November 2026
Länderbericht
Auslandsbüro Vereinigtes Königreich und Irland

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Großbritanniens Platz ist in Europa: Ergebnisse des Gipfels

Ein neues Kapitel zeichnet sich ab, doch auf beiden Seiten des Kanals bleiben Hürden.

Sebastian Schnorrenberg

Der zweite EU-UK-Gipfel seit dem Brexit bildete am 20. November 2026 in Brüssel den Abschluss einer Woche der Gipfeltreffen. Das spektakulärste fand tags zuvor im chinesischen Shenzhen statt, wo Donald Trump, Xi Jinping und Wladimir Putin erstmals zu dritt zusammenkamen. Am selben Tag berieten in Berlin die Unterstützer der Ukraine in der „Koalition der Willigen". Vor dieser dramatischen Kulisse kam der britische Premierminister Andy Burnham nach Brüssel. Der dortige Gipfel und sein geopolitischer Kontext machen deutlich, dass für Großbritannien kein Weg an der EU vorbeiführt.

Die Ernte des Resets

Den „Reset" der Beziehungen hatte Burnham von seinem Vorgänger Keir Starmer geerbt.[1] Nun wurden die Verhandlungen über drei Abkommen abgeschlossen: zum Agrar- und Lebensmittelhandel (SPS), zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (ETS) und zu einem „Youth Experience Scheme" (YES), das jährlich je 100.000 jungen Menschen beider Seiten einen bis zu dreijährigen Aufenthalt ermöglichen soll. Die britische Regierung beziffert den wirtschaftlichen Effekt der Abkommen auf bis zu 0,5 % des BIP bis 2040, rund 17 Mrd. Pfund pro Jahr. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde ein Rahmenabkommen über die britische Beteiligung an zivilen EU-Missionen geschlossen und ein gemeinsames Vorgehen gegen Russlands Schattenflotte vereinbart. Hinzu kommen Dialoge zu Migration und wirtschaftlicher Sicherheit.

Unterzeichnet ist allerdings noch nichts. In einer eigenen Erklärung der EU-Seite haben Rat und Kommission die Unterzeichnung an eine Einigung über die Studiengebühren für EU-Bürger an britischen Universitäten geknüpft, die binnen sechs Monaten ausgehandelt werden soll. Burnham bestreitet eine solche Verknüpfung. Der Gipfel ist deshalb zunächst weniger wegen seiner Ergebnisse bedeutsam als wegen dessen, was er über die Zukunft des Verhältnisses verrät: Der „Reset" der kleinen Schritte, also der sektoralen Abkommen innerhalb der roten Linien Londons, stößt an seine Grenzen, und ein neues Kapitel der Annäherung scheint anzubrechen. Während die Ambition Londons jedoch die Vorbedingung für dieses neue Kapitel darstellt, werden die Rahmenbedingungen dafür in Brüssel und den Hauptstädten gesetzt, und zwar nicht immer mit Augenmaß.

[1] Siehe den Länderbericht The Art of the Deal: Der Brexit Reset nimmt Gestalt an (Mai 2025).

Jenseits der roten Linien

Burnham selbst räumte in Brüssel ein, das Paket sei wahrscheinlich das Maximum dessen, was sich in dieser Legislaturperiode erreichen lasse. Es schöpft aus, was innerhalb der roten Linien möglich ist, die Labour im Wahlprogramm von 2024 gezogen hat: keine Rückkehr in den Binnenmarkt, in die Zollunion oder zur Personenfreizügigkeit. Das Paket entspricht weitgehend dem unter Keir Starmer Vorbereiteten und wirkt erst ab 2028, kurz vor der spätestens 2029 fälligen Unterhauswahl. Vor allem zeigt sich die innere Logik des sektoralen Ansatzes, denn mit jedem Abkommen übernimmt Großbritannien Regeln, über die es nicht selber abstimmt. Auch der nächste Schritt, die Teilnahme am EU-Strombinnenmarkt, ist an einen britischen Finanzbeitrag geknüpft. Zugleich haben schon diese begrenzten Schritte die alte Brexit-Debatte neu entfacht. Frühere Leave-Wortführer um Michael Gove haben eine „Stay Out"-Kampagne gegründet, proeuropäische Organisationen wie das European Movement UK antworteten mit „Get In!". Die alten Konfliktlinien formieren sich neu. Burnham zahlt den vollen politischen Preis für einen bislang begrenzten wirtschaftlichen Ertrag. Dass er ihn in Kauf nimmt, deutet darauf hin, dass zum ersten Mal seit dem Brexit ein britischer Premierminister die Annäherung an Europa für ein Gewinnerthema hält und vermutlich noch weiter gehen will.

Damit kehrt die Strukturfrage zurück, der britische Regierungen seit dem Brexit ausgewichen sind. Burnham hat Zollunion, Binnenmarkt und Mitgliedschaft als Optionen genannt und will sie bis zum nächsten Gipfel mit der EU in einem informellen Abstimmungsprozess ausloten. Entscheiden lassen sich diese Fragen allerdings erst mit der nächsten Unterhauswahl, denn für die laufende Legislaturperiode hat sich die Regierung auf die roten Linien festgelegt. Einen Wiederbeitritt ohne erneutes Referendum nannte Burnham im Unterhaus „undenkbar". Näheres soll der für Dezember angekündigte Zehnjahresplan enthalten. EU-Ratspräsident António Costa versicherte, man sei offen für eine engstmögliche Beziehung, erinnerte aber an die Unteilbarkeit der vier Freiheiten. Wer den Binnenmarkt will, bekommt die Freizügigkeit dazu. Die EU wird, wie schon in den Verhandlungen nach 2016, mit Argusaugen auf britisches „cherry picking" achten. Vor dem Hintergrund der beiden Gipfel unter Starmer und Burnham ist zudem zweifelhaft, ob aus den Hauptstädten neben wohlwollenden Kommentaren auch greifbare Zeichen des guten Willens kommen.

Rule Maker, Rule Taker oder Rule Shaper?

Der Gipfel selbst hat diese Skepsis bestätigt. Burnham ist der europafreundlichste britische Premierminister seit dem Referendum. Greifbare Vorteile hat ihm das in Brüssel nicht eingebracht. Presseberichten zufolge waren es mehrere Mitgliedstaaten, angeführt von Frankreich, die einen von der Kommission ausgehandelten Kompromiss verwarfen und darauf bestanden, die drei Abkommen erst nach einer Einigung über die Gleichbehandlung von EU-Studenten bei den Studiengebühren zu unterzeichnen. Die EU verlangt, dass ihre Studenten dieselben Gebühren zahlen wie britische, für die eine Obergrenze von 9.790 Pfund pro Jahr gilt. London soll bislang lediglich eine Absenkung auf 12.000 Pfund angeboten haben. Universitätsvertreter beziffern die Einnahmeausfälle einer vollen Gleichstellung auf 500 Mio. Pfund und mehr. Im SPS-Bereich übernimmt Großbritannien fortlaufend EU-Recht. An dessen Ausarbeitung wird es zwar beteiligt, ein Stimmrecht hat es aber nicht. Und die erhoffte Einbeziehung in die „Made in Europe"-Regeln, über deren Reichweite die Mitgliedstaaten selbst uneins sind, findet sich in der Gemeinsamen Erklärung nicht. Im Grundsatz ist diese Linie konsequent. Zugang zum Binnenmarkt gibt es nur gegen Übernahme seiner Regeln, Rechte und Pflichten müssen im Gleichgewicht stehen. Guter Wille in London allein kann an diesem Prinzip nichts ändern.

Davon zu unterscheiden ist jedoch das Beharren einzelner Hauptstädte, angeführt von Paris, auf Maximalforderungen in Fragen, in denen es nicht ums Grundsätzliche geht, sondern um dessen konkrete Ausgestaltung, insbesondere die finanzielle. Die Studiengebühren sind dafür ebenso ein Beispiel wie der britische Finanzbeitrag zum Rüstungsprogramm SAFE, an

dem die Verhandlungen im November 2025 scheiterten. Solche Forderungen bergen ein doppeltes Risiko: Sie können Fortschritte auf Feldern blockieren, die für beide Seiten wesentlich sind, und sie vergiften die britische Debatte, weil sie sich leicht als unvernünftig oder gar als Schikane darstellen lassen. Die Gemeinsame Erklärung von letzter Woche legt nicht fest, dass EU-Studenten dieselben Gebühren zahlen müssen wie britische. Für einen Kompromiss ist also Raum.

Der Brexit: zurück in die Zukunft

Ob Großbritannien bereit ist, die mit einer engeren Beziehung verbundenen Kompromisse einzugehen, entscheidet sich in der britischen Innenpolitik. Burnham weiß die Umfragen auf seiner Seite: Im Anfang Oktober veröffentlichten YouGov-Tracker sprachen sich 73 % für eine engere Beziehung zur EU aus und 59 % für einen Wiederbeitritt. Labour liegt in der Wählergunst bei 29 % knapp sieben Prozentpunkte vor den Conservatives und Reform UK (POLITICO Poll of Polls). Es liegt nahe, solche Zahlen als langfristigen Trend weg vom Brexit zu lesen. Mancher in der Downing Street dürfte darin die Gelegenheit sehen, den Brexit ein für alle Mal zu überwinden, Labour auf die richtige Seite der Geschichte zu stellen und die unklare Haltung zu korrigieren, welche die Partei unter Jeremy Corbyn während des Referendums eingenommen hatte. Dass Schatzkanzler John Healey im Vorfeld des Gipfels erklärte, er könne sich einen Wiederbeitritt zu seinen Lebzeiten nicht vorstellen, zeigt allerdings, dass auch in der Regierung unterschiedliche Vorstellungen über Tempo und Reichweite der Annäherung bestehen.

Den Liberaldemokraten und den Grünen geht die Annäherung nicht weit genug. Ed Davey fordert die Rückkehr in den Binnenmarkt und in eine Zollunion, der Grünen-Vorsitzende Zack Polanski den Wiederbeitritt. Aufschlussreich ist die Haltung der Conservatives, welche ebenfalls den Brexit überwunden wissen wollen, darunter jedoch etwas fundamental anderes verstehen. Der Wechsel besonders europaskeptischer Abgeordneter zu Reform UK hatte Kemi Badenoch die Möglichkeit eröffnet, ihre Partei in der Europafrage neu aufzustellen. Genutzt hat sie diese bislang nicht. Im Ton fiel ihre erste Reaktion allerdings zurückhaltender aus als im Mai 2025, als sie Starmers Vereinbarung als „Kapitulation“ geißelte und ankündigte, sie rückgängig zu machen. Sie nannte das aktuelle Paket „unfair“ und eine „Ablenkung“ von den eigentlichen Problemen des Landes. Den emotionalen Grundsatzangriff überließ sie Nigel Farage, der erneut von einem „Verrat“ sprach. Während Reform UK somit die einzige Kraft bleibt, die sich der Annäherung grundsätzlich widersetzt, ist mit einer offenen Abkehr von den roten Linien der Brexit-Jahre bei den Tories jedenfalls vor den nächsten Wahlen nicht zu rechnen.

Das nächste Kapitel: der Exit vom Brexit

In Brüssel und den Hauptstädten stellt man deshalb eine nüchterne Rechnung an: Die britische Europapolitik wechsle mit den Mehrheiten, und was eine Regierung Burnham zusage, könne eine Nachfolgeregierung wieder aufkündigen. Das erklärt das Bestehen der Mitgliedstaaten auf belastbaren Gegenleistungen. Der Vorbehalt gilt freilich in beide Richtungen: Spanien wählt am 29. November, Frankreich im Frühjahr 2027. Ob die EU danach Zeit und Neigung für einen informellen Abstimmungsprozess mit London hat, ist ungewiss. Nicht ausgeschlossen ist die ironische Konstellation, dass Großbritanniens Premierminister dann europafreundlicher eingestellt wäre als der französische Präsident. Deutschland und die EU haben jedoch ein zentrales Interesse an einem eng angebundenen Großbritannien, sicherheitspolitisch zumal. Festigkeit im Grundsatz und Augenmaß in den konkreten Fragen werden die Voraussetzung dafür sein, die Annäherung der europäisch-britischen Beziehungen durch das turbulente erste Halbjahr 2027 zu steuern.

Während auch auf britischer Seite Fingerspitzengefühl notwendig ist, stehen die Chancen gut, dass Burnham seine Partei mit einem ambitionierteren Plan für die Beziehungen zur EU in den nächsten Wahlkampf führen wird. An ihm wird das nächste Kapitel der Annäherung nicht scheitern. Burnham eröffnete seine Regierungserklärung im Unterhaus mit dem Dreiertreffen von Shenzhen und der Forderung, über Europas Sicherheit dürfe nicht ohne

Europa gesprochen werden. Die sektoralen Abkommen bleiben revidierbar, das Tempo bleibt umstritten. Doch die öffentliche Meinung hat sich gedreht, und die Woche, in der in Shenzhen ohne die Europäer über die Weltordnung gesprochen wurde, lässt keinen Zweifel an der Richtung: Der Weg Großbritanniens nach Europa ist unumkehrbar.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Canan Atilgan
Leiterin Auslandsbüro Vereinigtes Königreich und Irland
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/grossbritannien

canan.atilgan@kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international”, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/ by-sa/4.0/legalcode.de)