

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

ARND HERRMANN

In den 1950er Jahren verzichtete Großbritannien freiwillig auf eine Teilnahme an den Europäischen Gemeinschaften (EG),¹ da eine Beteiligung nicht mit dem eigenen Weltmachtstatus und den besonderen Verbindungen zu den USA und zum Commonwealth vereinbar schien. Politische und ökonomische Gründe führten Ende der 1950er Jahre zu einem Umdenken bei der konservativen britischen Regierung Macmillans, die 1961 einen Antrag auf EG-Mitgliedschaft stellte. Das Veto des französischen Präsidenten de Gaulle im Januar 1963 führte zum Abbruch der Beitrittsverhandlungen und stürzte die EG in eine Erweiterungskrise.² Das Veto führte zu Verstimmungen zwischen Frankreich und seinen fünf EG-Partnern, die wie Großbritannien am Ziel der EG-Erweiterung festhielten. Die „Friendly Five“³ und Großbritannien suchten nach einem Weg, den wirtschaftlichen und politischen Kontakt zwischen den EG und Großbritannien bis zu einem späteren britischen Beitritt aufrecht zu erhalten. Da Frankreich Kontakte innerhalb der Brüsseler EG-Strukturen ablehnte, griffen die EG-Staaten und Großbritannien im Juli 1963 auf eine externe Organisation zurück: die Westeuropäische Union (WEU).

Die WEU entstand 1954 auf Basis des Brüsseler Paktes, nachdem zuvor das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) gescheitert war. Die WEU war vor allem eine Rüstungskontrollagentur, deren unmittelbarer Zweck die militärische Eingliederung der Bundesrepublik

¹ Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bildete gemeinsam mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) die EG, wobei Großbritannien später vor allem den Beitritt zur EWG und damit zum Gemeinsamen Markt anstrebte. Gründungsmitglieder aller drei Gemeinschaften waren die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg. 1968 folgte nach vorheriger Zusammenlegung der Kommissionen die offizielle Fusion zu den EG. Aufgrund der identischen Zusammensetzung der Teilnehmer spricht dieser Beitrag zur Vereinfachung bereits für die Zeit davor von den – im Plural genutzten – EG. Der Begriff EWG wird nur dann benutzt, wenn es sich explizit um die EWG-Kommission oder EWG-Ministerrattreffen vor der Fusion handelte.

² Zum britischen Meinungswandel und das erste Beitrittsgesuch siehe unter anderem W. KAISER, *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945–63*, Basingstoke 1999.

³ So bezeichnete Großbritannien die EG-Staaten außer Frankreich.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

Deutschland in den Westen war. Der WEU-Vertrag war jedoch umfassender angelegt, so dass die WEU unter anderem auch wirtschaftliche Kompetenzen erhielt und politische Diskussionen ermöglichte. Zudem fand sich in der Präambel der Anspruch, die „*Einheit Europas zu fördern und seiner fortschreitenden Integrierung Antrieb zu geben*“.⁴ In den ersten Jahren ihrer Existenz stand die WEU allerdings im Schatten anderer Organisationen wie den EG und spielte kaum eine europapolitische Rolle. Dies änderte sich mit dem Ausbruch der EG-Erweiterungskrise.

Die WEU bot auf der Suche nach einem Kontaktforum den Vorteil, dass sie über eine bereits existierende Struktur verfügte und die EG-Staaten und Großbritannien ihre einzigen Mitglieder waren. Ab dem 25./26. Oktober 1963 nahmen die sieben Staaten auf vierteljährlichen Außenministertreffen nicht nur den seit 1962 unterbrochenen politischen Gedankenaustausch wieder auf, sondern diskutierten fortan auch über wirtschaftspolitische Fragen. Die EG-Erweiterungskrise verschärfte sich, als de Gaulle 1967 ein weiteres Veto gegen ein zweites britisches EG-Beitrittsgesuch einlegte.⁵ Erst unter de Gaulles Nachfolger Pompidou lenkte Frankreich ein. Auf dem Haager Gipfel im Dezember 1969 einigten sich die EG-Staaten auf die EG-Erweiterung und beendeten diese Krise. Mit dem Beginn der britischen EG-Beitrittsverhandlungen am 30. Juni 1970 endeten die Wirtschaftsdiskussionen in der WEU. Die Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) brachte kurze Zeit später auch die politischen Konsultationen in der WEU zum Erliegen. Die in den Jahren 1963–1970 angewachsene europä- und integrationspolitische Bedeutung der WEU fand ein Ende.

Dieser Beitrag richtet seinen Blick auf diese Zeitspanne und beleuchtet, welche Rolle die WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess von 1963–1970 spielte. Die WEU wird als Kriseninstrument verstanden, da die EG-Staaten und Großbritannien sie zur Lösung der EG-Erweiterungskrise heranzogen. Bis heute ist die tatsächliche Bedeutung der WEU in dieser Sonderfunktion nur ungenügend erforscht.⁶ Die Aussagen zu

⁴ Auszug aus der Präambel des modifizierten Brüsseler Vertrages (WEU-Vertrag), zitiert nach E. BIRK, *Der Funktionswandel der Westeuropäischen Union (WEU) im europäischen Integrationsprozeß*, Würzburg 1999, S. 229. Vgl. ebenda für Informationen zu Entstehung, Aufbau und Entwicklung der WEU.

⁵ Zum zweiten britischen Beitrittsgesuch siehe unter anderem H. PARR, *British Policy Towards the European Communities, 1964–1967: Harold Wilson and Britain's World Role*, London 2006.

⁶ Als Ausnahmen vgl. die auf veröffentlichtem Material und Interviews basierenden Abschnitte in G. DRANSFELD, *Die Rolle der Westeuropäischen Union (WEU) im Europäischen Integrationsprozess*, Diss. München 1974, S. 223–269 und W. KNOP, *Bundesrepublik Deutschland und Westeuropäische Union*, Diss. Bonn 1983, S. 225–267. Vgl. zudem den Aufsatz von Dujardin, der die Entwicklungen in der WEU in Folge des Harmel-Plans aus dem Oktober 1968 behandelt. Vgl. V. DUJARDIN, *The Failed Attempt*

damit verbundenen nationalen europapolitischen Zielen und Vorgehensweisen sind ebenfalls spärlich. Eine genauere Untersuchung ist jedoch notwendig, da die WEU in unterschiedlicher Weise genutzt werden konnte: Es war möglich, mit Hilfe der WEU integrationspolitische Bestrebungen wie die EG-Erweiterung zu fördern. Gleichzeitig bot die WEU die Chance, unliebsamen Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess entgegenzuwirken.

In diesem Beitrag liegt der Fokus auf der britischen Position. Es wird gezeigt, in welcher Form Großbritannien die WEU einsetzte um den eigenen EG-Beitritt voranzutreiben und anderweitige Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess zu beeinflussen. Die britische Position ist besonders interessant, da Großbritannien in den 1960er Jahren als Bittsteller gegenüber den EG auftrat. Somit liegt die Vermutung nahe, dass es an jedem verfügbaren Mittel der Einflussnahme interessiert sein musste.

Der erste Einsatz als Kriseninstrument nach dem Veto de Gaulles

Das französische Veto aus dem Januar 1963 zog einige Monate der Suche nach einer Übergangslösung für den Kontakt zwischen Großbritannien und den EG-Staaten nach sich. Insbesondere Großbritannien erhoffte sich wirtschaftliche Kontakte innerhalb der Brüsseler EG-Strukturen, möglichst über die Ständigen Vertreter, um eine enge Verbindung mit den EG zu sichern.⁷ Die „Friendly Five“ unterstützen dieses Ziel, doch lehnte Frankreich eine Lösung innerhalb des EG-Rahmens kategorisch ab. Stattdessen regte Frankreich an, als Kompromisslösung auf die WEU auszuweichen, obgleich es am liebsten ganz auf ein multilaterales Kontaktforum verzichtet hätte.⁸ Daraus entstand der Vorschlag des EWG-Ministerrats vom 11. Juli 1963, die seit dem 10. April 1962 unterbrochenen WEU-Ratstreffen fortan vierteljährlich durchzuführen. Neben politischen Diskussionen sollten an einem zweiten Tag – unter Einschluss der EWG-Kommission – zusätzlich wirtschaftliche Fragen besprochen werden.⁹

to Relaunch the WEU and the Issue of the First Enlargement, in: *Journal of European Integration History*, Vol. 23, No. 1, 2006, S. 25–41.

⁷ Vgl. das Telegramm des Foreign Office (FO) an Brüssel am 26. Juni 1963. The National Archives, London, Kew (hereinafter TNA), FO 371/171434.

⁸ Für den französischen Vorschlag vgl. die deutsch-französische Regierungsbesprechung vom 5. Juli 1963. Akten zur Auswärtigen Politik Deutschlands (AAPD) 1963II, S. 726. Die WEU erschien Frankreich allerdings nur im Vergleich mit Kontakten innerhalb der EG-Strukturen als attraktive Option. Vgl. P. N. LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*, London 2006, S. 28.

⁹ Vgl. das Kommuniké des EWG-Ministerrats vom 11. Juli 1963 betreffend Kontakte mit der britischen Regierung. Europa-Archiv (EA) 18 (1963), S. D 382–383.

Über diesen Vorschlag zeigte sich Großbritannien keineswegs erfreut. Während es die politische Reaktivierung der WEU begrüßte, schienen die Wirtschaftskontakte außerhalb der EG ungenügend. Großbritannien konnte das Angebot allerdings nicht ausschlagen, da kein besserer Kompromiss gegen Frankreich durchsetzbar war.¹⁰ Insgesamt stellten sich die britische Regierung und das Foreign Office schnell auf die neue Situation ein. Sie versuchten, das dargebotene Kriseninstrument WEU effektiv zu nutzen, ohne zu viel von der WEU zu erwarten. Dabei stand der wirtschaftliche Gedankenaustausch zu diesem Zeitpunkt eindeutig im Vordergrund.¹¹ Als Hauptziel definierte Großbritannien, divergierende Entwicklungen in der Wirtschaftspolitik zu vermeiden.¹² Auf dieser Basis zeigte sich Großbritannien sowohl bei der Vorbereitung als auch Durchführung der ersten WEU-Ministerratstreffen als aktivster Teilnehmer. Es zeigte sich jedoch, dass Großbritannien bei seinen Bemühungen um eine effektive Vorbereitung der Wirtschaftsdiskussionen allein in der Bundesrepublik Deutschland einen willigen Helfer fand.¹³ Frankreich hingegen verweigerte sich jeglicher Mitarbeit, die über den formalen Kompromiss aus dem Juli 1963 hinausging. Darüber hinaus demonstrierte Frankreich seine prinzipielle Aversion gegen die Kontakte in der WEU dadurch, dass es an den Wirtschaftsdiskussionen kaum mit Redebeiträgen partizipierte. Zudem beendete Außenminister Couve de Murville nach wenigen Treffen seine Teilnahme an den Ministertreffen und ließ sich fortan durch einen Staatssekretär vertreten.

Nach den ersten vier WEU-Ministertreffen zeigte sich Großbritannien ernüchert von den Wirtschaftsdiskussionen. Zum einen war es nicht gelungen, die Agenda um neue Themen zu erweitern. Zum anderen blieben die Diskussionen aus britischer Sicht zu substanzlos, was nicht zuletzt daran lag, dass größtenteils vorbereitete Statements verlesen wurden.¹⁴

¹⁰ Vgl. „The Lord Privy Seal’s Meeting on the Morning of July 19th about the Implementation of United Kingdom Policy in Europe“. TNA, FO 371/171438. Die britische Regierung nahm den Vorschlag der EG-Staaten letztlich an. Vgl. die Antwort der britischen Regierung vom 26. Juli 1963 auf den Vorschlag des EWG-Ministerrats betreffend die Kontakte zwischen Großbritannien und der EWG. EA 18 (1963), S. D 585.

¹¹ Vgl. die Studie „Economic Consultation with the E.E.C. within the framework of W.E.U.“ vom 25. Juli 1963. TNA, FO 371/171468.

¹² Vgl. das Telegramm Nr. 1007 des FO an Den Haag vom 5. September 1963. TNA, FO 371/171469.

¹³ Vgl. das Schreiben Nr. 1076/392/64 von O’Neill, Brüssel, an Keeble vom 31. Dezember 1964. TNA, FO 371/182295.

¹⁴ Für die Wirtschaftsdiskussionen gab es bis 1970 keine spezifische Agenda. Einziger offizieller Tagesordnungspunkt war der „Gedankenaustausch über die wirtschaftliche Lage in Europa“. Zu den inoffiziellen Themen gehörten die wirtschaftliche Entwicklung in Großbritannien und den EG und mögliche Kooperationen.

Darüber hinaus beklagte Großbritannien, dass es zumeist einen Gedankenaustausch mit der EWG-Kommission führte und sich die anderen WEU-Staaten zu wenig beteiligten.¹⁵ Gleichzeitig zeigte sich das Foreign Office ratlos auf der Suche nach geeigneten Themen. Neben dem wiederholten Vorstoß zur Beteiligung an der geplanten Europäischen Patentkonvention oder der industriellen Standardisierung konnte auch Großbritannien wenig substantielle Gesprächsanregungen offerieren.¹⁶ Ein anderer britischer Versuch, die WEU-Arbeit strukturell zu verbessern, lief ebenfalls ins Leere, als Außenminister Butler beim WEU-Ministertreffen vom 23./24. Januar 1964 in London Agrarminister Soames teilnehmen ließ. Großbritannien erhoffte sich, auf Dauer weitere Fachminister in die Arbeit der WEU zu integrieren, um die Substanz der Gespräche zu erhöhen.¹⁷ Die anderen Staaten nahmen diesen Vorschlag jedoch nicht auf, so dass bis 1970 kaum andere Fachminister an den WEU-Treffen partizipierten.

Letztlich blieben die WEU-Wirtschaftsdiskussionen bis zum Herbst 1964 ohne nachweisbare Auswirkungen im Sinne des britischen EG-Beitrittsinteresses. Großbritannien bemühte sich, die WEU für aktivere Wirtschaftskontakte mit der EG einzusetzen. Außer dem Vorteil eines multilateralen Gedankenaustausches an sich führte dies zu keinen praktischen Ergebnissen. Die Beitrittsbemühungen verloren durch den Regierungswechsel zunächst sogar weiter an Schwung, da die neue Labourregierung erst ab 1966 deutlich sichtbar auf den Beitrittswunsch einschwenkte und dies dann auch in der WEU offen demonstrierte.

Die politischen Diskussionen in der WEU verliefen in dieser ersten Zeitspanne lebhafter, da sich auch Frankreich aktiv daran beteiligte.¹⁸ Allerdings basierten die Diskussionen auch hier vornehmlich auf vorbereiteten Statements. Deshalb bemühte sich Großbritannien um eine Verbesserung der politischen WEU-Aktivitäten. Es strebte an, den Informationsaustausch durch gemeinsame Aktionen der WEU-Staaten zu ergänzen. Großbritannien trieb 1964 die Idee voran, gegenüber Lateinamerika sowohl die nationalen Außenpolitiken zu harmonisieren als auch in einem weiteren Schritt zu gemeinsamen Aktionen zu kommen. Großbritannien verfolgte dieses Vorhaben mit dem Ziel, einen Präzedenzfall für ähnliche Aktionen

¹⁵ Vgl. das Telegramm Nr. 64 des FO an die britische Delegation in Brüssel vom 15. Februar 1964. TNA, FO 371/182295.

¹⁶ Vgl. das Schreiben von Keeble an Plistzky vom 18. August 1964. TNA, FO 371/177379.

¹⁷ Frankreich akzeptierte die Teilnahme von Soames als einmaligen Sonderfall ohne Präzedenzwirkung. Vgl. das Telegramm Nr. 44 von Dixon, Paris, an das FO vom 21. Januar 1964. TNA, FO 371/179092.

¹⁸ Häufige Themen am Politikttag waren der Ost-West-Konflikt, Lateinamerika, Südostasien und der Nahe Osten.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

in weiteren außenpolitischen Bereichen zu schaffen.¹⁹ Die französische Verweigerungshaltung führte zum Scheitern der Lateinamerikainitiative, so dass es zu keinen weiteren Vorstößen kam.²⁰ Frankreich lehnte formelle Weiterentwicklungen ab und sperrte sich gegen die Idee, dem Ständigen WEU-Rat eigenständige Politikdiskussionen zu ermöglichen.²¹

Frankreich zeigte sich auch als Gegner des Luns-Plans. Auf dem Ministertreffen in London am 23./24. Januar 1964 hatte der niederländische Außenminister Luns vorgeschlagen, den Ständigen WEU-Rat mit einer Studie zu beauftragen, wie die politischen Konsultationen und die Kooperation in der WEU intensiviert werden könnten.²² Durch den Luns-Plan nahm die WEU erstmals eine Stoßrichtung *gegen* ein europäisches integrationspolitisches Projekt. Der Plan war eine Reaktion auf Vorschläge für eine politische Zusammenarbeit der EG-Staaten in einer Europäischen Politischen Union (EPU). Solche Vorschläge kamen Ende 1963 erneut auf, nachdem die ursprünglichen französischen Fouchet-Pläne für eine EPU 1962 gescheitert waren. Die Niederlande und Großbritannien verfolgten das Ziel, eine EPU ohne Großbritannien zu verhindern. Mit dem Vorstoß in der WEU wollte Luns Druck von den Niederlanden nehmen, einer EPU zustimmen zu müssen.²³ Es konnte Großbritannien nur recht sein, dass die EPU-Idee ins Leere lief. Der Luns-Plan war in dieser Hinsicht als Erfolg zu werten, auch wenn die EPU ohnehin eine geringe Realisierungschance besessen hatte. Zugleich gelang es aber nicht, mit dem Luns-Plan die WEU-Struktur zu verbessern. Dieses Vorhaben scheiterte an Frankreich.²⁴

1964 hatte sich dennoch ein weiteres Potential des Kriseninstruments WEU gezeigt, das Großbritannien im Jahr 1969 im Kontext der EPZ-Entwicklung erneut aufgriff. Es war nicht mehr nur möglich, die WEU für eine Linderung der EG-Erweiterungskrise zu nutzen, sondern sie

¹⁹ Vgl. den Runderlass Nr. 64 des FO vom 24. Januar 1964. TNA, FO 371/179092.

²⁰ Frankreich lehnte am 16./17. April 1964 in Brüssel ein WEU-Aktionsprogramm für Lateinamerika ab. Vgl. das Telegramm Nr. 113 von Barclay, Brüssel, an das FO vom 16. April 1964. TNA, FO 371/179093.

²¹ Der Ständige WEU-Rat tagte in London und setzte sich aus den Botschaftern der EG-Staaten in London sowie einem entsprechend hohen britischen Vertreter aus dem Foreign Office, von 1963–1969 Lord Hood, zusammen.

²² Vgl. den Runderlass Nr. 64 des FO vom 24. Januar 1964. TNA, FO 371/179092.

²³ Für den britisch-niederländischen Austausch vgl. das Telegramm Nr. 38 des FO an Den Haag vom 10. Januar 1964. TNA, FO 1056/30. Neue Vorschläge für eine EPU machten die Bundesrepublik, Belgien und Italien.

²⁴ Auf dem WEU-Treffen am 16./17. November 1964 in Bonn verhinderte Frankreich, ein Papier mit Inhalten des Luns-Plans zu verabschieden. Vgl. das Telegramm Nr. 1155 von Roberts, Bonn, an das FO vom 17. November 1964. TNA, FO 371/179095. Der Luns-Plan versandete ergebnislos.

darüber hinaus als Mittel gegen unliebsame Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess einzusetzen. Dies war für Großbritannien von Interesse, solange es kein gleichberechtigtes Mitglied in der Sechsergemeinschaft war.

Das Kriseninstrument bleibt – die Zeit nach dem britischen Regierungswechsel

Obgleich die im Oktober 1964 an die Macht gekommene Labourregierung kein unmittelbares EG-Beitrittsinteresse erkennen ließ, zielte sie darauf ab, mit Hilfe der WEU das eigene Interesse an Europa zu demonstrieren. Zu diesem Zeitpunkt konzentrierte sich die Labourregierung auf die politischen Integrationsentwicklungen in Europa. Der neue Außenminister Gordon-Walker äußerte sich beim anstehenden WEU-Ministertreffen kritisch zur bisherigen Entwicklung. Die WEU sollte kein Forum sein, in dem Großbritannien von Entscheidungen der Sechs unterrichtet werde, die bereits getroffen seien. Stattdessen wolle Großbritannien mit der WEU Politikbereiche harmonisieren und versuchen, zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen. In der WEU träfen sich sieben Alliierte und nicht die Sechs mit Großbritannien. Die WEU befände sich am Scheideweg, da die Lateinamerikainitiative sowie die Luns-Vorschläge nur enttäuschende Ergebnisse erbracht hätten. Walkers Rede zog außer einer Grundsatzdebatte beim Ministertreffen keine größeren Auswirkungen nach sich.²⁵ Sie war jedoch Startschuss für britische Vorstöße, in den nächsten Jahren wiederholt allgemeine europapolitische Statements in der WEU abzugeben. Von diesem Vorstoß der Labourregierung im politischen Bereich abgesehen, verlief die nächste Zeit in der WEU ruhig und das Kriseninstrument drohte weiter an Schwung zu verlieren. Dies zeigte auch die sinkende Zahl der an den Treffen beteiligten Außenminister. Darüber hinaus griff Großbritannien den Faden von Walkers WEU-Rede nicht auf und verzichtete auf Initiativen im politischen Bereich. Auch bei den Wirtschaftsberatungen gab es keine nennenswerten Entwicklungen zu verzeichnen. Es kam weder zu inhaltlichen Veränderungen noch zu – von Großbritannien weiterhin angestrebten – spezifischeren Fachdiskussionen. Von Herbst 1964 bis Mitte 1966 spielte die WEU für Großbritannien eine insgesamt untergeordnete Rolle.²⁶ Es zeigte sich zudem der umgekehrte Einfluss von

²⁵ Für die Rede Gordon-Walkers und anschließende Reaktionen beim WEU-Ministertreffen am 16./17. November 1964 in Bonn vgl. das Telegramm Nr. 1155 von Roberts, Bonn, an das FO vom 17. November 1964. TNA, FO 371/179095.

²⁶ Einziger aktiver Vorstoß Großbritanniens war die – folgenlose – Anregung, eine Brückenfunktion zwischen den EG und der European Free Trade Area (EFTA) zu bilden. Vgl.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

EG-Entwicklungen auf die WEU. So führte die Leere Stuhl-Krise in der EWG dazu, dass die WEU-Minister bei ihrem Treffen in Den Haag am 4. November 1965 sowohl auf eine Beteiligung der EWG-Kommission als auch den Wirtschaftstag verzichteten. Frankreich argumentierte damit, dass Wirtschaftsdiskussionen zu siebt nicht durchführbar seien, wenn dies schon im Sechserrahmen nicht möglich sei.²⁷ Großbritannien akzeptierte diesen Verzicht, um einen französischen Boykott der WEU zu verhindern. Für Großbritannien war der symbolische Wert der WEU-Treffen so wichtig, dass es keinen Gesamtausfall riskieren wollte.²⁸

Die Bedeutung der WEU als Instrument zur Durchsetzung eigener europapolitischer Interessen wuchs für Großbritannien parallel mit dem wieder zunehmenden EG-Beitrittsinteresse an. Großbritannien nutzte ab dem WEU-Ministertreffen vom 15./16. März 1966 in London die Möglichkeit, die EG-Staaten in diesem multilateralen Forum über das Beitrittsinteresse zu unterrichten.²⁹ Die „Friendly Five“ ermutigten Großbritannien auf diesem Wege fortzufahren. Frankreich zeigte sich reserviert und versuchte erfolglos, entsprechende Diskussionen über das britische Beitritts-gesuch in der WEU zu verhindern.³⁰ Doch trotz der wachsenden Bedeutung der WEU war Großbritannien unsicher, inwiefern ein aktiver Einsatz der WEU für den britischen EG-Beitritt vorteilhaft war. Das Foreign Office befürchtete, durch frühzeitige detaillierte Diskussionen in der WEU die eigene Verhandlungsposition zu schwächen.³¹ Zudem wollte Großbritannien die Sondierungstour von Premierminister Wilson und Außenminister Brown in den EG-Staaten nicht behindern. Die WEU-Ministertreffen ermöglichten es aber, das britische Interesse kontinuierlich zu artikulieren.³² Nach Abschluss der bilateralen Sondierungsgespräche bot das WEU-Treffen am 4./5. April 1967 in Rom den Vorteil, dass sich Großbritannien noch nicht formal auf einen Beitritt festlegen musste und dennoch multilateral über den Beitritt diskutieren konnte. So konnten die

Botschafter Blankenhorn, z. Z. Luxemburg, an das Auswärtige Amt vom 30. Juni 1965. AAPD 1965II/264, S. 1097.

²⁷ Vgl. das Telegramm Nr. 666 von Reilly, Paris, an das FO vom 30. September 1965. TNA, FO 371/184486.

²⁸ Vgl. das Telegramm Nr. 1785 des FO an Bonn vom 28. September 1965. TNA, FO 371/184486.

²⁹ Vgl. das Telegramm Nr. 721 des FO an Paris vom 17. März 1966. TNA, FO 371/188264.

³⁰ Vgl. das Telegramm Nr. 156 von Reilly, Paris, an das FO vom 30. September 1966. TNA, FO 371/188266.

³¹ Vgl. O'Neill an Marjoribanks vom 16. Juni 1966. TNA, FO 371/188264.

