

Konvergenzen und Divergenzen im Verhältnis zu Großbritannien

Almut Möller

Großbritannien und Deutschland haben traditionell unterschiedliche Vorstellungen über Ziele und Reichweite der europäischen Integration. Deutschland ist Gründungsmitglied und hat durch seine Einbettung in die Europäische Union nach dem Zweiten Weltkrieg den Weg zurück in die europäische Familie gefunden. Die Weiterentwicklung der Union ist bis heute ein wesentliches Anliegen deutscher Bundesregierungen. Verbunden damit ist eine Anerkennung der Europäischen Union als Verbund mit intergouvernementalen und supranationalen Elementen, die beide ihren legitimen Platz haben. Die Europäische Union ist aus deutscher Sicht nicht nur ein Binnenmarkt, der die Mitglieder wirtschaftlich stärkt, sondern auch ein eminent politisches Projekt.

Großbritannien hingegen trat den damaligen Europäischen Gemeinschaften erst 1973 bei, als sich abzeichnete, dass die Kosten einer Nicht-Mitgliedschaft angesichts des Erfolgs der Europäischen Gemeinschaften nicht mehr zu rechtfertigen waren. In London herrscht im Grundsatz eine andere Sicht auf die Union vor. In erster Linie wird diese als ein wirtschaftliches Projekt verstanden. Während in Deutschland das Argument in weiten Teilen der Öffentlichkeit greift, dass selbst ein Land von der Größe der Bundesrepublik im globalen Konzert untergeht, wenn es sich nicht in die Europäische Union integriert, ist der Erfahrungshorizont in Großbritannien ein anderer. Erstens blickt das Vereinigte Königreich auf eine Kolonialgeschichte zurück, mit der es bewiesen hat, aus eigener Kraft über ein Weltreich herrschen zu können, wenn es nur seine Stärken, darunter seine Geographie, klug einsetzt. Und zweitens wird eine solche Integration tendenziell als Beschneidung von Souveränität und Freiheit gesehen und nicht als deren letzlicher Garant.¹ Diese Perspektive formt auch heute noch im Grundsatz die Einstellungen im Vereinigten Königreich zur europäischen Integration. Die ‚europäische Frage‘, bis jetzt in Deutschland Teil des nationalen Konsensus, wurde und wird in Großbritannien deshalb regelmäßig in grundsätzlicher Perspektive aufgeworfen.

Während Deutschland erst seit einigen Jahren mit der Alternative für Deutschland (AfD) eine Partei kennt, die sich offen gegen den Euro ausspricht, haben im politischen Spektrum Großbritanniens europakritische Positionen selbst im Mainstream der Parteienlandschaft einen festen Platz. Mit der United Kingdom Independence Party (UKIP) hat sich seit den 1990er Jahren zunehmend eine Partei etabliert, deren Programm im Kern den Austritt des Landes aus der Europäischen Union beinhaltet. Das Umfeld der britischen Europadebatte, befeuert durch eine polarisierende Medienlandschaft, ist damit deutlich anders als in Deutschland.

1 Vgl. Roderick Parkes/Julian Rappold: Out on the Edge Instead of Here in the Middle. The Four Reasons Why Britain Can't Resolve Its Relations with the EU, PISM Strategic File No. 19, Warsaw 2014, S. 1. Darin heißt es: „While most Europeans (...) welcomed continental integration as a means of altering their geography and history, Britain saw the EU as a threat. And as the effects of integration gradually made the UK's non-membership untenable, the EU came to mark a reduction in Britain's choices, not an increase.“

Jüngste Entwicklung in der britischen Europadebatte ist das von Premierminister David Cameron für 2016 angekündigte Referendum über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, das die europäische Orientierung des Vereinigten Königreichs – und mit ihr die Europäische Union insgesamt – mehr als vierzig Jahre nach dem Beitritt nun grundlegend verändern könnte.

