

1. EINLEITUNG

Anfang August 1971 schrieb der britische Premierminister Edward Heath ein geheimes Memorandum an alle Mitglieder seines Kabinetts, in dem er seine Minister aufforderte, sie müßten nun lernen „europäisch zu denken“.¹ Nachdem die Aufnahme des Vereinigten Königreiches in die Europäischen Gemeinschaften (EG) endlich in greifbare Nähe gerückt sei, schrieb Heath, sei es nur angemessen, daß „in all major problems of policy, whether political, economic or strategic in character, we have to learn to ‚think European‘.“² Nur wenige Wochen zuvor war in Brüssel ein Durchbruch in den laufenden Beitrittsverhandlungen zwischen den sechs EG-Gründerstaaten und den vier Beitrittskandidaten Dänemark, Großbritannien, Irland und Norwegen erzielt worden. Beinahe genau zehn Jahre, nachdem Premierminister Harold Macmillan im Juli 1961 erstmals die Aufnahme des Vereinigten Königreiches in die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beantragt hatte, nach einem Jahrzehnt hitziger Debatten über den britischen Beitritt und zwei gescheiterten Beitrittsversuchen, war die erste Erweiterung in der Geschichte der Gemeinschaft von sechs auf neun Mitgliedsstaaten nun endlich im Begriff, Wirklichkeit zu werden.³

Der Wahlspruch „think European“ sprach dem leidenschaftlichen Europäer und Karlspreisträger Heath zweifellos aus dem Herzen.⁴ Doch in erster Linie handelte es sich um das Etikett für ein straffes Erziehungsprogramm, um eine neue „administrative Kultur“⁵ in Whitehall zu schaffen. Das Ziel bestand darin, daß „departments rapidly acquire the habit of formulating policy on Community subjects on a new basis, i.e. what will be best for Britain in the context of what will be best for an enlarged Community.“⁶ Zugleich handelte es sich um ein ganzes Paket administrativer Maßnahmen, mit dem die europapolitischen Zuständigkeiten in der Administration den Erfordernissen des EG-Beitritts angepaßt

- 1 The National Archives/Public Record Office (TNA/PRO), CAB 129/158, CP (71) 100: The European Economic Communities. Memorandum by the Prime Minister, 2 August 1971. Soweit nicht anders ausgewiesen, beziehen sich alle folgenden Angaben auf dieses Archiv.
- 2 Weiter hieß es in dem Dokument, daß „we have to learn to ‚think European‘; to think and decide in terms of our interests as a member of the Communities and in terms of the interaction of our policies with Community policies and developments. [...] We cannot expect to achieve this radical change of attitude by creating a new ‚Department of Europe‘ or even by relying upon the normal processes of inter-departmental discussion. What is required is that individual departments should themselves develop the habit of thinking and acting, over the whole range of their business, in the manner appropriate to a member of the Communities.“ CAB 129/158, CP (71) 100: The European Economic Communities. Memorandum by the Prime Minister, 2 August 1971.
- 3 Nach einem gescheiterten Referendum über den EG-Beitritt zog die norwegische Regierung ihr Beitrittsgesuch im September 1972 wieder zurück. Siehe dazu Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas (20 Tage im 20. Jahrhundert), München 2004, S. 185-186.
- 4 Zur Person von Heath siehe die Biographien von John Campbell: Edward Heath. A Biography, London 1993; und Denis MacShane: Heath (20 British Prime Ministers of the 20th Century 16), London 2006; sowie die Autobiographie von Edward Heath: The Course of My Life. My Autobiography, London 1998.
- 5 Desmond Dinan: Europe Recast. A History of European Union, Boulder/London 2004, S. 156; PREM 15/1512, Trend to Heath: Europe, 18 October 1971.
- 6 PREM 15/1512, Nield to Tickell, 23 September 1971, Annex C: Main Tasks in the Preparation for Entry.

werden sollten. Nicht zuletzt dieser „stillen Revolution“⁷ der Regierung Heath in Whitehall mit Programmen wie „think European“ ist es zu verdanken, daß Regierungsmaschinerie und Administration in Großbritannien heute weitgehend „europäisiert“ sind, mit durchaus beeindruckenden Resultaten. Die britische Europapolitik der Gegenwart ist, entgegen ihrem Ruf, effizient und hochprofessionell organisiert, sowohl in London wie auch in Brüssel.⁸ In deutlichem Kontrast zu dieser Professionalität steht, wie David Allen es treffend formuliert hat, die Weigerung der politischen Eliten und der Öffentlichkeit in Großbritannien, sich für das sensible Thema der europäischen Integration zu öffnen.⁹

Dabei erschienen die Anfänge von „think European“ in der ersten Hälfte der 1970er Jahre durchaus vielversprechend, und erste Ergebnisse ließen nicht lange auf sich warten. Am 18. Juni 1973 ging in der Downing Street No. 10 bei Robert Armstrong, Principal Private Secretary von Premierminister Edward Heath, ein Schreiben von Sir John Hunt aus dem Cabinet Office ein. Hunt, der noch im selben Jahr als Secretary of the Cabinet zum ranghöchsten Beamten in Whitehall aufsteigen sollte, war zu diesem Zeitpunkt als 2nd Permanent Secretary für das neue European Secretariat im Cabinet Office verantwortlich, auch European Unit genannt. Die European Unit war das erste und wichtigste Produkt von „think European“, dem von nun an die Aufgabe zufiel, sämtliche internen Fäden der Europapolitik an zentraler Stelle zu koordinieren. Diese Regelung sollte sicherstellen, daß Europapolitik in Whitehall von nun an im inhaltlichen Gesamtzusammenhang gemacht würde, unabhängig von den Interessen einzelner Ministerien.¹⁰

Den Anlaß und Hintergrund für Hunts Schreiben an Armstrong bildete kein geringeres Ereignis als die „heimliche“,¹¹ heute weitgehend vergessene Geburtsstunde der Europäischen Union. Vom 19. bis 20. Oktober 1972 traten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften erstmals in erweiterter Runde zusammen, um die bevorstehende erste Erweiterung ihrer Organisation mit Wirkung zum 1. Januar 1973 zu beraten. Es war die erste EG-Gipfelkonferenz, an der Großbritannien als designiertes Mitglied teilnahm. Mit seinen wegweisenden Beschlüssen vor allem zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, dem institutionellen Fundament der späteren gemeinsamen europäischen Währung, wurde der Pariser Gipfel zu einem „Meilenstein“ der europäischen Integrationsgeschichte. Im Abschlußkommuniqué erklärten die Staats- und Regierungschefs es zu ihrem „vornehmsten Ziel“, bis zum Jahre 1980 „die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedsstaaten in eine Europäische Union

7 Zu Heaths „stillen Revolution“ siehe Dominik Geppert: *Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories 1975-1979* (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London 53), München 2002, S. 154-172.

8 Anthony Forster/Alasdair Blair: *The Making of Britain's European Foreign Policy* (Political Dynamics of the EU series), Harlow/London 2002, S. 167-184.

9 David Allen: *Great Britain and the Future of the European Union: Not Quite There Yet*, in: Simon Serfaty (Hrsg.): *The European Finality Debate and Its National Dimensions* (CSIS Significant Issues Series 25), Washington 2003, S. 77-105, hier: S. 79.

10 CAB 129/158, CP (71) 100: *The European Economic Communities. Memorandum by the Prime Minister*, 2 August 1971; PREM 15/353, Armstrong to Graham, 30 July 1971.

11 Jürgen Mittag/Wolfgang Wessels: *Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union*, in: Franz Knipping (Hrsg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984* (Europäische und internationale Studien 3), Trier 2004, S. 3-27, S. 18.

umzuwandeln“.¹² Bis zu einer weiteren Gipfelkonferenz im Jahre 1975 sollten zunächst nicht näher spezifizierte Organe der Gemeinschaft dazu einen Bericht vorlegen, eine Aufgabe, die später dem belgischen Premierminister Leo Tindemans zufiel. Zwanzig Jahre vor der eigentlichen Gründung der heutigen EU im Vertrag von Maastricht im Jahre 1992 hatten die Staats- und Regierungschefs damit die Vision von der „Europäischen Union“ auf die Agenda des europäischen Integrationsprozesses gesetzt, ohne zu definieren, was sie unter dieser vielsagenden Formulierung verstanden. Wie Edward Heath später in seiner Autobiographie schrieb, sei es den Staats- und Regierungschefs bei dem Beschluß zur Europäischen Union auf dem Pariser Gipfel in erster Linie darum gegangen, die Gemeinschaft erfolgreich weiterzuentwickeln, ohne in theoretische Argumentationen zu verfallen, und dies habe der Begriff „Union“ eben ermöglicht.¹³ Aus heutiger Sicht handelte es sich, so Udo Diedrichs und Wolfgang Wessels, bei dem Unionsbegriff um einen „typische[n] Fall konstruktiver Mehrdeutigkeit“.¹⁴ Durch einen bewußten Verzicht auf klare Richtungsentscheidungen sollte langfristig eine inkrementalistische Vorgehensweise im Integrationsprozeß ermöglicht werden – ein allmähliches Vortasten, Schritt für Schritt, und zumeist dem Weg des geringsten Widerstands folgend.¹⁵ Im Endeffekt handelte es sich bei der Unionsformel um eine begriffliche Projektionsfläche für ein entstehendes politisches System, für das es ganz einfach kein historisches Vorbild gab und gibt, sondern das sich als eine einzigartige Konstruktion aus verschiedenen nationalen politischen Systemen und internationalen Organisationen erwiesen hat, als ein System „sui generis“.¹⁶

In den 1970er Jahren sollte die „inhaltliche Ausfüllung des Leitbildes der Europäischen Union“¹⁷ den nationalen Administrationen in den EG-Staaten wie auch den Gemeinschaftsorganen einiges Kopfzerbrechen bereiten, denn niemand hatte zu dem Zeitpunkt eine exakte oder gar konsensfähige Vorstellung, was unter „Europäischer Union“ zu verstehen sei. Der ehemalige Bundeskanzler Willy Brandt sprach 1974 von einem gemeinsamen institutionellen „Dach“,¹⁸ unter dem sämtliche Gemeinschaftsaktivitäten zusammengefaßt werden sollten. Für manchen zeitgenössischen Beobachter verkörperte die Europäische Union schlicht ein Synonym für die sogenannte Politische Union. Dieser Begriff hatte sich in den

12 Erklärung der Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs in Paris am 19. und 20. Oktober 1972, in: EA 27 (1972), D 502-508, hier: D 508.

13 Heath, *The Course of My Life*, S. 391.

14 Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: *Europäische Union*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 9. Aufl. Berlin 2006, S. 184-193, hier: S. 184.

15 Mittag/Wessels, *Die Gipfelkonferenzen von Den Haag und Paris*, S. 23.

16 Zum Begriff des „sui generis“ und zum Politischen System der Europäischen Union siehe Katharina Holzinger: *Institutionen und Entscheidungsprozesse*, in: Katharina Holzinger/Christoph Knill/Dirk Peters u.a.: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte (Studienschwerpunkte Politikwissenschaft)*, Paderborn/München/Wien 2005, S. 81-152, hier: S. 82.

17 Claus Giering: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration (Münchner Beiträge zur europäischen Einigung Bd. 1)*, Bonn 1997, S. 112.

18 Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Willy Brandt, vor der Organisation Française du Mouvement Européen in Paris am 19. November 1974 (Auszüge), in: EA (30) 1975, D 36. Siehe auch Brandts Erinnerungen: *Willy Brandt: Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960-1975*, Hamburg 1976, S. 359.

1960er Jahren zu einer Art Sammelbezeichnung für die Visionen zahlreicher europäischer Denker entwickelt, deren Überlegungen darauf abzielten, neben der wirtschaftlichen auch die politische Dimension der europäischen Integration in einer gemeinsamen europäischen Organisation zu institutionalisieren.¹⁹ Die Politische Union wurde damit zunehmend zum Schlagwort für die Debatte über die Finalität der europäischen Integration, also die Frage nach ihrer „endgültigen politischen und geografischen Gestalt“.²⁰ Es war schließlich Ralf Dahrendorf, damals EG-Kommissar für Auswärtige Beziehungen, der den ersten ernsthaften Beitrag zur Europäischen Union vorlegen sollte. In seinem „Plädoyer für die Europäische Union“ sprach Dahrendorf vom „dritten Europa“, das voraussichtlich einmal den Namen Europäische Union tragen würde, im Gegensatz zum bereits bestehenden „ersten Europa“, das in Form der Europäischen Gemeinschaften bereits verwirklicht sei. Das Problem bestand, wie Dahrendorf treffend bemerkte, in der „Lücke“ dazwischen – dem zweiten Europa.²¹

Dieses halbvollendete zweite Europa verkörperte für viele britische Politiker in den frühen 1970er Jahren in institutioneller und integrationspolitischer Hinsicht bereits das Äußerste des Zumutbaren. Dabei war in Parlamentarierkreisen in Westminster ebenso wie in der Administration in Whitehall eigentlich seit langem unbestritten, daß dieses System, das europäische Denker wie Dahrendorf oder auch Monnet das zweite Europa nannten, als Perspektive für Großbritanniens Zukunft nicht genügen werde. Der *acquis communautaire* der Gemeinschaft galt aus britischer Sicht als unausgewogenes und ungerechtes System, das allein auf die nationalen Partikularinteressen der Sechs zugeschnitten sei und Großbritannien – insbesondere durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – finanziell stark benachteilige. Doch hatte London keine andere Wahl gehabt, als den *acquis* zähneknirschend zu akzeptieren, wenn der britische EG-Beitritt nicht ein drittes Mal scheitern sollte. Der einzige Weg, dieses subjektiv ungerechte System zum eigenen Vorteil wieder zu ändern, führte daher aus britischer Sicht über die Erschließung neuer Bereiche der Gemeinschaftspolitik, um durch die Bildung neuer Fördertöpfe aus dem EG-Haushalt einen finanziellen Ausgleich zu schaffen. Zudem drängte für die Regierung Heath die Zeit, denn es galt, den Wettlauf gegen zahlreiche Beitrittsgegner in Politik und Publizistik zu gewinnen und eine im Wortsinne skeptische Nation von den Vorteilen der EG zu überzeugen, bevor

- 19 Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart 2002, S. 195; sowie Jürgen Elvert: Die europäische Integration (Geschichte kompakt), Darmstadt 2006, S. 77. Eine Definition des Begriffs „Politische Union“ findet sich in Kapitel 1.3 der vorliegenden Studie.
- 20 Nach der Definition von Olaf Hillenbrandt wird Finalität in der Europäischen Union als „die Frage nach der endgültigen politischen und geografischen Gestalt – ihrer Finalität – debattiert. Da es in der EU stark unterschiedliche Auffassungen über diese Frage gibt, wurden Kernelemente einer irgendwie gearteten Staatlichkeit Europas häufig ausgeklammert.“ Olaf Hillenbrandt, Europa-ABC, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 407-455, hier: S. 425-426.
- 21 Ralf Dahrendorf: Plädoyer für die Europäische Union, München/Zürich 1973, S. 13. Dahrendorf verstand unter Europäischer Union ein neues Regelwerk für die Gemeinschaft und verwendete hierfür das Wort „Kodifizierung“. Jean Monnet hingegen sah in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereits „the Second Europe“, nachdem der erste Versuch einer Einigung Europas mit dem Schuman-Plan erfolgt sei. Siehe dazu François Duchêne: Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence, New York 1994, S. 284-308.

sich die britische Öffentlichkeit endgültig von der Gemeinschaft abwandte.²² Den institutionellen Rahmen für diesen europapolitischen Wettlauf gegen die Zeit sollte die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion bilden, an die laut den Beschlüssen der Pariser Gipfelkonferenz künftig nahezu sämtliche Neuerungen in der Gemeinschaftspolitik gekoppelt sein würden.²³

Während sich entsprechende Überlegungen vieler britischer Politiker dabei zumeist noch in einem gedanklichen Rahmen bewegten, wie Großbritannien finanziell vom EG-System profitieren könne, ohne dafür neue politische Verpflichtungen eingehen zu müssen, dachten Sir John Hunt und die Beamten der European Unit bereits weiter. Mit „think European“ hatte Edward Heath ein politisches Klima geschaffen, in dem britische Beamte und Diplomaten entgegen den sonstigen Gewohnheiten Whitehalls ermutigt wurden, offen und konstruktiv mit europapolitischen Fragen umzugehen. Hunt, der als leidenschaftlicher Europäer galt, und eine Reihe proeuropäisch gesinnter Beamter im Cabinet Office und Foreign Office waren überzeugt, daß Großbritannien der Gemeinschaft nicht nur aus finanziellen, sondern vielmehr aus strategischen Gründen beigetreten war. Langfristig mußte es daher nach ihrer Auffassung schon im eigenen Interesse Großbritanniens liegen, die Gemeinschaft zu einer starken und leistungsfähigen – wenn auch nicht notwendigerweise supranationalen – politischen Organisation auszubauen.²⁴

Vor diesem Hintergrund waren Hunt und seine Mitarbeiter überzeugt, daß Großbritannien nichts zu gewinnen habe, wenn es die mysteriöse Formel von der Europäischen Union einfach reflexartig ablehnte, sondern daß es deren Entwicklung und Ausgestaltung vielmehr aktiv von Beginn an im eigenen Interesse steuern müsse. Diese Überzeugung beruhte insbesondere auf der Erkenntnis, daß es für die britische Regierung nahezu unmöglich sein würde, die grundsätzliche Ausrichtung eines so bedeutenden Projekts auf europäischer Ebene später noch im britischen Sinne zu ändern, sobald diese Ausrichtung im Denken der EG-Institutionen einmal bestimmte Formen angenommen hatte.²⁵ Die gewohnte britische Herangehensweise an institutionelle Probleme, ein pragmatisches Herantasten an eine geeignete Lösung, um diese dann zunächst in der Praxis zu erproben, würde für dieses wegweisende Unterfangen also nicht mehr genügen. Und so schrieb Hunt in jenem Memorandum vom 18. Juni 1973:

„This is not to suggest that we can chart in advance an exact course towards full Union of the Community, or even full Economic and Monetary Union. Both the pace and the nature of the change will be influenced by external events and by the internal success of the Community itself. It also seems clear that at some stage in the evolution there must be a qualitative change – when by conscious political decision of the member states a sufficient degree of sovereignty is passed over to a central authority to make it a point of no

22 CAB 134/3624, EUS (73) 2nd Meeting, Min. 1: An EEC Summit Programme: Objectives and Tactics, 25 July 1973.

23 Erklärung der Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs in Paris am 19. und 20. Oktober 1972, in: EA 27 (1972), D 502-508.

24 PREM 15/1520, Hunt to Armstrong: EUS – 25 July 1973, 24 July 1973.

25 „Decisions on issues of this sort may set a pattern for the further development of the Community which it would prove hard to change and we ought, if possible, to know where we want to go before we start out.“ PREM 15/2079, Hunt to Armstrong: Institutional Development of the EEC, 18 June 1973.

return. Until then the Community will be run by large scale and intricate negotiations with individual members preserving rights of decision over large areas of work; but sooner or later, if the Community is to achieve its declared purpose, the decision will have to be taken to go for a different system."²⁶

Hunts Formulierung ist schon allein deshalb bemerkenswert, weil sie beinahe wörtlich die offizielle Definition der Europäischen Union vorwegnahm, die der belgische Premierminister Leo Tindemans zwei Jahre später im Auftrag des Rates entwickeln sollte. In seinem Bericht über die Europäische Union schrieb Tindemans im Dezember 1975, „die Summe der nebeneinander erzielten Fortschritte stellt die qualitative Veränderung dar, die der Europäischen Union gerecht wird.“²⁷ Gemeint war mit der Summe dieser Fortschritte der von Tindemans formulierte Anspruch, daß sich die Transformation der Europäischen Gemeinschaft in die Europäische Union an dem Leitgedanken einer symmetrischen Gesamtkonstruktion orientieren sollte. Die internen und externen Beziehungen der EG sollten sich also stets proportional entwickeln, damit kein Element im Integrationsprozeß auf Kosten eines anderen vernachlässigt werden könne. Wenn die Gemeinschaft künftig ihre Grenzen erweiterte, mußte sie laut Tindemans zugleich in entsprechendem Maße ihre institutionelle Struktur im Inneren verändern, um den damit verbundenen Aufgaben gewachsen zu sein. Mit anderen Worten, künftig sollten die wirtschaftliche und die politische Integration Europas Hand in Hand gehen.

Heath war von Hunts Analyse offensichtlich beeindruckt, denn er notierte: „Excellent foresight – agreed. Let us speak.“²⁸ Am 4. Juli 1974 besprach Heath die Angelegenheit mit Sir John Hunt und Patrick Nairne, Hunts engstem Mitarbeiter und designiertem Nachfolger im European Secretariat.²⁹ Von dem Gespräch wurde kein Protokoll angefertigt, nicht einmal auf interne Anfrage.³⁰ Was tatsächlich konkret zwischen Heath, Hunt und Nairne am 4. Juli besprochen wurde, läßt sich nicht im einzelnen rekonstruieren, doch das Resultat ist bekannt. Im Herbst 1973 wurde in Whitehall in aller Stille eine kleine Studiengruppe aus Experten gebildet, die „all the institutional implications of European Union“³¹ so diskret und vertraulich wie möglich unter allen denkbaren politischen und rechtlichen Aspekten untersuchen sollte.³² Hunt hielt diese Aufgabe für politisch zu

26 PREM 15/2079, Hunt to Armstrong: Institutional Development of the EEC, 18 June 1973. Der Ausdruck „point of no return“ ist in der Gemeinschaftspolitik durchaus gebräuchlich als Ausdruck für ein „Stadium, dessen Erreichen einen Prozess unumkehrbar macht“, siehe Mickel/Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, S. 605. Siehe dazu auch AAPD 1972, I, Dok. 19: Aufzeichnung des Botschafters Sachs, Brüssel (EG): Arbeitssessen der sechs Außenminister der EG in Brüssel am 1.2.1972, 2. Februar 1972, S. 77-81; sowie PREM 13/3201, Meeting of Heads of Missions from certain European Posts, 9/10 March 1970

27 Die Europäische Union. Bericht von Leo Tindemans, Premierminister von Belgien, an den Europäischen Rat (Informationsbericht Sammlung „Ideen und Studien“ Nr. 100), Brüssel 1976, S. 14.

28 PREM 15/2079, Hunt to Armstrong: Institutional Development of the EEC, 18 June 1973.

29 CAB 193/20, Nairne to Hunt: Institutional Development of EEC, 3 July 1973.

30 PREM 15/2079, Note Bridges, 11 July 1973.

31 CAB 193/20, Nairne to Hunt: Institutional Development of EEC, Personal and Secret, 3 July 1973.

32 „The Prime Minister has given instructions that the study should be conducted as confidentially and discreetly as possible.“ CAB 134/3624, EUS (73) 11, The Institutional Development of the Community, 23 November 1973.

sensibel, um sie der regulären Administration anzuvertrauen. Es bot sich daher an, einen Außenseiter mit der Angelegenheit zu beauftragen. Von November 1973 an ging die Studiengruppe unter der Leitung des ehemaligen britischen Diplomaten und überzeugten Europa-Aktivisten Sir Bernard Alexander Brocas Burrows der brisanten Frage nach, ob und wie die Gemeinschaft gegebenenfalls durch einen integrationspolitischen „quantum jump“³³ in eine Europäische Union mit einer europäischen Regierung umgewandelt werden könne und wie diese Union nach britischen Vorstellungen aussehen solle.³⁴ Im Endeffekt hatte das Memorandum von Sir John Hunt vom Juni 1973 damit den maßgeblichen Anstoß für die Regierung Heath gegeben, ganz entgegen traditioneller britischer Gewohnheiten so etwas wie ein strategisches Konzept für die langfristige Entwicklung der politischen Integration Europas zu entwerfen.

Das Resultat war der sogenannte Burrows Report, der Versuch eines britischen Systementwurfs für die Europäische Union der Zukunft. Das Herzstück dieses Entwurfs bildete ein umstrittener Vorschlag, die Europäische Kommission mit dem Sekretariat des EG-Ministerrates zu fusionieren, um der notorischen Ineffizienz der Entscheidungsprozesse in Brüssel beizukommen. Zu diesem Zweck sollte die vertraglich fixierte Rolle der Kommission als Hüterin der europäischen Verträge an das Europäische Parlament übertragen werden, dessen Abgeordnete nach den Vorstellungen des Berichts künftig direkt gewählt werden sollten.³⁵ Im Grunde stellte der Systementwurf von Burrows damit einen Versuch dar, das parlamentarische Regierungssystem Großbritanniens nach dem Westminster-Modell auf die europäische Ebene zu übertragen. Was auf den ersten Blick wie ein Versuch des ‚üblichen Verdächtigen‘³⁶ Großbritanniens wirken mag, sich einer ungeliebten EG-Kommission zu entledigen, war ein durchaus konstruktiver Versuch, das halbvollendete politische System der Gemeinschaft nach britischen Vorstellungen künftig demokratischer und effizienter zu gestalten. Abgesehen von der umstrittenen Fusionsthese nahm der Burrows Report zentrale Forderungen von nicht weniger als drei großen europäischen Reformdokumenten vorweg, die bis zum Ende des Jahrzehnts von Leo Tindemans, Robert Marjolin und Dirk Spierenburg verfaßt werden sollten: die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Einrichtung von Fachministerräten sowie vor allem deutlich erhöhte legislative und politische Kontrollbefugnisse für ein direkt zu wählendes Europäisches Parlament.³⁷

Dennoch stieß ein erster Entwurf des Burrows Report intern auf deutliche Kritik. Eine Mehrheit der Beamten in der European Unit argumentierte, die EG-Kommission sei „the foundation-stone of the Community“³⁸ und als Anwalt des Gemeinschaftsinteresses wie auch als neutrales Schiedsorgan zwischen den

33 CAB 193/20, Burrows to Nairne: 3rd draft framework, 22 November 1973.

34 CAB 134/3624, EUS (73) 2nd Meeting, Min. 1: An EEC Summit Programme: Objectives and Tactics, 25 July 1973; CAB 193/20, Burrows to Nairne: 3rd draft framework, 22 November 1973; CAB 134/3625, EUU (73) 14th Meeting, Item 1, 13 June 1973. Confidential Annex: 1. EEC: Future Institutional Development.

35 CAB 134/3761, EUU (74) 6: Institutional Implications of European Union. Summary of Report, 15 February 1974.

36 Siehe dazu Dinan, Europe Recast, S. 157.

37 Einen guten Überblick über die Forderungen des Tindemans-Berichts, des Berichts der Marjolin-Kommission und des Spierenburg-Berichts bietet Dinan, Europe Recast, S. 161-163.

38 CAB 134/3761, EUU (74) 3rd Meeting: Institutional Development in the Community, 20 February 1974.

Mitgliedsstaaten unverzichtbarer Bestandteil des Systems. Diese Kritik bewirkte, daß alle Hinweise auf die umstrittene Fusionsthese aus der Endfassung des Burrows Report wieder entfernt wurden.³⁹ Nach diesem britischen Zukunftsentwurf würde die Kommission in einer späteren Europäischen Union also auch weiterhin als ‚Motor‘ der europäischen Einigung fungieren

Doch wie so viele andere – und vergleichsweise harmlose – britische Europa-pläne auch sollte der Burrows Report seine Adressaten auf der politischen Ebene nie erreichen. Als die Endfassung am 8. April 1974 im Cabinet Office einging, war Edward Heath bereits seit 35 Tagen nicht mehr im Amt. Er verlor die unglücklich angesetzten Wahlen am 28. Februar, und seit dem 4. März 1974 residierte wieder Harold Wilson als britischer Premierminister in Downing Street No. 10. Mit Heath ging auch der Geist von „think European“. Am 1. April 1974, eine Woche vor Eingang der Endfassung des Burrows Report, hatte der neue britische Außenminister, James Callaghan, im EG-Ministerrat in Luxemburg die Absicht der britischen Regierung erklärt, unverzüglich eine Neuverhandlung („renegotiation“) des britischen Beitrittsvertrags zu beantragen.⁴⁰ Callaghan hatte in seiner Erklärung offengelassen, ob die Regierung Wilson beabsichtigte, auch die Römischen Verträge in Frage zu stellen. Es ging nun also nicht mehr um Detailfragen wie die Europäische Union, sondern um den Verbleib Großbritanniens in der Gemeinschaft überhaupt. Patrick Nairne schrieb daraufhin nach Rücksprache mit Callaghan, er beabsichtige, die Endfassung des Berichts noch mit Burrows durchzugehen „before we put it, at least for the time being, into our deep freeze.“⁴¹ Der Bericht, und mit ihm die britische Strategie für die Europäische Union, war damit im Sinne des Wortes auf Eis gelegt.

1.1 Großbritannien und die Politische Union Europas: Fragestellung und Ausgangsannahmen

Wie eine Reihe anderer Pläne, Studien und Konzepte zum europäischen Einigungsprozeß, die in den 1960er und 1970er Jahren in Whitehall entstanden, sollte auch der Burrows Report damit über das Entwurfs- und Planungsstadium nicht hinauskommen. Der Burrows Report reiht sich somit in eine lose Kontinuität ein, denn nahezu allen diesen Plänen ist gemeinsam, daß sie nie umgesetzt wurden. Dieses Schicksal teilen zwar ungezählte Denkschriften und Konzepte in allen nationalen und internationalen Bürokratien weltweit, und mitunter drängt sich der Verdacht auf, daß viele dieser Pläne gerade für eben diesen Zweck geschrieben worden sind. Dennoch ist selbst nach diesem bescheidenen Maßstab bei größeren Europa-plänen in anderen Ländern zumindest eine gewisse Verwertungsquote zu beobachten. Im Fall Großbritanniens verhielt sich dies jedoch in der Regel nicht so. Die geplanten britischen Initiativen, für die diese Europa-pläne ursprünglich entworfen worden waren, unterblieben entweder ganz oder nahmen vollkom-

39 PREM 16/73, Institutional Implications of European Union, Confidential, 8 April 1974.

40 Erklärung des britischen Außenministers, James Callaghan, vor dem Rat der Europäischen Gemeinschaften am 1. April 1974 betr. Neuverhandlungen über die Bedingungen der britischen Mitgliedschaft, in: EA 29 (1974), D 345-350, hier: D 346.

41 PREM 16/73: Nairne to Hunt: Burrows Group: Report on Institutional Implications of European Union, Confidential, 8 April 1974.

men andere Wendungen, in deren Verlauf die integrationspolitische Substanz in der Regel verloren ging. Dies ist jedoch insofern nicht überraschend, als diese Europapläne zumeist ganz andere Ziele verfolgten, als ihr Inhalt bei oberflächlicher Betrachtung vermuten ließe. Zumeist handelte es sich dabei eher um diplomatische Instrumente, um den britischen EG-Beitritt gegen den Widerstand der französischen Regierung voranzutreiben, während die Politische Union an sich aus britischer Sicht dabei eher eine Begleiterscheinung darstellte. Sowohl Harold Macmillan als auch Harold Wilson waren bereit, diese ‚Nebenwirkung‘⁴² in Kauf zu nehmen, weil beide nach anfänglicher Skepsis zu der Überzeugung gelangt waren, daß die Politische Union nach der Lesart der französischen Variante des Fouchet-Plans aus britischer Sicht harmlos sei.⁴³

Vor diesem Hintergrund gehört es bis heute zu den charakteristischen Merkmalen britischer Europapolitik, daß sie in ihrem Wesen zumeist „reaktiv“⁴⁴ blieb. Die britische Regierung ist nicht erst seit dem Beginn der organisierten Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1973 zumeist eher durch ihre Passivität und ihr Verlangen nach sogenannten „opt-outs“, nach Ausnahmeregelungen, aufgefallen als durch eigenständige Beiträge. Zweifellos hat Großbritannien aktiv zum europäischen Einigungsprozeß beigetragen, innerhalb wie außerhalb der Gemeinschaft, und unbestreitbar gab es auch im EG/EU-Rahmen größere britische Initiativen. Wie etwa der anglo-französische Gipfel von Saint-Malo im Dezember 1998 waren solche Initiativen jedoch in der Regel mit ganz konkreten Anliegen und sektoralen Interessen verbunden, in diesem Fall mit der Absicht, nach dem Kosovo-Konflikt den Anstoß für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu geben. Mit der Freigabe der britischen Regierungsakten aus den Jahren von 1969 bis 1975 beginnt sich nun herauszukristallisieren, daß in Whitehall in dieser Hinsicht zum Teil sehr viel weitergehende Überlegungen angestellt wurden, wie das Vorhaben einer britischen Neuauflage der Fouchet-Pläne im Jahre 1968 oder der Burrows Report von 1974 demonstrieren. Insbesondere letzterer ist dabei ein eindrucksvoller Beleg dafür, wieviel Großbritannien zur Gestaltung der politischen Integration Europas beizutragen hat, sofern die jeweils amtierende britische Regierung bereit ist, den erforderlichen politischen Willen für einen solchen Beitrag aufzubringen.

Es ist das Ziel der vorliegenden Studie, die in diesen Europaplänen verborgenen britischen Vorstellungen zu den politischen Aspekten der europäischen Einigung sichtbar zu machen und zu untersuchen, welchen Beitrag sie zur Gestaltung der Politischen Union Europas vorsahen, und warum dieser Beitrag

42 Für einige weiterführende Überlegungen zu „by-products“ in der Politik siehe Paul Pierson: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton/Oxford 2004, S. 88.

43 Siehe dazu Melissa Pine: *Perseverance in the Face of Rejection: Towards British Membership of the European Communities*, November 1967-June 1970, in: Knipping (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation*, S. 287-305, hier: S. 295; sowie Helen Parr: *Britain's Policy towards the European Community. Harold Wilson and Britain's world role, 1964-1967 (British foreign and colonial policy)*, London/New York 2006, S. 29-30. Zu Macmillans Ansichten siehe N. Piers Ludlow: *Le Paradoxe Anglais: Britain and Political Union*, in: *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* 29/2 (1997), S. 259-272, hier: S. 271.

44 So für die 1950er und 1960er Jahre die Beobachtung von Ludlow, *Le Paradoxe Anglais*, S. 259. Zu den 1980er Jahren siehe ebenfalls N. Piers Ludlow: *From Deadlock to Dynamism: The EC in the 1980s*, in: Desmond Dinan (Hrsg.): *Origins and Evolution of the European Union (The New European Union Series)*, Oxford 2006, S. 218-232.

schließlich in der vorgesehenen Form unterblieb. In den Jahren von 1969 bis 1975 erfuhr die Europäische Gemeinschaft umwälzende institutionelle Veränderungen, die das Erscheinungsbild der EG/EU bis heute geprägt haben, auch wenn diese Organe ihre heutige Funktion zum Teil erst später erhielten. Gleichzeitig wurde das eher umgangssprachliche Leitbild Politische Union als Sinnbild für eine wie auch immer zu gestaltende staatliche Finalität Europas durch das offizielle Leitbild Europäische Union abgelöst.⁴⁵ Der vorliegenden Untersuchung liegt die Ausgangsannahme zugrunde, daß der Bedeutungs- und Inhaltswandel der Politischen Union hin zu einem Synonym für eine intergouvernementale Zusammenarbeit im außenpolitischen Bereich durch Großbritannien maßgeblich mitverursacht und beeinflusst wurde, obwohl oder nicht selten auch gerade deshalb, weil London integrationspolitisch zumeist eher passiv blieb.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich dabei vor allem auf drei Aspekte. Erstens, was verstanden die jeweiligen britischen Regierungen und Administrationen im Untersuchungszeitraum unter dem Konstrukt, das 1969 in der Gemeinschaft noch Politische Union genannt wurde und 1975 bereits Europäische Union hieß, und welche Bedeutung besaß dieses Konstrukt für die britische Politik? Zweitens, wie und mit welcher Zielsetzung wollte die britische Regierung diese Vorstellungen umsetzen, beziehungsweise warum behielt sie diese Vorstellungen gegebenenfalls für sich, und welche Folgen hatte diese Zurückhaltung sowohl für Großbritannien wie auch für die Gemeinschaft? Schließlich soll drittens untersucht werden, welche Auswirkungen diese Komponente britischer Europapolitik auf die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft und auf den europäischen Integrationsprozeß allgemein hatte und wie sich diese Folgen wiederum auf das britische Verhältnis zur europäischen Integration auswirkten.

Das leitende Kriterium für die Darstellung besteht darin, die Entwicklung so zu verfolgen, wie sie sich für die handelnden Akteure auf britischer Seite zur gegebenen Zeit darstellte, um nachvollziehen zu können, warum sich die britische Regierung für diese oder jene Vorgehensweise entschied und nicht für eine andere. Gleichzeitig soll die Darstellung dabei stets die Entwicklung der Gemeinschaftskonstruktion im Auge behalten. Diese Vorgehensweise soll es ermöglichen, sowohl die unmittelbaren Auswirkungen der britischen Politik zu erfassen wie auch die damit verbundenen ständigen Veränderungen im Institutionengefüge der Gemeinschaft, das immerhin zunehmend den unmittelbaren Handlungsrahmen für die britische Europapolitik bildete. Unvermeidlich sind dabei immer wieder Exkurse in die Geschichte der britischen Beitrittsverhandlungen sowie die unmittelbaren praktischen Probleme der Anfangsjahre Großbritanniens in der Gemeinschaft. Diese Studie geht von der Annahme aus, daß für Großbritannien nicht die Frage der Politischen Union handlungsleitend war, sondern vielmehr die Umsetzung des Beitritts den Rahmen darstellte, aufgrund dessen die britische Regierung entschied, wie sie mit dem aus ihrer Sicht sekundären Problem der Politischen Union umgehen sollte.

45 Zum Leitbildbegriff siehe im Überblick Josef Janning: Leitbilder, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, S. 304-310. Ausführlich dazu siehe die veröffentlichten Beiträge der Tagung „Leitbild Europa? Europabilder und ihre Wirkungen in der Neuzeit“, Bonn, 21.-23. März 2007, in: Jürgen Elvert/Jürgen Nielsen-Sikora (Hrsg.): *Leitbild Europa? Europabilder und ihre Wirkungen in der Neuzeit* (Historische Mitteilungen, Beiheft 74), Stuttgart 2009.

Eine Studie zur nationalen Europapolitik eines einzelnen Mitgliedsstaates ist vor dem Hintergrund des Forschungsstands durchaus nicht unproblematisch. Die historische Integrationsforschung arbeitet zunehmend daran, Standards für eine supranationale Geschichtsschreibung der europäischen Integration zu entwickeln, wie sie ihr immerhin supranationaler Untersuchungsgegenstand nicht nur eigentlich erfordert, sondern auch verdient.⁴⁶ Wie Henning Türk in seiner vielbeachteten Untersuchung über die Europapolitik der Großen Koalition in der Bundesrepublik in den Jahren von 1966 bis 1969 treffend bemerkt hat, mögen solche Darstellungen nationaler Akteure dagegen eher „anachronistisch“⁴⁷ wirken. Dennoch ist Türks Argument für diesen Ansatz nicht von der Hand zu weisen: Trotz der wachsenden Fülle von Publikationen zur Rolle staatlicher Akteure im Integrationsprozeß ist die nationale Europapolitik der EG/EU-Mitgliedsstaaten in vielerlei Hinsicht noch nicht ausreichend erforscht. Insgesamt zeichnet sich in der historischen Integrationsforschung in den letzten Jahren eindeutig eine Tendenz hin zu den multilateralen und multiarchivischen Ansätzen ab, wie sie Historiker wie Wolfram Kaiser seit langem zu Recht fordern.⁴⁸ Ganz im Sinne ihres Untersuchungsgegenstandes bemühen sich solche Ansätze, die verengte nationale Perspektive früherer Jahrzehnte zu überwinden, indem sie Archivalien aus verschiedenen EG/EU-Mitgliedsstaaten und zunehmend auch der europäischen Institutionen berücksichtigen. Angesichts des damit verbundenen überbordenden Forschungsaufwands müssen solche Darstellungen jedoch zwangsläufig Abstriche zu Lasten des Untersuchungszeitraums oder der Intensität und Tiefe der Analyse machen. Das Resultat ist, wie der britische Historiker N. Piers Ludlow kürzlich bemerkt hat, oftmals nicht die erhoffte supranationale Analyse, sondern vielmehr eine Addition nationaler Analysen.⁴⁹

Hinzu kommt als ein weiterer Aspekt, daß sich die Akteure im Integrationsprozeß oftmals nicht so verhalten, wie es ihre Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation eigentlich erwarten lassen würde. Staatliche Akteure verhalten sich dort häufig auch weiterhin wie staatliche Akteure, wenn auch unter oberflächlicher Anpassung an die Erfordernisse dieser Organisationsform. Vanessa Conze hat kürzlich in ihrer Untersuchung zu deutschen Europavorstellungen im 20. Jahrhundert gezeigt, wie sehr „die Diskussion über Europa Teil eines nationalen Diskussionszusammenhangs“ ist, der jeweils dementsprechend individuell ausfällt. Nach Conze steht dabei zumeist nicht Europa, sondern die betreffende Nation im Vordergrund: „Wer in Deutschland über Europa nachdachte, dachte stets – allerdings ohne es immer auszusprechen – auch, wenn nicht gar

46 Jürgen Elvert: Vom Nutzen und Nachteil der Nationalhistorie für Europa, in: Georg Michels (Hrsg.): Auf der Suche nach einem Phantom? Widerspiegelungen Europas in der Geschichtswissenschaft (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 42), Baden-Baden 2003, S. 199-216; Johnny Laursen: Towards a Supranational History?, in: Journal of European Integration History [= JEIH] 8/1 (2002), S. 5-10.

47 Henning Türk: Die Europapolitik der Großen Koalition 1966-1969 (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 93), München 2006, S. 9.

48 Wolfram Kaiser: Vom Staat zur Gesellschaft? Zur Historiographie der europäischen Integration, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 11 (2004), S. 663-679.

49 Ludlow schreibt, daß „the development of the EEC cannot be understood purely by lining up in parallel revelations from the study of France, Germany and every other EEC member state.“ N. Piers Ludlow: The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge (Cass Series: Cold War History), London/New York 2006.

vor allem an Deutschland.“⁵⁰ Um so mehr muß dies für ein Land wie Großbritannien gelten, in dem „Britishness“ und nationale Identitäten eine wichtige Rolle spielen und in dem es – im Gegensatz zur Bundesrepublik – bis heute keinen gesellschaftlichen Grundkonsens über die Mitgliedschaft in der EG/EU gibt.⁵¹ Wie Thomas Risse es treffend formuliert hat: „[W]hile French and German political elites managed to embed Europe in their understandings of national identity, the British elites constructed Europe in contrast to their understandings of the nation, particularly the English nation“.⁵² Großbritannien stellt daher insofern einen Sonderfall dar, als Untersuchungen zur britischen Europapolitik unabhängig von konkreten Fragestellungen unweigerlich Gefahr laufen, sich in der innenpolitischen Grundsatzdebatte über die EG/EU-Mitgliedschaft Großbritanniens zu verlieren.⁵³

1.2 „Methodological differences“: Großbritanniens schwieriges Verhältnis zur europäischen Integration

Letztendlich ist der grundlegende Unterschied in der Haltung zum Integrationsprozeß zwischen Großbritannien und den EG-Gründerstaaten zumeist darauf zurückgeführt worden, daß den Briten jene emotionale Bindung an den Integrationsgedanken fehle, die auf dem Kontinent infolge der direkten Kriegserfahrung nach 1945 zur treibenden Kraft des Integrationsprozesses wurde. Daher habe auch die Politische Union Europas im britischen Verständnis stets eher ein politisches Mittel dargestellt und nie den Selbstzweck, den die Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft mit dieser Vision verbanden.⁵⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint die Vorstellung von der Beschäftigung mit einem bestimmten Endzustand des europäischen Integrationsprozesses aus britischer Sicht zumeist wenig sinnvoll. Wie David Allen schreibt, *vermeidet* die britische Politik daher die Finalitätsdebatte so weit wie irgend möglich, wie sie auf dem Kontinent seit Beginn des Integrationsprozesses ganz selbstverständlich geführt wird.⁵⁵ Insbesondere vor dem Hintergrund des damit verbundenen innenpolitischen Konfliktpotentials haben es die meisten britischen Regierungen vielmehr vorgezogen, sich in der Europapolitik auf kurzfristige Probleme und Lösungen zu konzentrieren.⁵⁶

50 Vanessa Conze: Das Europa der Deutschen. Ideen von Europa in Deutschland zwischen Reichstradition und Westorientierung (1920-1970), (Studien zur Zeitgeschichte Bd. 69), München 2005, S. 3.

51 Allen, Not Quite There Yet, S. 80.

52 Thomas Risse: European Institutions and Identity Change: What have we learned?, in: Richard Herrmann/Thomas Risse/Marilynn B. Brewer (Hrsg.): Transnational identities. Becoming European in the EU (Governance in Europe), Oxford 2004, S. 247-272, hier: S. 253.

53 Siehe dazu Jürgen Jansen: Britische Konservative und Europa: Debattenaussagen im Unterhaus zur westeuropäischen Integration 1945-1972, Diss. Univ. Aachen, Baden-Baden 1978. Nicht mehr berücksichtigt werden konnte dazu die umfassende Studie von Maximilian Müller-Härlin: Nation und Europa in Parlamentsdebatten zur Europäischen Integration. Identifikationsmuster in Deutschland, Frankreich, Großbritannien nach 1950 (Universitätschriften Geschichte 17), Baden-Baden 2008.

54 Ludlow, Le paradoxe Anglais, S. 271.

55 Allen, Not Quite There Yet, S. 79, S. 101.

56 Weiterführend zum „short-term horizon“ der britischen Europapolitik siehe Pierson, Politics in Time, S. 113.

In der politischen Kultur Großbritanniens wird dem oftmals als überschwenglich und ideologisch überhöht empfundenen Vokabular der europäischen Integration zumeist mit Unverständnis begegnet, wenn nicht gar mit Mißtrauen.⁵⁷ Aus dieser Sichtweise gilt der europäische Einigungsgedanke oftmals als bloßer Vorwand für reine nationale Interessenpolitik, ein zugegebenermaßen nicht ganz unberechtigter Eindruck, der dennoch den Kern der Sache eindeutig verfehlt. Den Hintergrund für diese Reserviertheit bilden außerdem historisch gewachsene Traditionen wie die ungeschriebene britische Verfassung und ein besonderes Verständnis von Parlamentsouveränität.⁵⁸ Dieser Souveränitätsbegriff ist mit der Vorstellung von einer gemeinschaftlichen Souveränitätsausübung durch europäische Institutionen aus britischer Sicht nur schwer vereinbar.⁵⁹ Hinter dieser britischen Sensibilität in der Souveränitätsfrage verbirgt sich nicht zuletzt auch eine unbestimmte Furcht vor vermeintlicher Fremdbestimmung durch eine scheinbar undurchsichtige, gesichtslose ferne Eurokratie. Anfang der 1950er Jahre soll Harold Macmillan, als er noch Minister of Housing and Local Government war, angeblich mit Blick auf den Schuman-Plan bemerkt haben, niemand in Brüssel solle ihm vorschreiben, welche Kohlebergwerke die britische Regierung zu schließen habe und welche nicht.⁶⁰

Die kontinentale Tradition einer umfangreichen Kodifizierung von Verfassungsrecht, wie sie im französischen Code Napoleon oder im bundesdeutschen Grundgesetz Ausdruck gefunden hat, ist der politischen Kultur in Großbritannien fremd.⁶¹ Diese Kultur ist vielmehr „individualistisch“⁶² geprägt, es widerstrebt ihr zutiefst – und dies ist vielleicht der prägnanteste Aspekt im britischen Verhältnis zur europäischen Integration – sich im voraus auf institutionelle Lösungen oder Denkmodelle festzulegen, bevor sich diese in der politischen Praxis bewährt haben können. Diese britische Verfassungstradition ist auch Ausdruck einer Präferenz für das Prinzip von „trial and error“, jenem geradezu sprichwörtlichen Pragmatismus, der der britischen Politik oftmals bescheinigt worden ist. Ralf Dahrendorf etwa sprach in seiner Zeit als EG-Kommissar von einem grundverschiedenen „Politikstil“,⁶³ wonach die Briten Probleme lieber direkt angingen, als diese in komplizierte und unverständliche politische Formeln zu hüllen. Die

57 Zur politischen Kultur Großbritanniens siehe Emil Hübner/Ursula Münch: Das politische System Großbritanniens. Eine Einführung, 2. aktualisierte Auflage, München 1999, S. 155-166; Herbert Döring: Großbritannien. Regierung, Gesellschaft und politische Kultur (Grundwissen Politik 8), Opladen 1993, S. 59-84; Thomas Mergel: Großbritannien seit 1945 (Europäische Zeitgeschichte Bd 1), Göttingen 2005.

58 Zur Verfassungsdebatte in Großbritannien siehe: Peter Catterall: „Efficiency with Freedom“? Debates about the British Constitution in the Twentieth Century, in: Peter Catterall/Wolfram Kaiser/Ulrike Walton-Jordan (Hrsg.): Reforming the Constitution. Debates in Twentieth-Century Britain, London/Portland 2000, S. 1-42.

59 Geoffrey Howe: Sovereignty and interdependence: Britain's place in the world, in: International Affairs 66 (1990), S. 675-695.

60 Michael Charlton: The price of victory, London 1983, S. 109.

61 Lord Hannay of Chiswick, ehemals Ständiger Vertreter Großbritanniens bei der EG, nannte als ein Beispiel in diesem Zusammenhang den Europäischen Verfassungskonvent. Interview des Autors mit Lord Hannay of Chiswick, 28 July 2004.

62 Mark Baimbridge: The Pre-History of the Referendum, in: Mark Baimbridge (Hrsg.): The 1975 Referendum on Europe, Volume 1: Reflections of the Participants, Exeter 2007, S. 49-59, hier: S. 56.

63 FCO 30/830, Translation of a Section of Professor Dahrendorf's Interview with „Publik“ of 20 August 1971.

Folge ist eine grundlegend andere Herangehensweise an politische Probleme, die nach der Interpretation des britischen Politikwissenschaftlers Stanley Henig eher an flexiblen Lösungen als an Prinzipien orientiert ist.⁶⁴ In engem Zusammenhang mit dem britischen Pragmatismus steht auch das eher von Zurückhaltung geprägte britische Verhältnis gegenüber institutionellen Fragen der europäischen Einigung.⁶⁵ Wie ein Beamter des Cabinet Office 1974 im Zuge der Debatte über den späteren Tindemans-Bericht schrieb, den ersten Versuch einer offiziellen Definition der Europäischen Union:

„Of course, there is an underlying methodological difference between us and ‚the Continentals‘. We are naturally reluctant to commit ourselves to any definition of long-term ends. Despite our de-colonising experiences, we have not really acclimatised ourselves to the drafting of written institutions. And our disposition is to see how things go and let institutions evolve. Unfortunately, this is not how most of our Community partners see it. [...] I do not think that we should delude ourselves that we can change their underlying approach.“⁶⁶

Das Institutionenverständnis ist in der Europapolitik wiederum von fundamentaler Bedeutung. Wie Stanley Henig argumentiert, bleiben in Zeiten der Krise oder innergemeinschaftlicher Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten theoretisch nur die gemeinsamen Institutionen und Organe, um das Funktionieren und den Fortbestand der Gemeinschaft zu gewährleisten.⁶⁷ Die „Krise des leeren Stuhls“ in den 1960er Jahren oder auch die Spaltung der EU während des Irak-Kriegs im Jahre 2003 haben dies auf beängstigende Weise demonstriert. Dennoch ist es für die britische Europapolitik typisch, daß sie sich eher mit Detailfragen und praktischen Problemen auseinandersetzt, dagegen jedoch die Frage der institutionellen Strukturen möglichst vermeidet, die zur Bewältigung dieser Probleme erforderlich sind.⁶⁸

Hinzu kommt eine nicht zu unterschätzende Sprach- und Begriffsproblematik, wonach viele politische Fachbegriffe aus dem Vokabular der europäischen Integration im Englischen zumeist mit vollkommen anderen Konnotationen besetzt sind als in anderen Sprachen. Der Ausdruck „Union“ ist für britische Ohren verständlicherweise schon allein vor dem Hintergrund des Unionsvertrags von

64 Stanley Henig: *Power and Decision in Europe. The Political Institutions of the European Community*, London 1980, S. 5-6.

65 Siehe dazu Jim Buller/Charlie Jeffery: *Britain, Germany, and the Deepening of Europe: The Role of Domestic Norms and Institutions*, in: Klaus Larres/Elizabeth Meehan (Hrsg.): *Uneasy Allies. British-German Relations and European Integration since 1945*, Oxford/New York 2000, S. 127-142.

66 CAB 193/89, Fergusson to Fretwell: *European Union*, 1 July 1974.

67 Henig, *The Institutional Structure of the European Communities*, S. 373.

68 Allen, *Not Quite There Yet*, S. 79. Wie Stanley Henig zum britischen Institutionenverständnis schreibt: „The study of institutions is often considered to be peculiarly arid. Many British politicians tend to argue that policies are very much more important than the nature of the institutions through which they must be promulgated: so long as good policies are formulated institutions remain politically neutral. [...] At another level it is also claimed that any study of institutions per se is likely to be over-theoretical: what really counts is the day to day practice.“ Stanley Henig: *The Institutional Structure of the European Communities. Report of a Federal Trust/UACES Study Group*, in: *JCMS 12/4* (1974), S. 373-409, hier: S. 373

1707 vorbelastet, mit dem das Vereinigte Königreich begründet wurde.⁶⁹ Darüber hinaus wird der Unionsbegriff im Englischen zumeist mit einem Anspruch von Staatlichkeit konnotiert: „In English the concepts of European Union and the continued existence of the nation state seem, ab initio, to be incompatible with each other“.⁷⁰ In Großbritannien weckt etwa der Ausdruck „Vereinigte Staaten von Europa“ unweigerlich Assoziationen mit dem föderalen System der USA. Der Föderalismusbegriff an sich ist darüber hinaus, wie Sir Bernard Burrows bereits in den 1970er Jahren schrieb, in Großbritannien „a much misused word“,⁷¹ denn er wird bis heute im britischen Volksmund zumeist als politisch aufgeladenes Schlagwort für das exakte Gegenteil seiner ursprünglichen Bedeutung verstanden. Wie Desmond Dinan treffend bemerkt hat, würden die Briten nach dieser Definition in einem der ausgeprägtesten föderalen Systeme der Welt leben, ohne es zu ahnen:

„The British want to keep in London as much responsibility as possible for their own affairs. They oppose ‚federalism‘ in the Community because, in their view, federalism means the concentration of authority at the center. Paradoxically, according to that definition Britain, with one of the most highly centralized political systems in Europe, is a federal state.“⁷²

1.3 Die Politische Union: Definitionsversuche

Um die sogenannte Politische Union hat die historische Integrationsforschung bislang zumeist einen weiten Bogen gemacht. Geändert hat sich dies erst kürzlich mit Esther Kramers Dissertation über die Vorgeschichte der Politischen Union in den Jahren von 1958 bis 1970.⁷³ Diese Zurückhaltung der Forschung ist durchaus verständlich angesichts der Tatsache, daß es sich bei der Politischen Union um ein vages, wissenschaftlich schwer greifbares politisch-ideologisches Konstrukt handelt. Der Begriff „Politische Union“ kam Anfang der 1960er Jahre auf und entwickelte sich zum Synonym für die Frage nach der politischen Finalität Europas, ähnlich wie zuvor der Ausdruck „Vereinigte Staaten von Europa“. Ursprünglich war die Politische Union nichts anderes als ein gaullistischer Gegenentwurf zum System der Gemeinschaftsmethode in der existierenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), eine „kooperative Union“ europäischer Staaten, die schon vom Namen her ein „bewußtes Antonym zur supranationalen Gemeinschaft“⁷⁴ bilden sollte.

69 PREM 16/73, Meeting of the Foreign Ministers of the Member States of the European Community at Schloss Gymnich, 20/21 April 1974, 24 April 1974.

70 Christopher Tugendhat: Making Sense of Europe, Harmondsworth 1986, S. 23.

71 Bernard Burrows/Geoffrey Denton/Geoffrey Edward (Hrsg.): Federal Solutions to European Issues (The Federal Trust for Education and Research), London/Basingstoke 1978, S. 1.

72 Desmond Dinan: Historical Dictionary of the European Community (International Organizations Series 1), New York/London 1993, S. 197.

73 Esther Kramer: Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958-1970, Baden-Baden 2003. Wenig Beachtung gefunden hat lange Zeit Herbert Müller-Roschach: Die deutsche Europapolitik. Wege und Umwege zur politischen Union Europas (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft 78), Baden-Baden 1978.

74 Giering, Europa zwischen Zweckverband und Superstaat, S. 62.

Mit den sogenannten Fouchet-Plänen von 1962 begann die Auseinandersetzung um ein Modell für die Politische Union Europas, im Gemeinschaftsjargon auch kurz PU oder EPU – für „European Political Union“ – genannt. Eine allgemeingültige oder allgemein anerkannte Definition des Begriffs existiert nicht, weder im offiziellen *acquis communautaire* der EU noch in der wissenschaftlichen Debatte. Bereits mit einer inhaltlichen Eingrenzung des Begriffs hat sich die Forschung schwergetan. Bei Desmond Dinan etwa heißt es kurz: „European Political Union encompassed the noneconomic aspects of European interaction, ranging from the EU’s institutional structure to foreign and security policy.“⁷⁵ Claus Giering spricht von einer „europäischen Staatenunion“ zum Zweck der „Koordination nationalstaatlicher Interessen“.⁷⁶ Susanne Bodenheimer dagegen versteht darunter „one particular kind of institutional arrangement which would, through consultation among the six governments, facilitate the adoption of common positions of foreign and defense policy.“⁷⁷ Bodenheimer unterscheidet die Politische Union klar von dem Konzept einer supranationalen Politischen Gemeinschaft nach dem EWG-Modell, wobei nach Bodenheimer die Gemeinschaft das Resultat eines Integrationsprozesses darstelle und eigene, von den Mitgliedsstaaten unabhängige Institutionen bilde. Die Politische Union verkörpere dagegen eine „intergovernmental method of finding the highest level of agreement between the independent policies of member states“,⁷⁸ die ausschließlich nach Einstimmigkeitsprinzip vorgehe. Während Bodenheimer noch unter dem Eindruck der stark ideologisch gefärbten Auseinandersetzungen zwischen Föderalisten und Gaullisten in den 1960er Jahren schrieb, findet sich eine aktuellere und weiterführende Definitionen bei Uwe Margedant. Demnach handelt es sich bei der Politischen Union um einen

„dynamische[n] Prozess, in dem auf verschiedenen Stufen Integrationselemente jeweils zusammengeführt und weiterentwickelt werden sollen bis hin zu einem voll ausgeprägten (End-)Stadium. Der Begriff wird auch synonym mit Europäischer Union verwandt.“⁷⁹

Problematisch an dieser Definition ist allerdings, daß die von Margedant korrekt beschriebene Dynamik bereits impliziert, daß die Politische Union eigentlich niemals einen statischen Endzustand erreichen kann, sondern quasi dazu verurteilt ist, sich unaufhörlich weiterzuentwickeln. Im allgemeinen Verständnis der damaligen Zeit stand der Begriff Politische Union für die „politische Dimension“⁸⁰ der europäischen Einigung und für die Frage nach der künftigen institutio-

75 Desmond Dinan: European Political Union, in: Desmond Dinan (Hrsg.): Encyclopedia of the European Union. Updated Edition, Boulder/London 2000, S. 219.

76 Giering, Europa zwischen Zweckverband und Superstaat, S. 62.

77 Susanne Bodenheimer: Political Union: A Microcosm of European Politics, 1960-1966 (European Aspects Series C: Politics No. 19), Leiden 1967, S. 18.

78 Bodenheimer, Political Union, S. 18.

79 Udo Margedant: Politische Union, in: Wolfgang M. Mickel/Jan M. Bergmann (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden 2005, S. 608-611, hier: S. 609.

80 Diese Bezeichnung verwenden auch Elvert, Die europäische Integration, S. 77, sowie Knipping, Rom, 25. März 1957, S. 131. In der Stellungnahme der EG-Kommission zur Politischen Union vom 21. October 1990 im Zuge der Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion, die einer amtlichen Definition der Politischen Union von seiten der Kommission noch am nächsten kommt, ist die Rede von der „Einsicht in die Notwendigkeit“, daß „die

nellen Organisationsform derselben, zumeist in Verbindung mit einem mehr oder weniger ausgeprägten Anspruch von Staatlichkeit. Diese Konnotation mit einem staatlichen oder staatsgleichen Gebilde unterscheidet die Politische Union von der wirtschaftspolitischen Integration, die seit 1958 bereits erfolgreich in Form der EWG begonnen hatte. Die Auseinandersetzung um die Fouchet-Pläne verkörperte damit in den Worten von Wichard Woyke „faktisch ein Ringen über eine Verfassung Europas“.⁸¹

1.4 Forschungsstand: Großbritannien und Europa

Kaum ein Themenbereich der europäischen Zeitgeschichte ist so umfassend erforscht worden wie der europäische Einigungsprozeß. An Darstellungen zur europäischen Integrationsgeschichte herrscht daher kein Mangel.⁸² Die britische Europapolitik hat seit längerer Zeit besondere Aufmerksamkeit in der historischen Integrationsforschung gefunden, vielleicht gerade deshalb, weil sie sich oftmals so dezidiert von der Mehrheit der übrigen EG/EU-Mitgliedsstaaten abhebt.⁸³ Dabei hat sich die britische Forschung nicht ganz grundlos dagegen verwahrt, von Wissenschaftlern aus den EG-Gründerstaaten nach kontinentalen „normative assumptions“⁸⁴ beurteilt zu werden und nicht nach ihren eigenen historischen Voraussetzungen: Harold Macmillan etwa sei kein weniger überzeugter Europäer gewesen als seine Amtskollegen auf dem Kontinent, nur weil er eine zwischenstaatliche Harmonisierung der supranationalen Gemeinschaftsmethode vorgezogen habe. Das wichtigste Buch zum schwierigen britisch-europäischen Verhältnis stammt daher auch unweigerlich von einem Briten, „This Blessed Plot“ von Hugo Young. Wie kaum einem anderen gelingt es dem Autor – bis zu seinem frühen Tod 2005 einer der bekanntesten Journalisten und politischen Kolumnisten in Großbritannien – in biographischen Skizzen die emotionale Komponente in dieser komplexen Wechselbeziehung einzufangen.⁸⁵

Gemeinschaft mit einer echten politischen Dimension ausgestattet werden muß.“ Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Politische Union. Stellungnahme der Kommission, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1990.

- 81 Wichard Woyke: Die Ablehnung der Fouchet-Pläne oder die Krise der europäischen Verfaßtheit, in: Romain Kirt (Hrsg.): Die Europäische Union und ihre Krisen (Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung 30), Baden-Baden 2001, S. 97-109, hier: S. 108.
- 82 Die besten Überblicksdarstellungen bieten Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart 2002; Desmond Dinan: Europe Recast. A History of European Union, Boulder/London 2004; Jürgen Elvert: Die europäische Integration (Geschichte kompakt), Darmstadt 2006; sowie Knipping, Rom, 25. März 1957, München 2004.
- 83 Zur Diskussion über Großbritanniens Verhältnis zu Europa siehe Timothy Garton Ash: Is Britain European?, in: International Affairs Vol. 77/No. 1 (2001), S. 1-14. Zum Forschungsstand Kaiser, Vom Staat zur Gesellschaft?, S. 663-679; sowie ausführlich Oliver J. Daddow: Britain and Europe since 1945. Historiographical perspectives on integration, Manchester/New York 2004.
- 84 Peter Catterall: Macmillan and Europe, 1950-1956. The Cold War, the American Context and the British Approach to European Integration, in: Cercles 5 (2002), S. 93-108, hier: S. 106.
- 85 Hugo Young: This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair, updated Paperback edition, London/Basingstoke/Oxford 1999.

Umgekehrt hat die kontinentale Forschung Großbritannien wiederum vollkommen zu Recht einen „essentially instrumental character“⁸⁶ seiner Europapolitik vorgehalten und sich gegen Versuche der britischen Historiographie verwahrt, den europäischen Integrationsprozeß von vornherein in das Reich politischer Utopien zu verweisen.⁸⁷ Insgesamt hat sich die deutsch- und französischsprachige Forschung besonders auf die Entstehung und Entwicklung der europäischen Institutionen konzentriert,⁸⁸ während die Aufarbeitung des britischen Verhältnisses zu Europa in erster Linie durch die internationale englischsprachige Forschung erfolgt ist.⁸⁹ An Überblicksdarstellungen zur britischen Europapolitik herrscht kein Mangel, allerdings sind diese bislang zumeist aus einer dezidiert nationalen Perspektive erfolgt.⁹⁰ Neue Maßstäbe nicht nur für die englischsprachige Integrationsforschung hat der britische Historiker N. Piers Ludlow gesetzt. Mit seiner multilateralen Darstellung der ersten Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur EWG in den Jahren von 1961 bis 1963 unter Berücksichtigung von Archivmaterial aus Beständen aller beteiligten Nationalstaaten *und* der EG-Institutionen hat Ludlow erstmals eine Darstellung aus genuin gesamteuropäischer Perspektive vorgelegt. Inzwischen hat der Autor mit einer supranationalen Gemeinschaftsgeschichte der Jahre 1963 bis 1969 nachgelegt.⁹¹

86 Wolfram Kaiser: *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, Basingstoke/London 1999, S. 218.

87 Desmond Dinan: *The Historiography of European Integration*, in: Desmond Dinan (Hrsg.), *Origins and Evolution of the European Union (The New European Union Series)*, Oxford 2006, S. 297-324, hier: S. 315-322.

88 Siehe dazu vor allem die Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Europäischen Kommission, im vorliegenden Zusammenhang vor allem Anne Deighton/Alan Milward (Hrsg.): *Widening, Deepening and Acceleration: The European Economic Community 1957-1963* (Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften 7), Baden-Baden 1997; Wilfried Loth (Hrsg.): *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969* (Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften 8), Baden-Baden 2001.

89 An deutschsprachigen Beiträgen sind vor allem zu nennen Gustav Schmidt (Hrsg.): *Großbritannien und Europa - Großbritannien in Europa. Sicherheitsbelange und Wirtschaftsfragen in der britischen Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg* (Veröffentlichungen des Arbeitskreises Deutsche England-Forschung 10), Bochum 1992; Angelika Volle: *Großbritannien und der europäische Einigungsprozeß* (Arbeitspapiere zur internationalen Politik 51), Bonn 1989; Wolfram Kaiser: *Großbritannien und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1955-1961*. Von Messina nach Canossa (Studien zur Internationalen Geschichte, Band 2), Berlin 1996; Gabriele Clemens: *Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften*, in: Knipping (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation*, S. 306-328; Daniel Gossel: *Briten, Deutsche und Europa. Die Deutsche Frage in der britischen Außenpolitik 1945-1962* (Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft Beiheft 32), Stuttgart 1999; Stefan Schieren: *Die Stille Revolution. Der Wandel der britischen Demokratie unter dem Einfluß der europäischen Integration* (Edition Universität), Darmstadt 2001.

90 David Gowland/Arthur Turner: *Reluctant Europeans. Britain and European Integration, 1945-1998*, London/New York 2000; John W. Young: *Britain and European Unity, 1945-1999. Second Edition (British History in Perspective)*, Basingstoke/London/New York 2000. Einen sehr guten chronologischen Überblick bietet nach wie vor Stephen George: *An awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford/New York 1990.

91 N. Piers Ludlow: *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC* (Cambridge Studies in International Relations 56), Cambridge 1997; N. Piers Ludlow: *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge* (Cass Series: Cold War History), London/New York 2006.

Bisher ist es nur wenigen Arbeiten tatsächlich gelungen, diesem hohen Anspruch gerecht zu werden, der sich jedoch voraussichtlich immer mehr durchsetzen wird.⁹² Zu den Standardanforderungen der Forschung gehört inzwischen auch eine Berücksichtigung von interdisziplinären europäischen Integrationstheorien, die lange Zeit als Domäne der Politikwissenschaft galten. Mit diesen theoretischen Ansätzen versuchen Europawissenschaftler der verschiedensten Disziplinen, systematisierbare Erklärungen für die nach wie vor rätselhaften politischen, rechtlichen und sozialen Prozesse zu finden, die staatliche und nichtstaatliche Akteure dazu bewegen, Souveränität oder gemeinsame Werte auf europäischer Ebene zu teilen oder gar zu verschmelzen.⁹³ Die vorliegende Studie bezieht einige dieser Überlegungen in die Darstellung mit ein, ein eigener theoretischer Ansatz würde den Rahmen der Arbeit jedoch sprengen.

Nahezu erschöpfend erforscht ist inzwischen die allmähliche Hinwendung Großbritanniens zum europäischen Integrationsprozeß und die diplomatischen Auseinandersetzungen um den ersten Beitrittsversuch Großbritanniens in den Jahren von 1945 bis 1963.⁹⁴ Dagegen hat die Europapolitik der Labourregierung von Harold Wilson von 1964 bis 1970 lange Zeit nur wenig Aufmerksamkeit gefunden. Das liegt einerseits daran, daß die Freigabe der relevanten Aktenbestände nicht vor dem Jahre 2000 zu erwarten war, andererseits wurde Wilsons Politik allgemein anfangs wenig wohlwollend rezipiert, insbesondere seine Europapolitik galt lange als unambitioniert und notgedrungen. Erst in den 1990er Jahren haben sich die maßgeblichen Biographien über Wilson um eine differenziertere Bewertung bemüht.⁹⁵ Mit den kürzlich erschienenen Werken von Helen Parr und Melissa Pine hat sich diese Interpretation mehr und mehr durchgesetzt. Parr und Pine bewiesen in ihren Arbeiten zur Europapolitik von Harold Wilson in den

- 92 Dazu zählen unter anderem Richard T. Griffiths: *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, London 2000; sowie Guido Thiemeyer: *Vom „Pool Vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950-1957* (Studien zur Internationalen Geschichte Bd. 6), München 1999.
- 93 Einen guten Überblick bieten Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): *Theorien der Europäischen Integration*, Wiesbaden 2005; Giering, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat*, Bonn 1997; Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford/New York 2005. Weiterführend insbesondere Pierson, *Politics in Time*, Princeton 2004.
- 94 Einen sehr guten Überblick über den Forschungsstand zu diesem Zeitraum bietet James Ellison: *Britain and Europe*, in: Paul Addison/Harriet Jones (Hrsg.): *A Companion to Contemporary Britain 1939-2000* (Blackwell Companions to British History), Oxford 2005, S. 517-538. Siehe weiterhin Oliver Bange: *The EEC Crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict* (Contemporary History in Context), Basingstoke/London 2000; James Ellison: *Threatening Europe. Britain and the Creation of the European Community, 1955-58* (Contemporary History in Context), Basingstoke/London 2000; Jaqueline Tratt: *The Macmillan Government and Europe. A Study in the Process of Policy Development*, Basingstoke/London 1996; George Wilkes (Hrsg.): *Britain's failure to enter the European Community 1961-63. The enlargement negotiations and crises in European, Atlantic and Commonwealth relations*, London 1997; sowie Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans*, Basingstoke/London 1999.
- 95 Ben Pimlott: *Harold Wilson*, London 1992. Wilsons Nachlaß ist aufgearbeitet in der offiziellen Biographie von Philip Ziegler: *Wilson. The authorised life of Lord Wilson of Rievaulx*, London 1995. Ähnliche Bewertungen finden sich bei Richard Coopey/Steven Fielding/Nick Tiratsoo (Hrsg.): *The Wilson Governments 1964-1970*, London/New York 1993; Oliver J. Daddow (Hrsg.): *Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application to join the EEC* (British foreign and colonial policy), London/Portland 2002.

Jahren von 1964 bis 1970 auf der Grundlage von Regierungsakten, daß Wilson entgegen der bisher überwiegend in der Forschung vertretenen Ansicht mit seinem Beitritts-gesuch einer klaren und übergeordneten Strategie folgte, die von Beginn allein auf das langfristige und unverrückbare Ziel eines EG-Beitritts zu-steuerte.⁹⁶ Insgesamt ist die Europapolitik der Labourregierung von 1964 bis 1970 damit bereits recht gut aufgearbeitet.⁹⁷

Die Amtszeit der Regierung von Edward Heath von 1970 bis 1974 beginnt erst allmählich das Interesse der Forschung zu finden. Aus früheren Jahren liegt über Heath eine solide Biographie von John Campbell vor, kürzlich ist auch ein aktuelleres Portrait aus der Feder des ehemaligen britischen Europaministers Denis MacShane erschienen. Da Heaths Nachlaß nach wie vor nicht zugänglich ist, bleibt die Autobiographie des Premiers auch weiterhin die Hauptquelle der Forschung.⁹⁸ Die Akten des Conservative Party Archive (CPA) der Ära Heath sind bereits vor einigen Jahren aufgearbeitet worden und in einen Sammelband eingeflossen, die Parteigeschichte der Konservativen ist ähnlich wie jene der Labour Party inzwischen recht gut erforscht.⁹⁹ Explizit zum britischen EG-Beitritt in den Jahren der Regierung Heath liegt bislang die vielbeachtete Darstellung von Christopher Lord aus dem Jahre 1993 vor, die allerdings eher politikwissen-schaftlich orientiert ist und angesichts der 30jährigen Sperrfrist auf Regierungs-akten verzichten mußte.¹⁰⁰ Mit Ausnahme des internen Berichts des Foreign Of- fice zu den Beitrittsverhandlungen von 1970 bis 1972, dessen vorzeitige Freigabe Sir Con O'Neills früherer Mitarbeiter Lord Hannay im Jahre 2000 erwirkte, sind

- 96 Parr, Britain's Policy towards the European Community; Pine, Perseverance in the Face of Re-jection; Helen Parr/Melissa Pine: Policy towards the European Economic Community, in: Pe-ter Dorey (Hrsg.): The Labour Governments 1964-1970 (British politics and society), Lon- don/New York 2006, S. 108-129. Nur noch ansatzweise berücksichtigt werden konnte die um- fangreiche Studie von Melissa Pine: Harold Wilson and Europe: Pursuing Britain's Members-hip of the European Community (International Library of Political Studies), London 2007.
- 97 John W. Young: International policy (The Labour governments 1964-70, Vol. 2), Manches- ter/New York 2003; Jim Tomlinson: Economic policy (The Labour Governments 1964-67, Vol. 3), Manchester/New York 2004. Zur Europapolitik der Regierungen Wilson und Callaghan von 1974 bis 1979 siehe John Young: Europe, in: Anthony Seldon/Kevin Hickson (Hrsg.): New Labour, Old Labour. The Wilson and Callaghan Governments, 1974-79, London/New York 2004, S. 139-153.
- 98 Campbell, Edward Heath; MacShane, Heath; Heath, The Course of My Life. Entgegen anders- lautender Verlagsankündigungen ist bislang nicht erschienen das Werk von Anthony Adamthwaite: Britain, France and the struggle for leadership in Europe, 1955-1973: John Bull v. Marianne, Basingstoke 2007.
- 99 Zu den Jahren 1970 bis 1975 siehe Geppert, Thatchers konservative Revolution; zur Labour Party siehe Roger Broad: Labour's European dilemmas. From Bevin to Blair (Contemporary history in context series), London/Basingstoke 2001; Patrick Bell: The Labour Party in Opposi- tion 1970-1974 (British Politics and Society), London 2004.
- 100 Stuart Ball/Anthony Seldon (Hrsg.): The Heath Government 1970-1974. A reappraisal, Lon- don/New York 1996; besonders der Beitrag von John W. Young: The Heath government and British entry into the European Community, S. 259-284; sowie Christopher Lord: British Entry to the European Community under the Heath Government of 1970-4, Aldershot 1993. Für die Jahre 1945 bis 1973 im Überblick siehe auch den Beitrag von Wolfram Kaiser: „What alterna- tive is open to us?": Britain, in: Wolfram Kaiser/Jürgen Elvert (Hrsg.): European Union Enlar- gement. A Comparative History (Routledge advances in European politics 18), London 2004, S. 9-30.

die Akten der Heath-Administration bisher weitgehend unbearbeitet geblieben.¹⁰¹

Unverzichtbar sind weiterhin die zahlreichen Veröffentlichungen zur britischen Europapolitik von Alan Milward und John Young, wobei insbesondere Milward mit seinen kontrovers diskutierten Thesen über die europäische Einigung als Rettungsanker nationalstaatlicher Souveränität die Forschung revolutioniert hat.¹⁰² Von der mehrbändigen offiziellen Darstellung von Milward über Großbritanniens Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft im Auftrag von Her Majesty's Stationary Office ist bislang der erste Band erschienen, der den Zeitraum von 1945 bis 1963 behandelt. Die Beiträge von John Young dokumentieren inzwischen archivalisch fundiert rund ein halbes Jahrhundert britischer Europapolitik. Allerdings konzentriert sich sein Repertoire an Quellen und Forschungsliteratur im Gegensatz zu den Arbeiten jüngerer Historiker wie Ludlow oder Kaiser noch weitgehend auf den anglo-amerikanischen Sprachraum, was sich mitunter als problematisch erweisen kann.¹⁰³

1.5 Die Quellenlage

Die vorliegende Studie basiert auf der Auswertung umfangreicher Archivbestände von Regierungsdokumenten im britischen Nationalarchiv, The National Archives (TNA) in Kew, Surrey, vormals Public Record Office (PRO). Die Auswahl erhebt nicht den Anspruch, umfassend oder gar vollständig zu sein. Systematisch und durchgehend berücksichtigt wurden die Bestände der sogenannten Central Departments, des Prime Minister's Office (PREM) und des Cabinet Office (CAB), sowie der Europaabteilung im Foreign and Commonwealth Office (FCO), dem European Integration Department (EID). Neben den Beständen verschiedener anderer Abteilungen des Foreign Office konnten Bestände weiterer Ministerien in Einzelfällen berücksichtigt werden. Die Recherche konzentriert sich auf den Zeitraum der Jahre 1967 bis 1975, setzt teilweise jedoch bereits in früheren Jahren an.

Diese Auswahl ergab sich vor allem vor dem Hintergrund der erheblichen administrativen Veränderungen in Whitehall Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre. Mit der Zusammenlegung des Foreign Office und des Commonwealth Relation Office zum heutigen Außenministerium, dem Foreign and Commonwealth Office (FCO), sind im Jahre 1968 eine Reihe von Fachressorts in

101 Britain's Entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations of 1970-1972, edited and with a Foreword by Sir David Hannay (Foreign and Commonwealth Office Publications), London/Portland 2000.

102 Alan S. Milward (mit George Brennan/Federico Romero): The European Rescue of the Nation-State. Second Edition, London/New York 2000; Alan S. Milward: The UK and The European Community, Vol. I.: The Rise and Fall of a National Strategy, 1945-1963 (Government Official History Series), London/Portland 2002.

103 Young, The Heath government and British entry into the European Community; Young, International policy (The Labour governments 1964-70, Vol. 2); Young, Europe; sowie John W. Young: Britain and European Unity, 1945-1999. Second Edition (British History in Perspective), Basingstoke/London/New York 2000. Für eine Einordnung britischer Darstellungen siehe auch Wolfram Kaiser: A never-ending story: Britain in Europe, in: British Journal of Politics & International Relations 4/1 (2002), S. 152-165.

das Außenministerium integriert worden, die zuvor eigenen Behördenstatus besaßen. Die Auswahl trägt vor allem der veränderten Rolle des Cabinet Office Rechnung, das infolge von Edward Heaths „think European“-Politik Anfang der 1970er Jahre eine spürbare Aufwertung erfuhr. Mit der Einrichtung der European Unit verwandelte die Regierung Heath das Cabinet Office bewußt in eine „Schaltzentrale“¹⁰⁴ für die britische Europapolitik, um diese unabhängig von den Interessen einzelner Ministerien effektiv koordinieren zu können und dem Premierminister unmittelbaren Zugang zum Entscheidungsprozeß zu verschaffen. Seitdem durchlaufen sämtliche europapolitischen Eingaben aller Fachressorts obligatorisch die European Unit und sind dementsprechend in den Akten des Cabinet Office zu finden. Darüber hinaus sind die Akten sämtlicher Arbeitsausschüsse des Kabinetts, der Cabinet Committees oder Ministerial Committees, traditionell den Beständen des Cabinet Office zugeordnet.¹⁰⁵

Erwähnenswert erscheint noch der Hinweis, daß sich die britische Administration im Vergleich zu anderen EG-Staaten als mit Abstand kompetentester Beschaffer informeller Informationen aus europäischen Diplomatenkreisen und eifrigster Sammler von „diplomatic gossip“¹⁰⁶ in Brüssel erwiesen hat. Die Bedeutung dieser halboffiziellen und oftmals kaum überprüfbaren Einzelinformationen liegt dabei weniger im zumeist strittigen Detail als vielmehr in der Erkenntnis über den Kontext, den diese Informationen häufig für den britischen Entscheidungsprozeß bildeten. In den Akten des Foreign Office finden sich zudem zahlreiche Originaldokumente der europäischen Institutionen sowie ausführliche Berichte britischer Vertreter von den Sitzungen des Ministerrates und anderer Organe.

Der Quellenwert dieses Archivmaterials wird dabei in der Forschung durchaus kontrovers beurteilt. Im Jahre 2004 erschien ein von den beiden renommierten britischen Historikern Anthony Seldon und Kevin Hickson herausgegebener Sammelband über die Wilson- und Callaghan-Administrationen der Jahre 1974 bis 1979, kurz vor der Freigabe der entsprechenden britischen Regierungsakten aus diesem Zeitraum. In ihrem Vorwort schrieben die Herausgeber, „when the vast swathes of state documents are released in the Public Record Office from 2005-2010, it is unlikely that they will substantially revise the facts and judgments contained in this volume.“¹⁰⁷ Diese auf den ersten Blick kühne Behauptung ist insofern nachvollziehbar, als die Herausgeber zu Recht darauf hinweisen, daß auch Untersuchungen unabhängig von der 30jährigen Sperrfrist ihre Berechtigung haben, wie ihr durchaus weiterführender Band belegt. Dennoch begeben sich die Autoren hier auf dünnes Eis. Denn ihre Argumentation mag den irreführenden Eindruck erwecken, daß Regierungsakten unwichtig wären oder das bis-

104 Peter Hennessy: Whitehall, London 1989, S. 390.

105 Siehe Peter Hennessy: The Prime Minister. The Office and its Holders since 1945, London/New York 2000; sowie William Wallace: The foreign policy process in Britain. 2nd ed., London 1977

106 Ludlow, The European Community and the Crises of the 1960s, S. 9.

107 Die Herausgeber berufen sich dabei auf Vernon Bogdanor, der schrieb, daß „recent releases of papers under the thirty-year rule have done little to change the picture of the Wilson (1964-70) and Heath (1970-74) Governments ... In a democracy, the release of government documents serves generally to confirm rather than overturn what is already known.“ Anthony Seldon/Kevin Hickson: Introduction, in: Anthony Seldon/Kevin Hickson (Hrsg.): New Labour, Old Labour. The Wilson and Callaghan Governments, 1974-79, London/New York 2004, S. 1-2, hier: S. 2.

herige Bild des Untersuchungsgegenstandes von den daraus gewonnenen Erkenntnissen unberührt bliebe. Erst kürzlich haben Helen Parr und Melissa Pine mit ihren bereits erwähnten Arbeiten auf der Grundlage von Regierungsakten einen eindrucksvollen Gegenbeweis zu der von Seldon und Hickson geäußerten Vermutung geliefert.

Regierungsakten als Quellenmaterial sind daher unverzichtbar, aber keineswegs unproblematisch.¹⁰⁸ Notwendigerweise unterliegen Politiker, Diplomaten und Regierungsbeamte bei ihrer Arbeit unweigerlich einer Vielzahl von politischen und administrativen Zwängen. Aus naheliegenden Gründen kann von Regierungsbediensteten selbst in nichttotalitären Systemen kaum erwartet werden, daß sie ihre persönlichen Ansichten dem amtlichen Schriftverkehr anvertrauen. Insbesondere die Akten der Wilson-Administration von 1964 bis 1970 sind in dieser Hinsicht mit Vorsicht zu genießen. Dieser Umstand ist besonders auf die ambivalente Persönlichkeit Wilsons zurückzuführen. In den Worten seines Biographen Philip Ziegler war Wilson „so apt to say different things to different people and to conceal his real feelings that it is impossible to chart the course of his thinking with any confidence.“¹⁰⁹

Regierungsakten können daher stets nur einen Teil des Gesamtbilds wiedergeben. In den Worten von Sir Michael Palliser, dem langjährigen Ständigen Vertreter Großbritanniens bei den Europäischen Gemeinschaften: „I don't think they mislead, at least I hope they do not, but they certainly do not tell the whole story [...] they do not obviously reveal what the people concerned feel in themselves“.¹¹⁰ Ein weiteres Problem besteht darin, daß gerade der offizielle Charakter von Regierungsdokumenten häufig dazu verleitet, die Meinungen und Äußerungen von Einzelpersonen im Regierungsdienst stellvertretend zu Stellungnahmen oder Befindungszuständen einer ganzen Abteilung, einer Regierung oder gar einer ganzen Nation zu erheben. Peter Hennessy hat dieses Problem in seinem Psychogramm Whitehalls auf den Punkt gebracht, als er schrieb: „We write ‚we British‘ when we mean ‚the few members of the Foreign Office who happened to concern themselves with this question‘.“¹¹¹ Gerade im Bereich der Europaforschung mit ihren zahlreichen staatlichen, nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen gesellschaftlichen und politischen Akteuren sind derartige Personifizierungen von Staaten, Gesellschaften oder Organisationen wie „die Europäische Gemeinschaft“ besonders häufig zu beobachten. Doch sind solche Verkürzungen, wie Hennessy zu Recht bemerkt, unumgänglich, da bislang keine wirklich praktikable Lösung für dieses Problem gefunden werden konnte. Unvermeidlich sind weiterhin Abstriche bei der offiziellen Terminologie. So wird in der vorliegenden Studie für die Europäischen Gemeinschaften und ihre Vorgänger- und Nachfolgerorganisationen durchgehend die Bezeichnung „Gemein-

108 In den Worten des britischen Historikers Richard Aldrich, „Historians are what they eat and the convenient but unwholesome diet of processed food on offer in national archives has resulted in a flabby historical posture.“ Zitiert nach Saki Dockrill: *Britain's Retreat from East of Suez. The Choice between Europe and the World?* (Cold War History Series), Basingstoke/New York 2002, S. 7.

109 Ziegler, Wilson, S. 240.

110 Interview des Autors mit Sir Michael Palliser, 20 July 2005.

111 Hennessy, Whitehall, S. 380.

schaft“ verwendet. Dieser Ausdruck entspricht dem gängigen Sprachgebrauch, wie er in den 1970er Jahren in Politiker- und Diplomatenkreisen üblich war.¹¹²

Vor dem Hintergrund all dieser bekannten Schwächen ist es unverzichtbar, zur Ergänzung weitere gedruckte und ungedruckte Quellen hinzuzuziehen. Dazu gehören Nachlässe, private Aufzeichnungen wie Tagebücher oder Memoiren sowie die Befragung von Zeitzeugen. Neben einer in Großbritannien traditionell besonders umfangreichen politischen Memoirenliteratur hat sich insbesondere letzteres Instrument als außerordentlich weiterführend für die vorliegende Studie erwiesen. In Ergänzung zur regulären Archivrecherche erhielt der Verfasser die Gelegenheit, eine Reihe ehemaliger britischer Diplomaten und Regierungsbeamte zu befragen, die allesamt in führender Funktion maßgeblich an den hier untersuchten Ereignissen beteiligt waren.¹¹³ Solche Zeitzeugnisse sind bekanntlich ebenfalls nicht unproblematisch: Die Befragten sind als am Geschehen unmittelbar Beteiligte nicht objektiv, und die betreffenden Ereignisse liegen lange zurück, so daß Erinnerungslücken unvermeidlich sind. Gerade vor dem Hintergrund der erwähnten Schwächen von Regierungsdokumenten haben sich die Interviews jedoch als außerordentlich hilfreich erwiesen, denn sie boten die Möglichkeit, die Verfasser von in dieser Studie verwendeten Dokumenten direkt zu befragen und zum Teil detaillierte Schilderungen von Abläufen zu erhalten, die den Regierungsakten nicht zu entnehmen sind.

