

Zwischen Empire und Europa: Großbritanniens internationale Position nach dem Zweiten Weltkrieg

Gustav Schmidt

Einleitung

Großbritannien hatte in dem stark euro-zentrierten internationalen System, das im Zweiten Weltkrieg zusammenbrach, eine Schlüsselstellung eingenommen. Der erste Teil behandelt daher die Fragen, 1) was die herausragende Position Großbritanniens begründet hatte, 2) ob und wie lange es der schwächsten unter den drei Supermächten gelang, den Anschluß an die USA und die Sowjetunion zu halten. Sie hielten die Neugestaltung Europas und die Lösung der deutschen Frage für entscheidend, als Supermächte mobilisierten sie gleichzeitig jedoch Kräfte für den Erhalt und Ausbau von sicherheitsstrategischen und ökonomisch bedeutsamen Außenposten in Afrika, im Mittleren/Nahen Osten, im Pazifik und Südostasien. Außereuropäische Aktivitäten konnten und sollten Großbritannien dazu verhelfen, eine aus der Sicht der USA und der Sowjetunion unverzichtbare Rolle in der internationalen Politik zu spielen; sie sollten den Unterschied zwischen Großbritannien einerseits und Frankreich und der Bundesrepublik andererseits verdeutlichen, die Großbritannien seit den 1960er Jahren an Wirtschaftskraft übertrafen und sicherheitspolitisch in Europa mit Großbritannien mindestens gleichzogen. Das britische Verhältnis zu Frankreich und (West)Deutschland und zum Prozeß der europäischen Einigung sowie die britische Position gegenüber der Sowjetunion und Deutschland und im Ost-West-Konflikt bilden die weiteren Themen. Eine Grobskizze des Strukturwandels der internationalen Politik und die Erörterung der Frage, wie sich Großbritannien dem relativen Machtverlust und den neuen Erscheinungsformen internationaler Politik seit den 1970er Jahren anpaßte, ist dieser Untersuchung vorgeschaltet.

Großbritannien mußte außenpolitisch aktiv sein, um auf die Gestaltung des regionalen und des internationalen Umfeldes Einfluß nehmen und auf diese Weise die Voraussetzungen für Entwicklungen im Innern verbessern zu können; umgekehrt sollten Weichenstellungen im Innern, d.h. die Nutzung eigener Machtmittel vor allem in den beiden Kernbereichen 'souveräner' Außenbeziehungen, in der Verteidigungs-/Rüstungspolitik und an der Währungsfront, dafür sorgen, daß die Supermächte und seine wichtigsten Partner Großbritannien als unentbehrlichen Akteur in den internationalen Beziehungen anerkannten. Um ihre national-eigenständigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Auffassungen durchführen zu

können, blieben die Labour- und Konservativen Regierungen auch nach dem EG-Beitritt dem Europäischen Währungssystem fern, mit Ausnahme des Zeitraumes Oktober 1990 bis September 1992; Großbritannien machte sich für die Einbeziehung der sicherheitspolitischen Dimension in die Europäische Politische Zusammenarbeit stark, in der Annahme, daß in diesem Bereich das Prinzip intergouvernementaler Zusammenarbeit in Kraft und die Brücken-Funktion Großbritanniens zwischen EG-Europa und Nordatlantischer Sicherheitspartnerschaft erhalten bliebe. Die durchgehende Fragestellung lautet, welchen Preis Großbritannien in Kauf nehmen wollte, um möglichst viel Unabhängigkeit und Führungsrolle zu bewahren.

Grundlagen britischer Weltgeltung

Als Vorgänger der westlichen Supermacht USA hatte Großbritannien die Schaltzentrale im internationalen System gebildet, mit der City of London und dem Sterlinggebiet in der Weltwirtschaft und mit der Position des *'balancer'* im Weltstaatensystem. Die dominierende Rolle Großbritanniens bis weit in die 1930er Jahre beruhte zum einen darauf, daß Großbritannien die für eine Weltmachtstellung unerläßlichen Voraussetzungen erfüllte:¹ 1) stabile politische Verhältnisse bedeuteten friedlich-geordneten Machtwechsel und Zuverlässigkeit als Führungsmacht und Partner; 2) das Pfund Sterling war Leit- und Reservewährung; sie wurde (vor 1931) gegen den Einfluß protektionistischer Kräfte weitgehend abgeschirmt. Zum anderen behauptete Großbritannien trotz des unübersehbaren relativen Rückgangs des Anteils seiner wirtschaftlichen Leistungen an der Weltproduktion und am Welthandel seine politische Vorrangstellung, weil es sich besser als die Rivalen auf die Kunst verstand, durch "Verhandlungsmacht" (*'diplomacy'*) Schwächen im Kräftevergleich mit anderen 'großen Mächten' auf militärischem und wirtschaftlichem Gebiet auszugleichen.² In der Vergangenheit hatte dies vor allem bedeutet, daß Großbritannien das deutsch-französische Spannungsverhältnis auszutarieren suchte; mit dem Problem eines deutsch-russischen *'deal or duel'* war die britische Außenpolitik vor 1914 genausowenig zu Rande gekommen wie in der Zeit zwischen Weltwirtschaftskrise und Kriegsausbruch

¹ Gustav Schmidt, *Der europäische Imperialismus*, München 1985, 39ff.; ders., "'Britain and Europe - Britain in Europe'. Das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Eigenentwicklung, europäischer Verteidigungsgemeinschaft und atlantischer Sicherheitspartnerschaft nach dem Zweiten Weltkrieg", in: ders. (Hg.), *Großbritannien und Europa - Großbritannien in Europa. Sicherheitsbelange und Wirtschaftsfragen in der britischen Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg*, Bochum 1989, 1-42, hier 2-9.

² David Reynolds, *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the Twentieth Century*, London/New York, 1991, 295.

1939 mit Stalin und Hitler. Beide Probleme stellten sich in der geteilten Welt nach 1945/6 unter veränderten Vorzeichen. Das deutsch-französische Rapprochement - bilateral und als Motor des Prozesses der europäischen Einigung - bildete die Vorbedingung für die militärische Präsenz der USA in NATO-Europa; der Sonderkonflikt der Bundesrepublik (als westdeutscher Teilstaat) mit der Sowjetunion und der DDR innerhalb des Ost-West-Konfliktes stellte Großbritannien vor die Frage, wieweit es dem amerikanischen und französischen Beispiel folgend die 'Bonner Republik' zum Zwecke des friedlichen Machttransfers in den westlichen Integrations-Systemen als erstklassig-gleichberechtigten Partner behandelte oder sich mit dem Zustand der Teilung Deutschlands einrichtete und 'normale' Beziehungen mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Nationen anstrebte. Auf beide Beziehungsverhältnisse kommen wir zurück.

Seemacht, Bündnisdiplomatie, Mobilisierung lokaler Ressourcen im weitgespannten Empire/Commonwealth und eine diese drei Komponenten stützende und ermöglichende Finanzkraft hatten gesamthaft das Unterpfand britischer Weltgeltung gebildet. Die Ironie des Schicksals wollte es, daß Großbritannien den Ertrag aus den '*invisible incomes*', die es als Schaltzentrale der Weltverkehrswirtschaft akkumuliert und unter Bremsung des militärischen Aufrüstungsprozesses zu schonen versucht hatte, zur Finanzierung des Zweiten Weltkriegs verwenden mußte; '*overseas assets*' (Auslandsguthaben) im Umfang von 1,1 Milliarden Pfund Sterling mußten verkauft oder als Sicherheit beim Kapitalgeber USA hinterlegt werden. Die Lieferungen im Rahmen der *Lend-Lease*- Abkommen belasteten Großbritannien mit Schulden im Umfang von 21 Milliarden Dollar, doch schrieben die USA diese Summe bis auf einen Rest von 650 Millionen Dollar ab, der tatsächlich bedient werden mußte. Die äußeren Sterling-Verbindlichkeiten, die überwiegend gegenüber Mitgliedern des Sterling-Blocks (Indien, Ägypten) bestanden, beliefen sich auf 3,7 Milliarden Pfund Sterling; diesen Verbindlichkeiten standen Gold- und Dollar-Reserven in Höhe von 457 Millionen Pfund Sterling gegenüber. Für die Nachkriegsjahre 1945-47 rechnete das britische Schatzamt mit einem Handelsbilanzdefizit von circa einer Milliarde Pfund Sterling; wegen der Konzentration auf die aufgestaute Nachfrage im Innern und aufgrund des Verlustes von Exportmärkten war mit einer schnellen Verbesserung der Rücklagenbildung nicht zu rechnen.³

Großbritannien ging aus dem Zweiten Weltkrieg zwar noch einmal als unbe-

³ George Peden, "Economic Aspects of British Perceptions of Power on the Era of the Cold War", in: Josef Becker, Franz Knipping (Hgg.), *Power in Europe?*, Berlin/New York 1986, 238-261; Alex Cairncross, B. Eichengreen, *Sterling in Decline: The Devaluations of 1931, 1949 and 1967*, Oxford 1985; zusammenfassend David Sanders, *Losing an Empire, Finding a Role. British Foreign Policy since 1945*, London 1990, 200-203.

setztes Land und Siegermacht hervor, doch im Unterschied zu allen vorhergehenden internationalen Kriegen seit dem 18. Jahrhundert nicht mehr als territorialer und schon gar nicht als wirtschaftlicher Gewinner. Dennoch stufte William T.R. Fox, Urheber des Begriffs 'Superpower' (1944), Großbritannien als eine der drei Weltmächte ein, welche sich durch eine große Mobilität der Mittel zur Machtprojektion nach außen auszeichneten.

I. Das internationale System nach dem Zweiten Weltkrieg

Das Hauptmerkmal der internationalen Politik nach dem Zweiten Weltkrieg ist die Asymmetrie zwischen dem maßgeblich von der globalen Machtprobe zwischen den USA (und ihren Sicherheitspartnern) und der Sowjetunion geprägten Staatensystem einerseits und der von den Austauschbeziehungen zwischen Nordamerika, Westeuropa, dem Sterlinggebiet/Commonwealth und den seit den 1960er Jahren vorrückenden Wirtschaften des Fernen Ostens bestimmten internationalen Ökonomie andererseits. Nur die USA nahmen in beiden Systemen eine Schlüsselstellung ein. Während die Sowjetunion - und zeitweilig die Volksrepublik China - mit den Mitteln militärischer und ideologischer Machtprojektion die internationale Sicherheitspolitik nachhaltig beeinflussten, grenzten sie sich aus dem Welthandels- und -währungssystem weitgehend aus.

Von der Gründungsphase 1944/7 bis zum Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems 1971/3 bildete Großbritannien (mit dem Sterlinggebiet) den zweiten Pol der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Für den weitergehenden - ursprünglichen - Plan (1946/8), die Ressourcen der westeuropäischen Staaten einschließlich ihrer Überseegebiete unter britischer Federführung zu bündeln und diese Zusammenarbeit auf eine Militärallianz abzustützen, fehlten die Voraussetzungen (s.u.).

Konkurrenten im Kampf um die Rolle als 'dritte Kraft' waren die Bewegung der Blockfreien (Bandung-Konferenz 1954) und die E(W)G (s.u.). Der Ausgang der Suez-Krise 1956 hatte zur Folge, 1) daß sich Frankreich und Großbritannien weiter politisch entfremdeten und für ihre Überseegebiete unterschiedliche Anbindungen schufen; nach dem britischen EG-Beitritt wurden die abhängigen Gebiete der europäischen 'Kolonialreiche' im ersten Lomé-Abkommen (1975) zusammengeführt; 2) die Erfolge der Unabhängigkeits- und Befreiungsbewegungen im britischen und im französischen Bereich beeinflussten einander wechselseitig⁴ und machten die (auch von Adenauer geteilten) Hoffnungen hinfällig, daß die französisch-britische Sicherheitspartnerschaft in Europa (WEU/NATO) beiden

⁴ Sanders, *Losing an Empire*, 108; vgl. den Beitrag von Franz Ansprenger in: , Hans Kastendiek, Karl Rohe, Angelika Volle (Hgg.), *Länderbericht Großbritannien*, Bonn 1994 (Bundeszentrale für Politische Bildung).

die Chance gäbe, europäische Positionen und Interessen in Übersee zu halten. Mitglieder des *New Commonwealth* - Indien; Ghana; Nigeria - spielten in der Blockfreien-Bewegung eine führende Rolle. Mit ihrer generellen Kritik an Kolonialismus und Imperialismus und mit massiver Kritik am britischen Kriegszug gegen Nasser (Ägypten), an den schwächlichen Maßnahmen gegen die Apartheid-Politik Südafrikas (in den 1960er Jahren und verstärkt seit 1984) sowie gegen das 'weiße' Rhodesien, das im Dezember 1965 einseitig seine Unabhängigkeit erklärt hatte, widerlegten die Commonwealth-Länder den britischen Anspruch, das multi-ethnische 'Neue' Commonwealth sei eine funktionsfähige UNO. Die 'Frontstaaten' brachten Großbritannien im Commonwealth in eine isolierte Position. Aus diesen Gründen, aber auch aus Überdruß an den Militärdiktaturen in den Mitgliedsländern, die das Bild des Commonwealth veränderten, verlor Großbritannien das Interesse am Commonwealth als einer Alternative zur 'europäischen' Rolle Großbritanniens. Nur einigen Staaten in der Golfregion blieb Großbritannien als Ordnungs- und Schutzmacht willkommen. Im Unterschied dazu gelang es Frankreich, in der *Francophonie* die französischsprachigen Teile der Welt zusammenzuführen und vor allem in Westafrika als Protektor Anerkennung zu finden.

Das internationale System nach dem Zweiten Weltkrieg unterschied sich von den vorausgehenden Epochen in einer Reihe von Punkten.⁵

⁵ Die Veränderungen traten nicht abrupt ein. Viele Akteure griffen auf traditionelle Verhaltensmuster zurück - beispielsweise nutzten de Gaulle und seine Nachfolger die Freiräume, die das nukleare Patt zwischen den Supermächten schuf, um à la Bismarck des Spiel mit den fünf Kugeln nachzuahmen; Françoise Manfrass-Sirjaques, "Frankreich und der Ost-West-Gegensatz in Europa - ein Problemaufriß", in: Gustav Schmidt (Hg.), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente, 1945 - 1989*, Bd. 2, Bochum 1993, 273-285, sowie ebd., Bd. 3, Bochum 1995. Die britische Politik suchte den Rückstand als Handels- und Industriemacht gegenüber der Bundesrepublik und Frankreich (und zeitweilig auch Italien) und seit den 1970er Jahren gegenüber der Stellung der Bundesrepublik in der NATO wettzumachen, indem sie die Statusgewinne - Vetomacht im Sicherheitsrat der UNO; Nuklearmacht; eine der Vier für Berlin und Deutschland als Ganzes zuständigen Mächte - ins Spiel brachte. Sie boten den Anknüpfungspunkt für eine Gipfeldiplomatie, durch die man die Überlegenheit gegenüber der Position der Bundesrepublik im Staatensystem markieren konnte. Davon machten Macmillan, Home, Wilson, Mrs. Thatcher ausgiebig Gebrauch; der Vorschlag John Majors (Januar 1993), die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sollten Grundlagen für die Friedensmission der UNO erarbeiten, lief daraus hinaus, einen Kontrapunkt zum verhalten vorgetragenen Anspruch der Bundesrepublik auf einen Sitz im Sicherheitsrat zu setzen. Die britischen Regierungschefs beriefen sich auf die erprobte Fähigkeit der britischen Diplomatie, internationale Konflikte am Verhandlungstisch zu lösen. Daß Großbritannien gemeinsam mit der Sowjetunion den Vorsitz in der 1954 begründeten Vietnam-Kommission innehatte, bot die Plattform für Wilsons Vermittlungsaktionen 1965/7; ihr Ausgang zeigte, daß Großbritannien seinen Einfluß überschätzte. Die Erfolgchancen der Gipfeldiplomatie hingen davon ab, ob die USA und die

1. Außer den USA und der Sowjetunion konnte kein Staat seine Sicherheit aus eigener Kraft verteidigen. Durch das strategische Wettrüsten, durch Rüstungskontroll- und -begrenzungsabkommen (SALT), durch einseitige Aktionen (anti-ballistische Abwehrsysteme; SDI) und schließlich durch nukleare Abrüstungsabkommen (INF-Vertrag, Dezember 1987; START) setzten sich die USA und die Sowjetunion von den übrigen Nuklearmächten ab. Großbritannien suchte Anschluß zu halten. Nachdem die USA mit dem McMahon Act vom August 1946 die atomare Zusammenarbeit aufgekündigt hatten, faßte ein Ministerausschuß unter Führung des Premierministers Clement Attlee und des Außenministers Ernest Bevin im Januar 1947 den Grundsatzbeschuß, eine nationale atomare Streitmacht aufzubauen. Diese sollte die USA dazu bewegen, enge Abstimmung mit dem britischen Partner in Fragen von Krieg und Frieden zu suchen, und der Sowjetunion signalisieren, daß mit Großbritannien als Weltmacht zu rechnen sei.

Nach der demütigenden Bloßstellung in der Suez-Krise 1956, als Großbritannien und Frankreich dem Druck der USA und der Sowjetunion nicht standhalten konnten, um die Geltung Europas im Mittelmeerraum zu behaupten, suchte Großbritannien die nukleare Partnerschaft mit den USA auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Fähigkeit, eine Wasserstoff- (H-)Bombe zu produzieren (getestet im Mai 1957), stützte den britischen Anspruch auf eine privilegierte Partnerschaft mit den USA. Mit der Drohung, sich an Atomtest-Moratorien nur zu beteiligen, wenn die USA ihre Geheimnisse mit Großbritannien teilten, erkämpfte Premierminister Harold Macmillan die Möglichkeit, Nutzen aus dem revidierten McMahon Act (2. Juli 1958) zu ziehen.

