Gustav Schmidt

Die Labour-Regierung, die Bundesrepublik und Europa - 'The American Connection', 1964-1967

Mit dem Wahlsieg der Labour Party im Oktober 1964 spitzten sich einige Dauerprobleme zu, gleichzeitig ergaben sich - nach dem Sturz Chruschtchows und nach dem chinesischen Atombombentest - neue Perspektiven für die britische Sicherheits- und Europapolitik.

Die Labour Party hatte im Oktober 1962 durch Parteitagsbeschluß fünf Bedingungen für den EWG-Beitritt festgelegt, die einzeln und erst recht zusammen genommen als schwer erfüllbar galten. Die Widerstände in der Partei und in der Unterhausfraktion gegen politische Zusammenarbeit in (West-) Europa waren virulent; vor allem drängte man in diesen Kreisen auf gesamteuropäische Zusammenarbeit und nicht auf Integration in einem Westeuropa, in dem Christdemokraten und Konservative - und de Gaulle - den Ton angäben. Selbst einem gewieften Taktiker wie Premierminister Wilson mußte es schwer fallen, diesen Vorrat an Vorurteilen vergessen zu machen - es sei denn, die von der Partei in der langen Phase der Oppositionsrolle (1951-1964) entwickelten Wunschbilder entpuppten sich als Illusionen. Nach dem Scheitern der auch von Wilson geteilten Planungseuphorie; der Hoffnungen, durch eine Politik der inneren Erneuerung eine gerechtere Gesellschaftsordnung herbeizuführen, und einiger anderer Vorhaben ließe sich der Versuch mit 'Europa' als einzigem, von der Labour Party unverbrauchten Experiment in die Debatte einführen. Die Alternative "EWG-Beitritt" blieb am Ende - 1966/67 - übrig, weil die Regierung durch ihre Deflationsmaßnahmen vielen ihrer Expansions-Projekte die Grundlagen entzogen oder durch Alleingänge wie die 'import surcharges' die Beziehungen zu ihren EFTA-Partnern strapaziert hatte. Krisen im Commonwealth, vor allem der Fall 'Rhodesien', stellten die Regierungspartei vor innere Zerreißproben. Der Fehlschlag des Wahlslogans, die britische Wirtschaft durch Industriepolitik, insbesondere im "High Technology"-Sektor, zu modernisieren und wettbewerbsfähig zu machen (1964/65), und das Scheitern der Einkommenspolitik (1965/66) machten auch in der Labour Party das Rezept salonfähig, Gewerkschaften und Management über einen EWG-Beitritt gleichsam einem Disziplinierungsprozeß zu unterziehen.

Überlagert wurden die Positionsverschiebungen innerhalb der Regierungspartei von Machtkämpfen und Strategien der Machterhaltung. Solange den Konservativen - nach dem Fiasko ihres europäischen Anlaufs 1961/63 - die Hände gebunden waren, wollten sie kein zweites Veto de Gaulles provozieren, konnte Wilson die Beitrittsfrage gleichsam links liegen lassen. Als die

Konservativen Anfang 1966 die EWG-Frage als Wahlkampfthema aufbauten, entdeckte der Labour-Premier das Thema für seine Zwecke. Wie in zahlreichen anderen Fällen auch, ging es Wilson darum, dem politischen Gegner die Chance zum 'agenda setting' zu nehmen. Schlüge sein Vorstoß fehl - weil de Gaulle nicht 'wollte' oder weil die 'Fünf' sich zurückhielten - , dann war für die Labour-Regierung nichts verloren; die Konservativen hingegen könnten weder der Regierung Säumigkeit vorwerfen noch ihr das Scheitern ankreiden. Die überwiegend taktischen Interessen Wilsons bedingten, daß die Regierung in der Vorbereitungsphase (April/Mai 1966) die Implikationen der Beitrittsfrage eher am Rande behandelte. In der Sache mußte Wilson sowohl intern - vor allem auf dem Agrar- und dem Währungssektor - mit Schwierigkeiten rechnen als auch mit strengen Forderungen der EWG-Länder an eine 'sound financial policy'. Wie die Vorgänge in den internationalen Gremien ('Group of Ten'; Internationaler Währungsfond; Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) zeigten, waren die EWG-Länder sehr viel kritischere Partner in den Rettungsaktionen für die britische Währung (November 1964, Juli-September 1965, Juli 1966) als die USA. Die USA boten im eigenen Interesse Finanzhilfen unterschiedlichen Umfangs und unterschiedlicher Provenienz an, um Wilson in seiner Präferenz zu bestärken, eine Abwertung zu umgehen. Dieser 'Tauschhandel', auf den noch ausführlich einzugehen ist, barg zwar die Gefahr in sich, daß die USA der Urheberschaft an den Deflationspaketen bezichtigt werden konnten, die das Kabinett Wilson im November 1964, im Juli 1965 und im Juli 1966 schnüren mußte. Doch solange die Forderungen der USA nicht Konditionalitäten umfaßten, die Wilson und Schatzkanzler Callaghan zusetzten, zog Wilson die Anbindung an die USA vor: Washington wußte, daß man dem Labour-Premier keine Handhabe bieten dürfe, politisches Kapital aus der Ablehnung von Forderungen der 'Geldgeber' zu schlagen.

Ein weiteres kam Wilsons Taktieren in der Europapolitik zunutze. Ohne sich inhaltlich den Zielsetzungen anzuschließen, die die exponierten Gegner des EWG-Beitritts (D. Jay) mit der Alternative einer Nordatlantischen Freihandelszone (NAFTA) verfolgten, profitierte Wilson davon, daß diese Gruppierung betonte, die britische Wirtschaft sei im Verbund mit den USA, Kanada und ggf. den nordischen EFTA-Staaten besser aufgehoben. Unter Machtaspekten betrachtet, könne Großbritannien von der Restaurierung des 'Nordatlantischen Dreiecks' mehr erhoffen als vom Eintritt in die EWG. Denn weder Frankreich noch die Bundesrepublik würden Großbritannien das Steuerrad in der EWG abtreten; die NAFTA hingegen wäre ein Gegengewicht für den Fall, daß die Bundesrepublik in der EWG "nach de Gaulle" an deutsche Hegemonialambitionen anknüpfte. Die präventive Antwort auf die Perspektive eines 'deutschen Mitteleuropa' - im Gewand der EWG/DM-Zone - wäre, wie

schon in den 1930er Jahren, ein ökonomisch fundiertes Sicherheitsnetz der 'atlantischen Demokratien'.

I. Die Nuklearmacht-Frage in den Beziehungen zwischen Washington und der Labour Party vor der Regierungsübernahme

Die Regierung Wilson konnte an die Grundeinstellung ihrer Vorgängerinnen anknüpfen, daß die 'Sicherheit des Westens' nicht länger primär im Bereich NATO-Europa gefährdet sei; vielmehr gelte die Bedrohung der Peripherie und daher sollte die 'out of area defence' das Hauptaugenmerk beanspruchen. Als ihre spezifischen Präferenzen brachten Premierminister Wilson, Außenminister Gordon-Walker und Verteidigungsminister D. Healey das Interesse an Entspannung, Rüstungsbegrenzung und Abrüstung in Europa und für eine globale Rolle Großbritanniens in die Regierungsarbeit ein. Wollte die Regierung in Anbetracht der Finanzlage die von ihr bevorzugten 'overseas commitments' aufrechterhalten und die dazu erforderliche - wenn auch auf ein niedrigeres Plafond abgesenkte - Militärmacht auf dem besten Stand halten, dann sprach, darin waren sich Wilson und Healey einig, alles für britisch-amerikanische Arrangements. Die politischen Störeffekte, die die Proteste aus den Reihen der Labour Party gegen die amerikanische Politik in Vietnam hervorriefen, dürften die "American Connection" (C. Ponting) nicht erschüttern.

Ähnlich wie 1956/57 die Regierung Macmillan, so tastete auch die Regierung Wilson Mitte Dezember 1964 in Washington die amerikanische Bereitschaft ab, kostengünstig Waffensysteme zu liefern, und zwar als Auftakt, im Vorfeld gleichsam, des Entscheidungsprozesses über die Verteidigungspolitik der im Oktober 1964 gewählten Labour Regierung.[1] Die Aufgabe erblickte man in London darin, den USA klar zu machen, daß Großbritannien die seit 1956/57 verstärkte Abhängigkeit von zentralen amerikanischen Waffensystemen nur durchstehen könne, wenn das Pentagon alles in seinen Kräften Stehende versuchte, um Aufträge in England zu plazieren. Falls McNamara

---

1) F. Mulley ("Schatten"-Luftfahrtsminister, dann in der Labour-Regierung zuständig für Rüstungsbeschaffung) besuchte im Februar 1964 Washington, um sich mit McNamaras "cost-efficiency"-Methoden vertraut zu machen. Dabei gab er seinen amerikanischen Gesprächspartnern - W. Bundy - deutlich seine Vorbehalte gegen laufende britische Flugzeugbau-Projekte (P-1154; TSR 2 u.a.) zu erkennen, und bekundete gleichzeitig ein Interesse an der Beschaffung amerikanischer Typen; W. Bundy (Ass. Secretary of Defense, International Security Affairs), Memo. of Conversation, 17. Februar 1964, LBJ papers, NSF Country, Box 206, folder UK Memo. I. Vgl. Ponting, S. 47 f.; H. Wilson, The Labour Government, S. 72 ff.

dem britischen Partner die Chance zum Gegengeschäft eröffnete[2], dann vergrößerten die USA zugleich auch die Aussichten, daß London Nachfolgesysteme in den USA orderte. Die einzige Sofortmaßnahme, durch die die britische Regierung Einzelposten des Verteidigungsbudgets reduzieren konnte, war ja die Einstellung von Entwicklungsarbeiten in Großbritannien. Ersatzbeschaffungen im Ausland versprachen Einsparungen,[3] zumal der Konkurrenzkampf - beispielsweise zwischen amerikanischen (F-111 A) und französischen Anbietern (Mirage IV) für das eingestellte TSR 2-Programm - dem britischen Auftraggeber einige Verhandlungsmacht verschaffte. Vor allem konnte Großbritannien mit der amerikanischen Bereitschaft rechnen, 1) "production sharing agreements" einzugehen,[4] 2) hochwertige britische Produkte (Flugzeugmotore für die F 4, ggf. F 111) im Gegengeschäft zu kaufen.

Vor Übernahme der Regierungsgeschäfte hatten die Labour-'Schattenminister' in Washington nicht nur die Kooperationsbereitschaft der USA in Fragen der Rüstungsbeschaffung sondiert, sondern sie waren auch auf die Nuklearpolitik der NATO angesprochen worden. Die Labour-Politiker mußten sich fragen, ob die USA zwischen beiden Themenkomplexen einen Zusammenhang herstellen wollten: Würde eine Labour-Regierung wegen der

---

2) D. Rusk an US Botschaft London, Tel. 403, 28. Dezember 1964, LBJ, Box 206, UK Memo. II. - Großbritannien veranschlagte die Rüstungskäufe in den USA im Zeitraum 1966-1975/76 auf schätzungsweise $ 2,55 Mrd.; davon entfielen $ 1,4 Mrd. auf Flugzeuge (und Zubehör) (Typen F 111, F 4, C-130, u.a.) und ca. $ 350 mill. auf das Polaris-Programm. Hinzu kamen Zinsdienste für die mit Hilfe amerikanischer Kredite (Export-Import-Bank) gekauften US-Rüstungsgüter. Die amerikanischen Ausgaben in Großbritannien - d.h. Rüstungsgüter, aber auch Ausgaben für amerikanisches und lokales Personal und deren Unterhalt im U.K. - berechnete man für den gleichen 10-Jahreszeitraum auf rd. $ 1,8 Mrd. Um die Differenz zu verringern, stimmten die USA im Februar 1966 zu, 1) zusätzlich Rüstungsaufträge in Großbritannien zu plazieren (ca. $ 315 mill.), 2) Rüstungsexporte in den Mittleren Osten zu unterstützen (ca. $ 400 mill., "co-operative sales efforts"). S. hierzu Warren (State Department), 27. Juni 1966, "U.S./U.K. Balance of Military Payments and the F 111 Offset Agreement", LBJ papers, NSF, Box 215/6, PMW/B-6. Anläßlich des Wilson-Besuchs in Washington Ende Juli 1966 stimmte McNamara der Anschaffung von Rolls Royce-Flugzeugmotoren für die A-7 Flugzeuge zu (: Auftragswert ca. $ 100 mill.); die Aufträge sollten bald (1968/70) abgewickelt, d.h. 'zahlungsbilanzwirksam' werden; s. Bator-Memo., 29. Juli 1966. Ende 1967/Anfang 1968 sah sich Großbritannien unter dem Druck der Sterling-Abwertung (Nov. 1967) genötigt, den "F 111 A deal" aufzukündigen; s. Kohl, S. 340; Ponting, S. 96 ff., 304 ff. (zum innerbritischen Entscheidungsprozeß über die Ersatzbeschaffung für den Typ TSR-2).

3) Die noch ausstehenden Anschaffungskosten für das britische Flugzeugbau-Programm (u.a. TSR 2, P-1154, HS 681) veranschlagte man auf ca. $ 3,4 Mrd.; im Fall der Anschaffung amerikanischer Systeme (F 111, F 4, C-130) beliefe sich der Beschaffungsaufwand auf ca. $ 1,8 Mrd.; s. Verhandlungen McNamara-Healey, 15.-19. Dezember 1964.

4) Die USA hatten dies - wie der britischen Regierung bekannt war -, im Rahmen des NORAD-Abkommens 1957/58 mit Kanada 'vorexerziert'. Auch das Hassel-McNamara-Abkommen vom August 1963 kombinierte 'offset'-Aspekte mit Rüstungskooperation; s. Kelleher, S. 168, 220 ff.

enormen Kosten, die die nationale Atomstreitmacht für die britische Wirtschaft verursachte, Prestigeobjekte fallen lassen (können)? Die USA suggerierten eine solche Schlußfolgerung, doch die Labour-'Schattenminister' hatten sich hartnäckig geweigert, als Ausweg das MLF-Projekt zu akzeptieren. Wie die amtierende Regierung, so verfochten auch die Sprecher der Opposition in den Einzelpunkten: 1) Seegestützte multilaterale Streitkraft; 2) "timing"; 3) Präventivaktion zur Beschwichtigung deutscher Forderungen, 4) Aufgehen der britischen Atommacht in einer NATO-Streitmacht - gegenteilige Auffassungen zu den von den USA bezogenen Standpunkten. In einigen weiteren Fragen schien die Labour-Führung jedoch Perspektiven der Zusammenarbeit unter Einschluß der Bundesrepublik zu eröffnen.

1) Einmal angenommen, daß die nukleare Mitwirkung der Nicht-Nuklearstaaten auf die eine oder andere Weise geregelt werden mußte, um die Zweifel an der Wirksamkeit der amerikanischen Nukleargarantie auszuräumen, dann sprach eines für die seegestützte Lösung des Problems der Mittelstreckenraketen: Damit ließ sich das heikle Problem der landgestützten Stationierung, d.h. nationale Souveränitätsverzichte, umgehen.[5]
2) Die USA sahen sich angesichts britischen Zögerns und hochgeschraubter deutscher Erwartungen dazu gedrängt, mit Terminfristen zu operieren,[6] insbesondere als es galt, Präsident Kennedy für den Deutschland- und Berlin-Besuch im Juni 1963 ein materiales Gegenstück zum Symbolwert des de Gaulle-Besuchs im September 1962 ins Marschgepäck zu legen. Bevor die Merchant-Mission die Resonanz auf die Eckwerte des amerikanischen Vorschlags testete, hatte Kennedy die Frage aufgeworfen,

> "Whether we have done all that is necessary and desirable to insure that the Germans do not join with the French, openly or secretly, in any joint arrangement for the development of nuclear warheads or associated weapons systems."[7]

---

5) Rusk an Kennedy, 27. Mai 1963, Proposed Reply to Prime Minister Macmillan: Falls das MLF-Projekt an Elan verliere, dann ergäben sich Vorteile für de Gaulle; außerdem wäre man erneut mit dem Problem der Stationierung von Mittelstreckenraketen auf dem Lande, d.h. nationalen Stationierungsproblemen, konfrontiert; JFK Papers, Box 174/5, folder UK/Macmillan corresp., Tab. 15.
6) In sein Schreiben an Macmillan - 6. Mai 1963 - fügte Kennedy einen "Fahrplan"/Zeitplan ein. C. Kaysen - an Rusk und McNamara, 23. März 1963 - verzeichnet unter "decisions reached at your meeting with the President" (am 22. März 1963), daß man Adenauers Zustimmung als Basis für alles weitere Vorgehen nehmen wollte, JFK papers, Box 220.
7) Kennedy an Rusk, 2. Februar 1963, JFK, Box 286. - Im Gespräch mit P. Gordon-Walker (Schatten-Außenminister der Labour Party) am 29. Mai 1963 äußerte Kennedy: "if there is no MLF the Germans may insist on a greater share in leading toward partial control of the French nuclear weapons. Nevertheless, France cannot offer Germany a unified Europe or a European nuclear deterrent"; JFK, Box 171/73, folder MLF. - McGeorge Bundy warnte davor - 15. Juni 1963 -, das Tempo zu beschleunigen; außer der Monnet-Bewegung und dem State Department wären die anderen Beteiligten bestenfalls halbherzig bei der Sache (MLF). Vor dem

3) Die USA und England müßten auf den Druck der Nicht-Nuklearstaaten in der NATO reagieren, die Kontrolle über die westliche Abschreckungsmacht mit den Alliierten zu teilen; nur dann konnten sie zum einen "proliferation" verhindern und zum anderen ihren Einfluß auf die Modalitäten der Mitwirkung sicherstellen. Auf englischer Seite leugnete man, daß man präventiv den Problemen begegnen müsse; Wilson und seine Schattenminister bestritten,[8] daß deutsche Spitzenpolitiker aller Parteien in die Richtung drängten, die Washington wahrzunehmen meinte. Sie behaupteten sogar, daß die amerikanischen Pläne erst die Begehrlichkeit auf deutscher Seite geweckt hätten.[9] Demgegenüber betonten die USA immer wieder, daß man die Westbindung der deutschen Politik, die allein und auf Dauer von den Gemäßigten in den beiden großen Parteien verkörpert und garantiert werde, angesichts der Politik de Gaulles und der britischen Überlegenheitsgebärden nicht ohne Gegenleistung, d.h. formale

---

Hintergrund der Harriman-Mission in Moskau (Gespräche über Teststop-Abkommen) sollten die USA sich nicht in die Ecke drängen und als 'nuclear rearmer of Germany' anprangern lassen. McGeorge Bundy wollte den Termin-Druck von dem Projekt nehmen, (noch) nicht die MLF-Idee "versenken"; McGeorge Bundy, 15. Juni 1963, LBJ papers, NSF Memo., Box 2, Bundy VII.

8) H. Wilson berichtet in seinen Memoiren - The Labour Government, S. 70 -, daß sich W. Brandt ihm gegenüber im Frühjahr 1963 in diesem Sinne geäußert habe; Healey hingegen - s.u. Anm. 10) - vermerkt eine gegenteilige Äußerung des SPD-Kanzlerkandidaten. - Wie Mahncke, S. 110 ff., 119 ff. zeigt, drängte die Bundesrepublik 1961/62 (NATO-Rat, Athen) darauf, daß die NATO eine Atomstreitmacht werde, um die Mitwirkung der Nicht-Nuklear-Staaten an einer gemeinsamen Strategie zu gewährleisten; nur durch Informationen (über Lagerung der Sprengköpfe, Einsatz-Ziel-Planung, usw.) und Mitwirkung könne die Glaubwürdigkeit der Abschrekkung für alle Mitglieder der Allianz gesichert werden. Für die Bundesrepublik war das Element der 'Integration' (NATO) ausschlaggebend; das erklärt das Interesse Bonns an den Norstad-, Herter-, MLF-Plänen. Die Bundesrepublik teilte die Besorgnisse über die Folgen nationaler (französischer) Kontrolle über 'Atommacht'; de Gaulle hatte Adenauer bei ihrem Treffen am 29./30. Juli 1960 die Heranziehung 'Europas' zur Stärkung der 'force de frappe' angeboten; dies war ein Grund mehr für Adenauer, Norstad (sowie Spaak und Stikker) für die Lancierung eines NATO-Plans zu gewinnen. Das deutsche Interesse, besonders von Strauß als Verteidigungsminister vorgetragen, wurde auf den NATO-Ratstagungen artikuliert und durch 'Zwischenlösungen' abgefunden. Eine im Sommer 1964 durchgeführte, auf Elite-Befragung beruhende Studie unter Leitung von Karl Deutsch, Arms Control and the Atlantic Alliance. Europe faces coming policy decisions, 1967, liefert Anhaltspunkte, die die britische These stützen; s. Mahncke, S. 167 ff., 47 ff. Auch Kissinger gewann im Januar 1966 den Eindruck, daß seine deutschen Gesprächspartner ihre Zustimmung darauf stützten, daß die USA eine derartige (MLF) Lösung wünschten/bevorzugten; Bonn sei nicht auf die 'hardware'-Lösung festgelegt.

9) F. Mulley, 17. Februar 1964, gegenüber W.P. Bundy beim Besuch in Washington; ähnlich argumentierten auch P. Gordon-Walker und D. Healey gegenüber Rusk und McNamara bei gleicher Gelegenheit (18.-20. Februar 1964), LBJ, NSF Country, Box 206 und 213.

Gleichberechtigung als "first class partner" der Westmächte sicherstellen könne.[10]

4) Am wichtigsten für Labour war die Frage, ob McNamara in der MLF eine Einrichtung erblickte, die mit seiner Doktrin der unteilbaren Kontrolle[11] über den Eskalationsprozeß der flexible response kollidierte.[12] Diese Strategie beruhte auf der Auffassung, daß die USA den "deterrent job" für den Westen allein verrichten könnten; schon deshalb wäre es besser, wenn Großbritannien seine unbedeutende Nuklearstreitmacht auslaufen ließe; das würde zumindest den Nachahmungseffekt anderer Möchtegerne wirksam reduzieren. Die Abzweigung eines geringen Anteils amerikanischer strategischer Waffensysteme, der Polaris-Rakete, für die MLF beunruhigte McNamara wenig, wenn nur der politische Hauptzweck, die "non-proliferation" nationaler Nuklearstreitkräfte, erreicht würde. Zwar ist und wird strittig bleiben, ob der amerikanische Verteidigungsminister Großbritannien aus der Rolle verdrängen wollte. Sicher ist nur, daß er erwartete, Großbritannien würde den ständigen Erneuerungsbedarf der nuklearen Waffensysteme weder finanziell noch rüstungsökonomisch durchhalten können, so daß ein Auslaufen der "independent nuclear force" nur eine Frage der Zeit wäre. Gerade jenes System im britischen Arsenal, das eine lange Lebensdauer habe, die Polaris-Rakete, unterliege

---

10) Healey war sich dessen bewußt; W. Brandt hatte ihm dargelegt, daß man die Stimmung in der Bundesrepublik schwerlich zurückhalten könnte, wenn Frankreich und Großbritannien fortführen, ihre Nuklearmacht-Rolle mit nationalistischen Großmacht-Argumenten zu rechtfertigen; Healey-McNamara-Gespräch, 20. Februar 1964, LBJ, Box 213, folder "Walker visit, February 1964".

11) McNamara trug die Grundzüge der "flexible response"-Strategie - die eine zentralisierte Kontrolle über den Eskalationsprozeß einschloß -, auf dem Frühjahrstreffen der NATO (Mai 1962, Athen) vor. In öffentlichen Reden wurde die 'non-proliferation'-These hinzugefügt. Die 'flexible response'-Doktrin wurde erst nach dem Austritt Frankreichs aus der Militärorganisation der NATO als NATO-Doktrin anerkannt (MC 14/3, März 1967). McNamara suchte die Nuklearschwelle anzuheben; die europäischen Partner sollten die konventionellen Streitkräfte ausbauen. Gleichzeitig legte er aber dar - was seine Kritiker in der US-Regierung sofort als Widerspruch erkannten -, daß die sowjetrussische Überlegenheit auf dem konventionellen Sektor nicht so groß war wie behauptet wurde; die neuen Berechnungsmethoden wurden von McNamaras Kritikern gleichfalls angezweifelt. McNamara drängte, unterstützt von Rusk, auf die Verstärkung der konventionellen Verteidigungsanstrengungen der USA.

12) Die französische Nuklearstrategie zielte auf die Bedrohung von 'Städten'; die McNamara-Doktrin - "counterforce"-Strategie - der "controlled nuclear response" sah den Erstschlag gegen militärische Ziele (Raketensilos, etc.) vor; eine Zweitschlagskapazität sollte als 'Reserve' dazu dienen, russische Städte/Bevölkerung zu bedrohen, und auf diese Weise den Kreml von Offensiven abschrecken. Die McNamara-Strategie bezweckte ein amerikanisches Atommacht-Monopol auf westlicher Seite. Zur McNamara-Doktrin s. W.W. Kaufman, The McNamara Strategy, New York 1964; H. Cleveland, NATO: The Transatlantic Bargain, New York 1970.

den Absprachen laut Artikel 7 des Nassau-Abkommens, und in diesem Passus erblickte McNamara "a major move away from independent national nuclear forces".[13]

5) Für den Fall, daß die USA das Projekt ohne Großbritannien und Frankreich, aber mit der Bundesrepublik, Italien und einigen kleinen NATO-Partnern durchführten[14] - wie es im Frühjahr 1963 den Anschein machte und wie die Johnson Regierung noch Mitte Februar 1964 gegenüber Premierminister Home bekräftigte[15] -, drohten Mitglieder des Schattenkabinetts den USA sogar die Überprüfung des NATO-"Commitment" an.[16]

6) Die Parteiführung erwartete von den USA die Einlösung der Führungsrolle im Bündnis, natürlich in dem Sinne, daß eine aufgeklärte amerikanische Politik die Kritiker in den eigenen Reihen eines Besseren belehrte; dazu gehörte auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen konventionellen und Nuklearstreitkräften. Die Stärkung der konventionellen Komponente, welche die USA in ihrer eigenen Verteidigungspolitik vorsahen, sollten gerade die Verbündeten mitmachen, insbesondere Großbritannien. Denn noch immer waren britische Streitkräfte außerhalb Europas an Knotenpunkten der Weltpolitik engagiert; für den politischen Einfluß Londons in und auf Europa schien die Truppenpräsenz so konsolidierend zu wirken wie umgekehrt der Nuklearmacht-Status spalterisch wirkte. Bringe London die britische Atommacht freiwillig in die NATO (MLF) ein, dann widerlege es auch den fatalen Eindruck, daß die anderen europäischen Partner die Defizite hinsichtlich der konventionellen britischen Kontingente ausgleichen müßten. Aus diesen Überlegungen heraus hatte schon Kennedy - vor dem Hintergrund der Berlin-Krise 1961 - Macmillan aufgefordert, mit gutem Beispiel voranzugehen, d.h. Landstreitkräfte und

---

13) McNamara-G. Ball-Pressekonferenz, 21. Dezember 1962, Transkript S. 22, JFK papers, Neustadt, Box 20, folder "Skybolt/Atlantic Affairs"; ferner Thorneycroft-Interview, Oral History Library (JFK). - J.M. Leddy schlug - 7. Oktober 1965 - dem Acting Secretary des State Department vor, London zu sagen: "eliminate the British national nuclear force and the excessive cost of such a force to the British economy"; LBJ papers, NSF, Box 25.

14) Anfang Oktober 1964 erklärte auch Bundeskanzler Erhard öffentlich, daß die USA und die Bundesrepublik das MLF-Projekt ggf. allein bestreiten würden; Kohl, S. 292 ff.; Mahncke, S. 177 f.

15) Rusk/State Department, "Briefing" für Johnsons Gespräche mit Premierminister Lord Home, 12./13. Februar 1964; Rusk-Memo., ADH/5-1, 7. Februar 1964; Talking Point Outline, 7. Februar 1964; ADH/T-20, Talking Points Paper "The MLF", 6. Februar 1964; in: LBJ papers, Box 210-212, folder Home Visit, Briefing Box.

16) Mulley gegenüber W.P. Bundy, 17. Februar 1964, LBJ, Box 206. - Als Assistant Secretary im Pentagon/International Security Affairs hatte W.P. Bundy dem deutschen Verteidigungsminister von Hassel im Februar 1963 die Grundlinien des MLF-Projekts skizziert sowie die finanziellen und 'technischen' Details des Vorhabens erläutert.

"tactical and transport aircraft" auszubauen; London sollte an die Spitze treten und die Unterstützung der europäischen Partner für die 'neue' Verteidigungskonzeption demonstrieren.[17] Doch war die Labour Party bei aller Kritik an der Verteidigungspolitik der Regierungen Macmillan und Home nicht so konsequent, im Sinne der McNamara-Doktrin für einen Ausbau der konventionellen Streitkräfte einzutreten oder gar eine Aufrüstung im Hinblick auf 'europäische Verteidigung' zu unterstützen.

7) In der Opposition hatte die Labour Party 1961 die Anschaffung der Polaris-Rakete verworfen. Mit der Möglichkeit konfrontiert, daß die 'unilateral disarmament'-Bewegung über die britische Verzichterklärung auf Nuklearwaffen hinaus den Rückzug aus den Bündnisverpflichtungen erzwingen könnte, bemühten sich die Führungsgremien darum, gleichsam einen Deich zu errichten. Das Nationale Exekutiv-Komité konnte sich 1961 - wenn auch mühselig - auf die Formel verständigen

> "the (U.K.) should cease to attempt to remain an independent nuclear power, since this neither strengthens the Alliance nor is it a sensible use of limited resources."

Diese Position kam dem Standpunkt der USA weit entgegen. In diesem Sinne versicherte Wilson McNamara bei seinem Antrittsbesuch in Washington als Oppositionsführer im März 1964, daß eine Labour-Regierung die Haushaltsmittel lieber zur Erhöhung der Ausgaben für konventionelle Verteidigung als zur Pflege der Ambitionen als unabhängige Nuklearmacht verwenden werde.[18]

Noch freimütiger gewährten andere Mitglieder des Schattenkabinetts den amerikanischen Partnern Einblick in ihre Optionen und Präferenzen. Schattenaußenminister Gordon-Walker legte Kennedy die Haltung der Labour Party im Mai 1963 und erneut im Februar 1964 gegenüber Rusk und McNamara dahin aus,[19] daß eine Labour Regierung die V-Bomber als eines der

---

17) Präsident Kennedy an Premierminister Macmillan, 20. Juli 1961, State Department-Tel. an U.S. Botschaft London, No. 335, JFK, Box 127, POF-U.K. General, folder 5.

18) Protokoll des Gesprächs McNamara-H.Wilson, 2. März 1964, LBJ, NSF Country, UK Meetings, Wilson 3/2/1964.

19) Gespräch Kennedy/Gordon-Walker, 29. Mai 1963, JFK Papers, Box 170-173, folder 10. Gordon-Walker wiederholte seine Ansichten und Vorschläge im Februar 1964 (20.2.1964) gegenüber McNamara und Rusk; er elaborierte die Idee eines Konsultationsverfahrens und -gremiums als Alternative zu einer 'hardware'-Lösung. Die konservative Regierung hatte im Februar 1963 - im Sinne ihrer MNF-Konzeption (s. Schmidt, Beitrag I) - die V-Bomber-Serie der NATO assigniert. Labour-Politiker (G. Brown, D. Healey) äußerten öffentlich ihre Absicht, die V-Bomber-Serie auslaufen zu lassen und keine Ersatzsysteme zu beschaffen; damit würde die 'Independent nuclear force' gleichsam ein natürliches Ende finden. Darüber hinaus zeigten sie sich Vorschlägen aufgeschlossen, die eine 'Kollektivierung' resp. 'Internationalisierung' der britischen Atomstreitmacht vorsahen; s. Pierre, S. 202 ff., 190; entsprechende Aussagen wiederholte Wilson als Regierungschef in der Unterhausdebatte am 24. Mai

Trägersysteme der Nuklearstreitmacht auslaufen lassen bzw. der NATO assignieren würde. Da das U-Boot gestützte Polaris-Programm 1964/65 noch nicht soweit fortgeschritten sein dürfte, daß die Stillegungskosten eine Einlösung des Wahlversprechens verhinderten, die Polaris-Rakete abzuschaffen,[20] hielt Gordon-Walker eine Lösung des deutsch-britischen Problems für möglich. Zwar machte er die ihm vorschwebende Lösung nicht abhängig von einem Machtwechsel in Bonn zugunsten der SPD und in London zugunsten der Labour Party, aber er ließ durchblicken, was die Labour Regierung am liebsten einer Bundesregierung unter Beteiligung der SPD anbieten würde: "Wir geben den "national deterrent" auf und Ihr baut erst gar keine Nuklearwaffensysteme!"

Genau diesen Ausweg hatten die USA vor Augen. Sollte dieser Fall eintreten, so erwartete der Schattenaußenminister von den USA, daß sie Großbritannien und der Bundesrepublik größeren Einfluß auf "deployment and use of the Western deterrent, held by "the Americans"[21] einräumten.

1966 und im 1966 Defence White Paper. Gegenüber amerikanischen Gesprächspartnern suggerierten Labour-Schattenminister, daß sie sich die Perspektiven amerikanischer 'defence policy' zueigen machen, d.h. das Entscheidungsmonopol über den westlichen 'deterrent' dem U.S. Präsidenten überlassen könnten - bestimmte politische Absprachen vorausgesetzt! (s.u.)

20) Nach dem Wahlsieg im Oktober 1964 sah es anders aus: die Verpflichtungen für das Polaris-U-Boot-Programm seien so groß, daß die Labour-Regierung die Einstellung der Arbeiten als zu kostspielig ablehnen müsse; die Regierung orderte 4 der 5 geplanten U-Boote. L. Freedman, Britain and Nuclear Weapons, London 1980, S. 32 ff., hat überzeugend dargelegt, daß die These, die Regierung habe wegen der Kosten für die Stornierung nicht auf den Bau der U-Boote verzichten können, bestenfalls als politische Schutzbehauptung gelten kann; "the net cost of foreclosing would have been £ 35-40 mill. ... this was not prohibitive" (im Vergleich zu den verbindlichen Verpflichtungen in Höhe von £ 270 mill. bei Fortführung des Programmes). Die Ausgaben bis Herbst 1964 beliefen sich auf £ 40 mill. Also müßten andere Gründe den Ausschlag für die Beibehaltung der U-Boot-gestützten nuklearen Abschreckungsmacht gegeben haben; s. dazu im folgenden; vgl. Hennessy, S. 145 ff.; Ponting, S.87 ff.; B. Castle, Diaries, S. 356.Das V-Bomber-Serie sollte auslaufen, doch blieben sie faktisch bis 1983 im Dienst (s. L. Freedman, Beitrag Schmidt I, Anm. 38). Zur Sicherheitspolitik der Labour Party in den 1970er Jahren s. die Kölner Dissertation von Maria Meyer zu Natrup, Der strittige Weg zum Frieden, 1984.

21) Zur Einrichtung des McNamara-Committee (Mai 1965) und der Nuclear Planning Group in der NATO s. C. Carstens/D. Mahncke, Hgg., Westeuropäische Verteidigungskooperation, Wien/München 1972; Kelleher;Buteux, Kap. 2. Die Präferenz für "Consultative machinery" gegenüber 'hardware'-Lösungen äußerten Healey und Mulley bei ihren Gesprächen in Washington im Februar 1964. Mulley wollte den USA die 'echte' Kontrolle über die Abschreckungsmacht des Westens überantworten, während für die Konsultationsverfahren nach außen wirksame "window dressing"-Aktionen genügten; diesen Weg hatte die NATO nach dem Athener Gipfel im Mai 1962 und danach eingeschlagen. In der Annahme, daß dies nicht ausreiche, hatte das State Department die MLF-Lösung forciert.

Die Rückkehr zum amerikanischen Atommacht-Monopol (auf westlicher Seite) müßten die USA allerdings, wie es Gordon-Walker in einem im April 1964 in "Foreign Affairs" veröffentlichten Artikel "The Labour Party's Defence and Foreign Policy" darlegte, mit einem gewaltigen Entgegenkommen auf politischem Gebiet honorieren:

> "We would want to have a real share with the United States in shaping nuclear policy and strategy and we accept, ... that the last decision must be in the hands of the President. But we want to participate fully, intimately and without limit in the formulation of the ideas, policy and strategy that together make up the doctrine upon which any particular decision of the President must depend ..."

Gordon-Walker, ein "East of Suez"-Verfechter, legte größeren Wert auf die Mitsprache bezüglich der Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen (im Pazifik und in Asien) als auf Einflußchancen bei der Zielobjekt-Planung ("Targeting"). Wichtigstes Anliegen Gordon-Walkers war, daß Washington den Termindruck beseitigte, d.h. Luft ließ, um den Ausgang der englischen und der deutschen Wahlen 1964 und 1965 abzuwarten.

II. Die Labour-Regierung: Partnerschaft mit den USA und "Eindämmung" der Bundesrepublik

Die Taktik, Entscheidungen (in der Frage des EWG-Beitritts) hinauszuzögern, galt erst recht für den Bereich der Sicherheitspolitik. Die Regierungsmehrheit war äußerst knapp; Wilson wollte den Konservativen in Verteidigungsfragen keine Gelegenheit bieten, mit dem Vorwurf "Ausverkauf britischer Sicherheitsinteressen" gegen die Labour-Regierung zu Felde zu ziehen und sich Vorteile für den Fall vorzeitiger Neuwahlen zu verschaffen. Dieser Strategie der Machterhaltung stand das gleichrangige Gebot gegenüber, die Erwartungen jener Flügel - und deren Rückhalt in der Wählerschaft - zu befriedigen, die verbesserte Sozialleistungen verlangten und zu diesem Zweck Einschnitte im Verteidigungsetat durchsetzen wollten. Der Dauerkonflikt zwischen den verschiedenen Strömungen in der Partei von den 'unilateral disarmers' am einen Ende des Spektrums bis zu den Anhängern der Nuklearmacht als Basis einer Weltmachtrolle am anderen drohte die Partei zu sprengen; Schlüsselpositionen im Kabinett waren von Befürwortern einer "global strategy" (Healey, Gordon-Walker) besetzt. Der Streit um den Atommacht-Status wurde noch dadurch verschärft, daß die politischen Aversionen gegen de Gaulle und gegen die Bundesrepublik auf diesem Gebiet ein Eigenleben führten.

Im Wahlkampf hatte die Labour Party einerseits den Anschein erweckt, als wolle sie den 'independent deterrent' auflösen; auf der anderen Seite hatte sie die Andeutung, daß man die Polaris-Raketen abschaffen wolle, ein-

gebettet in die Formel, man werde das Nassau-Abkommen neu verhandeln. Ganz eindeutig lehnte Premierminister Wilson in der Guildhall Speech am 16. November 1964 und erneut im Unterhaus am 23. November 1964 eine 'European Nuclear Force' ab; er verlangte, den mit dem Atomteststop-Abkommen eingeschlagenen Weg im Interesse der 'non-proliferation' weiter zu beschreiten. Die Elemente: 'Nicht-Verbreitung'/Ost-West-Rüstungskontrollabkommen/keine separate europäische Nuklearmacht kehrten auch im Defence White Paper 1965 wieder.[22]

Die Labour-Regierung nutzte geschickt den Spielraum aus, den der offene Konflikt zwischen Bonn und Paris und die Positionsgefechte innerhalb der Bundesregierung schufen.[23] Auf der einen Seite folgte man dem französischen Beispiel und verstärkte das Trommelfeuer gegen das MLF-Projekt. Auf der anderen Seite beharrte Großbritannien auf dem Standpunkt, daß die USA ihr Vetorecht gegen den Einsatz einer SACEUR assignierten 'gemischten' Atommacht behalten müßten; dies war für de Gaulle unakzeptabel - und damit war ein Element der britischen MNF-ANF-Konzeption unterhöhlt. In der Sache kam das britische ANF-Projekt amerikanischen Vorstellungen schon recht weit entgegen: London wollte der NATO auf (deren) Lebensdauer die gleiche Zahl von Polaris-Raketen-U-Booten assignieren wie die USA es täten. In der Tat ließ sich auch die Bundesregierung ein Jahr später, im Dezember 1965, resigniert auf eine derartige Regelung ein.[24] Freilich war der britische Vorschlag noch um einiges entfernt von den Positionen,[25] auf die sich Rusk, McNamara und Ball im Hinblick auf den Gipfel Johnson-Wilson am 8. Dezember 1964 verständigt hatten.[26] In Paris wertete man die britische Be-

---

22) Cmd. 2592, Statement on the Defense Estimates, Februar 1965.

23) Die SPD-Opposition, aber auch FDP-Minister sahen in der MLF einen weiteren Nagel in den Sarg der Wiedervereinigung. Die "Gaullisten" in der CDU-CSU, durch de Gaulles Einwirken auf Adenauer und durch öffentliche Attacken französischer Minister gegen die deutsche 'Begeisterung' für die MLF-Idee mobilisiert, erblickten in dem Vorhaben einen Spaltpilz des deutsch-französischen Rapprochements - sie wollten die französischen Vorschläge zur 'Europäisierung' der "force de dissuasion" getestet wissen, bevor andere Pläne weiterverfolgt werden dürften. Siehe hierzu ausführlich Kelleher, S. 248 ff.; Mahncke, S. 185 ff.; Kohl, S. 305 ff.; F.J. Strauß, The Grand Design: A European Solution to German Reunification, New York 1965.

24) Kelleher, S. 263; s.u.

25) Die britische ANF-Konzeption enthielt keine Konzessionen an deutsche Positionen; vor allem verweigerte London die Einbeziehung britischer Einheiten in 'mixed-manned'-Überwasserschiffe; "mixed manned-forces" waren immer noch das 'Symbol' der Gleichbehandlung und 'Integration'.

26) Tyler/Smith/Ball/McNaughton/Bundy-Memo., "Nuclear Weapons and Policies of the Alliance", 3. Dezember 1964, LBJ, NSF Country, Box 214, Wilson Visit December 1964. - Die USA hatten gegenüber Gordon-Walker - am 27. Oktober 1964 - und durch Ball - Ende November/Anfang Dezember 1964 - die Zielsetzungen des MLF-Projektes bekräftigt. Inzwischen hatte Präsident Johnson aber bereits - 14. November 1964 - die Anweisung erteilt, daß die Regierung nur noch mit einer Stimme sprechen

reitschaft, an der Ausarbeitung einer NATO-Konzeption (ANF) mitzuwirken, als Signal, daß eine Verständigung zwischen den USA und England, wenn auch noch nicht zwischen Bonn und London, näherrücke; dies scheint ein weiterer Grund zu sein, warum de Gaulle seine Warnungen an die Adresse Bonns und Washingtons wiederholte und verschärfte, daß nämlich Frankreich die NATO verlassen müsse, falls das amerikanische Projekt einer integrierten NATO-Atommacht zum Zuge käme.[27]

In Anbetracht des Regierungswechsels in London wollte die Johnson-Administration nichts überstürzen, zumal der Präsidentschaftswahlkampf in die letzte Runde ging. Dank der intensiven Besucher-Diplomatie kannten die USA aber auch die innen- und außenpolitischen Schwierigkeiten der Regierung Erhard/Schröder/von Hassel aus erster Hand. Die USA drängten deshalb auf einen Meinungsaustausch, um die Labour-Regierung auf ihr Kernanliegen einzustimmen, daß die Diskriminierung oder die Isolierung der Bundesrepublik nur Zwietracht säen und den Erfolg der Nachkriegspolitik, die Westbindung der Bundesrepublik, unterhöhlen würde. Die britische Regierung zeigte sich nicht überzeugt, daß sie deshalb die Vorschläge akzeptieren müsse, die für die MLF konstitutiv waren; umgekehrt konnten weder die britischen Gegenvorschläge noch die wirklichen Beweggründe der Labour-Regierung die USA überzeugen.[28] Die Labour-Regierung empfahl nämlich erneut als zweites Denkmodell die Stationierung landgestützter Raketensysteme, wobei sie das neueste amerikanische System, die Minuteman-Rakete, für ein "mixed manned"-Experiment auserkor; dies geschah wohl auch in der Absicht, die USA zu dem Eingeständnis zu zwingen, daß die MLF ihnen doch nicht soviel wert sei, daß sie das Schlüsselglied der kommenden Generation der strategischen Abschreckung "kollektivieren" wollten. Aus amerikanischer Sicht sprach gegen den britischen Vorschlag,[29] daß er keine Verkopplung zwischen der Nuklearschutzgarantie für Westeuropa und dem "strategic deterrent" der USA leiste; der britische Vorschlag sei untauglich, die von den Gaullisten herbeigeredete Glaubwürdigkeitslücke schließen zu helfen.

---

dürfe; das war faktisch eine Rüge für die 'Theologists', die die USA auf Elemente festlegten, welche mit dem Congress nicht abgeklärt waren.

27) Pierre, S. 248 ff., 276 ff.; Kelleher, S. 249 ff.; Mahncke, S. 185 ff. Vgl. Anm. 37.

28) "Working lunch" Rusk/McNamara/Ball - Gordon-Walker, 27 October 1964, "British Ideas on the Nuclear Organization of the Alliance", LBJ, NSF Country, Box 213, folder Walker-Briefing Book.

29) Außenminister Rusk an US-Botschaft London, Tel. 3547, 29. November 1964, LBJ, NS Country, Box 206, Memo., vol. II. Ein weiterer Nachteil waren die Sicherungsprobleme, die mit 'mix-manned'-Einheiten im Zusammenhang mit landgestützten 'Minuteman'-Raketen auftreten würden.

Für Wilson kam es darauf an, den von Bundeskanzler Erhard und Präsident Johnson[30] im Juni 1964 gesetzten Termin "Jahresende 1964/15. Januar 1965"[31] für eine Entscheidung in der MLF-Frage vom Tisch zu räumen, um den amerikanischen Druck zu beenden, daß Großbritannien die Kontrolle über die Nuklearmacht aus nationalen Händen geben solle.[32] Das vom State Department vorgelegte Positionspapier vom 19. November 1964 gestand Großbritannien weder ein Veto betr. Entscheidungen über den Einsatz der Raketen zu noch sonst einen Vorzugsstatus im Vergleich zur Bundesrepublik und zu Italien. Vielmehr sollte Großbritannien gleichrangig mit der Bundesrepublik und Italien - und nicht mit den USA (!) - in die "surface fleet" eingebunden werden, die als seegestützte 'alliierte Nuklearmacht' operieren sollte.[33] Genau entgegengesetzt zum amerikanischen Außenministerium setzte die britische Regierung alles daran, die "special relationship" mit den USA wiederzubeleben; hierbei war man, wie die Sondierungen Healeys Mitte Dezember 1964 in Washington verdeutlichten, bereit, die Abhängigkeit von den USA hinsichtlich der Rüstungsbeschaffung zu erneuern. Wie die Sonderkonferenz der Labour-Minister am 21./22. November 1964 auf Chequers zeigte, war die Wilson-Regierung jedoch nicht gewillt, auf 'nationale' Kontrolle über die einer "Atlantic Nuclear Force" assignierten Trägersysteme zu verzichten, und noch weniger dachte sie daran, sich mit der Bundesrepublik innerhalb einer Allianz-Atommacht auf eine Stufe stellen zu lassen. Zwar lag es für die Presse nahe, ein Tauschgeschäft zwischen amerikanischem Beistand zur effektiven Entlastung der britischen Verteidigungsausgaben einerseits und britischem Entgegenkommen an die "mixed manned nuclear fleet" andererseits zu konstruieren.[34] In Wirklichkeit gingen Wilson und Healey auf einen dilatorischen Formelkompromiß ein: Die Verlagerung des MLF-ANF-Problems auf deutsch-britische Verhandlungen. Sie erhielten Schützenhilfe bei ihrem Versuch, trotz knapper Ressourcen eine hervorgehobene Stellung in der internationalen Sicherheitspolitik zu behaupten. London wußte nämlich,[35] daß

---

30) Erhard-Johnson Schlußkommuniqué, 13. Juni 1964. -Präsident Johnson hatte die MLF-Pläne am 10. April 1964 bekräftigt und G.C. Smith als Leiter einer Arbeitsgruppe eingesetzt - s. Mahncke, S. 175.

31) Sollte der Bundestag noch vor den Wahlen im Herbst 1965 ein MLF-Vertragswerk ratifizieren, dann müßte das Verfahren spätestens im Januar 1965 eröffnet werden, d.h. die 'Urkunden' vorliegen.

32) Baylis, S. 147 ff.; Camps, S. 447 ff.

33) Memorandum des State Department, 19. November 1964, LBJ, NSF, Box 25 "MLF"/Memo & Conversations.

34) Ein solches Junktim hatte G. Ball erwogen - 5. Dezember 1964, Memo. für Präsident Johnson, "Wilson Visit" -, um Großbritannien das Entgegenkommen an die von den USA gewünschten 'essentials' einer NATO/SACEUR zugeordneten "mix-manned nuclear force" zu erleichtern.

35) Rusk appellierte an Healey und Gordon-Walker, weltweite Verantwortung mitzutragen; die USA wollten und könnten nicht den Weltgendarmen spielen; Rusk/McNamara - Healey/Gordon-Walker conversation, 7. Dezember 1964, LBJ, NS Country, Box 214, folder Wilson Visit, December 1964.

die USA vor dem Hintergrund des eskalierenden Vietnam-Kriegs einen belastbaren Verbündeten mit unabhängigen Einflußmöglichkeiten mehr denn je benötigten. Weder Frankreich noch die Bundesrepublik, so redete London den USA ein, seien Anwärter auf diese Rolle. Das britische Engagement "East of Suez", vor allem in Malaysia 1962 bis 1965, bedeutete wichtigen Flankenschutz für die USA. Washington war - trotz der Einwände des Schatzamtes - bereit, sich die britische "East of Suez"-Strategie etwas kosten zu lassen; McNamara bestätigte im Dezember 1964 Verteidigungsminister Healey, daß die britischen Truppen "East of Suez" bessere Dienste für die Sicherheit des Westens leisteten als wenn sie auf den Standort Westdeutschland fixiert blieben. Die Verteidigung des Pfund-Sterling[36] als eine Art Vorne-Verteidigung gegen den Angriff auf die Stellung des US-Dollar im Weltwährungssystem, wie ihn de Gaulle führte, bettete die Verantwortungsgemeinschaft USA-Großbritannien in einen umfassenden Zusammenhang ein.

Nach der Wiederwahl wollte Johnson nichts unversucht lassen, um akzeptable Beziehungen mit Frankreich wiederherzustellen; die Bereinigung der deutsch-britischen Divergenzen überließ er vorerst der neu gewählten Regierung in London und dem Gespann Erhard-Schröder. Da de Gaulle aus der MLF-Frage eine Gretchen-Frage an die Regierung Erhard machte[37] und die deutschen Gaullisten den Bundeskanzler aufforderten, die französische Offerte einer Europäisierung der "force de frappe" auszuloten, bevor er die Bundesrepublik auf die von de Gaulle mit allen Mitteln bekämpfte amerikanische Linie führte, sah Erhard keine andere Alternative, als Johnson zu ersuchen, persönlich an de Gaulle heranzutreten.[38] Dieser Hilferuf traf sich

---

36) Präsident Johnson erörterte die britische Zahlungsbilanzkrise am 19. November 1964 mit den wichtigsten "Ministern" und Mitarbeitern des Stabs des Weißen Hauses (Humphrey, Rusk, McNamara, Bundy, Ball, McCone, L. Thompson, B. Smith, R. Neustadt), 19. November 1964, LBJ, NSF McG. Bundy, Box 18-19.

