

# DGAPanalyse

Forschungsinstitut der  
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Februar 2008 N° 1

## Der gebremste Europäer

Gordon Browns Europa-Politik

von Jan Techau



Deutsche Gesellschaft  
für Auswärtige Politik e.V.



## Zusammenfassung

# Der gebremste Europäer

## Gordon Browns Europa-Politik

von Jan Techau

2008 soll in den Staaten der Europäischen Union der Lissabonner Vertrag ratifiziert werden. Dabei kommt dem EU-Mitgliedstaat Großbritannien vermutlich erneut eine Schlüsselposition zu. Entscheidend wichtig dabei ist, ob die britische Regierung den lauter werdenden Forderungen im eigenen Land nach einer Volksabstimmung über den Vertrag nachgeben wird oder die Ratifizierung – wie bisher geplant – im Parlament erfolgen kann.

Auf der Basis der bisherigen britischen Europa-Politik, der aktuellen innenpolitischen Lage, der Programmpapiere und der politischen Philosophie Gordon Browns untersucht die vorliegende Analyse die inhaltliche Ausrichtung der künftigen Europa-Politik der Labour-Regierung unter ihrem neuen Premierminister.

Die Analyse kommt dabei zu folgenden Ergebnissen:

1. Die gängige Vorstellung von Großbritannien als »schwierigem Partner« oder »europäischem Verhinderer« ist nur bedingt gerechtfertigt. Großbritannien verfügt zwar, bestimmt von ganz britischen Souveränitätsvorstellungen, über ein weit instrumentelleres Europa-Verständnis als seine kontinentaleuropäischen Partner, ist in wichtigen Teilbereichen der europäischen Einigung aber ein Motor des europäischen Projekts gewesen: bei Binnenmarkt und Handelspolitik, bei der Modernisierung der Wirtschafts- und Sozialsysteme, in der Erweiterungspolitik und, verhaltener, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.
2. Gordon Browns Politikverständnis ist vor allem ökonomisch geprägt. Einer »ever closer union« auf europäischer Ebene steht er skeptisch gegenüber, braucht aber angesichts seiner ehrgeizigen Ziele, die eine weit reichende außenpolitische Agenda einschließen, ein aktives Engagement auf europäischer Ebene.
3. Die Regierung Brown steht für ein Europa, das über seine wirtschaftliche Stärke zum »Gestalter der Globalisierung« werden soll. Browns Europa-Politik legt ihren Schwerpunkt auf die Stärkung der europäischen Wirtschaft durch wirtschaftsliberale Reformen. Hierzu gehören u. a.
  - die Reform des Unionshaushalts,
  - die Vollendung des Binnenmarkts,
  - die Liberalisierung des Welthandels,
  - der Bürokratieabbau,
  - die Fortsetzung der Erweiterungspolitik,
  - die Erarbeitung einer gemeinsamen europäischen Position in der Energie- und Klimapolitik.
4. Die angespannte innenpolitische Situation engt Browns Handlungsspielraum in Europa stärker ein, als dies nach seiner politischen Grundeinstellung der Fall sein müsste. Brown wird europapolitisch bis zu den kommenden Unterhauswahlen nur eingeschränkt handlungsfähig sein, da er sein politisches Kapital hier bereits für die Vermeidung des Referendums aufgebraucht hat. Dies könnte Brown entgegen seinen eigenen Absichten zu einem schwierigen Europäer machen.

## Summary

# The hampered European

## Gordon Brown's European Policy

by Jan Techau

European Politics in the year 2008 will be dominated by the ratification process of the EU's new Lisbon Treaty. As before, Great Britain will most probably be a decisive player in this process. Whether the long-overdue treaty can enter into force will be largely dependent upon whether the British government will, against significant domestic pressure, succeed in avoiding a referendum by simply putting the treaty to vote in parliament.

This paper analyzes the possible future direction of British EU politics under the new Labour government. Its findings are based on the historic role of Britain in Europe, the current domestic political situation, previously published programmatic documents, and Gordon Brown's political philosophy.

This paper comes to the following conclusions:

1. The portrayal of Britain as a "difficult partner" or "laggard leader" in European affairs is only partly justified. Based on its very specific understanding of national sovereignty, Britain has developed a much more instrumental approach towards European integration than most of its partners on the continent. Nevertheless, the country was a strong driving force in favor of integration in many crucial policy fields: the single market, trade policy, economic and social modernization, EU expansion, and, to a somewhat lesser extent, in Common Foreign and Security Policy.
2. Gordon Brown's political philosophy is one dominated by an economic understanding of the world. He is instinctively skeptical about the idea of an ever closer European Union. But in order to achieve his political goals which entail a rather ambitious foreign policy agenda, he is forced to rely on a strong British engagement within Europe.
3. Brown's governments promotes a Europe which, by means of its economic strength, will actively shape and determine the nature of globalization. Its European policies put strong emphasis on the strengthening of the EU economic clout by means of liberal reforms. Among these are:
  - the reform of the EU's budget,
  - the completion of the single market,
  - the liberalization of world trade,
  - better regulation,
  - the continuation of EU expansion policy,
  - the creation of a common EU position on climate change and energy.
4. The new Labour government will be severely curtailed by the domestic political situation in Britain. Having already spent most of its European political capital by persistently rejecting a referendum on the new treaty, the government's capacity to play a constructive and active role in the European agenda will probably be limited until the next general elections. This could force Brown, against his inclinations, to be an unusually difficult European partner in the forthcoming months.

## Inhalt

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| Einleitung .....                                      | 5  |
| Großbritannien – »the instrumentalist European« ..... | 5  |
| Das europäische Programm des Gordon Brown .....       | 6  |
| Grundorientierung: Pro-European Realism .....         | 7  |
| Primat der Ökonomie .....                             | 8  |
| Europäische Außenpolitik .....                        | 9  |
| Die Rolle der britischen Innenpolitik .....           | 10 |
| Ergebnis und Empfehlungen .....                       | 12 |
| Anmerkungen .....                                     | 13 |
| Abkürzungen .....                                     | 16 |



# Der gebremste Europäer

## Gordon Browns Europa-Politik

von Jan Techau

### Einleitung

Die politische Dynamik des europäischen Integrationsprozesses wird gegenwärtig durch zwei übergreifende Faktoren bestimmt: zum einen durch die im Mai und Juni 2007 erfolgten Amtsantritte neuer Regierungen in Frankreich und Großbritannien und das sich dadurch neu formierende Machtgefüge der »drei großen« EU-Staaten (zu denen als Dritter Deutschland gehört). Zum anderen nach der Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags am 14. Dezember 2007 durch die Bemühungen nun auch um die Ratifizierung des Vertrags, die gemäß Berliner Erklärung vom 25. März 2007 bis zum Frühjahr 2009 abgeschlossen sein soll.<sup>1</sup> Während im Binnenverhältnis der drei Großen neben Gordon Brown zunehmend vor allem der französische Staatspräsident Nicholas Sarkozy als schwer einzuschätzender Partner gilt,<sup>2</sup> sind in der Ratifizierungsfrage alle Augen auf Großbritannien und den britischen Premier Brown gerichtet. Erneut gilt Großbritannien als die entscheidende Hürde für den Fortgang des europäischen Projekts.

In der deutschen Forschung zu Europa und in der deutschen Europa-Politik hat die Fixierung auf die deutsch-französische Partnerschaft lange Zeit zu einer Vernachlässigung der Rolle des Vereinigten Königreiches für das Projekt Europa geführt. Befördert wurde dies durch die als wenig konstruktiv wahrgenommene »Sonderrolle« Britanniens im europäischen Integrationsprozess. Diese war mit der Europa-Begeisterung Deutschlands und dem als selbstverständlich empfundenen Voranschreiten in Richtung einer »ever closer union«, die in Deutschland Staatsräson war (und teilweise noch ist), weder emotional noch rational recht in Einklang zu bringen.<sup>3</sup> Ziel dieser Analyse ist es, eine Einschätzung über die aktuelle und die zu erwartende Europa-Politik der Regierung Browns abzugeben, und dabei die europapolitischen Grundorientierungen des Vereinigten Königreichs, ohne die ein Verständnis britischer Politik nicht möglich ist, stärker in die Analyse mit einzubeziehen.