³² Thomson berichtete auf dem WEU-Ministertreffen am 19./20.12.1966 in Bonn über die anstehende Sondierungstour und machte deutlich, dass die britische Entscheidung von deren Ergebnissen abhängt. Vgl. den Runderlass Nr. 328 des FO vom 22. Dezember 1966. TNA, FO 371/188266.

mit der Sondierungstour erzeugten europapolitischen Impulse aufrechterhalten werden.³³ In diesem Fall entsprachen die zumeist ergebnisoffenen Diskussionen in der WEU – die Großbritannien in anderem Zusammenhang kritisierte – dem britischen Interesse. Großbritannien nutzte die WEU ohne großes Risiko als Sprachrohr für das eigene EG-Beitrittsinteresse.

Die große Stunde der WEU schlug beim nächsten WEU-Ministertreffen. Nachdem Wilson am 2. Mai 1967 vor dem britischen Unterhaus offiziell den EG-Beitrittswunsch erklärt und Großbritannien am 11.5. den Beitrittsantrag übergeben hatte, hinderte Frankreich den EWG-Rat daran, Großbritannien für eine formale Anhörung im Juli einzuladen. Deshalb schlugen die Bundesrepublik Deutschland und Belgien Großbritannien vor, das kommende WEU-Treffen für eine entsprechende Rede zu nutzen, um den gewonnenen europapolitischen Schwung nicht in der Sommerpause zu verlieren.³⁴ Aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit war das Foreign Office zunächst skeptisch. Es realisierte jedoch, dass es politisch unverzeihlich wäre, auf diese sich bietende Möglichkeit zu verzichten.³⁵ Um Frankreich die Chance zu nehmen, auf den nicht-offiziellen Charakter der WEU-Rede zu verweisen, beschloss die britische Regierung, den Wortlaut der Rede offiziell dem amtierenden EG-Ratspräsidenten Brandt sowie dem künftigen Kommissionspräsidenten Rey zu übergeben.³⁶ Die Rede Browns auf dem WEU-Treffen in Den Haag am 4. Juli 1967³⁷ war praktisch die offizielle Vorstellung des britischen EG-Beitrittsantrags, den die „Friendly Five“ ausdrücklich begrüßten. Nur Frankreich versuchte ohne Erfolg, den offiziellen Charakter dieser Rede anzufechten.³⁸

Es war Großbritannien gelungen, die WEU erfolgreich für das eigene EG-Beitrittsgesuch einzusetzen. Im Anschluss daran befand sich das Beitrittsgesuch wieder in den EG-Strukturen, so dass der Einsatz der WEU schnell zurückgefahren wurde. In der WEU wollte Großbritannien lediglich

³³ Vgl. M. an Brown vom 15. März 1967. TNA, FO 800/975.

³⁴ Vgl. das Telegramm Nr. 343 von Barclay, Brüssel, an das FO vom 27. Juni 1967. TNA, FCO 30/101 sowie Bundesminister Brandt an London am 27. Juni 1967. AAPD 1967II/236, S. 963/964.

³⁵ Vgl. die Aufzeichnung von O'Neill vom 27. Juni 1967. TNA, FCO 30/101 und das Telegramm Nr. 681 des FO an die Brüssel vom 27. Juni 1967. TNA, FCO 30/101.

³⁶ Vgl. das Telegramm von Marjoribanks, Brüssel, an das FO vom 28. Juni 1967. TNA, FCO 30/101.

³⁷ Vgl. den „Text of a Statement made on behalf of Her Majesty's Government by the Secretary of State for Foreign Affairs at the Meeting of the Council of Western European Union at the Hague on 4 July 1967“. TNA, FCO 30/101.

³⁸ Vgl. das Telegramm Nr. 292 von Garran, Den Haag, an das FO vom 5. Juli 1967. TNA, FCO 30/101.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

behutsame Diskussionen, um die parallel laufenden Gespräche in Brüssel nicht zu behindern.³⁹ Daraus leitet sich eine prinzipielle Erkenntnis ab. Großbritannien versuchte nur dann die WEU besonders aktiv zu nutzen, wenn es in den EG-Strukturen nicht zu entsprechenden Diskussionen kam. Anderenfalls war die WEU von nachrangigem Interesse und galt als potentiell kontraproduktiv. Dennoch nutzte Großbritannien die WEU durchgehend auf einem Minimalniveau, um den Schwung der eigenen Beitrittsinitiative zu wahren.

Insgesamt spielte die WEU vom Herbst 1964 bis Ende 1967 vor allem im politischen Bereich eine untergeordnete Rolle, sofern davon abgesehen wird, dass auch in den Jahren 1965 und 1966 die Niederlande die WEU als Argument gegen die mittlerweile abgeschwächte Idee einer EPU einsetzte.⁴⁰ Großbritannien selbst nutzte die WEU kaum als Instrument im politischen Bereich, auch wenn Gordon-Walkers Grundsatzkritik bei Amtsübernahme den gegenteiligen Verdacht erweckt hatte. Großbritanniens behutsamer Einsatz der WEU beruhte auf der Erkenntnis, dass gegen den französischen Willen eine Weiterentwicklung der politischen Strukturen und Kompetenzen der WEU kaum möglich war. Großbritannien begnügte sich vorerst mit dem Ziel, in der WEU politische Nähe zu den „Friendly Five“ und die französische Außenseiterposition zu demonstrieren.⁴¹ Zudem hatte Großbritannien kein Interesse daran, Frankreich mit politischen Initiativen unnötig zu verärgern, da ab 1966 das zweite EG-Beitrittsgesuch in den Vordergrund rückte.

Die Krise flammt wieder auf – das zweite Veto de Gaulles

Das zweite Veto de Gaulles vom 27. November 1967 und die EWG-Ratssitzung am 18./19. Dezember 1967 führten zu einer unmittelbaren Wiederbelebung der Erweiterungskrise. Die Reaktionen der „Friendly Five“ und Großbritanniens waren noch bitterer als nach dem ersten Veto. Zudem blieb anders als 1963 das britische Beitrittsgesuch offiziell auf der Tagesordnung.

Zu diesem Zeitpunkt musste im Gegensatz zu 1963 kein alternatives Kontaktforum mehr gesucht werden, da die WEU bereits zur Verfügung stand. Doch Großbritannien war angesichts der obstruktiven französischen Haltung sowie der vierteljährlichen Abstände zwischen den WEU-

³⁹ Vgl. „Minutes of Meeting held at 10 Downing Street on Monday, 9th October 1967 at 5.30 p.m.“. TNA, FCO 30/99.

⁴⁰ Vgl. Botschafter Knoke, Den Haag, an das Auswärtige Amt am 8. März 1966. AAPD 1966I/61, S. 275/276.

⁴¹ Vgl. den Steering Brief zum WEU-Ministertreffen am 4. November 1965 in Den Haag. TNA, FO 371/184487.

Ministertreffen abgeneigt, die WEU zu nutzen.⁴² Stattdessen sprach sich Großbritannien für „Fünf plus Eins“-Treffen ohne Frankreich und für andere Kooperationsformen außerhalb des WEU-Rahmens aus. Dies traf auf bundesdeutschen Widerstand. Die Bundesrepublik Deutschland war weder gewillt ohne Frankreich vorzugehen noch neben der WEU eine weitere parallele Maschinerie zu den EG aufzubauen.⁴³ Sie regte stattdessen an, die politischen Konsultationen in der WEU zu verbessern.⁴⁴ Großbritannien reagierte misstrauisch und hegte den Verdacht, dass die Bundesrepublik die im Benelux-Memorandum⁴⁵ vorgeschlagene intensiviertere politische Kooperation sabotieren wollte.⁴⁶ Aus der deutschen Anregung entwickelte sich im ersten Halbjahr 1968 nichts, auch weil die Bundesrepublik selbst sich nicht nachdrücklicher dafür einsetzte.

Zudem kam es zu keiner Einigung über wirtschaftliche Übergangslösungen. Großbritannien hielt eindeutig am Ziel der EG-Vollmitgliedschaft fest. Es war lediglich bereit, Kooperationsformen zu akzeptieren, die alle sechs EG-Staaten mittragen und die in einem direkten Bezug zum späteren britischen EG-Beitritt standen. Die EG-Staaten selbst waren in dieser Frage uneinig.⁴⁷ Dies hinderte Großbritannien nicht daran, seine Forderungen kompromisslos auf den folgenden WEU-Ministertreffen zu wiederholen.⁴⁸ Außenminister Stewart zeigte sich nach dem Bonner WEU-Ministertreffen vom 8./9. Juli 1968 angetan davon, dass sich der WEU-Wirtschaftstag zu einer echten Diskussion über den britischen EG-Beitritt entwickelt habe.⁴⁹ Die WEU half, den EG-Beitrittswunsch kontinuierlich im multilateralen Rahmen vorzutragen. Allerdings verfolgte Großbritannien noch ein weiteres, intern geäußertes

⁴² Vgl. das Gespräch von Lord Chalfont und Staatssekretär Lahr am 8. Januar 1968 in Bonn. TNA, PREM 13/2110.

