Wolfgang Hölscher

Krisenmanagement in Sachen EWG

Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französischen Beziehungen

Am Abend des 14. Januar 1963, um 22.30 Uhr, traf im Auswärtigen Amt in Bonn ein Fernschreiben aus Paris ein¹, in dem die Botschaft über ein Ereignis informierte, das später einmal treffend mit dem Einschlag einer Bombe verglichen wurde² und das im außenpolitischen Gefüge der westeuropäisch-atlantischen Gemeinschaft entsprechende Blessuren hinterließ. Die Rede ist von der vielfach kommentierten und analysierten Pressekonferenz, die der französische Staatspräsident de Gaulle wenige Stunden zuvor im Elysee-Palast abgehalten hatte³.

Ein wesentlicher Abschnitt der Pressekonferenz war dem beabsichtigten Beitritt Großbritanniens zur EWG gewidmet. Im erwähnten Fernschreiben werden die Ausführungen de Gaulles zu diesem Punkt als „hart und kompromißlos“ charakterisiert und wird der Eindruck wiedergegeben, der General habe „geradezu einen Grabgesang auf die Brüsseler Verhandlungen gesungen“⁴. In der Tat machte de Gaulle den Pressevertretern und anderen Zuhörern unmißverständlich klar, daß er eine Aufnahme Großbritanniens in die Gemeinschaft zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für möglich halte. Seine Argumentation lief auf die Feststellung hinaus, daß die britische Regierung nur bei Berücksichtigung von ihr selbst festgelegter spezifischer Bedingungen beitreten wolle. Die wirtschaftlichen Verbindungen und Strukturen des maritim ausgerichteten „Inselstaates“ seien jedoch von denen der sechs EWG-Staaten grundverschieden. Eine Aufnahme Großbritanniens und in der Folge weiterer Staaten in die EWG werde das bestehende System völlig verändern. Der französische Staatspräsident vertrat die These, daß diese größere Gemeinschaft den dann anfallenden Problemen nicht gewachsen sein würde und Gefahr liefe, in einer „communauté atlantique colossale“ unter amerikanischer Führung aufzugehen. Genau dies wolle Frankreich, das für eine „construction proprement européenne“ eintrete, verhindern. De Gaulle räumte ein, daß Großbritannien vielleicht „eines Tages“ die notwendige Reife besitzen werde, um

¹ AAPD 1963, I, Dok. 21.

² So Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 271.

³ Für den Wortlaut der Pressekonferenz vgl. de Gaulle, Discours IV, S. 61–79; Europa-Archiv 1963, D 87–94 (Auszug). Eine eingehende Analyse der Pressekonferenz bei Camps, Beitritt Großbritannien, S. 138–144. Zur Pressekonferenz vom 14. Januar 1963 vgl. auch unten S. 29 f.

⁴ AAPD 1963, I, Dok. 21, S. 67.

der EWG beizutreten. Bis dahin könne der notwendige Handelsaustausch durch ein Assoziierungsabkommen aufrechterhalten werden.

Noch in einer weiteren Frage äußerte sich der General – wie die Botschaft berichtete⁵ – „sehr negativ“. Er sprach sich unumwunden gegen die im amerikanisch-britischen Abkommen von Nassau⁶ vorgesehene Schaffung einer multilateralen NATO-Atomstreitmacht aus und lehnte auch das damit in Verbindung stehende Angebot, amerikanische Polaris-Raketen an Frankreich zu liefern, ab. De Gaulle stellte klar, daß Frankreich seine eigene nationale Verteidigung benötige.

Die Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten wirkte in der Bundesrepublik – wie auch in den anderen EWG-Staaten Italien, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg – wie ein Schock⁷. Die Befürworter einer europäischen Integration unter Einbeziehung Englands sahen sich nach über einem Jahr harter Verhandlungen⁸ auf den Nullpunkt zurückgeworfen. Prekär für die Bundesrepublik war zudem, daß die enge Bindung an Frankreich, die beim bevorstehenden Besuch von Bundeskanzler Adenauer in Paris am 21./22. Januar 1963 bekräftigt werden sollte⁹, von vornherein in ein falsches Licht zu geraten drohte. Auch in den USA lösten die Erklärungen de Gaulles große Erregung aus¹⁰ – vor allem weil hierdurch die von Präsident Kennedy propagierte Idee einer atlantischen Partnerschaft zwischen einem geeinten Europa und dem nordamerikanischen Kontinent nachhaltig in Frage gestellt wurde. Die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG war stets als eine wesentliche Voraussetzung für die Konzeption des „grand design“ angesehen worden¹¹. Nicht zuletzt mußte sich die britische Regierung durch das Verhalten des Generals düpiert fühlen. Die mit dem Aufnahmeantrag vom 10. August 1961¹² eingeleitete Politik der Ausrichtung auf Europa, vom Präsidenten der EWG-Kommission Walter Hallstein einmal zutreffend als „kopernikanische Wende“ der britischen Politik bezeichnet¹³, schien damit zum Scheitern verurteilt zu sein.

⁵ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 21, S. 70.

⁶ Für den Wortlaut des Communiqués und der gemeinsamen Erklärung von Präsident Kennedy und Premierminister Macmillan (Nassau-Abkommen) vom 21. Dezember 1962 vgl. Europa-Archiv 1963, D 30–32.

⁷ Zur „Schockwirkung“ vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 181; Blankenhorn, Verständnis, S. 433 f.; Lahr, Zeuge, S. 371 f.; Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 273.

⁸ Die Konferenz der sieben Regierungen nahm am 9./10. November 1961 die Verhandlungen über einen Beitritt Großbritanniens zur EWG auf. Vgl. dazu Bulletin der EWG 12/1961, S. 19–21.

⁹ Zur Vorgeschichte des deutsch-französischen Vertrags vom 22. Januar 1963 vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 762–769 und S. 810–822; Arnolds, Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages.

¹⁰ Vgl. dazu insbesondere den Artikel „What do they think we are“ von James Reston; The New York Times, International Edition, 21. Januar 1963, S. 6; in deutscher Übersetzung bei: von Siegler, Kennedy oder de Gaulle, S. 131–133.

¹¹ Vgl. dazu Grosser, Bündnis, S. 281–292. Vgl. auch Cromwell, The United States and the European Pillar, S. 16–37; Taber, Kennedy and a Uniting Europe, S. 45–58.

¹² Zum Aufnahmeantrag Großbritanniens an die EWG vgl. Bulletin der EWG 9-10/1961, S. 5–20.

¹³ Zu dieser Äußerung von Hallstein vom 22. Juni 1962 vgl. Kaiser, EWG und Freihandelszone, S. 233.

Die Verhandlungssituation zur Jahreswende 1962/63

Die Schockwirkung, die die Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten auslöste, war aufgrund der „krachenden Weise“ von de Gaulles Auftreten¹⁴ verständlich; von der Sache her stellten seine Entscheidungen, wie auch der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Karl Carstens, Anfang Februar 1963 feststellte, „im Grunde keine völlige Überraschung“ dar¹⁵. Tatsächlich verdichteten sich schon seit Sommer 1962 die Anzeichen dafür, daß Frankreich einem Beitritt Großbritanniens zur EWG womöglich nicht zustimmen würde. Rolf Lahr, als zweiter Staatssekretär im Auswärtigen Amt für die Beitrittsverhandlungen in Brüssel zuständig, äußerte bereits Ende Juli 1962 die Befürchtung, daß eine Krise heraufziehen könne. Die französische Delegation in Brüssel erschwere „durch Engherzigkeit und bisweilen kaum verhüllten schlechten Willen brauchbare Kompromisse“. Lahr zog daraus den Schluß, daß Frankreich den Beitritt Großbritanniens zwar für unvermeidlich halte, es aber „in diesem Fall den größtmöglichen Vorteil für sich selbst, nämlich für die eigene Landwirtschaft“, zu erzielen suche. Die Gefahr, daß Großbritannien durch „übertriebene Forderungen“ von der EWG ferngehalten werden könne, erachte Frankreich als gering. Es sei wohl bereit, einen Fehlschlag hinzunehmen, da ihm dies politisch nicht unangelegen käme¹⁶.

Unterstützt von Italien und den Benelux-Staaten bemühten sich Lahr und Staatssekretär Alfred Müller-Armack aus dem Bundesministerium für Wirtschaft, die gemeinsam die deutsche Delegation bei der Brüsseler Beitrittskonferenz leiteten, in den folgenden Monaten intensiv darum, zwischen der französischen und der britischen Position zu vermitteln¹⁷. Dabei setzte man darauf, daß eine Berücksichtigung französischer Interessen durch die Fünf Frankreich zu Konzessionen in der Beitrittsfrage veranlassen würde. Der Einsatz führte tatsächlich zu gewissen Fortschritten, so daß Lahr Anfang Oktober 1962 zu der optimistischen Auffassung gelangte: „Die französische Regierung hat sich nun endgültig mit dem Beitritt Großbritanniens zu den Gemeinschaften abgefunden.“¹⁸

Diese Einschätzung, die Lahr aus den Gesprächen mit den französischen Verhandlungsführern in Brüssel gewonnen hatte, spiegelte jedoch nur einen Teil der Realität wider. Während das französische Außenministerium in dieser Phase bereit gewesen zu sein scheint, den Beitritt zu akzeptieren¹⁹, hat Staatspräsident de Gaulle wohl zu keinem Zeitpunkt seine Vorbehalte gegen eine Neuverteilung der politischen Gewichte in der Gemeinschaft und damit in Europa insgesamt aufgegeben. Ein Treffen mit Pre-

¹⁴ So Couve de Murville, Außenpolitik, S. 343.

¹⁵ Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 82, S. 271.

¹⁶ Aufzeichnung Lahr, 31. 7. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

¹⁷ Vgl. dazu Müller-Armack, Weg nach Europa, S. 236–238; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 189f.; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 127–133.

¹⁸ Vgl. Aufzeichnung Voigt, 8. 10. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

¹⁹ So auch von der Groeben, Aufbaujahre, S. 190.

mierminister Macmillan im Juni 1962 trug zwar vorübergehend zu einer Auflockerung der Position des Generals bei²⁰, doch schon Anfang Juli beim anschließenden Besuch des Bundeskanzlers in Paris überwogen wieder die Zweifel, ob Großbritannien, „das niemals kontinental gewesen sei und es vielleicht gar nicht sein könne“, wirklich anpassungsfähig wäre²¹. Kaum weniger negativ eingestellt zeigte sich de Gaulle wenige Monate später bei seinem Besuch in der Bundesrepublik²².

Auch auf deutscher Seite war das Meinungsbild in der Beitrittsfrage keineswegs durch Einmütigkeit bestimmt. Während Schröder und Erhard, als Bundesminister des Auswärtigen bzw. Bundesminister für Wirtschaft in der Angelegenheit federführend, nachdrücklich für eine Erweiterung der EWG eintraten²³, legte der Regierungschef selbst eine gehörige Portion Skepsis an den Tag. Zwar hielt sich Adenauer im Kabinett und in der Öffentlichkeit vor allem mit Rücksicht auf die deutschlandpolitischen Implikationen mit negativen Äußerungen zurück, im Zwiegespräch mit de Gaulle gab er jedoch freimütig seiner Sorge Ausdruck, daß ein Beitritt Großbritanniens zur EWG das bisher Erreichte gefährden und auf bestimmten Gebieten auch den wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik abträglich sein könne²⁴. Er betonte, das „Problem“ sei in der Bundesrepublik noch gar nicht richtig angefaßt worden, und er habe nicht das Bestreben, „im Galopp darüber hinwegzureiten“²⁵. Adenauer ließ auch Staatssekretär Lahr spüren, daß die offizielle Politik der Bundesregierung nicht mit seinen eigenen Ansichten übereinstimmte und er an raschen Fortschritten bei den Brüsseler Verhandlungen nicht interessiert war²⁶.

Schenkt man dem Eindruck Glauben, den Premierminister Macmillan bei seinem Besuch am 15./16. Dezember 1962 in Rambouillet gewann, so hatte sich der französische Staatspräsident im Grunde bereits zu diesem Zeitpunkt entschieden, den Beitritt zu verhindern. Der deutsche Botschafter in London, Hasso von Etdorf, brachte dazu in Erfahrung, „der Premierminister sei schlechter Laune zurückgekehrt. Er habe aus seinem Gespräch mit dem General den Eindruck gewonnen, daß dieser den Beitritt Großbritanniens zur EWG nicht gern sähe, jedenfalls, wenn dieser sich unter den Aspekten vollzöge, über die man jetzt in Brüssel verhandle. Hierbei spiele die Agrarfrage die Hauptrolle. Darüber hinaus frage sich aber der Premierminister, ob nicht de Gaulle schlechthin dagegen sei, daß Großbritannien in das Europa der Sechs eintrete.

²⁰ Vgl. ebenda, S. 187; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 122–124. Vgl. dazu auch Etdorf (London) an Auswärtiges Amt, 4. 6. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

²¹ Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 162.

²² Vgl. ebenda, S. 181.

²³ Vgl. dazu Osterheld, Kanzlerjahre, S. 138 f. und S. 146; Schwarz, Staatsmann, S. 764. Zur Haltung von Erhard vgl. auch Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, S. 708 f.

²⁴ Zu den entsprechenden Äußerungen gegenüber de Gaulle im Juli bzw. September 1962 vgl. Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 162, S. 164–166, S. 177 und S. 181. Zu den Beweggründen Adenauers, die keiner grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber Großbritannien entsprangen, vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 123, S. 126, S. 138 f. und S. 147 f.; Schwarz, Staatsmann, S. 762; Volle, Großbritannien, S. 9.

²⁵ Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 181.

²⁶ Vgl. Lahr, Zeuge, S. 376.

Offenbar befürchte der General, daß sich damit der Charakter dieser Gemeinschaft grundsätzlich verändere, daß sich jedenfalls eine Reihe größerer Schwierigkeiten für die Sechs daraus entwickeln würde. In dieser Überzeugung hätte ihn die geradezu begeisterte Reaktion des Generals bestärkt, als er davon gesprochen habe, daß man unter diesen Umständen wohl ganz andere Formen für eine Verbindung Großbritanniens mit dem Gemeinsamen Markt finden müßte. Es wäre so gewesen, als ob der General hätte gleich Champagner bestellen wollen.²⁷

Ähnlich deprimierend verliefen aus britischer Sicht auch Gespräche zwischen den Außenministern beider Staaten. Couve de Murville habe, so berichtete von Etzdorf weiter, „immer nur von den Schwierigkeiten gesprochen, die das britische Beitrittsge- such bereite“. Die Haltung des französischen Außenministers war Ausdruck der auch im Quai d’Orsay wieder zunehmenden Zweifel, ob eine Weiterführung der Verhandlungen mit England überhaupt sinnvoll wäre²⁸.

Es ist nicht verwunderlich, daß sich das Klima in Brüssel gegen Ende 1962 erneut versteifte, zumal auch der Handlungsspielraum der britischen Regierung aufgrund innenpolitischen Drucks äußerst gering war²⁹. In den noch offenen Fragen der Anpassung der britischen Landwirtschaft an den Gemeinsamen Markt, der Finanzierung der Agrarpolitik sowie einer Regelung für die Partnerstaaten Großbritanniens in der EFTA kam man bei den Verhandlungen nicht voran. Aber auch in bezug auf die notwendige Einbeziehung der Commonwealth-Staaten und bei der Festsetzung von Zöllen waren längst nicht alle Probleme geklärt³⁰.

In dieser Situation setzte die britische Regierung ihre Hoffnung auf eine Vermittlungsaktion der Bundesrepublik. Anfang Dezember 1962 ließ der für die Beitrittsverhandlungen zuständige Minister, Lordsiegelbewahrer Heath, mitteilen, er wolle mit Schröder über die „beunruhigende“ Entwicklung in Brüssel sprechen³¹, und im Auswärtigen Amt konstatierte man in diesem Zusammenhang, die britische Regierung erhoffe „offenbar eine deutsche Einwirkung auf die französische Regierung mit dem Ziel, deren Haltung in den Beitrittsverhandlungen aufzulockern“. Von einer amerika-

²⁷ Etzdorf an Auswärtiges Amt, 17. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Vgl. dazu auch Macmillan, *End of the Day*, S. 348–355. – Bereits am 5. Dezember 1962 hielt Ministerialdirektor Jansen in einer Aufzeichnung fest: „In Paris hatte ich auch eine längere Unterhaltung mit dem Gesandten Maillard, dem Vertreter des Quai d’Orsay am Elysee. Aus dem, was er zum Beitritt Englands zur EWG sagte, kann mit ziemlicher Sicherheit auf das geschlossen werden, was General de Gaulle zur Zeit zu dieser Frage denkt. Maillard äußerte sich dahin, daß per saldo der Beitritt Englands nicht wünschenswert sei. Er meinte, durch den Beitritt Großbritanniens zur EWG würden faktisch zwei Gemeinschaften in ihrer Existenz bedroht, denen für die westliche Welt große Bedeutung zukomme. Diese Gemeinschaften sind die EWG selbst und das britische Commonwealth.“ AAPD 1963, I, S. 67 Anm. 2.

²⁸ Vgl. dazu Schwarz, *Epochenwechsel*, S. 289 f.

²⁹ Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 10. 11. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962. Zur Verhandlungsposition der britischen Regierung vgl. auch Pfaltzgraff, *Britain Faces Europe*, S. 131–143.

³⁰ Zu den bereits geklärten bzw. noch offenen Fragen in der letzten Phase der Verhandlungen vgl. Aufzeichnung der Abteilung I, 22. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. dazu auch Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 154–159.

³¹ Vermerk Carstens, 3. 12. 1962; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 290.

nischen Intervention bei de Gaulle verspreche man sich in London dagegen nicht sehr viel³².

Schröder zögerte nicht lange, auf die britische Initiative einzugehen, und verständigte sich mit Heath auf ein Treffen Anfang Januar 1963 in Chequers. Adenauer, der erst im nachhinein vom geplanten Besuch Kenntnis erhielt, warnte den Außenminister vor zu großer Konzessionsbereitschaft gegenüber den Briten und äußerte die Befürchtung, daß das Treffen in Frankreich Mißtrauen erwecken könne³³. Sicher lag es nicht in der Absicht Schröders, die angestrebte Vereinbarung über eine deutsch-französische Zusammenarbeit zu gefährden, doch signalisierte sein Besuch in Großbritannien den europäischen Partnern unverkennbar, daß die Bundesrepublik sich nicht einseitig auf Frankreich zu konzentrieren gedenke.

Schon bei seiner Ankunft am 7. Januar 1963 auf dem Londoner Flughafen drückte Schröder die Hoffnung aus, daß man bei den Brüsseler Verhandlungen bald zu positiven Ergebnissen kommen werde. Entsprechend wohlwollend fiel das Echo in der britischen Presse aus. Schröder, so hieß es in den Meldungen, sei einer „der stärksten Befürworter einer pro-britischen Richtung“ im Bundeskabinett³⁴. Vor diesem Hintergrund verliefen die Gespräche zwischen Schröder und Heath in einer „wohltuenden, aufgeschlossenen, unkomplizierten und verständnisbereiten Atmosphäre“³⁵. Auf beiden Seiten war die Bereitschaft zu erkennen, mittels pragmatischer Lösungsvorschläge Bewegung in die stöckenden Verhandlungen über den EWG-Beitritt zu bringen. Mit Ausnahme des Problems der Getreidepreise gab es kaum Meinungsverschiedenheiten. In der wichtigen Frage der Übergangszeit für die britische Landwirtschaft war die deutsche Seite zwar gegen eine allgemeine Verlängerung über das Jahr 1970 hinaus, schloß jedoch Ausnahmeregelungen im Einzelfall nicht aus. Zusammenfassend stellte Heath fest, „das Terrain für die Endphase der Verhandlungen sei nun vorbereitet und es bedürfe jetzt politischer Beschlüsse“³⁶.

Vom Bestreben des deutschen Außenministers, noch vor der deutsch-französischen Regierungskonferenz am 21./22. Januar Zweifel an der „europäischen Haltung“ der Bundesrepublik auszuräumen, zeugt auch das Treffen mit seinem italienischen Amtskollegen Piccioni am 12. Januar in Bonn. Schröder bekräftigte dabei, die Verhandlungen in Brüssel müßten beschleunigt und konstruktiver geführt werden. Daß der Beitritt Großbritanniens zu den Gemeinschaften gewünscht und für möglich erachtet werde, sei schließlich im Grundsatz bereits entschieden. Zugleich äußerte er die Erwartung, daß der Schritt wesentliche Impulse für die Verwirklichung einer europäischen politischen Union auslösen werde³⁷. Mit seinen Äußerungen lag Schröder

³² Aufzeichnung Voigt, 21. 12. 1962; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1962.

³³ Zur Reaktion Adenauers vgl. Osterheld, Kanzlerjahre, S. 170; Schwarz, Staatsmann, S. 810f.

³⁴ Thierfelder (London) an Auswärtiges Amt, 8. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236.

³⁵ So die Schilderung des Staatssekretärs Lahr, der Schröder bei dem Besuch in Chequers begleitete. Vgl. Lahr, Zeuge, S. 370.

³⁶ Etdorf (London) an Auswärtiges Amt, 9. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. dazu auch Aufzeichnung Voigt, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

³⁷ AAPD 1963, I, Dok. 24. Vgl. ferner Aufzeichnung Voigt, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

ganz auf der italienischen Linie. Die italienische Regierung war ihrerseits in Abstimmung mit London bemüht, einer Aufnahme Großbritanniens in die EWG den Weg zu ebnen. Dahinter stand nicht zuletzt die Intention, der „drohenden Beherrschung Westeuropas durch eine enge deutsch-französische Zusammenarbeit“ einen Riegel vorzuschieben³⁸. Im Gespräch mit Schröder warnte Piccioni denn auch vor den „schwerwiegenden politischen Folgen“, die ein Scheitern der Großbritannien-Verhandlungen hervorrufen würde³⁹.

Aufgrund der Aktivitäten am Jahresbeginn 1963 kam das Auswärtige Amt zu dem Schluß, daß mit der am 14. Januar in Brüssel beginnenden Ministertagung die Beitrittsverhandlungen in ein entscheidendes Stadium treten würden. Dabei könne man, dies die Auffassung des Amtes, den britischen Wünschen, „die sich im wesentlichen nur auf die Übergangszeit beziehen und weder den EWG-Vertrag noch die gemeinsame Agrarpolitik in Frage stellen“, mehr Verständnis entgegenbringen. Die Sorge der französischen Delegation, durch die Aufnahme Englands werde die EWG in ihrer Substanz gefährdet, sei nicht berechtigt⁴⁰. Man gewinnt den Eindruck, daß die führenden Akteure im Auswärtigen Amt den Gesprächen in Brüssel trotz des „Unsicherheitsfaktors“ Frankreich mit einigem Optimismus entgegengesehen. Staatssekretär Lahr notierte sogar: „Der positive Abschluß der Verhandlungen scheint jetzt vor uns zu liegen.“⁴¹

Die Aussichten auf einen erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen schienen im übrigen mit dem Besuch von Lordsiegelbewahrer Heath am 10. Januar in Paris ihre Bestätigung zu finden. In seinen Gesprächen mit Außenminister Couve de Murville deutete nichts darauf hin, daß ein französisches Veto in der Beitrittsfrage bevorstand. Zudem erklärte Ministerpräsident Pompidou zur gleichen Zeit, daß keine politischen Einwände gegen eine Mitgliedschaft Großbritanniens in der EWG bestünden⁴². Auf der anderen Seite fehlte es aber nicht an warnenden Stimmen. So berichtete Botschafter von Etzdorf am 12. Januar, aus Gesprächen mit Angehörigen der französischen Botschaft in London lasse sich schließen, daß de Gaulle gegen einen Beitritt sei. Entsprechende Pressemeldungen über eine Verhärtung seiner Haltung würden sich damit bestätigen⁴³. In einem weiteren Drahtbericht machte von Etzdorf darüber hinaus auch auf die wachsende Zahl von Beitrittsgegnern in Großbritannien aufmerksam. Die britische Regierung könne sich innenpolitisch „ein längeres Hinschleppen der Verhandlungen nicht mehr leisten und müsse auf eine Entscheidung in den nächsten Wochen drängen“⁴⁴.

³⁸ Thierfelder (London) an Auswärtiges Amt, 8. 1. 1962; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. – Belgien und die Niederlande verfolgten in dieser Frage im wesentlichen die gleiche Politik wie die italienische Regierung.

³⁹ Vgl. Aufzeichnung Voigt, 14. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁴⁰ Aufzeichnung Voigt, 11. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. – Die Aufzeichnung wurde von Staatssekretär Lahr redigiert und war zur Unterrichtung des Bundeskanzlers bestimmt.

⁴¹ Lahr, Zeuge, S. 370.

⁴² Vgl. dazu Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 138.

⁴³ Etzdorf an Auswärtiges Amt, 12. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁴⁴ Etzdorf an Auswärtiges Amt, 14. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236.

Erste Reaktionen auf die Pressekonferenz de Gaulles

Am 14. Januar 1963 wurde in Brüssel die 16. Verhandlungsrunde auf Ministerebene eröffnet. Der erste Tag war im wesentlichen formalen Fragen gewidmet. Erst am 15. Januar wollte man in die Behandlung der Sachfragen eintreten. Aufgrund der Pressekonferenz de Gaulles, von der anscheinend auch die französische Delegation überrascht wurde⁴⁵, stellte sich die Situation an diesem Tag völlig verändert dar. Es galt nun zu entscheiden, wie weiter verfahren werden sollte. Die Reaktion der fünf EWG-Partner Frankreichs und auch Großbritanniens fiel aber nicht so aus, wie der General dies wohl erwartet hatte. Scheinbar unbeeindruckt erklärte die deutsche Delegation am 15. Januar, man solle die Verhandlungen in Brüssel mit dem Ziel des baldigen Abschlusses fortsetzen. In den noch offenen Fragen ließen sich bei allseits gutem Willen Kompromisse erzielen⁴⁶. Aufschlußreich ist dabei, daß Schröder und Erhard es wohl bewußt versäumt haben, diese Erklärung mit dem Bundeskanzler abzustimmen. Adenauer habe sich darüber „sehr geärgert“, stellte der Leiter des Außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, Horst Osterheld, später fest⁴⁷.

In der Hoffnung, so die Verhandlungen am ehesten retten zu können, vermied auch die britische Regierung zunächst jede offizielle Stellungnahme zu den Äußerungen de Gaulles. Heath praktizierte in Brüssel „business as usual“ und unterbreitete in den Sitzungen am 15. und 16. