WOLFRAM KAISER

Selbstisolierung in Europa - Die britische Regierung und die Gründung der EWG

Der britischen Außenpolitik in der Nachkriegszeit lag das über die Parteigrenzen hinweg konsensfähige Konzept der drei konzentrischen Kreise zugrunde, in denen Großbritannien eine zentrale Rolle spielten sollte, nämlich in den Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, im Commonwealth sowie in Westeuropa. Dabei war eine enge Zusammenarbeit mit der amerikanischen Regierung von besonderer Bedeutung. Nur das anglo-amerikanische Bündnis schien den Fortbestand einer Weltmachtrolle für Großbritannien zu sichern. Der zweite Kreis, das Commonwealth, symbolisierte für die britischen Regierungen der Nachkriegszeit die weltweiten Interessen des Landes, die wirtschaftlich vor allem durch das 1932 auf der Konferenz von Ottawa errichtete Präferenzsystem gesichert schienen. Europa dagegen wurde im Vergleich der drei Kreise nur eine untergeordnete Bedeutung beigemessen.[1] Die britischen Regierungen sahen die westeuropäische Kooperation und Integration in erster Linie unter dem Blickwinkel der transatlantischen Gemeinschaft und der Konfrontation mit der Sowjetunion. Sie waren so lange zur Übernahme einer Führungsrolle bereit, wie die Kooperation, wie im Fall der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), strikt zwischenstaatlich ausgerichtet war, und sahen sich dann in der Position des wohlwollenden Förderers und waren allenfalls zu einer Assoziierung mit neu entstehenden Organisationen bereit, wenn die Westeuropäer, wie bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), darüber hinausgehende Integrationspläne verfolgten.

Mitte der fünfziger Jahre schienen die stärker föderalistisch geprägten Integrationsbestrebungen auf dem Kontinent jedoch gestoppt und die britische Führungsrolle in Westeuropa gesichert. Nachdem sich die Idee einer politischen Union der EGKS-Staaten früh als illusionär erwiesen hatte, beendete das Scheitern der Europäischen

[1] Diese allgemeine Ansicht etwa bei Birke, Adolf M., A European Relationship, Perspectives on Anglo-German History, in: ders. und Kurt Kluxen (Hrsg.), Die Europäische Herausforderung, England und Deutschland in Europa, München 1987, S. 119-129, hier S. 125.

Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im August 1954 in der französischen Nationalversammlung auch die Pläne für eine verteidigungspolitische Integration. Mit ihrer Initiative zur Gründung der strikt zwischenstaatlich ausgerichteten Westeuropäischen Union (WEU) und der damit verbundenen Übernahme der Verpflichtung, dauerhaft Truppen auf dem Kontinent zu stationieren, hatte die britische Regierung einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung der geplanten Bewaffnung der Bundesrepublik Deutschland und deren Eingliederung in das westliche Bündnis geleistet. Im Februar 1955 schließlich ratifizierte das Unterhaus den Vertrag über die Assoziierung Großbritanniens mit der EGKS, wodurch eine ausreichend enge Kooperation mit der einzigen supranationalen Behörde in Europa gewährleistet schien.

I.

Der Versuch der sechs EGKS-Mitgliedstaaten auf der Konferenz von Messina Anfang Juni 1955, den europäischen Einigungsprozeß mit den Verschlägen für die Schaffung einer Zollunion und die Einrichtung einer Atomenergiebehörde neu zu beleben, traf die britische Regierung daher unvorbereitet. Sie sah sich mit der Einladung der Sechs konfrontiert, sich an den Verhandlungen, die in Brüssel stattfinden sollten, zu beteiligen. Dadurch geriet die Regierung in ein erstes taktisches Dilemma: Verhandelte man in Brüssel, ohne vorher deutlich die Sonderrolle Großbritanniens in Europa zu betonen, konnten die Messina-Staaten den Eindruck gewinnen, daß man sich an den geplanten Projekten beteiligen würde. Andererseits konnte die Regierung auf die inhaltliche Ausgestaltung der Messina-Resolution keinen Einfluß nehmen, um schädliche politische und ökonomische Auswirkungen möglicher neuer Organisationen auf Großbritannien abzuwenden, wenn man die Einladung ausschlüge.

Die Beamten im Mutual Aid Committee, dem für europäische Organisationen zuständigen Kabinettsausschuß, sahen einen Ausweg darin, einen Delegierten mit Beobachterstatus ("observer") nach Brüssel zu entsenden.[2] Dieser Vorschlag entsprach auch den Vorstellungen des Schatzkanzlers Butler, der ihn Ende Juni in einem Memorandum dem

---

[2] CAB 134/1026/M.A.C. (55) 23. Sitzung (28. Juni 1955).

Kabinett empfahl.[3] Außenminister Macmillan vertrat jedoch eine andere Position. Ihm kam es darauf an, möglichst lange alle Optionen offenzuhalten. Deshalb plädierte Macmillan dafür, einen gleichberechtigten Regierungsvertreter ("representative") nach Brüssel zu schicken und die britischen Vorbehalte gegen eine eigene Beteiligung nur durch die Wahl eines mittleren Beamten anstatt eines Politikers sowie durch eine entsprechende Formulierung im Antwortschreiben anzudeuten.[4] Das Foreign Office setzte sich mit dieser Linie schließlich durch, und die britische Regierung entsandte den Abteilungsleiter aus dem Board of Trade, Russell Bretherton, nach Brüssel. Macmillan schrieb in seiner Antwort auf die Einladung, die der niederländische Außenminister Beyen im Auftrag der Sechs übermittelt hatte, für Großbritannien gebe es "special difficulties (...) in any proposal for a European Common Market"; eine Formulierung, die sich deutlich von Butlers ursprünglichem Antwortvorschlag unterschied, der eine britische Teilnahme an den geplanten Projekten vorab ausgeschlossen hätte.[5]

Nachdem die Frage der vorläufigen britischen Beteiligung an den Verhandlungen entschieden war, beschäftigte sich auf Beamtenebene das Mutual Aid Committee, in dem das Schatzamt den Vorsitz führte, mit der britischen Haltung zur Relance Européenne. Der Kabinettsausschuß, in dem neben Foreign Office und Board of Trade auch noch die Ministerien für Commonwealth-Beziehungen, für Kolonien und für Landwirtschaft vertreten waren, setzte seinerseits am 15. Juli eine Arbeitsgruppe ein, die die politischen und wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer britischen Beteiligung an einem Gemeinsamen Markt und einer Atomenergiebehörde analysieren sollte. Diese Arbeitsgruppe legte ihren Abschlußbericht, der insgesamt drei Memoranden umfaßte, am 24. Oktober dem Mutual Aid Committee zur abschließenden Beratung und Weiterleitung an die politischen Entscheidungsträger vor.[6]

---

[3] CAB 129/76/C.P. (55) 76 (29. Juni 1955).

[4] CAB 128/29/C.M. (55) 10. Sitzung (30. Juni 1955).

[5] CAB 134/1029/M.A.C. (55) 130 (4. Juli 1955). Butlers ursprünglicher Vorschlag lautete: "There are, as you are no doubt aware, special reasons which would *preclude* (Hervorhebung, der Verf.) this country from joining a European common market." Vergl. FO 371/116040/M 6016/61 (1. Juli 1955).

Das wirtschaftspolitische Memorandum war das Ergebnis eingehender Analysen durch das Schatzamt und das Board of Trade der zu erwartenden Auswirkungen eines Gemeinsamen Marktes in Europa, mit oder ohne eigene Beteiligung, auf die britische Wirtschaft.[7] Dieses Dokument, obwohl gegenüber den Diskussionen in der Arbeitsgruppe in seinen Schlußfolgerungen auf Intervention des Foreign Office abgeschwächt, zeigt deutlich, daß die Wirtschaftsministerien 1955 bereits den relativen ökonomischen Niedergang Großbritanniens einkalkulierten und bereit waren, die Vor- und Nachteile einer britischen Beteiligung an einer weiterführenden Integration in Europa pragmatisch zu erwägen. Vor allem die Economic Section des Schatzamtes mit einiger Unterstützung durch den Vorsitzenden der M.A.C.-Arbeitsgruppe, Burke Trend, betonte die zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteile durch schärferen Wettbewerb, effizientere Verteilung von Ressourcen und Produktion in größeren Einheiten. Eine Beteiligung an einem Gemeinsamen Markt, entweder in der Form einer Zollunion, wie von den Sechs geplant, oder einer Freihandelszone, wurde hier bereits als eine Möglichkeit betrachtet, die strukturellen Schwächen der britischen Wirtschaft zu überwinden. Diese wurden vor allem in den großen Schwankungen zwischen Phasen der Expansion und solchen der Stagnation gesehen, in dem zu geringen und außerdem stark konsumbedingten Wachstum, das zu vermehrten Importen und damit zu einem chronischen Handels- und Zahlungsbilanzdefizit führte, und in dem vergleichsweise geringen Produktivitätsanstieg.

Allerdings waren sich die Wirtschaftsfachleute in Whitehall nicht einig, ob die britische Wirtschaft dem größeren Wettbewerb in einem Gemeinsamen Markt gewachsen sein würde. Die Prognosen für einzelne Industriezweige fielen insgesamt eher pessimistisch aus. Während man für die Montanindustrie und den Maschinenbau mit zusätzlichen Exportchancen rechnete, wurden für andere Sektoren, vor allem für die Chemie- und Pharmaindustrie, bei Autos sowie optischen und wissenschaftlichen Geräten, Einbrüche überlegener

---

6 CAB 134/1029/M.A.C. (55) 199-201 (24. Oktober 1955). Die wichtigsten an den Beratungen beteiligten Ministerien wiesen interne Strukturen auf, die mit dem M.A.C. kompatibel waren: Im Schatzamt war die Mutual Aid Division federführend (ab Anfang 1956 in der Home and Overseas Planning Staff Division), im Foreign Office das Mutual Aid Department.

