

Großbritannien – Vom europäischen Sorgenkind zum Musterschüler

Roderick Parkes

Während des europaweiten Ratifikationsprozesses nach Unterzeichnung des VVE im Mai 2004 war das Vereinigte Königreich das Sorgenkind der EU. 2004 hatte die Blair-Regierung der überwiegend euroskeptischen britischen Bevölkerung einen Volksentscheid versprochen. Die Chancen für eine britische Ablehnung des Vertrages per Referendum und das daraus resultierende Aus für den Verfassungsvertrag waren also groß. Nach dem für viele überraschenden Scheitern des französischen Referendums trat die britische Regierung den Titel ›EU-Sorgenkind‹ 2005 dankbar an Frankreich ab.

Die Strategie der damaligen Labour-Regierung war einfach gewesen: Blair hatte den angekündigten Volksentscheid solange hinausgezogen, bis schließlich der Ratifikationsprozess in einem anderen Mitgliedstaat scheiterte. Dabei blieb die Regierung bemerkenswert passiv. Positive Argumente für den VVE brachte sie nicht vor, da sie befürchtete, dass dies die Stimmen für einen sofortigen Volksentscheid stärken und somit ihre Verzögerungsstrategie platzen würde.

Aus heutiger Sicht hat sich diese Strategie durchaus bewährt. Jedoch war dieses Verhalten seitens einer Vertragspartei nicht nur extrem widersprüchlich, sondern auch äußerst risikoreich: 2004 hatten beide großen britischen Oppositionsparteien (die Konservativen und die Liberaldemokraten) kalkuliert, dass allein die Regierung die Kosten für eine Verweigerung des Plebiszits bzw. für die Ablehnung des VVE zu tragen haben würde. Beide Parteien konnten ihre politischen Ziele bei der Frage der VVE-Ratifizierung lautstark verfolgen, ohne schwerwiegende praktische oder parteipolitische Verluste zu erwarten.

Die heutige Brown-Regierung sah sich dagegen einer innenpolitischen Situation gegenüber, die deutlich weniger brisant war. Es gab nicht dieselbe politische Konstellation, die Blair 2004 zur Befürwortung eines Volksentscheids gezwungen hat. Den pro-europäischen Liberalen ist beispielsweise klar geworden, dass ein Volksentscheid über den neuen Vertrag keineswegs in Einklang mit ihren europapolitischen Zielen steht. Mit der Verbesserung ihrer Wahlchancen mussten sich auch die Konservativen diesmal anders verhalten: eine gescheiterte Ratifizierung hätte schwerwiegende praktische Folgen für den britischen Umgang mit den europäischen Partnern mit sich gebracht; sollten sie die nächsten Wahlen gewinnen, wären die Konservativen unmittelbar davon betroffen. Der Reformvertrag wurde nur Objekt eines parlamentarischen Ratifikationsprozesses.

In der Summe erfolgte die parlamentarische Annahme der achtseitigen European Union (Amendment) Bill²¹¹ relativ reibungslos. Die Strategie der Regierung zur Ratifizierung des Vertrags barg jedoch negative Folgen für die langfristige Handlungsfähigkeit Großbritanniens auf europäischer Ebene. Denn die Brown-Regierung blieb genauso passiv wie ihre Vorgängerregierung. Die britische Bevölkerung scheint weiterhin nicht von der EU überzeugt zu sein, was den längerfristigen Handlungsspielraum der Regierung auf der europäischen Ebene beeinträchtigen kann.

²¹¹ <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmbills/048/2008048.pdf>> (eingesehen am 04.02.2008).

Lesson learnt: Ein Volksentscheid ist zu vermeiden

Aus verfassungsrechtlichen Gründen war die Blair-Regierung nicht an einem Volksentscheid zum VVE gebunden.²¹² Blairs Entscheidung für ein Referendum war jedoch keineswegs ganz freiwillig. Denn für ein Referendum sprachen aus seiner Sicht vier miteinander verbundene Faktoren:

1. die schwache Position Blairs innerhalb seiner eigenen Partei
2. die Neuartigkeit des VVE im Vergleich zu früheren EU-Verträgen (»Verfassung« anstelle eines Vertrages)
3. die Intensität der medialen und populären Unterstützung für ein Plebiszit
4. der überparteiliche Konsens für einen Volksentscheid seitens der Oppositionsparteien

Sein Amtsnachfolger Brown befand sich in einer anderen, weitaus weniger prekären Situation. Es ist ihm gelungen, den Volksentscheidsbefürwortern bis zum Ende des Ratifikationsprozesses zu trotzen.