Charakter der bilateralen Beziehungen

Es sind diese Unterschiede, die in der Debatte über die deutsche und britische Europapolitik üblicherweise betont werden. Großbritannien und Deutschland verbindet jedoch eine dichte Zusammenarbeit vor allem in wirtschaftlicher, aber auch politischer und kultureller Hinsicht. Die deutsch-britischen Beziehungen werden dabei als ‚Arbeitsbeziehungen‘ beschrieben, die heute weniger von Geschichte und Emotionen geprägt sind als etwa die deutsch-französische Zusammenarbeit.²

Deutschland ist für Großbritannien wichtigster Handelspartner im Bereich von Waren und liegt damit noch vor den USA. Umgekehrt ist Großbritannien Deutschlands viertwichtigster Handelspartner. Unter Berücksichtigung von Dienstleistungen rückt Großbritannien auf Platz drei; Deutschland ist hier nach den USA der zweitwichtigste Markt für Großbritannien. 2.500 deutsche Unternehmen haben Niederlassungen in Großbritannien, in Deutschland sind es 3.000 britische Unternehmen. Im Bereich der Direktinvestitionen lag Deutschland 2014 bei 121 Mrd. Euro (bei umgekehrt britischen Direktinvestitionen in Deutschland in Höhe von 49 Mrd. Euro).³ Entsprechend spielen wirtschaftliche Eliten traditionell eine wichtige Rolle im bilateralen Verhältnis. Sprichwörtlich ist inzwischen das verbindende Element der Weltoffenheit, mit der beide Länder nicht nur ihren Willen bekunden, die Chancen der Globalisierung aktiv wahrzunehmen, sondern auch die internationale Ordnung mitzugestalten. Großbritannien und Deutschland gehören zu Verfechtern einer aktiven europäischen Handelspolitik.

Im Vergleich zur deutsch-französischen Partnerschaft⁴ sind die politischen Beziehungen zwar deutlich weniger institutionalisiert, gleichwohl gibt es einen regen Austausch und regelmäßige Arbeitsbesuche von Regierungschefs, Ministern und Abgeordneten.⁵ Das britische Staatsoberhaupt, Königin Elizabeth II., hat Deutschland bisher fünf Mal besucht, zuletzt im Sommer 2015. Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach in Februar 2014 als dritte Vertreterin der Bundesrepublik Deutschland nach Willy Brandt und Richard von Weizsäcker vor beiden Häusern des britischen Parlaments.⁶ Auch auf programmatischer Ebene

2 Vgl. Heather Grabbe/Wolfgang Münchau: *Germany and Britain: an alliance of necessity*, London 2002, S. 1.

3 Siehe Auswärtiges Amt: *Beziehungen zu Deutschland*, Stand November 2015, abrufbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Grossbritannien/Bilateral_node.html (letzter Zugriff: 10.12.2015).

4 Vgl. hierzu Ulrich Krotz/Joachim Schild in diesem Buch.

5 Seit dem Austritt der Conservative Party aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei und der Gründung einer eigenen europakritischen Fraktion (zu der seit 2014 auch die Anti-Euro-Partei AfD gehört), hat Großbritannien nicht nur an Gewicht im Europäischen Parlament eingebüßt. Auch die Beziehungen zur deutschen CSU, der konservativen Schwesterpartei der CDU, haben sich seitdem deutlich abgekühlt.

6 Siehe Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor den beiden Häusern des britischen Parlaments, London, 27. Februar 2014, abrufbar unter <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2014/02/2014-02-27-merkel-haueser-brit-parlament.html;jsessionid=17D2D695B86AF42AE23E3D26CECB5689.s2t2> (letzter Zugriff: 10.11.2015).

gibt es im europäischen Kontext Beispiele enger Zusammenarbeit, für die exemplarisch Tony Blair und Gerhard Schröder mit ihrem gemeinsamen Papier „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ (1999) stehen.⁷

Konstitutiv für das deutsch-britische Verhältnis ist neben der Verortung in der Europäischen Union auch die transatlantische Orientierung Großbritanniens, die, wenn auch unter anderen Voraussetzungen und in anderer Ausprägung, ebenfalls zentral für die deutsche Außenpolitik ist. Gegenüber Washington fungierte Großbritannien über Jahrzehnte als Brücke für die Europäer. Seit der deutschen Einigung hat sich Berlin auch in sicherheitspolitischen Fragen sukzessive als eigenständiger Partner der USA emanzipiert, hat aber mit London innerhalb der Europäischen Union einen Fürsprecher für den Blick über den Atlantik.