37) De Gaulle scheute nicht davor zurück, die Unvereinbarkeit zwischen dem MLF-Projekt und deutschen Hoffnungen auf Wiedervereinigung zu betonen, d.h. in die gleiche Kerbe zu schlagen wie die UdSSR und wie Labour-Kreise, die die Wiedervereinigung für unerwünscht erklärten. - Anfang Juli 1964 und November 1964 sind die Höhepunkte des Konflikts. Am 3. Juli 1964 wurde Erhard beim Gespräch mit de Gaulle in Bonn deutlich, daß Frankreich trotz anderslautender Angebote die "force de frappe" als Waffensystem unter ausschließlich nationaler Kontrolle und nicht als 'europäisches' System einstufte. Im November 1964 betonte Pompidou die Unverträglichkeit zwischen (deutsch-amerikanischem) MLF-Konzept und dem deutsch-französischen Vertrag; Erhard hatte im Oktober 1964 einen deutsch-amerikanischen 'Alleingang' als Option angekündigt; Mahncke, S. 185 ff.; Kohl, S. 292 ff. Zur Aussage Erhards vor dem CDU-Fraktionsvorstand am 28. Juli 1966 s. W. Link, Die Außen- und Deutschlandpolitik seit Mitte der sechziger Jahre, in: Bundesrepublik Deutschland. Geschichte-Bewußtsein, Bonn 1989 (Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 275), S. 52.

38) McG. Bundy-Memo. for the President, 11. Dezember 1964, LBJ, NSF, Memoranda, Box 2, foider Bundy VII.

mit inner-amerikanischen Anregungen, de Gaulle stärker zu konsultieren; dies sollte dem französischen Präsidenten den Vorwand entziehen, er sei - wie in Nassau - mit angelsächsischen fait acomplis konfrontiert worden, aber auch - positiv gesehen - ermitteln, was de Gaulle eigentlich wolle und ob sich ein Interessenausgleich finden ließe;[39] später kamen Vorschläge hinzu, Johnson möge durch die Geste eines Besuchs bei de Gaulle den Bruch zu kitten versuchen. Die Bundesregierung begegnete dem Projekt einer Präsidentenreise zunächst allein nach Frankreich mit Mißtrauen; sie befürchtete sogar, im Fall eines amerikanisch-französischen Arrangements im Regen zu stehen.

Vor diesem Hintergrund kamen die britischen Gegenvorschläge[40] zum MLF-Projekt für Bonn höchst ungelegen.[41] Aus der von Verteidigungsminister Healey öffentlich[42] dargelegten Begründung hörte man den Unterton heraus, daß alles, was deutsche Ambitionen nähre, den gesamteuropäischen Sicherheitsbedürfnissen schade. Viel entscheidender war, daß London die Ratio des amerikanischen Drängens weiterhin in Frage stellte.[43] Nach dem

---

39) Memo. of Conversation Johnson, Humphrey, u.a., 19. November 1964 (Anm. 36); Johnson erklärte sich gegen den Vorschlag, McCloy als seinen Sonderbotschafter zu de Gaulle zu entsenden; wenn überhaupt, dann müßte das Treffen auf höchster Ebene stattfinden. Eine Entscheidung - zugunsten des Johnson-Besuchs oder einer der anderen erörterten Optionen - fiel nicht; die Beratung wandte sich der britischen Zahlungsbilanzkrise zu.

40) Das Kommuniqué des Treffens Johnson-Wilson enthielt keine Entscheidung gegen die MLF oder für die ANF/MNF, sondern hielt nur die Optionen fest. Die Grundzüge des ANF-Konzepts finden sich in der Darstellung von A.J. Pierre, Nuclear Politics: The British Experience with an Independent Strategic Force, 1939-1970, London 1972, S. 276 ff.; P. Buteux, S. 29 ff.; C. Ponting, Breach of Promise. Labour in Power 1964-1970, London 1989, S. 90 ff. Ausführliche Unterlagen - auf amerikanischer Seite - enthält Subject File "MLF", LBJ, NSF, Box 25, insbesondere folder MLF, Cables IV, Januar 1965; sowie McG. Bundy-Memo for the President. - G. Ball und R. Neustadt hatten vor dem Wilson-Besuch Gespräche in London geführt, um die britische Position zu eruieren.

41) Noch vor Beginn der regierungsinternen Beratungen in Washington über den Wilson-Besuch hatte Verteidigungsminister von Hassel in Washington - 12./14. November 1964 - Gespräche mit McNamara über Devisenausgleich und Rüstungskooperation geführt, und zwar auch in der Erwartung, damit das deutsche 'Anrecht' auf US-Interesse an der MLF-Lösung zu untermauern. Doch die Stimmung zugunsten des Projektes bröckelte ab. Der Eindruck, daß die Bundesregierung selbst zerstritten sei, und die Meldungen, daß sich außer London und Paris auch 'kleinere' Verbündete (Türkei, Norwegen) distanzierten, entzogen den deutschen Bemühungen den Boden. Schröder und von Hassel wollten an die Ergebnisse der Pariser Arbeitsgruppe anknüpfen und in London ebenso wie in Washington auf die Beschäftigung mit den Ergebnissen der Studiengruppe - im Hinblick auf die NATO-Rats-Wintertagung im Dezember 1964 - drängen; s. Mahncke, S. 194 ff.

42) Interview Healey's mit dem BBC, 20. Dezember 1964.

43) Dean Acheson erinnerte Präsident Johnson am 3. Dezember 1964 erneut daran, daß man die 'Gemäßigten' in der Bundesrepublik unterstützen

chinesischen Atombombentest würde, so die britische Argumentation, die Bundesrepublik nicht als nächster Staat die Proliferations-Lawine lostreten. Der amerikanische Einwand, wie man denn Japan, Indien oder der Bundesrepublik verweigern könne, mit Großbritannien gleichzuziehen, hatte nur zur Folge, daß London die moralische Berechtigung der britischen unabhängigen Nuklearstreitmacht verteidigte statt die Notwendigkeit der Internationalisierung zuzugeben. Im übrigen hatte die Labour-Regierung eine schlagkräftige Antwort parat: Wünschten die USA (und die Bundesrepublik) denn wirklich, daß Frankreich die einzige westeuropäische Atommacht sei?[44] Damit verfiel die Rechtfertigungskampagne auf den chauvinistischen Tenor, den die Konservativen im Wahlkampf angeschlagen hatten, um den "Independent"-Status der britischen Nuklearmacht gegen die Angriffe der Liberalen und der Labour Party zu verteidigen.

London nutzte die Befangenheiten, die auf der Bonner Politik lasteten: Der Vorschlag einer Wiedervereinigungsinitiative war am französischen Einspruch gescheitert. Ebenso wie Frankreich und Großbritannien erwarteten auch die USA von der Bundesregierung Verständigungsbereitschaft gegenüber Polen - Rusk forderte im Januar 1965 bei einem Stop in Bonn auf seiner Europareise die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Jede Äußerung der deutschen Gaullisten (Strauß), die als Anspruch auf nationale Atomstreitmacht ausgelegt werden konnte, lähmte andere außenpolitische Aktivitäten Bonns - zur Verbesserung der Ausgangslage im Ost-West-Dialog und innerhalb des westlichen Bündnisses als Partner der USA. Dies wiederum untergrub die innenpolitische Stellung des anglophilen Außenministers Schröder und heizte die Stimmung in den Regierungsparteien (Fraktionschef Barzel) gegen Großbritannien an.

Die Verständigungsschwierigkeiten zwischen London und Bonn veranlaßten die Bundesregierung, an Washington die Erwartung zu richten, die Bundesrepublik nicht durchhängen zu lassen. Das Beharren Johnsons, auf der im Dezember 1964 festgelegten Linie zu verfahren, Wilson und Erhard sollten sich bei ihrem (von Januar auf März 1965 verlegten) Treffen um eine Verschmelzung der MLF- und ANF-Konzeption bemühen, bedeutete in der Sicht des Auswärtigen Amtes, daß Wilson und Healey wohl zu recht behaupteten, sie hätten im Dezember 1964 in Washington auf ganzer Strecke gesiegt und das MLF-Projekt zu Fall gebracht.[45] Ohne massiven Druck der

---

müsse, sonst machten die Nationalisten-Gaullisten das Rennen; Acheson, "The European Crisis and the Wilson Visit", 3. Dezember 1964.

44) B. Castle, The Castle Diaries 1964-1970, London 1984, S. 356.

45) Gemessen an der Erwartung der Befürworter des MLF-Konzepts (Acheson, Ball) ist dies richtig; Acheson riet dazu, Wilson zu verpflichten, 1) die britischen U-Boote an die MLF-"authority" zu überantworten (verkaufen), 2) Großbritannien an der 'mix-manned surface fleet' zu beteiligen; D. Acheson, 3. Dezember 1964, The European Crisis ..., LBJ, NS

USA, so argumentierten Schröder und Carstens, wäre Großbritannien nicht dazu zu bewegen, der Bundesrepublik den Status eines erstklassigen NATO-Partners zuzugestehen,[46] und dazu blieb das Eintreten für das MLF-Projekt das wirksamste Mittel. Zwar engagierten sich einige Berater Johnsons[47], um den deutschen Besorgnissen Gehör zu verschaffen. Aber sie wußten ebensogut wie letztlich auch die Bundesregierung, daß Johnson es für aussichtslos hielt,[48] den Kongreß für Regelungen zu gewinnen, die einen Verzicht auf das amerikanische Veto als künftige Möglichkeit einschlossen - das bildete jedoch das sine qua non für die Weiterentwicklung der MLF zu einer europäischen Nuklearmacht, eben jene Formel, die die sonstigen Gegensätze in der Bundesregierung überbrücken sollte. Es kam zwar noch zu Trost spendenden amerikanischen Gesten, etwa einen Brief Rusks an Schröder,[49] wonach die US-Regierung das MLF-Projekt weiterhin als Verpflichtung ernst

---

Country, Box 214, folder Wilson visit December 1964; - Wilson ließ sich nicht festlegen, außer auf Gesprächsbereitschaft gegenüber der Bundesregierung.

46) G. Ball behandelte die ganze Angelegenheit in diesen Kategorien; Ball-Memo. for the President, The Wilson Visit, 5. Dezember 1964, LBJ, NS Country, Box 213. - Ball wollte Wilson dazu bringen, Parität nicht gegenüber den USA anzustreben, sondern Parität mit der Bundesrepublik u.a. europäischen Partnern zu akzeptieren; daher sollte Großbritannien das 'mixed-manned'-Prinzip auch auf die britischen 'hardware'-Beiträge zur ANF/MLF (U-Boote und Überwasserschiffe) anwenden.

47) Aufzeichnung Gilpatric's (Chairman der Task Force) über Gespräche mit P. Dean und J.McCloy, 9. Dezember 1964, betr. "Problems of Europe and NATO", Gilpatric Papers, JFK Library, Box 10, folder Major Documents, Tab. 2.

48) Eine Task Force unter Leitung des stellvertretenden Verteidigungsministers R. Gilpatric (Committee on Nuclear Proliferation) empfahl dem Präsidenten, die Ausarbeitung eines Konzepts an London und Bonn zu delegieren, wobei drei 'essentials' beachtet werden müßten: 1) Großbritannien müßte das Geschäft der nuklearen Abschreckung verlassen; 2) die Bundesrepublik dürfe keinen Zugang zur Bildung einer separaten Atommacht erhalten; 3) das Konzept einer "collective strategic defense" solle realisiert werden, um die Entstehung nationaler Abschreckungspotentiale zu verhindern. In den Beratungen - deren Protokolle nur beschränkt zugänglich sind - setzte sich als Konsens durch, daß die Kombination der drei 'essentials' die Sowjetunion überzeugen müsse, daß dieser Schritt kompatibel sei mit den amerikanischen und russischen Interessen an 'non-dissemination': Gilpatric an Rubel (Litton Industries), 28. Dezember 1964, Gilpatric Papers, Box 10, "Task Force Correspondence". Im Kongreß - Senat und Repräsentantenhaus - formierte sich Widerstand gegen jedwede Einschränkung des US-Vetorechts; J.P. Addato et alii an Rusk, 7. Dezember 1964, LBJ, NS Defense, Box 423, ND 21. - Im Wahlkampf hatte eine Beratergruppe dem republikanischen Kandidaten B. Goldwater - der zum Rundumschlag gegen McNamaras Schwerpunktsetzungen in den Waffensystemen ausholte -, empfohlen, dem Oberbefehlshaber der NATO, einem US-Offizier, eine Entscheidung über taktische und über strategische Nuklearwaffen zu delegieren, um auf diese Weise das 'reassurance'-Dilemma zu beseitigen. Dies war eine Alternative zur MLF. Auch Norstad und Lemnitzer machten Einwände gegen die MLF-Konzeption geltend.

49) Dean Rusk an Außenminister G. Schröder, 12. Januar 1965.

nehme. Doch die Zusage, auf die es ankam, blieb aus: Die Bereitschaft Washingtons, die Labour-Regierung zu drängen, die europäische Komponente im atlantischen Sicherheitssystem zu stärken, um ein Gegengewicht zur Politik de Gaulles zu schaffen. Die Auflösung der MLF-Arbeitsgruppe in Washington und die Richtlinie des National Security Council, künftig jede Pression zugunsten der MLF zu unterlassen (Januar 1965), verdeutlichten, daß die USA die Initiative aus der Hand legten und erst wieder eingreifen wollten, wenn die Europäer unter sich handelseinig geworden waren.

Für die Johnson-Administration stand nach Prüfung aller Vorgänge Ende 1964 fest, daß das MLF-Projekt weder gegen die beiden westeuropäischen Atommächte Frankreich und Großbritannien noch gegen den Protest der Sowjetunion gegen die europäische Klausel weiterverfolgt werden sollte, wenn Washington ernsthaft Verhandlungen mit dem Kreml über "non proliferation" führen wollte. Das Einvernehmen zwischen den USA und der Bundesregierung ließe sich durch Ersatzvorschläge wiederherstellen, denn schließlich wäre auch das Kabinett Erhard nicht bereit, die politischen Kosten des MLF-Projekts zu tragen.[50] Das stillschweigende Einvernehmen der vier Siegermächte bedeutete, daß der Bonner Republik ohne Entschädigung ein Druckhebel aus der Hand genommen wurde, um die für "Deutschland als Ganzes" zuständigen Regierungen an das ungelöste Problem der Teilung Deutschlands und Europas zu erinnern.[51]

III. Zahlungsbilanzkrisen: Einflußchancen für amerikanisch-deutsche Projekte auf die britische Europa-Politik?

Die Gesamtkonstellation, die wir in der Gründungsphase der EWG beobachten konnten, zeichnete sich 1965/67 im Vorfeld des zweiten britischen Anlaufs zu Beitrittsverhandlungen noch einmal ab.[52] Für die Inszenierung[53] zeichnete

---

50) In diesem Sinne hatte sich McG. Bundy gegenüber Rusk, McNamara, Ball - 25. November 1964, "The Future of the MLF" - von der MLF-Idee distanziert und Johnson für den prekären Stand der Angelegenheit sensibilisiert; McG. Bundy schilderte das Versäumnis des State Department, den Kongreß zu 'gewinnen", und verwies auf den heftigen Widerstand der drei anderen Nuklearmächte - UdSSR, England und Frankreich - gegen das MLF-Projekt; LBJ, NSF, Memoranda, Box 2, Bundy VII.

51) Zum Problemkreis: Th. Jansen, Abrüstung und Deutschlandfrage. Die Abrüstungsfrage als Problem der deutschen Außenpolitik, Mainz 1968; U. Nerlich, Die nuklearen Dilemmas der Bundesrepublik Deutschland, in: EA 17/1965, S. 637-652; H. Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Friedenssicherung und Sicherheitsbefriedigung. Zur Außenpolitik der BRD 1955-1973, Düsseldorf 1974, Kap. IV.

52) Die Rahmenbedingungen ebenso wie die Motivationen sind 1955/57 natürlich nicht völlig mit denen von 1966/67 identisch. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Aufzeichnungen über britisch-amerikanische Verhandlungen und Gespräche Ende Juni/Anfang Juli 1965, Dezember 1965, Sommer 1966 und die Trilateral Talks im Winter 1966/67, ferner

der Einfluß der Acheson-'Schule' auf die amerikanische Politik mitverantwortlich:

> **"The British, after discussion, might conclude that a national Polaris deterrent lies beyond their means; and the U.S. and German governments see that in sharing the costs and responsibilities of these submarines they would contribute to easing the U.K.'s financial problem, to greater U.K.-German equality in this vital field, and to reversing the trend toward national proliferation."[54]**

Noch einmal stellten sich für die britische Regierung die Fragen: 1) Für welche Zwecke lohnte es sich, eine 'independent nuclear force' beizubehalten? 2) Hatte Großbritannien eine Alternative zum Arrangement mit den USA (und der Bundesrepublik)? 3) Verschaffte die prekäre Finanzlage Großbritanniens den USA und der Bonner Republik einen Hebel, Einfluß auf die britische Europa-Politik zu nehmen? 4) Läßt sich London auf Parität mit Bonn statt mit Washington ein, um das 'nukleare Dilemma' in der NATO zu beheben?

1. Das Ausmaß der Zahlungsbilanz- und der Haushaltsprobleme machte beim Regierungswechsel von den Konservativen zur Labour Party im Spätherbst 1964 eine Überprüfung der britischen "defense postures" unumgänglich. Neben Beschlüssen, die sofortige Wirksamkeit versprachen - wie die Einstellung von Entwicklungsarbeiten an bestimmten Waffensystemen und Ersatzbeschaffungen aus den USA (s.o.) -, stand die Ent-

---

auf Analysen, die Neustadt, Kissinger u.a. im Kontext ihrer Europa-'Missionen' anfertigten. Hinzu kommen Berichte, die mir in kanadischen Akten zugänglich gemacht wurden. Die Memoiren und veröffentlichten Tagebücher Wilsons, Crossmans, Barbara Castles, Wedgwood Benns u.a. geben zwar viele Geheimnisse preis. Sie 'verschweigen' jedoch Zusammenhänge oder Vorkommnisse, die aus den Aufzeichnungen über Treffen und Gespräche mit amerikanischen Politikern in den Beständen der Johnson Presidential Library, Austin (Texas), rekonstruiert werden können. Die naheliegende Erklärung ist, daß die Kontakte Wilsons, Callaghans, Browns und Healeys mit ihren amerikanischen Gegenüber nur im engsten Kreis bekannt wurden. Zur 'Geheimpolitik' Wilsons und des Spitzenquartetts gegenüber der Mehrzahl der Kabinettsmitglieder s. C. Ponting, Breach of Promise. Labour in Power 1964-1970, London 1989.

53) Die im folgenden behandelten Fragen wurden Ende September 1963 auf der britisch-amerikanischen Konferenz in Ditchley Hall kontrovers zwischen hochrangigen Vertretern des britischen und amerikanischen 'establishment' (Acheson, Bowie, Schaetzel, Yarmolinsky, Kissinger, Brodie, Halperin, Rowen, et alii; Sir Bernhard Burrows, Sir Ian Jacob, Sir William Hayter, A. Gwynne-Jones, M. Howard, A. Buchan, Sir Tufton Beamish, W. Penny, u.a.) ausgetragen. Das von Acheson skizzierte Szenario 'provozierte' einige britische Teilnehmer, ihrerseits deutlich Position zu beziehen.

54) D. Acheson, "Europe - The Hinge of Fate", 1965, S. 13, LBJ papers, NSF, Box 25; Acheson leitete seine Empfehlung durch kritische Hinweise auf die britische Zahlungsbilanzkrise ein; Großbritannien dürfe nicht länger von der Hand in den Mund leben - 'genährt' von kurzfristiger Kredithilfe -, sondern müsse, orientiert an "common objectives" und unterstützt durch "longer term assistance", seinen Part im transatlantischen System übernehmen; Großbritannien sollte die 'imperial' Rolle vergessen und helfen, die Krise in den atlantischen Beziehungen zu überwinden.

scheidung an, ob Großbritannien in der Verteidigungspolitik die europäische Rolle oder die Rolle "East of Suez" wählen solle.[55] Premierminister Wilson und Verteidigungsminister Healey präferierten eindeutig "Cuts in Europe". Unter den Verteidigungsausgaben in 'Übersee' wirkten sich die Stationierungskosten in Deutschland negativ auf die Zahlungsbilanz aus;[56] falls Bonn die Devisenlasten nicht ausgleichen wolle, warum sollte dann Großbritannien unverhältnismäßige Belastungen für einen Konfliktfall fortschleppen, der gar nicht mehr vorliege? Zu dem ökonomisch begründeten Verdruß gesellte sich ein politisches Rechtfertigungsargument, das wir schon kennen: Die Wahrscheinlichkeit, daß ein Krieg zuerst in Europa ausbreche, werde immer geringer; also entfalle die Notwendigkeit, 53-62 000 Mann in der Rheinarmee zu binden. Daß die Sowjetunion gleichfalls ihre Streitkräfte reduziere, beweise doch, daß der 'Gegner' sich auf die gleiche Lagebeurteilung einlasse. Käme es dennoch in Europa zum Konflikt, dann wären primär die USA gefordert, d.h. deren 'strategic deterrent'.

Vielsagender waren die Motive, die Wilson leiteten: Während Großbritannien in Europa nur ein 'second class contributor to NATO' sei, spiele es in Übersee eine erstklassige Rolle. Aus der Besorgnis heraus, daß mit der Dekolonisierung eine Neubelebung des Nationalismus einhergehe, bedrängten die USA - seit 1961/62 - die britischen Regierungen, den Konfliktgefahren an der Peripherie nicht auszuweichen: Die USA benötigten den britischen Partner, um der doppelten Herausforderung durch die UdSSR und durch Rotchina in Süd-Südost-Asien, im Mittleren Osten und in Afrika Paroli zu bieten. Die Labour-Regierung wußte genau, daß sich ihre Präferenz für die Rolle "East of Suez"[57] des Wohlwollens maßgeblicher Kreise in Washington erfreute, einschließlich der These "NATO strategy tied up resources against a risk which was almost (dank der Detente in Europa) inconceivable".[58] Blieb also "nur" das diplomatische

55) Die Defence White Paper 1965 und 1966 bekräftigten noch einmal die "East of Suez"-Rolle; s. Darby, S. 214 ff., 218 ff., 287 ff.

56) Zu den Unterschieden zwischen den Devisenkosten für die Rheinarmee und den Stationierungskosten im Sterling-Gebiet/Commonwealth s. Darby, S. 160 ff., 291 ff.

57) "(Throughout the fifties) priority of the European role ... had become a major plank in (Labour's) defence platform. In the year before the general election, however, the Labour front bench re-examined Britain's position in the world and saw a mission in staying in Asia where before it had seen a mission in leaving ... as the political case for staying east of Suez became stronger so the military costs became higher", Darby, S. 215.

58) Wilson legte seine Position im Unterhaus (16. Dezember 1964) dar; s. auch die Berichte in der Times zum Gipfeltreffen Johnson-Wilson, 8.-10. Dezember 1964. Ebenso deutlich äußerte sich Healey, 3. März 1965 im Unterhaus. Auch die Statements on Defence Estimates - 1965, § 18 - unterscheiden zwischen der eher entspannten Sicherheitslage in Europa

Problem, daß die Rheinarmee die stärkste britische Karte bildete, um das klassische Doppel zu spielen, a) Englands 'Europafreundlichkeit' zu demonstrieren und b) die USA an Europa zu binden. Denn ein 'cut', der die BAOR träfe, hätte nicht nur verheerende Auswirkungen auf die Beziehungen zur Bundesrepublik, sondern würde die beiden anderen NATO-Gründer, die USA und Kanada, innenpolitisch unter Zugzwang setzen, es den Briten sofort und umfassend nachzutun - in diesem Fall würde die britische Politik das Hauptziel ihrer Nachkriegsbemühungen gefährden. Diese NATO-Philosophie, die von G. Brown, Roy Jenkins und anderen 'Europäern' in der Labour Party-Regierung ergänzend zu ihren Beweggründen für den EWG-Beitritt aufgeboten wurde, behielt am Ende (1967) die Oberhand gegenüber jenen, die außer der imperialen Vergangenheit - insbesondere der nachwirkenden Verpflichtungen für die Sicherheit des indischen Subkontinents - auch die Wirtschaftsinteressen "East of Suez" beschworen, nämlich die Verbindung zwischen wirtschaftlicher Sicherheit (: Ölversorgung aus dem Mittleren Osten), Kapitalanlagen der Öliänder in £ Sterling und Schonung der Zahlungsbilanz (durch Importe in £-Rechnung statt auf $-Basis).

Die britische Regierung behielt in der Europapolitik einen Hebel in der Hand. Sie konnte darauf spekulieren, daß entweder Bonn alles daran setzen werde, um die USA zu bedrängen, den Verbleib ihrer Truppen zu garantieren, oder daß die USA, um ihre Bewegungsfreiheit (z.B. Truppenverlegungen nach Vietnam) nicht zu verlieren, von sich aus eingreifen würden, um den britischen Partner in Europa zu unterstützen. Das Maß des amerikanischen Entgegenkommens an Großbritannien hing davon ab, inwieweit die überseeischen Militärausgaben mit den Bemühungen der Johnson-Administration um die Sanierung der amerikanischen Zahlungsbilanz kollidierten. Solange die USA jedoch, wie im November 1964 und im Juni/Juli 1965, bei ersten Anzeichen einer Sterling-Krise die Devise verfolgten, daß die Stützung Großbritanniens an der Währungs- und an der sicherheitspolitischen 'Front' eine Art Vorne-Verteidigung zur Abwehr des Angriffs auf den US-$ und auf die amerikanischen "postures"

---

und den Krisenherden in Übersee. Auf der Nassau-Konferenz verständigten sich Kennedy und Macmillan darauf, die Militärhilfe an Indien - nach dem chinesisch-indischen Krieg - zu steigern. Die USA - McNamara; P. Nitze - begrüßten die Hinwendung Großbritanniens zur 'East of Suez'-Rolle; s. Darby, S. 222 ff., 231, 294 ff.; Ponting, S. 98 ff.

in Europa und Südostasien sei,[59] solange konnte London auf Entlastungsaktionen der USA rechnen.

Die von Premierminister Wilson gewünschte[60] formale Verpflichtung, den £- und den $-Kurs zu verteidigen, wollten die USA allerdings nicht eingehen. Umso mehr waren sie bereit, die britische Präsenz "East of Suez" zu unterstützen.