7 CAB 134/1029/M.A.C. (55) 201 (24. Oktober 1955).

deutscher Hersteller in den bis dahin durch hohe Zölle weitgehend abgeschotteten britischen Markt erwartet.[8] Außerdem mußte man bei einer eigenen Beteiligung an einer Zollunion den teilweisen Wegfall der Präferenzen und den Verlust von Marktanteilen im Commonwealth einkalkulieren, das 1955 noch immer 50 Prozent der britischen Exporte aufnahm. Allerdings spekulierte die Economic Section des Schatzamtes darauf, daß die Regierung in Verhandlungen mit den Sechs den Ausschluß der Landwirtschaft von dem zu gründenden Gemeinsamen Markt würde erreichen können. Dadurch konnte der freie Zugang von 50 Prozent aller Commonwealth-Exporte nach Großbritannien erhalten bleiben. Weitere 40 Prozent waren Rohstoffe, die größtenteils auch auf dem Kontinent nicht mit Zöllen belegt waren. Die Commonwealth-Mitgliedstaaten mußten also nur bei Industriegütern mit dem Wegfall der bisher bewilligten Präferenzen rechnen und durch die stufenweise Einführung gemeinsamer Außenzölle letztlich mit einer "negativen Präferenz" gegenüber den Europäern. Dadurch durfte Großbritannien durchaus auf den weitgehenden Erhalt der eigenen Präferenzen in den meisten Märkten des Commonwealth hoffen. Ohnehin schätzten Schatzamt und Board of Trade den langfristigen wirtschaftlichen Nutzen des Präferenzsystems sehr nüchtern ein. Seit 1945 war die durchschnittliche Präferenzmarge vor allem in Folge der Ergebnisse der multilateralen Zollverhandlungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) bereits um die Hälfte geschrumpft, und ein weiterer Abbau schien zunehmend auch im Interesse einzelner Commonwealth-Mitgliedstaaten, vor allem Australiens und Neuseelands. Wenn man im Rahmen der Zollunionsverhandlungen den Ausschluß der Landwirtschaft sowie einige kompensatorische Zugeständnisse der Kontinentaleuropäer an die Mitgliedstaaten des Commonwealth erreichen könnte, so folgerte das Schatzamt, sei die Bedeutung der Präferenzen daher mehr politischer und psychologischer denn ökonomischer Natur.[9] Aufgrund der wirtschaftlichen Prognosen gelangte das Mutual Aid Committee schließlich zu der Auffassung, daß es unklar bleiben

---

[8] Ebd.

[9] CAB 134/1044/M.A.C. (E.C.M.) (55) 6. Sitzung (6. August 1955). Die ausgesprochen undogmatische Analyse des Präferenzsystems wurde allerdings auf Intervention des Foreign Office und einzelner protektionistisch gesonnener Ministerien, vor allem des Commonwealth Relations Office, im M.A.C.-Abschlußbericht deutlich abgeschwächt.

müsse, ob von einem ausschließlich ökonomischen Standpunkt die Beteiligung an einem Gemeinsamen Markt oder der Status quo vorzuziehen sei.

Während sich die Wirtschaftsministerien, nicht zuletzt wegen interner Meinungsverschiedenheiten über den ökonomischen Sinn einer Zollunion und über die Bedeutung der verbleibenden Präferenzen im Commonwealth, nicht zu einer Empfehlung durchringen konnten, sich an einem Gemeinsamen Markt in Europa zu beteiligen, warnt der Abschlußbericht der M.A.C.-Arbeitsgruppe deutlich vor den Auswirkungen der Entstehung einer Zollunion in Westeuropa *ohne* britische Beteiligung. Dies bedeute einen entscheidenden Wettbewerbsnachteil für die britische Industrie in dem ohnehin scharf umkämpften, weltweit wachstumsstärksten Markt und führe zu einer weiteren Schwächung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit in Drittmärkten gegenüber der im größeren Binnenmarkt gestärkten europäischen, vor allem aber gegenüber der deutschen Konkurrenz. "It can be argued, with some reason, that the disadvantages of abstaining would, in the long run, outweigh the advantages", heißt es daher in dem M.A.C.-Abschlussbericht.[10] Dabei handelte es sich allerdings wiederum um eine vor allem durch den Einfluß des Foreign Office abgeschwächte Formulierung. Vertreter des Schatzamtes hatten zuvor eine weitaus schärfere, geradezu prophetische Warnung ausgesprochen: "If the six countries went forward with a common market on their own, it might have unfavourable effects on United Kingdom industry after a few years, and we might then be forced to join on their terms."[11]

Im Gegensatz zu der ausführlichen und ausgewogenen wirtschaftlichen Analyse des M.A.C.-Abschlußberichts impliziert der knappe politische Kommentar des Foreign Office, der bezeichnenderweise nicht zuvor in der M.A.C.-Arbeitsgruppe diskutiert worden war, daß eine eigene Beteiligung an der zu gründenden Zollunion ohnehin nicht in Frage kommt, und beschränkt sich daher auf die stereotype Wiederholung traditioneller Denkschemata der britischen Nachkriegs-Außenpolitik. Zwar sei die Initiative der Messina-Staaten allein wegen der amerikanischen Unterstützung dafür willkommen, stelle einen wichtigen psychologischen Faktor in der Förderung des politischen

---

[10] CAB 134/1029/M.A.C. (55) 201 (24. Oktober 1955).

[11] CAB 134/1026/M.A.C. (55) 35. Sitzung (2. August 1955).

Zusammenhalts und der Stabilität Westeuropas dar und trage dadurch nicht zuletzt zur Einbindung der Bundesrepublik Deutschland bei[12]; allerdings bestehe unweigerlich die Tendenz zu einer weiterführenden politischen Integration, deren föderaler Charakter eine inakzeptable Einschränkung der britischen Souveränität mit sich brächte.[13] Außerdem seien durch eine britische Beteiligung an der geplanten Zollunion die besonderen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten bedroht sowie die eigene starke Position in der OEEC. Die Neuorientierung der Außenhandelspolitik müsse außerdem die Commonwealth-Beziehungen gefährden, die für Großbritanniens Rolle in der Welt so wichtig seien. Schließlich, und dies ist der rote Faden, der sich durch die hier nicht weiter belegten Behauptungen des Foreign Office zieht: Die Beteiligung an einer Zollunion in Europa sei mit der Rolle Großbritanniens als Weltmacht absolut unvereinbar. Das Foreign Office beanspruchte mit dieser eindeutigen Schlußfolgerung, die erst gar keine Zweifel an der traditionellen Politik gegenüber der europäischen Integration aufkommen ließ, erneut die eigene interministerielle Vorherrschaft in europapolitischen Fragen. Da es offenbar keine eindeutigen wirtschaftspolitischen Argumente gebe, sei eine Beteiligung Großbritanniens an der geplanten Zollunion ausgeschlossen.[14] Notfalls, so stellte das Foreign Office beruhigend fest, könne man später auf das bewährte Instrument einer Assoziierung zurückgreifen.[15]

Vor allem der Beamte des Schatzamtes und Vorsitzende der M.A.C.-Arbeitsgruppe, Burke Trend, war durch das kategorische Urteil des Foreign Office beunruhigt. Am 26. Oktober schrieb er an

---

[12] CAB 134/1029/M.A.C. (55) 200 (24. Oktober 1955).

[13] Daß die Brüsseler Verhandlungen stärker zwischenstaatlich ausgerichtete Integrationsformen für die Zollunion erwarten ließen, was in Whitehall durchaus erkannt wurde, unterschlug das Foreign Office in seinem Bericht. Das Souveränitätsargument, das bis heute eine wichtige Rolle jedenfalls in der öffentlichen Auseinandersetzung in Großbritannien über die Folgen der europäischen Integration spielt, wurde von den Wirtschaftsministerien, vor allem 1956 in den Diskussionen um die Errichtung einer Freihandelszone, unter Hinweis auf die zunehmende weltweite Interdependenz und auf den bereits vollzogenen Souveränitätsverzicht im GATT wesentlich nüchterner beurteilt.

[14] CAB 134/1029/M.A.C. (55) 200 (24. Oktober 1955).