In globalen Fragen arbeiten Deutschland und Großbritannien in internationalen Organisationen und Foren eng zusammen, wobei in den vergangenen Jahrzehnten auch immer wieder grundsätzlich unterschiedliche Ansätze zum Tragen kamen. Dies betrifft insbesondere den Einsatz militärischer Mittel zur Beilegung von Konflikten; exemplarisch sei auf die Auseinandersetzungen im UN-Sicherheitsrat um die Irakpolitik infolge der Terroranschläge des 11. September 2001 verwiesen, in deren Folge Berlin den Schulterchluss mit Paris suchte und der Interventionspolitik der von den USA geführten Koalition eine offene Absage erteilte.

Berlin weiß allerdings um den Wert des britischen ‚global mindset‘: Deutschland ist nicht zuletzt aufgrund seiner auf einem Exportmodell beruhenden Wirtschaftskraft wie kein anderes Land in der Europäischen Union auf den Blick nach außen angewiesen. Gleichzeitig setzt sich in Berlin in den vergangenen Jahren zunehmend die Einsicht durch, dass Stabilität und Sicherheit in der Welt auch ein größeres Engagement Deutschlands in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erfordern.

Das Deutschlandbild der Briten scheint momentan einen Wandel zu durchlaufen. War die Wahrnehmung der Briten vor zehn Jahren noch stark durch negative Stereotypen aus der NS-Zeit sowie durch ein Gefühl der Verharrung Deutschlands in „alten Zeiten“ geprägt,⁸ ist in Großbritannien in den letzten Jahren ein neues Interesse an Deutschland erwacht. Der wesentliche Grund dafür ist der wirtschaftliche und politische Erfolg des Landes, das noch Ende der 1990er Jahre als „sick man of Europe“⁹ betitelt wurde. Das ‚deutsche Modell‘ internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist heute regelmäßig Bezugspunkt für die britische öffentliche Debatte. Im Country Ratings Poll der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt des Vereinigten Königreichs, der BBC, führte Deutschland 2013 und 2014 medienwirksam die Liste der international am positivsten gesehenen Länder an. Die Ausstellung „Germany: Memories of a Nation“ im British Museum wurde 2014/15 ebenso zum ‚Renner‘ wie der gleichnamige Band und die BBC-Radioreihe seines Direktors, Neil MacGregor.

7 In der Praxis entfaltete das Schröder-Blair-Papier jedoch nicht die beabsichtigte politische Wirkung.

8 Henning Hoff: Deutsche und Briten seit 1990, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47/2005, S. 19-25, hier S. 19.

9 The Economist: The sick man of the euro, 3.6.1999, abrufbar unter <http://www.economist.com/node/209559> (letzter Zugriff: 15.12.2015).

Mehr als ein Vierteljahrhundert nach der deutschen Wiedervereinigung, die seinerzeit von Margret Thatcher sehr kritisch gesehen wurde,¹⁰ trifft heute ein neues, emanzipiertes Deutschland auf Großbritannien, das seinerseits die Frage nach der Zukunft des eigenen Landes in Europa und der Welt derzeit weniger gelassen diskutiert¹¹.

Der Umgang beider Länder mit dem sich wandelnden globalen Umfeld ist Bestandteil der deutsch-britischen Verständigung in europäischen und internationalen Fragen. Dabei gibt es eine gewisse Konvergenz in der Analyse der internationalen Politik und ihrer Herausforderungen sowie hinsichtlich der Ziele. Bei der Wahl der Mittel aber gehen die Überzeugungen zum Teil deutlich auseinander. Vor allem hat Großbritannien begonnen, die Bedeutung der Europäischen Union in ihrer gegenwärtigen Form als politisches Ordnungs- und Gestaltungsmodell zunehmend infrage zu stellen – mit Auswirkungen auf die Zukunft der Europäischen Union und die deutsch-britische Agenda.

Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit

Im Rahmen der Europäischen Union sind beide Länder durchaus zu Kooperationen bereit und auch fähig. Deutschland fällt es zwar manchmal schwer, mit dem traditionellen Politik- und Verwaltungsstil der Briten umzugehen, die bürokratischen Kulturen arbeiten jedoch in den tagespolitischen Fragen der Europapolitik gut zusammen.

Während vordergründig die Unterschiede in den deutschen und britischen Europakonzeptionen zu dominieren scheinen, zeigt sich im Abstimmungsverhalten im Rat der Europäischen Union ein etwas anderes Bild.¹² Seit Ende der 1990er Jahre hat sich die deutsch-britische Zusammenarbeit wiederholt in den Verhandlungen um das EU-Budget gezeigt. Beide Länder sind Nettozahler und teilen in Grundzügen die Überzeugung, dass der EU-Haushalt strukturell veraltet ist. Auch in Fragen der Erweiterungspolitik¹³ gab es in den vergangenen Jahrzehnten zeitweise gemeinsame Interessen in der Erschließung neuer Märkte und bei der Stabilisierung der Länder Südosteuropas. Mit der britisch-französischen Initiative von St. Malo zur Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (1998) erkannte London unter Blair zwar an, dass auch der Europäischen Union und nicht ausschließlich der NATO eine wichtige Rolle für die europäische Sicherheit zukommt. Grundsätzlich wurde damit auch eine Perspektive für eine deutsch-britische Sicherheitskooperation im Rahmen der Europäischen Union geschaffen. Es gelang jedoch in der Folgezeit nicht, diese Initiative mit Leben zu füllen. Entscheidend trug dazu aus Sicht Londons auch die deutsche Zurückhaltung bei, sich ernsthaft zu einer stärkeren Rolle in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu bekennen.

10 Vgl. Hoff: *Deutsche und Briten seit 1990*, 2005, S. 20. In der Folge bemühte sich John Major, den Riss zwischen Bonn und London zu kitten, indem er unter anderem eine ambitionierte Europapolitik im Kontext des Vertrags von Maastricht ankündigte. Diese trug jedoch nicht lange und der europaskeptische Flügel seiner Conservative Party setzte sich durch.

11 Vgl. Robin Niblett: *Britain, Europe and the World. Rethinking the UK's circles of Influence*, Chatham House Research Paper, London 2015.

12 *VoteWatch Europe*, abrufbar unter: <http://www.votewatch.eu/en/term8-member-states-attendance.html> (letzter Zugriff: 18.3.2016).

13 Die britische Europapolitik sieht sich dabei jedoch oft dem Vorwurf ausgesetzt, eine aktive Erweiterungspolitik zu betreiben, die mit der Vergrößerung des Binnenmarkts dem Ziel der politischen Integration einen Riegel vorschiebt („Erweiterung ohne Vertiefung“). Umgekehrt sind Fragen der Außenpolitik grundsätzlich geeignet, das britische Interesse zu wecken und somit auch ein Vehikel, mit London im EU-Rahmen im Gespräch zu bleiben, während sich die Fragen der inneren Verfasstheit sich als zunehmend problematisch im deutsch-britischen Verhältnis zeigten. Dies gilt etwa auch für die Zusammenarbeit mit Frankreich und Großbritannien bei den Nuklearverhandlungen mit dem Iran („EU-3“).