Eines ist jedoch sicher: Die Ursache für die Widerstandskraft Browns lag nicht in der Stärke seiner Position innerhalb seiner Partei. Für seine Parteikollegen ist er kaum der Schlüssel zum Erfolg für künftige Wahlerfolge. Um Unterstützung für einen Volksentscheid zu fördern, haben sich sogar eine Gruppe von rund 20 Labourabgeordneten an diejenigen Parteikollegen gewendet, die in ihren Wahlkreisen nur mit knapper Mehrheit gewählt wurden. Da der »Brown-Faktor« ihnen die Wiederwahl anscheinend nicht sichern wird, hofften die »aufmüpfigen« Labourabgeordneten, dass ihre Parteikollegen ihre parlamentarische Zukunft in dieser europapolitischen Frage nicht durch die blinde Treue zur Regierung aufs Spiel setzen würden. 29 *Labour* Abgeordnete haben tatsächlich gegen die Regierung und für ein Gesuch der Konservativen gestimmt, das einen Volksentscheid verlangte. Dieses ist allerdings mit 311 zu 248 Stimmen gescheitert.

Für die Labourparlamentarier im House of Lords, dem britischen Oberhaus, ist der Brown-Faktor unwichtig: sie werden nicht durch die Bevölkerung gewählt, also war die Unbeliebtheit Browns unter den Wählern in ihren Kalkulierungen über einen Volksentscheid nur von geringer Relevanz. Die von Gordon Brown postulierten Unterschiede zwischen den zwei Verträgen waren dagegen für alle Lords von höchster Wichtigkeit. Laut der Regierung sollte der Reformvertrag anders als der VVE offenbar nicht als etwas völlig Neues angesehen werden. Während der VVE aufgrund seiner Neuartigkeit ein Plebiszit benötigte – so Brown – sei der Reformvertrag wie sämtliche andere vorherigen EU-Verträge zu behandeln und bedürfe daher lediglich einer parlamentarischen Ratifizierung.

Wären die Lords zu einem anderen Schluss als Brown gekommen – nämlich dass der neue Vertrag dem VVE im Wesentlichen gleicht – wäre die verfassungsrechtliche Position des Oberhauses gegenüber den Commons faktisch gestärkt. Und die Lords hätten einen erheblichen Druck auf die Regierung zugunsten eines Volksentscheids ausüben können: 2005 haben sich die drei größten Parteien im Unterhaus in ihren jeweiligen Parteiprogrammen dazu verpflichtet, den VVE einem Volksentscheid zu unterziehen. Sollte der Reformvertrag dem VVE nach Auffassung der Lords

²¹² Auch die bisherigen EU-Vertragsreformen wurden allein durch das Parlament ratifiziert. Innenpolitische Fragen mit Implikationen für die britische Verfassung wurden dagegen durch »royal commissions« (d.h. formelle, durch die Regierung ins Leben gerufene Untersuchungen) behandelt. Volksentscheide sind in Großbritannien generell eine Ausnahme und werden traditionell als Widerspruch zur einheimischen parlamentarischen Demokratie betrachtet.

weitgehend gleichen, wäre diese Selbstverpflichtung noch politisch gültig. Da sie selber kein Wahlmandat genießen, sind die Möglichkeiten der Lords, einen Entwurf der Regierung zu ändern oder zu blockieren unter normalen Umständen konventionell beschränkt. Sollten sie jedoch zum Schluss kommen, dass die Commons gegen ihr eigenes demokratisches Mandat gehandelt haben, wären die Lords durchaus in der Lage, sich gegenüber dem Unterhaus zu behaupten. Die Annahme eines Gesuchs zum Volksentscheid im House of Lords hätte zumindest die Ratifizierung des Vertrags bis Oktober 2008 oder gar Februar-März 2009 hinauszögern können und der öffentlichen Unterstützung eines Plebiszits neues Gewicht verleihen.²¹³

