänglich ist – oder würde es schon an mangelnder innenpolitischer Unterstützung scheitern, weil das klare Abstriche am Sozialstaat bedeutet?

Die Vorstellung, Großbritannien könne seine Rolle innerhalb Europas durch engere Verbindungen zu den USA sowie zu den Ländern des Commonwealth ersetzen, als Wunschdenken erscheinen muss. Die wirtschaftlichen Verbindungen nach Kontinentaleuropa, sollten sie durch den Modus des Brexits beeinträchtigt werden, können dadurch nicht ausgeglichen werden, wie alle ökonomische Erfahrung zeigt. Die USA sind unter Präsident Trump unberechenbarer geworden, gerade in Handlungen. Sie werden bei Verhandlungen keinen Rabatt wegen einer „special relationship“ geben – und orientieren sich ohnehin bereits seit längerem eher nach dem Pazifik als nach Europa.

Großbritannien wird wohl auf viele Jahre vor allem mit sich selbst beschäftigt sein. Auch Verlängerungen des Brexit-Prozesses und „transition periods“ (deren ob und wie lange gegenwärtig noch ungewiss sind) werden an den Grundkonflikten im Land nichts ändern. Der frühere britische Botschafter in Deutschland, Sir Christopher Mallaby, beschreibt in seinen Memoiren, wie der damalige Premierminister Major im März 1991 auf seinen Rat hin eine Rede bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bonn hielt und dabei die Formulierung gebrauchte, der Platz Großbritanniens sei „at the very heart of Europe“.¹⁵ Denn dort, so dachte Major, könne das Land am besten seine Interessen vertreten. Doch die Euroskeptiker in seinen eigenen Reihen sahen darin das genaue Gegenteil – Anzeichen für den Willen zum Verrat an den eigenen Interessen. Dieser Diskurs läuft seit drei Jahrzehnten und ist durch Brexit noch verstärkt worden. Er wird mit dem Austritt aus der EU nicht beendet sein.

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeducom/149/149.pdf>). Das Dokument enthält auch eine hilfreiche Aufstellung der Positionen beider Seiten in den verschiedenen Verhandlungsbereichen.

¹⁴ EU ohne Großbritannien: 445 Mio. Einwohner; GB: 66 Mio. Einwohner. Angaben nach Fischer WA 2019.

¹⁵ Mallaby (2017): 243.

Die Verhandlungen der letzten Jahre und Monate haben gezeigt, dass auch nach 45 Jahren Mitgliedschaft in der EU viele Briten die Grundlagen und Mechanismen der europäischen Integration nicht verstehen. Das ist paradox, denn das Land verfügt über in diesem Bereich exzellente Diplomaten und die führende akademische EU-Forschung. Gespiegelt wird diese Unfähigkeit aber auf der europäischen Seite durch das Unvermögen, die Gesetze britischer innenpolitischer Auseinandersetzungen zu verstehen (und eventuell gar taktisch zu nutzen). So gesehen hat Brexit vielleicht doch etwas für sich.

In hohem Maße tragisch bleibt er dennoch, nicht zuletzt, weil er so viel Negatives für viele Menschen auf beiden Seiten des Channel bringt – für Briten, die in EU-Ländern leben und EU-Bürger, die Großbritannien zu ihrem Zuhause gemacht haben und die vielen, die unter den wirtschaftlichen Konsequenzen leiden werden.

Unsicherheit wird das hervorstechende Merkmal des weiteren Prozesses sein – auf beiden Seiten, aber stärker auf der britischen als der europäischen Seite. Man muss wohl nicht so pessimistisch wie Timothy Garton Ash sein, der im *Guardian* unlängst von der Gefahr eines „Weimar Britain“ schrieb, eines gedemütigten, gespaltenen Landes in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, das unberechenbar werden könnte.¹⁶ Vielleicht kann man stattdessen die vom früheren konservativen Handelsminister Lord Stephen Green beschriebenen historischen und kulturellen Realitäten, „die uns zusammenhalten und die nicht negiert werden können“, betonen.¹⁷ Mit dem Blick auf ein Land, das weiterhin seine Rolle sucht und das nicht genau weiss, wohin es will, muss man aber wohl in jedem Fall mit einem kleinen Augenzwinkern der britischen Königin anhaltende Gesundheit wünschen. Denn als ihr Land einende, Spaltungen überbrückende und von allen anerkannte Figur wird sie in den nächsten Jahren wahrscheinlich noch sehr gebraucht werden!

Literatur

Brandt, Willy, 1978: *People and Politics. The years 1960–1975*, London: Collins.

Green, Stephen, 2015: *The European identity. Historical and cultural realities we cannot deny*, London: Haus Publishing.

Harrison, Brian, 2009: *Seeking a role. The United Kingdom, 1951–1970*, Oxford: Clarendon Press.

Hayton, Richard, 2018: *Brexit and the Conservative Party*, in: *Diamond, Patrick/Nedergaard, Peter/Rosamond, Ben/Lequesne, Christian* (Hrsg.), *The Routledge handbook of the politics of Brexit*. Abingdon; New York: Routledge Taylor & Francis Group, 157-166.

Howarth, David, 2006: *The domestic politics of British policy on the Euro*, in: *Current Politics and Economics of Europe* 17, 193-218.

¹⁶ Vgl. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/27/eu-brexit-weimar-britain>

¹⁷ Green (2015).

Mallaby, Christopher, 2017: *Living the Cold War. Memoirs of a British diplomat*, Stroud: Amberley.

Oliver, Tim, 2018: *Understanding Brexit. A concise introduction*, Bristol: Policy Press.

Rawnsley, Andrew, 2001: *Servants of the people. The inside story of New Labour*, London: Penguin.

Seldon, Anthony/Snowdon, Peter, 2016: *Cameron at 10. The verdict*, London: William Collins.

Young, Hugo, 1998: *This Blessed Plot. Britain And Europe From Churchill To Blair*, London, Basingstoke: Macmillan.