Die Reichweite deutsch-britischer Initiativen war bisher auch deshalb eher begrenzt, da eine Kooperation im europäischen Kontext regelmäßig die Grundsatzfragen der Integration aufwirft – und diese stellen und beantworten London und Berlin sehr unterschiedlich. Die Zusammenarbeit zwischen London und Berlin in der Europäischen Union folgt dabei einer grundsätzlich anderen Logik als die der Achse Berlin-Paris. Letztere hat bisher immer auch die Ambition verfolgt, die Europäische Union auf der Systemebene zu gestalten. Hier gab es bisher einen Korridor des Gemeinsamen zwischen den beiden Gründungsmitgliedern Deutschland und Frankreich, der es erlaubte, bestehende Unterschiede letztlich fruchtbar zu machen, indem Kompromisslinien ausgelotet wurden, die auch andere Mitgliedstaaten mit an Bord holten und die Union insgesamt voranbrachten.

Diese Logik der Gestaltung des ‚großen Ganzen‘ ist im deutsch-britischen Verhältnis deutlich geringer ausgeprägt, da die Zielvorstellungen zur europäischen Integration viel weiter auseinanderliegen. Großbritannien wird im Gegenteil häufig als Bremser und Blockierer wahrgenommen und ist dies in gewissem Maße auch. Das britische Veto zur Reform des Vertrags von Lissabon im Dezember 2011, das Deutschland und die anderen Unionsmitglieder (mit einer zweiten Ausnahme, der Tschechischen Republik) zwang, den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, den sogenannten ‚Fiskalvertrag‘, außerhalb des EU-Vertrags zu schließen, hatte dabei eine andere Qualität als der Integrations skeptizismus britischer Vorgängerregierungen. Zum ersten Mal seit dem Beitritt des Landes hat eine britische Regierung einen wesentlichen Vertrag zur Gestaltung der Europäischen Union nicht unterzeichnet, was als Paradigmenwechsel in der britischen Europapolitik interpretiert wurde.¹⁴ Die Koalitionsregierung von Konservativen und Liberaldemokraten hatte im Juli 2011 ein Europagesetz verabschiedet, das unter anderem den sogenannten „Referendumsriegel“ vorsieht.¹⁵ Seitdem können Änderungen an den europäischen Verträgen sowie Kompetenztransfers auf die europäische Ebene nur durch ein Referendum in Kraft gesetzt werden. Das Gesetz spiegelt die zunehmend polarisierte Debatte nicht nur innerhalb der konservativen Partei wider, deren europaskeptischer Flügel Premierminister Cameron zunehmend unter Druck gesetzt hatte. Es war auch der Versuch, den Erfolg von UKIP zurückzudrängen, die bereits seit 1999 im Europäischen Parlament sitzt und in der Europawahl 2014 sogar zur stärksten britischen Partei wurde. Seit 2014 ist UKIP auch im britischen Unterhaus vertreten. Der Partei ist es gelungen, die europäische Frage mit denen von Freizügigkeit und Migration zu verbinden. Diese Strategie hat ihr wachsenden Zulauf beschert und die Regierung Camerons zur Getriebenen in der britischen Europadebatte gemacht.¹⁶

London wird in der deutschen Europadebatte kaum als Akteur wahrgenommen, der willens und in der Lage ist, über seine eigenen nationalen Interessen hinaus auch ein europäisches Interesse zu formulieren, für das es letztlich bereit ist, Kompromisse zu schließen. Die britische Regierung sieht sich umgekehrt aber durchaus als entscheidenden Akteur in der Systemgestaltung der Europäischen Union. Die Strategie der ersten Regierung Cameron war es, den Stier bei den Hörnern zu packen und zu versuchen, sich glaubhaft an die Spitze der Reformbewegung der Europäischen Union zu stellen, um die briti-

14 Vgl. Birgit Bujard: Vereinigtes Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2012, Baden-Baden 2013, S. 501-508, hier S. 507.