[15] Diese Möglichkeit (die "bridge technique") hatte der Abteilungsleiter im Mutual Aid Department des Foreign Office, Alan Edden, bereits vor der Konferenz von Messina erstmals empfohlen: FO 371/116039/M 6016/1 (14. Mai 1955).

seinen Kollegen in der Overseas Finance Division des Schatzamtes, "Otto" Clarke, das politische Memorandum ignoriere völlig die Möglichkeit und die damit verbundenen Gefahren, daß die Zollunion auch ohne britische Beteiligung entstehen könnte.[16] Dies sei auf die, wie viele Beamte der Wirtschaftsministerien meinten, illusionäre Hoffnung des Deputy Under-Secretary im Foreign Office, Harold Caccia, zurückzuführen, daß eine solche Situation bei einer geschickten diplomatischen Handhabung durch die britische Regierung gar nicht entstehen könne. Außerdem habe das Foreign Office in dem politischen Memorandum das zentrale Argument einfach unterschlagen, daß eine Zollunion ohne britische Beteiligung zu einer wirtschaftlichen und politischen Hegemonie Deutschlands in Europa führen müsse.[17]

Die Vorwürfe des Leiters der M.A.C.-Arbeitsgruppe legen den Schluß nahe, daß die politische Empfehlung des Kabinettsausschusses, einer Zollunion in Westeuropa fernzubleiben, vom Foreign Office offenbar schon in der Absicht formuliert wurde, daß es auf Ministerebene erst gar nicht zu einer ernsthaften Diskussion über die Frage der zukünftigen britischen Europapolitik kommen konnte. Während das wirtschaftliche Memorandum offen davor warnte, die eigene Politik auf die Annahme zu gründen, daß die Messina-Initiative, jedenfalls ohne britische Beteiligung, ohnehin zum Scheitern verurteilt sei, empfahl das Foreign Office in offenem Widerspruch dazu genau dieses in dem politischen Memorandum. Alles hänge nämlich, so lautete die Argumentation des Foreign Office, von der Haltung Frankreichs ab. Hier könne allenfalls, so hieß es in dem M.A.C.-Abschlußbericht immerhin noch einschränkend, ein allerdings sehr unwahrscheinlicher Sieg der linken Mitte in den bevorstehenden Wahlen zur Nationalversammlung zu einer positiven Haltung zu den Messina-Verhandlungen führen; genau das Ergebnis, das im Januar 1956 tatsächlich eintreffen und die europafreundliche Regierung Mollet an die Macht bringen sollte. Bei der Besprechung des M.A.C.-Abschlußberichts auf hoher Beamtenebene im Economic Steering Committee am 1. November

---

16 T 234/181/HOP 349/01/A (26. Oktober 1955).

17 Diese Ansicht war in den Besprechungen der M.A.C.-Arbeitsgruppe regelmäßig auch vom Foreign Office geteilt worden. Schon am 11. Juni hatte Alan Edden in einem Memorandum geschrieben, daß eine britische Beteiligung an der geplanten Zollunion den Vorteil habe, "to hinder the possible emergence of an integrated continental Europe dominated by German economic power." Siehe FO 371/116039/M 6016/14 (11. Juni 1955).

versicherte der Vertreter des Foreign Office, Harold Caccia, jedoch noch einmal ganz kategorisch, man habe erneut aus der britischen Botschaft in Paris die Versicherung erhalten "that the French would *certainly* (Hervorhebung, der Verf.) wreck the common market eventually."[18]

Bei der Beratung im Economic Steering Committee sprach sich als einziger der Permanent Secretary des Board of Trade, Frank Lee, aus ökonomischen Gründen für eine Beteiligung Großbritanniens an der geplanten Zollunion aus, beharrte allerdings angesichts der ablehnenden Haltung der Kollegen aus den anderen Ministerien nicht auf seiner Position.[19] Auf Ministerebene kamen anschließend die Mitglieder des Economic Policy Committee am 11. November überein, der Empfehlung des Mutual Aid Committee zu folgen, und diskutierten nur noch taktische Fragen, wie die britische Haltung am besten gegenüber den Messina-Staaten und den USA vertreten werden sollte.[20] Angesichts der vermeintlich eindeutigen Analyse des Foreign Office, daß die Regierung bei einer geschickten diplomatischen Handhabung des Problems unbesorgt sein könne, wurde die Frage, wie sich Großbritannien gegenüber der Messina-Initiative verhalten sollte, anschließend nicht einmal mehr im Kabinett beraten. Die traditionelle Auffassung des Foreign Office hatte sich wiederum durchgesetzt, daß man die Integration auf dem Kontinent zwar von außen fördern, aber sich nur an einer engen Kooperation in strikt zwischenstaatlichen Organisationen wie der OEEC selbst beteiligen sollte. Triumphierend formulierte der Permanent Under-Secretary of State im Foreign Office, Ivone Kirkpatrick, Anfang Dezember in dem Entwurf eines Briefes an den britischen Botschafter in Bonn, Frederick Hoyer Millar: "There are in Whitehall economists who will undertake to prove that the United Kingdom ought to join in setting up a European Common Market! It was left (...) to the Foreign Office to supply the spectacles of political reality."[21]

---

[18] CAB 134/889/E.S. (55) 8. Sitzung (1. November 1955).

[19] Ebd.

[20] CAB 134/1226/E.P. (55) 11. Sitzung (11. November 1955). Das Foreign Office war auf dieser Sitzung nicht durch Macmillan, sondern nur durch den Minister of State, Lord Reading, vertreten.

Die Entscheidung der britischen Regierung, sich nicht an der geplanten Zollunion zu beteiligen, lag durchaus in der Tradition der Politik gegenüber der EGKS und der EVG. Sie entsprach der Eigenwahrnehmung, eine Sonderrolle in Europa und in der Welt zu spielen, die mit einem stärkeren Engagement auf dem Kontinent unvereinbar war. Von daher ist an dem Meinungsbildungsprozeß innerhalb der Regierung zwischen Juni und Oktober 1955 eher bemerkenswert, wie sehr hier bereits in den Wirtschaftsministerien der relative ökonomische Niedergang Großbritanniens wahrgenommen und die Notwendigkeit gesehen wurde, die eigene Außenpolitik an die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Die Grundlage für die spätere Hinwendung zu Europa wurde insofern schon 1955 in der wirtschaftspolitischen Diskussion über das Für und Wider einer britischen Beteiligung an der geplanten Zollunion gelegt. Allerdings überließen es die Beamten der Wirtschaftsministerien, die vorerst noch, wenn nicht in der Analyse der ökonomischen Probleme, so doch in den notwendigen politischen Schlußfolgerungen geteilter Meinung waren, noch einmal dem Foreign Office, die Erörterung eines grundlegenden Wandels in der britischen Europapolitik mit seiner ausgesprochen oberflächlichen, traditionalistischen Argumentation abzuwenden.[22]

Die Entscheidung gegen eine Beteiligung an der geplanten Zollunion reflektiert das eindeutige Primat politischer über pragmatische wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Erwägungen in der britischen Europapolitik Mitte der fünfziger Jahre. Zwar war die Wahrnehmung des relativen wirtschaftlichen Niedergangs Großbritanniens auf Beamtenebene weit fortgeschritten, aber die notwendigen, weitreichenden außenpolitischen Konsequenzen wurden vom Foreign Office

[21] FO 371/116056/M 6016/369 (Anfang Dezember 1955, kein genaues Datum). Diese Passage ist bezeichnend für die Haltung des Foreign Office. Kirkpatrick entschloß sich letztlich nur aus administrativen Gründen, nicht diesen Entwurf, sondern nur ein kurzes Antworttelegramm nach Bonn zu schicken. Angesichts der völlig eindeutigen Quellenlage ist es unverständlich, wie Roger Bullen zu der nicht näher belegten Interpretation gelangt, die Entscheidung gegen die Beteiligung an einer Zollunion sei aus wirtschaftlichen Gründen getroffen worden: Bullen, Roger, Britain and "Europe" 1950-1957, in: Serra, Enrico (Hrsg.), Il Rilancio dell' Europa e i Trattati di Roma, Brüssel/Mailand/Paris/Baden-Baden 1989, S. 315-338, hier S. 336.

[22] Aufschlußreich für das Verhältnis von Foreign Office und Wirtschaftsministerien, wenngleich ansonsten sehr deskriptiv und ohne weiterführende Interpretationen, ist der Aufsatz von Burgess, Simon und Geoffrey Edwards, The Six plus One: British Policy-making and the Question of European Economic Integration, 1955, in: International Affairs 64/3 (1988), S. 393-413.

und den politischen Entscheidungsträgern noch nicht erwogen. Das gilt für die gesamte Regierung, d.h. vor allem auch für Außenminister Macmillan.[23] Macmillan sah die Frage der britischen Haltung zu den Messina-Verhandlungen vor allem unter taktischen Gesichtspunkten: Er wollte alle Optionen möglichst lange offenhalten und den Messina-Staaten den Eindruck einer auf Kooperation ausgerichteten britischen Europapolitik vermitteln. Macmillan schien zwar zu ahnen, daß Großbritanniens Zukunft in Europa liegen könnte, aber auch er glaubte wie seine Kabinettskollegen, daß die Messina-Initiative zum Scheitern verurteilt war und sich die britische Regierung nicht daran beteiligen konnte.[24] Die gesamte Regierung Eden beschäftigte sich ohnehin in erster Linie mit anderen, ihr dringlicher erscheinenden Problemen wie der erneuten Wirtschaftskrise, dem Zypern-Konflikt oder der politischen Entwicklung im Nahen und Mittleren Osten. Die Verhandlungen in Brüssel dagegen wurden kaum beachtet. "Yet", so urteilte Macmillan später selbstkritisch, "no doubt we should have been more alert to the dangers."[25]

II.

Während der Brüsseler Verhandlungen hatte sich der britische Vertreter Russell Bretherton nur zu technischen Fragen der geplanten

---

[23] Macmillans achtmonatige Amtsführung als Außenminister wird vor allem deshalb durchweg kritisch beurteilt. Vergl. stellvertretend Shlaim, Avi, Peter Jones und Keith Sainsbury (Hrsg.), British Foreign Secretaries since 1945, London/Vancouver 1977, S. 115ff.