> "It is useful for us to have their flag, not ours, out front in the Indian Ocean and the Persian Gulf. We might be very much better off to pay part of their presence ... than finance our own."[61]

Da man damit rechnete, daß Frankreich aus der Militärorganisation der NATO ausscheiden werde - was de Gaulle auf seiner Pressekonferenz vom 9. September 1965 'bestätigte' -, und daß die USA wegen des eskalierenden Engagements im Vietnam-Krieg an der Konsolidierung der NATO "arbeiten" müßten, stieg der Kurswert Großbritanniens in der amerikanischen Politik.[62] Die Labour-Regierung zählte auf Washingtons Hilfestel-

---

59) Summers, "The U.K. Balance of Payments Crisis", 21. Juni 1965; Memo. for the President, Juli 1965, "The issue of further financial assistance to the U.K.", in: LBJ papers, NSF Country, Box 215/216, 'Trendex' (Unterlagen für die 'Stabsgespräche' zwischen Sicherheitsberater McG. Bundy und dem britischen Kabinettssekretär H. Trend). Zur Vorgeschichte der £-Abwertung 1967 s. A. Cairncross/B. Eichengreen, Sterling in Decline: The devaluations of 1931, 1949 and 1967, Oxford 1984, bes. S. 157 ff., 170 ff., 176 ff., 188 ff.; K. Burk/S. Brittan, Bericht über das Symposium "1967 Devaluation", in: Contemporary Record, Bd. I/4 (Winter 1988), S. 44-53; Ponting, S. 69 ff. (zur britischen Politik im November 1964) und S. 74 ff. (zur Krise Juni/Juli 1965).

60) Bericht W. Hellers an Präsident Johnson, 24. Juli 1965; der Wirtschaftsberater war Johnson persönlich verbunden und als Ratgeber tätig; die Oral-History-Interviews sind gleichsam Hellers Memoiren. Wie G. Ball - 6. August 1965, Memo for the President, NSF Country, UK 'Trendex' 4/65-8/65 - erkannte, hätten die USA von Großbritannien als Sicherheit für den Kredit die Aushändigung von Goldreserven verlangen müssen; das schien aus politischen Gründen unakzeptabel (für England ebenso wie für die USA).

61) Neustadt/Klein/Rowen-Memo., "US-U.K. Relations", Juni 1965, (Unterlage für das "Stabsgespräch" McG. Bundy - H. Trend Ende Juli 1965). Diese Argumentationslinie folgte dem Tenor der Gespräche zwischen Healey und McNamara, 15.-19. Dezember 1964.

62) Präsident Johnson entsandte den stellvertretenden Außenminister Ball zu Gesprächen mit Wilson nach England - 8./9. September 1965 -, um das Tauschpaket "Flankenschutz für die britische Währung/britische Festigkeit in 'Far East'" festzuschnüren; s. McG. Bundy an Johnson, 10. September 1965, betr. Balls Gespräche in London, LBJ, NSF Memo., Bundy XIV, folder September 65; vgl. Crossman-Diaries, 12. September 1965, Bd. I, S. 321 (zu Kontakten zwischen Callaghan und U.S.-Finanzminister Fowler, der auf einer Europa-Reise die Rettungsaktion für das £ organisierte); H. Wilson, Labour Government, S. 243 ff. (Penguin Books, 1974). Unter dem Datum des 21. Dezember 1965 berichtet Crossman-Diaries, I, S. 418 -, daß Wilson dem Kabinett mitteilte, Präsident Johnson habe amerikanische Unterstützung für Ölsanktionen gegen Rhodesien im Falle britischer 'Festigkeit' in 'FAR EAST' zugesichert; dieses Thema beherrschte das Treffen Johnson-Wilson Mitte Dezember 1965 (im Anschluß an die UN-Sitzung).

lung bei der Rückzahlung amerikanischer Kredite und der IWF-Kredite sowie auf Druck auf die Bundesregierung, alles zu tun, um durch Verbesserung der 'offset'-Regelungen[63] den britischen Truppenabbau in Europa abwenden zu helfen. In der Gewißheit, daß Bonn und Washington angesichts der die EWG und die NATO herausfordernden Politik de Gaulles gar nicht umhin könnten, "(but to) bail out the British with the U.S. putting in the bulk of the money",[64] konnte die Labour-Regierung im Sommer 1965 die Krise sozusagen nach innen bekämpfen,[65] außenpolitisch aber die Versuche abblocken, Großbritannien in das deutsch-amerikanische 'Stützkorsett' einer 'hardware'-Lösung der nuklearen Mitwirkung zu pressen. Wie Wilson Jahre später in einem Interview einräumte, war es geradezu der Sinn der 'independent nuclear force'

> **"(to help) us in our general negotiations with the Americans on quite other things not in the field of foreign affairs but in economic co-operation ... In order that they get us to agree to some of the things they wanted, we got them to agree to a few of the things we wanted, like money"[66]**

2. Nachdem Präsident Johnson - spätestens im April 1965 - zu der Auffassung gelangte, daß die wichtigsten Ziele der USA in Europa nur erreicht werden könnten, wenn die USA "hold our end up against de Gaulle in all appropriate places",[67] lebten die Bestrebungen wieder auf, die britisch-deutschen Beziehungen zu begradigen:

> "The key NATO area in which this British position must be demonstrated is ... the nuclear issue. Britain's major task in 1966 will be more permanent support for Sterling. The U.S. and Germany, along with other key European countries, will be the major sources of this financial support. When this need is mixed with Britain's

---

63) Die Devisenkosten für die in Deutschland stationierte BAOR (ca. 53 000 Mann) betrugen 1965: $ 238 mill., die deutschen 'offset'-Käufe ergaben nur einen Gegenwert von $ 70-80 mill. Die Rheinarmee wurde von Großbritannien als 'strategische Reserve' genutzt, d.h. für Einsätze in Nordirland, Malaysia, Zypern 'ausgedunnt'. Nahezu die Hälfte der britischen Heeresstreitkräfte (insgesamt 190 000 Mann) war im Ausland stationiert; die "annual foreign exchange expenditure" betrug insgesamt $ 800 mill.; CIA-Memo., 26-65, 1. Juli 1965, "U.K. Economy and its implications"; die Angaben bei Cairncross/Eichengreen, 177 ff., sind weniger detaillert; s. aber Freedman (Anm. 102 in Beitrag I), Darby, 287 ff.

64) Bator-Memo., 25 Juli 1965 (s. Anm. 54). Zu den "inneren" Aspekten der britischen Zahlungsbilanzkrise und den haushaltspolitischen Maßnahmen sowie den britisch-amerikanischen Kontakten über Maßnahmen zur Überwindung der Zahlungsbilanzkrise s. Ponting , S. 49 ff., 74 ff.

65) Wilson und Callaghan schlossen eine Abwertung aus; bei seinem Aufenthalt in Washington ließen die USA (Fowler) Callaghan wissen, daß sie zunächst von der britischen Regierung erwarteten, daß sie das eigene Haus in Ordnung bringe (durch Beschneidung der Nachfrage, Haushaltskürzungen, etc.); Callaghan kündigte das Deflationspaket am 27. Juli 1965 im Unterhaus an - s. Ponting, S. 80 ff.; Cairncross/Eichengreen, S. 170 ff., 176 ff.

66) P. Hennessy, Cabinet, London 1986, S. 149.

67) Aufzeichnung McG. Bundy, 26. April 1965, Instruktion an die Ministerien sowie an die US-Botschaften in den NATO-Ländern.

other two major problems, lack of access to the markets of the Six and the financial and economic drag of an independent nuclear force, I believe that both we and the Germans have important leverage in aiming the British in the right direction on both the European and the NATO problems."[68]

So eindeutig die Zielvorgabe war, so schwierig war die Entscheidung, an welchem Punkt der Hebel anzusetzen wäre. Bestanden für die britische Regierung Alternativen? Konnte und sollte man französisch-britische Kooperationsprojekte, die sowohl die USA als auch die Bundesrepublik ausschlossen, laufen lassen, auch wenn abzusehen war, daß die Kooperation vom Verkehrsflugzeugbau sehr schnell in den Militärsektor übergleiten und von da aus die Palette der Trägerwaffen für die nationale Nuklearstreitmacht verbreitern könnte, einschließlich der Verdrängung amerikanischer Systeme (F 111) durch französische (Mirage IV)?[69] Die klare und schnelle amerikanische Antwort war die Bildung einer "Inter-Agency Group" unter McNamara mit dem Auftrag, dem Präsidenten Vorschläge für wirksame, breitgefächerte militärische und zivile Kooperationsprojekte vorzulegen. Durch lokale Ausgaben, die im Zusammenhang mit den amerikanischen Raketen- und Langstreckenbomber-Stützpunkten in Großbritannien, aber auch mit der erwarteten Verlegung von U.S.-Einheiten von französischem 'NATO'-Boden auf englische Standorte anfielen, wollten die USA gleichfalls dem britischen Partner zu Devisen-Einkünften verhelfen.[70]

---

68) J.W. Tuthill (State Department) an F. Bator (White House Staff), 19. (22.) Oktober 1965, "The EEC and the NATO Crises", LBJ, NSF, Box 25.

69) Das Plowden Committee - Dezember 1964 - 16. Dezember 1965 (Report) - untersuchte die 'Wirtschaftlichkeit' und die Marktchancen der britischen Rüstungsindustrie; die Annahme, daß 'größere' Märkte kostengunstigere Produktion bedeuteten, führte einige Mitglieder zur Befürwortung britisch-französischer Kooperation, und zwar auch als Empfehlung für die britische Mitgliedschaft in der EWG. - Die F 111 A wurde zunächst von Großbritannien als Übergangslösung geordert, bis das britisch-französische Gemeinschaftsprojekt eines 'variant geometry'-Flugzeugs entwickelt und in Dienst gestellt werden konnte. Diese Erklärung gab Healey dem Unterhaus am 27. Februar 1967. Die Entscheidung für die F 111 ist auch im Zusammenhang mit dem Ausgang des Konflikts zwischen Luftwaffe und Kriegsmarine zu sehen, ob die landgestützten F 111 oder (drei) Flugzeugträger den Kern der britischen Schutzmacht für den Raum Indien/Malaysia bilden sollten; s. dazu Ponting, S. 100, 307 ff. - Das Concorde-Projekt, um das es sich bei dem Verkehrsflugzeug-Typ handelt, war mit derart vielen technischen und finanziellen Schwierigkeiten verknüpft, daß die britischen Regierungen mehrfach versuchten, die Beteiligung einzustellen. Paradoxerweise hatte die britische Regierung aus Mißtrauen, daß der französische Partner aussteigen könnte, Vertragsformulierungen eingeführt, die später der britischen Regierung den Rückzug vom Projekt 'unmöglich' machten; Frankreich beharrte auf Vertragserfüllung resp. finanziellen Ausgleichsleistungen.

70) H.S. Rowen, 13. Mai 1965, "Some Thoughts on US-UK Cooperation in Aviation", LBJ, NSF Country, Box 207, UK Memo. IV.

War die NATO ohne Frankreich überlebensfähig? McNamara, Healey und von Hassel neigten im Frühsommer 1965 dazu, diese - hypothetische - Frage zu bejahen. Konnte Großbritannien jedoch das Vakuum ausfüllen, das de Gaulles Krisenstrategie in Europa aufriß? Wenn auch nicht daran zu denken war, daß die 'Fünf' und Großbritannien ein 'Neues Europa' ohne Frankreich schaffen wollten und könnten, so schien doch die Stunde gekommen, ein klares Verhältnis zwischen den Rollen abzustecken, welche die USA, England und die Bonner Republik in der westlichen Welt einnehmen müßten. In den sich überlagernden Problemfeldern: a) $- und £-Krisen; b) Handelskonflikte USA/Großbritannien-EWG, insbesondere in der Kennedy-Gatt-Runde; c) 'burden-sharing' im Verteidigungssektor - standen die USA, Großbritannien und die Bundesrepublik in den Sachfragen und unter 'Machtaspekten' von Fall zu Fall unterschiedlich zueinander. Die USA waren weiterhin gegen eine Verflechtung zwischen EWG und EFTA ohne politischen Inhalt; das lief den Gedankenspielen auf deutscher und auf britischer Seite[71] an eine Assozierungslösung für die Beitrittsfrage zuwider. Spitzten sich die britischen Zahlungsbilanzprobleme zu, dann kamen vor allem auf die USA unerwünschte Optionen zu : Griffe die britische Regierung zum Mittel der Devisenkontrolle oder dem der Abwertung, dann war mit verstärktem Druck auf den US-$ zu rechnen; entschiede sich London für einen Kurs des 'retrenchment', dann würde dies die Zurücknahme internationaler Verbindlichkeiten, besonders im Bereich "defense spending" einschließen, und die USA zwingen, entweder die von Großbritannien geräumten Positionen zu übernehmen oder ein Machtvakuum - z.B. im Persischen Golf (!) - hinzunehmen.[72] Wende sich Großbritannien - entsprechend den Rezepten der Labour-Linken und der Gewerkschaften - nach innen, dann könnten negative Auswirkungen auf die ohnehin gefährdete Kennedy-Runde und auf den Protektionismus der EWG nicht ausbleiben.

---

71) Auf EFTA-Konferenzen (bes. Kommuniqué vom 24.5.1965) sowie bei einem Treffen sozialdemokratisch/sozialistischer Politiker in Chequers, 24./25.4.1965 schnitt Wilson die Frage einer industriellen Freihandelszone unter Ausschluß des Agrarsektors und bei Fortdauer der politischen Unabhängigkeit der einzelnen EFTA-Staaten an; gegen diese Form einer Assozierung zwischen EWG und EFTA hatten sich die USA stets, vor allem 1959/61 verwahrt.

72) Denkschrift Neustadt/Klein/Rowen, Juni 1965 (Unterlage für das 'Stabsgespräch' McG. Bundy-Trend). Die amerikanischen Stabschefs (Lemnitzer, 1962) wünschten keinen britischen Rückzug, da die UdSSR und/oder Rotchina dann in das Machtvakuum vorstoßen könnten. Die britischen Chiefs of Staff und das 1962 Defence White Paper begründeten die verstärkte Hinwendung zur 'East of Suez'-Rolle mit dieser Argumentation. Sir Ian Jacob, Churchill's ehemaliger Militärberater, vertrat auf der Ditchley Foundation-Konferenz Ende September 1963 die East-of-Suez-Rolle mit Vehemenz und ordnete die britische 'independent nuclear force' in diesen Kontext ein; s. dazu generell: Pierre, S. 285 ff.

In der Annahme, daß im Fall einer Sterling-Abwertung 'alle' Verlierer sein würden - ausgenommen die Staaten, mit denen die USA , aber auch Großbritannien und die Bundesrepublik, "Schwierigkeiten" hätten: Sowjetunion, Frankreich, Südafrika -, hieß die nächste Frage, a) ob die britische Labour-Regierung sich von außen helfen lassen wollte, b) ob die USA eine solche Rettungsaktion allein[73] oder als Leiter einer multilateralen Aktion durchführen könnten,[74] und last not least c) ob an die Gewährung des Hilfspaketes Bedingungen geknüpft werden müßten. Die letzte Frage war ebenso unvermeidlich wie sie prekär war, und zwar nicht nur für die britische Seite; denn die USA konnten im Fall einer bilateralen Lösung[75] angesichts der erwarteten direkten, von de Gaulle mehrfach ausgelösten 'Angriffswelle' auf die Dollar- und die Militärdominanz der USA in der westlichen Welt keine Ressourcen verschleudern; vielmehr mußten sie an die Pflege ihrer Reserven denken.

> "We (Mc Namara, Rusk, McG. Bundy) are concerned with the fact that the British are constantly trying to make narrow bargains on money while they cut back on their wider political and military responsibilities. We want to make sure that the British get it into their heads that it makes no sense for us to rescue the Pound in a situation in which there is no British flag in Vietnam, and a threatened British thin-out in both East of Suez and in Germany."[76]

Ein umfassender, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen 'arbeitsteilig' organisierender Kontrakt, wie er den Beratern Johnsons vorschwebte, ließ sich nur auf 'Gipfel'-Ebene, bei einem Treffen zwischen Johnson und Wilson, aushandeln und nicht schon beim Besuch Schatzkanzler Callaghan's Ende Juni 1965. Die Gesprächspunkte wurden Ende

---

73) Großbritannien hatte seine Ziehungsrechte beim IWF 1965 erschöpft. Die USA erschienen als 'lender of last resort'. Das 'Rettungspaket', das im November 1964 zustandekam, sowie die Maßnahmen vom 27. Juli 1965 und 20. Juli 1966 werden ausführlich von Cairncross/Eichengreen, S. 169 ff., analysiert.

74) G. Ball bevorzugte eine internationale "rescue operation"; notfalls jedoch sollten die USA einen einseitigen 'ball out' riskieren; denn die Gefahren, die mit einer Sterling-Abwertung (höher als 20%) verbunden wären, seien so groß, daß die Hilfsaktion ihren Preis haben dürfe; G. Ball, 6. August 1965, "British Sterling Crisis", LBJ papers, NSF Country, Box 215, folder UK Balance of Payments Crisis.

75) F. Bergsten (US-Treasury), 26. Juli 1966, "U.S. Aid to Sterling", PMW/B-1, LBJ papers, Box 215/216. Bergsten beziffert die bilateral gewährte US-Hilfe an Großbritannien auf $ 1,7 Mrd. (Davon entfielen $ 750 mill. auf den Federal Reserve Board-'Swap', $ 250 mill. EXIM-Kreditlinie). Durch die Liquidierung von amerikanischen Wertpapieren ("securities"), deren Erlös dem Ankauf kurzfristiger Titel in den USA diente, konnte Großbritannien auf die amerikanische Zahlungsbilanz einwirken; London versprach, solche Operationen so vorzunehmen, daß die US-Bilanz nicht negativ berührt wurde (adversely affected).

76) McG. Bundy Memo. for the President, 28. Juli 1965, "Your Meeting with Joe Fowler" (Finanzminister), LBJ papers, NSF Memo., Box 4, McG. Bundy, vol. XII.

Juli 1965 bei den 'Stabsgesprächen' zwischen Sicherheitsberater McG. Bundy und Kabinettssekretär H. Trend ausgetauscht, der "deal" zwischen Wilson und G. Ball im September 1965 abgeschlossen und im Dezember 1965 von Johnson und Wilson unter Einbeziehung des Junktims Rhodesien-Vietnam besiegelt.

Das Interesse der USA richtete sich auf eine multilaterale Rettungsaktion. In einem solchen Fall war vorauszusehen, daß andere Beteiligte die Gelegenheit nutzen würden, von Großbritannien Garantien künftigen Wohlverhaltens einzuholen - sei es im Bereich der 'import surcharges' oder des Kapitalverkehrs, sei es hinsichtlich der 'defense commitments' - und der britischen Haushaltspolitik Auflagen zu machen. Mochte das Verlangen nach 'Garantien' im Hinblick auf langfristige Unterstützungsaktionen die Regel sein, so war dies im Fall mittel- oder gar nur kurzfristigen Flankenschutzes zur Vermeidung einer £-Abwertung und/oder binnenwirtschaftlicher Begleitmaßnahmen ein Akt, den eine Großmacht, auf sich angewendet, würde ablehnen müssen. Im Juli/August 1965 schätzte die britische Regierung die Lage so ein, daß sie mit einem Bündel 'hausinterner' Einsparmaßnahmen und mit Stimullerungsprogrammen (inbesondere für den Export) auskommen würde.[77] Die außenpolitischen Entscheidungen wurden vertagt; die"Defence Review" sollte im Oktober/November 1965 folgen. Im September 1965 war dann aber erneut (nach den Maßnahmen vom November 1964 und Juli 1965) eine multilaterale Beistandsoperation fällig.[78]

Im Gegenzug zu dem von den USA organisierten Flankenschutz an der 'Währungsfront' sagte Wilson dem stellvertretenden US-Außenminister (:

---

77) Bericht Walter Hellers über Gespräche mit Premierminister H. Wilson und G. Brown (First Lord des Schatzamtes und Koordinator der Wirtschaftspolitik), 24 Juli 1965, an Präsident Johnson. - "From the end of 1964 until a couple of months before the devaluation of November 1967, the current account was roughly in balance. But the import surcharge, like foreign borrowing, was primarily a means of buying time ... (Rising earnings) more perhaps than any other single circumstance, made the eventual devaluation ... virtually inescapable" - Cairncross/Eichengreen, S. 175 und 174. Zu den einzelnen Maßnahmen s. ebda. S. 178; für den 'Markt' waren die Eingriffe der britischen Regierung ungenügend; im August 1965 setzte erneut ein 'run on the Pound' ein und machte eine neue multilaterale Stützungsaktion notwendig (8./9. September 1965), die bis etwa Mai 1966 'vorhielt'.

78) Zur "Rettungsaktion" August/September 1965, s. Ponting, S. 52 ff. - Die USA initiierten unter Mitwirkung der Zehner-Gruppe und der BIZ im September 1965 Abkommen, unter denen die Zentralbanken £ Sterling kauften, während die Bank von England Garantien gegen Wechselkursrisiken gab; LBJ, Departmental History, Treasury, Ch. 10, S. 35. - Im Rahmen der Verhandlungen über 'contingency planning' versprachen hohe britische Beamte den U.S.-Delegierten unter Leitung Fowlers die Einbringung eines Gesetzes betr. effektive Einkommenspolitik im November 1965.

"Europa-Minister") Ball (8./9. September 1965) die Aufrechterhaltung überseeischer 'defence postures' zu.[79] Die US-Regierung wurde über den Fortgang der britischen 'defence review' fortlaufend unterrichtet - durch Wilson selbst anläßlich des Besuchs in Washington am 17. Dezember 1965 und durch eine Experten-Delegation unter Stewart und Healey Ende Januar 1966.[80] Doch trotz des gemeinsamen Interesses der politischen Spitzen an der Fortschreibung des Junktims: Verbleib britischer Militärmacht in "FAR EAST"/finanzielle Stützungsaktionen der USA für die britische Währung konnten sie die Entwicklung nicht aufhalten. Im April 1966 mußte London dann weitere Rüstungsprojekte einstellen, was faktisch bedeutete, daß der 'East of Suez'-Rolle, an der die Regierung weiterhin festhielt, ausstattungsmäßig die Grundlage entzogen wurde.

Die Wiederkehr der Zahlungsbilanz-Krisen diente 'Wirtschaftsminister' G. Brown als Anstoß, die Abwertung zu befürworten und die Frage des EWG-Beitritts aufzurollen; man solle die Atempause für Sanierungsmaßnahmen im Innern nutzen; ohne einen Währungsschnitt müsse Großbritannien mit einem Veto de Gaulles in der Beitrittsfrage rechnen.[81] Wilson jedoch verhinderte, daß eine Diskussion aufkam, und zwar sowohl über die Frage der Abwertung als auch über die Beitrittsfrage. Dem Premierminister kam dabei zugute, daß die 'Abwerter' ihr Anliegen nicht mit der EWG-Frage belasten wollten, ferner, daß die Befürworter eines Übergangs zum Floaten das Lager der Widersacher Wilsons spalteten.

3. Eines freilich stand - für die US-Regierung zumindest - fest: Ohne deutsche Mitwirkung würden die britisch-amerikanischen Absprachen zur

---

79) McG. Bundy an Präsident Johnson, 10. September 1965, NSF Memo. from Bundy, Bd. XIV.

80) H. Wilson, Labour Government, S. 243 ff.; LBJ, Departmental Histories, State Department, vol. I, Ch. 3/D: Bilateral Relations, U.K.; vgl. Ponting, s. 54 f.

81) Zur Kürzung des Verteidigungsetats Anfang 1966 s. Darby, S. 299 ff. - Die Diskussion über die Fragen Abwertung/EWG-Beitritt findet ihren Niederschlag in den Crossman-Diaries. Weder die Befürworter der Abwertung noch die 'Pro-Europäer' wollten in den Machtkonflikt zwischen Brown und Wilson an der Seite Browns eingreifen, obwohl sie in der Sache eher die Position Browns für richtig hielten. Crosland war der Wortführer einer 3. Gruppe, die auf 'Floaten' setzte. Beim jetzigen Stand des Zugangs zu den Akten ist nicht festzustellen, ob die USA von Großbritannien verlangten, den Abwertungssatz möglichst gering zu halten (10-15%) - falls die Abwertung doch nötig wurde -, um anderen Staaten den Abwertungs-Wettlauf ausreden zu können; ebensowenig läßt sich feststellen, ob und welche einschneidenden internen ergänzenden Maßnahmen die USA von Großbritannien erwarteten, um den Sanierungseffekt der Abwertung zu erreichen. Auf amerikanischer Seite wurden mehrere Maßnahmen erörtert - F. Bator, 28. Juli 1965, Agenda: Preparation for Trend (Visit) - und zugegeben, daß die Maßnahmen der Wilson-Regierung politisch mutig seien; was man tatsächlich 'wollte', und was man London darlegte, ist aufgrund der Meinungsdifferenzen innerhalb der Johnson-Administration im Sommer 1965 'offen' geblieben.

Stützung des Sterling als zweiter Leit- und Reservewährung nicht weit führen. Ohne auf einer bestimmten Form für ein "Atlantic nuclear arrangement" zu bestehen, pressierten die USA den Standpunkt:

> "The British must take seriously into account the need for bringing the Germans into an evolutionary scheme, perhaps through a consultative committee."[82]

Konnten Bonn und Washington als Tandem fahren und London ins Schlepptau nehmen?

An diesem Punkt laufen mehrere Initiativen und Motive zusammen. Mit dem Maßnahmepaket zur Abwehr der Zahlungsbilanzkrise vom Juli 1965 hatte die britische Regierung ihre Möglichkeiten, eine £-Abwertung zu vermeiden, weitgehend erschöpft. Zwei Möglichkeiten blieben allerdings: 1) der Eintritt in die EWG als Hebel, Management und Arbeiterschaft/Gewerkschaften zur Wettbewerbsfähigkeit zu zwingen; ein solcher Schritt konnte den Prestige-Verlust, der mit der £-Abwertung verknüpft wäre, allerdings noch verschärfen. G. Brown behauptete hingegen das Gegenteil und suchte Wilson und Schatzkanzler Callaghan dazu zu bewegen, die Frage der Abwertung nicht länger zu tabuisieren;[83] 2) das Zurechtstutzen der britischen "defence postures" auf eine europäische Rolle; das bedeutete die Modernisierung und Komplettierung des konventionellen Beitrags und die Bereitwilligkeit, die Mitwirkung in einer nuklearen Planungsgruppe stärker zu gewichten als den Status als 'independent nuclear power'. An einen Verzicht auf den 'independent nuclear deterrent' dachten 1965 weder Brown noch Außenminister Stewart oder Verteidigungsminister Healey.