15 David Allen: Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2011, Baden-Baden 2012, S. 489-498, hier S. 489.

16 Vgl. Mark Leonard: *The British Problem and What it Means for Europe*, ECFR Policy Brief 128, London 2015, S. 2-3.

sche Bevölkerung im Referendum von einem Verbleib in der Europäischen Union zu überzeugen.¹⁷ Berlin spielte in den britischen Überlegungen eine besondere Rolle. London verband mit einer Umarmungstaktik der deutschen Bundesregierung die Erwartung, in den Kern der Reformdebatte zur Europäischen Union vorzudringen. Darin spiegelte sich auch der Lernprozess wider, den die Briten im europäischen Kontext weiterhin zu durchlaufen scheinen. In der Europapolitik ist letztlich Geschick im Schmieden von Gestaltungscoalitionen gefragt, die eben nicht nur ‚die Großen‘ mit an Bord holen, sondern möglichst viele unterschiedliche Interessen, die dann die eigenen Ideen anschlussfähig machen.

Die Reformdebatte hat dabei auch qualitativ unterschiedliche Facetten. Während es etwa zu Themen der Entbürokratisierung und Wettbewerbsfähigkeit häufig schnell Konsens gibt, sind die unterschiedlichen Erwartungen an Intergovernmentalismus und Supranationalität ein grundsätzliches Problem für die deutsch-britische Zusammenarbeit in der Reform der Europäischen Union. London hat in seiner Europapolitik immer ein intergouvernementales Europa präferiert, während Bonn und später Berlin gerade aufgrund der eigenen Erfahrung die verbindende Wirkung der supranationalen europäischen Institutionen und Prozesse, die das Interesse von mittleren und kleinen Mitgliedern besser repräsentiert, wertschätzt.

Am weitesten gehen die Positionen sicher in Bezug auf das Europäische Parlament auseinander, das in der britischen Debatte noch längst nicht als legitime Vertretung der europäischen Völker angekommen ist. Dies sorgt in Deutschland in der Regel für Unverständnis, ist doch das Europäische Parlament inzwischen gleichberechtigter Gesetzgeber in zahlreichen auch für London wesentlichen Politikfeldern. Umgekehrt setzt sich Großbritannien für eine Stärkung der nationalen Parlamente in der Europapolitik ein. Die Bestimmungen aus dem Vertrag von Lissabon über ein Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle reichen London dabei nicht aus. Zwar stößt das britische Anliegen eines stärkeren Gewichts der nationalen Parlamente durchaus auf offene Ohren. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach eine Stärkung des Deutschen Bundestages angemahnt, was zu Anpassungen seiner Mitwirkungsrechte geführt hat. Jedoch macht es in der Bewertung des Themas inzwischen für ein nationales Parlament einen klaren Unterschied, ob ein Land Mitglied der Eurozone ist oder nicht. In Fragen der Reform der Eurozone waren die Parlamente im Euroraum in den letzten Jahren in hohem Maße gefordert und dementsprechend lagen Welten zwischen der Wahrnehmung deutscher und britischer nationaler Abgeordneter hinsichtlich der eigenen Rolle in der Europapolitik.

Der Bezug zur Eurozone ist in den vergangenen Jahren, obgleich von keinem der beiden Länder intendiert, tatsächlich zu einem Keil in den Beziehungen zwischen London und Berlin geworden. Die Bundesregierung setzt sich nolens volens für eine verstärkte Integration der Wirtschafts- und Währungspolitik ein, die die Zukunft der Währungsunion sichert. Großbritannien sieht eine Mitgliedschaft weiterhin nicht als Option, hat aber ein Interesse an der Gesundung der Eurozone. In deren Debatten will es weiterhin eng einge-

17 Bestandteil dieser Strategie war auch der Prozess der ‚Review of the Balance of Competences‘, die von der Koalitionsregierung von Konservativen und Liberaldemokraten zwischen 2012 und 2014 unter hohem Ressourcenaufwand erarbeitet wurde. An deren Ende sollten Erkenntnisse über die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene hinsichtlich der Frage stehen, inwieweit diese britische Interessen widerspiegelt. Implizit sollten die insgesamt 32 Berichte auch das Material für die von Premier Cameron angestrebten Verhandlungen Großbritanniens über eine Reform der Bedingungen der EU-Mitgliedschaft bereitstellen.

bunden bleiben, da London, allen voran der Finanzplatz in der City, direkt von den Entscheidungen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion betroffen ist. Dies spiegelte sich etwa auch in der Auseinandersetzung um die Schaffung einer Finanztransaktionssteuer wider.