### Großbritannien – »the instrumentalist European«

Die politische Haltung Großbritanniens zu Europa ist seit dem Beginn des Integrationsprozesses von Ambivalenz geprägt. In seiner berühmten Zürcher Rede hatte Winston Churchill 1946 die Gründung der »Vereinigten Staaten von Europa« angeregt, sein Land aber nicht als Teil dieser Konstruktion gesehen, sondern eher als externen »Freund und Förderer« (friend and sponsor).<sup>4</sup> Großbritannien gehörte 1951 nicht zu den Gründungsmitgliedern der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und schloss sich 1957 nicht der Europäischen Wirtschafts- und auch nicht der Europäischen Atomgemeinschaft an. Die Politik des Landes seit dem Beitritt zur EG im Jahre 1973 hat ihm aufgrund seiner oft starren Haltung und seiner halbherzigen Beteiligung an zentralen Integrationsprojekten wenig schmeichelhafte Beinamen wie »laggard leader«,<sup>5</sup> »Janus Britain«<sup>6</sup> und »awkward partner«<sup>7</sup> eingetragen. Als Beispiele für diese Politik gelten u. a. die Nachverhandlungen zu den Beitrittsverträgen (1974), die Einforderung des »Brittenrabatts« (1984), die skeptische Haltung gegenüber den weit reichenden Integrationsplänen der Delors-Kommission in den achtziger Jahren, die britischen Opt-Outs beim Maastricht-Vertrag (1992), die sechsmonatige Totalverweigerung der Regierung John Major in der BSE-Krise (1996) und die Nichtteilnahme an der Gemeinschaftswährung (2003). Keine britische Regierung seit dem Beitritt hat die europäische Integration vorbehaltlos unterstützt.<sup>8</sup> Die regelmäßig schwachen Sympathiewerte Europas in britischen Meinungsumfragen<sup>9</sup> und die europaskeptische Boulevardpresse<sup>10</sup> runden dieses Bild des »merkwürdigen Partners« ab.

Übersehen wird in dieser negativen Perspektive zumeist das Engagement Großbritanniens in ausgesetzten europäischen Politikfeldern. Hauptbeispiele hierfür sind einerseits der Binnenmarkt und die Europäische Handelspolitik, die beide in der Frei-

handelstradition des Königreiches stehen, andererseits die Erweiterungspolitik und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die beide klar der geostrategischen und auf die Welt (statt auf Europa) gerichteten Sichtweise Großbritanniens entspringen. In diesem Zusammenhang ist die Europa-Politik des Landes immer wieder als »pragmatisch« beschrieben worden.<sup>11</sup> Anders als in anderen Ländern (u. a. Deutschland) hat Großbritannien die Vertiefung der Integration nie von vornherein in ihrer gesamten Bandbreite als nationales Interesse definiert.<sup>12</sup> Integration wurde von Großbritannien gleichsam *à la carte* betrieben, d. h. immer dort, wo das Land nach genauer Prüfung (und manchmal erst nach langem Zögern) erkennen konnte, dass die Integration im Eigeninteresse lag.

Als Folge hieraus hat Großbritannien im Gegensatz zu der Mehrzahl anderer EU-Mitgliedstaaten sehr klar immer wieder Tabuzonen und »Rote Linien« als nicht zu überschreitende Grenzen für eine weitere Vertiefung der Integration benannt. Hierzu zählen regelmäßig die Bereiche, die in besonderer Weise konstitutiv für die Souveränität des Staates sind: Steuerhoheit, Grenzsouveränität, der Geltungsbereich strafrechtlicher Normen, Währungspolitik und sozialstaatliche Garantien. Hinzu kommt die besondere Verteidigung der für das Westminster-System elementaren und mit hoher Symbolkraft ausgestatteten Parlamentssouveränität, die als Kern und Anker der britischen Demokratie gilt. Gleichsam logische Konsequenz dieser besonderen Bereitschaft, gewachsene britische Institutionen zu verteidigen, ist die klare (und oft emotionale) britische Ablehnung, die EU auch nur symbolisch mit den Attributen von Staatlichkeit auszustatten. In einem Land, in dem keine geschriebene Verfassung existiert, kommt der historisch gewachsenen Symbolkraft der politischen Institutionen hohe Bedeutung zu. In seinem politischen System, das sich nicht in erster Linie aus kodifiziertem Recht, sondern zuvorderst aus der Praxis und den aus der Praxis gebildeten Traditionen speist, unterliegen alle politischen Schritte immer einer doppelten Prüfung: 1. Wie ist die Lösung praktisch umsetzbar und welches sind die praktischen politischen Auswirkungen? (Im Gegensatz zur kontinentaleuropäischen Frage: wie ist es rechtlich umsetzbar?)<sup>13</sup> 2. Inwieweit verändern

diese Lösungen die über Jahrhunderte gewachsenen Institutionen, inwieweit berühren sie ihren Symbolgehalt? Der erste Test hilft den pragmatischen und unideologischen Ansatz angelsächsischer Europa-Politik zu verstehen, der zweite Test erklärt die hohe Sensibilität Großbritanniens bei Fragen der Souveränität und den Insignien von Staatlichkeit. Zusammenfassend kann man sagen, dass Großbritannien nicht in dem selben Maße wie seine kontinentaleuropäischen Partner bereit war, die für die volle Teilnahme am europäischen Projekt notwendigen »sovereignty bargains« abzuschließen.<sup>14</sup>

Setzt man dieses Grundverständnis für die politische Kultur Britanniens voraus und führt dann eine ausgewogene Bilanzierung der britischen Europa-Politik durch, kann von einem »laggard leader« oder »awkward partner« nicht mehr ohne weiteres die Rede sein. Das offen am Eigeninteresse orientierte und inhaltlich auf Einzelfallengagement ausgerichtete Verhältnis Großbritanniens lässt das Land eher als »instrumentalist European« erscheinen. Europa ist für die Briten nicht Selbstzweck oder universelles Instrument für potenziell alle Politikbereiche, sondern ein politisches Instrument zur Erreichung ausgewählter politischer Ziele. An der oft überbordenden und sehr hohe Erwartungen erzeugenden proeuropäischen Rhetorik haben sich britische Politiker jedenfalls zumeist nicht beteiligt.<sup>15</sup>

## Das europäische Programm des Gordon Brown

Gordon Brown hat sich seit seinem Amtsantritt im Juni 2007 zunächst nur sehr zurückhaltend zu seinen programmatischen Vorstellungen zu Europa geäußert, was Beobachter zu zahlreichen Mutmaßungen über seine konkreten Politikvorschläge veranlasst hat.<sup>16</sup> Brown wird allerdings in Großbritannien ganz generell vorgeworfen, seine politischen Vorstellungen nicht ausreichend darzulegen, sodass allein daraus kein besonderes Desinteresse an Europa abgeleitet werden kann.<sup>17</sup> Im Oktober 2007 veröffentlichten das Cabinet Office und das Foreign and Commonwealth Office (FCO) dann mit der Schrift »Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges« eine europapo-



litische Programmschrift, die den groben Rahmen der britischen Europa-Politik der kommenden Jahre umreißen soll.<sup>18</sup> Dieses Papier ist die Fortschreibung des bereits im Oktober 2005 von Brown als Schatzkanzler herausgegebenen Programms »Global Europe: Full Employment Europe«, welches vor allem die ökonomischen Aspekte eines zukünftigen Europas aus britischer Sicht darlegt.<sup>19</sup> Zeitlich zwischen diesen beiden Papieren liegt die mit beiden eng verwandte Rede »Global Britain, Global Europe«, die Brown am 22. Juni 2006 beim Lord Mayor's Banquet in London gehalten hatte.<sup>20</sup>

