

I. EINLEITUNG

1. THEMA UND FRAGESTELLUNG

Krisen sind stete Begleiter des europäischen Integrationsprozesses. „Die Geschichte der europäischen Integration ist eine Geschichte von Krisen, vom Umgang mit Krisen (also von Krisenmanagement) und von der Überwindung von Krisen.“¹ Europa lebt sogar von Krisen und ihrer Bewältigung,² wie nicht zuletzt die Bemühungen in der Eurokrise zeigten.

Die Westeuropäische Union (WEU) entstand 1954 in einer solchen Krisensituation, nachdem das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) in der französischen Nationalversammlung gescheitert war. Unmittelbarer Zweck der WEU war die militärische Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland, die einer besonderen Rüstungskontrolle unterworfen wurde, in den Westen. Der WEU-Vertrag war jedoch umfassender angelegt, so dass die WEU weitere Kompetenzen erhielt. In der Vertragspräambel fand sich der Anspruch, die „Einheit Europas zu fördern und seiner fortschreitenden Integrierung Antrieb zu geben“³. Dieser Anspruch an die WEU erlangte 1963 besondere Bedeutung, als sich der europäische Integrationsprozess in einer erneuten Krisensituation befand, die im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht.

Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bereits zum Kern der europäischen Integration entwickelt. Nachdem Großbritannien zunächst freiwillig auf eine Teilnahme an den Europäischen Gemeinschaften (EG) verzichtet hatte, stellte die konservative britische Regierung 1961 einen Antrag auf EWG-Mitgliedschaft.⁴ Das Veto des französischen Präsidenten Charles de Gaulle im Januar 1963 – ein zweites Veto folgte im November 1967 – führte zum Abbruch der Beitrittsverhandlungen und stürzte die EG in eine Erweiterungskrise, die zu einem zentralen Aspekt des europäischen

- 1 Romain Kirt (Hg.): Die Europäische Union und ihre Krisen, Baden-Baden 2001, Vorw. S. 11.
- 2 Vgl. Johannes Varwick: Einführung, in: Ders (Hg.): Die Krise und Zukunft der EU, Schwalbach 2011, S. 7.
- 3 Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 über die Westeuropäische Union, in: Europa-Archiv (EA) 9 (1954), S. D 7128. Für weitere Informationen zu den WEU-Kompetenzen vgl. Kapitel II.1.
- 4 Gründungsmitglieder der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) waren die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Diese Staaten waren auch Mitglieder der 1952 in Kraft getretenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). EGKS, EWG und Euratom bildeten gemeinsam die Europäischen Gemeinschaften (EG). Aus diesem Grund wird in dieser Untersuchung der Begriff EG im Plural verwendet. Großbritannien stellte am 9. August 1961 einen Beitrittsantrag zur EWG. Beitrittsanträge zur EGKS und Euratom folgten am 28. Februar 1962. Vgl. Franz Knipping: Rom, 25. März 1956. Die Einigung Europas, München 2004, S. 146.

Integrationsprozesses in den 1960er Jahren wurde. EWG-Kommissionspräsident Hallstein bezeichnete die Erweiterungskrise in einer Rede vor dem Europäischen Parlament am 5. Februar 1963 als erste echte Krise der EG.⁵

De Gaulle brachte im Januar 1963 politische und wirtschaftliche Gründe gegen den britischen Beitritt vor und wollte mit seinem Veto zudem verhindern, dass US-amerikanischer Einfluss über Großbritannien auf die EG einwirkte und seine Vision eines „Europe européenne“ bedrohte.⁶ Diese Blockadehaltung führte zu Verstimmungen zwischen Frankreich und seinen fünf EG-Partnern, die wie Großbritannien am Ziel der Erweiterung festhielten.⁷ Die „Friendly Five“⁸ und Großbritannien suchten nach einem Weg, den wirtschaftlichen und politischen Kontakt zwischen den EG und Großbritannien bis zu einem späteren britischen Beitritt aufrecht zu erhalten.⁹ Da Frankreich Kontakte innerhalb der supranationalen Brüsseler EG-Strukturen ablehnte, griffen die EG-Staaten und Großbritannien im Juli 1963 auf eine externe Organisation zurück: die intergouvernementale WEU.¹⁰ Vom 25./26. Oktober 1963 bis zur Aufnahme der britischen EG-Beitrittsverhandlungen am 30. Juni 1970 diskutierten die sieben Staaten auf vierteljährlichen WEU-Außenministertreffen über außenpolitische und wirtschaftspolitische Fragen, an denen auch die E(W)G-Kommission partizipierte.