Die *Konservativen* haben daher ein Gesuch im Oberhaus eingereicht, das einen baldigen Volksentscheid verlangte. Im House of Lords hat die Labourpartei keine absolute Mehrheit, also war das Wahlverhalten der 78 Liberaldemokraten äußerst wichtig. Würde sich der überparteiliche Konsens hinter einem Volksentscheid nochmals verfestigen? Der Vorsitzende der Liberalen, Nick Clegg, hatte seinen Abgeordneten zwar vor der Abstimmung zum Volksentscheid im Unterhaus die Verhaltensmassregeln erteilt, sie sollten sich enthalten.²¹⁴ Es schien möglich, dass die liberalen Lords gegen die Wünsche der Parteispitze und zugunsten des Volksentscheids stimmen würden. Nach den Rebellionen gegen seine Verhaltensmassregeln im Unterhaus war der liberale Vorsitzende bereits geschwächt. Drei Abgeordneten seines Schattenkabinetts hatten sich zurückgezogen, um gegen die Parteiposition und für ein Plebiszit zu stimmen.²¹⁵

Doch auch im Oberhaus ist dieses gescheitert: da die Lords nicht direkt gewählt werden, hätte das House of Lords – und vor allem die Liberalen – nur mit der aktiven Unterstützung der Öffentlichkeit und der Medien in diesem Punkt gegen die Regierung gestimmt. Ansonsten wären wieder Fragen über ihr demokratisches Mandat aufgekommen. Diese Unterstützung war tatsächlich in Teilen der Presse vorzufinden.²¹⁶ Aufgrund der offensichtlichen Ähnlichkeiten zwischen dem VVE und dem Reformvertrag hat die Murdoch-Presse beispielsweise wieder dort angefangen, wo sie 2004 aufgehört hatte.²¹⁷ Sie verlangte konsequent nach einem Volksentscheid.²¹⁸ Diesmal gab es aber ein viel kleineres »Echo« unter der Bevölkerung, und die Rufe der Volksentscheidsbefürworter in den Medien stießen kaum auf aktive öffentliche Zustimmung. In der »Zivilgesellschaft« war wenig Bewegung zu spüren. Viele Organisationen, die sich bei Frage des VVE-Volksentscheids engagiert hatten, haben längst Geist und physische Präsenz aufgegeben. Des Weiteren ist im Juni vor dem britischen *High Court of Justice* eine Klage von Stuart Wheeler, Millionär und prominenter Euroskeptiker, gescheitert, der ein Referendum einklagen wollte.²¹⁹

Parlamentarische Ratifizierung: Kritisch aber nicht lebensgefährlich

Um den parlamentarischen Ratifikationsprozess in Großbritannien erfolgreich abzuschließen, musste die Regierung ihren Gesetzesentwurf durch jeweils drei Lesungen in beiden Häusern

²¹³ »The Lords Stage of the Lisbon Treaty Bill«, I Want A Referendum, Briefing Paper, 03.2008

²¹⁴ »Lib Dem and Labour Rebellions as Brown survives vote on EU Treaty referendum«, in: *Guardian*, 06.03.2008.

²¹⁵ »Lib Dem blow to referendum hopes«, in: *BBC news online*, 02.04.2008.

²¹⁶ »Their Lordships' duty«, in: *Spectator*, 08.03.2008; »50.000 back petition for EU treaty referendum«, in: *Telegraph online*, 24.08.2007; »New treaty same as EU constitution«, in: *Mirror online*, 22.01.2008; »Boost for referendum on EU treaty«, in: *Observer*, 20.01.2008.

²¹⁷ »We fight them on beaches«, in: *Sun online*, 25.10.2007. Siehe dazu: »UK press put pressure on Brown ahead of talks on EU treaty«, in: *IHT online*, 16.10.2007; »The doublethink of 'democracy'«, in: *New Statesman online*, 29.10.2007.