Als wenig ergiebig erwies sich der Nachlaß von Sir Con O'Neill, dem Leiter der britischen Delegation bei den Beitrittsverhandlungen der Jahre 1970 bis 1972 und Mentor proeuropäischer Kreise im Foreign Office. Er enthält hauptsächlich Manuskripte und Unterlagen im Zusammenhang mit Sir Cons umfangreicher Vortragstätigkeit.¹¹⁴ Äußerst wertvoll waren dagegen die privaten Aufzeichnungen, die Lord Donoughue of Ashton, Senior Policy Advisor von Harold Wilson und James Callaghan, dem Verfasser freundlicherweise vorzeitig zur Verfügung gestellt hat. Neben allerlei dienstlicher und privater Korrespondenz enthalten sie vor allem Kopien der bislang unzugänglichen Memoranden der Downing Street Policy Unit, die Bernard Donoughue 1974 als persönlichen Beraterstab für Premierminister Harold Wilson gründete und bis 1979 leitete.¹¹⁵ Die Policy Unit

112 Interview des Autors mit Sir Michael Palliser, 20 July 2005. Sofern es nicht ausdrücklich um Vorläuferorganisationen geht, wird als Abkürzung „EG“ für „Europäische Gemeinschaften“ verwendet, die seit dem Inkrafttreten des sogenannten Fusionsvertrages von 1965 mit Wirkung zum 1. Juli 1967 offiziell galt.

113 Abschriften der Gesprächsprotokolle befinden sich im Besitz des Verfassers, eine Übersicht über die Interviews ist im Quellenverzeichnis zu finden. Zum bisherigen Stand der in der englischsprachigen Forschung verbreiteten ‚oral history‘ siehe: ‚Britain and Europe‘, Witness Seminar held 5 May 1998, edited by Roger Broad, Michael Kandiah and Gillian Stearck (Institute of Contemporary British History, 2002, <http://www.icbh.ac.uk/icbh/brussels/>); Michael Kandiah (Hrsg): The Heath Government. Witness Seminar at the Institute of Historical Research, London, 14 February 1994, in: Contemporary Record 9/1 (1995), S. 188-219.

114 Correspondence and papers of Sir Con O'Neill (1912-1988), Modern Papers Reading Room, Department of Special Collections & Western Manuscripts, Bodleian Library, University of Oxford, MSS. Eng. c. 6059-6065.

115 Die einzige Ausnahme bildet das Original eines Policy Unit-Memorandums in der Akte des Prime Minister's Office zur EG-Gipfelkonferenz in Paris im Dezember 1974, siehe PREM 16/382, BD to PM (57): EEC Summit, 6 December 1974. Vereinzelt finden sich Auszüge aus den Policy Unit Memoranda in der Biographie von Edward Pearce über den damaligen britischen Verteidigungs- und Finanzminister Denis Healey. Pearce beruft sich auf eine nicht näher spezifizierte „Political Unit Collection“, ohne nähere Angaben über deren Art oder Herkunft

dient bis heute unter wechselnden Bezeichnungen dem britischen Premierminister als unabhängiger persönlicher Beraterstab. Lord Donoughue hat seine Papiere inzwischen dem Churchill Archives Centre, Churchill College, University of Cambridge, zur Verfügung gestellt, wo sie in Kürze der Forschung zugänglich sein werden.¹¹⁶ Eine vollständige Auswertung des Nachlasses konnte im Zuge der vorliegenden Studie nicht geleistet werden, sie beschränkt sich auf das Material aus der Amtszeit der dritten Regierung Wilson von März 1974 bis März 1976. Da mir das Material von Lord Donoughue vor der Katalogisierung durch das Churchill Archives Centre zugänglich gemacht wurde, habe ich zu Auswertungszwecken meine eigene Katalogisierung verwendet, die hauptsächlich der Originalbeschriftung des Materials folgt.¹¹⁷

Nicht zufällig hat sich Donoughue inzwischen mit zahlreichen Publikationen einen Namen als bedeutendster Chronist der Labourregierung von 1974 bis 1979 gemacht. Der Autor macht kein Geheimnis daraus, wie geschmeichelt er sich fühlte, als Harold Wilson ihn Mitte der 1970er Jahre mit Arthur Schlesinger verglich, dem „Haus-und-Hof-Chronisten der Kennedys“.¹¹⁸ Donoughue ist dieser versteckten Aufforderung Wilsons durchaus gerecht geworden, seine Autobiographie und sein inzwischen publizierte Tagebuch bieten einen einmaligen Einblick in die Interna der Labourregierung dieser Jahre. Notwendigerweise ist seine Darstellung als enger Mitarbeiter von Harold Wilson und James Callaghan subjektiv, ein Blick in die Literatur zeigt jedoch, daß Donoughue von der Forschung mittlerweile als Standardquelle durchgehend angenommen worden ist.

Die vorliegende Studie kann weiterhin auf umfangreiches gedrucktes Quellenmaterial zurückgreifen. Die edierten britischen Regierungsakten in der Reihe Documents on British Policy Overseas (DBPO) sind für das hier bearbeitete Thema nur zum Teil relevant, da die Edition die 1960er und 1970er Jahre bislang nur

zu machen. Siehe Edward Pearce: Denis Healey. A Life in Our Times, London 2002, S. 587-614. Eine umfassende Auswertung von Materialien der Policy Unit scheint jedoch nicht vorzuliegen.

116 DNGH: Papers of Baron Donoughue of Ashton, Senior Policy Adviser to the Prime Minister, 1974-79, Churchill Archives Centre, Churchill College, University of Cambridge, Cambridge CB3 ODS, 22 boxes, uncatalogued papers, special conditions/some closures, siehe <http://www.chu.cam.ac.uk/archives/collections/full.php>.

117 Das Material wird im folgenden als Bernard Donoughue Papers (BDP) bezeichnet. Zur Verfügung standen dem Autor insgesamt acht Mappen mit Dokumenten, privater und geschäftlicher Korrespondenz. Fünf davon enthalten Memoranden der Policy Unit, zwei weitere Verschiedenes aus den Jahren 1974 bis 1976, eine weitere Korrespondenz und Aufzeichnungen zu diversen Publikationen von Lord Donoughue. Versehen sind die fünf Mappen mit der Aufschrift „W“ (die nach Auskunft von Lord Donoughue für „Wilson“ steht) sowie mit laufenden Nummern, die der Numerierung der Policy Unit Memoranden folgen. Diese Bezeichnung wurde für die vorliegende Auswertung übernommen. Die Memoranden der Policy Unit tragen keine offizielle Bezeichnung, sondern das Kürzel „BD“ (für Bernard Donoughue), ergänzt durch die laufende Nummer sowie die Angabe des Bezuges, z. B.: BD to PM (57): EEC Summit, 6 December 1974.

118 Bernard Donoughue: Downing Street Diary. With Harold Wilson in No. 10, London 2005, S. ix. Siehe auch Bernard Donoughue: The Heat of the Kitchen. An Autobiography, London 2003; Bernard Donoughue: Prime minister. The conduct of policy under Harold Wilson and James Callaghan, London 1987; Bernard Donoughue: Harold Wilson and the renegotiation of the EEC terms of membership, 1974-5: a witness account, in: Brian Brivati/Harriet Jones (Hrsg.): From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945, London/New York 1993, S. 191-206.

sporadisch abdeckt.¹¹⁹ Durchgehende Verwendung fanden dagegen die in der Reihe Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) publizierten Akten des Auswärtigen Amtes.¹²⁰ Der Quellenwert ergibt sich aus der Schlüsselrolle der Bundesrepublik im europäischen Integrationsprozeß im allgemeinen und für den EG-Beitritt Großbritanniens im besonderen.¹²¹ Vor allem Willy Brandt war, zunächst als Außenminister und später als Bundeskanzler, als unermüdlicher Befürworter des britischen EG-Beitritts ein unverzichtbarer Verbündeter in den britischen Bemühungen, die französische Regierung zur Aufhebung ihres Widerstandes gegen die Aufnahme Großbritanniens in die EG zu bewegen.¹²² Nach der langjährigen Blockade des britischen Beitritts durch Präsident de Gaulle erschien aus britischer Sicht die Haltung seines Nachfolgers Georges Pompidou ausschlaggebend, doch oftmals erwies sich die Bundesregierung als entscheidendes Zünglein an der Waage für den Kurs der Regierung in Paris. Vor diesem Hintergrund wurden für die vorliegende Studie ergänzend ausgewählte Bestände aus dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA) hinzugezogen, insbesondere zu den EG-Gipfelkonferenzen der 1970er Jahre.¹²³

Als besonders hilfreich erwies sich auch das Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, dessen Pressezusammenstellungen kontinuierlich einen sehr guten Überblick über die Berichterstattung in der internationalen wie in

119 Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume II: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-75, edited by G. Bennett and K.A. Hamilton, London 1997.

120 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (1963-1972). Hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 1994 ff.

121 Zu den deutsch-britischen Beziehungen siehe Klaus Larres/Elizabeth Meehan (Hrsg.): *Uneasy Allies. British-German Relations and European Integration since 1945*, Oxford/New York 2000, Martin P. Schaad: *Bullying Bonn. Anglo-German Diplomacy on European Integration, 1955-61* (St. Anthony's Series), Basingstoke/London 2000, sowie N. Piers Piers Ludlow: *Constancy and Flirtation: Germany, Britain, and the EEC, 1956-1972*, in: Jeremy Noakes/Peter Wende/Jonathan Wright (Hrsg.), *Britain and Germany in Europe 1949-1990* (Studies of the German Historical Institute London), Oxford/New York 2002, S. 95-112.

122 Zur Europapolitik von Willy Brandt und Helmut Schmidt siehe Türk, Die Europapolitik der Großen Koalition; Claudia Hiepel: Willy Brandt, Georges Pompidou und Europa. Das deutsch-französische Tandem in den Jahren 1969-1974, in: Knipping (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation*, S. 28-46; Wilfried Loth: Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl, in: Knipping (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation*, S. 474-488; Nicole Leuchtweis: Deutsche Europapolitik zwischen Aufbaustimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, S. 63-113. Der Versuch einer Synthese findet sich bei Jens Kreuzfeldt: „Zukunftsmusik“. Willy Brandt, Helmut Schmidt and the Origins of the European Union, 1970-79, in: Jürgen Elvert/Sylvain Schirmann (Hrsg.): *Changing Times: Germany in 20th-Century Europe. Continuity, Evolution and Breakdowns* (Cuadernos de Yuste 5), Bruxelles/Frankfurt am Main, S. 197-219. Zu Willy Brandt und den deutsch-französischen Beziehungen siehe Horst Möller/Maurice Vaïsse (Hrsg.): *Willy Brandt und Frankreich* (Schriften der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Sondernummer), München 2003. Die beste Biographie über Brandt, die das Thema Europa allerdings nur streift, bietet Peter Merseburger: *Willy Brandt. Visionär und Realist 1913-1992*, Stuttgart 2002. Die beste Biographie über Helmut Schmidt bietet Hartmut Soell: *Helmut Schmidt, 1918-1969. Vernunft und Leidenschaft*, München 2003. Nicht mehr berücksichtigt werden konnte der zweite Band von Hartmut Soell: *Helmut Schmidt: 1969 bis heute. Macht und Verantwortung*, München 2008.

123 Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, im folgenden kurz PA/AA. Mein Dank für die Bereitstellung des Materials gilt Jürgen Elvert und Jürgen Nielsen-Sikora, Köln.

der britischen Presse im Zusammenhang mit dem EG-Beitritt Großbritanniens bieten. Eine systematische Auswertung dieser Bestände würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Doch bereits die Durchsicht des Materials förderte jedoch heute oftmals vergessene, aber unmißverständliche Schlagzeilen aus der Berichterstattung im Zusammenhang mit der Beitrittsdebatte in Großbritannien zutage, wie etwa „Single currency in EEC by 1980“ oder „Wilson ‚might take U.K. out of EEC““. ¹²⁴ Sie entlarven manche Behauptung und nicht wenige der gegenseitigen Vorwürfe, die in späteren Jahren sowohl von Beitrittsgegnern wie -befürwortern im Zuge der andauernden innenpolitischen Auseinandersetzung um die britische EG/EU-Mitgliedschaft erhoben wurden, von vornherein als Teil der politischen Legendenbildung, die das britische Verhältnis zur europäischen Integration nach wie vor umgibt.

124 Single Currency in EEC by 1980, in: *Financial Times*, 27 December 1969; Wilson ‚might take U.K. out of EEC‘, in: *Financial Times*, 5 February 1972.