Ein weiterer besonderer Umstand ermöglichte Großbritannien, schneller als vorgesehen ins Raketenzeitalter einzutreten: Die USA waren zur Aufrechterhaltung der Nukleargarantie für NATO-Europa darauf angewiesen, Mittelstreckenraketen in sicheren Gebieten zu stationieren, von denen aus sowjetisches Territorium erreicht werden könnte. Dies war eine Übergangslösung, bis Interkontinentalraketen einsatzbereit sein würden (1963). Als Stationierungsland riskierte Großbritannien, Angriffsziel russischer Raketen zu werden. Die Bereitschaft, das Risiko einzugehen, brachte Großbritannien das Zugeständnis der USA ein, MRBM (Medium Range Ballistic Missiles) zu liefern und bei der Modernisierung zu helfen. Die Absprachen⁶ schrieben den internationalen Status

Sowjetunion direkt miteinander ins Gespräch kamen; in Camp David (September 1959), in Glassboro (23.-25. Juni 1967) oder Reijkjavik (11./12. Oktober 1986) und auf Malta (2./3. Dezember 1989) waren die Supermächte unter sich.

⁶ Die Absprachen erfolgten zuerst auf der Bermuda-Konferenz Ende März 1957; sie wurden im Oktober 1957 unter dem frischen Eindruck des Sputnik-Schocks bekräftigt; die vertraglichen Vereinbarungen kamen im Juli 1958 zustande. Die Durchführung ließ allerdings auf sich warten. Gustav Schmidt, "Die sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dimensionen

Großbritanniens als dritte 'Raketen'-(strategische Abschreckungs-)macht und die Sonderrolle Großbritanniens in der NATO fest.⁷

2. Inhalt und Reichweite des Verständnisses von Sicherheit änderten sich. Im Zeitalter des Ost-West-Konfliktes umfaßte Sicherheit im Sinne von "Freiheit der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Eigenentwicklung" die ideologische *und* die verteidigungs-strategische Dimension. Die USA hatten gegen die Zweifel ihrer Verbündeten anzukämpfen, ob sie erstens im Ernstfall ihre nukleare Sicherheitsgarantie einlösen würden, auch wenn sie mit einem Vergeltungsschlag der Sowjetunion rechnen müßten. Je mehr sich die USA gegen die Verwundbarkeit Nordamerikas zu schützen suchten, desto größer wurden die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der atomaren Schirmherrschaft über NATO-Europa; sie begleiteten den Ost-West-Konflikt bis an sein 'Ende'. Noch ausgeprägter waren zweitens die Zweifel an der Fähigkeit der USA, Fehler in ihrer Wirtschaftspolitik zu vermeiden, die die Welt in eine Weltwirtschaftskrise stürzen könnten. Sie finden ihren Niederschlag in der These, daß die USA ein 'schwacher' Staat seien, was die Kompetenz der Exekutive angehe, die Gebote der internationalen Verant-

der britisch-amerikanischen Beziehungen 1955-1967", in: *Militärgeschichtliche Mitteilungen*, 1991/Heft 2, 107-142; ferner ders., "Die politischen und sicherheitspolitischen Dimensionen der britischen Europapolitik 1955/56-1963/64", in: ders. (Hg.), *Großbritannien und Europa*, 169-253; vgl. Jan Melissen, *The Struggle for Nuclear Partnership. Britain, the United States and the Making of an Ambiguous Alliance 1952-1959*, Groningen 1993, Kap. 3 und 4.

⁷ G. Wyn Rees, "Brothers in Arms: Anglo-American Defence Co-operation in 1957", in: Anthony Gorst, Lewis Johnman, W. Scott Lucas (Hgg.), *Post-War Britain, 1945-1964. Themes and Perspectives*, London/New York 1989, 203-220, hier 217; vgl. Schmidt, "Die sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dimensionen"; Großbritannien berief sich auf diese 'älteren' Rechte, als die USA dazu übergehen wollten, eine strategische NATO- Nuklearmacht aufzubauen. Die Erklärungen Macmillans, daß die *Declaration on Common Purpose* (Oktober 1957) den Rahmen für ähnliche Vereinbarungen zwischen den USA und anderen NATO-Partnern abstecke, sollten Frankreich, die Bundesrepublik und Italien beschwichtigen. Mit Wissen der USA hatten diese Drei 1957/8 über gemeinsame Schritte zur Bildung einer Raketen- und Atommacht beraten. Großbritannien war besorgt, daß die wirtschaftliche Präferenzzone EWG durch eine sicherheitspolitische und rüstungsindustrielle Exklusiv-Zone ergänzt werden könnte. Diese Sorgen erledigten sich, als de Gaulle die Konsultationen abbrechen ließ. Macmillan bemühte sich um nukleare Zusammenarbeit mit de Gaulle, die aber nicht ohne die USA stattfinden sollte; Macmillan war sich bewußt, daß nur die USA Frankreich jene Zugeständnisse machen konnten, die erforderlich waren, um die Mitgliedschaft Frankreichs in der NATO zu erhalten. Großbritannien war Urheber der Interdependenztheorie in den inter-West-Beziehungen, nutzte aber die Vorteile, die die Hegemonialmacht USA ihren *supportive actors* zuteil werden ließ, zunächst und rigoros zum Aufbau der eigenen Nuklearmacht. Die Bundesrepublik nahm von der Stationierung von MRBM Abstand, um die Sowjetunion nicht zu provozieren; Frankreich beharrte auf Mitbestimmungsregeln, zu denen sich die USA nicht verstehen wollten; Italien wurde neben GB und der Türkei Standort der THOR- bzw. JUPITER-Raketen.

wortlichkeiten im innerstaatlichen Willensbildungsprozeß zu Gehör zu bringen. Die Antwort der USA an ihre 'Zweifler' war, zum einen die Grundwerte der westlichen Welt als gemeinsame Plattform für die 'Sicherheit des Westens' zu beschwören, und zum anderen '*burden-sharing*' zu verlangen, d.h. Entlastung der USA auf militärischem Gebiet durch Konzentration der Kräfte der NATO-Partner in ihrer Region und auf wirtschaftlichem Gebiet durch Herausbildung 'dritter' Wachstumszentren: Europa und Japan. Im ersten Punkt stellte sich Großbritannien an die Seite der USA, vor allem in der Macmillan- und in der Thatcher-Ära; im zweiten schloß sich Großbritannien der Forderung an, die Bundesrepublik und/oder Japan müßten als größte Gläubigerländer ihren Verantwortungen so gerecht werden wie Großbritannien und die USA zu ihrer 'Blütezeit'

3. Die ideologische und sicherheitsstrategische Komponente überlagerten sich in einer weiteren Hinsicht. Die Integration der Bundesrepublik in die westlichen Systeme - EVG bzw. WEU/NATO, EURATOM und EWG - sollte den Beweis liefern, daß die Westmächte ihre Lektion aus der Zwischenkriegszeit gelernt hätten: NATO und europäische Integration, basierend auf dem deutsch-französischen Rapprochement, sollten beweisen, daß ein friedlicher Machttransfer zugunsten der Bundesrepublik durchführbar sei. Die Bundesrepublik verzichtete 1954 im Vertrauen auf eine 'Nuklearisierung' der Sicherheitsgarantie der NATO (Artikel 5) und auf Gleichberechtigung in einer auf *balanced collective force* beruhenden integrierten Streitmacht darauf, selbst Nuklearmacht werden zu wollen und insofern Großbritannien und Frankreich nachzueifern.⁸ In einer 'nuklearisierten' Allianz mußte die Bundesrepublik allerdings auf nukleare Mitwirkung pochen; Großbritannien und Frankreich verweigerten sich den von den USA ins Spiel gebrachten '*hardware*'-Lösungen für eine NATO-MRBM (1957-67). Mit dem Einschwenken der Bundesrepublik auf eine 'weiche' Lösung in der Mitwirkungsfrage (in der Nuklearen Planungsgruppe) und mit der Transformation Großbritanniens in eine 'europäische' Macht ergaben sich bessere Voraussetzungen für eine 'stille Partnerschaft' zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik;⁹ sie ist eine der Gründe, daß die NATO die Krisen seit Anfang der

⁸ Frankreich brachte das EVG-Projekt 1954 auch aus dem Grunde zum Scheitern, weil es Handlungsfreiheit auf dem Weg zur Entwicklung einer nuklearen Streitmacht behalten wollte. Falls die USA und Großbritannien bereit wären, ein Dreierdirektorium an die Stelle des anglo-amerikanischen Duopols in der NATO zu setzen, werde Frankreich in der NATO bleiben (1954-58); Frankreich werde einen Alleingang unternehmen, falls die USA mit Rücksicht auf die Nicht-Nuklearmächte in der NATO - vor allem Bundesrepublik, Kanada, Italien - das Triumvirat ablehnten; die dritte Möglichkeit war die Kooperation Frankreichs mit der Bundesrepublik - die Ernsthaftigkeit entsprechender Angebote de Gaulles 1963/4 ist umstritten.

⁹ Karl Kaiser, John Roper (Hgg.), *Die Stille Allianz. Deutsch-Britische Sicherheitsko-*

1970er Jahre durchstand und nach dem Umbruch 1989/90 den Weg zu einer neuen Streitkräftestruktur fand.

Entspannung zwischen den Supermächten als Herausforderung für Großbritannien

Eine zweite Welle der Veränderungen in der internationalen Politik setzte Anfang der 1970er Jahre ein, als die USA und die Sowjetunion ihr Verhältnis auf der Basis der militärischen und politischen Parität arrangierten. Die USA mußten sich die verheerenden Folgen ihrer militärischen Machtprojektion im Vietnam-Krieg eingestehen; ihre Reaktionen versetzten den Partnern jedoch einen Schock: Nixons Guam-Doktrin (25. Juli 1969) implizierte die Abkehr von der Domino-Doktrin und verlangte Selbstschutz als Vorbedingung für amerikanische Hilfestellung im Ernstfall; Japan wurde von der spektakulären Aufwertung 'Rotchinas' zur dritten Kraft im strategischen Dreieck mit den USA und der Sowjetunion überrascht. Der Nixon-Schock (15. August 1971) - die Aufhebung des Dollar-Goldstandards des Bretton Woods-Systems und die Verhängung einer 'Strafgebühr' (10%-import surcharge) auf Einfuhren in die USA - war eine Warnung, daß die USA wie jedes andere Land (*'ordinary country'*) in erster Linie auf die Stimmung 'zu Hause' achten würden (statt als *'benevolent hegemon'* von anderen zu "internationalem Keynesianismus" verpflichtet zu werden). Die Sowjetunion konnte - nach 'Prag 1968' - nicht nur ihren Herrschaftsbereich konsolidieren ("Breschnew-Doktrin"), sondern auch erreichen, daß der 'Westen' sich mit dem Kreml auf der Basis des politischen und territorialen Status quo arrangierte; auch ohne förmlichen Nicht-Angriffspakt zwischen NATO und Warschauer Pakt bestätigten die Vertragsparteien einander ihre 'Friedensfähigkeit'. Die Systemgegensätze traten in den offiziellen Beziehungen in den Hintergrund.¹⁰

Die Détente zwischen den Supermächten und die Ostpolitik der Bundesrepublik regten auf westeuropäischer Seite Überlegungen an, wie man das friedliche Nebeneinander bewahren könne. Großbritannien brachte Vorschläge für vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Bündnissen ein, drängte aber auch

operation, Bonn 1987, 196ff. u.a.O.

¹⁰ Die eine Ausnahme ist die Menschenrechtskampagne der USA, die unter Präsident Jimmy Carter ihren ersten Höhepunkt erreichte und von Ronald Reagan fortgeführt wurde. Die zweite Ausnahme machte die DDR; Honeckers Politik der Abgrenzung verdeutlichte, daß die DDR-Führung die Anerkennung des Grundsatzes der Nicht-Intervention bzw. der "Sicherheit durch Teilung" benutzte, um den Aufbau des sozialistischen Staates zu vollenden. Durch Pekings Konfrontationskurs mit der Gefahr eines Zweifrontenkonfliktes konfrontiert, hatte Breschnew eine Reihe von Zugeständnissen an die Westmächte und an der Bundesrepublik gemacht; dadurch ermöglichte die Sowjetunion den Beginn des KSZE-Prozesses und der - vor 1989 allerdings unergiebig - M(B)FR-Verhandlungen.

auf die Gewährung von Bürger- und Menschenrechten in Osteuropa, da ja die Bedrohung von außen gebannt sei.¹¹ Die unterschiedliche Reaktion der USA und ihrer europäischen Partner auf die Herausbildung des sog. Krisengürtels - von Vietnam über Afghanistan, Somalia und Mozambique in Ost- und Angola in Westafrika bis Nicaragua und Kuba - war ein erstes Signal, daß die Westeuropäer in ihrer politischen Einstellung zur Teilbarkeit des Spannungsprozesses neigten, während die USA zur Globalisierung des Ost-West-Konfliktes zurückkehrten. Auf dem Verteidigungssektor befürchteten die europäischen NATO-Länder hingegen eine Entkoppelung zwischen der strategischen Abschreckung der USA und der Sicherheit Westeuropas; den Anlaß bot die amerikanische Konzessionsbereitschaft gegenüber der Sowjetunion in den SALT-Verhandlungen. Auch die Nuklearmacht Großbritannien teilte diese Befürchtungen; Sprecher der Besorgnisse wurde Bundeskanzler Schmidt,¹² und zwar sowohl gegenüber Präsident Carter als auch gegenüber Brezhnev. Dies war ein Zeichen der Positionsverschiebungen innerhalb des westlichen Systems.

Weitere Hoffnungen auf Friedenssicherung in und für Europa knüpften an die Norderweiterung der EG an. Zum einen sollte die Mitgliedschaft Großbritanniens (sowie Dänemarks und Irlands) den Prozeß der Einigung Europas und der Westbindung der Bundesrepublik fördern. Zum anderen war sie ein Beweis für die 'Magnet'wirkung der Gemeinschaft. Vor dem Hintergrund des KSZE-Prozesses und der deutschen Ostpolitik, - die ja bedeutete, daß die Bundesrepublik ihre Absage an 'Revisionismus' als Vorbedingung der Westintegration gegenüber den östlichen Nachbarn wiederholte, - wollte die EG mit den einzelnen osteuropäischen Ländern Abkommen schließen und auf diese Weise damit beginnen, die Teilung Europas zu überwinden.¹³ Großbritannien hatte bereits in den Auseinandersetzungen während der 1950/60er Jahre über das Verhältnis zur EWG betont,

¹¹ Brian P. White, *Britain, Detente and Changing East-West Relations*, London/New York 1992, 127.

¹² Die Ausführungen auf dem Frühjahrsgipfel der NATO 1977 fanden kein Echo; die Alistair Buchan Lecture in London im Oktober 1977 wurde als Aufruf zur 'Nachrüstung' mißverstanden; die Rede sollte die USA und die Sowjetunion mahnen, sich der Frage der 'Grauzonenwaffen' (eurostrategischen Systeme) anzunehmen, mit dem Ziel, weniger Waffen in Europa aufeinander zu richten.

¹³ Die EG wollte bilaterale Verträge zwischen der EG und den einzelnen 'Ostblock'staaten abschließen, die Sowjetunion bestand auf einem Abkommen zwischen dem RGW und der EG. Die EG bestritt, daß die 'Integration' in der EG und im RGW vergleichbar seien; die Sowjetunion sah in der EG den 'wirtschaftlichen Arm' der NATO. Erst die Abkehr von der Breschnew-Doktrin führte unter Gorbatschow zur offiziellen Anerkennung der EG durch die Sowjetunion und zu Verhandlungen über ein Rahmenabkommen (1987/88); die bilateralen Abkommen zwischen der EG und Ungarn bzw. Polen wurden nach dem Umsturz in die 'Europa-Abkommen' überführt.

daß es um Gesamteuropa gehen sollte; "Kleineuropa" war nicht nur auf die Spaltung Westeuropas zwischen EWG und EFTA gemünzt, sondern auch auf die Ausgrenzung Osteuropas. Mit dem Programm der differenzierenden Ostpolitik (1984) reaktivierte Großbritannien die 'Ost'dimension seiner Europapolitik. Die britische Präferenz für die Erweiterung der EG - gegenüber der Vertiefung - ist nicht nur ein Schachzug, um die intergouvernementalen Strukturen in die Europäische Union hinüberzuretten, sondern auch Erinnerung daran, daß Großbritannien Insistieren auf den Grundsätzen: Marktöffnung, Marktwirtschaft, Deregulierung, Privatisierung die Ausstrahlungskraft der EG nach Osteuropa verstärkt habe. Mit dem Vorrang für die Erweiterung soll die EG ihrer Verpflichtung nachkommen, den Reformprozeß in den Ländern Osteuropas konsolidieren zu helfen.