### Grundorientierung: Pro-European Realism

Während seiner Amtszeit als Schatzkanzler galt Gordon Brown als prononciert Euroskeptiker. Brown entschied 2003, dass Großbritannien dem Euro vorläufig nicht beitreten werde,<sup>21</sup> und begründete dies mit seinen später berühmt gewordenen »five economic tests«,<sup>22</sup> die zu jenem Zeitpunkt nicht positiv ausgefallen seien. Brown kritisierte in seinen Reden immer wieder die zu geringe Wirtschaftsdynamik, die falschen Haushaltsprioritäten sowie die Bürokratie und Langsamkeit des Brüsseler Apparates. Die Skepsis Gordon Browns gegenüber der EU war allerdings nicht ideologisch-emotional motiviert, wie dies im zahlenmäßig starken Lager der populistischen Euroskeptiker und dem weit überwiegenden Teil der mächtigen Yellow Press der Fall ist, sondern speiste sich aus seinem Pragmatismus und seinem instrumentellen Verhältnis zum Integrationsprozess. Er hegte Zweifel, dass die von ihm angestrebten politischen Ziele, vor allem die wirtschaftsliberale Reform der europäischen Wirtschaft sowie die Flexibilisierung und Deregulierung der Märkte mit Hilfe bzw. im Rahmen der EU erreichbar sein würden.<sup>23</sup> Andererseits durchzieht Browns Äußerungen zu Europa die immer wieder geäußerte Überzeugung, dass Europa reformierbar sei,<sup>24</sup> und dass es deshalb im Interesse Großbritanniens sei, Mitglied der EU zu sein und an ihrer Reformierung mitzuwirken.<sup>25</sup> Damit unterscheidet er sich deutlich von den Kräften, die die EU für unreformierbar, die britische EU-Mitgliedschaft für (wirtschaftlich) zu kostspielig<sup>26</sup> oder für ein einstmals vernünftiges, nun aber überholtes Modell halten.<sup>27</sup> Zwar hält Brown das bisherige Ziel der Integrationsdynamik, also eine »ever-closer

union« und damit ein staatsähnliches, föderales Gebilde, spätestens angesichts der Globalisierung für zu starr, für zu wenig wettbewerbsorientiert und damit nicht mehr für angemessen.<sup>28</sup> Andererseits formuliert er für sein politisches Wirken Ziele, für deren Erreichen Großbritannien die enge Kooperation seiner europäischen Partner brauchen wird: Klimaschutz, fairer Welthandel, verstärkte Entwicklungszusammenarbeit, Kampf gegen Extremismus.<sup>29</sup> Browns instrumentelles Europa-Verständnis steht ganz in der Tradition von Großbritannien als »instrumentalist European«. Sie verbindet eine weitgehende Skepsis gegenüber dem Souveränitätstransfer mit einer auf partiell »gepoolter« Souveränität begründeten Zusammenarbeit zu einem »hard-headed pro-Europeanism«.<sup>30</sup> Dieser definiert sich wie folgt:

*Pro-European, because we recognise that we are stronger by cooperating with our partners. Hardheaded because we have the confidence to put our national interest first, to say "no" sometimes and to argue our case where we believe Europe risks taking the wrong course.<sup>31</sup>*

In dieser Grundposition ist der Kern des Brownschen Europa-Bildes zu finden: die feste Überzeugung, dass der Nationalstaat auch in den Zeiten der Globalisierung nichts von seiner Relevanz eingebüßt habe, sondern dass ihm im Gegenteil gerade in Zeiten der Entgrenzung eine wichtige Ankerfunktion für den Einzelnen zukomme. Diese Überzeugung findet auch in Browns intensiver Befassung mit dem Thema der »Britishness« ihren Niederschlag, also der Definition und der Rolle der britischen Identität, der er zahlreiche Reden und Aufsätze gewidmet hat.<sup>32</sup>

Als Kerndokumente sind die oben bereits erwähnten Dokumente »Global Europe – Meeting the Economic and Security Challenges« (im Folgenden zitiert als Global Europe II) und das Vorgängerpapier »Global Europe – Full Employment Europe« (Global Europe I) anzusehen. Brown und sein Außenminister David Miliband greifen in Global Europe II für eine grundlegende Charakterisierung der britischen Einstellung zu Europa auf den Begriff des »pro-European realism« zurück, der sich bereits im Vorgängerpapier wiederfindet. Er definiert sich wie folgt:

*Pro-European because it is only through active engagement that we can meet our common goals (...). Realistic, because we know that Europe cannot ignore the global changes that affect us all.*<sup>33</sup>

In Global Europe I hatte Gordon Brown denselben Begriff noch deutlich präziser, aber auch schärfer formuliert:

*Our position should be one of pro-European realism. Pro-European because we recognise the economic benefits of cooperation and a pooling of sovereignty to secure an enlarged single market of 450 million consumers. And pro-European because we know that—as trade shows—there must be a European dimension to how we respond to the challenges of globalisation. But pro-European realism, because we know that Europe can only succeed if it recognises and faces up to the scale of the long term changes that need to be made to meet today's global realities. And pro European realism because we understand that it is by intergovernmental cooperation—recognizing national values—that we build the long term political will and sense of purpose to implement these changes. And we demonstrate our pro-European realism best by showing that being both pro-European and being pro reform is the best way forward, achieve both economic prosperity and a return to full employment.*<sup>34</sup>

In beiden Definitionen wird nicht ohne kritischen Unterton darauf hingewiesen, dass Europa sich den Realitäten der globalen Welt endlich zu stellen habe. Es scheint also die Enttäuschung Großbritanniens mit den Ineffizienzen und Fehlorientierungen Europas durchaus durch. Zieht man zusätzlich den bereits erwähnten »hard-headed pro-Europeanism« hinzu, der deutlich darauf hinweist, dass das alte System der stetig fortschreitenden Vertiefung der Integration (»the old assumptions of federalism«<sup>35</sup>) angesichts der Globalisierung nicht mehr angemessen sei, gewinnt man einen guten Eindruck von der Grundeinstellung der Regierung Brown zu Europa.

### Primat der Ökonomie

In Global Europe II wird das aus Browns Sicht benötigte Programm der EU detailliert dargelegt. Wie schon Global Europe I zeichnet sich das Papier durch eine stark ökonomisch geprägte Sicht auf Europa aus; in beiden Dokumenten steht die

nichtökonomische Agenda deutlich hinter der ökonomischen zurück. Brown und Miliband erklären zunächst die nach innen gerichtete (inward-looking) Phase der Institutionenreform der EU für beendet<sup>36</sup> und umreißen dann die acht Hauptaktionsfelder, die Europa aus britischer Sicht zu bestellen habe: (1) Wachstum und Beschäftigung, (2) die soziale Dimension Europas, (3) Freihandel und Marktöffnung, (4) Klima- und Energiepolitik, (5) Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung, (6) Nachbarschaftspolitik und Stabilitätsexport, (7) Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik sowie (8) EU-Haushaltsreform.

In allen Politikfeldern (mit Ausnahme der Punkte 5 und 6) durchzieht eine klare marktliberale Haltung das Programm. Mehr Wettbewerb, offenere Märkte, weniger Regulierung, bessere Rechtssetzung, mehr Freizügigkeit – dies sind die Grundorientierungen sowohl bei der Erneuerung der Lissabon-Agenda und der Vollendung des Binnenmarktes als auch bei der sozialen Dimension Europas. Es wird klar gegen die protektionistischen Tendenzen der EU Stellung bezogen wie auch gegen die Subventionen in der Agrarpolitik und fehlgeleitete Fördergelder in den Struktur- und Kohäsionsfonds. Das Dokument, das sich zeitweise wie ein ökonomisches Lehrbuch liest, und dessen Zielgruppe sichtbar auch die euroskeptische Klientel im eigenen Lande ist, erklärt in eigenen Abschnitten u. a. den Nutzen des Binnenmarkts, der Globalisierung und der Erweiterungspolitik und plädiert für eine wettbewerbsorientierte Weiterentwicklung der EU und ihrer Politiken.