²¹⁸ Dies ist insofern von Bedeutung, da die britische Presse eine wichtige Rolle in der Entscheidung 2004 gespielt haben soll »Zum innenpolitischen Meinungsklima in Großbritannien vor dem EU-Gipfel«, *Konrad Adenauer Stiftung Länderbericht*, 19.06.2007.

²¹⁹ »Court challenge to EU referendum«, in: *BBC Online*, < http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7379610.stm > (eingesehen am 01.05.2008). Wheelers Klage war auch in sich zum Teil widersprüchlich: eine der Hauptbeschwerden der britischen Euroskeptiker ist die Untergrabung des Prinzips der parlamentarischen Souveränität durch die europäische Integration. Doch die Klage Wheelers vor Gericht schien ebenso dieses Prinzip zu widersprechen.

bringen.²²⁰ Dabei hat sie natürlich alle Gesetzesänderungen zu meiden, die eine Wiedereröffnung der Vertragsverhandlungen implizieren würden.

Die erste Lesung ist im Wesentlichen symbolisch. In dieser Etappe wird der Entwurf dem jeweiligen Haus vorgestellt. Der Entwurf kann erst bei der zweiten Lesung abgelehnt werden. In dieser werden die groben Prinzipien des Entwurfs debattiert. Nach der zweiten Lesung geht der Entwurf in die Ausschussphase (*committee stage*). Im Falle des *European Union (Amendment) Bill* besteht der »Ausschuss« aus dem ganzen Unter- bzw. Oberhaus. Vorschläge für Gesetzesänderungen werden in dieser Phase berücksichtigt. Erst nach der Berichtsphase (*report stage*), in der der gesamte Gesetzesentwurf mit Änderungen erörtert wird, kommt die dritte Lesung. Nach Ende der dritten Lesung im Unterhaus wird der Entwurf zum Oberhaus weitergeleitet.²²¹

Am 21. Januar 2008 wurde der *European Union (Amendment) Bill* in der zweiten Lesung mit einer Mehrheit von 138 Stimmen (362 zu 224) gebilligt. Gleichzeitig hat das Unterhaus auch den Terminplan der Regierung zur Debatte des Gesetzesentwurfs angenommen. 12 Tage wurden für die Debatte über die einzelnen, von der Regierung identifizierten Themen des Vertrags vorgesehen. Als erstes wurden Fragen der Justiz- und Innenpolitik diskutiert. Insgesamt acht Labourabgeordnete haben in Abstimmungen gegen die Regierungsposition rebelliert. Ähnlich viel bzw. wenig Dissens war während des ganzen Prozesses vorzufinden.²²² Am 11. März wurde die *Bill* mit klarer Mehrheit (346 zu 206) vom Unterhaus angenommen.

Die Lords hatten nur beschränkte Befugnisse zur Änderung der Substanz der *Bill*. Falls die Lords in ihrer dritten Lesung Änderungsanträge angenommen hätten, müssten diese im Unterhaus debattiert werden. Dies hätte den Ratifizierungsprozess bis zumindest Oktober 2008 hinausgezögert. Die Labourmehrheit im Unterhaus hätte diese Änderungsvorschläge höchstwahrscheinlich abgelehnt und sich bis voraussichtlich März 2009 durchgesetzt.

Vor allem die Konservativen im House of Lords haben eine Reihe Änderungsanträge eingereicht.²²³ Diese begründeten sie mit dem Argument, dass die Debatte im Unterhaus unzureichend geführt wurde – »rafts of amendments were never debated, and several very important subjects were never reached at all, such as defence, asylum and immigration«.²²⁴ Es wurde damit angedeutet, dass die Lords dazu berechtigt seien, die verfassungsrechtlichen Folgerungen des Vertrags einer genaueren Überprüfung zu unterziehen, da das Vereinigte Königreich kein Verfassungsgericht habe. Das House of Lords ist immerhin das höchste Berufungsgericht in England und Wales. Dagegen wurden die liberalen Lords schon frühzeitig im House dafür kritisiert, dass sie eine eher passive Rolle in der Debatte spielen. »I have looked for their amendments but cannot see one to any part of this Bill at all. I am amazed«.²²⁵ Vor allem dank dieser »Zurückhaltung« wurden die Änderungsanträge der Konservativen abgelehnt. Die dritte Lesung erfolgte planungsgemäß, und das *Bill* erhielt die Zustimmung der Königin Mitte Juli.