⁴³ Vgl. das Gespräch von Brandt und Lord Chalfont vom 8. Januar 1968. AAPD 1968I/5, S. 17–19 und die Aufzeichnung „Ministerial Meeting of W.E.U. in Brussels on 29-30 January, 1968, Record of Discussion on the Economic Day, 30 January“. TNA, CAB 164/467.

⁴⁴ Vgl. das Telegramm Nr. 36 von Reilly, Paris, an das FO vom 26. April 1968. TNA, FCO 41/268.

⁴⁵ Vgl. das Aide-mémoire der Benelux-Staaten vom 19. Januar 1968. EA 23 (1968), S. D 128–130.

⁴⁶ Vgl. Barnes an Hanbury-Tenison vom 2. Juli 1968. TNA, FCO 41/268.

⁴⁷ Weder das Benelux-Memorandum noch ein vorgeschlagenes Handelsarrangement setzte sich durch. Für das Letztere vgl. die Gemeinsame deutsch-französische Erklärung vom 16. Februar 1968. EA 23 (1968), S. D 137.

⁴⁸ Vgl. unter anderem die Aufzeichnung „Ministerial Meeting of W.E.U. in Brussels on 29-30 January, 1968, Record of Discussion on the Economic Day, 30 January“. TNA, CAB 164/467.

⁴⁹ Vgl. „Foreign Secretary and Lord Chalfont at the unattributable press briefing for British correspondents at H.M. Residence, Bonn on 9th July 1968“. TNA, FCO 73/25.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

Ziel. Großbritannien beschloss, nichts für eine Entschärfung der EG-Erweiterungskrise zu tun. Der anhaltende Streit der sechs EG-Staaten in der Erweiterungsfrage sollte dazu beitragen, die mögliche Weiterentwicklung der EG bis zu einem späteren britischen Beitritt zu verlangsamen.⁵⁰ In diesem Sinne rückte ab dem Herbst 1968 auch das Kriseninstrument WEU wieder in den britischen Fokus.

Es war jedoch nicht Großbritannien, sondern der belgische Außenminister Harmel, der einen verstärkten Einsatz der WEU vorantrieb. Am 3. Oktober 1968 machte er seine Pläne öffentlich bekannt. Harmel strebte an, die WEU für Kooperationen in den Bereichen zu nutzen, die nicht unter die EG-Verträge fielen. Harmel dachte an verbesserte außenpolitische Konsultationen, eine engere Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich sowie technologische und monetäre Kooperationen. Diese Etappen sah Harmel vor dem langfristigen Endziel einer Politischen Union.⁵¹ Zur inhaltlichen Auseinandersetzung kam es auf dem WEU-Treffen am 21./22. Oktober 1968 in Rom. Dort bemühte sich Harmel um ein Mandat für eine Expertengruppe, die außerhalb des Ständigen WEU-Rates die Details des Planes für das nächste WEU-Ministertreffen ausarbeiten sollte. Harmel wollte eine Ausarbeitung im Rahmen des Ständigen WEU-Rates vermeiden, um die dort geltende Einstimmigkeitsregel zu umgehen. Während Großbritannien den Harmel-Plan nachdrücklich unterstützte, äußerte Frankreich inhaltliche und prozedurale Vorbehalte. Frankreich wollte sein Vetorecht im Ständigen WEU-Rat nicht aufgeben und lehnte eine gesonderte Arbeitsgruppe ab. Zudem zeigte sich Frankreich lediglich bereit, über die außenpolitischen Aspekte des Harmel-Plans zu diskutieren.⁵²

Großbritannien war von dieser abweisenden französischen Reaktion nicht überrascht und begrüßte insgeheim sogar, dass die Isolation Frankreichs so deutlich zu Tage getreten war.⁵³ Besonders erfreulich war aus britischer Sicht, dass sich Frankreich gegen eine Idee ausgesprochen hatte, die britischen Interessen entgegenkam, nicht jedoch einer britischen Initiative entsprungen war. Der französische Widerstand richtete sich gegen die Idee eines EG-Partners. Großbritannien war bereits im Vorwege des

⁵⁰ Vgl. das Telegramm Nr. 3628 des FO an Rom vom 20. Dezember 1967. TNA, PREM 13/1488 und den Runderlass Nr. 319 des FO vom 22. Dezember 1967. TNA, PREM 13/1488.

⁵¹ Vgl. P. HARMEL, *Rede des belgischen Außenministers vor der Organisation europäischer Juristen in Val Duchesse am 3. Oktober 1968*. EA 23 (1968), S. D 610/611. Dujardin meint, dass Harmel mit dieser Initiative die britische Bereitschaft für eine tatsächliche europäische Kooperation testen wollte ohne damit die vorherrschende Bedeutung der EG zu unterwandern. Vgl. DUJARDIN, S. 28–31.

⁵² Vgl. das Telegramm Nr. 28 von Shuckburgh, Rom, an FCO vom 22. Oktober 1968. TNA, FCO 55/180.

⁵³ Vgl. Guidance Nr. 259 von Stewart vom 24. Oktober 1968. TNA, T 312/2093.

WEU-Treffens in Rom überzeugt davon gewesen, dass Frankreich den Harmel-Plan auf keinen Fall bis zu einem erfolgreichen Ende mittragen würde. Allerdings sprach sich Großbritannien sowohl vor als auch nach dem WEU-Treffen aus taktischen Gründen für ein behutsames Vorgehen aus, um den endgültigen Bruch mit Frankreich zu verzögern. Zum Zeitpunkt eines Bruches sollte die – um einen Ausgleich mit Frankreich bemühte – Bundesrepublik schon so weit mit ins Boot geholt worden seien, dass sie nicht mehr abspringen könnte.⁵⁴ Die Substanz des Harmel-Plans entsprach daher ebenso britischen Interessen wie die damit aufgezeigte französische Außenseiterposition. Das Kriseninstrument WEU konnte entweder Impulse für eine europäische politische Kooperation unter Einschluss Großbritanniens erzeugen oder bei anhaltendem französischem Widerstand die Krise zwischen den „Friendly Five“ und Frankreich verschärfen. Damit konnte die WEU-Initiative das britische Ziel absichern, etwaige EG-Fortschritte in anderen Bereichen zu verhindern. Doch trotz dieser sich bietenden Vorteile verband Großbritannien seine weitergehenden Hoffnungen nicht zwingend mit der WEU. Großbritannien war bereit, bei kontinuierlichem französischem Widerstand das Ziel besserer außenpolitischer Kooperation auch außerhalb der WEU-Strukturen voranzutreiben.⁵⁵

Der WEU-Konflikt schaukelte sich in den folgenden Monaten weiter hoch. Es kam ohne französische Beteiligung zum Treffen einer Arbeitsgruppe, die über den Harmel-Plan beriet. Die Gespräche resultierten in einem italienischen Papier, das die Ergebnisse als Diskussionsgrundlage für das Ministertreffen vom 6./7. Februar 1969 in Luxemburg bereitstellen sollte. Doch die verbliebenen sechs aktiven Staaten waren sich nicht einig, wie das Ziel außenpolitischer Konsultationen weiter verfolgt werden sollte. Die Bundesrepublik Deutschland und Belgien zeigten sich nicht bereit, notfalls außerhalb der WEU vorzugehen, falls Frankreich einem Ausbau der WEU in Luxemburg nicht zustimmen sollte. Darüber hinaus war die Bundesrepublik nicht willens, obligatorische außenpolitische Konsultationen gegen Frankreich zu erzwingen. Die Bundesrepublik verfolgte das Ziel, Frankreichs Mitarbeit nicht vollständig zu verlieren und damit das Ende der WEU zu riskieren.⁵⁶ Frankreich machte gleichzeitig keinen Hehl

⁵⁴ Dieses Ziel übermittelte Stewart vor dem WEU-Treffen in Rom an Wilson. Vgl. das Telegram Nr. 2492 der United Kingdom Mission, New York, an das FCO vom 13. Oktober 1968. TNA, PREM 13/2627.

⁵⁵ Vgl. Stewart an Wilson (PM/68/110) am 20. Dezember 1968. TNA, FCO 30/411.