Das Hauptaugenmerk der wirtschaftspolitischen Agenda für Europa liegt auf den entscheidenden Reformaufgaben, nämlich die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der Beschäftigungschancen, die Verbesserung der Qualifikation der Arbeitnehmer, die Reform der Steuergesetzgebung. Diese Kernaufgaben liegen nach Ansicht Browns in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten. Die EU-Dimension besteht hier lediglich durch das gegenseitige Voneinanderlernen mittels der Methode der offenen Koordinierung.<sup>37</sup>

Von besonderer Bedeutung könnten zudem zwei speziell erwähnte Themenkomplexe werden: Zum

einen das Plädoyer für eine umfassende Haushaltsreform der EU, zum anderen das Eintreten für eine kluge Auslegung (»prudent interpretation«) des Euro-Stabilitätspakts. Beiden Themen hatte Brown bereits als Schatzkanzler in Global Europe I besondere Signifikanz zuerkannt. Den Haushalt, in dem 40 Prozent der Ausgaben in den Agrarsektor fließen, welcher wiederum aber nur 2 Prozent der Wirtschaftskraft Europas ausmache, betrachtet er als ein Symptom für ein grundsätzliches Zukunftsproblem der europäischen Wirtschaft (»the budget issue itself is a symptom of an even greater issue about the future of the European economy«). Noch im Mai 2007, kurz vor seinem Abschied aus dem Schatzamt, veröffentlichte Brown drei Ziele Großbritanniens bei der für 2008 angesetzten Budgetüberprüfung durch die Europäische Kommission: Erstens eine Reform der Struktur- und Regionalfonds, damit nicht weiter wie bisher rund 60 Prozent der Beihilfegelder an die wohlhabenden EU-Staaten fließen, zweitens strengere Kriterien für die Zweckmäßigkeit von EU-Zahlungen, und drittens eine strikte Kontrolle des Mittelabflusses gepaart mit strengerer Haushaltsdisziplin.<sup>38</sup>

Browns Zielsetzungen zur Budgetreform treffen inzwischen auf einen neuen französischen Staatspräsidenten, der bereit scheint, die traditionell starre Haltung seines Landes im Agrarsektor zu überdenken.<sup>39</sup> Damit stehen die Chancen für einen echten Fortschritt bei der Haushaltsreform so gut wie nie zuvor.

Auch mit seiner Ausdeutung des Stabilitätspakts kommt Brown französischen Vorstellungen recht nah. Wenn er fordert, dass der Pakt so ausgelegt werden müsse, dass er Wirtschaftszyklen berücksichtige und Raum für staatliche Investitionsprogramme lasse, so ähnelt dies der Forderung Nicolas Sarkozys nach einer »politischeren« Handhabung der Verschuldungskriterien in der Währungspolitik.<sup>40</sup> Diese Haltung dürfte allerdings auf Widerstand in Deutschland stoßen, das unter der Regierung Merkel zur alten deutschen Stabilitätspolitik zurückzufinden scheint.

Brown verbindet die traditionelle britische Unterstützung für den Binnenmarkt mit einer klaren Ablehnung der Vergemeinschaftung nationaler

wirtschaftspolitischer Kompetenzen. Immer wieder betont er, dass die eigentlichen Träger der Politik die Mitgliedstaaten der EU selbst seien, zum Beispiel in der Sozialpolitik<sup>41</sup> und bei den Wirtschaftsreformen.<sup>42</sup> Bei dem von ihm umrissenen Europa-Modell handelt es sich allerdings ganz explizit nicht um eine EU, die auf ihre Funktion als Freihandelszone reduziert wird (wie dies der britischen Politik oft vorgeworfen wird). Brown erkennt die Notwendigkeit der Regulierung von Märkten durchaus an, will diese aber auf ein geringes Maß zurückschneiden. Insgesamt handelt es sich um ein klares Liberalisierungsprogramm, das auf eine Öffnung der EU nach außen bei gleichzeitigem Wettbewerb der Mitgliedstaaten untereinander setzt. Für den gesamten Bereich der Lissabon-Strategie bietet diese Programmatik für Großbritanniens Partner reichhaltige Anknüpfungspunkte, ebenso für die ab 2008 auf der Agenda stehende Überprüfung und Reformierung des EU-Haushalts.

### Europäische Außenpolitik

Gordon Brown gilt als einer der erfolgreichsten Finanzminister der jüngeren britischen Geschichte, seine Weltsicht ist vor allem eine ökonomische.<sup>43</sup> Die von ihm seit seinem Amtsantritt skizzierte außenpolitische Agenda weist durchgehend starke wirtschaftliche Komponenten auf, so z. B. das Thema Energiesicherheit. Aber auch der internationale Terrorismus und die Gewalt auf dem afrikanischen Kontinent werden zunächst als Folge ökonomischer Disparitäten wahrgenommen, denen Brown fairen Handel, Schuldenerlass, Marktöffnung und den Ausbau der Entwicklungshilfe (vor allem im Bildungsbereich) entgegensetzen will.<sup>44</sup> Diese Zielsetzungen bieten für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) große Chancen. Denn nicht nur benötigt Brown für die Erreichung dieser Ziele die anderen Europäer und die EU als Kooperationspartner. Gerade die ökonomische Dimension der Außenbeziehungen mit ihren starken Stabilitäts- und Wohlstandsexportierenden Aspekten ist traditionell eine der Stärken der EU. Brown hat sich genau aus diesem Grund u. a. wiederholt für die Fortsetzung der Erweiterungspolitik der EU ausgesprochen.<sup>45</sup> Zudem verwendet er sich nicht nur aus fiskalischen Gründen für eine Reform des

EU-Budgets, sondern auch, weil die darin enthaltene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für ihn vor allem eine Frage der Marktöffnung für Handelspartner aus Entwicklungsländern ist.<sup>46</sup> In diesen Bereichen besteht deshalb die Chance, in Großbritannien unter Brown einen sehr konstruktiven politischen Partner in Europa zu finden.

Bei den »harten« sicherheitspolitischen Themen steht Brown dagegen erkennbar in der klassischen intergouvernementalen britischen Tradition. Bereits während der Verhandlungen zum später verworfenen Verfassungsentwurf hatte sich das Königreich mit seiner Linie klar durchsetzen können, dass die Außenpolitik der Union zwar besser koordiniert werden müsse, keinesfalls aber ein zu vergemeinschaftender Bereich sei.<sup>47</sup> Die letztlich schwache Ausgestaltung des in Großbritannien eigentlich unerwünschten Unions-»Außenministers«, das Festschreiben der Einstimmigkeitsentscheidungen im Rat in Fragen der GASP sowie die Betonung der entsprechenden »Red Lines« in der jüngsten Regierungskonferenz – all dies ist traditionelle, die Souveränität der Mitgliedstaaten betonende britische Politik. Zu ihr gehört auch die aus britischer Sicht zentrale Rolle der NATO für die Sicherheit Europas. In diesem Themenbereich wird auch unter Brown keine wesentliche Veränderung zu erwarten sein. Einer militärischen Aufwertung der EU wird Großbritannien nur dann zustimmen, wenn es keine Dopplungen mit NATO-Ressourcen und -Infrastruktur gibt und wenn die Entscheidung über den Einsatz militärischer Mittel letztlich dem Vetorecht jedes EU-Mitglieds unterliegt. Auch hier ist am ehesten bei den wirtschaftlichen Komponenten, d. h. etwa bei der Koordinierung von militärischen Beschaffungsvorhaben im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur ein Fortschritt denkbar.

Im Bereich Erweiterung und Nachbarschaftspolitik bleibt Großbritannien unter Brown bei seiner auf Erweiterung setzenden Politik. Neben den Ländern des Westbalkans und der Türkei richtet sich das britische Augenmerk dabei seit neuestem auch auf außereuropäische Bereiche. So hat Außenminister Miliband in einer viel beachteten Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge angeregt, den Binnenmarkt nach Osten (Russland, Ukraine) und

nach Süden (Maghreb-Staaten) auszudehnen und diesen Ländern so eine langfristige Perspektive auf einen späteren EU-Beitritt zu geben (»not as an alternative to membership, but potentially as a step towards it«).<sup>48</sup> Dieser Vorschlag kann als britische Reaktion auf die von Staatspräsident Sarkozy vorgelegten Ideen für eine Mittelmeer-Union verstanden werden.