Im Hinblick auf diese WEU-Treffen wird in Teilen der Forschung die These vertreten, dass die WEU eine erfolgreiche „Brückenfunktion“ als „Kontaktforum“ zwischen Großbritannien und den EG eingenommen habe. So behandelt Gabriele Dransfeld in ihrer Monographie über die Rolle der WEU im europäischen Integrationsprozess in einem Kapitel die „Brückenfunktion“ der WEU zwischen den EG und Großbritannien. Als Ergebnis hält Dransfeld fest, dass die WEU dieser Funktion erfolgreich nachgekommen sei.¹¹ Winfried Knop lobt ebenfalls die posi-

- 5 Erklärung des EWG-Kommissionspräsidenten vor dem Europäischen Parlament am 5. Februar 1963, in: EA 18 (1963), S. D 123.
- 6 Laut Knipping wollte de Gaulle nicht hinnehmen, dass sich das „europäische Europa“ in die Abhängigkeit eines „atlantischen Europa begab.“ Vgl. Knipping, S. 152.
- 7 Neben Großbritannien stellten auch Dänemark, Irland und Norwegen Beitrittsanträge. Beim gesamten Komplex der Erweiterungskrise stand jedoch eindeutig die Rolle Großbritanniens im Vordergrund.
- 8 So bezeichnete Großbritannien die EG-Staaten außer Frankreich. Der Begriff „friendly“ bezieht sich nur auf die positive Einstellung dieser fünf Staaten zum britischen EG-Beitritt. Mit dem Begriff ist ausdrücklich nicht gemeint, dass die fünf Staaten untereinander in allen Punkten einig oder „befreundet“ waren. Neben „Friendly Five“ wird synonym in dieser Untersuchung der Begriff die „Fünf“ gebraucht.
- 9 Die Begriffe „wirtschaftlich“ und „wirtschaftspolitisch“ werden im Zusammenhang mit den WEU-Kontakten in dieser Untersuchung synonym verwendet. Gleiches gilt für die Begriffe „politisch“ und „außenpolitisch“, da es sich bei den politischen WEU-Diskussionen um außenpolitische Themen handelte.
- 10 In intergouvernementalen Organisationen bleibt alle Entscheidungsgewalt bei den Mitgliedsstaaten, während in supranationalen Organisationen Teile der Entscheidungsgewalt auf eine höhere Gemeinschaftsebene übergehen.
- 11 Vgl. Gabriele Dransfeld: Die Rolle der Westeuropäischen Union (WEU) im Europäischen Integrationsprozess, Diss. München 1974, S. 223–269. Dransfelds Fazit lautet: „Entscheidend jedoch für eine Beurteilung der politischen Rolle dieser europäischen Organisation in den

tive Rolle der WEU in den 1960er Jahren für das Verhältnis zwischen Großbritannien und den EG. Die vertraulichen WEU-Ratssitzungen hätten wirtschaftliche Diskussionen ermöglicht und somit verhindert, dass der Graben zwischen Briten und Kontinentaleuropäern weiter aufgebrochen sei.¹² Peter Schell resümiert, dass die WEU als Ersatzlösung in der EG-Erweiterungskrise eine nicht unbedeutende Funktion als Brücke zwischen Großbritannien und den EG-Staaten eingenommen habe.¹³ Eberhard Birk stellt in seiner Darstellung der historisch-politischen Rolle der WEU von ihrer Gründung bis in die 1990er Jahre hinein zusätzlich die These auf, dass „die WEU im Zeitraum zwischen ihrer Genese und dem Ende des ideologisch überlagerten Ost-West-Konfliktes immer dann eine politische Aufwertung [erlangte], wenn gewünschte Erfolge und Fortschritte in der jeweiligen europäisch-atlantischen ‚Präferenzorganisation‘ nicht oder nur mit erheblichen Problemen zu erreichen waren.“¹⁴

Diese Autoren bieten somit wertvolle Hinweise zur Rolle der WEU in der EG-Erweiterungskrise, allerdings greifen sie mit ihren Ergebnissen zu kurz. Diese Untersuchung wird zeigen, dass die WEU weit mehr war als ein reines Kontaktforum mit einer Brückenfunktion. So setzten die EG-Staaten und Großbritannien die WEU als Kriseninstrument ein, mit dessen Hilfe auf den in die Krise geratenen europäischen Integrationsprozess eingewirkt werden sollte.

Angesichts der in dieser Untersuchung vertretenen These sind zu Beginn die beiden zentralen Begriffe Krise und Kriseninstrument zu klären. So bezeichnet der Begriff „Krise“ eine schwierige Situation oder den Wendepunkt in einer Entwicklung. Krisen sind Abschnitte eines Entwicklungsprozesses, in denen sich nach Zuspitzung der Situation die weitere Entwicklung entscheidet.¹⁵ Diese Definition lässt sich sehr gut auf die EG-Erweiterungskrise anwenden. Die Krise entzündete sich grundsätzlich an der Frage, ob und inwiefern Großbritannien ein gleichberechtigter Partner im europäischen Integrationsprozess sein sollte. Während fünf der EG-Staaten die Erweiterung der EG um Großbritannien – und weitere Staaten – befürworteten, wollte Frankreich unter Präsident de Gaulle Großbritannien sowohl aus den EG als auch aus parallelen politischen Integrationsbemühungen der 1960er Jahre heraushalten. Dabei ging es Frankreich auch um die Frage, inwieweit die innere Entwicklung der EG vor einer Erweiterung festgeschrieben

sechziger Jahren bleibt, daß allein durch die Existenz der WEU eine progressive Intensivierung der Beziehungen zu Großbritannien ermöglicht wurde und das europäische Einigungswerk – ohne Großbritannien als neben Frankreich einflussreichstem westeuropäischen Staat nur unvollständig – mit ihrer Hilfe vorangetrieben werden konnte.“ Ebenda, S. 261. Eine erfolgreiche Rolle der WEU schlussfolgerte zudem in einem zeitlich besonders frühen Aufsatz Frank von Plehwe: Die Westeuropäische Union im Jahre 1969, in: Außenpolitik 20 (1969), S. 458–464, hier S. 462.