²²⁰ Die Passage des Gesetzesentwurfs kann unter <<http://services.parliament.uk/bills/2007-08/europeanunionamendment.html>> eingesehen werden. Für einen Überblick der Rebellionen seitens der Labourpartei: <www.revolt.co.uk> (eingesehen am 01.02.2008).

²²¹ Mehr dazu: *Parliamentary Stages of a Government Bill*, House of Commons, 2007, auch unter: <<http://www.parliament.uk/documents/upload/l01.pdf>> (eingesehen am 04.02.2008).

²²² See: »Pattern set on theme 1«, <www.revolt.co.uk/cat_news.html> (eingesehen am 30.01.2008).

²²³ »Amendment Papers and Proceedings«, <<http://services.parliament.uk/bills/2007-08/europeanunionamendment.html>> (eingesehen am 01.05.2008).

²²⁴ Hansard, 22.04.2008, Kol. 1389, Lord Howell.

²²⁵ Hansard, 22.04.2008, Kol. 1389, Lord Howell.

Kurzfristiger Ratifikationserfolg, langfristige Beschränkungen

Vor diesem Hintergrund musste die britische Regierung der Bevölkerung die Vorteile des Reformvertrages kaum erläutern, um den Erfolg des Ratifikationsprozesses zu gewährleisten. Dennoch steht mehr auf dem Spiel als nur der unmittelbare Erfolg des Ratifizierungsprozesses: Das aktive Engagement der Regierung in der europapolitischen Debatte wird nicht nur die Weiterentwicklung der EU beeinflussen, sondern vor allem auch die konstruktive britische Mitwirkung daran.

Die britische Regierung ist dennoch fast genauso passiv wie sie es in den Jahren 2004 und 2005 gewesen war. Statt demokratischen Engagements soll die Regierung – laut ihren Kritikern – vor allem das »Management« des politischen Prozesses betreiben. Durch ihr sorgfältiges Management beim Ratifizierungsprozess beabsichtige sie, die Debatte zu dämpfen und den demokratischen Widerstand gegen den Vertrag zu beseitigen. Diese Kritik betrifft nicht nur die Bemühungen Browns, sich einem Volksentscheid zu entziehen, sondern auch den Ablauf des parlamentarischen Ratifizierungsprozesses im Unterhaus. Bemängelt wird, dass die Regierung der Debatte auserwählter Themen zu wenig Zeit gewidmet hätte²²⁶ und die Debatte auch von der Regierung mangelhaft gestaltet worden sei.²²⁷

Nach Ansicht der britischen Bevölkerung scheinen die Spitzen der liberaldemokratischen und der konservativen Parteien bei diesem »politischen Management« freiwillig mitzumachen. 2004 waren die *Liberaldemokraten* noch große Befürworter eines Volksentscheids. Damals gingen sie (fälschlicherweise) davon aus, dass die Regierung ihren Forderungen erfolgreich Widerstand leisten würde. Die Liberaldemokraten konnten also ihre demokratischen Prinzipien einfordern, ohne das Gefühl zu haben, negative Konsequenzen für ihre Europapolitik ernsthaft zu riskieren. Dieses Risiko werden die Liberalen nicht noch mal eingehen.

Die Möglichkeit, dass die *Konservativen* die nächsten Wahlen (voraussichtlich 2010) gewinnen, schränkt ihre aktuelle Kritik am Reformvertrag deutlich ein. Denn würden sie heute ihre euroskeptischen Prinzipien laut heraus posaunen, könnte dies für sie in Zukunft zu den bereits beschriebenen handlungspolitischen Nachteilen im EU-Umfeld führen. Zwar kritisieren konservative Parlamentarier den Reformvertrag und teilweise auch die britische Mitgliedschaft der EU²²⁸; bemerkenswert ist aber, dass die konservative Spitze vor allem das »abgesagte« Referendum ins Visier genommen hat.