⁵⁶ Die Bundesrepublik Deutschland und Belgien warnten bereits bei einem Beamten-treffen ohne Frankreich am 25. November 1968 davor, außerhalb der WEU voranzugehen. Vgl. das Telegramm Nr. 1105 von Shuckburgh, Rom, an das FCO vom 26. November 1968. TNA, FCO 55/180.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

aus seiner Ablehnung. Es sprach sich gegen die obligatorischen außenpolitischen Konsultationen des italienischen Papiers aus. Zudem kritisierte Frankreich, dass das Papier nicht im Ständigen WEU-Rat und somit außerhalb der offiziellen WEU-Struktur entstanden war.⁵⁷ Großbritannien ging daher weiter von einem französischen Veto aus und plante ein anschließendes Vorgehen außerhalb der WEU. Dies wollte es vor der Bundesrepublik Deutschland geheim halten, um deren Kompromissbereitschaft gegenüber Frankreich nicht unnötig zu erhöhen. Großbritannien war nicht daran interessiert, einen substanzschwachen Kompromiss auszuhandeln.⁵⁸

Insgesamt war Großbritannien Ende 1968 sehr zufrieden mit dem Verlauf des Jahres. Neben dem Benelux-Memorandum war es mit dem Harmel-Plan eine WEU-Initiative, die Großbritannien weiterhin aktiv im europäischen Spiel beteiligte, ohne dass Großbritannien eigene Kosten tragen oder Risiken eingehen musste. Allerdings ging Großbritannien davon aus, dass der Zeitpunkt gekommen war, selbst wieder aktiv zu werden und dazu eigenständig auf die WEU zurückzugreifen.⁵⁹

Auf dem WEU-Ministertreffen in Luxemburg unterstützte Großbritannien nicht nur die im italienischen Papier aufgeführten obligatorischen Konsultationen. Vielmehr schlug Stewart vor, sich vor der eigenen Teilnahme an der Viererbesprechung im UN-Sicherheitsrat über den Nahen Osten mit den Ständigen Vertretern der WEU-Staaten in London zu konsultieren.⁶⁰ Dieser britische Vorschlag zu speziellen WEU-Nahostkonsultationen entsprang zwar auch nahostpolitischen Motiven, doch überwog das europapolitische Ziel, die angestrebten außenpolitischen Konsultationen praktisch zu unterfüttern.⁶¹ Frankreich lehnte sowohl die obligatorischen Konsultationen als auch das spezielle Nahosttreffen ab. Der französische Widerstand gegen die obligatorischen Konsultationen führte dazu, dass die Benelux-Staaten verkündeten, sich fortan gegenseitig zu festgelegten außenpolitischen Themen obligatorisch zu konsultieren. Italien und Großbritannien schlossen sich diesem Vorstoß an. Während Frankreich keine Bereitschaft dazu zeigte, suchte die Bundesre-

⁵⁷ Vgl. das Telegramm Nr. 37 von Soames, Paris, an das FCO vom 14. Januar 1969. TNA, FCO 41/494.

⁵⁸ Vgl. das Briefing Nr. 1 „Harmel Proposals“ zum WEU-Ministertreffen in Luxemburg am 6./7. Februar 1969. TNA, FCO 41/496.

⁵⁹ Vgl. ein undatiertes und namentlich nicht gekennzeichnetes Dokument des FCO. TNA, FCO 30/395.

⁶⁰ Vgl. Telegramm Nr. 42 von Malcolm, Luxemburg, an das FCO am 7. Februar 1969. TNA, FCO 41/495.

⁶¹ Stewarts Gesprächsnotiz für das Kabinetttreffen am 20. Februar 1969 stützt diese Vermutung. Vgl. „Cabinet. 20 February. Western European Union. Speaking Notes for the Secretary of State“. TNA, FCO 41/506.

publik einen Mittelweg. Sie stimmte nur informell zu und mit der Einschränkung, dass die obligatorischen Konsultationen „freiwillig“ erfolgen sollten. Das WEU-Ministertreffen endete ohne Einigung.⁶² Den endgültigen Bruch erzeugte das Nahostsondertreffen.

Auf britische Initiative hin kam es am 14. Februar 1969 zum angekündigten Treffen des Ständigen WEU-Rates, um über den Nahen Osten zu diskutieren.⁶³ Es kam gegen den erklärten französischen Willen zustande, so dass Frankreich das Treffen als illegal bezeichnete. Die französische Verärgerung darüber, dass die aus ihrer Sicht vertraglich festgeschriebene Einstimmigkeitsregel der WEU verletzt worden war, führte zum französischen Boykott der WEU. Frankreich begründete den Boykott zum einen mit dem illegalen Vorgehen. Der WEU-Kompromiss aus dem Jahr 1963 habe die jüngst vollzogene Entwicklung nicht vorgesehen. Zum anderen warf Frankreich Großbritannien vor, dass es auf dem Umwege der WEU an politischen Erörterungen beteiligt werden wolle und außerdem die WEU als Anhörungsgericht für EG-Angelegenheiten zu nutzen versuche. Frankreich machte deutlich, dass es erst bei einer vollständigen Rückkehr zum Einstimmigkeitsprinzip in die WEU zurückkehren würde.⁶⁴ Während Großbritannien den französischen Interpretationen und Vorwürfen widersprach,⁶⁵ wirkte sich das französische Vorgehen auf die Bundesrepublik Deutschland aus. Die deutsche Regierung tat sich schwer damit, sich klar zur juristischen Legalität des Nahosttreffens und der von nun an ohne Frankreich stattfindenden WEU-Treffen zu äußern. Großbritannien zeigte sich pikiert über die aus seiner Sicht weiche bundesdeutsche Haltung.⁶⁶ Die Bundesrepublik nahm jedoch auch ohne Frankreich an den WEU-Treffen teil. Außerdem beteiligte sie sich an den erstmals im Ständigen WEU-Rat eigenständig stattfindenden außenpolitischen Konsultationen. Allerdings stimmte die Bundesrepublik keinen formalen Beschlüssen in dieser Richtung zu, solange Frankreich nicht in die WEU zurückkehrte. Dies war für Großbritannien ein annehmbarer Kompromiss. Zum Preis des Verzichtes auf eine formale Weiterentwicklung der WEU hatte

⁶² Vgl. den Runderlass des Staatssekretärs Lahr, z.Z. Luxemburg, vom 7. Februar 1969. AAPD 1969I/50, S. 165–167.

⁶³ Vgl. das Telegramm Nr. 4 des FCO an Bonn am 26. Februar 1969. TNA, FCO 17/727.

⁶⁴ Für die französische Position und den Beschluss zum WEU-Boykott vgl. das Telegramm Nr. 161 von Soames, Paris, an das FCO vom 15. Februar 1969. TNA, FCO 41/505 und das Telegramm Nr. 175 von Soames, Paris, an das FCO vom 19. Februar 1969. TNA, FCO 41/505.

⁶⁵ Vgl. das Telegramm Nr. 89 des FCO an Paris am 17. Februar 1969. TNA, FCO 41/505.

⁶⁶ Vgl. das Telegramm Nr. 205 von Jackling, Bonn, an das FCO vom 20. Februar 1969. TNA, FCO 41/505.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

Großbritannien die bundesdeutsche Partizipation an den politischen Konsultationen gewonnen.⁶⁷

Das Kriseninstrument in der Krise – der französische WEU-Boykott

Die größte Bedeutung erlangte die WEU für Großbritannien in der Zeit vom französischen WEU-Boykott bis zur Haager Gipfelkonferenz im Dezember 1969. In dieser Zeit gelang es, mit den „Friendly Five“ in eine aktivere außenpolitische Kooperation einzusteigen, während Frankreich seine Außenseiterposition offenbarte.⁶⁸

Der Wert der WEU begründete sich allerdings nur noch in ihrer politischen Funktion, sofern von der reinen Symbolik des Wirtschaftstages abgesehen wird. Ansonsten führte die WEU im wirtschaftlichen Bereich weder zu Fortschritten noch wirkte sie sich auf die Entwicklung der EG aus. Stattdessen führte der französische WEU-Boykott dazu, dass die verbliebenen sechs Teilnehmer beim WEU-Ministertreffen in Den Haag am 5./6. Juni 1969 auf einen expliziten Wirtschaftstag und eine Einladung der Kommission verzichteten.⁶⁹ Der Haager Gipfel und die im Anschluss daran beschlossene Aufnahme von EG-Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien führten im folgenden Jahr zum Beschluss, fortan auf den WEU-Wirtschaftstag zu verzichten. Nach der französischen WEU-Rückkehr fand am 5./6. Juni 1970 in Bonn das letzte zweitägige WEU-Ministertreffen mit Wirtschaftsdiskussionen statt. Der ursprüngliche Kernpunkt der WEU-Sonderfunktion aus dem Juli 1963 war damit aufgehoben. Zeitgleich mit dem kurzzeitigen Anwachsen der politischen Bedeutung der WEU im Jahr 1969 sank der Stellenwert der wirtschaftlichen Kontaktfunktion, die Großbritannien 1963/1964 noch als vorrangig angesehen hatte.

Im politischen Bereich versuchte Großbritannien die WEU aktiv zu nutzen. Das Außenministerium entschied, die WEU-Konsultationen zu einem Hauptbestandteil der britischen Außenpolitik zu machen, um die eigenen außenpolitischen Ziele bestmöglich durchsetzen zu können.⁷⁰

⁶⁷ Vgl. das Telegramm Nr. 48 des FCO an die britische Delegation in Brüssel am 21. Februar 1969. TNA, FCO 41/506.