Für die USA ebenso wie für die Bundesrepublik lag die Versuchung nahe, nunmehr ihrerseits die EWG - mit der MLF-Frage zu verknüpfen. Auf deutscher Seite verfestigte sich der Eindruck, daß die britische Regierung zwar deutsches Geld willkommen hieß, um die Auslandsschulden Großbritanniens zu bezahlen, jedoch weiterhin Exklusivrechte als Mitglied des Nuklear-Klubs beanspruchte und hierbei deutschen Interessenbekundungen wenig Gehör schenkte. Für ebenso selbstverständlich schien London deutsche Aktivitäten zugunsten sicherheitspolitischer Zusammenarbeit im Rahmen der WEU und der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zur EWG zu halten. Es schien an der Zeit, britische Gegenlei-

---

82) F. Bator, 28. Juli 1965, Agenda: Preparation for Trend (Visit). McNamara hatte auf dem Frühjahrstreffen der NATO einen nach ihm benannten Ausschuß angeregt; mit Rücksicht auf die Bundesregierung betonte er jedoch, daß die Konsultations-Regelung kein 'Aus' für die 'hardware' (MLF)-Lösung bedeute; s. Buteux, Kap. 2.

83) W. Heller-Bericht an Johnson, 24. Juli 1965. - Zur Position Browns, Wilsons und Callaghans in der Frage der £-Abwertung und der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen s. Cairncross/Eichengreen, S. 171 ff., 177 ff.

stungen auf dem Gebiet zu fordern, wo dies dem gemeinsamen Interesse am meisten nützen könne: Der Kräftigung des inneren Zusammenhalts der NATO durch Anerkennung der 'Gleichberechtigung'.

Die erheblichen Differenzen innerhalb der Labour-Regierung zwischen Wilson und seinem Stellvertreter (in der Parteiführung), G. Brown, über die Wirtschaftspolitik im allgemeinen und die Fragen der Abwertung und des EWG-Beitritts im besonderen regten dazu an, die Auseinandersetzung zwischen dem ersten und dem zweiten Mann im britischen Kabinett zu beeinflußen - indem man bestimmte Themen auf die Agenda zu setzen versuchte. Brown kalkulierte, daß die 'Fünf', falls die USA in Bonn nachhülfen, die Initiative ergreifen oder eine britische Initiative unterstützen würden, um das Ziel "Britain in Europe" zu erreichen.[84] Er wollte nicht auf Signale warten, daß Paris die "Blockade" beendete. Hingegen wollte Wilson sein Plazet für vorbereitende Maßnahmen einer Beitrittsaktion erst geben, wenn bestimmte Voraussetzungen vorlägen: de Gaulle müsse eigene Gründe haben, um Großbritannien in der EWG zu wünschen. Diese Gründe waren abzusehen: 1) De Gaulle war enttäuscht, daß Bonn sich nicht als Helfershelfer im Sinne der Identität "EWG=französische Weltmacht=Dritte Kraft" hergebe; 2) hinsichtlich der inneren Struktur der EWG hegten de Gaulle und die Labour-Regierung ähnliche Ansichten; 3) früher oder später müsse Frankreich Großbritannien als Gegengewicht zur wirtschaftlichen Hegemonie der Bundesrepublik in der EWG begrüßen. Freilich müsse sich erst noch erweisen, ob diese Gründe auch konkret de Gaulles Interesse an einem EWG-Beitritt Großbritanniens weckten.

Die Einengung der Handlungsspielräume in der Haushaltspolitik[85] und die Schwächung der Währungsreserven Ende 1965/Anfang 1966 sorgten dafür, daß die Entscheidungen über eine Reduzierung der britischen 'commitments' nicht mehr lange vertagt werden konnten. Die Umstände begünstigten nunmehr die Gruppierungen, die einen Zusammenhang zwischen den wirtschaftlichen und den sicherheitspolitischen Dimensionen der Europa-Politik postulierten. Die von der Studiengruppe des Royal Institute of International Affairs 1964/65 erarbeiteten "changing perspectives of British Foreign Policy" fanden ein positives Echo. Die Konservative Partei unter ihrem neugewählten Parteiführer E. Heath vertrat offiziell die Linie, daß Großbritannien an der politischen Zusammenarbeit

---

84) Brown stand in enger Beziehung zu C. King, der in seinen Presseorganen eine Beitrittskampagne führte: C. King, The Cecil King Diary 1965-1970, London 1972. G. Brown haftete der Ruf an, gegen Entgelt für Kings Organe Artikel zu schreiben.

85) Cairncross/Eichengreen, S. 176 ff., 185 ff.; Ponting, Kap. 7; Darby, S. 299 ff.

und an einer "outward looking European Community" teilnehmen müsse. Der Dachverband der britischen Industrie (Confederation of British Industries) machte die "East of Suez"-Politik, die von der Labour-Regierung als Unterscheidungsmerkmal zwischen Großbritannien und den Kontinentaleuropäern hochstilisiert worden war, für die anhaltenden Fehlentwicklungen in der britischen Wirtschaft (mit)verantwortlich: Wirtschaftswachstum könne nur durch Annäherung an Europa, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch, stimuliert werden. Damit fanden die Mahnungen Achesons, Großbritannien solle die 'imperial past' abstreifen und eine neue Rolle (als Teil Europas) finden, der Sache nach in Großbritannien ein Echo. Die Kritik der Labour-Linken an der Höhe der Verteidigungsausgaben erstreckte sich auch auf die "East of Suez"-Mission und schwächte deren Unterstützungs"front".

Für die USA war die Verlockung, ein Junktim zwischen den ökonomischen und den sicherheitspolitischen Aspekten der Europa-Politik herzustellen, besonders groß.[86] Daher suggerierten sie, daß eine 'co-ownership'-Lösung der britischen Regierung helfen könne, ohne Gesichtsverlust den 'independent'-Status gegen eine Regelung einzutauschen, welche die NATO konsolidiere, aber gleichzeitig die Überanspannung des britischen Verteidigungshaushalts abbaue. Der Eindruck, daß die USA hierbei gegenüber Großbritannien erfolgreich operierten, war für Bundeskanzler Erhard ein wichtiger Grund, auf einer MLF-Lösung (resp. einer adäquaten Ersatzregelung) zu beharren.[87]

In der Vorbereitung auf Wilsons Besuch in Washington Mitte Dezember 1965 zeichnete sich die Marschroute ab, 1) die britische Regierung zu ermutigen, die Annäherung an die 'Fünf' voranzutreiben und mit ihnen auf der Basis der Römischen Verträge und der Bewahrung der europäischen Institutionen zu verkehren; durch diese Bekundung der Beitrittswilligkeit und -fähigkeit sollte London das EWG-Schiff wieder flottmachen;[88] 2) der Bundesrepublik eine angemessene Rolle in Nuklearfragen zuzugestehen, sei es durch Modifikation der MLF-ANF-Pläne, sei es durch Verwirklichung des McNamara-Plans, d.h. die Bildung einer "High Level Group" in der NATO.

Die zweite Frage war vordringlich geworden, weil der britische Außenminister Stewart versucht hatte, mit einer Rede (6. Oktober 1965) vor dem

---

86) Der künftige Sicherheitsberater Johnsons, W.W. Rostow, setzte sich für "nuclear sharing" und "multilateral foreign exchange offset scheme" ein; vgl. das Tuthill-Zitat (Anm. 68) und Acheson (Anm. 54).

87) In diesem Sinne verteidigte Erhard seinen Standpunkt gegenüber Kissinger bei einem Interview Ende Januar 1966.

88) Briefing-Memo., "UK, France, and EEC", 13 December 1965, LBJ papers, Box 215 (WMP/BP-15).

New York Council on Foreign Relations, d.h. wenige Wochen vor den Besuchen Wilsons und Erhards in Washington, die letzte Chance zu begraben

> "to constitute a collective force that would give the Germans a feeling of equality in the alliance without making them want a bomb of their own."[89]

In Bonn war man besonders hellhörig; denn die britische Euphorie für einen Nicht-Verbreitungsvertrag[90] fand man deplaziert. In Bonn nutzte man den Anlaß zu spitzen Kommentaren über die Außenpolitik der Wilson-Regierung. Man verwies auf die unaufhörlich wachsende Zahl der gegen Westeuropa gerichteten russischen Raketen und auf die Frostigkeit russischer Deutschland- und Berlin-Politik. Ebenso vermerkte man, daß die sowjetische Propaganda die Unterschiede zwischen der Distanzierung der britischen Politik von der amerikanischen Vietnam-Politik und der deutschen Position einseitig hervorkehrte: Die Bundesrepublik - und nicht die britische Macht "East of Suez" - sah sich Angriffen als Hauptverbündeter des US-Imperialismus ausgesetzt.

Entschlossen, den Vorrang der Ost-West-Detente vor der bündnispolitischen Aufwertung der Bundesrepublik zu behaupten - wie es eine 'hardware'-Regelung in der Frage nuklearer Mitwirkung beinhaltete -, operierte die Labour-Regierung im Oktober/Dezember 1965 in zwei Richtungen. Sie versuchte erstens die USA zu überreden, die MLF-Idee endgültig zu begraben; sie drängte zum anderen Bonn, vorerst mit dem NcNamara-Plan vorlieb zunehmen, auch wenn diese 'consultative'-Regelung nicht viel weiterführte als vergleichbare frühere Aushilfen.[91] Aus bundesdeutscher Sicht interpretierte Regierungssprecher von Hase daher in das Kommuniqué zum Treffen Johnson-Erhard vom 21. Dezember 1965 auch die Deutung hinein, daß der Zugang zu Nuklearwaffen für die Bundesrepublik - im Sinne von Mitbesitz als Grundlage für Mitwirkung - offen bliebe; man müsse, wie das britische Beispiel demonstriere, über Nuklearwaffen mitverfügen, um 'Sicherheit'gewährleisten zu können; deshalb blieb die Bundesregierung im Unterschied zu Whitehall darauf erpicht, daß die USA zusicherten, bei allen Bemühungen um Nicht-Verbreitung des Kreises der Atommächte doch die Option einer Allianz-Nuklearmacht für Europa offenzuhalten. Den britischen Absichten kam zugute, daß in den USA die Tendenzen Auftrieb erhielten, die im Sinne der

---

89) Economist, 16. Oktober 1965.

90) Die USA legten dem Genfer (UN) (18er) Abrüstungsausschuß am 17. August 1965 einen Vertragsentwurf vor. Die USA verfolgten das Ziel der 'non-proliferation' jedoch erst ab Herbst 1966 mit Vorrang; s. Mahncke, S. 211; E. Häckel, Die Bundesrepublik Deutschland und der Atomwaffensperrvertrag. Rückblick und Ausblick, Bonn 1989.

91) S. dazu Mahncke, S. 212 ff.; Buteux, S. 46 ff.

Empfehlungen des Gilpatric-Ausschusses die MLF-Idee als Störfaktor - sowohl bündnis-intern als auch im Ost-West-Verhältnis - betrachteten und empfahlen, diese fallenzulassen, sobald sich abzeichnete, daß Verhandlungen über einen "Non-Proliferation-Treaty" mit der Sowjetunion erfolgversprechend seien.[92] Auf deutsche Interventionen hin dementierte die US-Regierung, daß sie ein Tauschgeschäft zwischen dem Verzicht auf die 'MLF' und dem Abschluß eines Nicht-Verbreitungsvertrags in Betracht ziehe. Diese Debatte war jedoch weder in den USA noch in Großbritannien aufzuhalten.[93]

4. Angesichts dieser Entwicklung, die sich zum Nachteil der Bonner Position wendete, griffen die Sicherheitsberater Johnsons (W.W. Rostow) ein und erinnerten daran, daß die deutsche Frage immer eine europäische gewesen sei et vice versa. Die Zielsetzung müsse daher lauten

> "If we ... find a way to bring the British and Germans together in the nuclear arena, we will have patched up a possible rip in the EEC".[94]

Das würde auch die Position der Regierung Erhard stärken. Auch die Berater McNamaras gingen von der Feststellung aus,

> "that the German nuclear problem is in large part due to the gap between the British and German nuclear status."[95]

Um diese Kluft zu überbrücken, sahen sie zwei Wege. Das Beste wäre ein britischer Entschluß, die "independent nuclear force" auslaufen zu lassen; die nächstbeste Lösung schien die Aushändigung der im Bau befindlichen vier Polaris-U-Boote an eine multilaterale Besitzergemeinschaft oder jedenfalls der Verzicht Großbritanniens auf eine "nationale" strategische Abschreckungskapazität. Käme dieser Abbau zustande, ließe sich auf der Basis deutscher und britischer Status-Gleichheit eine nuklear-

---

92) Kelleher , S. 257. - Senator Robert Kennedy hielt sich in einer öffentlichen Rede - 23. Juni 1965 - so eng an die Arbeitsergebnisse des Gilpatric Committee, daß eine Untersuchung über die 'Durchlässigkeit' (leakage) erwogen wurde. Die Konkurrenz zwischen Johnson und Robert Kennedy wurde so groß, daß Mitarbeiter Johnsons darauf verfielen, Kennedy-Reden als Vorwand zu nehmen, um Johnson zu bestimmten Erklärungen - wie die Rede vom Oktober 1966 über 'bridge-building' - zu veranlassen.

93) Mahncke, S. 215 ff.; Buteux, S. 46 ff.

94) W.W. Rostow, Memo for the President, "Germany and Non-Proliferation", ca. 30. Oktober 1965.

95) Yarmolinsky an Fr. Bator, 16. November 1965, JFK Library, Yarmolinsky papers, Box 32. Dieses Zeugnis liegt den nachfolgenden Ausführungen zugrunde. Die wichtigsten Elemente hatten eine Entsprechung in 'älteren' Äußerungen der jetzt amtierenden Labour-Minister. In einem Brief an den 'Economist' - 7. März 1964 - hatte D. Healey Ideen entwickelt, warum und auf welche Weise die Polaris-U-Boote umgebaut werden könnten in "hunterkiller submarines"; s. dazu Pierre, S. 264. Die Labour-Politiker hatten ferner selbst von 'Auslaufen-Lassen' und/oder Internationalisierung der britischen Nuklearstreitkräfte gesprochen - s. Anm. 19/20.

strategische Kooperation zwischen diesen und den USA arrangieren; die Frage eines 'new common ownership'-Arrangements mit der Bundesrepublik würde sich dann für London und Washington nicht stellen. Stimme Großbritannien dieser Option - d.h. praktisch der Umwandlung der britischen Polaris-U-Boote (mit amerikanischer Finanzhilfe) für nicht-strategische Verwendungszwecke - nicht zu, dann bliebe immer noch der Ausweg, daß Großbritannien seine strategischen Atom-U-Boote in US-UK-Besitz übereignete. In diesem Fall entfiele gleichfalls das britische Vetorecht, das auf einer nationalen Nuklearmacht beruhte, und die Bundesrepublik hätte keinen Status-Nachteil im Vergleich mit Großbritannien zu beklagen. Am Ende dieses Weges stände gleichfalls eine 'high level nuclear planning group', mit der Bundesrepublik und Großbritannien sowie den USA als Kern-Mitgliedern.[96]

Auf das zweite Lösungsmodell verständigten sich Rusk, McNamara, Ball und McG. Bundy,[97] als sie die Position ausmachten, die Johnson Mitte Dezember 1965 Wilson gegenüber vertreten sollte. Sie fügten die 'Nachbesserung' ein, daß die USA ebenso wie Großbritannien 4 Atom-U-Boote "auf Lebenszeit der NATO" assignieren sollten; die 'Kollektivierung' könne auf einer 2. Stufe erfolgen, falls die Bundesrepublik, Italien, die Niederlande u.a. NATO-Länder sich an dieser strategischen Streitmacht beteiligen wollten. Damit näherten sich die USA dem ANF-Modell an, wie es Wilson im November/Dezember 1964 vorgestellt hatte; auch die nominelle Gleichstellung zwischen dem britischen und dem amerikanischen 'hardware'-Beitrag (je 4 Atom-U-Boote) gehörte in die bereits Ende 1964 erörterten Planspiele. Die angestrebte Regelung beruhte 1) auf der "Internationalisierung" eines kleinen Teils des US-Arsenals, 2) einer 'hardware'-Lösung unter Einschluß der Bundesrepublik, falls sie an der "Kollektivierung" mitwirken wollte, 3) auf der Beibehaltung des amerikanischen Veto-Rechts und - ebenso wichtig im Hinblick auf die Zustimmungspflicht des Kongresses - 4) auf der Fundierung des Projektes auf bewährten Waffensystemen.

---

96) McNamara hatte die 'consultative'-Lösung stets bevorzugt; entsprechende Leitlinien trug er dem NATO-Rat im Mai 1962 (Athen) vor und erneut am 31. Mai 1965, wobei er sich auf den Vorschlag eines "Selective Committee" im Bericht des Gilpatric Committee beziehen konnte; s. Mahncke, S. 119 ff., 220 ff.; Buteux, Kap. 2; H. Cleveland, NATO: The Transatlantic Bargain, New Xork 1970, S. 53 ff.

97) Rusk an President Johnson, Visit of Prime Minister Wilson, Dezember 1965, LBJ papers, Box 215/216. Das Gefälle zwischen der amerikanischen und der britischen strategischen Abschreckungsstreitmacht war enorm: Die USA planten 41 Polaris-U-Boote mit je 16 Raketen (= 656 SLBM) und über 1000 Interkontinentalraketen; Großbritannien 4 U-Boote (= 64 Polaris-Raketen).

Die "pro-britische" Phalanx in den USA hatte eine Regelung für die Integration britischer und amerikanischer Nuklearsysteme in die NATO-Struktur gefunden. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse im britischen Parlament konnte man London nicht zum offenen Verzicht auf die nationale Nuklearmacht bewegen, ganz abgesehen davon, daß die Labour Party auf deutsch-amerikanische Kooperation in dieser Richtung überreagiert hätte. Bundeskanzler Erhard mußte sich bei seinem Besuch in Washington kurz vor Weihnachten 1965 mit der gefundenen Regelung anfreunden. Die USA sicherten Bonn jedoch zu, daß die europäische Option erhalten bleibe. Mit Nachdruck verwiesen die USA auf den erfolgversprechenden Auftakt des Konsultationsverfahrens im McNamara Committee der NATO; das eröffne neue Perspektiven des 'nuclear planning'. Die Etablierung einer Nuklearen Planungsgruppe war seit 1962/63 zwischen amerikanischen und britischen Stellen intensiv erörtert worden; führende Labour-Politiker hatten sich dafür eingesetzt.

Großbritannien beharrte auf seiner starken Position in Fragen der Nuklear-Operations-Planung der NATO umso mehr, als es nunmehr seine gesamte Nuklearstreitmacht - d.h. die V-Bomber und als deren Nachfolgesysteme (ca. 200) Tornado-Kampfflugzeuge sowie die vier Polaris-Raketen-U-Boote - der NATO assigniert hatte. Im Rückgriff auf das Nassau-Abkommen, dessen erfolgreiche Neuverhandlung Wilson für sich reklamierte, knüpfte die britische Regierung die Regelung an den Vorbehalt, diese Nuklearstreitmacht im Falle höchster Gefährdung britischer Interessen wieder unter britischen Befehl zu nehmen und als Abschreckungsinstrument gegenüber der Sowjetunion zu handhaben. Im Hinblick auf den letztgenannten Zweck autorisierte ein Ministerausschuß unter Vorsitz Wilsons im Februar 1967 die Entwicklung des Chevaline-Systems, einer Verbesserung der Polaris-A-3-Rakete durch Hinzufügung von Dreifachsprengköpfen und von Penetrationshilfen zur Überwindung russischer Abwehrvorkehrungen.[98]

IV. "Verdrängungswettbewerb" London-Bonn?

Durch die Wahl Heaths zum Partei- und Oppositionsführer der Konservativen Ende Juli 1965 und dank Wilsons Kalkül (Januar 1966), durch vorgezogene Neuwahlen die parlamentarische Basis verbreitern zu können, gelangten neue Themen in den britischen Parteienwettbewerb. Gleichzeitig steigerten außenpolitische Ereignisse den Kurswert Großbritanniens: Der Rückzug

98) S. hierzu den Beitrag von St. Croft in diesem Band; vgl. Hennessy, S. 148 ff.; L. Freedman, Britain, S. 32 ff.; Ponting, S. 94.

Frankreichs aus der NATO- Militärorganisation,[99] den man seit dem Frühjahr 1965, spätestens seit der Pressekonferenz vom 9.September 1965 erwartet hatte, und die durch den Luxemburger Kompromiß nur oberflächlich beigelegte Krise in Brüssel[100] ließen die Blicke erwartungsvoll nach London schweifen: Ohne eigenes Zutun erhielt die Labour-Regierung gleichsam die Chance, in Europa die Führungsvakanz auszufüllen und einen Weg aus der Sackgasse zu weisen.

Die Labour-Regierung nutzte die Chance nicht, um der Bundesregierung entgegenzukommen. Sie beurteilte die Auswirkungen der NATO- und der EWG-Politik de Gaulles anders als Washington. Die französische Entscheidung für den Rückzug aus der integrierten Kommandostruktur der NATO, so lautete die britische Argumentation, stimuliere die Bundesregierung, den Kampf um vermehrten Einfluß in der Allianz aufzunehmen. Dies verschärfe das deutsche Problem, d.h. die Sorgen der Nachbarländer, aber auch innerhalb der Bundesrepublik, ob der verbesserten Machtstellung und Durchsetzungsfähigkeit im Bündnis. Da Großbritannien als erster die Konsequenzen der Kräfteverschiebung im Bündnis, d.h. den Bedeutungsverlust in den Augen der USA aufgrund der anteiligen Erhöhung der deutschen Militär-und Finanzleistungen und der Zurücknahme britischer 'defence postures', zu spüren bekäme, wäre es legitimiert, als Anwalt der übrigen NATO-Partner aufzutreten und die Rolle der Bundesrepublik in der künftigen Struktur der NATO einzudämmen. Das Verlangen Bonns, sich dank des Mitbesitzes eine ausschlaggebende Stimme in den Fragen der Nuklearstrategie zu verschaffen, stieß ebenso auf Widerstand wie das politische Begehren, deutsche Interessen in den Ost-West-Beziehungen gebührend zu berücksichtigen und dafür in der politischen Organisation der NATO Vorkehrungen zu treffen. Der Labour-Regierung paßte die Richtung nicht, daß die Bonner Republik versuchte,durch verstärkten Einfluß auf militärstrategische Angelegenheiten zugleich auch ihre politische Stimme in der NATO aufzuwerten. Konkret ging es um die Möglichkeit, daß Bonn die 'nuclear force'-Frage als Tauschobjekt für politische Geschäfte des "Westens" mit Moskau in der Wiedervereinigungsfrage anmelden, aber auch als Hebel einsetzen konnte, um separate amerikanisch (britisch)-russische Abrüstungskonventionen zu erschweren, die Bindewirkungen für Dritte hatten (: "Non-Proliferation-Treaty"). Den einfachsten Weg, die eigenen Befürchtungen vor einer Part-

---

99) Die Etappen sind: Pressekonferenz de Gaulles, 21. Februar 1966; Botschaft de Gaulles an Präsident Johnson, 7. März 1966; Aide-Memoire der französischen Regierung an die Regierungen der NATO-Länder, 8. März 1966; Erklärung der französischen Regierung, 29. März 1966, betr. Rückzug der zwei französischen NATO-Divisionen und der Luftwaffe aus der Bundesrepublik mit Wirkung zum 1. Juli 1967.

100) J. Newhouse, Collision at Brussels, New York 1967; M. Camps, European Unification in the Sixties. From the Veto to the Crisis, London 1967.

nerschaft der USA mit einem 'predominant' Deutschland zu zerstreuen, nämlich die konsequente Aufrechterhaltung eines wesentlichen konventionellen NATO-Beitrags, vermied die Labour-Regierung. Um so mehr mußte sie auf politischem Weg versuchen, Zugewinne der Bundesrepublik - über die MLF oder vergleichbare Verbindungskanäle mit den USA- abzublocken. Dazu genügte es, Washington und Bonn an die im Dezember 1965 getroffenen Verabredungen zu erinnern.[101]

Wilson betonte gegenüber Erhard Ende März 1966,[102] daß für Großbritannien - wenn überhaupt - nur jene ANF-Lösung in Betracht komme; in jedem Falle müsse Bonn, wolle es eine Truppenreduzierung verhindern, die Verpflichtung zu Ausgleichszahlungen anerkennen und angemessen (hoch) erfüllen. Gegenüber den USA hielt Wilson an den Standardformeln fest,[103] daß die Bundesrepublik gar keine Nuklearmacht werden wolle, also kein Handlungsbedarf vorliege; für die britische Regierung käme nur die mit dem Namen 'McNamara'-Ausschuß eingeschlagene Richtung in Betracht; gegen einen "separate European deterrent", ausgehend von der europäischen Klausel im Non-Proliferation-Treaty oder in einer MLF-Charta, werde die britische Regierung ihr Veto einlegen. Diese Aussagen hatten die erhoffte Wirkung, nämlich jene Kräfte in den USA zu mobilisieren, die - wie Senator Church oder R.Kennedy, Vizepräsident Humphrey und weitere Konkurrenten Johnsons in der Demokratischen Partei - 'bridge-building' zwischen Ost und West und speziell dem Atomwaffensperrvertrag den Vorrang gaben vor europäischen Lösungen mit dem Ziel, den Status der Bundesrepublik in der Allianz aufzuwerten. Der Notruf deutscher Atlantiker, daß die Bundesrepublik angesichts der ersten ernsten Krise, die sie zu bestehen habe, und des propagandistischen Trommelfeuers der Sowjetunion gegen den Neofaschismus den Beweis der Zuverlässigkeit ihrer Verbündeten, primär der USA, mehr denn je benötige, und daß dieser Beweis an einer 'hardware'-Lösung oder jedenfalls an einer "European option" hänge und über den McNa-

---

101) Die Ausführungen stützen sich auf Stellungnahmen britischer Vertreter auf den NATO-Parlamentarier-Treffen (November 1966) und auf den Bilderberg-Konferenzen 1965 und 1966. - In den USA gab es einflußreiche Parteigänger des britischen Standpunkts, insbesondere die Senatoren Javits und Church; als Berichterstatter des Political Committee legte Javits der NATO-Parlamentarier-Konferenz - 14./19. November 1966 - einen Bericht vor, der wie eine Zusammenfassung der britischen Argumentationslinien wirkt. Premierminister Wilson hatte die Thesen gegenüber Church vorgetragen und erläutert.