Dank der liberaldemokratischen Ablehnung eines Referendums zum Reformvertrag konnten die Konservativen relativ entspannt einen sofortigen Volksentscheid verlangen. Eine solche Forderung hatte kaum Erfolgchancen. In diesem Punkt konnten die Konservativen die Regierung ungehemmt kritisieren, ohne mit zukünftigen Nachteilen zu rechnen. Denn ein jetzt nicht realisierbarer Volksentscheid würde selbst nach Meinung der Konservativen nach den nächsten Wahlen kaum nachzuholen sein.²²⁹ Um ihre demokratischen Prinzipien nicht völlig zu vernachlässigen, fordern die Liberaldemokraten ihrerseits einen Volksentscheid mit der grundsätzlicheren Fragestellung: »soll das Vereinigte Königreich in der EU bleiben?« – eine Forderung, deren Realisierungschancen

²²⁶ Hansard, 28.01.2008, Kol. 37-38, David Heathcoat-Amory und Kenneth Clarke; »MPs back Lisbon Treaty timetable«, in: *BBC online*, 28.01.2008.

²²⁷ »Government must allow adequate time for debate on the Lisbon Treaty«, 28.01.2008, <www.libdems.org.uk/parliament/government-must-allow-adequate-time-for-debate-on-the-lisbon-treaty.6938.html> (eingesehen am 30.01.2008).

²²⁸ <www.betteroffout.co.uk> (eingesehen am 01.02.2008)

²²⁹ »We would hold referendum even after EU treaty is ratified, William Hague suggests«, in: *Times*, 13.11.2007; »David Cameron in strong signal on EU treaty«, in: *Telegraph*, 31.12.2007.

äußerst gering waren.

Schlussfolgerungen: Vom Sorgenkind zum Musterschüler?

Der Prozess der europäischen Integration wurde in der Vergangenheit oftmals allein durch die Unterstützung politischer Eliten vorangetrieben. Trotz der oft wiederholten Ziele, mehr Demokratie und Transparenz in den Integrationsprozessen zu bringen, sterben alte Gewohnheiten nur langsam aus. So betrachten die Regierungen der EU-Partner das Vereinigte Königreich heute nicht mehr als das europäische Sorgenkind, dessen europaskeptische Bevölkerung per Referendum einen weiteren Integrationsschritt zum Scheitern bringen kann. Vielmehr hat sich das Sorgenkind zu einem europäischen »Musterschüler«, der die EU-Integration als von den Eliten getriebener Prozess betrachtet, entwickelt. Gordon Brown wurde nach dem irischen Nein sogar als Retter des Vertrags von seinen europäischen Amtskollegen gefeiert. Mit diesem Abschluss des Ratifizierungsprozesses in Großbritannien kurz nach dem Scheitern des irischen Plebiszits schien er jedoch nicht nur den Willen der Briten zu missachten sondern auch den der Iren.

Trotz des Widerstands aus den eigenen Reihen schienen gar *alle drei* Parteispitzen darauf verzichten zu wollen, die britische Bevölkerung zum Reformvertrag zu befragen oder diesen, eine ernsthafte Untersuchung zu unterziehen. Sollte sich diese Stimmung dauerhaft in der Bevölkerung verankern, haben die Spitzenpolitiker zwar eine unmittelbare Krise entschärft – dies aber auf Kosten für ihre langfristige europapolitische Handlungsfähigkeit.

Am 21. Januar 2008 behauptete Außenminister Miliband nichtsdestotrotz in einer Rede vor dem Parlament, dass: dieser Vertrag eine langfristige und abschließende Lösung zum institutionellen Aufbau der EU bilde.²³⁰ Laut Miliband sei »the treaty [...] unique [...] in one regard: it marks the end of a process of institutional reform«. Derartige Aussagen beschränken den Handlungsspielraum künftiger britischer Regierungen zwar nicht formell. Sie könnten aber einer Nachfolgerregierung die Legitimität für europapolitische Handlungsspielräume nehmen, sollte die EU zukünftig doch wieder das Bedürfnis nach institutioneller Anpassung verspüren.

²³⁰ »Foreign Secretary's opening statement on EU Bill (edited version)«, 22.01.2008, <<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&a=KArticle&aid=1199204203839>> (eingesehen am 25.01.2008).