Beide Positionen – innerhalb und außerhalb der Eurozone – erscheinen immer weniger miteinander vereinbar, da Berlin umgekehrt nicht riskieren kann, die Zukunft der gemeinsamen Währung an die Bereitschaft Londons zu konkreten Reformschritten zu knüpfen – schon gar nicht, seitdem in Großbritannien der ‚Referendumsriegel‘ existiert. Laut Vertragsrecht hat Großbritannien inzwischen in seinem Kampf um Macht und Einfluss in den entscheidenden Arenen der Europapolitik deutlich an Boden verloren. Seit dem Inkrafttreten der Bestimmungen zur doppelten Mehrheit des Vertrags von Lissabon können die 19 Mitglieder der Eurozone Großbritannien prinzipiell mit qualifizierter Mehrheit überstimmen.¹⁸ De facto gibt es zwar derzeit nicht immer Einigkeit innerhalb der Eurozone zu wesentlichen Fragen, aber dies kann sich grundsätzlich ändern. Und der psychologische Effekt der doppelten Mehrheit ist schon jetzt spürbar. Grundsätzlich zeigt sich, dass sich die Europäische Union und vor allem die Eurozone, die immer mehr zur Arena wird, in der gemeinsam öffentliche Güter verhandelt und bereitgestellt werden, stetig von den britischen Vorstellungen eines Binnenmarkts de luxe löst.

In den letzten Jahren hat sich der Austausch zwischen London und Berlin trotz beziehungsweise auch wegen der zunehmend unterschiedlichen Agenden intensiviert. Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen. Dazu gehören die krisenhaften Entwicklungen in der Europäischen Union und ihrer Nachbarschaft, drängende Probleme der internationalen Sicherheit und Ordnung, eine zunehmend erstarkte Rolle Deutschlands auf der einen und eine drohende Marginalisierung Großbritanniens als Nicht-Mitglied der Eurozone auf der anderen Seite sowie die andauernde Schwäche des deutsch-französischen Tandems. In London weiß man um die Gestaltungsmacht Berlins und setzt in dieser entscheidenden Prägephase der europäischen Integration und der internationalen Beziehungen auf den Schulterchluss mit Kanzlerin Merkel. Berlin erwidert diese Signale in der Regel; der deutsch-britischen Kooperation sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen Zielvorstellungen beider Länder für die Europäische Union und vor allem die gemeinsame Währung inzwischen noch deutlichere Grenzen gesetzt.

Ausblick

Die kommenden Jahre versprechen eine Dynamik im deutsch-britischen Verhältnis. Trotz der unterschiedlichen Agenden in der Wirtschafts- und Währungspolitik sind sich Deutschland und Großbritannien auf der Ebene der Einstellungen zur europäischen Integration in den vergangenen Jahren näher gekommen. Unter Kanzlerin Merkel hat sich eine pragmatischere Herangehensweise an die Europäische Union etabliert, die mehr Raum für Gemeinsamkeiten eröffnet. In der deutschen Debatte hat sich auch bedingt durch einen Generationenwechsel die Einschätzung durchgesetzt, dass die Europäische Integration allein kein Ziel an sich ist, sondern ein Vehikel zur Erhaltung von Gestaltungsmöglichkeiten einer Welt im Wandel. Dabei hat Berlin in den vergangenen Jahren mehrfach die Erfahrung gemacht, dass seine eigene Durchschlagskraft in der Europäischen Union trotz einer starken deutschen Rolle bisher begrenzt ist.

18 Vgl. Nicolai von Ondarza: Kerneuropa und Großbritannien. Risiken, Kompromisschancen und Nebenwirkungen der britischen Reformvorschläge, SWP-Aktuell 96, Berlin 2015.