⁶⁸ De Gaulles Rücktritt am 28. April 1969 offenbarte bereits die Möglichkeit, zu einem Durchbruch in der EG- und nun auch der WEU-Krise zu kommen. Ein sichtbarer französischer Wandel vollzog sich aber erst allmählich.

⁶⁹ Großbritannien hatte den Kompromiss vorgeschlagen, ein zweitägiges Treffen ohne formalen Wirtschaftstag durchzuführen. Vgl. das Telegramm Nr. 396 des FCO an Bonn am 15. Mai 1969. TNA, FCO 41/471.

⁷⁰ Vgl. das Department Circular „Political Consultations in Western European Union“ von Greenhill vom 18. April 1969. TNA, FCO 66/41.

Großbritannien entsandte ab April 1969 mit Staatsminister Chalfont einen Vertreter von hohem Rang in den Ständigen WEU-Rat, um das britische Interesse nachdrücklich zu demonstrieren.⁷¹ Dennoch verließ sich Großbritannien nicht vollständig auf die WEU. Zum einen, weil es auch ohne Frankreich im Ständigen WEU-Rat nicht zu echten Konsultationen kam, da die Teilnehmer oftmals an vorbereiteten Statements festhielten. Zudem zögerten die anderen Staaten, neue Themen in die Diskussion einzubringen, und Großbritannien konnte keine sichtbare Harmonisierung der nationalen Außenpolitiken verzeichnen. Zum anderen war Großbritannien realistisch genug zu erkennen, dass die moderaten Fortschritte im Bereich der politischen Konsultationen auf die französische Abwesenheit zurückzuführen waren. Eine französische Rückkehr in die WEU musste diese ersten Erfolge gefährden.⁷² Daraus folgerte Großbritannien, dass auf Dauer eine europäische politische Kooperation inklusive Frankreichs außerhalb der WEU gefunden werden musste. Aus britischer Sicht war die WEU nicht in der Lage, sich langfristig als Keimzelle des politischen Europas zu etablieren.⁷³ Dennoch schien es opportun, als Übergangslösung an der WEU festzuhalten. Der taktische Wert der WEU erhöhte sich für Großbritannien, als sich eine parallele politische Entwicklung im Rahmen der Sechsergemeinschaft mit dem Vorschlag anbahnte, die europäische (außen-)politische Zusammenarbeit (EPZ) zu koordinieren.

Da nicht nur Großbritannien, sondern auch die EG-Staaten an anderweitige europäische politische Kooperationsformen dachten, erhielt die WEU für Großbritannien wieder die Funktion eines Instruments *gegen* eine unliebsame europäische Entwicklung. Großbritannien setzte sich ab dem Sommer 1969 aktiv gegen eine sich abzeichnende EPZ ohne unmittelbare britische Beteiligung ein. Dazu griff es auf die WEU zurück. Stewart erteilte die Anweisung, sich gegen eine EPZ auszusprechen und damit zu argumentieren, dass Frankreich lediglich in die WEU zurückkehren müsse, sofern gemeinsame Konsultationen gewünscht seien.⁷⁴ Aus taktischen Gründen gab Großbritannien im Ständigen WEU-Rat eine positive

⁷¹ Vgl. Guidance Nr. 55 des FCO am 12. März 1969. TNA, FCO 41/524.

⁷² Vgl. die Aufzeichnung „WEU“ im Anhang von Waterfield an Robinson am 22. April 1969. TNA, FCO 30/421. Für eine Einschätzung der Konsultationen im Ständigen WEU-Rat vgl. Waterfield an Brimelow und Private Secretary „Western European Union, Further Report for the Secretary of State on political consultation in the WEU Permanent Council“ vom 6. März 1970. TNA, FCO 41/723.

⁷³ Vgl. die Aufzeichnung „WEU“ im Anhang von Waterfield an Robinson am 22. April 1969. TNA, FCO 30/421.

⁷⁴ Vgl. das Telegramm Nr. 59 des FCO an die britische Delegation in Brüssel am 14. August 1969. TNA, FCO 41/509.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

Bewertung der laufenden politischen Konsultationen ab.⁷⁵ Diese Bewertung ging über das eigene – in Wirklichkeit viel ernüchternde – Urteil hinaus. Für Großbritannien hatte die WEU im Oktober 1969 drei Hauptfunktionen: 1. die WEU war das einzige Kontaktforum mit den EG-Staaten; 2. im Rahmen der politischen Konsultationen wollte Großbritannien politischen Einfluss ausüben; 3. die WEU sollte helfen, eine EPZ der Sechs zu verhindern.⁷⁶

Der Einsatz der WEU gegen die EPZ war nicht erfolgreich. Dazu trug die Tatsache bei, dass Großbritannien letztlich keinen zu harten Kurs gegen die EPZ fuhr und vergebens darauf hoffte, dass die Niederlande oder Italien eine Institutionalisierung der EPZ verhindern würden.⁷⁷ Die Beschlüsse des Haager Gipfels bildeten daher nicht nur den Schlussstein für das Ende der EG-Erweiterungskrise, sondern auch den Grundstein für die EPZ, die mit dem Luxemburger Bericht vom 27. Oktober 1970 offiziell geschaffen wurde. Wegen seiner Nichtbeteiligung an der EPZ-Ausarbeitung hielt Großbritannien auch 1970 an den politischen Konsultationen in der WEU fest. Damit hielt es sich alle Optionen offen, bis der britische EG-Beitritt und die damit verbundene vollwertige Partizipation an der EPZ gesichert waren.⁷⁸

Zeitgleich mit der Entwicklung der EPZ ging die Suche nach einem Kompromiss für die französische WEU-Rückkehr einher, der sich wiederum auf das Verhältnis zwischen WEU und EPZ auswirkte. Vor allem Harmel setzte sich ab dem Sommer 1969 für eine Formel ein, die allen Ansprüchen genüge. Nach dem Haager Gipfel wollte Harmel die Gunst der Stunde nutzen und lancierte am 4. Dezember 1969 eine Formel, derzufolge die offizielle Agenda der WEU-Treffen einstimmig zu treffen sei, gleichzeitig aber informell über jedes Thema diskutiert werden könnte.⁷⁹ Während Frankreich befürchtete, dass alle wichtigen Themen informell besprochen werden würden, war Großbritannien nicht bereit, für eine französische WEU-Rückkehr prozedurale Zugeständnisse zu machen.

⁷⁵ Vgl. das Telegramm Nr. 653 des FCO an Bonn am 11. September 1969. TNA, FCO 41/477.

⁷⁶ Vgl. die Studie „France and Western European Union“ des Western Organisations Department (WOD) vom 13. Oktober 1969. TNA, FCO 41/509.

⁷⁷ Vgl. die Aufzeichnung von Bendall „France and WEU“ am 23. Oktober 1969. TNA, FCO 41/509.

⁷⁸ Vgl. das Memorandum „Western European Union“ des WOD vom 14. Juli 1970. TNA, FCO 41/724.

⁷⁹ Für den Wortlaut der Formel vgl. den Brief von Harmel an Stewart am 4. Dezember 1969. TNA, FCO 41/518. Für Harmels Versuche, die WEU-Krise zu lösen, vgl. auch DUJARDIN, S. 37–40.

Großbritannien lehnte Harmels Formel ab.⁸⁰ Belgien und Großbritannien hatten bereits im Juni 1969 unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Auswirkungen ein WEU-Kompromiss auf die Erfolgchancen des britischen EG-Beitritts gesuches und damit auf die EG-Erweiterungskrise haben konnte. Harmel war der Meinung, dass eine französische WEU-Rückkehr den britischen EG-Beitritt erleichtern würde. Stewart hingegen glaubte nicht, dass die von Harmel vorgeschlagenen Konzessionen im WEU-Streit den EG-Beitritt erleichtern könnten. Stattdessen ging Stewart davon aus, dass Frankreich erst dann in die WEU zurückkehren würde, wenn es zuvor seine Position zum britischen EG-Beitritt geändert hätte.⁸¹ Großbritannien sah im Gegensatz zu Belgien einen begrenzten Einfluss des Kriseninstrumentes WEU. Auch wenn Großbritannien sich gerade im Jahr 1969 Vorteile durch die WEU versprach, erwartete es trotzdem nicht, mit Hilfe der WEU die grundsätzliche französische Position zum britischen EG-Beitritt verändern zu können.

Dennoch war es Großbritannien bewusst, dass auf Dauer ein Kompromiss mit Frankreich im WEU-Streit nicht zu verhindern und dafür ein Preis auf dem Gebiet der politischen WEU-Konsultationen zu zahlen war. Schließlich stimmten Großbritannien und Frankreich der belgischen Kompromissformel vom 14. April 1970 zu. Diese untersagte in der WEU Diskussionen über Themen, die im direkten Zusammenhang mit der EG-Erweiterung standen. Damit griff Harmel die französische Furcht vor einem Anhörungsgericht WEU auf. Gleichzeitig ermöglichte die Formel allgemeine Diskussionen über die Konstruktion des politischen Europas.⁸² Basierend auf diesem Kompromiss nahm Frankreich ab dem 1. Juni 1970 wieder an den WEU-Sitzungen teil.

Das Ende der WEU-Krise führte zu einer Neuformulierung der britischen Ziele bezüglich der politischen Integration im Allgemeinen und der WEU im Speziellen. Drei Ziele standen im Vordergrund: Erstens hoffte Großbritannien noch immer darauf, an Ausgestaltung und offiziellem Beginn der EPZ beteiligt zu werden, auch wenn es nicht daran glaubte, dass Frankreich dies vor dem EG-Beitritt erlauben würde. Zweitens wollte Großbritannien die kommenden Monate nutzen, um mit einem starken Auftreten in der WEU die Bereitschaft zu einer europäischen politischen Kooperation zu demonstrieren. Vorrangig war jedoch

⁸⁰ Vgl. das Telegramm Nr. 599 des FCO an Paris am 8. Dezember 1969. TNA, FCO 41/518. Die Formel setzte sich zunächst nicht durch, da sich auch Frankreich und Italien kritisch zu ihr äußerten.

⁸¹ Zum Gespräch von Harmel und Stewart vgl. Barrington an Robinson „M. Harmel’s proposal about political consultation in W.E.U.“ am 9. Juni 1969. TNA, FCO 30/397.

⁸² Für den Wortlaut der Kompromissformel vgl. Harmel an Stewart am 14. April 1970. TNA, FCO 41/721.

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

das dritte Ziel, eine gute Atmosphäre für den Beginn der EG-Beitrittsverhandlungen zu schaffen und Streit mit Frankreich zu vermeiden. Dieses Hauptanliegen wollte Großbritannien notfalls auf Kosten der WEU-Konsultationen verfolgen.⁸³ Hier zeigte sich erneut, dass aus britischer Sicht die Arbeit in der WEU keinesfalls den britischen EG-Beitritt behindern durfte.

Großbritannien musste akzeptieren, dass Frankreich Einspruch dagegen erhob, auf dem WEU-Ministertreffen am 5./6. Juni 1970 in Bonn einen Gedankenaustausch über die Entwicklung der EPZ durchzuführen. Großbritannien durfte lediglich eine kurze Stellungnahme abgeben.⁸⁴ Davon abgesehen verhielt sich der französische Außenminister Schumann kooperativ und erlaubte, den Ständigen WEU-Rat mit weiterführenden Konsultationen zu beauftragen. Aus diesem Entgegenkommen leitete Großbritannien das französische Motiv ab, mit der WEU-Rückkehr Großbritannien zur EPZ auf Distanz zu halten und dem Druck der „Friendly Five“ zur frühzeitigen britischen EPZ-Beteiligung zu widerstehen.⁸⁵ Das französische Vorgehen hatte Erfolg. Nachdem Großbritannien schon an der Ausarbeitung der EPZ nicht beteiligt worden war, nahm die EPZ auch ihre inhaltliche Arbeit ohne gleichberechtigte britische Partizipation auf. Großbritannien musste mit einem Meinungsaustausch vorlieb nehmen, den die sechs EPZ-Staaten mit den vier Beitrittskandidaten in zeitlicher Nähe zu den EPZ-Ministertreffen durchführten. Obgleich das erste Zehnertreffen am 2. Dezember 1970 aus britischer Sicht positiv verlief,⁸⁶ hielt Großbritannien solange an den WEU-Konsultationen fest, bis der EG-Beitritt gesichert war. Aus diesem Grund kam es 1971 zu inhaltlichen Dopplungen der EPZ- und der WEU-Konsultationen. Erst nach der Unterzeichnung der EG-Beitrittsurkunden partizipierte Großbritannien ab dem Januar 1972 vollständig an der EPZ. Damit verschwand nach dem wirtschaftlichen auch der politische und taktische Nutzen der WEU für Großbritannien. Die Zeit des Kriseninstrumentes WEU war endgültig abgelaufen.

⁸³ Vgl. die Aufzeichnung „WEU and European political unification“. TNA, FCO 41/721 und das Memorandum „The Price of the French Return to W.E.U.“ des WOD vom 16. Mai 1970. TNA, FCO 41/721.

⁸⁴ Vgl. den Runderlass „France returns to WEU Council“ vom 5. Juni 1970. TNA, FCO 30/820.

⁸⁵ Vgl. die Aufzeichnung „French Ambassador’s call on Mr. Barber, 25 June, 3.30 p.m., Western European Union“ des WOD vom 24. Juni 1970. TNA, FCO 41/721.

⁸⁶ Vgl. Adams an French „Political Consultation“ vom 18. Dezember 1970. TNA, FCO 41/724.

Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass Großbritannien im Zeitraum von 1963 bis 1970 ein ambivalentes Verhältnis zur WEU besaß. Großbritannien griff oft nur gezwungenermaßen auf die WEU zurück, da aus seiner Sicht bessere Optionen – im EG-Rahmen oder Kooperationen ohne Frankreich – nicht zur Verfügung standen. Diese Vermengung von Wunsch und Wirklichkeit führte dazu, dass Großbritannien die WEU aus pragmatischen Gründen nutzte, um die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses zu beeinflussen. Die praktischen Erfolge dieses Einsatzes blieben überschaubar und mit der Zeit wuchs die Verärgerung über die französische Obstruktionshaltung. Insgesamt war die WEU für Großbritannien von Wert, es fiel jedoch schwer, diesen konkret nachzuweisen, sofern nicht auf die negative Stoßrichtung der WEU gegen die EPU und EPZ oder die französische Außenseiterposition verwiesen wurde. Deshalb würdigte Großbritannien neben den multilateralen Wirtschaftskontakten an sich und den Fortschritten in den außenpolitischen Konsultationen ab 1969 vor allem den symbolischen Wert des Kontaktforums WEU für die „special relationship“ mit den EG.

Dieses britische Urteil mag vage wirken, doch stimmte es mit dem überein, was die WEU in ihrer Sonderfunktion zu leisten vermochte. Die WEU war 1963 primär als Kriseninstrument herangezogen worden, um die politische und wirtschaftliche Verbindung zwischen den EG-Staaten und Großbritannien zu bewahren und divergierende Entwicklungen zu verhindern. Diesen Anspruch erfüllte die WEU weitgehend. Darüber hinausgehende Auswirkungen der WEU oder Kooperationen in der WEU waren unrealistisch, solange Frankreich einen britischen EG-Beitritt oder die britische Partizipation an politischen Kooperationsformen ablehnte und Beschlüsse in der WEU einstimmig getroffen werden mussten. Aufgrund der divergierenden Ansichten über den britischen EG-Beitritt und die Ausgestaltung der europäischen politischen Kooperation in den 1960er Jahren lag die besondere Bedeutung der WEU tatsächlich in der Bereitstellung eines Diskussionsforums und der symbolischen Brückenbildung zwischen den EG und Großbritannien. Alles in allem bot die WEU Großbritannien ein multilaterales Forum, in dem es das eigene EG-Beitrittsinteresse und den Wunsch nach vollständiger europäischer politischer Partizipation kontinuierlich artikulieren und nachweisen konnte.

Abstract

Ein Veto von Präsident de Gaulle führte im Januar 1963 zum Scheitern der ersten britischen EG-Beitrittsverhandlungen und stürzte die EG in eine Erweiterungskrise. Die EG-Staaten und Großbritannien beschlossen, den

Arnd Herrmann

„Eine alternativlose Zweckbeziehung?“ Großbritanniens Einsatz der WEU als Kriseninstrument im europäischen Integrationsprozess, 1963–1970

gegenseitigen multilateralen Kontakt mit Hilfe der WEU zu wahren. Von 1963 bis 1970 fanden in der WEU vierteljährliche Ministertreffen statt, auf denen die EG-Staaten und Großbritannien politische und wirtschaftliche Fragen berieten. Diese Zusatzfunktion der WEU endete 1970 mit der Aufnahme der zweiten britischen EG-Beitrittsverhandlungen. Dieser Aufsatz zeigt, in welcher Form Großbritannien die WEU für eigene europapolitische Ziele nutzte und wie es die Kontakte in der WEU beurteilte. Der Aufsatz legt dar, inwiefern Großbritannien die WEU einsetzte, um ein zweites EG-Beitrittsgesuchs vorzubereiten und europäische außenpolitische Kooperationsbemühungen zu beeinflussen.

Keywords

Great Britain, WEU, EC-Crisis, EC-Enlargement, European Political Cooperation