12 Vgl. Winfried Knop: Bundesrepublik Deutschland und Westeuropäische Union, Diss. Bonn 1983, S. 225–248, hier S. 248.

13 Vgl. Peter Schell: Bündnis im Schatten. Die Westeuropäische Union in den 80er Jahren Bonn 1991, S. 64–74, hier S. 65.

14 Eberhard Birk: Der Funktionswandel der Westeuropäischen Union (WEU) im europäischen Integrationsprozeß, Würzburg 1999, hier S. 60.

15 Vgl. Kirt (Hg.), S. 13.

sein sollte. Mit seinem Veto von 1963 blockierte Frankreich zunächst die EG-Erweiterung, doch war damit die künftige Entwicklung keineswegs entschieden. Es blieb in dieser kritischen Lage offen, ob ein britischer Beitritt in der Folgezeit möglich wäre oder Großbritannien sich aufgrund der französischen Blockade von den EG abwenden würde.

Insgesamt verlief die EG-Erweiterungskrise in drei miteinander verwobenen Konfliktlinien: Erstens betraf die Krise die Frage des künftigen Verhältnisses zwischen Großbritannien und den EG. Zweitens führte die Krise zu internen Unstimmigkeiten unter den EG-Partnern. Drittens wirkte sie sich auf Bestrebungen der EG-Staaten aus, nach dem Veto de Gaulles zu einer engeren Kooperation im politischen Bereich zu gelangen. Ideen für eine Europäische Politische Union (EPU)¹⁶ und später die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) waren eng verknüpft mit der Frage einer britischen Beteiligung beziehungsweise EG-Mitgliedschaft. Da Großbritannien nach dem Abbruch der EWG-Beitrittsverhandlungen auf einer gleichberechtigten Einbindung in außenpolitische Kooperationsüberlegungen beharrte und seitens der EG-Staaten vor allem die Niederlande außenpolitische Integrationspläne ohne britische Partizipation lange Zeit ablehnten, gelang auch in diesem integrationspolitischen Feld bis Ende 1969 kein Durchbruch.¹⁷ Somit waren die Jahre 1963 bis 1969/1970 der Zeitraum, in dem sich die EG-Erweiterungskrise mit offenem Ausgang auf den europäischen Integrationsprozess sowohl im wirtschaftlichen als auch politischen Bereich auswirkte. Die Krise war in diesen Jahren unterschiedlich stark ausgeprägt. Die Spannungen zeigten sich insbesondere 1963 sowie 1968 und 1969 als unmittelbare Folgen der beiden französischen Vetos, die durch den Harmel-Plan zum Ausbau der WEU-Kompetenzen und den anschließenden französischen WEU-Boykott im Februar 1969 sogar zu einer ernststen WEU-Krise führten. Erst die Haager Gipfelkonferenz vom 1. und 2. Dezember 1969 löste die Erweiterungskrise auf und ermöglichte die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, die erfolgreiche Inangriffnahme der EPZ sowie indirekt das Ende der WEU-Krise im April 1970.

Basierend auf diesem Krisenbegriff versteht diese Untersuchung die WEU in den Jahren 1963–1970 als „Kriseninstrument“, da die EG-Staaten und Großbritannien sie 1963 zur Lösung der EG-Erweiterungskrise heranzogen. Die WEU

16 Mit der EPU meint diese Untersuchung nicht die Fouchet-Pläne, die vor dem Scheitern des britischen EG-Beitrittsgesuches von 1960–1962 diskutiert wurden (vgl. auch Kapitel II.2.). Stattdessen bezieht sich der Begriff EPU in dieser Arbeit auf politische Integrationspläne ab dem Herbst 1963.

17 Vor dem Veto de Gaulles hatte Großbritannien nicht eine sofortige gleichberechtigte Einbindung in außenpolitische Kooperationsformen gefordert. So widerlegt Gabriele Clemens die in der Forschung lange Zeit vorherrschende Auffassung, dass Großbritannien in den Jahren 1961/1962 unbedingt die Teilnahme an der Fouchet-Kommission angestrebt oder offen auf eine Teilnahme gedrängt habe. Vgl. Gabriele Clemens: „A delicate matter“. Großbritannien und die Fouchet-Verhandlungen 1960–1962, in: *Journal of European Integration History* 11 (2005), S. 104. Stattdessen drängten insbesondere Belgien und die Niederlande auf eine britische Teilnahme an den Gesprächen über die Politische Union, während die britische Regierung durch ein Drängen in diesem Bereich die parallelen EWG-Beitrittsverhandlungen gefährdet sah. Vgl. ebenda, S. 109–110.

erhielt mit dem beschlossenen außenpolitischen und wirtschaftspolitischen Gedankenaustausch im WEU-Rat eine zusätzliche Funktion, die Auswirkungen auf die Erweiterungskrise und allgemein den europäischen Integrationsprozess ermöglichte, auch wenn 1963 die tatsächliche Wirkungsmöglichkeit der WEU weder absehbar war noch den WEU-Kontakten ein einheitliches Ziel aller WEU-Staaten in der EG-Erweiterungskrise zugrunde lag.

Der Begriff Kriseninstrument unterscheidet sich deutlich von den bisher vorliegenden Begriffen der „Brückenfunktion“ oder der noch allgemeineren Bezeichnung „Kontaktforum“, die zwar beide zutreffende Elemente beschreiben, in Bezug auf die Rolle der WEU aber unzureichend sind. Während Brückenfunktion lediglich eine kontinuierliche Verbindung zwischen den EG und Großbritannien beschreibt und zugleich eine rein positive Rolle der WEU impliziert, ist der Begriff Kriseninstrument umfassender und differenzierter angelegt. Es geht in dieser Untersuchung nicht nur darum zu zeigen, inwiefern die WEU als Brücke zwischen den EG und Großbritannien diene. Vielmehr wird auch geprüft, ob und mit welchen unterschiedlichen Zielen die Mitgliedstaaten die WEU systematisch als Instrument sowohl in der EG-Erweiterungskrise als auch in Bezug auf politische Kooperationsformen im europäischen Integrationsprozess der 1960er Jahre einsetzten. Die genaue Analyse der nationalen Ziele und Vorgehensweisen wird verdeutlichen, dass die Mitgliedstaaten die WEU unterschiedlich einsetzen wollten und konnten. Auf den ersten Blick scheint mit einem Kriseninstrument allein das Ziel verbunden, die Krise aufzulösen oder abzumildern. Allerdings sagte die Einigung auf die WEU-Kontakte im Juli 1963 noch nichts darüber aus, welche konkreten Ziele und Erwartungen die Teilnehmerstaaten mit der WEU verknüpften und wie sich diese auf die Arbeit der WEU auswirkten. So war es mittels der WEU-Kontakte ebenso möglich, eine Lösung in der EG-Erweiterungskrise zu verzögern beziehungsweise die weitere Entwicklung zu blockieren. Diese negative Stoßrichtung – die im Begriff „Brückenfunktion“ nicht enthalten ist – wird sich im grundsätzlichen französischen Verhalten zeigen sowie beim britischen Versuch, die WEU gegen eine exklusive europäische politische Zusammenarbeit der EG-Staaten einzusetzen.

Die vorliegende Untersuchung zur WEU als Kriseninstrument wird gleich mehrere Lücken in der bisherigen Forschung schließen. So ist es erstens umstritten, ob die WEU in den Jahren 1963–1970 tatsächlich eine erfolgreiche Rolle zwischen den EG und Großbritannien eingenommen hat. Laut Wolfgang Hölscher sind die „Zusammenkünfte im Rahmen der WEU [...] von bescheidener Wirkung geblieben.“¹⁸ Zweitens fehlt es bisher an einer umfassenden Untersuchung der Rolle der WEU in der EG-Erweiterungskrise. So haben Dransfeld, Knop, Schell und Birk die Rolle der WEU weder systematisch untersucht noch anhand der entsprechenden Quellenbestände überprüft. Ihre Aussagen beruhen vornehmlich auf

18 Wolfgang Hölscher: Krisenmanagement in Sachen EWG. Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französischen Beziehungen, in: Rainer A. Blasius (Hg.): Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München 1994, S. 42.

veröffentlichten Dokumenten, Zeitungsartikeln und Interviews. Drittens kritisiert Ralph Dietl zu Recht, dass die politische Rolle der WEU im europäischen Integrationsprozess bis dato insgesamt viel zu wenig untersucht worden sei.¹⁹

An der Aufforderung Dietls und der bislang umstrittenen und kaum belegten Rolle der WEU in der EG-Erweiterungskrise setzt die vorliegende Arbeit an, die diese besondere Rolle der WEU erstmals auf Basis umfassender Quellenanalysen und aus dem Blickwinkel der beteiligten Staaten heraus untersucht. Zugleich überprüft die Untersuchung Birks These zur temporären Aufwertung der WEU am speziellen Fall der EG-Erweiterungskrise. Im Zentrum steht dabei die Frage: *Mit welchen Zielen, in welcher Form und mit welchen Ergebnissen nutzten Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland die WEU in der EG-Erweiterungskrise von 1963–1970?*

Diese Untersuchung wird anhand der EG-Erweiterungskrise erläutern, inwieweit eine externe Organisation wie die WEU den in Brüssel zentrierten supranational ausgerichteten europäischen Integrationsprozess – gerade in Krisenzeiten – beeinflussen sollte und konnte. Zumeist wird in diesem Zusammenhang bisher der Blick allein auf die EG gerichtet, wohingegen die Untersuchung alternativer Strukturen und möglicher abweichender integrationspolitischer Pfade zu kurz kommt. So spielt die WEU in vielen bisher vorliegenden Monographien und Aufsätzen, die sich speziell mit den britischen EG-Beitrittsgesuchen von 1963 und 1967 und den Folgen der französischen Vetos befassen, praktisch keine Rolle.²⁰ Gleiches gilt für Arbeiten, die sich mit weiteren Aspekten der EG-Entwicklung in den 1960er Jahren beschäftigen.²¹ Es finden sich lediglich in einigen Werken

19 Vgl. Ralph Dietl: Emanzipation und Kontrolle. Europa in der westlichen Sicherheitspolitik 1948–1963. Eine Innenansicht des westlichen Bündnisses. Band I: Der Ordnungsfaktor 1948–1958, Stuttgart 2006, S. 29.

20 Zu den Auswirkungen des ersten französischen Vetos siehe u. a. Rolf Steininger: Großbritannien und de Gaulle. Das Scheitern des britischen EWG-Beitritts im Januar 1963, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 44 (1996), S. 87–118. Zum zweiten britischen EG-Beitrittsgesuch vgl. u. a. Helen Parr: Britain's Policy Towards the European Communities, 1964–1967, in: Harold Wilson and Britain's World Role, London 2006, Melissa Pine: Harold Wilson and Europe: Pursuing Britain's Membership of the European Community, London 2007, Katharina Böhmer: 'We Too Mean Business': Germany and the Second British Application to the EEC, 1966–67, in: Oliver J. Daddow (Hg.): Harold Wilson and European Integration: Britain's Second Application to Join the EEC, London 2003, S. 211–226, Gérard Bossuat: De Gaulle et la seconde candidature britannique aux Communautés européennes (1966–1969), in: Loth (Hg.): Crises and Compromises. The European Project, 1963–1969, Baden-Baden 2001, S. 511–538 und Gerhard Wille: „Which Europe? Quelle Europe? Welches Europa?“ British, French and German Conceptions of Europe and Britain's Second Attempt to Join the EEC, in: Katrin Rücker/Laurent Warzoulet (Hg.): Quelle(s) Europe(s)? Which Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne, Brüssel u. a. 2006, S. 225–237.

21 Siehe u. a. Wilfried Loth (Hg.): Crises and Compromises: The European Project, 1963–1969, Baden-Baden 2001 sowie Marie-Thérèse Bitsch: Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours, Brüssel 1996 und Hans von der Gröben: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966), Baden-Baden 1982.

kurze Anmerkungen zum WEU-Kompromiss 1963²² und zu nationalen Positionen zur WEU²³, die in anderen Forschungszusammenhängen getroffen wurden und dieser Untersuchung nicht mehr als erste Impulse geben können. Anders verhält es sich mit einem Aufsatz von Vincent Dujardin zur Belebung der WEU in den 1960er Jahren. Dujardin befasst sich explizit mit dem Harmel-Plan und dessen Folgen in den Jahren 1968–1970. Der Plan des belgischen Außenministers Pierre Harmel für erweiterte wirtschaftliche und außenpolitische Funktionen der WEU habe sich nach Dujardin als Fehlschlag erwiesen, da er im französischen WEU-Boycott resultierte.²⁴ Zugleich hätten der Harmel-Plan und die ausgelöste WEU-Krise geholfen, den britischen EG-Beitritt noch stärker ins europapolitische Bewusstsein zu führen und den französischen Präsidenten Pompidou von der Notwendigkeit zu überzeugen, den französischen Widerstand gegen die EG-Erweiterung aufzugeben.²⁵ Diese These Dujardins über die Auswirkung der WEU auf die EG-Erweiterungskrise wird in dieser Untersuchung überprüft. Kritisch betrachtet werden muss zudem die Anmerkung Schells, dass die WEU mehr als eine Ersatzlösung in der EG-Erweiterungskrise hätte sein können und erst der Rücktritt de Gaulles eine längerfristige und stärkere Rolle der WEU überflüssig gemacht habe.²⁶

- 22 Piers N. Ludlow bezeichnet den Rückgriff auf die WEU 1963 als einzig möglichen Kompromiss, dem auch Frankreich habe zustimmen können, da es unbedingt weitere Diskussionen mit Großbritannien im Rahmen der EG habe verhindern wollen. Die WEU-Option sei vergleichsweise attraktiv erschienen. Vgl. Piers N. Ludlow: *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*, London 2006, S. 28.
- 23 Zur britischen Haltung zur WEU vgl. Daniel Möckli: *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London 2009, S. 27/28 und S. 35–40, Melissa Pine: *Harold Wilson and Europe: Pursuing Britain's Membership of the European Community*, London 2007, insbesondere S. 85–105, 118–130, 149 und 178/179, hier S. 88 sowie Gabriele Clemens: *Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften*, in: Franz Knipping (Hg.): *Aufbruch zum Europa der Zweiten Generation. Die europäische Einigung, 1969–1984*, Trier 2004, S. 306–328, hier S. 321. Zur deutschen Position (in dieser Untersuchung synonym mit bundesdeutsch verstanden) vgl. Henning Türk: *Die Europapolitik der Großen Koalition, 1966–1969*, Oldenburg/München 2006, S. 175–188. Für die französische Haltung vgl. Hanns Jürgen Küsters: *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit aus deutscher Perspektive*, in: Franz Knipping (Hg.): *Aufbruch zum Europa der Zweiten Generation. Die europäische Einigung, 1969–1984*, Trier 2004, S. 131–149, hier S. 135–137 sowie Esther Kramer: *Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958–1970*, Baden-Baden 2003, zgl. Diss. Münster, 2002, S. 155–157.
- 24 Vgl. Vincent Dujardin: *The Failed Attempt to Relaunch the WEU and the Issue of the First Enlargement*, in: *Journal of European Integration History* 12 (2006), S. 25–41, hier S. 40. Vgl. zudem Ders.: *Pierre Harmel*, Brüssel 2004, S. 469–538.
- 25 Vgl. Dujardin, *Failed Attempt*, S. 41.
- 26 „Daß diese Ersatzlösung zum Dauerzustand und schließlich zur strukturellen Rahmenbedingung für die Kooperation der beteiligten Staaten hätte werden können, zeigt das zweite britische Beitrittsgesuch.“ Schell, S. 65. „Jenes von der de Gaulleschen Intransigenz provozierte Vorhaben, eine sektorale Arbeitsteilung zwischen EG und WEU vorzunehmen, also die politische (das heißt außenpolitische und sicherheitspolitische) Kooperation auf der Grundlage

2. VORGEHENSWEISE UND QUELLENKORPUS

Im Zentrum der Untersuchung steht die Indienstnahme der WEU durch die Mitgliedstaaten und das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Ziele und Forderungen im WEU-Rat. Dabei richtet sich der Fokus auf Großbritannien, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, deren Zielsetzungen, Vorgehen und Bewertungen analysiert werden. Die Konzentration auf diese drei Staaten ist aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens waren Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik aufgrund ihrer Größe sowie ihrer wirtschaftlichen und politischen Bedeutung die einflussreichsten Staaten in Westeuropa und spielten in der EG-Erweiterungskrise besonders wichtige Rollen. Zweitens wird das Spektrum der nationalen Interessenlagen in der EG-Erweiterungskrise und in Bezug auf die WEU mit diesen drei Staaten gut abgedeckt: Großbritannien strebte den EG-Beitritt an, so dass ihm als Ausgangsannahme eine aktive Nutzung der WEU sowohl bezüglich der EG-Erweiterung als auch für eine allgemeine Einflussnahme auf den europäischen Integrationsprozess unterstellt werden kann. Frankreich bietet die Gegenposition, da es den britischen Beitritt ablehnte. Somit ist es unwahrscheinlich, dass Frankreich die WEU für die EG-Erweiterung einsetzen wollte. Stattdessen könnte es Frankreich darum gegangen sein, den Streit mit seinen EG-Partnern über die Erweiterungsfrage zu beenden und zugleich mittels der WEU-Kontakte in der Frage des britischen EG-Beitritts auf Zeit zu spielen. Die Bundesrepublik Deutschland repräsentiert eine Mittelposition, da sie trotz ihrer generellen Sympathie für den britischen EG-Beitritt zwischen den Fronten stand und sich um eine ausgewogene Haltung in der Erweiterungskrise bemühte. Somit ermöglicht es diese multinationale Perspektive, das Potential und die Rolle der WEU von 1963 bis 1970 ausgewogen zu beleuchten. Die Fokussierung auf diese drei Staaten bedeutet nicht, die Benelux-Staaten und Italien aus der Analyse auszublenden. Deren Positionen werden einbezogen, sofern sie inhaltlich durch besondere Forderungen hervorstachen oder für die Entwicklung und Arbeit der WEU essentiell waren. Allerdings wird mit dieser Untersuchung nicht der Anspruch erhoben, die Positionen dieser vier WEU-Staaten umfassend zu erarbeiten.

Mit ihrer vergleichenden, multinationalen Perspektive und der zentralen Rolle der Mitgliedstaaten steht diese Untersuchung in Tradition der Diplomatiegeschichte und der Geschichte der Internationalen Beziehungen, wobei letztere laut Wirsching als Kriseninterpretations- und Krisenbewältigungswissenschaft verstanden werden muss.²⁷ Ähnlich sieht es Trachtenberg, der divergierende natio-

des erweiterten und modifizierten Brüsseler Vertrages in der WEU und die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der EG zu institutionalisieren, war überflüssig geworden.“ Schell, S. 72.

27 Vgl. Andreas Wirsching: Internationale Beziehungen, in Eibach/Lottes (Hg.), S. 115. Vgl. zudem Reiner Marcowitz: Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der Internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin, in: Francia 32/3 (2005), S. 75–100 und Wilfried Loth/Jürgen Osterhammel (Hg.): Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten, München 2000. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Ansicht von Allers, dass es bis heute keine einhellige Auffassung darüber gebe, was eine umfassende Politikgeschichte auszuzeichnen habe. Einigkeit bestehe lediglich

nalstaatliche Ziele und daraus resultierende Konflikte als Ausgangspunkt internationaler Politik annimmt.²⁸ Beide Definitionen stehen im Einklang mit der in dieser Untersuchung vertretenen These, die die WEU so definiert, dass diese mit unterschiedlichen nationalstaatlichen Zielen als Kriseninstrument in der EG-Erweiterungskrise eingesetzt wurde. Durch die dieser Arbeit zugrundeliegende multinationale und multiarchivalische Herangehensweise erweitert die vorliegende Untersuchung zudem die in der Integrationsgeschichtsschreibung vorwiegend gewählte nationale Perspektive auf den europäischen Integrationsprozess.²⁹

Methodisch erfolgt die Untersuchung in zwei Schritten. Diese Arbeit untersucht und erläutert erstens die Ziele, die Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik mit der WEU verbanden sowie die jeweilige Bewertung der Arbeit in der WEU. Hierzu dienen vor allem interne Dokumente der jeweiligen Außenministerien, die für die Arbeit in der WEU verantwortlich waren. Im Vordergrund stehen sowohl Akten aus hoher außenpolitischer Leitungsebene als auch aus den Fachabteilungen und Referaten, die für die WEU zuständig waren. Die Auswertung der deutschen Position basiert primär auf Archivmaterial aus dem *Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes* in Berlin. Die Arbeit mit britischem Quellenmaterial stützt sich vorwiegend auf Dokumente des Foreign Office, die sich in den *National Archives* in London befinden. Die französische Recherche erfolgte im Archiv des *Ministère des Affaires Étrangères* in Paris. Punktuell stützt sich die Quellenanalyse zudem auf Akten der Staats- beziehungsweise Regierungschefs,³⁰ wobei sich die Vorgaben der Staats- und Regierungschefs zumeist durch Dokumente der Außenministerien recherchieren lassen. Gleiches gilt für die Positionen der Wirtschaftsministerien, die gewöhnlich in die Vorbereitungen der WEU-Wirtschaftsdiskussionen durch die Außenministerien einfließen. Mit Hilfe der Dokumente des Auswärtigen Amtes, des Foreign Office und des Quai d'Orsay lassen sich sehr gut die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den grundsätzlichen europapolitischen Zielsetzungen sowie daraus abgeleitete Erwartungen an die WEU ermitteln. So wurden in den Protokollen, Memoranden, Telegrammen und Briefen

darüber, dass die Erschließung von Regierungsarchiven und die Rekonstruktion regierungsinterner Entscheidungen nach wie vor eine wichtige und exklusive Aufgabe des Historikers ausmache. Vgl. Robin M. Allers: *Besondere Beziehungen: Deutschland, Norwegen und Europa in der Ära Brandt (1966–1974)*, Bonn 2009, zgl. Diss. Hamburg 2006, S. 34.

28 Vgl. Marc Trachtenberg: *The Craft of International History. A Guide to Method*, Princeton/Oxford 2005, S. 141.

29 Laut Kaiser sind integrationspolitische Themen zwingend aus einer multinationalen und multiarchivalischen Perspektive zu betrachten. Vgl. Wolfram Kaiser: *Vom Staat zur Gesellschaft? Zur Historiographie der europäischen Integration*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 55 (2004), S. 672. Zur europäischen Integrationsgeschichte siehe u. a. John R. Gillingham: *A Theoretical Vacuum: European Integration and Historical Research Today*, in: *Journal of European Integration History*, Bd. 14, Nr. 1 (2008), S. 27–34 und Wilfried Loth: *Explaining European Integration: The contribution from Historians*, in: *Journal of European Integration History*, Bd. 14, Nr. 1 (2008), S. 9–26.

30 Die Untersuchung nutzt u. a. Akten aus dem Bundeskanzleramt, die sich im *Bundesarchiv* in Koblenz befinden sowie Akten aus dem Büro der britischen Premierminister und dem Cabinet Office, die in den *National Archives* aufbewahrt sind.

der Außenministerien beispielsweise das Potential aber auch die Risiken der WEU für eigene politische Zielsetzungen erläutert und mit alternativen Handlungsoptionen verglichen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem die Frage, wie sich die Mitgliedstaaten die weitere Entwicklung der WEU-Strukturen und ihrer Kompetenzen vorstellten, da diese Frage unmittelbar mit der Rolle der WEU in der EG-Erweiterungskrise und allgemein im europäischen Integrationsprozess verknüpft war. Hervorzuheben ist hier der Harmel-Plan aus dem Oktober 1968, der intensive Diskussionen über einen Ausbau der WEU zu einem wirklichen außenpolitischen Konsultationsforum initiierte und aufgrund interner Streitigkeiten über die Rolle der WEU im europäischen Integrationsprozess zum französischen WEU-Boycott führte. Die Dokumente bieten zusätzlich den Vorteil, dass die Arbeit der WEU sowie das Verhalten der anderen Mitgliedstaaten darin deutlich offener als im bi- oder multilateralen Austausch bewertet beziehungsweise kritisiert wurden. Somit lassen sich bereits aus diesen Quellen viele Rückschlüsse auf die Arbeit (in) der WEU ziehen.

Zweitens analysiert diese Untersuchung das aus den nationalen Zielen resultierende Vorgehen der Staaten im WEU-Ministerrat und im Rat der Ständigen Vertreter³¹ sowie ergänzend im bilateralen Austausch. Auf der multilateralen Ebene überprüft die Untersuchung das Auftreten der Staaten auf den WEU-Ratstreffen sowie die dort besprochenen Themen. Die Diskussionen im WEU-Rat lassen sich – ebenso wie die bilateralen Gespräche – mittels Aufzeichnungen der Außenministerien erschließen.³² Dabei stehen Themen und Diskussionen im Vordergrund, die für das Verhältnis zwischen den EG und Großbritannien besonders wichtig waren, sich mit der europäischen außenpolitischen Zusammenarbeit befassten oder die Entwicklung der WEU betrafen. Zu untersuchen ist anhand der vorliegenden Quellen, inwiefern die WEU-Treffen sich auf die EG-Erweiterungskrise und die Ausgestaltung der politischen Kooperation in Europa auswirkten.

Inhaltlich konzentriert sich die Untersuchung dabei allein auf die politische und wirtschaftliche Rolle der WEU, da diese beiden Funktionen den Rückgriff auf die WEU 1963 angesichts der EG-Erweiterungskrise begründeten. Die militärischen und rüstungspolitischen Funktionen der WEU werden hingegen ausgeblendet, da diese weder in der EG-Erweiterungskrise noch bezüglich einer engeren

31 Im Folgenden mit „Ständiger WEU-Rat“ abgekürzt. Für nähere Informationen vgl. Kapitel II.1.

32 Die Akten der WEU waren während der hier durchgeführten Quellenauswertung nicht zugänglich. Wiederholte Anfragen bei der WEU führten zu der Auskunft, dass die WEU-Akten nur bis einschließlich des Jahres 1958 einsehbar seien. Für diese Untersuchung ist dieser Quellenkorpus aber auch nicht zwingend notwendig zu bearbeiten. Für die Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung sind nationalen Dokumente wertvoller, da sich dort die nationalen Ziele und Bewertungen besser herausarbeiten lassen als allein durch die Protokolle der Ratssitzungen. Zugleich lassen sich die Diskussionen im WEU-Rat bereits sehr gut durch den Abgleich der jeweiligen nationalen Aufzeichnungen rekonstruieren. Dennoch sei erwähnt, dass seit 2012 – als das Manuskript dieser Arbeit bereits abgeschlossen war – die offiziellen WEU-Protokolle der WEU-Ratssitzungen freigegeben wurden und im luxemburgischen Nationalarchiv (Archives nationales de Luxembourg) einsehbar sind.

europäischen politischen Kooperation von Bedeutung waren. Zudem richtet sich der Blick der Untersuchung exklusiv auf den WEU-Rat, da allein dort – nicht aber in der WEU-Versammlung – der neu formierte wirtschaftliche und politische Gedankenaustausch stattfand und dort die Außenminister und hohe Ministerialbeamte die offiziellen Positionen der WEU-Staaten vertraten.

3. GLIEDERUNG

Die Untersuchung ist chronologisch aufgebaut, da sich vier zeitlich aufeinander folgende Arbeitsphasen der WEU nachweisen lassen. Innerhalb der chronologisch geordneten Kapitel folgt eine inhaltliche Aufteilung nach Themenaspekten. Diese Untersuchung unterscheidet zwischen der politischen und wirtschaftlichen Rolle der WEU. Durch diese Aufteilung lassen sich die unterschiedlichen nationalen Ziele, die Veränderungen der Ansprüche an die WEU sowie die Auswirkungen der WEU-Arbeit übersichtlich aufzeigen.

Vor dem Einstieg in den eigentlichen Forschungszeitraum bietet *Kapitel II* einen kurzen Überblick über die geschichtliche Entwicklung der WEU, ihren organisatorischen Aufbau, ihre Kompetenzen und ihre Rolle im europäischen Integrationsprozess vor dem Beginn der EG-Erweiterungskrise.

Den Kern der Arbeit bilden die Kapitel III–VII, die den Zeitraum von 1963 bis 1970 umfassen.

Kapitel III befasst sich mit der Zeit von Januar bis Oktober 1963. Hier werden die Ausgangssituation nach dem Veto de Gaulles, grundlegende nationale Ziele, die Suche nach einer Kontaktmöglichkeit zwischen den EG-Staaten und Großbritannien und die Auswahl der WEU als Kompromiss dargestellt.

Kapitel IV behandelt die erste Phase der WEU in dieser Sonderfunktion, die mit dem ersten Ministertreffen im Oktober 1963 in Den Haag begann. Das Ende dieses Kapitels markiert der britische Regierungswechsel im Oktober 1964, da das unmittelbare britische EG-Beitrittsinteresse durch die Machtübernahme der Labourregierung Wilsons verschwand. Die EG-Erweiterungskrise verlor zunächst an Brisanz.

Kapitel V erstreckt sich bis Oktober 1967. In diesem Abschnitt wird deutlich, dass die WEU selbst zur Zeit des geschwundenen britischen Beitrittsinteresses kontinuierlich als europapolitisches Instrument diente. Zudem offenbarte sich ab März 1966, dass die Labourregierung den EG-Beitritt anzustreben begann und dafür die WEU einsetzte. Höhepunkt war die britische Vorstellung des zweiten EG-Beitrittsgesuches auf dem WEU-Ministertreffen am 4. Juli 1967 in Den Haag. Das Kapitel endet unmittelbar vor der neuerlichen französischen Blockade des britischen Beitritts im November/Dezember 1967.

Kapitel VI befasst sich mit der neu aufgeflamnten EG-Erweiterungskrise. Es zeigt die Suche Großbritanniens und der „Friendly Five“ nach Alternativ- beziehungsweise Übergangslösungen und erläutert, welche Rolle der WEU zugeordnet war. Der Harmel-Plan leitete dann im Oktober 1968 die wichtigste Phase der WEU und zugleich den Streit zwischen Frankreich und seinen WEU-Partnern ein.

Das Luxemburger WEU-Treffen vom Februar 1969, das am Ende der Entwicklungen des Harmel-Plans stand, beendet dieses Kapitel.

Kapitel VII zeigt anschließend die WEU selbst in der Krise. Es behandelt den französischen WEU-Boycott, das uneinige Vorgehen der anderen Sechs, die Suche nach Lösungen und schließlich den Durchbruch in der EG-Erweiterungskrise auf dem Haager Gipfel im Dezember 1969. Zudem erläutert es die französische Rückkehr 1970 an den WEU-Ratstisch.

Kapitel VIII wirft einen kurzen Blick auf das Ende der WEU als Kriseninstrument angesichts der begonnenen EG-Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien sowie die Schaffung der EPZ, bevor in der *Schlussbetrachtung* die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst werden.