Browns eher instrumentelles Verständnis von Europa und seine Bereitschaft, moralische Prinzipien zur Richtschnur seiner Politik zu machen, lassen darüber hinaus außenpolitische Alleingänge Großbritanniens in Einzelfragen wahrscheinlich erscheinen. Sein Fernbleiben vom EU-Afrika-Gipfel im Dezember 2007 in Lissabon, welches er mit der Teilnahme des simbabwischen Staatspräsidenten Robert Mugabe begründete, ist hierfür ein Beispiel.<sup>49</sup>

Insgesamt lassen Browns ehrgeizige internationale Agenda und die Schlüsselrolle der EU bei zahlreichen ihrer Themen erwarten, dass sich Großbritannien unter seiner Führung sehr aktiv in die europäische Außenpolitik einbringen wird. Zudem wird Großbritannien sich weiterhin vehement für einen Türkei-Beitritt zur EU sowie die Erweiterung der EU in den westlichen Balkan einsetzen. Bei all dem bleibt London bei seinem strikt intergouvernementalen Ansatz. Die »special relationship« zu den USA, obwohl durch Brown offenbar bewusst etwas zurückgenommen,<sup>50</sup> dürfte als ein wesentlicher Bestandteil der britischen Außenpolitik erhalten bleiben.<sup>51</sup>

## Die Rolle der britischen Innenpolitik

Wichtigste Determinante der Europa-Politik der Regierung von Gordon Brown bleibt die britische Innenpolitik. Neben einer generellen Europa-Skepsis der britischen Öffentlichkeit und vor allem von weiten Teil der Presse, die einen dauerhaften Einfluss auf die Regierungspolitik in diesem Politikfeld haben, verstärken zu Beginn des Jahres 2008 eine ganze Reihe weiterer Faktoren den Einfluss der »home front«. Sie werfen zudem die Frage auf, inwieweit das europapolitische Handeln der Regie-

rung in den nächsten Monaten tatsächlich inhaltlich oder lediglich (wahl-)taktisch motiviert sein wird.

Vorrangiges politisches Ziel Browns muss es sein, die nächsten Unterhauswahlen, die spätestens 2010 abgehalten werden, zu gewinnen. Über ihre eigentliche Bedeutung hinaus haben diese Wahlen für Brown auch Schicksalscharakter. Als »ewiger zweiter Mann«, der 10 Jahre auf seine Chance als Regierungschef warten musste, geht es ihm in diesen Wahlen auch darum, ein eigenes Mandat zu erringen und aus dem Schatten seines ungeliebten Vorgängers zu treten. Ursprünglich hatte Brown selbst die Erwartung erzeugt, diese Wahlen könnten noch im November 2007 stattfinden. Am 6. Oktober 2007 teilte er jedoch mit, dass die Wahlen weder zu diesem Zeitpunkt noch im Jahr 2008 stattfinden würden. Die Umfragergebnisse nach dem kurz zuvor abgehaltenen Parteitag der oppositionellen Konservativen Partei und schlechte Labour-Werte in den wahlentscheidenden umkämpften Wahlkreisen (»marginal districts«)<sup>52</sup> ließen Brown, der noch kurz zuvor gute Werte genoss, den Zeitpunkt für die Wahl nicht mehr opportun erscheinen.<sup>53</sup> In den Wochen nach der Absage kamen zudem eine Reihe innenpolitischer Skandale ans Licht, die die Kompetenz der Regierung in Frage stellten.<sup>54</sup> Auch nahmen die Rufe nach stärkerer inhaltlicher Profilierung des neuen Premiers trotz einiger programmatischer Einlassungen nicht ab;<sup>55</sup> hinzu kommen besonders schlechte Umfrageergebnisse der Labour-Party bei der britischen »Sonntagsfrage«.<sup>56</sup> Insgesamt gilt Gordon Brown zum Jahreswechsel 2007/2008 als politisch schwer angeschlagen.

Die relative politische Schwäche des Premiers führt dazu, dass er im innenpolitisch ohnehin umstrittenen Themenbereich Europa noch vorsichtiger agiert als bisher und auf der europäischen Bühne als Impulsgeber fast völlig ausfällt. Eine programmatische Rede David Milibands zur Europa-Politik wurde nach einer Intervention aus Downing Street Nr. 10 rhetorisch aufgeweicht, um weniger innenpolitische Angriffsfläche zu geben.<sup>57</sup> Brown erschien zudem zur Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags auf dem EU-Gipfel am 13. Dezember erst mit erheblicher Verspätung und nahm an dem öffentlichkeitswirksamen Festakt in

der portugiesischen Hauptstadt nicht teil. Brown hat zudem durch seine Festlegung, kein Referendum zur Ratifizierung des Vertrags abzuhalten, an europapolitischem Spielraum verloren. Brown erklärte, dass ein Referendum in Großbritannien nicht notwendig sei, da der neue Vertrag keinen erheblichen Eingriff in das Verfassungsgefüge des Königreichs darstelle und die »Roten Linien« der britischen Verhandlungsposition gewahrt worden seien. Seitdem hat der öffentliche Druck auf den Premier, das Referendum abzuhalten, beständig zugenommen.<sup>58</sup> Am 9. Oktober 2007 veröffentlichte zudem das »European scrutiny committee« des Unterhauses einen Bericht, indem es die intransparente Verhandlungsführung bei der Vertragserstellung kritisierte und zudem urteilte, dass der neue Entwurf dem verworfenen Verfassungsentwurf »substanziell gleiche«.<sup>59</sup> Die Chancen der Regierung, das geforderte Referendum zu gewinnen, werden allgemein als extrem niedrig eingeschätzt, und kein Regierungschef, der über einen Neuwahltermin entscheiden muss, möchte mit dem Nimbus des »Referendumsverlierers« behaftet sein. Bereits vor der Wahlverschiebung galt die Wahrscheinlichkeit eines Referendums aus diesem Grund als eher gering. Nach der Verschiebung ist sie fast noch geringer geworden, denn ein geschwächter Brown kann sich eine weitere Niederlage, noch dazu in einem Kernthema der gegnerischen Konservativen, kaum leisten.<sup>60</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass Gordon Brown für seine Haltung zum Referendum nicht einmal im eigenen politischen Lager volle Unterstützung erhält. So verlangt der der Labour-Party auch institutionell verbundene Dachverband der Gewerkschaften (Trade Union Congress – TUC) ein Referendum, allerdings nicht, weil ihm im Reformvertrag zu viel Europa steckt, sondern zu wenig.<sup>61</sup> Hinzu kommen einzelne europaskeptische Labour-Abgeordnete (wie die deutschstämmige Gisela Stuart), für die der Vertrag die Roten Linien überschreitet und daher den Wählern zur Entscheidung vorzulegen sei.<sup>62</sup>

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die politische Gemengelage ein aktives europapolitisches Engagement Browns und seiner Regierung derzeit nicht zulässt. Diese Lähmung dürfte im Zuge der parlamentarischen Prüfung des Lissabonner Vertrags im Januar und Februar 2008 noch zunehmen

und sich wohl erst nach einer etwaigen erfolgreichen Ratifizierung entspannen. Um an der innenpolitisch besonders heiklen Europa-Front an Glaubwürdigkeit zu gewinnen, könnte Brown in den kommenden Monaten versucht sein, bei den auf der Tagesordnung stehenden Europa-Themen (Budgetreform, Lissabon-Agenda) eine harte Haltung einzunehmen und somit für seine europäischen Partner zu einem schwierigen, vielleicht sogar unberechenbaren Partner zu werden. Eine erste Verschärfung des Sprachgebrauchs in der Referendumsfrage bei einer Pressekonferenz mit EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso am 11. Oktober wurde bereits als Schritt in diese Richtung gedeutet.<sup>63</sup>

Die innenpolitische Lage wird mindestens bis zur nächsten Unterhauswahl die entscheidende Determinante für den europapolitischen Kurs Großbritanniens sein. Für eine konstruktive Europa-Politik ist dies angesichts der deutlich angespannten Debatte über ein Referendum, das zumindest temporäre Erstarren der Opposition und eine wachsende Zahl von Referendumsbefürwortern keine gute Aussicht. Der innenpolitische Imperativ, die nächsten Wahlen in jedem Fall gewinnen zu müssen, könnte Brown gegen seinen pragmatischen Instinkt zu einem prinzipiell europaskeptischen politischen Akteur machen.