[24] Macmillan notierte handschriftlich am Rande eines Memorandums des stellvertretenden Abteilungsleiters im Mutual Aid Department, Rodgers, vom 19. September 1955 über die Messina-Initiative: "This is our second string - we may need it. The 'one-world approach' isn't going with a swing at the moment. It may even bankrupt us." Siehe FO 371/116048/M 6016/224 (19. September 1955). Es blieb 1955 jedoch bei dieser dunklen Vorahnung. Letztlich sprach sich der Außenminister mit derselben Selbstverständlichkeit wie seine Kabinettskollegen gegen die Beteiligung Großbritanniens an einer Zollunion aus und notierte Ende 1955 selbstsicher in seinem Tagebuch: "The French will *never* (Hervorhebung, der Verf.) go into the 'common market'." Siehe Harold Macmillan Diaries, 14. Dezember 1955, zitiert bei Horne, Alistair, Macmillan 1894-1956, Vol. I of the Official Biography, London 1988, S. 362.

[25] Macmillan, Harold, Riding the Storm 1956-1959, London 1971, S.69. Richard Lamb macht für die passive Haltung der britischen Regierung gegenüber der Relance Européenne vor allem Premierminister Eden verantwortlich, der die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf dem Kontinent kaum beachtet und jedenfalls nicht verstanden habe: Lamb, Richard, The Failure of the Eden Government, London 1987.

Zollunion geäußert, stets auf genaue Anweisung aus London und unter dem Vorbehalt einer endgültigen Entscheidung der britischen Regierung über die Frage einer eigenen Beteiligung. Diese taktisch motivierte "cooperation without commitment"[26] mußte die Regierung am 7. November 1955 endgültig aufgeben. Bevor der Leiter der Brüsseler Verhandlungen, der belgische Außenminister Spaak, den Zwischenbericht über die Verhandlungen auszuarbeiten begann, wurde in der Abschlußsitzung des Lenkungsausschusses eine Stellungnahme Brethertons erwartet. Der Beamte aus dem Board of Trade betonte, eine endgültige Entscheidung werde die Regierung erst treffen, wenn der Abschlußbericht vorliege, jedoch seien die Schwierigkeiten, die Großbritannien mit dem Vorschlag für eine Zollunion habe, hinlänglich bekannt. Im übrigen, so Bretherton, sei für seine Regierung die OEEC nach wie vor das "instrument général du développement de la cooperation économique en Europe."[27]

Diese zunächst noch ausweichende Antwort und die darauffolgende Absage kamen für die Messina-Staaten nicht überraschend. Wie Young zutreffend schreibt, lag den Sechs vor allem an der wohlwollenden Unterstützung ihrer Pläne durch Großbritannien.[28] Allerdings war vor allem Spaak verärgert über die dauernden Hinweise des britischen Regierungsvertreters, man müsse eine Überschneidung mit den Aufgaben der OEEC vermeiden.[29] Das Foreign Office war darauf besonders bedacht, vor allem jedoch der britische Vertreter bei der OEEC in Paris, Hugh Ellis-Rees, der die Regierung in ausführlichen Schreiben ermahnte, in dieser Frage eine harte Haltung einzunehmen. Vor allem auf dessen Initiative hin hatte das Foreign Office darauf bestanden und nach einigem diplomatischen

---

[26] So Bretherton 1981 in einem BBC-Interview. Zitiert bei Charlton, Michael, How and Why Britain Lost the Leadership of Europe, "Messina! Messina!" or, The Parting of the Ways, in: Encounter 57/2 (1981), S. 9-22, hier S. 14.

[27] FO 371/116055/M 6016/361 (7. November 1955).

[28] Young, John W., "The Parting of the Ways?": Britain, the Messina Conference and the Spaak Committee, June-December 1955, in: ders. und Michael Dockrill (Hrsg.), British Foreign Policy, 1945-1956, London 1989, S. 199-218, hier S. 204.

[29] Spaak bezeichnete die OEEC in einem Gespräch mit Schatzkanzler Butler bei einem Besuch in London am 18. November 1955 als "boutique". Die Sechs wollten aber "a more intimate (...) union." Siehe T 234/181/HOP 349/01/A (21. November 1955).

Tauziehen auch durchgesetzt, daß der Generalsekretär der OEEC, Sergant, an den Beratungen in Brüssel teilnehmen durfte.

Nachdem sich die britische Regierung gegen die Beteiligung an dem Zollunionsprojekt entschieden hatte, zweifelte das Foreign Office jedoch zunehmend an der eigenen Prognose, daß die Initiative der Sechs ohnehin zum Scheitern verurteilt sei, und sah mehr und mehr die positiven Auswirkungen einer Zollunion auf den Zusammenhalt Westeuropas. Die Wirtschaftsministerien fürchteten nun erst recht die ökonomischen Gefahren eines Ausschlusses Großbritanniens von einem zukünftigen europäischen Binnenmarkt, vor denen sie in den Beratungen im Mutual Aid Committee so eindringlich gewarnt hatten. Trend notierte daher bereits am 26. Oktober, die Regierung müsse unbedingt versuchen, die Messina-Initiative mit einem eigenen, weitreichenden Kooperationsvorschlag in die OEEC umzulenken, um sie auf diese Weise für Großbritannien unschädlich zu machen.[30] Das Mutual Aid Committee beschloß daraufhin am 27. Oktober, dem Kabinett zu empfehlen, gegenüber den Messina-Staaten zunächst nur die Notwendigkeit zu betonen, ihre Initiative mit den Aufgaben der OEEC abzustimmen, aber im darauffolgenden Jahr mit einem eigenen Vorschlag zu versuchen, die Relance Européenne in die strikt zwischenstaatlich organisierte OEEC zu dirigieren.[31] Die im Economic Policy Committee vertretenen Minister entschieden sich jedoch auf ihrer Sitzung am 11. November für das deutlich schärfere Vorgehen, die Bundesregierung und die amerikanische Regierung in Demarchen über die britischen Bedenken gegen die Messina-Initiative zu informieren, um so den Plan für eine Zollunion zu Fall zu bringen. Die Minister setzten dabei vor allem auf die skeptische Haltung des deutschen Wirtschaftsministers Erhard, die dieser jedenfalls gegenüber einer auf französischen Einfluß hin eher protektionistisch ausgerichteten Zollunion einnahm, und hofften auf einen Sinneswandel der Bundesregierung: "If we were to give them a lead the Germans might decide not to join a common market and concentrate on co-operation through OEEC."[32]

---

[30] Trend an Clarke, T 234/181/HOP 349/01/A (26. Oktober 1955). Trend hielt eine "Bestechung" der Messina-Staaten mit einem Kooperationsangebot im Bereich der zivilen Kernenergienutzung für besonders erfolgversprechend.

[31] CAB 134/1026/M.A.C. (55) 45. Sitzung (27. Oktober 1955).

Mit dieser unvorbereiteten diplomatischen Initiative, die Messina-Pläne durch eine Umlenkung in die OEEC für Großbritannien unschädlich zu machen, schien die Regierung Eden ihre wahre Haltung zur europäischen Integration offengelegt zu haben. Innerhalb weniger Wochen wurde durch die ablehnenden Antworten der Regierungen in Bonn und Washington deutlich, daß die britische Regierung die Interessenkonstellation in Europa grundlegend falsch beurteilt und den eigenen Einfluß sowohl auf dem Kontinent wie in den Vereinigten Staaten maßlos überschätzt hatte. Bereits Ende Dezember 1955 sah sich das Foreign Office wegen der sehr scharfen Reaktionen der EGKS-Staaten gezwungen, alle Botschaften in Europa anzuweisen, nicht mehr vor den Nachteilen der Messina-Initiative zu warnen, sondern stattdessen eine vorsichtige Unterstützung der Pläne zu bedeuten. Premierminister Eden und Selwyn Lloyd, der neue Außenminister, versuchten bei ihrem Besuch in Washington Anfang Februar 1956 zwar noch einmal, die amerikanische Regierung davon zu überzeugen, daß die Zollunion eher dazu beitrage, Westeuropa zu spalten als zu einigen; sie mußten jedoch bei Präsident Eisenhower und Außenminister Dulles denselben Enthusiasmus für die Relance Européenne feststellen wie für das gescheiterte EVG-Projekt.[33]

Der britische Versuch, die Messina-Initiative zu Fall zu bringen, verdeutlicht die Überheblichkeit, mit der sich die Londoner Regierung, vor allem die Führung des Foreign Office, über eindeutige Warnungen und Ratschläge gerade auch aus der eigenen Verwaltung hinwegsetzte und Großbritannien dadurch in eine folgenschwere europapolitische Isolation manövrierte. Die grundlegende Fehleinschätzung der amerikanischen, deutschen und französischen Positionen ist dafür besonders charakteristisch. So hatten zahlreiche Gespräche mit Vertretern des State Department seit Juni 1955 eindeutig ergeben, daß die amerikanische Regierung trotz vereinzelter Bedenken der Wirtschaftsministerien in Washington die Messina-Initiative in voller Übereinstimmung mit der Tradition ihrer Europapolitik seit der Gründung der EGKS beinahe vorbehaltlos unterstützte.[34] Trotz der regel-

[32] CAB 134/1229/E.P. (55) 11. Sitzung (11. November 1955).

[33] CAB 134/30,I/C.M. (56) 10. Sitzung (9. Februar 1956).

mäßigen Warnungen, daß sich an der Haltung der amerikanischen Regierung nichts geändert hatte, hoffte die britische Regierung bei dem Versuch, den Plan für eine Zollunion zu zerstören, darauf, ihre "special relations" mit den Vereinigten Staaten europapolitisch ausspielen zu können. Daß dies eine gravierende Fehlkalkulation war, wurde spätestens durch den Antwortbrief des amerikanischen Außenministers an Macmillan deutlich. Dulles stellte darin klar, daß die Messina-Initiative für die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in den Westen sehr wichtig sei. Er könne außerdem keinen Widerspruch zu der Arbeit der OEEC sehen, und im übrigen würden die USA die geplante Zollunion sogar dann unterstützen, wenn sie mit protektionistischen Tendenzen verbunden sein sollte.[35]

In den bilateralen Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, die von ähnlichen Fehleinschätzungen geprägt waren, setzte die Regierung Eden einseitig auf die zunächst deutliche Skepsis Erhards und deutscher Industriekreise gegenüber dem Zollunionsprojekt. Nachdem der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Hallstein, in Messina jedoch erneut die Integrationsbereitschaft der Bundesregierung demonstriert hatte, schrieb Coulson bereits am 13. Juni an Caccia: "(...) the German position (is) in fact just as favourable as it (was) two years ago."[36] In ähnlichen Berichten wurde immer wieder betont, daß man damit rechnen müsse, daß sich die Linie Adenauers und des Auswärtigen Amtes durchsetzen werde. Der Bundeskanzler, so schrieb ein Mitarbeiter der Botschaft in Bonn am 4. August 1955 warnend, "is not interested in pure economics", sondern wolle vor allem die deutsch-französische Verständigung voranbringen.[37] In Anbetracht der zahlreichen anderslautenden Ratschläge ist die Analyse Kirkpatricks umso unverständli-

---

[34] Dies berichtete zum Beispiel der Under-Secretary im Foreign Office, John Coulson, nach einem Gespräch mit Diplomaten der amerikanischen Botschaft in London: FO 371/116042/M 6016/102 (18. Juli 1955). Nach einem ähnlichen Treffen notierte Edden: "(They are) firmly in favour of the Messina enterprise as a move towards the U.S. dream of a United States of Europe." Siehe FO 371/116047/M 6016/204 (2. September 1955).

[35] FO 371/116056/M 6016/380 (12. Dezember 1955).

[36] FO 371/116039/M 6016/18 (13. Juni 1955).

[37] FO 371/116044/M 6016/145 (4. August 1955). Jackling betonte außerdem, daß Erhard ein Verfechter einer nicht föderal, sondern mehr funktional gestalteten Integration sei, aber deshalb das Zollunionsprojekt keineswegs *grundsätzlich* ablehne. Den innenpolitischen Streit zwischen Erhard und von Brentano um die Ressort-Zuständigkeit für die Brüsseler Verhandlungen solle man daher in London nicht überbewerten.

cher, der noch am 25. November 1955 an den britischen Botschafter in Paris, Gladwyn Jebb, schrieb, außer Adenauer sei in Deutschland niemand "in the least keen on (...) economic integration."[38] Nachdem die Londoner Regierung Mitte November 1955 den vergeblichen Versuch unternommen hatte, die Bundesregierung von dem Zollunionsprojekt abzubringen, verlangte der um die deutsch-britischen Beziehungen besorgte Botschafter in Bonn, Hoyer Millar, vom Foreign Office in einem in ungewöhnlich deutlichem Ton abgefaßten Schreiben an Kirkpatrick, man solle die Messina-Initiative auf keinen Fall weiter behindern. Damit untergrabe die britische Regierung nur Adenauers Position und gefährde die Westorientierung der Bundesrepublik Deutschland.[39]

Diese Einbindung Deutschlands in Westeuropa sollte sich trotz aller Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft später auch als das entscheidende Motiv für die französische Regierung Mollet erweisen, schließlich der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zuzustimmen. Die Beteiligung an den Brüsseler Verhandlungen entsprach der Zielsetzung Frankreichs, einerseits die deutsch-französische Verständigung voranzubringen und andererseits die Deutschen in einer Art wirtschaftlicher und politischer "Zwangsjacke" in Westeuropa einzubinden.[40] Diese Funktion der europäischen Integration, die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa und der staatlichen Vereinigung Deutschlands heute erneut an Aktualität gewonnen hat, wurde in ihrer fundamentalen Bedeutung für die europäische Interessen- und Machtkonstellation in London auch damals schon nicht richtig erfaßt. Daß die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland für Frankreichs Außenpolitik eine überragende Bedeutung habe, werde im Foreign Office offenbar unterschätzt, kriti-

---

[38] FO 371/116054/M 6016/347 (25. November 1955).

[39] FO 371/116056/M 6016/369 (2. Dezember 1955). Hoyer Millar erklärte außerdem, es könne doch nicht im britischen Interesse sein, daß man die Bundesregierung auffordere, das genaue Gegenteil dessen zu tun, was ganz offensichtlich die amerikanische Regierung von Adenauer erwarte.

[40] Die Formulierung, die Deutschen müßten in die "straight-jacket" einer Zollunion gesteckt werden, stammt allerdings von Spaak. Vergl. den Bericht des britischen Botschafters in Brüssel, Labouchère, über eine Unterhaltung mit dem Leiter der Brüsseler Verhandlungen: FO 371/116056/M 6016/365 (24. November 1955). Der Nachfolger Coulsons als Under-Secretary, D.A.H. Wright, notierte dazu: "The problem surely is to cast out the devil in the Germans."

sierte denn auch der britische Delegierte bei der EGKS, C.H. de Peyer, im Juli 1955 in einem Brief an Edden.[41] Dessen Antwort symbolisiert die Ratlosigkeit, mit der die britische Regierung der französischen Europapolitik gegenüberstand: "French policy (...) is indeed a puzzle."[42] Der Leiter des Mutual Aid Department im Foreign Office erwartete wie zahlreiche Kollegen und die politischen Entscheidungsträger eher, daß sich Frankreich gerade wegen der Gefahr einer deutschen Dominanz auf dem Kontinent gegen das Zollunionsprojekt entscheiden würde.[43]

Wegen der zunächst ausgesprochen zögerlichen Haltung der französischen Regierung gegenüber dem Zollunionsprojekt und vor dem Hintergrund des Scheiterns des EVG-Projekts 1954 erscheint die Hoffnung der Regierung in London, Frankreich werde seine Politik von der Haltung Großbritanniens abhängig machen, jedenfalls im Vergleich mit der Fehleinschätzung der amerikanischen und der deutschen Positionen noch am ehesten verständlich. Es waren einige folgenschwere Fehlkalkulationen, die die Leitung des Foreign Office und die Regierung gegen den oft einhelligen Rat aus der eigenen Verwaltung zu dem Versuch verleitet hatten, die Messina-Initiative zu Fall zu bringen. Großbritannien hatte sich damit selbst in Europa isoliert. Sogar bei der niederländischen Regierung, mit der das Foreign Office während der Verhandlungen in Brüssel stets in sehr engem Kontakt gestanden hatte, hatte die britische Regierung viel Kredit verspielt, wie die scharfen Attacken gegen die britische Politik durch Außenminister Beyen auf der WEU-Ministerratstagung im Dezember 1955 belegen.[44] Indem sie sogar bei den engsten Partnern auf dem Kontinent ein latentes Mißtrauen gegenüber den Motiven der briti-

---

[41] FO 371/116043/M 6016/126 (18. Juli 1955).

[42] FO 371/116043/M 6016/126 (25. Juli 1955).

[43] So stellten die Minister im Economic Policy Committee während der abschließenden Beratung der britischen Haltung zur Messina-Initiative fest: "The fear of German economic domination might well lead the other Brussels Conference countries to abandon the plan." Siehe CAB 134/1226/E.P. (55) 11. Sitzung (11. November 1955).

[44] Notiz Macmillans über die WEU-Ministerratstagung: FO 371/116057/M 6016/384 (15. Dezember 1955). Spaak bezeichnete die britische Initiative sogar recht drastisch als "a condemnation of the Messina plans". Macmillan war auf diese Angriffe offenbar völlig unvorbereitet und antwortete ausweichend, es handele sich nicht um eine Verdammung, aber Großbritannien sei besorgt, daß die Messina-Initiative zur Teilung anstatt zur Konsolidierung Westeuropas führen werde.

schen Europapolitik förderten, sollten die Ereignisse Ende 1955 die lange und letztlich vergebliche Suche der britischen Regierung nach einem wirtschaftlichen Arrangement mit der späteren EWG zusätzlich erschweren.

III.

Eine Assoziierung mit der geplanten Zollunion war bereits in den Beratungen 1955 als Möglichkeit gesehen worden, einen wirtschaftlichen Modus vivendi zu erreichen. Nach dem Scheitern der Bemühungen, die Messina-Initiative zu Fall zu bringen oder zumindest durch eine Umlenkung in die OEEC unschädlich zu machen, konnte Macmillan darauf zurückgreifen, als er Anfang 1956 eine konstruktivere Haltung Großbritanniens gegenüber der Relance Européenne anmahnte. Am 1. Februar notierte der Schatzkanzler in einer internen Anweisung: "I don't want this matter to slide. I believe it may be one of the most difficult that we have to deal with in the next few years."[45] Offenbar beeindruckt durch die positive Haltung der amerikanischen Regierung gegenüber dem Zollunionsprojekt, die bei dem Besuch Lloyds und Edens in Washington erneut deutlich geworden war, erklärte der Schatzkanzler den Spitzenbeamten seines Ministeriums Mitte Februar in einem ausführlichen Gespräch über die zukünftige britische Europapolitik, daß das Scheitern der Messina-Initiative zwar rein wirtschaftlich vorteilhaft wäre, aber aus politischen Gründen nicht im britischen Interesse liegen könne.[46] Die Notwendigkeit, den Zusammenhalt Westeuropas zu stärken, erfordere unbedingt eine wohlwollendere Kooperation mit den EGKS-Staaten und eine neue Initiative Großbritanniens, um sich mit den Brüsseler Verhandlungen zu arrangieren. "Of the 'three circles', the European looks much more important than it did when basic policies were reviewed in 1952", stellte Macmillan jetzt fest. "Thus (...) we shall have to move closer to Europe to avoid being excluded."