102) Brief Premierminister Wilsons an Bundeskanzler Erhard, 29. März 1966. - Zum Treffen zwischen Erhard und Wilson am 23./24. Mai 1966 s. Pierre, S. 276 ff.

103) Bericht Senator Churchs über Gespräche mit Wilson an Präsident Johnson, 10. und 19. Mai 1966, LBJ, NSF Country, Box 209, UK Memo., vol. VIII.

mara-Ausschuß hinausgehen müsse[104] - dieser Appell verfing in London überhaupt nicht; er verhallte in dem Stimmengewirr, das in Washington im Zusammenhang mit dem Vietnam-Krieg, der Mansfield-Resolution (31. August 1966) und den Erwartungen an Ost-West-Verhandlungen vorherrschte.

V. Die 'Julikrise 1966': Zahlungsbilanzkrise und Standortbestimmungen in der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik

Doch noch einmal schien sich das Blatt zu wenden. Beginnend im Mai 1966, verschlechterte sich im Juli/August 1966 die britische Zahlungsbilanzposition erneut so stark, daß Schatzkanzler Callaghan in Ergänzung zu den im April 1966 getroffenen Entscheidungen über die Einstellung von Rüstungsprogrammen und zu den von Wilson am 2o.Juli 1966 verkündeten Maßnahmen zur Sanierung des Haushalts auf Beschlüsse in den Fragen der überseeischen Verteidigungsausgaben drängte - und: Seine Einwände gegen einen EWG-Beitritt zurückstellte.[105] Am 20. Juli sprach Callaghan in Bonn vor, um einen Devisenausgleich einzuklagen.

In London ebenso wie in Washington mehrten sich die Stimmen, die den Abbau der Positionen " East of Suez", den Abwurf des Ballasts aus imperialer Vergangenheit,als Voraussetzung für den Sprung nach Europa ausgaben.[106] Würden die USA aber die britische Regierung aus dem September

---

104) In diesem Sinne wurde u.a. Kurt Birrenbach mit einem Brief an H. Kissinger, 2. September 1966, vorstellig; Birrenbach galt in amerikanischen Regierungskreisen als 'Vordenker' Erhards in Fragen der Allianz, speziell der Nuklear-Fragen. Zur Vorbereitung und Durchführung des Besuchs Erhards in den USA am 26./27. September 1966 s.u. (Anm. 117). Die Verhandlungen über den Atomwaffensperrvertrag traten nach dem Treffen zwischen Rusk und Gromyko im Oktober 1966 in das entscheidende Stadium; im Vorfeld hatte Bundeskanzler Erhard in einem Brief an Johnson vom 5. Juli 1966 erneut auf die Beibehaltung der 'European option' gedrängt; s. Treverton, S. 90.

105) B. Castle, Diary, 14. Juli 1966, S. 145. - Zum Zusammenhang zwischen Wirtschaftskrise und "political plot" (Browns gegen Wilson) s. ausführlich Ponting, Kap. 11. Wilson widersetzte sich der Abwertung; Brown warf dem Premier Abhängigkeit von den USA vor; Wilson isolierte Brown, indem er Callaghan dafür gewann, letztlich doch einem Deflationspaket zuzustimmen statt sich Browns Vorschlägen anzuschließen.

106) F. Bator, 14. Juli 1966, "The Pound, the Dollar and what we want from Harold Wilson", Bericht über U.S.-interne Beratungen an Johnson im Hinblick auf den Wilson-Besuch (am 29. Juli 1966), LBJ, NSF Memo., Box 9, Rostow, vol. VIII. - R.H.S. Crossman, The Diaries of a Cabinet Minister, London 1975-77 (3 Bde.), hält die Auseinandersetzungen um Abwertung/"defence cuts"/ Europapolitik fest. - Wenn auch leicht übertrieben, meldete die Agence Europe - 24. August 1966 - unter der Überschrift "CBI is preparing Study on implications of UK entry to EEC. Initial Declarations by Mr. John Davis, Director-General, daß der Generaldirektor die "East of Suez"-Politik kritisierte: "Davis cited among the causes of British economic difficulties in a letter to members the fatal debilitating luxury of remaining on the world scene in

1965-Abkommen entlassen oder wären sie bereit, die Finanzhilfe aufzustocken, um die britische Präsenz in "Far East" zu verlängern? Nutzte es der Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie, so fragte G.Brown, mit Hilfe amerikanischer Gelder die Abwertung erneut zu vertagen? Würden Wilson und seine Parteigänger sich vom Vor-Urteil, keine Sterling-Abwertung vorzunehmen, lösen, um dadurch Handlungsspielräume, ggf.auch in der Europa-Politik, zu gewinnen? So hatte beispielsweise Premierminister Pompidou bei einem Aufenthalt in London am 7./8.Juli 1966 Wilson deutlich daran erinnert, daß Frankreich mit gutem Erfolg den Franc 1958 abgewertet habe, und hinzugefügt, daß er von England einen ähnlichen Schritt vor einem EWG-Beitritt erwarte. Das Weiße Haus wünschte zwar immer noch die Verteidigung des Pfund Sterling und die Verlängerung der britischen Präsenz " East of Suez", erkannte aber, daß die Alternative - eine Truppenreduktion in Europa- das von den USA seit dem Frühjahr 1966 als vorrangig beurteilte Ziel einer EWG-Mitgliedschaft Großbritanniens in Gefahr bringen könnte.

Die Befürworter der Sterling-Abwertung im britischen Kabinett - ausgenommen G.Brown - vermieden bewußt ein Junktim mit der Frage des EWG-Beitritts, um nicht die Gegner der Beitrittspolitik ins Lager der "anti-devaluationists" zu treiben.Erst recht scheuten sie vor einem Junktim zwischen Abwertung und pro-europäischer Ausrichtung der Verteidigungspolitik zurück.[107] Im Wahlkampf (März 1966) hatte Wilson die Positionen seiner Partei gegen die Europapolitik der Konservativen unter Heath dahingehend abgesteckt, daß eine Teilnahme an der EWG unter Umständen denkbar sei, eine europäische politische Zusammenarbeit oder gar eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft jedoch nicht in Frage käme. Außenminister Stewart und Verteidigungsminister Healey rieten entschieden von der Abwertung ab. So konnte Premierminister Wilson den Machtkonflikt mit Brown (13.-2o.Juli 1966) für sich entscheiden: Wilson brachte klare Mehrheitsverhältnisse im Kabinett zustande für ein Deflationspaket (2o.Juli 1966) und gegen 'devaluation'; er mußte das Paket selbst im Unterhaus bekanntgeben. Die Kürzungen im Übersee-Bereich fielen relativ milde aus - sie waren an die Hoffnung gekoppelt, daß die Stationierungsländer, insbesondere die Bundesrepublik, Libyen und Singapur, durch Zahlungen helfen würden, drastische britische Maßnahmen zu verhindern.

---

a cardboard armour ... Britain's future demands a participation in a widened European community". Die Meldung gibt den Trend richtig wieder ; die CBI "befragte" ihre Mitgliedsverbände zur geplanten Europa-Erklärung; s. den CBI-Nachlaß, University of Warwick, Record Centre, MSS 200/C/3/51/12/8; zur 'Europa'politik der britischen Industrie s. R.J. Lieber, British Politics and European Unity. Parties, Elites, and Pressure Groups, Berkeley 1970, Kap. 9.

107) Zur Zahlungs- und Haushaltskrise im Juli 1966 s. Ponting, Kap. 11; Cairncross/Eichengreen, S. 180 ff.

Die britische Regierung erwartete ferner (seit Januar 1966) amerikanische Rückendeckung für das britische Verlangen an Bonn, den vollen Devisenausgleich für die BAOR aufzubringen,[108] so wie London stets die amerikanische These unterstützt hatte, daß die Aufrechterhaltung der Truppenpräsenz auf deutschem Boden von der Erfüllung der 'offset'-Verpflichtungen durch die Bundesrepublik abhänge.[109] Das britische Ersuchen erfolgte Ende Januar 1966 durch Healey und Stewart im Rahmen der Unterrichtung der USA über die geplante Umsetzung der Empfehlungen des von Healey geleiteten "Defense Review"-Ausschusses. Die Anfrage war ein Test auf die Verläßlichkeit der Wilson-Ball-Absprachen vom 8. September 1965; die amerikanischen Gesprächspartner vermieden es jedoch "to encourage a deliberate shift of German military procurement from the U.S. to the U.K." Die Aufkündigung der Mitgliedschaft Frankreichs in der Militärorganisation der NATO rückte vorübergehend andere Fragen in den Vordergrund. Mit Ausbruch der "Julikrise 1966" wollte London wissen, woran es war. Callaghan drängte - bei einem "Blitzbesuch" in Bonn am 20. Juli 1966 - auf die Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus hochrangigen Regierungsvertretern und erwartete bis spätestens Ende Oktober 1966 feste Zusagen, daß deutsche Leistungen das große Loch in der britischen Zahlungsbilanz stopften. Die USA waren nicht nur bereit, Großbritannien auf dem Weg über Gegengeschäfte zu helfen, die durch Rüstungsbeschaffung in den USA entstehenden Ungleichgewichte wettzumachen, sondern Johnson sagte Wilson auch zu, 'trilateral negotiations' zu arrangieren, falls die britische Regierung warten könne.

> "(The White House) and (Departments of State and Defence) feared that a British withdrawal would trigger a larger American reduction ... The proposal was packaged as a means of solving the British problem, not of aiding the Germans with their problem ... Prime Minister Wilson had assented to the Trilaterals because they offered him the chance

108) F. Bator Memo. for the President, 21. Juni 1966; Briefing-Memo. des State Department (Judd), 29. Juli 1966, PMW/B-3, "BAOR and Offset Agreement", LBJ, NSF Country, Box 215/216, Briefing Book Wilson Visit. - Lt. Freedman (Beitrag Schmidt I, Anm. 103), S. 38 ff., deckten die deutschen Ausgleichsleistungen nur ca. 50% der britischen Stationierungskosten (Devisen-Anteil).

109) Bundeskanzler Erhard verpflichtete sich gegenüber Präsident Johnson zur Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen Aufrechterhaltung der amerikanischen Truppenpräsenz und deutschen Ausgleichszahlungen für die Devisenkosten; s. Aufzeichnung McG. Bundys vom 27. Dezember 1963. Im März 1964 hielt Johnson in einem Brief an Erhard die 'Vereinbarung' fest. McNamara stellte gegenüber von Hassel am 13. Mai 1966 den Zusammenhang in ultimativer Form her. In diesem Sinne wollte McNamara auch die Antwort auf Erhards Petitum vom 5. Juli 1966 abgefaßt wissen, offenbar mit dem Ziel, die von ihm avisierte umfangreiche Reduktion der U.S. Streitkräfte in Europa herbeizuführen; s. dazu Treverton, S. 105, 115 ff.

to ride on the American coattails and, perhaps, to switch some German offset from the U.S. to the U.K."[110]

In dieser Situation trat die Bundesregierung, selbst durch eine Haushaltskrise und eine wirtschaftliche Rezession getroffen, in Washington als Bittsteller auf, während sie London die kalte Schulter zeigte. Doch hoffte Erhard vergebens, von Johnson in ähnlicher Weise Entlastung zu erhalten wie sie Kennedy in Nassau Macmillan gewährt hatte. 'Bonn war (noch) nicht London.' Im Gegenteil: durch erhöhte Anforderungen von außen spitzte sich die Regierungskrise in Bonn zu. Zwar wollten sich die USA nicht die Schuld für einen Sturz Erhards in die Schuhe schieben lassen - man befürchtete dies, falls Washington den Druck auf Bonn, einem Nicht-Verbreitungsvertrag zuzustimmen, forcierte. Doch lösten die USA die Regierungskrise in Bonn mit aus,als sie seit Anfang Juli 1966 unter dem Druck McNamaras[111] und des Schatzamtes ihre 'offset'-Forderungen plazierten,und zwar in der Annahme, nur solches Vorpreschen könne die USA davor bewahren, daß Frankreich und Großbritannien ihnen bei der Aushandlung neuer Abkommen zuvorkämen. Für die USA stand viel auf dem Spiel: Die Ausgleichsleistungen, die

---

110) Die zitierte Einschätzung der taktischen Lage ist der einschlägigen Studie Trevertons - S. 119 + 144 + 133 - entnommen. - McNamara gab Healey und Wilson die Zusage anläßlich des Besuchs in Washington Ende Juli 1966; vgl. (Anm. 2). Präsident Johnson schlug Wilson in einem Brief vom 26. August 1966 trilaterale Verhandlungen vor und versprach, sich dafür einzusetzen, daß Fortschritte in der Sache noch vor Erhards Besuch in Washington (23./24. September 1966) erzielt werden sollten; Bonn lehnte ab, unter Zeitdruck zu verhandeln. LBJ, NSF, NSC History, Trilateral Negotiations, Book 1; s.u. (Anm. 117).

111) Eine Mitteilung der U.S.-Botschaft in Bonn um den 10.-12. August 1966 über die Ansätze im Verteidigungshaushalt setzte die Beratungen in den USA erneut in Gang; das Ergebnis der Beratungen über die Reaktion auf Erhards Petitum vom 5. Juli 1966 war nicht 'exekutiert' worden. Johnson traf seine Entscheidung nach Beratungen mit Rusk, Fowler und McNamara am 23./24. August. McNamara konnte seinen Standpunkt nicht voll durchsetzen; im Hinblick auf den Besuch Erhards in Washington am 25./26. September 1966 legte er seine Position in einer Eingabe an den Präsidenten nochmals dar; vgl. Treverton, S. 118 ff.; McNamara-Memo. for the President, 19. September 1966, LBJ, NSF Memo., Box 10, Rostow, vol. XIII. - McNamara ging davon aus, daß der Verteidigungshaushalt der Bundesrepublik unzureichend ausgestattet sei; seit 1963 habe keine reale Steigerung der Ausgaben mehr stattgefunden; vielmehr liege der Haushaltsansatz für 1967 real um ca. 10% unter dem Stand von 1963. Die Plazierung deutscher Rüstungsaufträge ginge zurück, weil Bonn teils das Ausgabenvolumen einfriere, teils Aufträge bevorzugt im Inland plaziere. Die deutschen Anschaffungsprojekte lägen unter dem NATO-Standard. Der amerikanische Verteidigungsminister befürchtete, daß sich eine Kluft auftun würde zwischen den U.S.-Devisenausgaben in der Bundesrepublik - veranschlagt auf durchschnittlich $ 850 mill. im Zeitraum 1967/72 - und den Vorkehrungen im deutschen Haushalt für militärische Devisenausgaben in den USA - durchschnittlich ca. 350 mill. US-$, falls die USA nicht energisch intervenierten. Die USA sollten a) für "current offset" und b) "follow-on offset arrangements" von Bonn verbesserte Angebote verlangen.

man von der Bundesrepublik erwartete, entsprachen in etwa 50% des "liquidity deficit in 1966". Die Bundesregierung war ihrerseits daran interessiert, zuerst mit den USA abzuschließen, und zwar vor allem aus sicherheitspolitischen Gründen:

> "... deterrence, to officials in Bonn, meant **nuclear** deterrence, provided by the United States. The troop presence was ... perceived as the link to that deterrent ..."[112]

Nicht nur im Falle des Devisenausgleichs für die Kosten der Truppenstationierung dachte jeder an sich selbst zuerst. Die wiederkehrende Spekulation gegen die britische Währung deckte auch auf, wie schnell die Reserveposten (seit dem 9.Juli 1966) dezimiert werden konnten. In Washington schlußfolgerten die Spitzenpolitiker, daß die vorausgehenden Stützungsaktionen verpufft waren. Die Kosten für eine neue Rettungsaktion zugunsten des Pfund Sterling waren so beträchtlich (3 Mrd. U.S. $), daß feststand, 1) nur eine multilaterale Aktion würde die Summe aufbringen können, 2) die Geldgeber müßten der britischen Regierung rigorose Auflagen machen. Während U.S.-Finanzminister Fowler aus politischen Gründen, aus pro-britischer Einstellung, eine Sanierungsaktion wünschte, aber keine Möglichkeit erblickte, die Mittel zusammenzurufen[113] - was ihm 1964 und 1965 gelungen war -, verlangten die Außen- und Sicherheitspolitiker Gewißheit, daß Großbritannien seine Gegenleistungen erbringen würde. Vor allem: Die USA suchten für sich und ihre Probleme Zeit zu gewinnen; umso mehr erwarteten sie von der britischen Regierung durchgreifende Maßnahmen, um diese zweite Leit- und Reservewährung zu stabilisieren und eine Ruhepause zu erzielen. Die USA sahen keine andere Möglichkeit mehr, als die britische Regierung zu drängen, durch harte Stabilisierungsmaßnahmen, darunter einen Lohn- und Preisstop, die Sterling-Krise abzuwenden,

> "to save itself and thereby prevent developments in the international economic and financial sphere which would have very serious consequences for the U.S."[114]

Im Kleinen suchten die USA den Anpassungsdruck auf Großbritannien zu mildern. McNamara bot Healey an , den Verlust an Einsparmöglichkeiten, die im Falle des Verzichts auf die Räumung bestimmter Positionen "East of Suez" zu erzielen wären, dadurch wettzumachen, daß das Pentagon über die bereits verabredeten Gegengeschäfte hinaus zusätzliche Aufträge in England plazierte; ferner wollte er durch die Verlegung amerikanischer Einheiten nach England, die sich wegen de Gaulles Maßnahmen aus Frankreich zurück-

---

112) Treverton, S. 84. - Die weiteren Angaben stützen sich auf eine Aufzeichnung über eine Sitzung der Harvard University (Neustadt) Study Group, 17. Januar 1968, JFK, Yarmolinski Papers, Box 64.

113) Finanzminister Fowler an Präsident Johnson, 14 Juli 1966, LBJ, NSF Country, Box 209, UK Memo., vol. VIII.

114) Memo. des Finanzministers (Fowler), "The £ Sterling Crisis and the U.S.-Position", 14. Juli 1966.

ziehen müßten, Dollars zur Stützung des Pfund Sterling nach Großbritannien lenken. Dieses Hilfsangebot war bewußt als Zwischenlösung konzipiert, bis deutlicher wurde, 1) wieviel die Bundesrepublik den USA und Großbritannien wirklich an Ausgleichszahlungen bieten könne, 2) ob London fähig wäre "to maintain an East of Suez presence large enough to meet at least our minimum needs."[115] Das State Department hielt den Plan, rund $ 200 mill. britischer Militärausgaben auf das Konto der USA zu übernehmen, um die physische Präsenz britischer Streitkräfte zu gewährleisten, für unnötig und wenig wirkungsvoll.[116] Präsident Johnson jedoch gab sein Plazet zu einer Reihe begrenzter Unterstützungsleistungen, insbes. zu einem "military balance of payments agreement."

In den trilateralen Verhandlungen, die vom November 1966 bis Ende April 1967 geführt wurden, konnten die Bundesrepublik und die USA durch eine Reihe von Entgegenkommen zwar erreichen, daß sich die britischen Rückzugsmaßnahmen vorerst in Grenzen hielten. Die deutschen Zusagen betrafen in erster Linie Flankenschutz für den US-Dollar; die USA zeigten sich flexibler im Umgang mit den von deutscher Seite angebotenen Stützungsaktionen. Die USA achteten darauf, daß die Bundesregierung den britischen Forderungen weiter entgegenkam als Bonn ursprünglich für nötig gehalten hatte, um zu verhindern, daß London die im August 1966 der NATO angekündigte massive Kürzung durchführte und dadurch auf andere europäische Länder, darunter auch und vor allem die Bundesrepublik, und auf Kanada und die USA selbst einen Zugzwang ausübte. Diese Kettenreaktion könne nur in einer Verringerung der 'nicht-nuklearen' Verteidigungsfähigkeit enden - und dies, bevor sich die NATO überhaupt die "flexible response"-Strategie zu eigen gemacht hätte. Darüber hinaus erwartete Washington, durch die Rückendeckung für die britischen Forderungen in den 'Trilaterals' sicherzustellen, daß London bereitwillig die Bürden der 'global defence' mit den USA in Übersee weiterhin teilen wolle. Diese Rechnung ging nicht auf: Noch bevor die 'Trilaterals' (am 28. April 1967) formal zum Abschluß gelangten, legte sich das Kabinett Wilson in den Haushaltsberatungen auf Kürzungen fest, die vor allem die Rolle 'East of Suez' tangieren mußten. Trotz ihres massiven Drängens konnten Rusk - gegenüber Außenminister Brown im April 1967 - und Johnson - gegenüber Wilson Anfang Juni 1967 in Washington - den Gang der Beratungen im britischen Ka-

115) F. Bator-Memo., 21. Juli 1966, re "Wilson Visit", LBJ, NSF Country, Box 209.
116) Assistant Secretary Solomon an Dean Rusk, 22. Juli 1966, LBJ, NSC Departmental History, State Department, vol. I, Chapter 9.

binett, das immer stärker in Richtung: Abbau der Positionen im Persischen Golf, im Indischen Ozean und in Südost-Asien tendierte, nicht aufhalten.[117]

Letztlich konnte die Währungskrise im Sommer 1966 zur Stunde für G.Ball werden:[118] Die Finanzkrise bot einen Ansatzpunkt,um im Sinne der Acheson-Schule die anglo-amerikanischen Beziehungen auf langfristig 'solide' Grundlagen zu stellen. Kurz vor dem Wechsel in die Bankwelt stehend, war der stellvertretende Außenminister jedoch eher eine 'lame duck' und nicht mehr die treibende Kraft als "Mr. Europe". Er hinterließ ein politisches Testament, das gleichsam mit einjähriger Verspätung - im Kontext der £ Sterling Abwertung im November 1967 - die Konturen prägte:

1) Redefinition der sog.special relationship dahingehend, daß die USA Großbritannien auf die Führungsrolle in Westeuropa einschworen; die britische Präsenz "East of Suez" sei für die USA keineswegs lebenswichtig - sie hindere London nur daran, mit den Verpflichtungen aus imperialer Vergangenheit zu brechen; hingegen solle England die verbleibende Militärkraft auf die Rheinarmee konzentrieren und dadurch seine Partnerschaft mit Europa untermauern.
2) Die USA müßten begreifen, daß ihre Hilfestellung für die Entwicklung der ' independent nuclear force' - d.h. "Nassau" u.a. Episoden - die Fehlentwicklung der britischen Europa-Politik begünstigt hätte. "We should urge Prime Minister Wilson to live up to the promise that Labour Party would give up its nuclear deterrent." Die USA müßten Ambitionen Wilsons, den Beitritt in die EWG mit Hilfe einer britisch-französischen Nuklearpartnerschaft zu erkaufen, durchkreuzen, notfalls durch die Klarstellung, daß die britische Regierung nicht befugt sei, von den USA erhaltene Technologie und 'classified information' an Dritte (Frankreich) weiterzugeben. Umgekehrt sollten die USA alles tun, um Großbritannien bei der Umwandlung des "national deterrent" in eine 'collective force' zu helfen.[119]

---

117) Die Dokumentationsbasis für die Trilateral Negotiations bilden die interne 'History' des National Security Council - LBJ, NSF, vols. 50 und 51, sowie die Departmental History des State Department. Zusammenfassende Angaben finden sich in Pontings Darstellung, S. 103 ff. Zum deutsch-amerikanischen Devisenausgleich vgl. E. Thiel, Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa, Baden-Baden 1979; G.F. Treverton, The Dollar Drain and American Forces in Germany. Managing the Political Economy of the Alliance, Ohio University Press, 1978, liefert eine erschöpfende Darstellung der Verhandlungen 1966/67 und der innenpolitischen Diskussionen in der Bundesrepublik und in den USA.

118) G. Ball, "Harold Wilson's Visit: The Opportunity for an Act of Statesmanship", Memo. for the President, 22. Juli 1966, LBJ, NSF Country, Box 209, UK Memo., vol. VIII.; vgl. G. Ball, The Past Has Another Pattern, New York 1982.

119) Ball knüpfte an Vorschläge an, die er mit Rusk, McNamara und McG. Bundy im Dezember 1965 auf der Grundlage von Ideen Yarmolinskys

3) Wichtiger sei jedoch, daß Großbritannien unabhängig von den Chancen, Mitglied der EWG zu werden, durch den Vorschlag einer "European Defense Community" die Initiative für eine funktionierende Zusammenarbeit innerhalb 'NATO-Europe' (nukleare Abschreckung; Rüstungstechnologie und -standardisierung) und zwischen einer solchen EDC und Nordamerika an sich bringe.
4) Als Mitglied in der EWG könne Großbritannien die Funktion erfüllen, a) " turn Europe outward", und zwar sowohl außenhandelspolitisch als auch sicherheitspolitisch, b) das durch Frankreichs Nationalismus gestörte Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und ihren westlichen Verbündeten auszugleichen. Stelle sich de Gaulle in den Weg,dann sollten die USA gemeinsam mit den Ländern der EWG der britischen Regierung behilflich sein, die Finanzen in Ordnung zu bringen[120] und sich für die Mitgliedschaft in der EWG zu präparieren. Die Mitwirkung der Bundesrepublik, die Ball wie selbstverständlich voraussetzte, sollte es Großbritannien erleichtern, die Beziehungen zwischen beiden Ländern zu entkrampfen und die politische Zusammenarbeit in Westeuropa voranzubringen.