## Ergebnis und Empfehlungen

Gordon Brown hat ein vor allem wirtschaftspolitisch geprägtes Bild von Europa. Dieses Bild ist weitgehend kohärent und von einem pragmatischen, auf politische Lösungen abstellenden Ansatz geprägt. Die »ever closer union« mit ihrer auf den europäischen Staat zielenden Finalitätsidee ist ihm fremd. Dies scheint er zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit einer Mehrzahl seiner Amtskollegen und -kollegen zu teilen. Er gehört allerdings zu den wenigen, die offen zu diesem begrenzten Europa-Bild stehen und dafür eine konstruktive Begründung zu geben bemüht sind. Damit ist er in einer Epoche, die eine deutliche Verlangsamung der Integrationsgeschwindigkeit und eine wesentlich komplexere innereuropäische Meinungsbildung

sehen wird, ironischerweise vielleicht sogar ein Vor-denker Europas.

Gordon Brown wird anders als sein Vorgänger Tony Blair weder proklamieren noch tatsächlich versuchen, Großbritannien in das »Herz Europas« zu führen.<sup>64</sup> Browns Denken geht stark von der singulären Stellung Großbritanniens aus und betrachtet multilaterale Institutionen vor allem aus einer Nützlichkeitsperspektive. Dieses Motiv wird die Europa-Politik seiner Regierung maßgeblich bestimmen. Dennoch können die europäischen Partner in Brown einen z. T. sehr konstruktiven Mitstreiter bei ausgesuchten Projekten finden. Politikfelder, in denen dies gelingen könnte, sind

- die Reform des Unionshaushaltes (und der damit eng verknüpften Gemeinsamen Agrarpolitik), welche im Frühjahr 2008 beginnt. Ein Grünbuch der Europäischen Kommission zu diesem Thema ist im September 2007 vorgelegt worden. In dieser Frage wird von großer Bedeutung sein, welche Position Browns Regierung zur möglichen Abschaffung oder Verringerung des »Britten-Rabatts« einnehmen wird;
- die Rolle der EU in den WTO-Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels;
- die Vollendung des Binnenmarktes und alle Teile der Lissabon-Agenda, die damit in Zusammenhang stehen. Hier hat sich die slowenische Ratspräsidentschaft hohe Ziele gesteckt, die Großbritannien möglicherweise unterstützen wird;
- der Abbau von Bürokratie (»better regulation«), sofern er ernsthaft und mit Nachdruck betrieben wird. Hier hat sich die deutsche Bundesregierung sowohl für das eigene Land als auch für Europa hohe Ziele gesteckt. Dabei könnte eine enge Zusammenarbeit Großbritanniens mit der von Edmund Stoiber geleiteten Arbeitsgruppe für den Bürokratieabbau in der Europäischen Kommission angeregt werden;
- die Fortsetzung der Erweiterungspolitik, vor allem mit Blick auf den westlichen Balkan, was auch ein deutsches Anliegen ist. In der Türkei-Frage gibt es hier allerdings Konfliktpotenzial. Interessant wird die Frage der Positionierung Großbritanniens zur französischen Idee von der Mittelmeer-Union;

– der Aufbau einer einheitlichen europäischen Position in der Klima- und Energiepolitik. Hier wird auf dem Frühjahrsgipfel vor allem die Konkretisierung des im März 2007 gefundenen Klimakompromisses auf der Tagesordnung stehen. In der Energiefrage bietet die Neuverhandlung des Partnerschaftsabkommens mit Russland, welche 2008 beginnen wird, eine Chance, Großbritannien (das schneller als erwartet selbst zum Netto-Gasimporteur geworden ist) für eine Führungsrolle in Europa zu gewinnen.

Gordon Brown wird einer weiteren politischen Vertiefung der Europäischen Union »across the board« aus eigener Überzeugung skeptisch und aus innenpolitischer Rücksichtnahme möglicherweise bisweilen sogar offen feindselig gegenüberstehen. Dasselbe gilt für alle Themenbereiche, die auf eine

Übertragung zentraler Souveränitätsrechte auf Gemeinschaftsstrukturen abzielen oder diese zur Folge haben.

Alle von Brown erklärten Ziele befinden sich im Zentrum der europäischen Reformbemühungen. Trotz der klaren Roten Linien sollte die deutsche Bundesregierung in den o.g. Themenfeldern besonders aktiv auf die britische Seite zugehen, praktische und detaillierte Politikvorschläge machen und Großbritannien damit als Führungsmacht in Europa direkt fordern. Ganz besonders gilt dies für die Bereiche der Wirtschaftsreformen. Über die Zukunftsfähigkeit der EU wird vor allem in diesen Bereichen entschieden. Großbritannien verfügt hier über moderne, marktorientierte und freiheitliche Konzepte und hat nachgewiesen, dass diese Wohlstand und Leistungsfähigkeit befördern können.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, <[http://eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf](http://eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf)>, S. 2 (abgerufen am 13.10.2007).
- 2 Angeführt werden dabei vor allem die spontanen und als erratisch empfundenen Politikvorschläge Nicolas Sarkozys, die dazu führten, dass das richtige »Einhegen« Sarkozys (»Sarkozy management«) zur Hauptaufgabe in der EU geworden sei. Vgl. A summit to nowhere, in: *The Economist*, 22.12.2007, S. 48.
- 3 Besonderen Ausdruck findet diese Marginalisierung auch in der Tatsache, dass das deutsche Auswärtige Amt (AA) über kein eigenes Großbritannien-Referat verfügt. Für Frankreich ist im AA ein eigener Arbeitsstab eingerichtet, für die USA neben dem einschlägigen Referat 200 zusätzlich auf Leitungsebene ein Koordinator für deutsch-amerikanische Zusammenarbeit, und für Russland neben dem gemeinsamen Referat mit den GUS-Staaten Ukraine, Weißrussland und Moldau auch eine Koordinator für deutsch-russische Beziehungen, ebenfalls auf Leitungsebene. Das Vereinigte Königreich hingegen wird in einem geographisch weit gefassten nordeuropäischen Sammelreferat zusammen mit Irland, Schweden, Finnland, Dänemark und den drei baltischen Staaten betreut. Vgl. Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/AAmt/Organisationsplan-Druckversion.pdf>> (abgerufen am 13.10.2007).
- 4 Zitiert nach Timothy Garton Ash, *Free World*, New York, NY, 2005, S. 33. Deutscher Auszug in: *Europa-Archiv*, Oktober / November 1946, S. 179.
- 5 Vgl. Alasdair Blair, *Britain and European Union: A Laggard Leader*, in: Derek Beach, Colleen Mazzucelli (Hrsg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, New York, NY, 2007, S. 178 f.
- 6 Vgl. Garton Ash, a. a. O. (Anm. 4), S. 13 f.
- 7 Vgl. Stephen George, *An Awkward Partner: Britain and the European Community*, Oxford 1998.
- 8 Vgl. Simon Bulmer, *Großbritannien und / in Europa*, in: *Länderbericht Großbritannien*, Bonn 2006, S. 554.
- 9 Gemäß Eurobarometer vom Juni 2006 sagen 28 Prozent der Briten, dass es »eine schlechte Sache« sei, dass ihr Land Mitglied der EU ist (zweitschlechtester Wert nach Schweden). 34 Prozent sagen, dies sei eine »gute Sache« (zweitschlechtester Wert nach Österreich). Siehe Europäische Kommission (Hrsg.), *Eurobarometer 64*, Brüssel, Juni 2006, S. 52 f.
- 10 Die vielfach beklagte extrem antieuropäische Einstellung der britischen (Massen-)Presse ist kein Phänomen der letzten 20 Jahre, sondern bereits seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den fünfziger Jahren bekannt. Vgl. Klaus Lohrmann, Michael Ley, *Projekt Europa*, Düsseldorf 2007, S. 61.
- 11 Vgl. Bulmer, *Großbritannien und / in Europa*, a. a. O. (Anm. 8), S. 558.
- 12 In Deutschland ging der »europäische Automatismus« so weit, dass Außenminister Hans-Dietrich Genscher davon sprach, Deutschland habe gar keine nationalen Interessen, sondern nur europäische. Zitiert nach Zdzislaw Krasnodzki, *Vergehtes Vertrauen*, in: *Internationale Politik*, Nr. 7–8, 2007, S. 150.

- 13 Vgl. Rodney Brazier, *Constitutional Practice*, Oxford 1994, S. 3.
- 14 Zum Konzept der »sovereignty bargains« vgl. Walter Mattli, *Sovereignty Bargains in Regional Integration*, in: *International Studies Review, Continuity and Change in the Westphalian Order*, Jg. 2, Nr. 2, Sommer 2000, S. 149–180.
- 15 Tony Blairs Reden zu Europa waren hier die Ausnahme. Er galt als europafreundlichster Premierminister seit den 1970er Jahren und zeigte dies offen, hatte aber mit zunehmender Dauer seiner Amtszeit das Problem, dass seine Rhetorik nicht mehr zu seiner fest in britischer Tradition stehenden Politik zu passen schien. Für eine Bilanz der Europa-Politik der Regierung Blair siehe Susanne Wanning, *New Labour und die EU*, Baden-Baden 2007.
- 16 Stellvertretend für eine Reihe von Mutmaßungen zu Gordon Browns Einstellung zu Europa vgl: Clara Marina O'Donnell, Richard G. Whitman, *European Policy under Gordon Brown: perspectives on a future prime minister*, in: *International Affairs*, Nr. 1/2007, S. 253–272; Ernst Hillebrand, *Gordon Brown – ein heimlicher Europäer?* (Friedrich-Ebert-Stiftung, Blickpunkt Großbritannien), London, Oktober 2006; Ian Kearns, *Gordon Brown's EU vision is less sceptical than most think*, in: *Europe's World*, Nr. 7/2007; *Künftiger Premier gilt nicht als EU-Freund*, in: *Focus*, 10.5.2007, <[http://www.focus.de/politik/ausland/gordon-brown\\_aid\\_55878.html](http://www.focus.de/politik/ausland/gordon-brown_aid_55878.html)> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 17 Brown wird vor allem vorgehalten, dass er die Absage der ursprünglich für November 2007 geplanten Parlamentswahlen damit begründet hatte, er benötige noch mehr Zeit, den Wählern seine Vision von Großbritannien näher zu bringen, dann aber kaum inhaltliche Aussagen zu seinen Vorstellungen machte. Vgl. u. a. Philip Stevens, *A Brown bereft of ideas risks becoming Callaghan's heir*, in: *Financial Times*, 12.10.2007, S. 13; *The emperor's new clothes*, in: *The Economist*, 13.10.2007.
- 18 Vgl. Cabinet Office, Foreign and Commonwealth Office, *Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges*, London, Oktober 2007.
- 19 Vgl. HM Treasury, *Global Europe: Full Employment Europe*, London, Oktober 2005, <[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/2/A/global\\_europe\\_131005.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/2/A/global_europe_131005.pdf)> (aufgerufen am 13.10.2007).
- 20 Vgl. Gordon Brown, *Global Britain, Global Europe: A Presidency Founded on Pro European Realism*, London, 22.6.2006, <[http://www.britainusa.com/sections/articles\\_show\\_nt1.asp?d=0&zi=60058&L1=60058&L2=0&a=29134](http://www.britainusa.com/sections/articles_show_nt1.asp?d=0&zi=60058&L1=60058&L2=0&a=29134)>, S. 3 (aufgerufen am 13.10.2007).
- 21 Vgl. BBC, UK »not ready« for euro, 15.5.2003, <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/3029135.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3029135.stm)> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 22 Diese fünf Kriterien lauten wie folgt: 1. Would joining economic and monetary union (EMU) create better conditions for firms making long-term decisions to invest in the United Kingdom? 2. How would adopting the single currency affect our financial services? 3. Are business cycles and economic structures compatible so that we and others in Europe could live comfortably with euro interest rates on a permanent basis? 4. If problems emerge, is there sufficient flexibility to deal with them? 5. Will joining the EMU help to promote higher growth, stability and a lasting increase in jobs? Zitiert nach: *The five tests*, in: *The Guardian*, 29.9.2000, <<http://www.guardian.co.uk/EMU/Story/0,2763,375315,00.html>> (aufgerufen am 26.10.2007).
- 23 Vgl. Stephanie Hofmann, Roderick Parkes, *Von Blair zu Brown: Wohin des Weges?* (SWP-Aktuell 41), Berlin, Juli 2007, S. 2.
- 24 Vgl. *Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges*, a. a. O. (Anm. 18), S. 5, *Global Europe: Full Employment Europe*, a. a. O. (Anm. 19), S. 1.
- 25 Vgl. Brown, *Moving Britain Forward, Keynote Speech at the Fabian Society Annual Conference*, 14.1.2006, in: *Brown, Moving Britain Forward, Selected Speeches 1997–2006*, London 2006, S. 263.
- 26 So beispielsweise Patrick Mindford, Vidya Mahabare und Eric Nowell, die in ihrer ökonomischen Untersuchung zu dem Schluss kommen, dass sich Großbritanniens Wirtschaft außerhalb der EU besser entwickeln könne, und deshalb den Austritt empfehlen. Vgl. Mindford, Mahabare, Nowell, *Should Britain leave the EU?*, Cheltenham 2005, S. 218 f.
- 27 Vgl. Ruth Lea, *Hello goodbye*, in: *Internationale Politik*, Nr. 7–8, 2007, S. 152 f.
- 28 Vgl. *Global Britain, Global Europe*, a. a. O. (Anm. 20), S. 3.
- 29 Für ausgewählte Politikfelder wie diese billigt Gordon Brown der EU ganz explizit eine notwendige und wünschenswerte Rolle zu. Vgl. u. a. HM Treasury, *Global Europe: full employment Europe*, a. a. O. (Anm. 19), S. 11 f.
- 30 Diesen Begriff führte der engste Berater Gordon Browns, der damalige Staatssekretär im Finanzministerium (und jetzige Erziehungsminister) Ed Balls im Mai 2007 in die Debatte ein. Vgl. Ed Balls, *Europe doesn't need a treaty*, in: *Sunday Times*, 20.5.2007.
- 31 Vgl. ebd.
- 32 Vgl. u. a. Brown, *Britishness, British Council Annual Lecture*, London, 7.7.2004, in: *Brown, Moving Britain Forward*, a. a. O. (Anm. 25), S. 5 f.; Brown, *We need a United Kingdom*, in: *Daily Telegraph*, 13.1.2007, <<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/01/13/ngordon113.xml>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 33 Vgl. *Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges*, a. a. O. (Anm. 18), S. 1.
- 34 Vgl. ebd. (Hervorhebungen vom Verfasser).
- 35 Vgl. Brown, *Global Britain, Global Europe*, a. a. O. (Anm. 20), S. 3.
- 36 In der Folge vgl.: *Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges*, a. a. O. (Anm. 18), S. 4 ff.