Seit den späten 1960er Jahren haben sich ebenfalls die *terms of debate* über internationale Politik geändert.¹⁴ Die Theorien bringen diese Veränderungen in der internationalen Politik auf die Begriffe "Transnationale Politik", '*International Political Economy*', "Internationale Regime" ¹⁵

"Britain is caught up in a network of international interdependence that will not go away ... the foreign policy process is not merely affected by the forces of transnational interdependence; rather it is part of a transnational and interdependent structure which exists throughout the OECD world."¹⁶

Am deutlichsten kommt diese Veränderung im Anspruch der EG zum Ausdruck, als "Zivilmacht" zu gelten und Einfluß zu nehmen auf die Überwindung der Konfliktverhältnisse im Nahen Osten und im Mittelmeerraum (1972 und 1980). Damit versuchte die EG, ihr Modell einer "Friedenszone" in benachbarte Regionen zu exportieren, also ihre Verflechtungsstrategien gegen die militärische Machtprojektion der Supermächte in Szene zu setzen. Nicht mehr Militärmacht, sondern Wirtschaftsfragen und Stabilisierungsstrategien mit ökonomischen Mitteln seien gefragt. Nach Auffassung der EG seien alle OECD-Staaten herausgefordert, 1) eine neue Währungsordnung an die Stelle des Dollastandard-Systems zu setzen, - dessen Zusammenbruch man auf eine überzogene Konzentration der

¹⁴ In den Theorien der Internationalen Politik zeigt sich das am deutlichsten darin, daß die Unterscheidung zwischen '*high and low politics*' und die Gleichung: Staat = Akteur unter Hinweis auf die 'Diffusion der Macht' für obsolet erklärt werden.

¹⁵ Die Umsetzung dieser Forschungsstrategien auf den 'britischen Fall' leisten: William Wallace, "What Price Independence? Sovereignty and Interdependence in British Politics", in: *International Affairs* 62 (1986), 375-379; ders., *Britain's Bilateral Links with Western Europe*, London 1984; Michael Smith, Steve Smith, Brian White (Hgg.), *British Foreign Policy: Tradition, Change and Transformation*, London 1988.

¹⁶ Christopher Farrands, "State, Society, Culture and British Foreign Policy", in: Smith, Smith, White, *British Foreign Policy*, 50-70, hier 59-60.

USA auf Militärhilfe und Machtdemonstration zurückführte -, und dabei die Bedürfnisse der Entwicklungsländer zu berücksichtigen; 2) den Kampf gegen Inflation und Arbeitslosigkeit zu führen, jedoch eingedenk der Bedingungen der Interdependenz; 3) sich den Forderungen nach 'Umverteilung' zwischen "Nord und Süd" zu stellen, denen die Organisation der Erdölexportierenden Staaten (OPEC) zu mehr Nachdruck verhalf.

Großbritannien fiel eine gewisse Schlüsselstellung zu. Der EG fehlte ein zentraler Kapitalmarkt; die Erdölkrise deckte die Verwundbarkeit der EG und ihrer Mitglieder im Energiesektor auf. Die Londoner Finanzmärkte, einschließlich des in den 1970er Jahren bedeutsamen Euro-Dollar-Marktes, beeinflussten die Kapitalbewegungen, aber auch das Urteil (*'rating'*) über die Leistungskraft der Volkswirtschaften in aller Welt. Nach einem kurzen Gastspiel in der Währungsschlinge 1972 beteiligte sich Großbritannien (vor Oktober 1990, und dann bis zur Krise im September 1992) nicht an den Mechanismen, mit denen die EG als größter Handelsblock der Welt zumindest ihre internen Transaktionen gegen die Wechselfälle des US-Dollar abzuschirmen suchte. Die Perspektive, in naher Zukunft erdöl- und erdgasexportierendes Land zu werden, begriff Großbritannien als Vielzweckwaffe - zum Budgetausgleich und zur Bewahrung der Souveränität in der Währungspolitik. Diese Einstellung färbte auf die Beziehungen Großbritanniens zu den EG-Partnern ab, insbesondere auf die Haltung der Bundesrepublik. Als "Zahlmeister" der EG machte sie die Rechnung auf, daß Großbritannien seine Gewinnposten in die EG - beispielsweise Garant für sichere Energieversorgung der Mitglieder - einbringen müsse, wenn es Ausgleichszahlungen aus EG-"Töpfen" (z.B. Regionalfond) verlange.¹⁷

Großbritanniens Machtveränderung

Angesichts der sich ändernden Bedeutung von "Macht", von der alle Mächte einschließlich der USA, der Bundesrepublik und Japans als stärkste Volkswirtschaften in der OECD-Welt betroffen waren, fiel der erneute Machtverlust Groß-

¹⁷ Bundeskanzler Brandt hielt die Zustimmung zur Aufstockung des Regionalfonds auf dem Kopenhagener Gipfel (Dezember 1973) zurück, weil Premierminister Edward Heath das Nordsee-Öl als ausschließlich nationale Ressource reklamierte. Die britische Regierung forderte die Bereitstellung von £ 1,25 Mrd. (für einen 3-Jahreszeitraum), die Bundesregierung wollte über £ 250 Mill. nicht hinausgehen. Das Junktim wurde aufgebrochen: Die USA ergriffen Anfang 1974 die Initiative, die in die Gründung der Internationalen Energie-Agentur bei der OECD mündete; der Regionalfond wurde im September 1974 vom Pariser Gipfel mit einer Quotenregelung, die Großbritannien und Italien (neben Irland) begünstigte, ausgebaut. Vgl. John Campbell, *Edward Heath. A Biography*, London 1993, 559ff.

britanniens weniger ins Gewicht.¹⁸ In einer 'interdependenten' Welt verloren die Regierungen ihr Monopol legitimer Machtausübung;¹⁹ durch Kooperation und Koordination in institutionalisierten Gipfelkonferenzen versuchten die Regierungen (gemeinsam mit ihren Zentralbanken), wenigstens einen Teil ihrer Kontroll- und Lenkungenfunktionen über Finanzströme, Wechselkurse, Investitionsentscheidungen zurückzuerlangen.²⁰ Gemeinsam mit den USA vereinbarte Großbritannien im Januar 1987 Standards, die als angemessene Rücklage für Bankenkapital gelten sollten; die Vereinbarung erhob den Anspruch, den Weg zu internationaler Konvergenz zu weisen - die anderen Autoritäten müßten sich also dem Abkommen anschließen.

Als Mitglied der G 7, der OECD, des Pariser Clubs, der IAEA ist Großbritannien in den internationalen 'Steuerungs'ausschüssen vertreten. Unter den veränderten Bedingungen ist jedoch nicht mehr allein die Mobilisierung nationaler Ressourcen durch die Regierungen für die internationale Position eines Landes wichtig. Ebenso bedeutsam sind die Aktivitäten, die britische internationale Akteure - teils im Zusammenwirken mit der eigenen Regierung, wie vor allem bei Rüstungsexporten; teils in 'strategischen' Allianzen mit ausländischen Konzernen; teils im Zusammenwirken mit den Regierungen anderer Länder - weltweit entfalten. Außer den in dieser Hinsicht traditionellen 'Akteuren', also den Banken und Versicherungen und den Londoner internationalen Börsen und 'Finanzplätzen', hat Großbritannien vieles vorzuweisen: Konzerne wie British Aerospace, General Electrics oder Cable & Wireless, vor allem aber Informationsdienste wie den BBC und Reuters sowie unzählige Verlagshäuser, die die Bilder von der

¹⁸ Im November 1967 mußte Großbritannien das Pfund zum dritten Mal nach 1931 und 1949 abwerten; im November 1968 waren Dollar, Franc und Pfund gleichermaßen von der Krise betroffen. Der Rückzug 'East of Suez' stand im Zusammenhang mit dem Phänomen der strukturellen Abrüstung (die hohen Aufwendungen für Forschung, Entwicklung und Produktion und die langen Zeiträume, die moderne Waffensysteme bis zum Test oder gar zur Auslieferung benötigen, zwingen die Regierungen zu Kürzungen in der Stückzahl, wenn nicht zur Einstellung der Programme, und dann zum Kauf von 'ausländischen' Waffensystemen).

¹⁹ Die innenpolitische Entwicklung in Großbritannien spitzte sich derart zu, daß die Regierung Heath den Wahlkampf 1974 mit dem Schlagwort führte, wer das Land regiere, die aus Wahlen hervorgegangene Regierung oder die Gewerkschaften. Durch die Sonderform einer Korporatismus-Strategie - zwischen Labour-Regierung und Dachverband der Gewerkschaften (TUC), ohne den Dachverband der britischen Industrie CBI) - suchten die Premierminister Harold Wilson und Jim Callaghan die Krise zu meistern. Die Regierung Thatcher begrüßte die Chance zur funktionalen Entlastung des Staates (durch Abbau von 'Service'-Leistungen, etc.), verstärkte aber die Rolle des Staates in anderen Hinsichten.

²⁰ Steve Smith, "Foreign Policy Analysis and the Study of British Foreign Policy"; Ron Smith, "The Political Economy of Britain's External Relations", beide in: Lawrence Freedman, Michael Clarke (Hgg.), *Britain in the World*, Cambridge 1991, 58-60, 62-66, 126-137.

Welt in den Köpfen der englischsprechenden Völker und der wissenschaftlichen *communities* prägen. Die britische Präsenz in anderen Teilen der Welt ist ein wesentlicher Stärke-Faktor; so ist Großbritannien der größte ausländische Investor in den USA sowie in der Bundesrepublik. Ebenso bildet die internationale Präsenz in Großbritannien ein 'Gütezeichen'; knapp ein Drittel der 100 größten britischen Exporteure (1986) sind Gesellschaften im Besitz ausländischen Kapitals; 80-90% der britischen Exporte erfolgen über Multinationale Konzerne.²¹ Die japanischen Investitionen in Großbritannien kann man als eine Art modernes wirtschaftliches Gegenstück zur vormaligen militärischen Präsenz der USA auf dem 'Stützpunkt' Großbritannien betrachten.

II. Großbritanniens Stellung in der Weltwirtschaft: "America in Britain's Place"?

Die dominierende Stellung der USA in der Weltwirtschaft nach 1945 beruhte darauf, daß die USA in vier für internationale Transaktionen wichtigen Bereichen die Schalthebel in der Hand hatten: (1) Zahlungsmittel/Währungsreserven und Auslandsinvestitionen; (2) Erdölförderung in den USA sowie Förderung und Vertrieb durch die in den Fördergebieten (Venezuela, Saudi-Arabien, Mesopotamien) tätigen US-Ölkonzerne ("*Seven Sisters*"); (3) Transportmittel und Dienstleistungen (Flugzeugbau und Luftverkehr; Automobilindustrie); (4) Versorgungsgüter (Nahrungsmittel: Weizen, Mais, Reis, etc.). In den erstgenannten Bereichen konnte Großbritannien mithalten: British Petroleum (BP)/Dutch Shell gehörte zu den "*Seven Sisters*", die die Weltwirtschaft mit Öl versorgten. Die Ölförderländer des Mittleren Ostens/Golfregion legten ihre Erlöse in Pfund an; nach der Pfund-Abwertung 1967 (um 14%, von \$2,80 auf \$2,40) zogen sie Einlagen ab, kehrten jedoch 1973 zurück. Als erdöl- und erdgasexportierendes Land wurde das Pfund direkt zu einer *petro-currency* und machte die Höhen (1979-83) und Tiefen (1984, verstärkt seit 1987) der Preisentwicklung mit.

Grundlegend für die Selbstbehauptung Großbritanniens nach 1944/45 in der Weltwirtschaft war, daß bis Mitte der 1950er Jahre nahezu die Hälfte des Welt-handels in Pfund Sterling fakturiert wurde; in den Bretton Woods-Verhandlungen behauptete Großbritannien für das Pfund den Status als Leit- und Reservewährung. Daß zahlreiche Länder der Pfund-Abwertung 1949 (um 30% von \$4,03 auf \$2,80 für 1 Pfund Sterling) folgten, hatte nicht nur mit konkurrierender Abwertung zu tun, sondern spiegelte auch die Position Großbritanniens als Schlüsselpartner dieser Staaten wider. Die hohe Verschuldung gegenüber Mitgliedern des Sterlinggebietes gab Großbritannien einen Hebel an die Hand, um diese Märkte

²¹ Smith, "Political Economy", 129.

für britische Produkte aufzubrechen.

Die britische Regierung²² mußte allerdings (wie nach dem Ersten Weltkrieg) zur Kenntnis nehmen, daß die Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch die Verteidigung des Commonwealth, von der Unterstützungsbereitschaft der USA abhängig waren. Großbritannien war weder stark genug noch bereit, Westeuropa aus eigener Kraft zu 'alimentieren' oder zu verteidigen. Damit bleiben zwei der drei Kreise übrig und sie - Commonwealth/Sterlinggebiet und anglo-amerikanische globale Partnerschaft - waren zwei Seiten derselben Medaille: Mit ihrer Hilfe könne Großbritannien sich wiederaufrichten, falls der dritte Kreis, nämlich Westeuropa, unter dem Druck der Sowjetunion kollabiere.²³

Die Positionseinbuße Großbritanniens durch den 'Raubbau' des Weltkriegs wurde zunächst verdeckt. Man sah die Länder im Vorteil, die über Rohstoffe verfügten und als Weiterverarbeiter ältere Industrieländer überholen könnten. Außer den erwähnten Ölfördergebieten gehörten wichtige Rohstoffländer - in Afrika und in Südostasien - zum Sterlinggebiet oder zum Commonwealth; aufgrund ihrer starken Außenhandelsverflechtung mit Großbritannien konnte London mit sicheren und 'billigen' Importen aus diesem Kreis rechnen.²⁴ Freilich war der Intra-Commonwealth-Handel nur ausbaufähig, wenn Großbritannien sich über die bei der Bildung des GATT im November 1947 eingegangenen Verpflichtungen, die Präferenzzölle nicht anzuheben, hinwegsetzte; die Möglichkeit wurde in Großbritannien 1952 heftig diskutiert, aber schließlich verworfen.

Am Vorteil, Rohstoffe und Nahrungsmittel billig aus Ländern des Commonwealth- und Sterlinggebiets zu beziehen und dorthin Industrieprodukte zu exportieren, sollte die westeuropäische Konkurrenz nicht partizipieren. Deshalb ließ die britische Regierung Anfang 1949 ihre in den beiden Vorjahren erörterte Konzeption fallen, die eine Zusammenführung der europäischen Volkswirtschaften einschließlich ihrer Überseegebiete mit dem auf '*imperial preference*'-Abkommen beruhenden Commonwealth und dem Sterlinggebiet vorsah.²⁵ Die Regierung ließ

²² Bericht der von Außenminister Bevin im Februar 1949 eingesetzten Studiengruppe, "*Third World Power or Western Consolidation*", 9.5. 1949, CP (49) 208, Public Record Office (PRO) Kew, Cabinet Minutes CAB 129-37.

²³ John W. Young, *Britain, France and the Unity of Europe, 1945-51*, Leicester 1984, 118ff.

²⁴ Mitte der 1950er Jahre lieferte das 'Empire' (abhängige Gebiete) durchschnittlich 28,5% seiner Exporte nach Großbritannien und bezog von dort ca. 32,5% seiner Importe; Mitte der 1980er Jahre sanken die Werte auf 6,9% bzw. 9,4%, s. Sanders, *Losing an Empire*, 129. - 43% des britischen Außenhandels entfielen auf Commonwealth-Mitglieder; John W. Young, *Britain and European Unity, 1945-1992*, London 1993, 59.

²⁵ Robert Holland, *The Pursuit of Greatness, 1900-1970*, London 1991; John Kent, "Bevin's Imperialism and the idea of Euro-Africa, 1945-49", in: Michael Dockrill, John W.

sich 1952 nicht auf einen von der Straßburger Versammlung verabschiedeten Plan für einen Verbund zwischen den (unterschiedlichen) Präferenzsystemen der OEEC und des Commonwealth ein; Neuaufgaben der Idee, die in den Verhandlungen über eine Freihandelszone (1957/8) und über den EWG-Beitritt auftauchten, fanden ebenfalls keine Resonanz.

Im Zuge des Rearrangements der internationalen Beziehungen 1955-57 optierte Großbritannien für die Wiederherstellung der anglo-amerikanischen Sonderbeziehungen und für die Konsolidierung des Sterlinggebiets. Gleichzeitig erteilte es den Fürsprechern einer 'Europäisierung' der britischen Politik eine dreifache Absage - an die Mitgliedschaft in EWG und EURATOM; an eine 'Nuklearisierung' der WEU; durch den Abbau der Rheinarmee und vor allem des Beitrags zu den Luftstreitkräften der NATO.²⁶

Veränderungen in der Nachfragestruktur der Weltwirtschaft seit Mitte der 1950er Jahre beeinträchtigten den britischen Handel mit dem Commonwealth. Die Spezialisierung genauso wie die Expansion des Angebots von Massen-Konsumartikeln (Haushaltsgeräte etc.) bis hin zu den 'High-Tech'-Produkten begünstigte die Verdichtung des Welthandels zwischen den Industrieländern. Die von Primärgüterexporten abhängigen Länder der Dritten Welt mußten hingegen eine Verschlechterung ihrer '*terms of trade*' erfahren, die bis Anfang der 1970er Jahre anhielt. Die Konsequenz war, daß diese Partner, die bis Ende der 1950er Jahre die Hausmacht Großbritanniens gebildet hatten, fortan für Großbritannien weniger wichtig waren als der amerikanische Markt und der europäische Markt vor der Haustür.²⁷

Das amerikanische Investitionskapital trug zum Aufschwung der EWG bei. Präsident Eisenhower und Außenminister Dulles hielten den EWG-Ländern vor Augen, daß sie außer aus politischen Gründen auch aus wirtschaftlichen Gründen eine *economy of scale* schaffen müßten: Angesichts des Ehrgeizes von Chruschtschow, die USA einzuholen, müsse Europa sich anstrengen, um Mitte der 1970er Jahre mit der Sowjetunion und den USA Schritt zu halten. Dies war auch die Vision von George Brown, der treibenden Kraft in der Labour-Regierung für den EWG-Beitritt,²⁸ und Edward Heaths, der Großbritannien in die EWG führte:²⁹ Die erweiterte EWG würde zum größten Handelsblock der Welt werden und könne mit den USA und der Sowjetunion gleichziehen; die Führungsrolle würde

Young (Hgg.), *British Foreign Policy, 1945-56*, London 1989, 47-76.