In einer interministeriellen Arbeitsgruppe (Clarke Working Group) beschäftigten sich daraufhin Beamte des Schatzamtes, des Board of

---

[45] T 234/100/HOP 349/75/01/A (1. Februar 1956).

[46] T 234/183/HOP 349/01/C (21. Februar 1956). Diese Ansicht entsprach auch der inzwischen im Foreign Office vorherrschenden Meinung.

Trade und des Foreign Office ab Anfang März 1956 mit möglichen europapolitischen Initiativen, die einen wirtschaftlichen Ausgleich mit dem Zollunionsprojekt gewährleisten und Großbritannien erneut die Führungsrolle in Europa sichern könnten. Die Arbeit dieser Beamtengruppe wurde durch gelegentliche Treffen der Spitzenbeamten der beteiligten Ministerien begleitet. Macmillan und der Präsident des Board of Trade, Thorneycroft, waren darauf bedacht, durch die Wahl einer kleinen Beamtengruppe außerhalb der ständigen Kabinettsausschüsse die stärker protektionistisch gesonnenen Ministerien für Commonwealth-Beziehungen, Kolonien und Landwirtschaft zunächst von den Beratungen fernzuhalten, um den Kabinettskollegen ein in sich geschlossenes und nicht durch frühzeitige Kompromisse verwässertes Projekt vorstellen zu können. Daher wurden diese anderen Ministerien erst Mitte Mai zu den zu diesem Zeitpunkt bereits weit fortgeschrittenen Beratungen hinzugezogen.

In den informellen Arbeitsgruppen wurden zunächst auch einige weniger weitreichende Vorschläge diskutiert, wie beispielsweise eine Freihandelszone im Montanbereich oder eine Initiative zu weiteren Zollsenkungen im Rahmen der OEEC. Jedoch versprachen nur zwei Projekte, weit genug zu gehen, um für die Europäer attraktiv zu sein. Davon wurde der protektionistisch geprägte Vorschlag, der noch am ehesten den Vorstellungen des Empire-Flügels der Konservativen Partei entsprochen hätte, ein Präferenzsystem Europas mit dem Commonwealth aufzubauen, bald verworfen. Dieser Plan, der in der Nachkriegszeit bereits des öfteren diskutiert worden war, widersprach grundsätzlich der wirtschaftspolitischen Philosophie und dem Regelwerk des multilateralen GATT sowie den fundamentalen Interessen der Vereinigten Staaten und erschien daher 1956 überholt.[47] Übrig blieb die aus dem Board of Trade stammende Überlegung, eine partielle Freihandelszone (FHZ) in Europa zu schaffen, die später unter der Bezeichnung "Plan G" firmierte. Dieses Projekt erschien schließlich als einzige Möglichkeit, die durch das Zollunionsprojekt drohenden wirtschaftlichen Gefahren abzuwenden. Clarke ermahnte daher Ende Mai in einem Memorandum seine Kollegen im Schatzamt

---

[47] So Macmillan gegenüber Kabinettskollegen in einer informellen Sitzung über die geplante europapolitische Initiative. Siehe T 234/101/HOP 349/75/01/B (31. Mai 1956).

sowie Macmillan: "If we cannot do E (später "Plan G", der Verf.) we must kill the Messina project stone-dead."[48]

Macmillan und Thorneycroft stellten "Plan G" erstmals am 27. Juli im Kabinett vor.[49] Der Vorschlag wurde anschließend noch näher in einem Unterausschuß des Economic Steering Committee erörtert und genauer ausgearbeitet. Geplant war eine industrielle FHZ, von der landwirtschaftliche Güter ausgenommen sein sollten. Der Sektor der ausgeschlossenen Güter sollte weit definiert werden und auch industriell verarbeitete Agrarprodukte, wie zum Beispiel Gefrierfisch, umfassen. So konnte Großbritannien das eigene Subventionssystem, bestehend aus Direktzuschüssen aus Steuermitteln, und den weiterhin freien Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte aus dem Commonwealth, die 50 Prozent der Commonwealth-Exporte ausmachten, erhalten. Da Rohstoffe, die weitere 40 Prozent der Commonwealth-Exporte umfaßten, ohnehin zollfrei nach Großbritannien eingeführt wurden, mußten die Commonwealth-Mitgliedstaaten in einer industriellen Freihandelszone nur für zehn Prozent ihrer Exporte, sofern diese begünstigt waren, mit dem Verlust ihrer Präferenzen gegenüber Produkten aus den Mitgliedstaaten der Freihandelszone rechnen. Dadurch, so kalkulierten Macmillan und Thorneycroft, würde Großbritannien im Gegenzug der größte Teil seiner Präferenzen in den Märkten des Commonwealth erhalten bleiben. Durch einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt ohne Zollschranken sollte also der Anschluß an das Zollunionsprojekt gesichert und zusätzliche Exportchancen für Industriegüter geschaffen werden, während durch die Beibehaltung unterschiedlicher Außenzölle und durch den Ausschluß landwirtschaftlicher Produkte die Wahrung der außereuropäischen Handelsinteressen und Wettbewerbsvorteile Großbritanniens garantiert wurde.

Als Mitglieder der partiellen FHZ erwarteten die Londoner Wirtschaftsministerien neben Großbritannien die sechs EGKS-Mitgliedstaaten, die skandinavischen Staaten Dänemark, Norwegen und Schweden sowie Österreich und die Schweiz. Die Freihandelszone sollte im Rahmen der OEEC organisiert werden und eine Art handelspolitisches Dach über die entstehende Zollunion und diejenigen

---

[48] T 234/101/HOP 349/75/01/B (29. Mai 1956).

[49] CAB 129/82/C.P. (56) 191 (27. Juli 1956).

anderen OEEC-Mitgliedstaaten spannen, die sich daran beteiligen wollten. Ein getrenntes "Managing Board" innerhalb der OEEC, in dem grundsätzlich das Prinzip der Einstimmigkeit gelten sollte, sollte für Fragen und Probleme der FHZ verantwortlich sein. Allerdings glaubte der Unterausschuß des Economic Steering Committee, daß man für die späteren Verhandlungen die Möglichkeit offenhalten sollte, den Europäern Mehrheitsabstimmungen in vertraglich festgelegten Bereichen zu konzedieren.[50]

Im Kabinett begründeten Macmillan und Thorneycroft die Notwendigkeit von "Plan G" mit denselben ökonomischen Argumenten, mit denen die Wirtschaftsministerien 1955 vor dem Ausschluß Großbritanniens von dem entstehenden Gemeinsamen Markt in Europa gewarnt hatten; vor allem könne man nur mit dem Projekt einer industriellen Freihandelszone die drohende Diskriminierung gegen britische Hersteller innerhalb der Zollunion verhindern sowie unter vergleichbaren Bedingungen produzieren und damit die eigene Wettbewerbsfähigkeit in Drittmärkten langfristig erhalten. Wegen der Suez-Krise und anhaltendem Widerstand bei einigen Kabinettsmitgliedern gegen das Projekt wurde eine umfassende Diskussion jedoch mehrmals verschoben. Butler, der nach der Kabinettsumbildung Lordsiegelbewahrer geworden war, forderte vor einer Entscheidung im Kabinett ein Memorandum des Ministers für Commonwealth-Beziehungen, des Earl of Home, über die zu erwartenden Folgen für das Commonwealth. Der spätere Außen- und Premierminister warnte in diesem Gutachten vor einer voreiligen Propagierung einer industriellen FHZ und hielt das gesamte Projekt allenfalls unter der Bedingung für annehmbar, daß man die zu erwartenden Verluste der Commonwealth-Mitgliedstaaten beim Export von Industriegütern nach Großbritannien durch Zugeständnisse im Bereich der Landwirtschaft kompensieren konnte. Selbst dann bestehe noch die grundsätzliche Gefahr, daß Großbritannien durch eine Lockerung der

---

[50] CAB 134/1240/E.S. (E.I.) (56) 64 (25. Oktober 1956). Die für diesen Fall vorgesehene Stimmenverteilung mutet allerdings geradezu grotesk an: Großbritannien, Österreich und die Schweiz sollten jeweils vier Stimmen erhalten, die skandinavischen Staaten jeweils zwei und die Mitgliedstaaten der geplanten Zollunion, also selbst Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und Italien, jeweils nur eine. Bei einer Sperrminorität von zehn Stimmen hätte Großbritannien mit zwei oder drei anderen Mitgliedern der Freihandelszone jede Entscheidung blockieren können, während die Mitgliedstaaten der Zollunion jederzeit von den anderen Teilnehmern der Freihandelszone hätten überstimmt werden können.

Commonwealth-Beziehungen seine Stellung als Weltmacht gefährden könnte.[51] Ähnlich argumentierten auch Kolonialminister Lennox-Boyd und der "heimliche" Außenminister Lord Salisbury, dem dieses Amt 1955 nur wegen seiner Zugehörigkeit zum Oberhaus verwehrt geblieben war.