- 37 In der Folge vgl. Brown, *Global Britain, Global Europe* a. a. O. (Anm. 20), S. 2 ff.
- 38 Vgl. HM Treasury, *European Community Finances, Statement on the 2007 EC Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*, London, Mai 2007.
- 39 Vgl. *Gemeinsame Agrarpolitik: Sarkozy öffnet Tür für Reformen*, in: EurActiv.com, <<http://www.euractiv.com/de/gap/gemeinsame-agrarpolitik-sarkozy-offnet-tur-reformen/article-166654>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 40 Die Nähe zur französischen Position dürfte spätestens bei der Frage der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank enden. Brown selbst war es, der kurz nach seinem Amtsantritt als Finanzminister die Bank of England in die Unabhängigkeit entlassen hatte.
- 41 Vgl. *Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges*, a. a. O. (Anm. 18), S. 21.
- 42 Vgl. ebd., S. 19.
- 43 Vgl. Hofmann, Parkes, a. a. O. (Anm. 23), S. 2
- 44 Vgl. u. a. Brown, *International Action on Poverty*, Januar 2005, in: Brown, *Moving Britain Forward*, a. a. O. (Anm. 25), S. 49 f., hier S. 53; *Global Europe—Meeting the Economic and Security Challenges*, a. a. O. (Anm. 18), S. 27.
- 45 Vgl. *Global Europe – Meeting the Economic and Security Challenges*, a. a. O. (Anm. 18), S. 25.
- 46 Vgl. ebd., S. 23.
- 47 »Foreign policy remains a matter for Member States, but the more we work together, the more effective we can be.« Vgl. ebd., S. 26.
- 48 Vgl. David Miliband, *Europe 2030: Model Power not Superpower*, 15.11.2007, <<http://www.fc.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1194715986447>> (aufgerufen am 21.12.2007).
- 49 Der für 2004 geplante EU-Afrika-Gipfel war damals aus den gleichen Gründen am Veto des damaligen britischen Premiers Blair gescheitert. Im Verlauf der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 hatte sich die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel sehr um eine Aufweichung der britischen Position bemüht. Brown verzichtete daraufhin auf ein Veto, entsandte aber eine nachrangige Vertreterin als britischen Teilnehmer. Brown hatte seinen Standpunkt zu diesem Thema bereits sehr frühzeitig in einem Artikel für die britische Tageszeitung »The Independent« öffentlich gemacht. Vgl. Brown, *It is right that I make clear my position. We will not shirk our responsibilities*, in: *The Independent*, 20.9.2007, <<http://news.independent.co.uk/world/africa/article2979887.ece>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 50 Die Distanzierung erfolgte durch die erste Auslandsreise Browns nach seinem Amtsantritt, die ihn am 16. Juli 2007 nach Berlin statt nach Washington führte. Einige Tage zuvor hatte Browns Handelsminister Douglas Alexander vor dem Council on Foreign Relations in Washington eine als amerikakritisch wahrgenommene Rede gehalten, in der er die USA zum Überdenken ihrer Außenpolitik aufforderte. Vgl. Douglas Alexander, *The Role of International Development in a Changing World: The Perspective from Britain*, 12.7.2007, <<http://www.dfid.gov.uk/news/files/Speeches/council-foreign-relations.asp>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 51 Vgl. Brown, *Partnership for the Ages*, in: *Washington Post*, 30.7.2007; Philip Stephens, *Ties that bind: Bush, Brown and a different relationship*, in: *Financial Times*, 27.7.2007; Nile Gardiner, *Special, Still*, in: *National Review Online*, 30.7.2007, <<http://article.nationalreview.com/q=YTU3ZDU4NTc2YzFhYzdiYTc3ZDMwZDJjNmE1NGE2NjM=>> (aufgerufen am 15.10.2007).
- 52 Die Umfrage wurde von ICM Research im Auftrag der Tageszeitung »News of the World« durchgeführt. Vgl. ICM marginal polls for *The News of the World*, Oktober 2007, <[http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2007\\_oct\\_notw\\_marginals\\_poll.pdf](http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2007_oct_notw_marginals_poll.pdf)> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 53 Hinzu kamen technische Gründe, wie die noch nicht fertig gestellten Wählerlisten sowie die taktische Erwägung, dass eine um 30 Monate vorgezogene Unterhauswahl die Erwartungen an die Regierung Brown ins Unermessliche hätte steigen lassen. Vgl. Sunder Katwala, *Premierminister Gordon Brown – Chronik einer unfreiwilligen Verwandlung*, in: *Blickpunkt Großbritannien*, Friedrich-Ebert-Stiftung, London, Dezember 2007.
- 54 Hierzu gehört die in Schwierigkeiten geratene Immobilienbank Northern Rock, das Verschwinden von CDs mit vertraulichen Daten von über 7 Millionen britischen Haushalten sowie ein Spendenskandal, der die Labour-Regierung erschütterte. Vgl. George Parker, *Labour's love lost*, in: *Financial Times*, 30.11.2007; Sebastian Borger, *Die PR-Niete von Downing-Street*, in: *Spiegel Online*, 5.12.2007, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,521511,00.html>> (aufgerufen am 21.12.2007).
- 55 Vgl. Philip Stephens, *Time runs out for Brown's long-termism*, in: *Financial Times*, 27.11.2007. Siehe auch Anm. 17.
- 56 In der am 21.12.2007 veröffentlichten Umfrage zu den Wahlabsichten der Briten sprechen sich 43 Prozent für die Konservative Partei aus, 31 Prozent für Labour und 16 Prozent für die Liberaldemokraten. Bis weit in den Spätsommer hinein hatte Labour einen komfortablen Vorsprung in dieser Umfrage gehabt. Vgl. *UK Polling Report*, <<http://ukpollingreport.co.uk/blog/>> (aufgerufen am 21.12.2007).
- 57 Vgl. Deborah Summers, *No 10 admits PM changed Miliband speech*, in: *The Guardian Unlimited*, 16.11.2007, <<http://politics.guardian.co.uk/gordonbrown/story/0,,2212335,00.html>> (aufgerufen am 21.12.2007). Siehe auch Anm. 54.
- 58 In einer Umfrage der Zeitung »Sunday Telegraph« sprachen sich im Oktober 2007 66 Prozent der Befragten für ein Referendum aus. 47 Prozent würden in einem Referendum gegen den Verfassungsvertrag stimmen, 29 Prozent

- dafür. Für einen Austritt Großbritanniens aus der EU gäbe es allerdings keine Mehrheit in einem Referendum. Nur 38 Prozent würden bei einer entsprechenden Frage für den Austritt stimmen, 56 Prozent für einen Verbleib in der EU. Vgl. Conservatives open up a lead in new ICM poll, in: ukpollingreport.co.uk, 13.10.2007, <<http://ukpollingreport.co.uk/blog/index.php>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 59 Vgl. Call for »coordinated« ratification of EU treaty, in: euobserver.com, 12.10.2007, <<http://euobserver.com/9/24956>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 60 Anderer Ansicht ist Ruth Lea, Leiterin des europaskeptischen Londoner Think-Tanks »Global Vision«, die die politische Dynamik nach der Wahlverschiebung auf Anfrage des Verfassers die Sachlage so kommentierte: »Prime Minister Gordon Brown's decision not to go for an election this autumn, when it was so widely trailed, is an act of great weakness. It will make him vulnerable on many fronts—not least of all on the issue of the EU. The calls for a referendum will only intensify. A strong Prime Minister may have been able to brush them aside. A weak one will find it much more difficult.« Vgl. E-Mail von Ruth Lea an den Verfasser, 8.10.2007.
- 61 Die Delegierten der TUC-Hauptversammlung stimmten am 10. September 2007 mehrheitlich für einen Antrag, der die britische Regierung auffordert, ein Referendum über den Reformvertrag abzuhalten. Ziel der Gewerkschafter ist es, den Opt-Out Großbritanniens aus der EU-Grundrechtecharta aufzuweichen bzw. rückgängig zu machen, um auch britische Arbeitnehmer in den Genuss des darin garantierten Streikrechts kommen zu lassen. Vgl. Politics UK, Unions vote for EU referendum, 12.9.2007, <[http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/foreign-policy/unions-vote-eu-referendum-\\$478261.htm](http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/foreign-policy/unions-vote-eu-referendum-$478261.htm)> (aufgerufen am 26.10.2007).
- 62 Vgl. u. a. Riskante Referenden, in: Süddeutsche Zeitung, 18.10.2007, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/757/138474/>> (aufgerufen am 26.10.2007).
- 63 Brown sagte u. a.: »If we were to go beyond the red lines, in other words we weren't to achieve our red lines, we could not accept the amending treaty. I make that absolutely clear.« Vgl. Brown, Press Conference with the President of the European Union [sic], <<http://www.number10.gov.uk/output/Page13476.asp>> (aufgerufen am 14.10.2007). Der Internet-Informationendienst euobserver.com bewertet diese Formulierung als Drohung (»threat«). Vgl. Brown threatens »red line« veto over EU treaty, in: euobserver.com, 12.10.2007, <<http://euobserver.com/9/24955>> (aufgerufen am 14.10.2007).
- 64 Vgl. O'Donnell, Whitman, European Policy under Gordon Brown: perspectives on a future prime minister, a. a. O. (Anm. 16), S. 272.

## Abkürzungen

|     |                                 |      |                                         |
|-----|---------------------------------|------|-----------------------------------------|
| AA  | Auswärtiges Amt                 | GASP | Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik |
| EC  | European Community              | GUS  | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten       |
| EDA | European Defence Agency         | HM   | Her Majesty's                           |
| FCO | Foreign and Commonwealth Office | TUC  | Trade Union Congress                    |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik         |      |                                         |