²⁶ Gustav Schmidt, "Vom Anglo-Amerikanischen Duopol zum Trilateralismus: Großbritannien - USA - Bundesrepublik, 1955-1967", in: *Amerikastudien* 39/1 (1994), 73-109.

²⁷ Vgl. die Übersicht bei Sanders, *Losing an Empire*. 118f., 149ff.

²⁸ George Brown, *In my way*, London 1971, 207-214.

²⁹ Campbell, *Heath*, 246-248.

Großbritannien zufallen. Die rechtzeitige Abwertung, die nach Browns Vorstellung in jedem Fall vor dem Beitritt erfolgen müßte, sollte Großbritanniens Wettbewerbsfähigkeit wiederherstellen. Die bis zum November 1967 hinausgezögerte Pfund-Abwertung diente de Gaulle als Begründung für sein zweites Veto gegen ein britisches Beitrittsgesuch.

Die 'Europäisierung' der britischen Außenbeziehungen

Die Tatsache, daß die Alternativen zu Europa erschöpft bzw. mit größeren Nachteilen verbunden waren (Nordatlantische Freihandelszone/NAFTA), wirkten sich auf die Verhandlungsposition Großbritanniens beim dritten Anlauf (1970-72) aus. Das erste Beitrittsgesuch Macmillans vom 31. Juli 1961 war noch überwiegend politisch motiviert gewesen: Großbritannien näherte sich der EWG, um zu verhindern, daß die USA einer um die Bundesrepublik zentrierten EWG den Vorzug als Partner in der Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik vor Großbritannien geben könnten. Die Befürchtungen beruhten auf Äußerungen Eisenhowers, von Kennedys 'Europaminister' George Ball und Dean Achesons, der grauen Eminenz der amerikanischen Außenpolitik,³⁰ und auf der Erkenntnis, daß die Außenhandelsinitiative Kennedys dem Zweck diene, den Druck auf den US-Dollar abzuwehren, der von den Defiziten in der Leistungsbilanz ausging. Bereits zu diesem Zeitpunkt war die Bundesrepublik sowohl für die EWG- als auch für die EFTA-Länder der wichtigste Austauschpartner. Mitte 1971, als die EG-Beitrittsverhandlungen erstmals erfolgreich ausgingen, war neben der Bundesrepublik auch Frankreich für die europäischen Partner wichtiger geworden als Großbritannien;³¹ der Außenhandel Großbritanniens mit der Bundesrepublik und mit Frankreich war defizitär.³² Die von der Nixon-Administration im August 1971 verhängten Maßnahmen gegen alle Handelspartner und die unvermeidlich gewordenen Abwertungen des US-Dollar (Dezember 1971, Februar 1973) konnten als nachträgliche Rechtfertigung der Beitrittspolitik gelten.

Der Durchbruch in den Beitrittsverhandlungen im Mai 1971 erfolgte jedoch unter dem Eindruck der von der Bundesrepublik im Alleingang vollzogenen Frei-

³⁰ Dean Acheson trat mit der These, daß Großbritannien ein Empire verloren, jedoch keine Rolle gefunden habe, im Dezember 1962 an die Öffentlichkeit; als Außenminister hatte Acheson 1949/50 dazu beigetragen, daß die USA sich mit Großbritannien als 'partner in leadership' arrangierten. Als Berater der Kennedy-Regierung hatte Achesons Stimme auch in den frühen 1960er Jahren Gewicht; er hielt nichts mehr davon, daß die USA die britischen Ambitionen als globaler Akteur 'alimentierten', zumal dies Großbritannien von der notwendigen Annäherung an die EWG abhalte.

³¹ Sanders, *Losing an Empire*, 158.

³² Sanders, *Losing an Empire*, 218f.

gabe des DM-Wechselkurses. Pompidou stellte die bisherigen Bedenken zurück und verständigte sich bei einem Gipfeltreffen mit Heath am 20/21. Mai 1971 auf die Beitrittsbedingungen.³³ Wie bereits 1962, fand sich Großbritannien mit der Diskriminierung (aufgrund des gemeinsamen Außenzolls) gegen alle Importe aus Nicht-EG-Ländern ab; 1971 akzeptierte Großbritannien die gemeinsame Agrarpolitik und nahm die Formeln für die Berechnung des britischen Finanzbeitrags an die Brüsseler Kasse an.³⁴

Der Beginn der Mitgliedschaft in der EG am 1. Januar 1973 fiel in eine denkbar ungünstige Konstellation:³⁵ Die schlechten Wirtschaftsnachrichten gaben den Kritikern Auftrieb, die den kostenträchtigen Beitritt wieder rückgängig machen oder wenigstens die Bedingungen neuverhandeln wollten. Für die eng gewordenen Verteilungsspielräume wurde die Mitgliedschaft in der EG verantwortlich gemacht und nicht die Fehlentscheidungen der *stop-and-go*-Politik der 1950/60er Jahre, die Heath wiederholte.

Nach dem Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems entdeckte man, daß die City of London florierende Geschäfte machen und das Pfund relativ stabil gehalten werden konnte, ohne daß die Regierung wie in den ersten beiden Nachkriegsdekaden vertrauensschaffende (deflationäre) Maßnahmen ergreifen und/oder die Zinsen hochschrauben mußte, um auf diese Weise die Reserven zu schützen bzw. wiederaufzustocken. Doch machte die Währungskrise (März bis November 1976), als das Pfund trotz der hohen *Stand-by*-Kredite der anderen Zentralbanken an die Bank von England unter die zwei Dollar-Marge absackte und bis auf 1,56 Dollar herunterging, die Anfälligkeit der britischen Wirtschaftspolitik gegen Kritik von innen und außen deutlich.³⁶ Premierminister Callaghan hoffte auf die politische Unterstützung vor allem durch Bundeskanzler Schmidt, dem er für den Fall eines vom IWF verordneten Deflationspaketes den Zusammenbruch des britischen politischen Systems vorhersagte: Die Bundesregierung

³³ Dazu gehörte die Zusage Pompidous an Heath, daß auch im Falle der auf dem Haager Gipfel angeregten Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion die nationale Souveränität in Währungsfragen erhalten bleiben sollte; Heath sagte die Reduzierung der Pfund-Verbindlichkeiten zu; die 'europäische' politische Grundhaltung Heaths war bekannt; Campbell, *Heath*, 357-360; S. Z. Young, *Terms of Entry: Britain's negotiations with the EEC, 1970-1972*, London 1973, 199ff.; Uwe Kitzinger, *Diplomacy and Persuasion: How Britain Joined the Common Market*, London 1973, 114ff.

³⁴ Die Ausgangspositionen hatten weit auseinandergelegen: Frankreich wollte den britischen Anteil an den EG-Einnahmen auf 21% festlegen, die britische Regierung wollte einen gestaffelten Beitrag, beginnend mit 3%.

³⁵ Angelika Volle, in: *Länderbericht Großbritannien*; Reynolds, *Britannia Overruled*, Kap. 9.

³⁶ Kathleen Burk, Alec Cairncross, *'Goodbye, Great Britain' The 1976 IMF Crisis*, New Haven-London 1992, 48ff.

sollte die von der Bundesbank 'gehüteten' Währungsreserven gleichsam als Schutzwall bereitstellen, damit der britische Premierminister sein Ziel verfolgen könne, nämlich den geordneten Rückzug des Pfund aus der Funktion einer Welt-Reservewährung.³⁷ Dennoch mußte Großbritannien (ebenso wie Italien) den Gang zum IWF antreten und die Erfüllung der Auflagen zusagen.

Die EG spielte in den Währungskrisen ihrer Mitglieder nur eine Nebenrolle. Angesichts der Politik des *'benign neglect'*, mit dem die Carter-Regierung auf den Kursrückgang des US-Dollar reagierte, unternahm zuerst der Präsident der EG-Kommission, Roy Jenkins (Oktober 1977) und dann Helmut Schmidt (Februar 1978), in Rücksprache mit Präsident Valerie Giscard d'Estaing, den Vorstoß zur Schaffung eines Europäischen Währungsverbunds. Großbritannien beteiligte sich nur am Verfahren zur Festlegung des Tauscherts zwischen der künstlichen Korbwährung ECU und den Tagessätzen der nationalen Mitgliedswährungen, nicht aber an dem Wechselkurs- und Interventionsmechanismus.

Die Regierung Thatcher profitierte zunächst davon, daß das Nordseeöl das Pfund in eine *petro-currency* verwandelte, aber auch dem Staatshaushalt eine zusätzliche Einnahmequelle bescherte. Großbritannien optierte ähnlich den USA für die monetaristische Strategie; aber auch in einem anderen Punkte gab es eine Entsprechung: den Höhenflug des Pfund und Dollar und die Hochzinspolitik zur Bekämpfung der Inflation. Diese Maßnahmen wirkten sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Exportartikel aus. Die Deviseneinnahmen verhüllten die defizitäre Struktur der Außenhandelsbilanz. Der Rückgang der Ölpreise trug dazu bei, daß Pfund- und Dollar-Kurs abstürzten; das Plaza-(September 1985) und Louvre-Abkommen (Februar 1987) sollten zwar helfen, Dollar und Pfund zu stabilisieren. Dennoch wies die britische Zahlungsbilanz für 1988 ein hohes Defizit aus. Schatzkanzler Nigel Lawson hatte 1987/8 versucht, die Inflation in Großbritannien durch das Festhalten an einer bestimmten Bandbreite für die Relation zwischen DM und Pfund-Kurs zu bekämpfen; auf diese Weise wollte er Großbritannien auf die von ihm gewünschte Mitgliedschaft im EWS hinführen. Ihm wurde vorgeworfen, die Gefahr eines Zahlungsbilanzdefizits unterschätzt zu haben. Premierministerin Thatchers Berater Alan Walters gab Lawson die Schuld an dem schwarzen Flecken in der Erfolgsbilanz der Ära Thatcher. Die Premierministerin und Walters behaupteten, daß die DM deflationäre Tendenzen aufweise und durch ihre Vormachtstellung die gesamte EG in diese Richtung ziehe; durch freies Floaten hingegen würde Großbritannien nicht nur die Freiheit behalten, die eigene Währung nach eigenem Bedarf zu nutzen,

³⁷ Burk, Cairncross, *'Goodbye'*, 64ff. Die OPEC-Länder hatten ihre Erlöse in Großbritannien angelegt und dadurch die Reserve-Funktion des Pfund wiederaufleben lassen; die USA, die Niederlande und die BRD hatten Israel im Yom Kippur-Krieg unterstützt.

sondern auch die Aussichten verbessern, die Leitzinsen nach unten zu drücken. Kurzum: Vertrauen in das freie Spiel der Marktkräfte sei gesünder für Großbritannien als Vertrauen in die Macht der DM.³⁸ Hier braute sich ein Gewitter zusammen, das sich im September 1992 entlud - eine Mischung aus Ressentiments gegen 'Brüssel', wie sie Thatcher in ihrem Vortrag in Brügge (20. September 1988) zusammenfaßte, und aus Vorbehalten gegen die seit Ende der 1960er Jahre bestehende Vorrangstellung der DM und die Selbstbehauptung der Bundesbank. Die Vorwürfe waren auf den Tenor eingestimmt, die Deutschen seien dabei, "to take over the whole of Europe."³⁹

III. Sicherheitspolitische Schwerpunkte in der Nachkriegszeit

Die Regierung Attlee-Bevin (1945-50) setzte sich zum Ziel, den Anschluß an die USA und die Sowjetunion zu halten. Das schien notwendig angesichts der Ungewißheit, wie sich die im Zweiten Weltkrieg verdeckten gegensätzlichen Machtambitionen und Profilierungsbedürfnisse der Siegermächte auf die Kompromißfähigkeit bei der Gestaltung der Nachkriegsordnungen in Europa, Nah/Mittel- und Fernost auswirken würden. Die USA zogen sich auf die 'Western Hemisphere' (Rio-Pakt, 2. September 1947) zurück und entwickelten eine periphere Strategie; als Besatzungsmacht in Japan beanspruchten sie die Federführung bei der Umgestaltung der pazifischen Feindmacht, aber hier - ebenso wie in Europa - hielten sich die USA an die Ankündigungen vor Kriegsende, daß sie ihre militärische Präsenz - bis auf die Besatzungstruppen - möglichst schnell reduzieren würden. Die britische Ambition, ein drittes Kraftzentrum zu bilden, schien ebenso geboten aufgrund bitterer Erfahrungen: Der amerikanische Verbündete beendete abrupt - unter dem Druck des Kongresses - im September 1945 die Wirtschaftshilfe (*Lend-Lease*) und stellte die Zusammenarbeit im Nuklearsektor einseitig ein (McMahon Act, August 1946).⁴⁰ Auf der anderen Seite verhalf der amerikanische 3,75 Milliarden Dollar-Kredit (Juli 1946) Großbritannien unter anderem dazu, den Abbau der Militärpräsenz in Übersee zu umgehen; die Zusage

³⁸ Zur Kontroverse Lawson-Thatcher/Walters s. Nigel Lawson, *The View from No. 11. Memoirs of a Tory Radical*, London 1992, 736ff., 785; Margaret Thatcher, in: *Financial Times*, 23. 11. 1987.

³⁹ Nicholas Ridley-Interview, Juli 1990; Nicholas Ridley, 'My Style of Government': *The Thatcher Years*, London 1991, 207ff.

⁴⁰ Alec Cairncross, *Years of Recovery: British Economic Policy, 1945-1951*, London 1985; R. N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective*, New York 1980; Robin Edmonds, *Setting the Mould: The United States and Britain, 1945-1950*, Oxford 1986; Alan P. Dobson, *US Wartime Aid to Britain, 1940-1946*, London 1986; Margaret Gowing, *Independence and Deterrence: Britain and Atomic Energy, 1945-1952*, 2 Bde., London 1974.

von Außenminister Byrnes (Stuttgarter Rede vom 6. September 1946), daß die USA sich ihren Verantwortungen in Deutschland und Europa nicht entziehen würden, ermöglichte die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Besatzungsmächten ("Bizone", 2. Dezember 1946).⁴¹ Stalin trug das Seine dazu bei, daß die 'kapitalistischen Staaten' kooperierten statt ruinösen Verdrängungswettbewerb zu betreiben. Die UdSSR desavouierte durch ihre Vorgehensweise in Osteuropa und in ihrer ostdeutschen Besatzungszone die Erwartung der britischen Labour-Regierung, daß Konferenzdiplomatie - im Rahmen der UNO; der Friedensverhandlungen mit den 'kleineren' Feindstaaten; der Viermächte-Außenminister-Konferenzen - eine Neuauflage der Konfrontation nach dem Motto verhindern könne, die Sicherheit des einen könne nur unter Ausschluß der Präsenz 'Dritter' im beanspruchten Glacis erzielt werden. Stalin gab sich nicht mit einem *Cordon sanitaire* zufrieden, sondern schuf durch die Vernetzungen zwischen der Sowjetunion und der 'Monopolpartei', dem Staatssicherheitsdienst und der Militärführung in den 'Ostblock'-Staaten Herrschaftsbeziehungen; parallel dazu verlangte er Mitspracherechte im Westen ("Ruhr-Frage").

Großbritannien, Besatzungsmacht im Ruhrgebiet, wurde zum Vorreiter der Forderung, daß der 'Westen' eine Antwort auf die von Stalin vollzogene Zweiteilung Europas geben müsse. Wie diese Antwort ausfiel, hing vom Stand der anglo-amerikanischen Beziehungen, aber auch von der Einschätzung der Möglichkeiten ab, ob sich das 'freie Europa' unter britischer Führung und ggf. durch britische Hilfsleistungen relativ unabhängig von den USA und der Sowjetunion entwickeln könnte.

Die Bildung einer 'dritten Kraft' Westeuropa unter britischer Führung erschien in der Übergangsphase 1945/8 nicht unrealistisch. Großbritannien blieb nach Kriegsende in ungewohntem Ausmaß 'Militärmacht': Die 'Kriegsstärke' von 3,5 Millionen wurde zwar reduziert, doch standen im März 1948 noch immer ca. 800 000 Mann unter Waffen; in 40 Ländern stand britisches Militär einsatzbereit;⁴² die Stützpunkte im Mittleren Osten waren für die Umsetzung der amerikanisch-britischen Strategie der Eindämmung gleichsam goldwert; schließlich behielt London die Wehrpflicht (1961 auslaufend) bei. Noch am 22. Januar 1948 stellte Außenminister Bevin im Unterhaus fest, daß Großbritannien eine den USA und der Sowjetunion ebenbürtige Macht und Einflußposition aufbauen könne, vorausgesetzt, ihm gelinge die Organisation einer westeuropäischen Allianz und

⁴¹ Anne Deighton, *The Impossible Peace. Britain, the Division of Germany, and the Origins of the Cold War*, Oxford 1990, Kap. 5.

⁴² Sanders, *Losing an Empire*, 50-51, 113-116, und Kap. 8; John Baylis, *The Diplomacy of Pragmatism. Britain and the Formation of NATO, 1942-1949*, London 1993, Kap. 6-8; ders., *Anglo-American Defense Relations, 1939-1984: The Special relationship.*, London 1984; Phillip Darby, *British Defence Policy East of Suez, 1947-1968*, London 1973.

die Mobilisierung der Ressourcen des Kolonialreichs.⁴³

Die Frage war, was Großbritannien aus den drei Kreisen machte, in denen sich seine Interessen bewegten: Commonwealth und Sterling-Zone; Sonderbeziehungen mit den USA (und Kanada); West- und Nordeuropa (Belgien, Dänemark gehörten zur Sterling-Zone). Für die meisten Mitglieder dieser drei Kreise war Großbritannien ein unentbehrlicher Partner im Krisenmanagement gegenüber der Sowjetunion und in der Selbstbehauptung Europas in den überseeischen Gebieten. London hatte Frankreich - als vermeintlichem Parteigänger - nicht nur zur Anerkennung als vierter Siegermacht in der europäischen Konferenzdiplomatie, sondern auch als 'Ordnungsmacht' in Indochina verholten. Dem nicht-sowjetisch besetzten Europa bot Großbritannien die Perspektive der Eigenständigkeit durch organisierte Zusammenarbeit.⁴⁴

Britische Spitzenpolitiker von Churchill⁴⁵ über Bevin⁴⁶ bis Macmillan (26. November 1956 im Unterhaus) beschworen die Perspektive der 'three circles', entschieden sich jedoch letztlich dafür, daß Großbritannien zwar eine europäische Macht sei, die aber ihre weltweite Präsenz zur Verteidigung europäischer Interessen in Übersee wirkungsvoller nutzen könne, wenn sie unabhängig von rein europäischen Organisationen, jedoch in möglichst paritätischer Kooperation mit der westlichen Supermacht USA vorginge. Der Vertrag von Dünkirchen (4. März 1947)⁴⁷ hatte die Sicherheitspartnerschaft und strategische Schicksalsgemeinschaft mit Frankreich im Visier. Doch bildete bereits der Brüsseler Pakt (17 März 1948) den Auftakt zur Erzielung der amerikanischen Sicherheitsgarantie und Begründung der Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft (4. April 1949). Indem Großbritannien auf militärischem Gebiet sein Pensum erfüllte, wollte es sich freikaufen von der Einbeziehung in die Europäische wirtschaftliche Integration,⁴⁸ wie sie die USA im Marshall-Plan (5. Juni 1947) ("Zollunion"), bei der Gründung der Montanunion (Schumann-Plan, 9. Mai 1950) und bei der Gründung

⁴³ John Kent, *British Imperial Strategy and the Origins of the Cold War*, Leicester 1993; ders., "Bevin's Imperialism"; Partha Sarathi Gupta, "Imperialism and the Labour Government of 1945-1951", in: Jay Winter (Hg.), *The Working Class in Modern British History*, Cambridge 1983, 99-124; Reynolds, *Britain Overruled*, 186; Young, *European Unity*, 13-18.

⁴⁴ Bevin, 7.5. 1946, vgl. Young, *European Unity*, 13.

⁴⁵ Zu Churchill's Rede in Zürich, 19.9. 1946, s. Martin Gilbert, *Never Despair. Winston Churchill 1945-1965*, London 1988, 265-267.

⁴⁶ Zusammenfassend Young, *European Unity*, 14-18.

⁴⁷ Young, *Britain, France and the Unity*, 38-42, 67-69; zum folgenden s. insbes. Alan Bullock, *Ernest Bevin: Foreign Secretary, 1945-1951*, London 1983, 514ff.

⁴⁸ Charles S. Maier, "Alliance and Autonomy: European Identity and US Foreign Policy Objectives in the Truman Years", in: J. C. Lacey (Hg.), *The Truman Presidency*, Cambridge 1989, 285-287.

der EWG (Messina-Konferenz, 1.-3. Juni 1955 - "Römische Verträge", 25. März 1957) vorsahen. Im Vergleich zu Frankreich, dessen Interesse an der NATO auf der Sicherung Westdeutschlands als Glacis beruhte und das daher für den Grundsatz "Verteidigung so weit östlich wie möglich" eintrat, übererfüllte Großbritannien sein militärisches "Soll" für und in Europa. Im Dezember 1950 legte die britische Regierung - unter dem Eindruck akuter Bedrohungsvorstellungen - ein großes Aufrüstungsprogramm (1951-4) auf. Auch wenn Großbritannien anschließend die Programmziele herunterschraubte, konnte es später zurecht behaupten, daß es in den Jahren 1950-55 als einzige europäische Macht Verteidigungslasten für die NATO getragen habe. Daraus folgte, daß fortan die 'Wirtschaftswunder'länder Bundesrepublik und Frankreich⁴⁹ ihr "Soll" in der NATO beschleunigt erfüllten, während Großbritannien die kostspieligen konventionellen Streitkräfte reduzieren dürfte.

Sonderbeziehung zu den USA

In Westeuropa kam nach 1945 allein Großbritannien als Kristallisationskern sicherheits- und verteidigungspolitischer Anstrengungen in Betracht. Doch stellte man fest, daß die vereinten Kräfte Westeuropas zur Eindämmung der "sowjetischen Gefahr" allein nicht ausreichen würden. Für das Inselreich ging es darum, das Zusammenwirken mit den europäischen Partnern zu pflegen, und zwar auch als Voraussetzung, um die USA für die Annahme der Rolle als europäische Macht zu gewinnen. Diese Machtbündelung sollte erfolgen, ohne die Sowjetunion zu Maßnahmen gegen eine Blockbildung zu provozieren.⁵⁰ Wenn schon die USA in ihrer Verteidigungsplanung - bis Herbst 1949 - davon ausgingen, daß sie im Fall sowjetischer Aktionen erst von Positionen in Großbritannien und Spanien aus Gegenwehr organisieren könnten, und dann auch noch (durch den Harmon-Bericht, Mai 1949) herausfanden, daß die für die atomare Abschreckung benötigten Fernbomber und A-Bomben gar nicht ausreichend vorhanden waren, dann mußte die britische Politik erst recht Prioritäten setzen. Die Präferenzen der *Chiefs of Staff* (mit Ausnahme Montgomerys) galten anfänglich der Sicherung der Bastionen im Mittleren Osten (:Erdöl); hier konnte Großbritannien Parität mit den USA beanspruchen. Die Ereignisse in Osteuropa (Prag 1948) und in der ersten

⁴⁹ Frankreich wurde außerdem vorgeworfen, den Aufbau der Bundeswehr und die davon erhoffte Entlastung verzögert zu haben; Frankreich beging sozusagen 'Vatermord' an der EVG, welche der Plevan-Plan (Oktober 1950) als Alternative zum direkten Beitritt der Bundesrepublik in die NATO ins Leben rufen wollte.

⁵⁰ Baylis, *The Diplomacy of Pragmatism*, Kap. 6-8. Die Berlin-Blockade kann als solche Gegenmaßnahme gedeutet werden; sie bewirkte allerdings das Gegenteil, daß 'nun erst recht' die NATO-Lösung angestrebt wurde.

Berlin-Krise ließen die Koordinierung der britischen mit der amerikanischen Politik in Europa-Fragen vordringlich erscheinen. Die von Großbritannien angestrebte bilaterale Verbindung - sowohl in der Verteidigungspolitik als auch hinsichtlich der Wiederaufbauhilfe - paßte freilich nicht in die amerikanischen Vorstellungen, Großbritannien als Teil Europas zu sehen. Gegenüber anderen europäischen Staaten war Großbritannien jedoch im Vorteil, weil feststand, daß die USA in jedem Fall das Inselreich im eigenen Interesse verteidigen wollten. Die USA waren darüber hinaus daran interessiert, sowohl in Großbritannien⁵¹ selbst als auch in 'Britain overseas' Militärbasen für die Machtprojektion gegenüber der Sowjetunion nutzen zu können. Dies verschaffte Großbritannien eine privilegierte Position unter den Verbündeten der USA und insofern ein Anrecht auf 'Gleichbehandlung'.⁵² Um dieses Anrecht, von den USA als zweite Entscheidungszentrale der sich organisierenden 'freien' Welt anerkannt und konsultiert zu werden, abzusichern, legte sich Großbritannien die Machtmittel zu, die sowohl Washington als auch Moskau beeindrucken sollten: Seestreitkräfte, Bombergeschwader, vor allem: Aufbau einer nationalen zivilen und militärischen Atommacht (der Grundsatzbeschluß fiel im Januar 1947). Großbritannien wollte den USA bei aller Unterschiedlichkeit in der Grundausrüstung an Einsatzfähigkeit nicht nachstehen. Solange Großbritannien durchhalte, so die Kalkulation, würden die USA den Rückzug Großbritanniens aus unhaltbar gewordenen Positionen⁵³ respektieren und den Verbleib Großbritanniens anderswo unterstützen; die Arbeitsteilung zwischen den USA und Großbritannien sollte verhindern, daß ein Vakuum entstehe, in das die Sowjetunion vorstoßen könne.

⁵¹ Der Begriff "unversenkbarer Flugzeugträger" bringt dies zum Ausdruck, unterschlägt allerdings, daß Großbritannien kein 'Objekt', sondern willensstarker Akteur war. Im Einvernehmen mit Großbritannien stationierten die USA nach Ausbruch der Berlin-Krise 1948 Fernbomber in GB, die mit Atomwaffen bestückt werden konnten (was zunächst nicht erfolgte). Die THOR-Raketen und später die F-111-Fernbomber, die die USA gegen Libyen einsetzten, liegen auf der gleichen Linie.

⁵² Die Ansichten der USA und Großbritanniens über den Stellenwert der Türkei, Persiens oder der arabischen Halbinsel und über die angemessene Reaktion auf nationalistische Kräfte, die in Persien, Ägypten, Sudan an die Macht drängten, gingen auseinander. Die USA beurteilten die britische Mittelost-Politik ähnlich kritisch wie Großbritannien die amerikanische Politik gegenüber der Volksrepublik China. Das erschwerte die Kooperation, verhinderte sie jedoch nicht.

⁵³ Das betraf zuerst die Ankündigung des Rückzugs aus dem griechischen Bürgerkrieg (21. Februar 1947); im Dezember 1947 folgte die Ankündigung, daß Großbritannien das Palästina-Mandat an die UNO (als Nachfolger des Völkerbunds) zurückgeben wollte. Die Kontrolle über den Suez-Kanal und eine dementsprechende Position in Ägypten wollte Großbritannien behaupten, auch nachdem durch die Teilung 'Britisch-Indiens' in zwei unabhängige Staaten, Indien und Pakistan, das Motiv 'Sicherung des Wegs nach Indien' nicht mehr galt.

Die Mitwirkung in den westlichen Bündnissystemen - SEATO (6.-8. September 1954); Bagdadpakt/CENTO (4. April 1955) -, die Rettungsaktion Außenminister Edens nach dem Scheitern des EVG-Projektes (September 1954), die Schlüsselrolle bei der Genfer Außenministerkonferenz (betr. Vietnam, 26. April - 18. Juli 1954) und beim Genfer Gipfeltreffen (18.-24. Juli 1955) sowie vor allem die Überwindung des amerikanischen Widerstands gegen die Sonderrolle Großbritanniens in der NATO 1957⁵⁴ bestätigten das Land in der Auffassung, daß die britisch-amerikanischen Beziehungen - und nicht ein in Europa aufgehendes Großbritannien - den 'westlichen' Brennpunkt in der bipolaren Struktur der internationalen Politik bildeten. Die USA benötigten die Unterstützung eines mächtigen Verbündeten und würden daher, so der britische Gedankengang, ihren Partner für das bündnisfreundliche Verhalten auch auf anderen Gebieten entschädigen: bei der nuklearen Zusammenarbeit und durch den Flankenschutz für das Pfund Sterling.

1 London mußte Washington zwar wiederholt nachgeben,⁵⁵ fand jedoch immer wieder Gelegenheiten, um die USA zu veranlassen, Großbritannien zu akkomodieren. Das beruhte auf einer einfachen Rechnung: Wenn die USA, wie sie wiederholt erklärten, weder auf sich allein gestellt die Machtprobe mit der sowjetischen Doppelkontinentalmacht führen noch mit dem Kreml eine Verständigung auf Kosten Dritter anstreben wollten, dann müßten sie zuverlässige Partner finden und diesen die Eigenständigkeit ermöglichen. Drängten die USA hingegen Großbritannien zu Schritten, die übereilt waren und den Partner überforderten - wie die Verpflichtung, nach Ablauf der einjährigen Überbrückungshilfe (zum Juli 1947) zur freien Konvertibilität des Pfund zurückzukehren -, dann wären außer Großbritannien selbst auch die von Austauschbeziehungen mit der Schaltzentrale des Sterlinggebiets abhängigen Staaten, einschließlich Westeuropa, betroffen. Also müßten die USA Großbritannien nicht nur auf militärisch-sicherheitspolitischem Gebiet unterstützen, sondern ihm auch an der Währungsfront beistehen, damit Zahlungsbilanzdefizite nicht den überstürzten Abbau der britischen Militärpräsenz in 'Übersee' erzwingen.

Die USA wünschten weder den Abbau der Militärpräsenz noch eine Pfund-Krise. Bis zur Pfund-Abwertung (November 1967) war Washington bereit, Großbritannien dafür zu entschädigen, daß es Flagge zeigte. Die USA leisteten teils bilateral, teils durch die Initiierung internationaler Stützungsaktionen Hilfestel-

⁵⁴ Vgl. Schmidt, "Die sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dimensionen"

⁵⁵ In den Bretton Woods-Konferenzen (1.-22. Juli 1944) und bei den Verhandlungen über die Gründung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO), aus der als Teillösung das GATT (November 1947) hervorging, hatte Großbritannien den altbekannten amerikanischen Forderungen nach Preisgabe der imperialen Vorzugszölle und nach Rückkehr zur Währungsdisziplin nur begrenzt Widerstand leisten können.

lung, um den Abwertungsdruck auf das Pfund zu verringern. Der britische Rückzug von Positionen 'East of Suez' brachte die USA, an einem kritischen Punkt im Vietnam-Krieg stehend, in erhebliche Schwierigkeiten. Die USA hatten zwar unter dem Eindruck des Prestigeverlustes Großbritanniens in der Dritten Welt als Folge des Suezkriegs 1956 die Suche nach 'funktionalem' Ersatz durch andere Akteure (Australien/Neuseeland betr. Malaysia/Singapur; Iran und Saudi-Arabien im Mittleren Osten) begonnen, aber dann doch praktisch wieder auf die britische Karte gesetzt. Die Aufkündigung der militärischen Präsenz 'East of Suez' hing ursächlich mit dem Bedeutungsverlust der Handelsbeziehungen mit diesen Regionen zusammen, aber auch damit, daß den USA die Mittel zur Verteidigung des Pfund als Schutzwall gegen den direkten Angriff auf den US-Dollar fehlten; Washington hütete die Reserven für die Direktverteidigung des Dollars.

Die Lektion der Suez-Krise (November 1956), daß Großbritannien auch im Verbund mit Frankreich und mit Israel als schlagkräftigem Partner in der Region nicht der doppelten 'Erpressung' durch die Atomschlag-Drohung Chruschtschows und durch den amerikanischen Druck auf den Pfund-Kurs standhalten könne,⁵⁶ wurde durch die Wiedergutmachungsleistungen der zweiten Eisenhower-Administration verdrängt. Für eine Dekade - bis zum im Juli 1967 angekündigten Rückzug 'East of Suez', der bis Ende 1971 abgeschlossen sein sollte, und bis zum Beginn der SALT-Diplomatie zwischen den Supermächten (gleichfalls 1967) - agierte Großbritannien als 'dritte Kraft' im Weltgeschehen. 'East of Suez' waren 55 000 Mann (1965) stationiert, für die etwa 15% des britischen Verteidigungshaushalts ausgegeben wurden.⁵⁷ Als Ausgleich für den Abzug der britischen Kriegsmarine und Truppenverbände übergab Großbritannien 1972 den USA den Stützpunkt Diego Garcia, den die USA bereits mitgenutzt hatten. Dieser Standort im Indischen Ozean diente den USA als Gegengewicht zur sowjetischen Präsenz. Nach den Umstürzen in Jemen (Aden) und Somalia hatte die Sowjetunion dort Ende der 1960er Jahre Fuß gefaßt; der Radius der sowjetischen Seemacht erstreckte sich von Wladiwostok über Flottenbasen in Vietnam bis nach Ostafrika. Den Rückzug von 'world policing'-Rollen in Kooperation mit den USA schloß Großbritannien durch den Austritt aus der SEATO (1969) und durch die Aufgabe von Aden, Singapur u.a. Außenposten bis 1974 ab.⁵⁸

In Ermangelung einer Alternative zum Ausfall Großbritanniens für Einsätze 'out-of-NATO-area' änderten die USA ihre Militärdoktrin: Statt sich auf "Zwei-und-einhalb"-Kriegs-Szenarien einzustellen, orientierte die Nixon-Regierung die

⁵⁶ Sanders, *Losing an Empire*, 91.

⁵⁷ Sanders, *Losing an Empire*, 123.

⁵⁸ Michael Dockrill, *British Defence Policy since 1945*, Oxford 1988; Darby, *British Defence Policy*; Sanders, *Losing an Empire*, 228-233.

Planung auf einen 'großen' und einen weiteren kleinen Kriegsfall; überall in der Welt, so die Nixon-Doktrin, sollten die USA nur noch Partnern helfen, die selbst für regionale Sicherheit vorsorgten. Die von Healey (am 11 Februar 1968 vor dem Unterhaus) erklärte Konzentration der britischen Verteidigungspolitik auf NATO-Europa bedeutete, daß die USA hier weniger tun könnten, weil Großbritannien künftighin mehr auf sich nehme.⁵⁹

Nach dem Sieg im Falkland-Krieg (April 1982) verkündete Premierministerin Thatcher '*we have ceased to be a Nation in retreat*.'⁶⁰ Die Beteiligung an internationalen Militäraktionen '*out-of-NATO-area*', insbesondere im Golfkrieg Anfang 1991, sollte in Erinnerung rufen, daß Großbritannien international einsatzfähig und -willig war und wisse, wo in der internationalen Politik Verantwortung für Friedenssicherung wahrgenommen werden müsse.

Großbritannien, Frankreich, Deutschland: "The European Connection"

Vor, aber auch nach dem Beitritt zur EG (1. Januar 1973) legte London entschieden Wert auf die Anerkennung der Tatsache, daß Großbritannien weltweite und nicht nur europäische Verantwortung trage.⁶¹ Die Feuertaufe als 'europäische' Macht bestand Großbritannien, als Premierminister Heath mit den europäischen Partnern 1973 zweimal gemeinsame Sache machte - bei der Ignorierung der '*Year of Europe*'-Initiative Kissingers (April 1973) und bei der Verweigerung der Zustimmung, daß die USA 'ihre' Militärbasen in Großbritannien für Nachschublieferungen an Israel im Oktoberkrieg nutzen dürften.⁶²

Auf politischem Gebiet konnte Großbritannien jene Führung ergreifen, an die es im Zusammenhang mit 'Europa' immer zuerst dachte; auf wirtschaftlichem Gebiet hingegen versuchte es, in realistischer Einschätzung der Relationen, die an der Wirtschaftskraft orientierte Komponente in der Berechnung des britischen

⁵⁹ Summary Record, National Security Council, Sitzung vom 19.6. 1968, s. Schmidt, "Die Labour-Regierung, die Bundesrepublik und Europa - 'The American Connection' ", in: ders. (Hg.), *Großbritannien und Europa*, 253-314. Die 'Europäisierung' der britischen Verteidigungspolitik äußerte sich vor allem in praktischen Maßnahmen zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den Bundesrepublik und Großbritannien (*Eurogroup*; Nukleare Planungsgruppe). Sie war auch ein symbolischer Akt: Großbritannien wollte den Austritt Frankreichs aus der Militärorganisation der NATO ausbügeln.

⁶⁰ Peter Jenkins, *Mrs. Thatcher's Revolution: The Ending of the Socialist Era*, London 1989, 164-165.

⁶¹ Auch nach dem Rückzug '*East of Suez*' unterhielt Großbritannien eine Garnison in Hongkong; ferner war es in Gibraltar und auf den Falkland-Inseln militärisch präsent. Mit einigen Staaten der Golfregion schloß Großbritannien 'Schutz'verträge.

⁶² Campbell, *Heath*, 345ff., 557ff.

Beitrags zum Haushalt der EG nach unten zu korrigieren. Von der Erweiterung der EPZ um die sicherheitspolitische Dimension erhoffte sich Großbritannien die Anerkennung, wie nützlich die von Großbritannien eingebrachten Erfahrungen und Verbindungen für die EG seien, insbesondere für die Mittelmeer - und Entwicklungsländer-Politik. In der vom EG-Gipfel in Venedig (Juli 1980) verabschiedeten Nahost-Erklärung ist die britische Handschrift unverkennbar Großbritannien verstand es, seine Geltung als Einflußfaktor in dieser Region aufrechtzuerhalten, nicht zuletzt durch Waffenlieferungen; in den Konkurrenzkampf mit französischen und amerikanischen Herstellern um lukrative Aufträge schalteten sich britische Regierungen wiederholt ein.

Das britische Verhältnis zu 'Europa' war stets bestimmt von der Einschätzung, daß entweder Frankreich oder Deutschland der ausgleichenden Intervention Großbritanniens bedürfe. Die deutsch-französische Verflechtungsstrategie machte dies jedoch überflüssig, wie Premierminister Macmillan - allerdings mit warnendem Unterton gegenüber dem französischen Regierungschef Mollet - äußerte; dies erfolgte zu einem Zeitpunkt (9./10. März 1957), in dem Macmillan die *American Connection* und den Verbund mit dem Sterling-Bereich und Commonwealth stärken wollte, bevor Großbritannien das Arrangement mit 'Kleineuropa' angehen sollte. In der Annahme, daß Frankreich auf Dauer zu schwach sei, um die Führung in Westeuropa nicht an Deutschland zu verlieren, hätte Großbritannien sich eigentlich von Anbeginn am Integrationsprozeß beteiligen müssen; dies war dann eines der Motive für das erste und zweite Beitritts-gesuch (Macmillan, Juli 1961, Wilson, Oktober 1966). Doch sah de Gaulle in beiden Fällen die Situation anders und blockierte durch sein Veto den Fortgang der Verhandlungen. Erst beim dritten Anlauf (1970/1) war Großbritannien als '*balance*' willkommen, und zwar auf französischer ebenso wie auf deutscher Seite.

Solange die USA den britischen Anspruch respektierten, unverzichtbarer Partner der USA in der globalen Machtprobe mit der Sowjetunion zu sein, sah Großbritannien wenig Anlaß, sich auf das 'kontinentaleuropäische' Verständnis von 'europäischer Macht' einzulassen. Das Dilemma Großbritanniens war jedoch folgendes: Die USA standen gleichfalls zu ihrem Konzept der 'Mission' Frankreichs als Führungskraft im Prozeß der europäischen Integration, obwohl Frankreich Großbritannien von der Ouvertüre, dem Schuman Plan, ausschloß. Die USA waren Schiedsrichter, wie das Rivalitätsverhältnis zwischen der Selbstbehauptung Großbritanniens als globale Macht und der französischen Europa'mission' ausgehe: War das Experiment 'Europäische Einigung' erfolgreich, und zwar ohne Beteiligung Großbritanniens, dann würden die USA versucht sein, die EWG als Partner in der Führung der 'freien' westlichen Welt zu bevorzugen oder Großbri-

tannien zum Anschluß an dieses Europa zu drängen.⁶³

Die britische Politik versuchte, es nicht soweit kommen zu lassen. Ihr erklärter Wille zu politischer Zusammenarbeit und militärischen Bindungen im Rahmen der WEU und NATO, - insbesondere die im Mai 1952 bekräftigte Verpflichtung auf gemeinsame Sicherheit (*mutual security*) mit den 'Sechs' auf 50 Jahre -,⁶⁴ sollte den europäischen Partnern als Pfand der 'Europäisierung' britischer Politik genügen. Hingegen kam eine Verbeugung vor der Europa-Ideologie - daß die Nationen auf Souveränitätsrechte verzichteten, um sie gemeinsam besser wahrzunehmen, - für London nicht in Betracht. Die Beitrittsgesuche Wilsons und Heaths basierten auf der Ansicht, daß de Gaulle der europäischen Integration den 'supranationalen Zahn' gezogen habe; der Luxemburger Formelkompromiß vom 28./29. Januar 1966 biete die Gewähr, daß bis zur Erzielung eines Konsens verhandelt werden müsse. Die Thatcher-Regierungen nutzten dies als Hebel, um den Widerstand gegen britische Forderungen nach Ausgleichsleistungen zu brechen. Die 'Europäer' - die Bundesregierung unter Helmut Kohl, Präsident Francois Mitterrand nach dem Scheitern der nationalen Wirtschaftsstrategie - erfanden ein Gegenmittel: Ihre Pläne zur Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaftskompetenz, die auf der Devise der zwei Geschwindigkeiten beruhten, stellten London vor die Wahl, entweder in der Minderheit zu stehen oder sich an den Beratungen mit dem Ziel zu beteiligen, mehrheitsfähige Lösungen mitzutragen.⁶⁵ Unter dem Einfluß der Außenminister Geoffrey Howe und Douglas Hurd ließ sich die Thatcher-Regierung - nach Regelung des Problems der Beitragsrückerstattung 1984 - auf die Spielregeln der EG ein. Großbritannien ergriff auf den Gebieten die Initiative ('Binnenmarkt 1992'), in denen britische Akteure (Banken, Versicherungen) einen Vorsprung hatten, in denen aber zugleich auch ein Einklang mit den von den USA verfochtenen Prinzipien bestand (Deregulierung; Privatisierung; Marktöffnung; Reform der Gemeinsamen EG-Agrarpolitik).

Außenpolitisch bildete das Verhältnis zu den USA den Resonanzboden für

⁶³ Eisenhower äußerte dies gegenüber Macmillan (Februar 1960); unter Berufung auf den amerikanischen Standpunkt drängte Außenminister Selwyn Lloyd auf eine Annäherung an die EWG; die Zeugnisse befinden sich in PREM 11/2998, PRO London. - Kennedy's *Grand Design* sah die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG vor. Es blieb Großbritannien nicht verborgen, daß sich Verteidigungsminister Strauß in Washington dafür eintrat, die USA sollten die EWG und nicht Großbritannien als Partner in der Sicherheitspolitik behandeln; Gustav Schmidt, "Kanada und NATO-Europa, 1947-1972", in: ders., Jack L. Granatstein (Hgg.), *Kanada am Wendepunkt? Die kritischen 1960er Jahre*, Bochum 1994, 236-237.

⁶⁴ Saki Dockrill, *Britain's Policy for West German Rearmament, 1950-1955*, London 1991, 106ff.; Hans-Heinrich Jansen, *Großbritannien, das Scheitern der EWG und der NATO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland*, Bochum 1992 (Veröffentlichungen des Arbeitskreises Deutsche England-Forschung, Bd. 22), 66ff.

⁶⁵ Young, *European Unity*, 150-151.

das Dreiecksverhältnis Großbritannien-Frankreich-Bundesrepublik. Zu einer gewissen Distanzierung von den USA fand sich nur Heath bereit.⁶⁶ Im Zeichen der Entspannungs- und Ostpolitik schien es an der Zeit, daß Europa sich mit vereinten Kräften darum bemühte, jene Stellung in der Welt wiederzugewinnen, die es in der Phase der konfrontativen Zweiteilung eingebüßt hatte. Kein europäisches Land könne die 'Rückkehr' allein schaffen. Europa müsse sich in Szene setzen, damit die Entwicklungen in der Welt nicht an Europa vorbeiliefen; die Rede war vom 'strategischen Dreieck' USA-Sowjetunion-Volksrepublik China und vom ökonomischen Dreieck USA-Japan-EG. Doch klafften hierbei Vision und Aktion auseinander. Schon nach wenigen Monaten zog sich Großbritannien (im Juni 1972) aus der Währungsschlinge zurück, um in der Wirtschafts- und Finanzpolitik volle Bewegungsfreiheit zu behalten. Im Frühjahr 1978 schlug Callaghan die Einladung Schmidts und Giscard d'Estaings aus, sich an der Initiative zur Bildung eines Europäischen Währungssystems zu beteiligen.⁶⁷ Der Grund war, daß Callaghan sich mehr davon versprach, an der Seite der amerikanischen Regierung unter Präsident Jimmy Carter Druck auf die Bundesrepublik auszuüben, die als Lokomotive die Weltwirtschaft aus der Talsohle herausziehen sollte.

Die Anbindung an die USA blieb vor allem dadurch gegeben, daß Großbritannien - auch der 'Europäer' Heath - an der unabhängigen nuklearen Abschreckungsmacht festhielt; deren Modernisierung hing an der Bereitschaft der USA, das Nachfolgesystem für die Polaris-Raketen zu liefern. Mit dem *Chevaline*-Projekt, noch unter der Wilson-Regierung begonnen, strebte Großbritannien eine Eigenentwicklung für den zum Raketensystem passenden Sprengkopf an, doch wegen der erheblichen Mehrkosten entschied sich die Regierung Thatcher für den Kauf des neuesten US-Trident-Systems.⁶⁸ Bereits als Oppositionsführer hatte sich Edward Heath für die nukleare Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und Frankreich ausgesprochen; in seiner Regierungszeit artikulierte er das Interesse an Zusammenarbeit, um in Europa ein Gegengewicht zur Gefahr der nuklearen Erpressung durch die Sowjetunion zu schaffen. Die 'Härtung' der sowjetischen Abwehrfähigkeit (durch ABM-Systeme) und die ständig neu entwickelten Offensivsysteme (Raketen mit Mehrfach-Sprengköpfen und

⁶⁶ Campbell, *Heath*, 344ff., 556ff.; Reynolds, *Britain Overruled*, 239; Stephen George, *Britain and European Integration since 1945*, London 1991, 50-53, sieht hingegen keine großen Unterschiede zwischen Heath und seinen Vorgängern bzw. Nachfolgern.

⁶⁷ Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System: A Case Study of the Politics of the EC*, London 1982; zur vorausgehenden Initiative des Präsidenten der EG-Kommission s. Jenkins' Memoiren, Roy Jenkins, *A Life at the Centre*, London 1991, 463ff.

⁶⁸ Baylis, *Defence Relations*, 182; Stuart Croft, "The British Security Outlook: European or North American", in: Gustav Schmidt (Hg.), *Großbritannien und Europa*, 347-366, hier 353-355.

Fernbomber) beeinflussten gleichermaßen die amerikanische Verhandlungsführung in den SALT-Gesprächen und wirkten auch von daher - je nach Einschätzung der amerikanischen Interessenlage - auf die Haltung der NATO-Partner zurück.

Die Annäherung an Frankreich faßte Großbritannien immer dann ins Auge, wenn es Reibungsverluste in der anglo-amerikanischen nuklearen Partnerschaft gab, sei es, weil die U.S.-Regierung Schwierigkeiten hatte, Zusagen einzuhalten (1958); sei es, weil Washington Pläne konzipierte - wie die *Strategic Defense Initiative* (SDI, 1983) -, die im Falle der Durchführbarkeit eine Entwertung der Nuklearsysteme vor allem der 'kleineren' Nuklearmächte bedeuten konnten; sei es, daß die USA der Sowjetunion Zugeständnisse machen könnten, die entweder den Grundsatz des Erstschlags⁶⁹ oder die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie (Reijkjavik-Gipfel, Oktober 1986) in Frage stellten. Nach dem Gipfel von Reijkjavik, zu dem Präsident Reagan die britische Premierministerin Thatcher nicht hinzugezogen hatte, ging die Initiative, eine "Europäische Option" zu entwickeln, von Mitterrand aus. Nach anfänglicher Neigung⁷⁰ gab Thatcher kein grünes Licht für die nukleare Zusammenarbeit. (Im Januar 1986 hatte sie Verteidigungsminister Heseltines 'europäische Option' in Fragen rüstungsindustrieller Kooperation - im sog. *Westland case* - durchkreuzt.⁷¹) Es blieb bei der Position, die die NATO auf dem Gipfel in Ottawa 1974 zum 25jährigen Jubiläum anerkannt hatte: Die britische und die französische Nuklearstreitkraft erfüllten wichtige Funktionen für die Sicherheit Europas.

Ungeklärt waren die Fragen, 1) ob eine französische oder gemeinsame französisch-britische Nukleargarantie für die Bundesrepublik in Betracht komme, 2) in welchem Verhältnis diese zur amerikanischen stehe, auf die sich auch Frankreich stützen wollte, und 3) wie die nukleare Mitwirkung Bonns in einer 'nuklearisierten WEU' zu regeln wäre.

Das Problem reicht in die 1950er Jahre zurück.⁷² Der von Macmillan gestar-

⁶⁹ Henry Kissinger, *White House Years*, Boston 1979, 278ff.; Raymond Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington 1985, 337.

⁷⁰ Angelika Volle, *Großbritannien und der europäische Einigungsprozeß*, Bonn 1989, 74.

⁷¹ Lawrence Freedman, "The Case of Westland and the Bias to Europe", in: *International Affairs* 63 (1986), 1-19.

⁷² Vgl. Schmidt, "Die politischen und sicherheitspolitischen Dimensionen", 180ff., 234ff. Anlässlich des Treffens mit de Gaulle Anfang Juni 1962 schlug Macmillan die Zusammenarbeit zwischen Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik vor; die Offerte erfolgte in der Erwartung, daß de Gaulle sie als Eintrittsgebühr in die EWG zu würdigen wisse. Macmillan verband damit die Absicht, in Washington entschiedener auftreten zu können; Alistaire Horne,

tete Versuchsballon einer '*entente nucléaire*' gehört in die Reihe der Bemühungen, die bilateralen Beziehungen mit Frankreich und mit anderen europäischen Partnern zu intensivieren, um zu verhindern, daß die Bundesrepublik, gestützt auf die wirtschaftliche Bedeutung ihrer Leistungen für die EWG und auf ihre Schlüsselstellung als Partner sowohl der EGW- als auch der EFTA-Länder, nunmehr auch politisch in Westeuropa tonangebend werde. Die Sorge war angesichts der prekären Lage, in der sich die Bundesrepublik wegen der Berlin-Krise, und das heißt nach dem Mauerbau konkret: der Frage der Anerkennung der DDR, befand, zwar nicht akut. Doch stellte man sich auf die Frage ein, was nach Adenauer und was nach de Gaulle komme. Wie stabil sei die deutsch-französische Partnerschaft? Wie sicher könne man sein, daß die Bundesrepublik die Politik der 'Selbsteindämmung' fortführen werde? Großbritannien wollte die Position Frankreichs in Europa stärken. Die USA sollten nicht in die Versuchung kommen, sich angesichts der 'Schwäche' der anderen EG-Partner an die Bundesrepublik zu halten;⁷³ der Bundesrepublik sollte nicht aus Schwäche ihrer europäischen Partner die Führungsrolle in Europa zufallen.⁷⁴ Dennoch zielte die britische Politik nicht darauf ab, die EG als Institution zu stärken, d.h. die französische Hypothese der "Kontrolle (deutscher Zuverlässigkeit) durch Integration" zu unterschreiben. Unter dem Schlagwort 'Integration' hatten die USA in der NATO wiederholt die Forderung Bonns nach "Erstklassigkeit" im Sinne der Gleichberechtigung mit Großbritannien und Frankreich unterstützt. Aufgrund dieser Erfahrung klang 'Integration' in britischen Ohren wie ein Verwischen der Status-Unterschiede zwischen den Westmächten und dem westdeutschen Teilstaat.

Die verstärkte Rücksichtnahme der USA auf die Bundesrepublik, die ihrerseits ein Reflex auf die Bereitschaft de Gaulles und seiner Nachfolger war, Frankreich als den im Vergleich zu den 'angelsächsischen' NATO-Partnern zuverlässigeren Verbündeten der Bundesrepublik auszugeben, stellte London vor die Alternative, entweder seinerseits auf Bonn zuzugehen - und dadurch die Stellung

Harold Macmillan. The Official Biography, Bd. 2: 1957-1986, London 1989, 326ff.; Françoise de la Serre, *La Grande Bretagne et la Communauté Européenne*, Paris 1987. Den Beteiligten mußte eigentlich klar sein, daß (1) de Gaulle sein Veto für den Fall ankündigte, daß Großbritannien als "trojanisches Pferd" der USA in die E(W)G eingeschleust werde, und daß (2) die USA keine europäische "Exklusiv"-Lösung wünschten.

⁷³ Das wurde in den USA des öfteren erwogen - als sich 1954 das Scheitern der EVG abzeichnete; als Dulles die britische Leistungsfähigkeit skeptisch beurteilte (Mai 1957); Mitte der 1970er Jahre im Bereich der Weltwährungsreform, als Fred Bergsten das Stichwort '*bigemony*' ausgab; seit Mitte der 1980er Jahren prägten amerikanische Führungskräfte die Formeln '*mature partnership*' und '*Partners in Leadership*'.

⁷⁴ Die Diffamierung der starken Position der Bundesrepublik in der E(W)G als 'deutsches Mitteleuropa', die Nicholas Ridley 1990 'berühmt' machte, hat ihre Vorläufer; dazu gehören (außerhalb der Labour Party) Macmillan und sein Handelsminister Eccles.

der Bundesrepublik in der NATO (im Rahmen des MLF-Projektes) und in der E(W)G aufzuwerten - oder die Möglichkeiten einer Verständigung mit der Sowjetunion in Rüstungskontrollfragen auszuloten und die mit 'arms control' untrennbar verknüpften Fragen der künftigen Sicherheitsstruktur anzugehen, auch wenn das heiße, die Vorbedingung des Kreml zu erfüllen, nämlich Festschreibung des politischen und territorialen Status quo und Vereinbarung von Bestimmungen, die den Sonderstatus der Bundesrepublik als Nicht-Nuklearmacht in einem 'nuklearisierten' Bündnis festlegten. Von britischer Seite konnte man betonen, daß sich in der Bundesrepublik die Stimmen mehrten, die eine 'Anerkennung der Realitäten' - verstanden als (vorläufiger?) Verzicht auf Wiedervereinigung - und den Verzicht auf den Nuklearmacht-Status wünschten. Die von Großbritannien favorisierten Themen für Verhandlungen zwischen den Nuklearmchten - Atomteststop, Nicht-Verbreitung - schürten jedoch auch den Gegensatz zwischen Großbritannien einerseits und Frankreich und der Bundesrepublik andererseits: Bonn und Paris beharrten auf der Nicht-Anerkennung der DDR, die als Mitbetroffener auch Vertragspartei werden sollte; Großbritannien brachte die USA in dieser Frage auf seine Seite.

Die Chance für Großbritannien, eine Mittlerfunktion zwischen Deutschland und Frankreich einzunehmen, war begrenzt: Bonn und Paris waren in der Lage, Rückschläge in den deutsch-französischen Beziehungen aus eigener Kraft zu überwinden. Das lag teils an der gewachsenen Einsicht der französischen Politik, daß die 'Europa'-Vision als 'Vaterlands-Ersatz'-Idee ihre Vorteile hatte, vor allem aber am Disziplinierungseffekt der Einsicht auf deutscher Seite, daß Paris sich in der Position der Jury befinde, die verbindlich für Frankreich ebenso wie für die Nachbarn der Bundesrepublik feststellte, wie groß und zuverlässig der deutsche Wille zu guter Nachbarschaft und Zusammenarbeit sei. Großbritannien machte, von späten Ansätzen unter John Major (März 1991) abgesehen, keinen Anlauf, das französische oder das amerikanische Beispiel zur symbolischen Überwindung der Status-Differenzen im geteilten Europa nachzuahmen (im Unterschied zur 'korrekten' britischen Haltung in der Deutschlandpolitik). Umgekehrt sagte die Bundesrepublik dem britischen Partner trotz des bekannten Interesses an einer britischen Mitgliedschaft in der E(W)G⁷⁵ bzw. an konstruktiver Zusammenarbeit in der EG⁷⁶ zu keinem Zeitpunkt verbindlich zu, eine Machtprobe mit Frankreich

⁷⁵ 1958 erwartete Macmillan ein deutsches 'Machtwort', um die Verhandlungen über eine europaweite Freihandelszone voranzubringen; 1960/1 baute Macmillan auf den guten Eindruck, den er bei seinem Besuch im September 1960 gewonnen hatte. Im Januar 1963 verlangte London geradezu von den pro-britischen Kräften in der deutschen Politik, daß sie für Großbritannien gegen Adenauer und de Gaulle Front machten.

⁷⁶ Großbritannien erwartete, daß die Bundesrepublik sich stärker für den Abschluß der Uruguay-Runde einsetzte, d.h. den französischen Widerstand entkräftete. Eine Möglichkeit

wegen britischer Anliegen zu riskieren. Das erfolgte auch 1966/7 nicht, als George Brown, die treibende Kraft des EWG-Beitritts, deutlich machte, daß Großbritannien mangels anderer akzeptabler Optionen auf den EWG-Beitritt angewiesen sei;⁷⁷ gleichzeitig meldete Brown den britischen Führungsanspruch an. Bundeskanzler Kiesinger sicherte de Gaulle 1967 zu, daß die Beitrittsfrage kein Anlaß für eine Machtprobe sei;⁷⁸ ähnlich verhielt sich Bundeskanzler Brandt im Frühjahr 1971 gegenüber Premierminister Edward Heath.

Früher oder später mußte die Frage der 'Vormachtstellung' der Bundesrepublik in Europa in den Mittelpunkt der Diskussionen rücken. Die Stärke der deutschen Mark und die Anfälligkeit des Franc, des Pfund und des Dollar beschworen im Herbst 1968 die Alternative herauf, daß entweder die Bundesrepublik aus politischer Rücksichtnahme auf die Schutz- und Siegermächte den Anpassungsdruck auf sich nahm oder aber als wirtschaftlich 'gesunde' Macht darauf beharrte, daß die Globalmächte ihre politischen Ambitionen überprüften und ihre Währung abwerteten. Die Bundesrepublik entschied sich für den zweiten Weg, trotz der Drohung Wilsons, daß die Bundesrepublik ihren Beschützern nicht ungestraft ihren Willen aufzwingen dürfe.

Die zweite Gelegenheit ergab sich, als die Sowjetunion 1969/70 zum ersten Mal auch Bonn die bisher den anderen Westmächten vorbehaltene Perspektive eines Interessenausgleichs eröffnete. Die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel schlug den Weg ein, durch Anerkennung der 'historischen' Entscheidungen und der legitimen Sicherheitsbedürfnisse der Sowjetunion, und ebenso Polens, die Voraussetzungen für einen friedlichen Wandel in der politischen Landkarte Europas zu schaffen. Die britischen Regierungschefs Wilson und Heath waren einerseits froh darüber, daß die Bundesrepublik auf den Kurs der Entspannungspolitik einschwenkte. Auf der anderen Seite erkannten sie, daß die Sowjetunion die Bundesrepublik in ökonomischer Hinsicht als Partner bevorzugte und daß ihre eigenen und älteren Abkommen mit der Sowjetunion Großbritannien (und Frank-

war, daß die Bundesrepublik die Kosten auf sich nähme, die ein Strukturwandel in der gemeinsamen Agrarpolitik mit sich brächte. Es war ein durchgehendes britisches Interesse, die Interessengemeinschaft in der Agrarpolitik - möglichst im Zusammenwirken mit deutschen Kritikern der GAP - aufzubrechen; nach der Einbeziehung der ostdeutschen Landwirtschaft dürfte das noch schwerer fallen als zuvor.

⁷⁷ Informationsquellen sind Memoiren und Tagebücher: Harold Wilson, *The Labour Government, 1964-1970*, London 1971; Richard Crossmann, *Diaries of a Cabinet Minister, Bd. 1 und 2: 1964-1968*, London 1975; Barbara Castle, *The Castle Diaries 1964-70*, London 1984; Douglas Jay, *Change and Fortune*, London 1980; Cecil King, *The Cecil King Diary, 1965-70*, London 1972 (George Brown hängt der Ruf an, er stehe im 'Sold' des Zeitungsmagnaten, dessen Europapolitik er in die Regierungspolitik hineintrage).

⁷⁸ Hervé Alphand, *L'Etonnement d'Etre*, Paris 1977, 484.

reich) nicht viel gebracht hätten.

Angesichts des Elans, den die deutsche Ostpolitik entfaltete, stellte Staatspräsident Pompidou die Vorbehalte gegen den britischen EG-Beitritt zurück; darin wurde er bestärkt, als die Bundesrepublik Anfang Mai 1971 im Alleingang zum Floaten übergang. Die Bundesregierung gab den Wechselkurs der deutschen Mark in der Erwartung frei, dadurch des Zustroms ausländischer Gelder als einer der Inflationsursachen Herr zu werden. Premierminister Heath nutzte die Chance, um Großbritannien als Gegengewicht zu Deutschland in Erinnerung zu bringen. Die Bundesregierung hatte ihrerseits vorgesorgt; sie warb erstens auf dem Haager Gipfel im Dezember 1969 für die Idee, daß Großbritannien dank seiner politischen Stabilität und internationalen Erfahrungen die EG nur stärken könne; zweitens schlug sie die 'Vertiefung' und Erweiterung der EG in Richtung Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vor. Beides sollte das vitale Interesse der Bundesrepublik an ihrer Verankerung im 'Westen' dokumentieren und Befürchtungen entkräften, daß die Ostpolitik ein Schritt zurück zur 'traditionellen' deutschen Rußlandpolitik sei. So bot jeder seine Illusionen an, was die Norderweiterung für die Stabilisierung der EG und für die Verständigung zwischen Ost und West in Europa bedeuten könnte. Das hinderte niemanden an der Verfolgung konkreter Interessen. Frankreich nutzte das Interesse der Bundesrepublik an der Absicherung der Ostpolitik im 'Westen', um die Gestaltung des Agrarhaushaltes in seinem Interesse - und vor dem britischen Beitritt - abzuschließen.⁷⁹

Die Erschütterungen im Weltwährungssystem und die Ölkrise hatten zur Folge, daß die Mitglieder in der Wirtschafts- und Währungspolitik einander widersprechende Strategien befolgten. Das neue Instrument EPZ mußte die Impulse geben, damit die EG sich nicht auseinanderlebte. Großbritannien konnte und wollte in der EPZ mitziehen, und zwar dauerhaft, wie Thatchers Vorlage für den Juni 1984-Gipfel "Europe - The Future" zeigt, während es in den 1970er Jahren (und im Falle eines Wahlsiegs der Labour Party bis zur Kursänderung nach 1987) die Mitgliedschaft in der EWG unter den Vorbehalt des Abrufs stellte.⁸⁰ Da jedoch auch die Regierungen Giscard d'Estaing und Mitterrand den Akzent auf intergouvernementale Zusammenarbeit und nicht auf Stärkung der Gemeinschaftskompetenzen legten, und die Bundesregierungen das 'Modell Deutschland' an ihre Fahne hefteten, befand sich die britische Europapolitik in den 1970er Jahren in 'guter' Gesellschaft. Erst die Krise der 1980er Jahre ('Eurosklerose'), das Vordringen Japans und die Rückwirkungen der amerikanischen

⁷⁹ Haig Simonian, *The Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community, 1969-1984*, Oxford 1985.

⁸⁰ Die Frage, ob Großbritannien austreten könne, wurde in der Labour Party kontrovers diskutiert.

Hochzinspolitik und des Höhenflugs des Dollar auf die Depression in Europa brachten eine Wende. Die mutige Unterstützung Mitterrands für Bundeskanzler Kohl bei der Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses und die Abkehr Mitterrands von der nationalstaatlichen Wachstumsförderung in den ersten Amtsjahren schufen ab 1984/5 die Voraussetzungen für die Wiederbelebung des Integrationsprozesses durch den deutsch-französischen 'Motor'

Zeitweilige Annäherungen zwischen Großbritannien und Frankreich oder zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik waren die Regel. Ein 'Trilateralismus' war angesichts der dargelegten gegensätzlichen Sichtweisen schwer denkbar; dagegen hätten sich die 'mittleren' und kleineren Mitglieder der EWG und der NATO noch stärker zur Wehr gesetzt als gegen das deutsch-französische Tandem.⁸¹ Neben den Interessenkollisionen gab es genügend verbindende Elemente, vor allem die Tatsache, daß die Bundesrepublik in der Kernfrage zwischen der britischen Präferenz für die NATO/*American Connection*' und dem französischen Drängen auf die Schaffung eines '*self-reliant Europe*' stand.

Großbritannien, die Sowjetunion und der Ost-West-Konflikt

Im Ost-West-Konflikt hielt sich Großbritannien an die ursprüngliche, von George F. Kennan formulierte Strategie der Eindämmung.⁸² Die Konfrontation sei eine situationsbedingte Abwehrstrategie der freien Welt; die Sowjetunion sei bereits überlastet, so daß mit Änderungen im Herrschaftssystem und mit Kooperationsbereitschaft des Kreml gerechnet werden könne; als Strategie zur Abwehr einer vorübergehenden Gefahr halte '*containment*' die Option offen, daß sich neben den USA und der Sowjetunion weitere Zentren (Europa, Japan) herausbilden könnten. Wenn die USA jedoch den Weg zur weltweiten, dauerhaften Konfrontation (im Sinne der späteren Domino-Theorie) einschlugen und den Konflikt für unteilbar ausgäben, dann würden die USA den Dauerkonflikt um die Teilung Europas und Deutschlands vorprogrammieren. Großbritannien war besonders daran gelegen, daß die Sowjetunion (oder die Volksrepublik China, die London im Gegensatz zu Washington nach dem Sieg Mao Tse Tungs zügig anerkannte) nicht ihrerseits direkt oder durch 'Stellvertreter' (z.B. Nordkorea) Konflikte schürte. In diesem Falle hätte nämlich Großbritannien die schwierige Entscheidung treffen müssen, welchen Stützpunkt des weltweiten Netzes - von Singapur/Malaysia/Hongkong über die Golfregion/Suez/Aden und 'Rhodesien'/Kenia

⁸¹ Roger Morgan, Caroline Bray (Hgg.), *Partners and Rivals in Western Europe: Britain, France and Germany*, Aldershot 1986.

⁸² John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*, New York 1983; Brian White, *Britain*, Kap. 3.

bis nach Simonstown/Kap der Guten Hoffnung - man halten sollte und wie sich solche Verteidigungsaktionen auf die Situation in Westeuropa auswirken würden, das sich auch mit britischem Beistand nicht selbst würde verteidigen können.

Da nun Großbritannien die USA zur doppelten Eindämmung⁸³ - der Sowjetunion und Deutschlands - nach Europa gerufen hatte, konnte es sich schwerlich dem Argument Washingtons entziehen (Acheson, Dezember 1950), daß die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Schutzgarantie entweder überall oder gar nicht gelte. London setzte zwar auf die atomare Abschreckungsmacht der USA, reagierte jedoch empfindlich auf das Gerücht, daß die USA einen atomaren Vergeltungsschlag vorsähen.⁸⁴ Sollten die USA jedoch britische Überlegungen ablehnen, wie man mit dem Gegner umgehe und wie eine Verhandlungslösung aussehen könne, dann bliebe Großbritannien letztlich nur die Alternative, die USA zu unterstützen; andernfalls riskiere man die Abwendung der USA von der Verantwortung für die Verteidigung Europas.⁸⁵ Die USA und Großbritannien verständigten sich auf wechselseitige Hilfestellung - politisch-diplomatisch in der UNO und durch Militärhilfe (sowie logistische Unterstützung), wenn auch erst nach internen Auseinandersetzungen und unter wechselseitigen Vorhaltungen.⁸⁶

⁸³ Rolf Steininger, Jürgen Weber, Günter Bischof, Thomas Albrich, Klaus Eisterer (Hgg.), *Die doppelte Eindämmung. Europäische Sicherheit und deutsche Frage in den Fünfzigern*, München 1993; Francis H. Heller, John R. Gillingham (Hgg.), *NATO. The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*, London 1992; Klaus A. Maier, Norbert Wiggershaus (Hgg.), *Das Nordatlantische Bündnis 1949-1956*, München 1993.

⁸⁴ In einer Pressekonferenz Ende November 1950 deutete Truman den Einsatz von Atomwaffen im Koreakrieg an; im März 1954 schloß man aus Äußerungen des Vorsitzenden der Vereinten Stabschefs, Admiral Radford, auf die Bereitschaft, zur 'Entlastung' Frankreichs in Vietnam oder zur Verhinderung eines erneuten Kriegsausbruchs in Korea den Einsatz von Atomwaffen anzudrohen; diese Drohung sollte 'Rotchina' in den Krisen 1954 und 1957/8 abschrecken. In allen Fällen hielten die amerikanischen Präsidenten an der Auffassung fest, daß die USA nach der Erzwingung der japanischen Kapitulation durch den Atombombenabwurf in Hiroshima und Nagasaki nicht den Eindruck erwecken dürften, die Nuklearwaffe sei die amerikanische Antwort auf eine 'gelbe Gefahr'

⁸⁵ Protokoll der Kabinettsitzung vom 11.11. 1950, CM(50) 79, in: CAB 128-18. Zu den anglo-amerikanischen Beziehungen: Cristopher John Bartlett, *'The Special Relationship'. A Political History of Anglo-American Relations since 1945*, London/New York 1993; William Roger Louis, Hedley Bull (Hgg.), *The 'Special Relationship'. Anglo-American Relations since 1945*, Oxford 1986; D. Nunnerley, *President Kennedy and Britain*, London 1972.

⁸⁶ Die Ausnahmen sind - amerikanischerseits die Suez-Krise (s.o.) - und britischerseits der Vietnamkrieg. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung und der eigenen Partei distanzierte sich Premierminister Wilson im Juni 1966 öffentlich von der amerikanischen Kriegführung. Beide Seiten setzten einander unter Druck. Außenminister Dean Rusk warnte Großbritannien, man werde sich merken, daß Großbritannien sich nicht aufraffen wolle, wenigstens ein

Die britische Politik gegenüber der Sowjetunion war von bestimmten Erwartungen geprägt. Die selbstauferlegte Verpflichtung, den Ruf als zuverlässiger (jedoch nicht unkritischer) und globaler Partner der USA zu bewahren und diesen Nimbus durch militärische Einsatzfähigkeit abzusichern, war mit einem hohen Kraftaufwand verbunden. Dazu gab es eine Alternative: Verhandlungen mit dem gemeinsamen Gegner oder zumindest äquivalente Reaktionen auf einseitige Reduzierung sowjetischer Streitkräfte - z.B. Truppenabbau 1955/6 -, boten die Aussicht auf Entlastung. Doch engte das amerikanische Insistieren auf der Notwendigkeit, den seit 1950 als unabdingbar ausgegebenen deutschen Verteidigungsbeitrag erst einmal zu realisieren, den Spielraum für Gespräche über 'verdünnte Zonen' beiderseits der 'Blockgrenzen' ein (1953-56). Der deutsche Verteidigungsbeitrag wurde noch dringlicher, weil die NATO die Umstellung auf die Nuklearstrategie an den Vorbehalt geknüpft hatte, daß das deutsche Kontingent im geplanten Umfang von zwölf Divisionen möglichst bald zur Verfügung stehen müsse.⁸⁷ Die strategische Abschreckung sollte den Rückstand der NATO gegenüber der Sowjetunion bei den konventionellen Streitkräften ausgleichen.

In Verhandlungen mit der Sowjetunion über strategische Rüstungskontrolle und -begrenzung sah Großbritannien die Chance, eine Rechtfertigung der Ausgaben für den '*nuclear deterrent*' (ca. 12% des Verteidigungsetats) zu finden. Diese verhalf Großbritannien zur Beteiligung am amerikanisch-russischen Dialog und erlaubte es ihm, als Verhandlungspartei auf die Vertragsbestimmungen Einfluß zu nehmen. Dieses Interesse förderte Unterschiede zwischen Großbritannien und Frankreich hinsichtlich der Einschätzung des Verhältnisses zwischen den westeuropäischen Atommächten und den strategischen Abschreckungsmächten USA und Sowjetunion zutage: Frankreich verlangte, daß die 'Yalta'-Mächte zuerst abrüsten müßten. Großbritannien kalkulierte, daß es als Mittler zwischen den USA und der Sowjetunion Profil gewinnen, aber auch als Sprecher europäischer Sicherheitsbelange auftreten könne; die Rechnung ging wiederholt nicht auf. Auf den spektakulären Moskau-Besuch Macmillans im Februar/März 1959, der das Mißtrauen Adenauers und de Gaulles gegen Großbritannien nährte, folgte der

Regiment nach Vietnam zu entsenden - "*don't expect us to save you again*"; zitiert nach Baylis, *Defence Relations*, 155. Die britische Regierung versuchte sich - Ende 1965; im November 1966; im Februar 1967 - als Vermittler zwischen den USA und der Sowjetunion: Moskau sollte Hanoi, London die USA (als 'Patron' Südvietnams) zur Deeskalation der Kriegsführung und zu Waffenstillstandsverhandlungen bewegen; Clive Ponting, *Breach of Promise: Labour in Power, 1964-1970*, London 1989.

⁸⁷ Während die USA und Großbritannien die 'Nuklearisierung' ihrer Militärmacht als vollwertigen Ausgleich für die Reduzierung ihrer konventionellen Streitkräfte ausgaben, hielten sie den konventionellen deutschen Beitrag für unverzichtbar, um die Schwelle für den '*first use*' nuklearer Systeme anzuheben.

Besuch Chruschtschows im September 1959 in den USA; der "Geist von Camp David" beherrschte die Schlagzeilen. Der anschließende Versuch Macmillans, durch eine Serie von Gipfeltreffen auch de Gaulle einzubinden und den Konflikt zwischen den 'angelsächsischen Mächten' und Frankreich einzudämmen, erlitt einen Rückschlag, als Chruschtschow den Pariser Gipfel Mitte Mai 1960 platzen ließ und den scheidenden amerikanischen Präsidenten vor aller Welt als Lügner bloßzustellen trachtete. Chruschtschow stellte damit die These in Frage, daß die Supermächte in eine "Ära der Verhandlungen" einträten und dadurch bewiesen, daß sie sich ihrer Verantwortung im Zeitalter des "Gleichgewichts des Schreckens" bewußt wären.

Die 1960er Jahre waren die Dekade,⁸⁸ in der Großbritannien Status-Vorteile - in der Berlin-, Laos- und Vietnam-Frage - und seine Stärken als Verhandlungspartei - im (partiellen) Atomteststop- Vertrag (1963)⁸⁹ mehr als im Nicht-Verbreitungsvertrag (1967) - für Schrittmacherdienste in der Détente zwischen den Supermächten zu nutzen verstand.⁹⁰ Es lag in Londons Absicht, durch die Mitwirkung am Nicht-Verbreitungsvertrag die amerikanischen Pläne einer NATO-(Mittelstreckenraketen)-Nuklearmacht ("MLF") zu durchkreuzen; den von Bonn verlangten Einbau einer "Europäischen Option" in den Vertrag konnte Großbritannien aber nicht verhindern. Die Sowjetunion nahm die Mitwirkung der Bundesrepublik in der Nuklearen Planungsgruppe - als 'Ersatz' für die gescheiterte MLF - im Tausch gegen die amerikanische Zusage hin, daß die Bundesrepublik keinen Zugang zur westlichen nuklearen '*strike force*' erhalten werde.⁹¹ Bonn unterzeichnete das Vertragswerk jedoch erst, als Bundeskanzler Brandt hoffen durfte, daß die Sowjetunion dies als Geste verstehen und ihrerseits Verständnis für das Anliegen der Ostpolitik zeigen würde, nämlich die Beziehungen zu normalisieren, ohne dem Drängen Ulbrichts auf völkerrechtliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik nachzugeben; insofern mußte die Sowjetunion ihren deutschen Teilstaat in einem wichtigen Punkte enttäuschen, um die Anerkennung der Realitäten auf allen anderen Gebieten durch die 'Bonner Republik' zu erzielen.

Die Wilson-Regierung unterstützte die Anfänge der deutschen Ostpolitik.⁹² Die Verankerung der Bundesrepublik in der NATO und die deutsch-britische Zusammenarbeit in den neuen NATO-Gremien (Eurogruppe; Nukleare Planungs-

⁸⁸ White, *Britain*, 65ff.

⁸⁹ G. T. Seaborg, *Kennedy, Krushchev and the Test Ban*, Berkeley 1981, 113ff.

⁹⁰ Elisabeth Barker, *Britain in a divided Europe 1945-1970*, London 1971.

⁹¹ John P. G. Freeman, *Britain's Nuclear Arms Control Policy in the Context of Anglo-American Relations 1957-1968*, London 1986, 236.

⁹² Henry Kissinger, *White House Years*, 416; Barker, *Britain*, 261.

gruppe) wirkten als Rückversicherung. Das Einvernehmen zwischen den vier Westmächten (und mit der CDU/CSU-Opposition), die Berlin-Verhandlungen zwischen den vier Siegermächten als Test des Interesses Breschnews an ausgewogenen Konzessionen zwischen Ost und West zu werten, sicherte Großbritannien die Mitgestaltung des Entspannungsprozesses.⁹³

Großbritannien verfolgte die 1967 einsetzenden SALT-Verhandlungen wie die anderen NATO-Partner mit einer Mischung aus Sorge, daß die USA der Sowjetunion Konzessionen machen könnten, die die Sicherheitsbalance in Europa destabilisierten, und dem Wunsch, daß die Supermächte vertragseinig würden. Die Besorgnisse reichten aber nicht soweit, daß die westeuropäischen Nuklearmächte untereinander sowie mit den 'konventionellen' NATO-Partnern die Zusammenarbeit verstärkten. Man stimmte sich in der 'Eurogruppe' ab, der Frankreich jedoch nicht angehörte, und warnte die USA vor 'falschen' Zugeständnissen;⁹⁴ außerdem bemühte man sich, die von der NATO beschlossenen Aufrüstungsprogramme zu realisieren. Auf diese hatten sich die NATO-Partner aus einem anderen Grund geeinigt: Um dem drohenden Abbau der amerikanischen Truppenpräsenz (Mansfield-, Nunn-Resolutionen) entgegenzuwirken, nahmen die westeuropäischen Mitglieder größere Belastungen auf sich. Für Frankreich war die Wiederannäherung an die NATO, wie wütende Reaktionen der Gaullisten auf tastende Versuche Giscard d'Estaings Mitte der 1970er Jahre zeigten, innenpolitisch prekär. Aus britischer und deutscher Sicht hing die Sicherheit Europas weiterhin von der Glaubwürdigkeit der US-Abschreckung ab, jedoch ebenso vom Bemühen, den Gesprächsfaden mit Moskau nicht abreißen zu lassen. Durch langfristige Wirtschaftsverträge mit der Sowjetunion suchten die Bundesrepublik sowie Frankreich die Détente zu untermauern. Die Bundesregierung machte sich zum Sprecher der europäischen Besorgnisse; Bundeskanzler Schmidt appellierte an Breschnew, die Sowjetunion müsse die Parität, deren Anerkennung sie von den USA verlange, auch ihrerseits als Maßgabe für Gespräche über europäische Sicherheit anerkennen: Wer 'mehr' habe, müsse entsprechend stärker abrüsten.⁹⁵

Die ungewohnte Erfahrung, daß die Bundesrepublik und Frankreich Ton und Tempo der Ost-West-Beziehungen in Europa bestimmten, trug dazu bei, daß Großbritannien sich der Vorzüge der Mitgliedschaft in der EG besann, nämlich das neugeschaffene Instrumentarium der EPZ für die Koordination der Politik in

⁹³ Donald Cameron Watt, *Succeeding John Bull: America in Britain's Place 1900-1975*, Cambridge 1984, 153ff. Zur britischen KSZE-Politik s. zusammenfassend White, *Britain*, 127.

⁹⁴ Baylis, *Defence Relations*, 128ff.

⁹⁵ Herbert Dittgen, *Deutsch-amerikanische Sicherheitsbeziehungen in der Ära Helmut Schmidt. Vorgeschichte und Folgen des NATO-Doppelbeschlusses*, München 1991, bes. 220ff.

der KSZE und in der UNO zu nutzen;⁹⁶ darüber hinaus sollte die Einfügung der Sicherheitspolitik in die EPZ dazu dienen, den europäischen Pfeiler in der NATO zu stärken. Nach ihrer Wiederwahl im Juni 1983 knüpfte die Regierung Thatcher an diese Linie an. In den ersten Amtsjahren hingegen hatte sie - vor dem Hintergrund des sowjetischen Einmarsches in Afghanistan und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen - ihre kritische Einstellung zu Détente bestätigt gefunden und war in die Rhetorik der Konfrontation der freien Welt mit dem 'evil empire' (Präsident Reagan) verfallen.

Nach Beratungen Außenminister Geoffrey Howes mit Sowjetunion-Experten lancierte das Foreign Office 1984 eine Strategie der differenzierenden Annäherung an osteuropäische Staaten, die zunächst Ungarn als Vorzugspartner ansprach. Die Premierministerin hielt sich zugute, als erste - durch die Einladung nach London im Dezember 1984 - die Bedeutung Gorbatschows erkannt zu haben. Dies und das politische Vertrauensverhältnis zu Präsident Reagan verhalfen Großbritannien in den Jahren 1984/5 bis zum NATO-Frühjahrs-Gipfel 1989 in Brüssel erneut dazu, als Dritter zu den Supermächten zu stoßen; in gewisser Weise profilierte sich Großbritannien als 'Verstärker' sowjetischer Anliegen in Washington und amerikanischer Vorstellungen in Moskau.⁹⁷ Zusätzlich trat Thatcher - nach Konsultationen mit Mitterrand und Kohl im Frühjahr 1987 - als Sprecherin 'Europas' auf und nahm darauf Einfluß, daß das INF-Abkommen (Dezember 1987) den verheerenden Eindruck des Gipfels von Reijkjavik (11./12. Oktober 1986) verwischte. Jedoch hörte das Einvernehmen schnell auf, je mehr Großbritannien auf der Modernisierung der Kurzstreckenraketen ('Lance') beharrte. Im Vorfeld der Veränderungen in Osteuropa und einer 'zweiten' Phase europaweiter Entspannung stieß die Forderung auf Unverständnis, da die Abschreckungsfähigkeit der NATO auf Systemen beruhen sollte, deren Reichweite ausschließlich deutsches und osteuropäisches Territorium erfassen konnte.

Das Interesse Gorbatschows an intensiven Beziehungen mit der Bundesrepublik (Bonn-Besuch, Juni 1989) und die Reaktion der Bush-Administration, Bonn die Rolle als '*partner in Leadership*' anzutragen, dupierten die Regierung Thatcher. Diese Schritte erwiesen sich als Wegbereiter einer Situation, in der die Bundesregierung - nach anfänglichem Zögern - entschlossen die Chance des friedlichen Umsturzes in Osteuropa, ausgehend von Polen und Ungarn, und in der DDR für die Vereinigung der beiden deutschen Staaten nutzte. Die Unterstützung der USA für die Bundesrepublik, - direkt und durch die Zusicherung an die

⁹⁶ Michael Clarke, "The implementation of Britain's CSCE policy, 1975-1984", in: Steve Smith, Michael Clarke (Hgg.), *Foreign Policy Implementation*, London 1985, 142-165.

⁹⁷ Michael Clarke, "The Soviet Union and Eastern Europe", in: Peter Byrd (Hg.), *Foreign Policy under Thatcher*, Oxford 1988, 68-91.

Sowjetunion, daß die NATO nicht über das vereinte Deutschland hinaus nach 'Osten' erweitert werde - und die Angebote der Bundesrepublik an die Sowjetunion in Wirtschaftsfragen und hinsichtlich der Reduzierung der deutschen Streitkräfte auf 375 000 Mann wogen schwerer als die Versuche Thatchers und Mitterrands, den Vereinigungsprozeß aufzuhalten, bis die Reformen in Osteuropa weiter fortgeschritten wären. Die Besorgnisse Mitterrands konnte die Bundesregierung nach dem gleichen 'Muster' ausräumen, mit dem die Regierung Brandt-Scheel die Ostpolitik abgesichert hatte: Durch die 'Selbsteindämmung' der Kräfte des 'neuen' Deutschland im Doppelpaß von Wirtschafts- und Währungsunion und Europäischer Politischer Union. Die Regierung Thatcher verharrte stärker in den Denkgewohnheiten der Teilung Deutschlands; ähnlich wie in der Disengagement-Debatte der 1950er Jahre und in der Entspannungspolitik Macmillans und Wilsons ist bei Thatcher der Wunschgedanke erkennbar, sich in Verhandlungen mit der Sowjetunion über Auflagen zu verständigen, die den Status der beiden deutschen Staaten in einem europäischen Sicherheitssystem umschrieben; dies sollte den Weg freimachen für eine Auflockerung der Verhältnisse in den osteuropäischen Staaten und in den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den Ländern Osteuropas.