Freilich: Auf britischer Seite waren die Widerstände gegen die von Ball/Acheson verfochtene Lösung des Problems der Kompatibilität europäischer und atlantischer Solidarität eher größer geworden. Zwar schlug Oppositionsführer Heath in der Sache "Europäische Verteidigungspolitik" gleiche Töne an, allerdings mit deutlich 'pro-französischen' Anklängen. Die Gewißheit, auf einflußreiche Partner in Washington bauen zu können, nährte in britischen Regierungskreisen die Durchhalteparolen und die Erwartung, daß Washington und London, indem sie gemeinsam Druck auf die Bundesrepublik ausübten, in den für beide zentralen Fragen - Atomwaffensperrvertrag; Devisenausgleich und Truppenabbau in Europa - ihre Positionen würden durchsetzen können. Indem die USA die Labour-Regierung in der Juli-Krise 1966 zur Selbsthilfe anhielten und diese Sanierungsaktion als notwendige Vorbereitung auf den Beitritt zur EWG bezeichneten, gaben sie ihre Druckmittel aus der Hand; Wilson gewann größere Bewegungsfreiheit in der Eu-

---

ausgearbeitet hatte. - Healey und Außenminister Kissinger vereinbarten 1969, einander zu informieren über "jegliche französische Eröffnungen hinsichtlich nuklearer Kooperation"; der Kontext hatte sich aufgrund der amerikanischen und französischen Bereitschaft, Verbindung in der Verteidigungs- und Nuklearpolitik zu halten, geändert - s. R.H. Ullman, USA und Frankreich: Die verdeckte nukleare Beziehung, in: Europa-Archiv, Bd. 44/11 (1989), bes. S. 349.

120) Ball dachte u.a. an eine begrenzte Abwertung (um 10-15%) sowie an die Aufstockung der £-Sterling-Reserven; eine entsprechende multilaterale Absprache erfolgte in der Group of Ten - sie wurde (s.u.) auf dem Treffen der Finanzminister der '5' (USA, Großbritannien, BRD, Frankreich und Italien) am 21. Januar 1967 fest vereinbart.

ropa-Politik. Nachdem die USA sicher sein konnten, daß die Labour-Regierung Wege nach Europa suchte, wollten sie auf dem diplomatischen Feld Zurückhaltung üben - es sollte kein amerikanischer Schatten auf die britische Beitritts-Initiative fallen.

VI. Die bilateralen Beziehungen im Dreieck USA-Großbritannien-Bundesrepublik vor dem Hintergrund der Doppelkrise in NATO und EWG

Die von de Gaulle forcierte Doppelkrise in der EWG und in der NATO verlieh den deutsch-britischen Beziehungen 1966/67 neue Bedeutung. Die 'angelsächsischen' Mächte waren zwar immer noch Hüter der Leit-und Reservewährungssysteme und zugleich weltweit operierende und exponierte 'Garanten der Sicherheit des Westens'. Mit Zahlungsbilanzkrisen konfrontiert, waren sie - zu deren (vorübergehender) Überwindung - auf ein Arrangement mit Dritten, primär mit der Bundesrepublik, und auf die Bereitschaft der EWG-Länder angewiesen,

"some kind of contingency plan for increasing international liquidity"

auszuarbeiten;[121]

"the new asset must be an international money if it is to be an adequate supplement to gold and dollars ... What does matter crucially is that the new asset must have the basic characteristics of money."[122]

---

121) Die Notwendigkeit, eine Ergänzung zu den Gold- und Reservewährungen zu finden, ergab sich aus dem Druck auf die USA und Großbritannien,ihre Zahlungsbilanzdefizite abzubauen: Denn die Reduktion der Defizite bedeutete auch eine Verringerung der 'Liquidität' der Zahlungsmittel im Welthandel. Wie sollten künftig die Reservebestände der Zentralbanken zusammengesetzt sein? Wie ließ sich verhindern, daß eine 'harte' (abrupte) Beendigung des britischen und/oder amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits die 'Liquiditätsversorgung' der Weltwirtschaft stoppte? Wie könne man die £-Währung soweit stabilisieren, daß der Rückzug aus dieser Reservewährung und aus Anlagen auf £-Basis geordnet erfolgen könnte? Wer garantierte die Wertbeständigkeit der neuen Ersatz- und Ergänzungsmittel (: Sonderziehungsrechte beim IWF)? Studiengruppen hatten im Rahmen ihres 'contingency planning' Vorschläge zu diesem Fragenkomplex erarbeitet, die im September 1965 von der Group of Ten (ohne Frankreich) und dem IWF angenommen wurden. Die Jahrestagung des IWF und der Weltbank traf Ende September 1965 Vereinbarungen über Stützungsarrangements. Frankreich erklärte sich gegen die Bestrebungen der Group of Ten um die Schaffung einer Reserve (SZR), beteiligte sich aber an den Arbeiten der Zehner-Gruppe weiter; Frankreich beteiligte sich auch an den Stützungsaktionen für das britische £ (1966 und 1967). S. Strange, International Monetary Relations (Bd. 2 der International Economic Relations of the Western World 1959-1971), New York 1977; R. Solomon, The International Monetary System 1945-1976: An Insider's View, New York 1977; B. Tew, The Evolution of the International Monetary System 1945-1977, London 1977.

122) Background Paper der U.S.-Treasury für Johnsons Gespräche mit H. Wilson am 2. Juni 1967 in Washington, "International Liquidity", HWV/B-8, 31. Mai 1967, LBJ, NSF Country, Box 215/216.

Außerdem sollten die EWG-Länder, die entsprechend ihrem erhöhten ökonomischen Gewicht mehr politische Rechte - im IWF ebenso wie in der NATO - beanspruchten, erst einmal bereit sein,

> "(to) carry their fair share of the responsibilities that should accompany growing economic and financial strength",

d.h. Ausgleich der Devisenkosten für gemeinsame Verteidigungsaufgaben und Abbau der Diskrepanz zwischen europäischen Überschüssen und britischen sowie amerikanischen Defiziten leisten.[123] Insbesondere sollten die Länder der EWG de Gaulle daran hindern (oder sich jedenfalls nicht ihm anschließen), die relative Schwäche der britischen und der amerikanischen Finanzen auszunutzen, mit dem Ziel, die 'Angelsachsen' weltweit zum Rückzug zu zwingen.

Schließlich hatte die Bundesrepublik auf einem weiteren Sektor eine Schlüsselrolle inne. Die angespannte Situation der britischen und der amerikanischen Währungsreserven (seit 1963) bedingte, daß beide Weltmächte die Kreditschraube anzogen und schließlich zwischen Mai und Juli 1966 die Leitzinsen heraufsetzten. Da der Bundesregierung fiskalpolitisch die Hände gebunden waren, hatte sie zur Bekämpfung inflationärer Tendenzen ebenfalls Zuflucht zur Geldpolitik genommen. Die deutsche Situation war gekennzeichnet durch den Zustrom von Auslandskapital einerseits und durch eine hausgemachte Rezession andererseits. Die Frage Ende 1966/Anfang 1967 war, ob die Große Koalition es verstand, die Lockerung der Kreditbedingungen vorzunehmen, aber dabei nicht so weit zu gehen, daß die anderen Regierungen, die - wie vor allem Frankreich und Großbritannien - erst recht das Zinsniveau reduzieren wollten, um die Wirkung ihrer Maßnahmen gebracht wurden. Das Aushandeln der geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen wurde am Rande des NATO-Gipfels Mitte Dezember 1966 eingeleitet und durch ein Treffen der Finanzminister der USA, der Bundesrepublik, Großbritanniens,Frankreichs und Italiens am 21./22.Januar 1967 auf Chequers abgeschlossen.[124]

Während die Machtverschiebungen in der internationalen Ökonomie die Stellung der Bundesrepublik verbesserten, verschlechterte sich die sicherheitspolitische Gesamtlage Bonns zusehends. De Gaulles ostentative, durch die Rußlandreise Ende Juni/Anfang Juli 1966 demonstrierte Entschlossenheit, stellvertretend für Westeuropa mit dem Kreml in Gespräche über ein europäisches Sicherheitsarrangement auf der Basis der Anerkennung der 'Ostgrenzen' einzutreten, weckte Befürchtungen vor einem sowjetisch-französischen Kondominium. Darüber hinaus zerstörte de Gaulle die Illusionen, an der Seite Frankreichs ein Mitspracherecht für Bonn bei der Neugestaltung

---

123) Memo. Finanzminister Fowlers, "U.S.-European Relations", 23. Mai 1967, und Ausführungen Fowlers auf der 569. Sitzung des National Security Council, 3. Mai 1967, LBJ, NSF, NSC Meetings, Box 2, vol. 4, Tab. 51.

124) LBJ, Departmental History, Treasury, Kap. X, S. 48 ff.

einer europäischen Friedensordnung sichern zu können. Die Wahrnehmung, daß de Gaulle weder in der Frage der nuklearen Abschreckung noch in Fragen der 'Ostpolitik' eine europäische Lösung und damit eine Plattform für deutsche Mitspracherechte begünstigte, warf die Bonner Außen- und Sicherheitspolitik nunmehr erst recht auf die Option für die amerikanische Schutzmacht zurück. Hier mußte man in Bonn allerdings ebenfalls die Kräfte im Kalkül berücksichtigen, die die Johnson-Administration zu verstärkten Bemühungen um Détente veranlaßten; dazu gehörten neben einflußreichen Gruppen im Kongreß auch und gerade britische Regierungs- und Oppositionskreise. Um der Gefahr der Isolierung zu entgehen, die sich aus dem Wettlauf zwischen französischer und amerikanischer Entspannungspolitik ergab, mußte man in Bonn 'endlich' beginnen, eine außenpolitische Staatsraison für die Bundesrepublik (W. Besson) zu konzipieren, d.h. auf die Wandlungen im Ost-West-Verhältnis reagieren und die Frage der Sicherheit des geteilten Deutschland in einem scheinbar den Status quo in Europa als Sicherheit begreifenden politischen Umfeld angehen.[125] Dazu war erforderlich, die Grundsätze von militärischem Gleichgewicht zwischen den Blöcken/Sicherheit und Entspannung im westlichen Bündnis zu verankern und gleichzeitig dafür zu sorgen, daß die Bundesrepublik, indem sie - ähnlich wie die USA, Frankreich und Großbritannien - die Sicherheitsinteressen der UdSSR in ihre Überlegungen einbezog, auch erreichte, daß die Deutschlandproblematik als eines der Kernthemen der Entspannungspolitik gesehen und behandelt wurde (Harmel-Report). Von de Gaulle vor die Wahl einer Abhängigkeit zwischen dem französischen und dem "U.S.-NATO"-Konzept gestellt, entschied sich die Bundesrepublik für die Ausrichtung ihrer 'Neuorientierung' an die vom Dialog der Supermächte geschaffenen Rahmenbedingungen. Angesichts des U.S.-Engagements in Vietnam einerseits und sowjetischer Propagandakampagnen gegen die Gefahr des westdeutschen Imperialismus/Revanchismus andererseits um die Sicherheit besorgt, mußte Bonn jede Gelegenheit begrüßen und nutzen, um Einfluß auf die amerikanische Politik zur Konsolidierung der NATO zu gewinnen und 'Zuverlässigkeitskontrolle' über den amerikanischen nuklearen Schutzschirm über Westeuropa auszuüben.

Die Kombination dieser Umstände führte im Spätherbst 1966 zum Versuch, die Reibungsverluste im Dreieck London-Washington-Bonn abzubauen.

---

125) W. Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970; anhand eines von K. Carstens dem Bundeskabinett vorgelegten Memorandums - 14. Oktober 1966 - zeigt K. Hildebrand, S. 199f., die Denkmuster der 'neuen' Sicherheits- und Deutschlandpolitik auf ; zur Einordnung der Vorgänge s. vor allem W. Link, Die Außen- und Deutschlandpolitik seit Mitte der sechziger Jahre, in: Bundesrepublik Deutschland. Geschichte-Bewußtsein (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 275), 1989, S. 49-65.

In Anbetracht der von Großbritannien mitgeschürten Befürchtungen, die Bundesrepublik könnte - nach Frankreichs Ausscheiden - in der NATO zu stark werden, und wegen des Drucks, dem Beispiel eines britischen Truppenabbaus in Europa folgen zu müssen, kamen die USA zu der Auffassung, sie müßten ihre Führungsrolle in der NATO geltend machen. Gegen die Zusage amerikanischer Rückendeckung in Bonn und deutschen Entgegenkommens in der Frage des Devisenausgleichs stimmte die Labour-Regierung der Einbeziehung ihrer bilateralen 'offset'-Probleme in trilaterale Verhandlungen zu.[126] Diese Gespräche sollten auf amerikanischen und deutschen Wunsch hin zugleich die Plattform abgeben für intensive Konsultationen über die NATO-Strategie, insbes. zur Vertiefung der seit Herbst 1965 im McNamara-Committee eingeleiteten "intelligence and planning"-Arbeiten der NATO.[127]

---

126) Das Abkommen vom 20. Juli 1965 lief im März 1967 aus. Die Bundesrepublik verpflichtete sich, für insgesamt U.S.-$ 150 mill. "military and civilian procurement" aus England zu beziehen. Die Verhandlungen für die Zeit nach 1967 wurden im Mai 1966 anläßlich des Treffens Wilson-Erhard eröffnet; sie sollten bis 15. September 1966 zum Abschluß gebracht werden. Die britische Regierung verlangte "full offset", d.h. ca. $ 127 mill.; die Bundesregierung wollte maximal $ 88 mill. für Bestellungen aus Großbritannien etc. abzweigen. Während die USA zu erkennen gaben, daß sie von der Formel "Devisenausgleich: Waffenkäufe" abrücken könnten und auch Devisenausgleich aus anderen als aus Haushaltsmitteln akzeptieren wollten, beharrte die britische Regierung auf Rüstungskäufen und auf vollem Ausgleich der Devisenkosten. Im Nordatlantikrat kündigte Großbritannien am 19. August 1966 Kürzungen für den Fall an, daß man keinen vollen Devisenausgleich erhielte. Die deutschen und britischen Finanzminister vereinbarten am 13. Oktober 1966 auf dem Petersberg eine Interimsregelung. Am Ende bewilligte die Bundesregierung DM 550 mill. Devisenausgleich an England. - R.W. Bean (U.S.-Treasury), 5. November 1966, "U.K.-German Military Offset Relations", und NSC History, "Trilateral Negotiations and NATO", Box 51, Book 3. Vgl. (ausführlicher!) die hervorragende Studie Trevertons (Anm. 117).

127) Leddy (State Department) an Rusk, 23. August 1966; Beratung Präsident Johnsons mit seinen Ministern und hohen Beamten, 23. August 1966; Briefe Johnsons an Wilson und an Erhard, 25./26. August 1966; Rusk an US-Botschaften in den NATO-Ländern, "Press Backgrounder", 11. November 1966, LBJ, NSF, NSC History, "Trilateral negotiations", Book 3. Die Agenda der Trilateral negotiations sollte - laut Rusk an Johnson, 3. September 1966 - umfassen: a) "force level changes"; b) "force reductions" (angesichts der veränderten Natur der sowjetrussischen Herausforderung); c) "demands for troops in Vietnam"; d) "flexible response strategy" (und verstärkte konventionelle Leistungen der westeuropäischen NATO-Partner). Mit Rücksicht auf die britischen Budget-Termine - Ende September 1966 sollte die Entscheidung über die relativen Stärken der Streitkräfte East of Suez/Rheinarmee fallen - drängten die USA auf Beginn der Verhandlungen vor Erhards Washington-Besuch, doch ging Bonn darauf nicht ein. - In einem Brief an John McCloy - als Leiter der US-Delegation - vom 7. Oktober 1966 spezifizierte Johnson die Zielsetzungen der Trilateral Negotiations und die wechselseitigen Wirkungszusammenhänge zwischen "force level" (incl. Ausrüstung), Rüstungsexporten sowie den Devisenkosten als Faktor der U.S.- und der britischen Zahlungsbilanzprobleme. Die Delegationen wurden von McCloy, G. Thomson und K. Carstens (dann

Vor allem die Bundesregierung wollte die 'trilateral negotiations' an die NATO rückkoppeln: Bonn mußte sich zum einen gegen den Verdacht schützen, daß man - in die Fußstapfen de Gaulles tretend - ein Triumvirat in der NATO anstrebe; man wollte ebenso dem Eindruck entgegenwirken, als sei die Frage der Stationierungskosten eine Angelegenheit zwischen der Bundesrepublik einerseits und den beiden angelsächsischen Weltmächten andererseits. Daher informierte Bonn sowohl die französische Regierung als auch die NATO, deren Generalsekretär Brosio zu den Verhandlungen offiziell hinzugezogen wurde. Die Reduzierung der britischen und der amerikanischen Truppen - vorerst im Rahmen der durch 'Big Lift'-Manöver bestätigten Rückverlegungsmöglichkeiten um 15 000 Mann (1966) - und die von London und Washington beschleunigten Verhandlungen über 'non-proliferation' machten aus deutscher Sicht das Problem der nuklearen Mitsprache vordringlich.

In den Arbeitsgruppen der NATO, die ab Mitte Februar 1966 ihre Tätigkeit aufnahmen, hatte Verteidigungsminister Healey, gestützt auf die Auswertung britischer Kriegsspiele, die geltenden Richtlinien für den Einsatz taktischer Atomwaffen als politisch unakzeptabel und militärisch unsinnig hingestellt. Dies stand der deutschen Auffassung entgegen, die Glaubwürdigkeit der Abschreckung auf allen Stufen aufrechtzuerhalten. Obwohl die Labour-Regierung noch stärker als die USA den Gebrauchswert der taktischen Atomwaffen hinterfragte, war sie weiterhin nicht bereit, die Verstärkung der nicht-nuklearen Streitkräfte mitzutragen; eine solche Erhöhung der konventionellen Verteidigungsmittel hätte es der NATO erlaubt, sich in ihrer militärischen Planung weniger stark auf taktische Atomwaffen und auf Gefechtsfeldwaffen zu verlassen. Im Gegenteil, die britische Regierung argumentierte, daß die NATO-Planung eine viel zu lange konventionelle Kampfphase (9o Tage) annehme und unnötigerweise Ressourcen für einen - zudem 'politisch' gesehen - unwahrscheinlichen Landkrieg in Europa binde.[128] Dies vermittelte den Eindruck, als wolle Großbritannien mit Hilfe einer Redefinition der NATO-Strategie den Wunsch nach Kosteneinsparungen für die BAOR realisieren, wohlwissend, daß London dank der 'control' über strategische

---

Duckwitz) geleitet; drei Expertengruppen erörterten a) "Soviet capabilities"; b) "Allied capabilities"; c) "financial questions". - Zur McNamara-Gruppe, zur Nuclear Planning Group etc. s. Kohl, S. 244 ff.; Mahncke, S. 219 ff.; Buteux, Kap. 2.

128) In der Verteidigungsdebatte im britischen Unterhaus am 27. Februar 1967 argumentierte Healey: Dank der hohen Zahl taktischer Atomwaffen und Gefechtsfeldwaffen in Europa (ca. 7 000 US-Atomwaffen) brauche man nicht umfangreiche Landstreitkräfte aufrechtzuerhalten, um für einen nicht-nuklearen Krieg ausreichende Kapazitäten vorzuweisen. Dank der 'airlift'-Kapazitäten könnten die USA , aber auch Großbritannien ihre Streitkräfte in Europa umdisponieren ("redeploy"), ohne die Verteidigungskapazität der NATO zu schwächen.

Waffensysteme entscheidende(re)n Einfluß auf die amerikanische Sicherheitspolitik behaupten könnte.

Angesichts solcher politischer und strategischer Argumente und in Anbetracht der finanziellen und ökonomischen Zugzwänge, die beide in Richtung 'Abbau konventioneller Streitkräfte' wirkten, mußte das Interesse der Bundesregierung an Mitsprache (Konsultation), Mitbestimmung (Planung) und Mitverfügung (Entscheidung über den Einsatz von Atomwaffen, "targeting") zunehmen, zumal die auf deutschem Boden stationierten taktischen Atomwaffen der Bundesrepublik als Besitzer von Trägersystemen die einzige konkrete Handhabe boten, ihre Ansprüche auf nukleare Mitwirkung zu untermauern.[129] Die SPD, die als Koalitionspartner die Außenpolitik wesentlich beeinflußte, verlangte noch stärker als dies unter Schröder der Fall war Mitentscheidung über den Einsatz von Atomwaffen, die auf deutschem Boden disloziert waren, zeigte aber eine reservierte Haltung gegenüber 'hardware'-Lösungen, wie sie Erhard/Schröder favorisiert hatten.

Die westeuropäischen Partner teilten die deutsche Einschätzung, daß ein Nicht-Verbreitungsvertrag zwar die Atmosphäre für amerikanisch-(britisch)-russische Verhandlungen über strategische Rüstungsbegrenzung verbessern könne, aber die Frage offen lasse, wie sicher die Abschreckungskapazität der USA für die Aufgabe als nuklearer Schutzschirm über Westeuropa zur Verfügung stehe.Die Bundesregierung setzte sich erfolgreich für die Formel ein:

> "Alliance nuclear arrangements would not constitute proliferation of nuclear weapons and in fact should contribute to the goal of preventing the spread of nuclear weapons."

Diese im Kommuniqué vom 21. Dezember 1965 von Johnson und Erhard festgelegte Position diente Bonn als Handhabe, um Verbesserungsvorschläge zum Atomwaffensperrvertrag einzubringen. Darüber hinaus wurde die Bundesrepublik zum Vorreiter der westeuropäischen NATO-Partner in Fragen der Maßgaben, nach denen der NATO-Rat den Einsatz von Sprengköpfen auf Trägersystemen, die der 'Alliance' gehörten, regeln wollte, und nach Anerkennung und Regelung eines 'host country veto' im Falle des Atomwaffeneinsatzes vom Boden eines Stationierungslandes aus.[130]

---

129) Mahncke, S. 226 ff.; Buteux, S. 51 ff.

130) Kissinger erkannte bei seiner Erkundungsreise in Paris, London, Brüssel und Bonn Ende Januar 1966 deutlich das Meinungsgefälle innerhalb der und zwischen den Regierungen; er brachte seine Erkenntnisse in den Meinungsbildungsprozeß in Washington ein. Angesichts der Sprengkraft der Nuklearmachtfrage hatte Kissinger schon im Februar 1961 die Bildung eines NATO Steering Committee (USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik) angeregt; vgl. Osgood, S. 300. Die von Kissinger herausgegebene Studie "The Troubled Partnership: A Reappraisal of the Atlantic Alliance", 1965, empfahl die Wiederherstellung des deutsch-französischen Rapprochement als Kernelement der West-

Auf der anderen Seite machten die Kräfte, die in der Bundesrepublik gegen eine 'hardware'-Lösung intervenierten und ihre Vorbehalte mit Rücksichtnahmen auf Frankreich und auf die Beziehungen zur Sowjetunion begründeten, den Weg frei zu der von Labour-Politikern ebenso wie von McNamara von Anbeginn bevorzugten Konsultations-Lösung des Problems nuklearer Mitwirkung[131] und generell für die schrittweise Anpassung der deutschen Ost- und Deutschlandpolitik an die amerikanisch-britische Entspannungspolitik.

VII. Die trilateralen Verhandlungen 1966/67

Ende 1966 zeichnete sich ab, daß die Labour-Regierung die aufgrund der Finanzlage unvermeidlichen zusätzlichen Kürzungen im Verteidigungshaushalt nicht primär im Bereich der 'NATO commitments' ansetzen werde. Für den Fall unzureichender Ausgleichszahlungen drohte sie allerdings an, über den vorgesehenen Truppenabbau - d.h. einem Einsparungseffekt von £ 10 mill. (5 500 Mann) - hinaus die Stationierung weiterer Truppen- und Luftwaffeneinheiten rückgängig zu machen.[132] Gleichzeitig mit dem Glückwunsch zur Ankündigung der Beitrittssondierungen offerierte Präsident Johnson Mitte November 1966 der britischen Regierung Finanzhilfe, um ein weiteres Stillhalten Wilsons und Callaghans in den 'Trilateral Negotiations' zu erkaufen: Wegen der Regierungskrise in Bonn stockten die Verhandlungen und damit die Aussichten für die britische Regierung, Kompensationen für die Devisenkosten der BAOR rechtzeitig zu erhalten bzw. in die Haushaltsplanung fest einzubuchen.[133] Die U.S.-Regierung wollte ausschließen, daß sie selbst und/oder Großbritannien aus finanziellen Gründen in politischer und in militärstrategisch-sicherheitspolitischer Hinsicht fatale Entscheidungen fällten. Um diese Position gegen innenpolitischen Druck durchzustehen, verlangten

---

bindung und als Eckpunkt in einer Phase der Ost-West-Verhandlungen.

131) Buteux, S. 75 ff., 70 ff.

132) Aussagen Healeys gegenüber McNamara am 14. Dezember 1966 am Rande der Pariser NATO-Ratstagung; LBJ, NSF, NSC History, Box 50, Book 1.

133) Vgl. Anm. 126 zum deutsch-britischen 'offset'-Problem. - Johnson an Wilson, 15. November 1966; Johnson bot Wilson an, für $ 35 mill. zusätzliche Rüstungsaufträge in England zu plazieren; dies geschah im Hinblick auf den Vietnam-kriegsbedingten Bedarf; bei Bekanntwerden des Zwecks britischer Waffenexporte in die USA mußte man mit Protesten der Labour Party rechnen; s. dazu Ponting, S. 221. Eugene Rostow führte die Durchführungsgespräche am 21. November 1966 in London. Kiesinger übernahm die Regierungsgeschäfte in Bonn am 1. Dezember 1966. Auch im Februar/März 1967 gestand Johnson seinen Ministern/Beratern zu, durch einen amerikanischen Finanzbeitrag in Höhe bis zu $ 20 mill. zu helfen, die Lücke von $ 40 mill. zwischen britischer Forderung und deutscher 'Zahlungswilligkeit' zu schließen; s. Treverton, S. 131/132.