In der ersten ausführlichen Diskussion über "Plan G" im Kabinett am 18. September bemühten sich die Verfechter des Vorschlags, allen voran Thorneycroft, wegen des anhaltenden Widerstands einiger Kollegen besonders darum, die industrielle Freihandelszone ganz als Fortführung der traditionellen britischen Außenpolitik darzustellen, indem durch sie Großbritanniens Rolle in Europa neu gestärkt werden sollte, ohne dadurch die Bedeutung der beiden anderen "Kreise" zu schwächen.[52] Während Macmillan zu vermitteln suchte, beachteten Eden und Außenminister Lloyd die neue britische Initiative kaum; sie waren viel zu sehr mit der Suez-Krise beschäftigt. Das Kabinett beraumte noch mehrere Diskussionen über den FHZ-Vorschlag an, und erst am 13. November fiel die Entscheidung für "Plan G", die nach Rücksprache mit dem erkrankten Eden eine Woche später endgültig bestätigt wurde.[53] Die Erfahrung von Suez hatte inzwischen dazu beigetragen, die Skeptiker umzustimmen. So nahm Lord Salisbury seine ursprünglichen Vorbehalte mit dem ausdrücklichen Hinweis auf "recent international developments" zurück.[54] Außerdem hatte eine systematische Befragung der Regierungen der Commonwealth-Mitgliedstaaten inzwischen deren grundsätzliche Zustimmung zu dem Plan ergeben.[55] Anfang November hatten auch die

---

[51] CAB 129/83/C.P. (56) 207 (7. September 1956).

[52] CAB 128/30,II/C.M. (56) 66. Sitzung (18. September 1956).

[53] CAB 128/30,II/C.M. (56) 83. Sitzung (13. November 1956). Bereits im Juli 1956 hatte die Regierung "Plan G" als diplomatischen Versuchsballon innerhalb der OEEC lanciert. Die Arbeitsgruppe 17 der OEEC, die daraufhin eingerichtet worden war, stellte in ihrem Abschlußbericht im Januar 1957 fest, daß die Einrichtung einer Freihandelszone in Europa technisch möglich sei: OEEC (Hg.), Report on the Possibility of Creating a Free Trade Area in Europe. Prepared for the Council of the OEEC by a Special Working Party, Paris 1957.

[54] Ebd.

Federation of British Industries (FBI) und der Trade Union Congress (TUC) insgesamt positive Stellungnahmen abgegeben, die innerhalb der Regierung die letzten Bedenken zerstreuen halfen.

Die wirtschaftlichen Interessenverbände waren erst nach der Entscheidung der Wirtschaftsministerien im Grundsatz für den Plan für eine industrielle FHZ - erstmals seit 1955 überhaupt - zur Frage der zukünftigen britischen Europapolitik konsultiert worden.[56] Eine Umfrage des FBI unter seinen Mitgliedern, die der Regierung übermittelt wurde, ergab eine insgesamt positive Haltung, wobei sich die ohnehin wettbewerbsfähigen Industriezweige, wie der Maschinenbau, ganz überwiegend bessere Exportchancen im europäischen Markt erhofften. Allerdings, so betonte FBI-Präsident Graham Hayman in dem Begleitschreiben an Thorneycroft, erwarte die Industrie den Erhalt der Präferenzen im Commonwealth, für die Freihandelszone klare Regeln zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung (Anti-Dumping, Herkunftsbestimmung) und, jedenfalls in einigen Fällen, von der Regierung Übergangshilfen für den notwendigen Anpassungsprozeß.[57] Ebenso wie die Arbeitgeber beurteilten die Gewerkschaften "Plan G" pragmatisch und nach strikt ökonomischen Kriterien.[58] Die TUC-Vertreter stimmten dem Projekt unter der Bedingung zu, daß der Erhalt der Vollbeschäftigung und der höheren sozialen Standards in Großbritannien gesichert werden könne und die Regierung in ihrer

---

55 Macmillan hatte bereits Anfang Oktober am Rande der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds in Washington mit den Commonwealth-Finanzministern konferiert. Bei diesem Treffen betonten die meisten Minister die Vorteile einer partiellen europäischen FHZ für das Commonwealth: mehr Investitionen der Sechs im Commonwealth, höhere Exportchancen in Kontinentaleuropa und durch das erwartete höhere Wirtschaftswachstum sogar nach Großbritannien. Selbst die kanadische Regierung, die von Thorneycroft bei einem Besuch in Ottawa vorab informiert worden war, verhielt sich keineswegs ablehnend, obwohl das Land mit den höchsten Verlusten bei Exporten von Industriegütern nach Großbritannien rechnen mußte. Vergl. Macmillans Bericht im Kabinett: CAB 128/30,II/C.M. (56) 68. Sitzung (3. Oktober 1956).

56 Für die Politik der wirtschaftlichen Interessenverbände vergl. Moon, Jeremy, European Integration in British Politics 1950-1963: A Study of Issue Change, Aldershot 1985; Schneider, Herbert, Großbritanniens Weg nach Europa, Eine Untersuchung über das Verhalten und die Rolle der britischen Handels- und Industrieverbände, Gewerkschaften und Farmerorganisationen zwischen 1955/56 (Spaak-Komitee) und 1961 (EWG-Beitrittsverhandlungen), Freiburg 1968.

57 CAB 134/1240/E.S. (E.I.) (56) 74 (5. November 1956).

58 Lieber, Robert J., British Politics and European Unity, Parties, Elites and Pressure Groups, Los Angeles/London 1970, S. 36.

Souveränität bei der Formulierung ihrer Wirtschaftspolitik im allgemeinen und bei der Festlegung mengenmäßiger Beschränkungen im Falle eines dauerhaften Zahlungsbilanzdefizits im besonderen nicht eingeschränkt werde.[59] Außerdem erwarteten die Gewerkschaften Übergangshilfen zur Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit in einigen, weniger wettbewerbsfähigen Industriezweigen.[60]

Als "Plan G" Ende November im Unterhaus debattiert wurde, war der Regierung eine breite Unterstützung für ihre europapolitische Initiative bereits sicher. Während die Regierung die industrielle Freihandelszone international als einen Beitrag zur Stärkung Westeuropas darzustellen bemüht war, erschien diese in Macmillans Rede als das, was sie letzten Endes war, nämlich als pragmatisches Konzept zur Vermeidung ökonomischer Nachteile, durch das die Commonwealth-Beziehungen keinen Schaden nehmen würden. Mit dieser "negativen" Form der innenpolitischen Darstellung konnten auch die meisten Anhänger des Empire-Flügels in der Konservativen Partei für das Ziel gewonnen werden, eine industrielle FHZ in Europa zu errichten.[61] Außerdem hatte sich die Regierung früh um eine überparteiliche Behandlung der neuen europapolitischen Initiative bemüht, um die Zustimmung der Labour Party für das Konzept zu sichern, durch dessen Verwirklichung spätere Regierungen ebenfalls gebunden sein würden.[62] Die Haltung der Opposition war bereits weitgehend durch die insgesamt positive Stellungnahme des TUC präjudiziert worden. So betonte der wirtschaftspolitische Sprecher und spätere Premierminister Wilson in seinem Redebeitrag vor allem die Notwendigkeit, den Erhalt der Vollbeschäftigung und der sozialen Standards in Großbri-

---

[59] Diese Forderungen entsprachen durchaus auch den Zielen der Regierung, die allerdings in dem Freihandelszonenvertrag strikte Regeln für die Aufrechterhaltung oder Einführung mengenmäßiger Beschränkungen niedergelegt sehen wollte, damit diese nicht zum Schutz der nationalen Wirtschaften mißbraucht werden konnten.

[60] CAB 134/1240/E.S. (E.I.) 73 (5. November 1956).

[61] Zur Konservativen Partei vergl. Ashford, Nigel, The Conservative Party and European Integration 1945-1975, Ph.D. Thesis, University of Warwick 1983; Jansen, Jürgen, Britische Konservative und Europa, Debattenaussagen im Unterhaus zur westeuropäischen Integration 1945-1972, Baden-Baden 1978.

[62] Vergl. zur Politik der Arbeiterpartei Wurm, Clemens A., Sozialisten und europäische Integration: Die britische Labour Party 1945-1984, in: GWU XXXVII (1987), S. 280-295.

tannien zu sichern. Außerdem sprach Wilson offen aus, was innerhalb der Regierung regelmäßig als wichtigster politischer Grund für "Plan G" angegeben wurde: "The real issue (...) is, can we leave this (European) market free to German industry to overrun?"[63] Die Furcht vor einer erneuten deutschen Vorherrschaft auf dem Kontinent spielte auch in Macmillans Erwägungen eine herausragende Rolle, der dieses Argument in einer internen Notiz Anfang 1956 im historischen Kontext formulierte. Macmillans Aussage ist besonders aufschlußreich für die psychologische Bedeutung, die damit verbunden war: "(...) for perhaps Messina will come off after all and that will mean Western Europe dominated in fact by Germany and used as an instrument for the revival of German power through economic means. It is really giving them on a plate what we fought two wars to prevent."[64]

IV.

Der Plan für eine industrielle Freihandelszone in Europa war aus Sicht der britischen Regierung in erster Linie ein außenwirtschaftliches Konzept zur ökonomischen Schadensbegrenzung. Während die Grundsatzentscheidung 1955 gegen eine eigene Beteiligung an einer Zollunion eindeutig unter dem Primat politischer Erwägungen getroffen worden war, stellte die Initiative der Regierung im darauffolgenden Jahr den Versuch dar, die Teilhabe der britischen Exportindustrie an den Vorteilen des entstehenden Gemeinsamen Marktes der Sechs zu sichern, ohne bei den traditionellen Wettbewerbsvorteilen durch das Commonwealth-Präferenzsystem Abstriche machen zu müssen. Entsprechend war 1955 die Maxime des Foreign Office ausschlaggebend gewesen, zwar mit den EGKS-Staaten zu kooperieren, sich jedoch auf keinen Fall an weiteren Schritten der europäischen Integration zu beteiligen, während 1956 die Initiative bei den Wirt-

---

[63] Hansard, 561, 59 (26. November 1956). Selbst wenn es kein anderes Argument für "Plan G" gebe, so erklärte Wilson, müsse die Regierung schon deshalb ein Arrangement mit der entstehenden Zollunion suchen.

[64] T 234/100/HOP 349/75/01/A (1. Februar 1956).

schaftsministerien lag, die von einem Ausschluß Großbritanniens von dem entstehenden Gemeinsamen Markt schwerwiegende ökonomische Nachteile befürchteten. Der "Grand Design"-Vorschlag des Außenministers Lloyd, der eine Vereinheitlichung der europäischen Institutionen vorsah und daher in der Tradition des "Eden-Plans" aus dem Jahr 1952 lag, war eher schmückendes Beiwerk.[65] Die britische Haltung zur Relance Européenne zwischen 1955 und 1957 lag also noch ganz in der Tradition der Politik gegenüber der EGKS. Die Bereitschaft, sich an einer industriellen Freihandelszone zu beteiligen, stellte alles andere als eine neue Hinwendung zu Europa dar, wenngleich die schonungslos offene Diskussion der Folgen der sich dramatisch wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Rolle Großbritanniens in den drei "Kreisen" einen späteren Paradigmenwechsel in der britischen Europapolitik bereits vorbereitete.

Anfang 1957 rechnete die britische Regierung noch mit einem frühen Abschluß der FHZ-Verhandlungen, damit die Freihandelszonen-Konvention zeitgleich mit dem EWG-Vertrag in Kraft treten konnte. Jedoch gab es zu diesem Zeitpunkt bereits deutliche Anzeichen dafür, daß die Regierung mit der Festlegung auf einen ausgesprochen eng begrenzten Verhandlungsspielraum die Diskussionen über "Plan G" von Beginn an erheblich belastet hatte. Vor allem der zunächst kategorische Ausschluß der Landwirtschaft schien den EWG-Mitgliedstaaten Frankreich, Niederlande und Italien sowie Dänemark kaum akzeptabel.[66] Außerdem hatte die britische Regierung offenbar die Bereitschaft der Sechs unterschätzt, durch einige grundsätzliche Festlegungen im EWG-Vertrag, vor allem auf den Einschluß der überseeischen Gebiete Frankreichs und Belgiens in

---

[65] Das "Grand Design"-Konzept ist deshalb hochinteressant, weil Lloyd darin, offenbar unter dem Eindruck der Suez-Krise, zunächst auch eine enge westeuropäische Kooperation bei der Herstellung von Nuklearwaffen vorgesehen hatte. Diese Komponente des Plans wurde jedoch in einer Kabinettssitzung Anfang Januar 1957 einstimmig abgelehnt. Siehe CAB 129/30,II/C.P. (57) 6 (5. Januar 1957) sowie CAB 128/84/C.C. (57) 3 (8. Januar 1957).

[66] Bereits in den interministeriellen Diskussionen über "Plan G" 1956 war das Dilemma deutlich geworden, daß die Regierung aus politischen Gründen weder der heimischen Agrarindustrie noch den Commonwealth-Mitgliedstaaten signifikante Konzessionen im Bereich der Landwirtschaft zumuten konnte oder wollte. Der Landwirtschaftsminister bemerkte dazu lakonisch: "It (appears) that we should either have to eat more or grow less." Siehe T 234/101/HOP 349/75/01/B (31. Mai 1956).

die Zollunion und auf einen fünfzehnjährigen Übergangszeitraum für den vollständigen Zollabbau, wesentliche Bestandteile einer späteren FHZ-Struktur zu präjudizieren. Die Aufforderung der britischen Regierung, einige für die Freihandelszone wichtige und politisch brisante Fragen im EWG-Vertrag zunächst noch offenzuhalten, war schon Ende 1956 von den Messina-Staaten kaum beachtet worden. Sie fürchteten gerade um den politischen Impetus der Relance Européenne, wie der belgische Außenminister Spaak in seinen Memoiren erinnert: "Ich konnte sie (die EWG-Integration, der Verf.) nicht zugunsten eines viel bescheideneren Unternehmens opfern, das auch gar keine Perspektive für eine politische Vereinigung Europas eröffnete."[67]

Spaak war es auch, der die britische Regierung bereits früh vor einem Scheitern der geplanten FHZ-Verhandlungen warnte. Bei einem Besuch in London im Januar 1957 prophezeite er in einem Gespräch mit dem neuen Premierminister Macmillan, daß Frankreich allenfalls bei noch attraktiveren wirtschaftlichen Bedingungen zur Beteiligung an einer Freihandelszone bereit sei, nachdem die Pariser Regierung in den Brüsseler Verhandlungen beinahe alle denkbaren Konzessionen und Sonderregelungen erreicht habe.[68] 1956 war innerhalb der britischen Regierung dagegen noch der Glaube weit verbreitet gewesen, man könne Frankreich, sollte es in den Verhandlungen inakzeptable Sonderregelungen verlangen, ohne weiteres in die Freihandelszone zwingen. Notfalls, so hieß es im November 1956 in einem Kabinettsmemorandum, müsse die Regierung damit drohen, eine Freihandelszone mit den fünf EWG-Mitgliedstaaten und ohne Frankreich zu gründen.[69]

Daß die geplante Freihandelszone aus französischer Sicht nicht nur keinerlei wirtschaftliche Vorteile bringen würde, sondern, vor allem nach den Erfahrungen der Suez-Krise, auch politisch nicht mehr unbedingt wünschenswert erschien, wurde in der britischen Regierung

---

[67] Spaak, Paul-Henri, Memoiren eines Europäers, Hamburg 1969, S. 316.

[68] CAB 134/1855/E.S. (E.I.) (57) (17. Januar 1957).

[69] CAB 134/1857/E.S. (E.I.) (57) 26 (Final) (6. November 1956). Nur der britische Botschafter in Paris, Gladwyn Jebb, warnte zu diesem Zeitpunkt davor, den eigenen Einfluß in Europa zu überschätzen. Er fragte skeptisch: "(...) but would the eleven, or so, other countries be prepared to hold this collective pistole at France's head?" Siehe CAB 134/1239/E.S. (E.I.) (56) 18 (17. August 1956).

nicht hinreichend wahrgenommen. Während Großbritannien nach Suez der Wiederherstellung der "special relations" mit den Vereinigten Staaten höchste Priorität gab, setzte Frankreich zunehmend auf ein "französisches Europa", das von der westlichen Weltmacht so weit wie möglich unabhängig sein sollte. Frankreichs Außenpolitik begann also schon vor de Gaulles Machtübernahme im Mai 1958, gaullistisch zu werden. Die Suez-Krise, so schreibt Horne daher zutreffend, "reveals a fundamental parting of the ways in Franco-British relations."[70] Insofern hat die Tatsache durchaus symbolische Bedeutung, daß Macmillan sich Ende März 1957 mit Eisenhower und Dulles auf Bermuda traf, während die französische Regierung die Römischen Verträge unterzeichnete. Vor allem aber stellte der Abschluß des EWG-Vertrags nach der Lösung der Saarfrage einen weiteren entscheidenden Schritt dar auf dem Weg zu einer tieferen deutsch-französischen Verständigung und engen Kooperation, der beide Seiten Anfang 1963 mit dem Elysée-Vertrag einen festen Rahmen gaben, und zu der Entstehung der informellen westeuropäischen "Achse" Bonn-Paris, die eine Sonderrolle Großbritanniens als außenstehender Vermittler und Wahrer eines innerwesteuropäischen Gleichgewichts überflüssig machte. Daß diese Entwicklung in London kaum wahrgenommen und jedenfalls nicht hinreichend verstanden wurde, förderte entscheidend die Isolierung Großbritanniens in Europa.

Ein tiefgehenderes Verständnis der langfristigen Folgen der Relance Européenne für die britische Außenpolitik fehlte in London bis 1957 weitgehend, und zwar sowohl bei den politischen Entscheidungsträgern als auch in der Verwaltung. Die britische Politik war noch immer durch die oft beschriebene Illusion der Macht bestimmt, die dadurch entstand, daß die Wahrnehmung des Machtverfalls und die daraus folgenden Konsequenzen für die eigene Außenpolitik nicht mit dem relativen ökonomischen und politischen Niedergang Schritt hielten. Erst allmählich begann die britische Regierung, ihr außenpolitisches Kalkül den sich wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Immerhin betrachteten 1956 die Spitzenbeamten der Wirtschaftsministerien, wenngleich eher spielerisch-visionär, Großbritanniens Rolle in Europa bereits unter den

---

70 Horne, Alistair, Macmillan 1957-1986, Vol. II of the Official Biography, London 1989, S. 21.

gegenüber Anfang der fünfziger Jahre umgekehrten Vorzeichen, die seit den frühen sechziger Jahren die europapolitische Debatte bestimmen sollten: "On a longer view the question might become, not whether we should go into Europe to save Europe, but whether we should not have to move closer to Europe in order to save ourselves."[71]

---

71 T 234/101/HOP 349/75/01/B (25. April 1956).