2016 beginnt damit vielleicht für manch einen in Berlin auch mit der Frage, wie man sich orientiert, wenn es nicht gelingt, die Eurozone dauerhaft zu reformieren und auf eine solide Basis zu stellen? Auch in anderen Politikfeldern wie etwa der Flüchtlings- und Migrationspolitik war die ‚europäische Erfahrung‘ der deutschen Bundesregierung zuletzt wenig positiv. Dabei geht es nicht ausschließlich darum, die eigenen Präferenzen nicht durchsetzen zu können, sondern sehr viel grundsätzlicher wird in Berlin inzwischen die Frage gestellt, ob die Europäische Union angesichts ihrer inneren Fliehkräfte überhaupt noch in der Lage ist, Gestaltungsmehrheiten für erfolgreiche Politiken zu bilden. Welche Lehren zieht man in Berlin daraus für seine Europapolitik und was heißt dies für das deutsch-britische Verhältnis?

Verbleibt Großbritannien über 2016 hinaus in der Europäischen Union, so ist abzusehen, dass die Polarisierung der Eliten in Bezug auf die Europäische Union damit nicht automatisch Geschichte wird. Im Gegenteil: Ein (nicht unwahrscheinliches) knappes Ergebnis im Referendum hätte Auswirkungen auf die Europapolitik dieser und künftiger Regierungen in London. Eine stärker entlang von handfesten Interessen geprägte Europa-debatte und -politik in Deutschland, verbunden mit einem starken internationalen Gestaltungswillen Berlins, könnten aber in einem solchen Umfeld neue Initiativen vor allem intergouvernemental geprägter Zusammenarbeit befördern. Dabei wären London und Berlin gut beraten, gemeinsam auszubuchstabieren, wie unterschiedliche Integrationsdichten unter dem Dach der Europäischen Union – konkret die Vereinbarkeit einer vertieften Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Binnenmarkt – auch in Zukunft zu deren Stärkung beitragen können.

Anders sieht es aus, wenn sich die Briten im Referendum für einen Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union aussprechen. Dieser Schritt würde auch in Kontinentaleuropa ein politisches Erdbeben auslösen. Die Rückverhandlungen würden die Europäische Union und ihre Mitglieder über Monate, wenn nicht Jahre beschäftigen und die Union dauerhaft verändern. Ob es will oder nicht, Deutschland wird aufgrund seiner Position und Interessenlage eine entscheidende Rolle in dieser Phase spielen müssen. Jenseits der Details der Rückabwicklung würde es hier auch um ganz grundlegende Fragen der europäischen Integration gehen. Inwieweit kann die Europäische Union ihren Anspruch aufrechterhalten, der entscheidende Schirm für die wirtschaftliche und politische Ordnung auf dem Kontinent zu sein, wenn ihr drittgrößtes Mitglied die Strukturen verlässt? Wie können die Beziehungen zu Großbritannien in Zukunft gestaltet werden, sodass gemeinsame Ziele auch weiterhin verfolgt werden können, ohne die Institutionen der Europäischen Union dauerhaft zu schwächen (eine reale Perspektive, die nicht im deutschen Interesse ist)?

London hat seine eigene ‚europäische Frage‘ mit dem Referendum zu einer Sache für Gesamteuropa gemacht. Angesichts der schon jetzt langen Liste von Herausforderungen – der Zukunft des Euro, der Flüchtlingsthematik, der europäischen Sicherheitsordnung nach der Annexion der Krim und angesichts eines Rings von Instabilität in der Nachbarschaft der Europäischen Union – wird dies Berlin nicht erfreuen. Ausweichen kann es diesem Thema jedoch nicht. Wenn Großbritannien die Europäische Union verlässt, wird es in diesen drängenden Fragen neue Formen des Dialogs und der Zusammenarbeit mit London finden müssen. Unabhängig vom Ausgang des Referendums werden daher die britisch-deutschen Beziehungen in absehbarer Zeit an Bedeutung gewinnen.