Johnson und - noch härter - Wilson von der Bundesregierung, 1) die finanziellen Mindestforderungen zu bedienen und 2) den 'verkraftbaren' Streitkräfteabbau seitens der USA und Großbritanniens in Europa in den inter-alliierten Gremien (WEU und NATO) zu unterstützen.

In den Fragen "force level: foreign exchange neutralisation" begünstigten politische Umstände eine Annäherung der Standpunkte.

> "... the Germans are realizing there is not much to be gotten from Paris and the process of opening up to the East will be slow. Therefore, they probably are more ready than even a few weeks ago to think of tightening up to the West as a basis for their policy."[134]

Auf amerikanischer Seite verfocht insbesondere Sicherheitsberater W.W. Rostow den Standpunkt

> "to do what we want to do requires the full cooperation of the Germans."

Das galt für den britischen EWG-Beitritt genauso wie für die Fragen der nicht-nuklearen Verteidigung und der Stationierung britischer und amerikanischer konventioneller Streitkräfte oder für die Ost-West-Beziehungen, die 'non-proliferation' und die künftige Aufgabenstellung der NATO (Harmel-Studie):

> "In all cases, again, the cooperation of the Germans is critical."[135]

In London hielt man sich nicht an diese Devise. Man wußte, daß Präsident Johnson keine Aushöhlung der NATO wünschte und daher aus Sorge vor den Rückwirkungen eines Abbaus der Rheinarmee auf den Congress schon den Druckhebel auf Bonn ansetzen werde, damit die erforderlichen Konzessionen in der Finanzierungsfrage erfolgten. Genau so geschah es Anfang März 1967. Hinzu kam für Wilson die Versuchung, die Position Großbritanniens als Co-Chairman zu nutzen, um im Vietnam-Konflikt die Friedensinitiativen der USA gegenüber der Sowjetunion zu forcieren. Zu diesem Zweck wollten Wilson und Brown den Draht nach Moskau pflegen. Die britische Regierung nahm kommentarlos die Drohung hin, die Kossygin in London aussprach, daß die Bundesrepublik den Atomwaffensperrvertrag akzeptieren müsse. Kiesinger verübelte der britischen Regierung, daß sie sich nicht einmal um aufklärende Worte bemühte; in der Aufregung darüber bezichtigte der Bundeskanzler aber die USA der Komplizenschaft mit der Sowjetunion! Ebensowenig war Kiesinger davon angetan, daß Wilson ostentativ von Bonn die Anerken-

---

134) W.W. Rostow-Memo. of Conversation with John McCloy, 15. März 1967, LBJ, NSF Name file, Box 7, Rostow. - Die Trilateral Negotiations führten Anfang März 1967 zu einem den Umständen entsprechend befriedigenden Abschluß, s. Treverton, S. 119 f., 128 ff., 138 ff., 38/39.

135) W.W. Rostow an Präsident Johnson, 26. Februar 1967, über die Eindrücke (und seine Empfehlungen) aufgrund eines Sondierungsbesuchs in London, LBJ, NSF Country, Box 210-212, UK Memo., vol. X.

nung der Oder-Neiße-Grenze verlangte, um gutes Wetter für britisch-sowjetische Beziehungen zu machen![136]

Das Ziel der amerikanischen Interventionen in London und in Bonn war die Konsolidierung einer Atlantischen Allianz, welche de Gaulle 'überstehen' könne. Dazu sollte Bonn in wichtigen Angelegenheiten - wie der Berücksichtigung der Wünsche hinsichtlich der zivilen Nutzung der Kernenergie und der Stellung Euratoms im Nicht-Verbreitungsvertrag; "limited, if any troop reductions" und Mitwirkung in Fragen der Nuklearstrategie der NATO[137] - Genugtuung widerfahren. Ebenso selbstverständlich erwarteten Washington und London, vor allem Johnson und Wilson selbst, daß die Bundesregierung den auf die 'Schutzmächte' wirkenden innenpolitischen Druck zum Truppenabzug erkannte, d.h. durch möglichst weitgehenden Devisenausgleich der U.S.-Administration resp. der Wilson-Regierung die Wahl ersparte zwischen Neufestsetzung der Truppenstärke im Bereich 'NATO-Europe' und "demands to meet home front needs".

Zwar gestand man ein, daß auch die Alliierten vor einem Dilemma standen -

> "our allies face the difficult problem of not wanting to accept de Gaulle's solution but not wanting to pay for a NATO solution" -,

betonte aber, daß die Probleme, mit denen die USA und Großbritannien angesichts der Zahlungsbilanz- und Haushaltsdefizite konfrontiert waren, die anderen europäischen Partner von der Notwendigkeit überzeugen müßten, den bedrängten Führungsmächten Lasten abzunehmen.[138] Johnson und McNamara sahen die Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt - Ende Februar 1967, nach dem Fehlschlag der Friedenssondierungen in Vietnam - fast ausschließlich unter dem Aspekt, daß die USA im geteilten Vietnam einen Krieg führten, der - im Sinne der Dominotheorie - auch die Sicherheitsinteressen des 'Westens' insgesamt, vor allem aber des geteilten Deutschland tangierte. In Europa hingegen herrsche Frieden, und zwar dank des amerikanischen 'Nuklearschirms'. Statt aber die eigenen nicht-nuklearen Verteidigungsan-

---

136) Wilson schilderte bei seinem Besuch in Bonn Mitte Februar 1967 seine Gespräche mit Kossygin in London unter diesem Aspekt; Außenminister Brown äußerte sich öffentlich in ähnlichem Sinn. Kiesinger hielt dies McCloy vor, als dieser im Namen Johnsons Beschwerde über Kiesingers Rede vom 27. Februar 1967 führte; diese Wortgefechte begleiteten den Auftakt für die 'Endrunde' der Trilateralen Verhandlungen; s. U.S.-Botschaft Bonn an State Department, Tel. 10266, 5. März 1967, §§ 20-22; das Gespräch Kiesinger-McCloy fand am 4. März 1967 in Stuttgart statt.

137) Verteidigungsminister Schröder hielt an der 'European Option' fest, ohne freilich die 'hardware'-Lösung zu pressieren; diesen Eindruck gab Healey McNamara wieder, 14. Dezember 1966.

138) Summary Notes of 566th NSC Meeting, 13. Dezember 1966 (Aussagen Johnsons, McNamaras und Kantzenbachs), LBJ, NSF, NSC Meetings, Box 2, vol. 4, Tab. 48.

strengungen zu erhöhen und den USA gewissen Spielraum für Truppenbewegungen nach Vietnam zu gewähren, lamentierten die europäischen Partner über die Gefahr einer 'Entkoppelung' zwischen amerikanischer und europäischer Sicherheit und über die Versicherungsprämie, die sie für die U.S.-Truppenpräsenz in Europa entrichten sollten. Auf den Zusammenhang mit den Währungs- und Außenhandelsfragen hingewiesen, in denen die USA der Unterstützung Bonns bedürften, ließ sich Johnson jedoch auf einen Kompromißkurs einstimmen.[139] Für die Aussicht, ein "first-class monetary deal" in den Verhandlungen mit Bonn herauszuholen - insbesondere die Zusage Bonns resp. der Bundesbank, keine US-Dollars in Gold einzutauschen -,[140] wollten die USA die Rekonsolidierung der NATO fördern; sie wollten auf weiteren Truppenabbau vorerst verzichten, Großbritannien die Wende zu Europa erleichtern helfen und Bonns Mitwirkung in Nuklearfragen verbessern.

> "If we get a good money bargain with the Germans, which will really help stabilize the monetary situation and provide protection for the dollar, then perhaps we can turn the situation around in the Congress."[141]

VII. Die 'europäische Wende' der Labour-Regierung

Die Verständigung darüber, die strittigen Fragen in der Sicherheitspolitik in den 'Trilateral Negotiations' im Zusammenhang zu behandeln, erfolgte im gleichen Zeitraum (Ende Oktober/Anfang November 1966), in dem Premierminister Wilson seine Regierung auf die Aufnahme von Gesprächen über einen EWG-Beitritt festlegte (9./10. November 1966). Die Koinzidenz hat symbolische Bedeutung, sie reflektiert aber auch kausale Zusammenhänge zwischen beiden Ereignis-Ebenen.

In seiner Grundsatzrede vom 7. Oktober 1966 zum Ost-West-Verhältnis sprach sich Präsident Johnson nachhaltig für den britischen EWG-Beitritt als Weg zur politischen Einigung Europas aus; jedoch übten die USA anschließend Zurückhaltung, um den Sondierungsprozeß zwischen den europäischen Partnern nicht zu belasten. Die USA wünschten weder eine Beschleu-

---

139) Treverton, S. 103; zu den Ergebnissen der 'Trilateral Negotiations', ebda., S. 38/39.

140) F. Bator-Memo. for the President, 25. Februar 1967, LBJ, NSF, NSC History, Box 50, Book 2.

141) W.W. Rostow, 1. März 1967, President's Conversation with McCloy concerning U.S. Position in Trilateral Negotiations; ebda. Box 50, Book 2. Johnson war von den Schwierigkeiten, die er im Senat erwartete, derart präokkupiert und durch Kiesingers öffentliche Attacke (27. Februar 1967) so stark aufgebracht, daß er keine 'Richtlinien' erteilen konnte! Johnson machte deutlich, daß er die von ihm erwartete Konsolidierung der NATO-Linie nur einhalten könne und wolle, wenn die Bundesrepublik und Großbritannien ihren Tribut zollten. Dies machte McCloy auch Kiesinger deutlich, 4. März 1967, U.S.-Botschaft Bonn an State Department, Tel. 10266, 5. März 1967.

nigung des britischen Gesuchs vor Abschluß der Kennedy-Runde (Ende April 1967) noch waren sie erfreut über die von der Labour-Regierung betonten 'essentials', d.h. Rücksichtnahme auf britische Verpflichtungen gegenüber Commonwealth-Partnern (Zuckerabkommen; neuseeländische Butter) und Einbeziehung britischer Überseegebiete in die Präferenz- und Assoziierungsabkommen der EWG mit früheren Kolonialgebieten. Auf der anderen Seite zeigte die Johnson-Administration kaum Interesse an der von den Beitrittsgegnern in der Labour Party propagierten Alternative einer Nordatlantischen Freihandelszone; sie war als Gegengewicht zu einer von der Bundesrepublik dominierten EWG konzipiert.

Ausschlaggebend für die Willensbildung im britischen Kabinett war die Überzeugung, die auch schon Macmillans Vorstoß 1961 bestimmt hatte: Nur durch die Mitgliedschaft in der EWG könne sich Großbritannien seinen Platz an der Spitze Europas sichern. Die Ungewißheit, ob de Gaulle nicht ohnehin durch sein Veto die britischen Pläne durchkreuzen werde, erleichterte es einigen der Beitrittsgegner, Wilson, Brown und Stewart gewähren zu lassen; andere entschiedene Gegner (Healey, Peart, D. Jay) sahen ebenfalls keinen Anlaß, mit dem Rücktritt zu drohen. Wilson verstand es, den von ihm geleiteten Europa-Ausschuß des Kabinetts (seit Mai 1966) so zu führen, daß die von den hohen Beamten angeschnittenen 'realen' Probleme lediglich zur Kenntnis genommen wurden. Weder wurden die Auswirkungen einer Mitgliedschaft auf die Zahlungsbilanz und auf die Haushaltspolitik thematisiert noch die möglichen Vorbedingungen für ein Beitrittsgesuch (Verzicht auf Devisenkontrollen u.a. Schutzmaßnahmen; Abwertung) ausdiskutiert. Fast scheint es, als wollte Wilson Außenminister Brown und dem Foreign Office als den einzigen 'offenen' Beitrittsanhängern im Europa-Ausschuß des Kabinetts die Gelegenheit geben, ihr Konzept auszuprobieren. Der Premier konnte nur gewinnen; denn im Falle erfolgreicher Sondierungen konnte er seinen Anteil hervorheben; andernfalls riskierte nur sein Widersacher Brown seine Karriere. Jedenfalls richtete es Wilson so ein, daß fast ausschließlich die Frage diskutiert wurde, die Brown bewegte: Lohnt es sich, die Haltung der 'Fünf' zur Zusammenarbeit zwischen Großbritannien, der EWG und der EFTA zu erkunden? Die Strategie-Konferenz auf Chequers am 22. Oktober 1966 und die Kabinetts-Sitzung am 3. November 1966 widmeten sich der Frage einer Erkundungsmission. Von der Unterhausfraktion war kein Widerstand gegen diesen Aktionsplan zu befürchten. Die 'Sachfragen' wurden auf Ministerebene erst deutlich, als Brown nach Abschluß der Sondierungsreisen das Drängen auf einen Beitritt damit begründete (21. März 1967), daß Großbritannien Mitglied in der EWG sein müsse, um an der fälligen Neugestaltung

der Agrarmarktordnung - nach Abschluß der 'Gründungsphase' der EWG 1969 - von innen her mitwirken zu können.[142]

Der britische Außenminister setzte auf die 'Karte Bonn'. Der Regierungswechsel in Bonn, die Bildung der Großen Koalition nach der Haushaltskrise, verschob die Gewichtung der einzelnen Probleme, vor allem aber auch die 'Achse', um die sich die deutsche Außenpolitik drehen sollte: Die 'Reparatur' der Beziehungen zu Frankreich, verbunden mit Vorbehalten gegenüber den USA und England, hatte für Kiesinger und Brandt höchste Priorität, nach und neben dem Versuch, die Grundpositionen in der Deutschlandpolitik und gegenüber der Sowjetunion zu klären.[143] Es wäre kaum damit zu rechnen - so erkannte der britische Botschafter in Bonn, Sir Frank Roberts -, daß die Bundesregierung sich gegenüber de Gaulle für ein britisches Beitrittsgesuch exponieren würde. U.S. Vizepräsident Humphrey forderte hingegen Außenminister W. Brandt auf "to take the lead in assisting Britain in her effort to enter the Common Market".[144]

Brandt war bereit, die britische Politik zu unterstützen, um die Befürchtungen vor deutscher Dominanz in der EG 'nach de Gaulle' zu zerstreuen. Gestand de Gaulle von sich aus Großbritannien die Funktion eines Gegengewichts zur Bundesrepublik in 'Europe' zu, dann hing viel davon ab, ob Bonn diese 'balance'-Rolle als Erleichterung der wirtschaftlichen und der politischen Interessen-Abstimmung in der EWG begrüßte oder aber befürchtete, isoliert zu werden. In jedem Fall war vorauszusehen, daß de Gaulle die "U.S.-finanzierte" britische Präsenz "East of Suez" als Grund benennen würde, um Großbritannien die 'europäische' Eignung abzusprechen.

> "The U.S., as the main British ally, now (1966) helps to bridge the gap between capabilities and commitments ... The first and most important requirements (of the Healey doctrine, Cmd. 2901) meant essentially ... that Britain would not become engaged in a major cold war action (overseas) without the help of the U.S. This formulation extended the discretionary role of America in British defense planning."[145]

Da kamen im Frühjahr 1967 Veränderungen im britisch-amerikanischen Verhältnis der 'europäischen' Komponente in der britischen Politik zu Hilfe. Zum einen konnte nur im Fall einer langfristigen, hoch angesetzten Stabilisierungshilfe (ca. $ 3 Mrd.) die Gefahr einer £-Abwertung gebannt und/oder das Finanzpolster für die Aufrechterhaltung einer strategischen Präsenz in 'Far East' bereitgestellt werden. Solche 'long-term assistance' würde aber an Auflagen gebunden sein müssen, und Wilson machte klar, daß er Großbritanniens 'Unabhängigkeit' gegen ein 'Finanzdiktat' verteidigen würde. Eine

---

142) Die taktischen und die sachlichen Aspekte der Beitrittspolitik 1966/67 sind von Ponting, Kap. 12, zuverlässig und ausgiebig dargelegt.
143) K. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, 1984, S. 177 ff., 199 ff.
144) Memo. of Conversation Humphrey-Landegger (Fa. Parsons & Whittemore), 16. Februar 1967, LBJ, NSF, Name File, Box 4, Vice President II.
145) Rosecrance, S. 271 u. 270.

Möglichkeit, die selbstgewählte Abhängigkeit von den USA zu lockern, war die Zurücknahme der 'defence postures'. In seiner Budgetrede - 11. April 1967 - gab Callaghan bekannt, daß die britische Regierung die Zielgröße für den Verteidigungsetat von £ 2 Mrd. auf £ 1,75 Mrd. heruntergesetzt habe. Der interne Druck auf das Kabinett, Streitkräfte aus Malaysia und Singapur abzuziehen, war so groß, daß auch die Einwirkungen der USA auf London, die Entscheidung zumindest zu vertagen, nur noch die Terminierung der Schritte beeinflußen konnte. Die USA machten geltend, daß man Zeit brauche, um mit Dritten - Japan; Australien/Neuseeland; Persien und Saudi-Arabien - als Stellvertretern Regelungen für die Zeit nach dem britischen Rückzug zu vereinbaren. Die britische Regierung wollte sich nicht länger der Logik der Einsichten entziehen, die die 'defence review' unter Leitung Healeys ergeben hatte; diese 'Logik' sprach für einen zügigen, wenn auch geordneten Rückzug "East of Suez". Die Regierung kündigte ihr entsprechendes Programm im Juli 1967 an; die USA hatten durch Rusk gegenüber Außenminister Brown - 8. April 1967 - und durch Johnson gegenüber Premierminister Wilson - 2. Juni 1967 - alles aufgeboten, um die Praxis des 'burden-sharing' in jener "Far East"-Region zu verlängern. Doch war auch den USA der Zusammenhang zwischen britischem Beitrittsgesuch und 'europäischer' Ausrichtung der britischen Verteidigungspolitik klar.[146]

Nach Abschluß der Sondierungsgespräche Browns und Wilsons in den Hauptstädten der EWG-Länder (Ende 1966 - März 1967) ließ sich Wilson vom Kabinett Vollmacht geben, Verhandlungen aufzunehmen. Am 2. Mai 1967 kündigte der Premier an, daß seine Regierung formal ein Beitrittsgesuch stellen werde. Es schien so, als ob die Regierung bei dieser Gelegenheit eine Abwertung des £ Sterling - vor dem Hintergrund einer Verschlechterung der Zahlungsbilanzposition - vornehmen werde, doch verpaßte sie diesen 'günstigen' Zeitpunkt für eine Abwertung.[147] Das Unterhaus votierte am 10. Mai 1967 mit eindeutiger Mehrheit für einen Beitrittsantrag. Am Tag zuvor - 9. Mai 1967 -hatte Wilson, an die Adresse de Gaulles gerichtet, in einem Fernseh-Interview versichert, daß seine Regierung als Nachfolgesystem für die Polaris-Rakete kaum die Poseidon-Rakete aus den USA beschaffen werde.[148] Am 19. Juni 1967 teilte Wilson dann dem französischen Präsidenten bei einem offiziellen Besuch in Paris die formelle Entscheidung mit, daß Großbritannien statt der Poseidon eine Weiterentwicklung der Polaris beschlossen habe, das

146) Briefing und Talking Points für Rusk zum Besuch Browns, LBJ, NSF Country, Box 210-212, UK Cables & Memo., und für Johnsons Treffen mit Wilson, Box 215-216, folder Wilson Visit. Vgl. Ponting, S. 56 ff.
147) Cairncross/Eichengreen, S. 217 ff., 187 ff.
148) W.L. Kohl, S. 342 ff.; Freedman, S. 37 ff.; Ponting, S. 94; H. Wilson, S. 408.

Chevaline-Projekt.[149] Nach außen ließ sich die Entscheidung gut als 'Nassau in reverse' in Szene setzen. Doch der wichtigste Grund für die Nicht-Beschaffung der Poseidon-Rakete, deren Entwicklung die USA Ende 1966 angekündigt hatten, war, daß das gerade in Dienst gestellte erste britische Atom-U-Boot - als der 'teuere' Teil des Waffensystems - als Träger für die neue amerikanische SLBM ungeeignet war; außerdem sollte die Poseidon-Rakete andere Varianten der Polaris ersetzen als die von Großbritannien gewählte A-3-Rakete. Aufgrund des Nassau-Abkommens hatte Großbritannien ein Anrecht auf amerikanische Unterstützung bei der Modernisierung der Polaris-Rakete. Bereits im April 1967 hatte McNamara Healey die erbetene Unterstützung zugesagt,

> "to extend Polaris A 3 cooperation to include modifications necessary to improve viability (i.e. hardening, penetration aids, etc.) in ABM environment".[150]

Suchte Wilson durch die Entscheidung in der 'Raketen'-Frage den 'Fehler' Macmillans auf der Nassau-Konferenz zu vermeiden, so unterstrich er seine Absicht zusätzlich durch die Erklärung, daß Großbritannien mithelfen wolle, Europa stärker, unabhängiger und maßgeblicher in der Weltpolitik zur Geltung zu bringen. Die Formulierungen kamen de Gaulle entgegen, sie reflektierten aber genauso die amerikanische Perspektive:

> "We need the U.K. in Europe to help Europe play a world role."[151]

Die Signale, die Wilson in Richtung Paris sandte, konnten freilich nicht verhindern, daß de Gaulle eine Woche später (16. Mai 1967) in einer Pressekonferenz große Fragezeichen hinter die 'Europa-Tauglichkeit' Großbritanniens setzte: Solange die britische Regierung nicht Herr im eigenen Hause sei - d.h. die 'special links' mit den USA pflege und die Commonwealth-Bürde mitschleppe -, bleibe England in Kontinentaleuropa ein Fremdkörper; vor allem im Verteidigungsbereich könne 'Europa' vorläufig Großbritannien keinen Zutritt gewähren; damit blockierte de Gaulle auch die Arbeit der WEU als Plattform für Kontakte zwischen den Mitgliedern der EWG und Großbritannien, auf die London großen Wert legte.

Das endgültige Veto de Gaulles folgte am 27. November 1967. Die französische Regierung honorierte nicht, daß die Labour-Regierung aus der bedrängten Haushalts- und Zahlungsbilanzlage heraus im Juli 1967 den Rückzug von 'East of Suez' mit Wirkung zum 31. Dezember 1971 angekündigt

149) Hennessy, S. 147 ff.; s. den Beitrag von St. Croft in diesem Band.
150) S. Keeney, Memo. for Rostow, "Polaris System Cooperation with U.K.", 5. April 1967, LBJ, NSF Country, Box 210-212, UK Memo., X.
151) F. Bator an Johnson, 19. Mai 1967, Talking Points for your meeting with H. Brandon and F. Giles (Sunday Times), NSF, Name File, Box 1, Bator.

hatte,[152] und gleichzeitig eine Konzentration britischer Militärmacht auf 'NATO Europe' einleitete.

Die Mitte November 1967 vorgenommene, zu lange hinausgezögerte Abwertung des £ Sterling gab de Gaulle den Vorwand, ein Veto gegen die Aufnahme offizieller Beitrittsverhandlungen einzulegen: Europa solle sich nicht mit den Problemen einer Weltwährung 'in decline' belasten. Die EWG-Länder zeigten wenig Bereitschaft, der Wilson-Regierung zu helfen, eine Abwertung zu umgehen; die vom IWF vorgesehenen Konditionen gingen weit über das hinaus, was Wilson erwartet hatte bzw. akzeptieren wollte. Die USA und die EWG-Länder organisierten 'Flankenschutz' für die Abwertungsoperation. Die britische Regierung mußte weitere Einschnitte im Verteidigungssektor vornehmen, darunter auch die Aufkündigung von Rüstungskäufen in den USA.

Mit den Verteidigungsweißbüchern 1968 und 1969 sowie den Erklärungen Wilsons (14. Januar 1968) und Healeys (11. Februar 1969) signalisierte die britische Regierung, daß sie die

> "transformation of Britain from a world power into a European power"[153]

voll akzeptierte. Großbritannien beteiligte sich fortan maßgeblich an der Gründung und Tätigkeit der 'Eurogroup', des "European Caucus", in der NATO; mit dieser Gesprächsbereitschaft wollte man das britische Anliegen bekunden, daß die 'Europäer' einen gemeinsamen Standpunkt in die strategischen Rüstungsbeschränkungsgespräche zwischen den USA und der UdSSR einbringen müßten.[154] Unter Verwendung des durch den Rückzug "East of Suez" frei werdenden Potentials stabilisierte Großbritannien seinen Verteidigungsbeitrag in Deutschland und im Mittelmeerraum. Ferner setzte es sich für die Rationalisierung der europäischen Rüstungsproduktion und -beschaffung, für Standardisierung, Kooperation und Konzipierung 'europäischer' Waffensysteme ein. Schließlich sollte verstärkte Zusammenarbeit in Westeuropa, unabhängig von den USA, die Aussichten für den Verlauf des Ost-West-Dialogs verbessern.[155] Nicht zuletzt harmonierten die deutsche und die britische Verteidigungspolitik in einer Weise, wie man dies 1952/55-1966/67 zwar gewünscht hatte, aber nie - aufgrund der Vorbelastungen - zu praktizieren vermochte. Die USA trösteten sich mit der Aussicht

---

152) Zur Endphase der Debatte um den Abbau von 'commitments' und die Kürzung der Verteidigungsausgaben, die Preisgabe der 'global strategy'-Funktionen, s. Darby, S. 315 ff.; Ponting, S. 58 ff., 98 ff.

153) Healey, 11. Februar 1969, s. Darby, S. 322 ff.; Kohl, S. 347; Pierre, S. 299.

154) Ch. Bluth, Die deutsch-britischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik, in: Kaiser/Roper, eds., S. 23 ff.

155) S. hierzu die Beiträge von Bluth; Ch. Bertram; L. Freedman und T.R. Meyer in: Kaiser/Roper, eds., sowie Mahncke, S. 242 ff.

"over the longer term we look for the British to do more in Europe which could enable us to do less."[156]

156) Leddy (State Department), NSC-Sitzung betr. 'NATO', Summary Record, 19. Juni 1968, NSF, NSC Meetings, Box 2, vol. 5, Tab. 70. Nach der Invasion der Truppen des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei im August 1968 mußten die USA von Rückzugsgedanken Abstand nehmen. Die Nixon-Regierung konnte schließlich dank des Entgegenkommens Breshnews die 'Mansfield'-Resolution abwenden und das Problem auf die Ebene der Wiener MBFR-Verhandlungen transponieren.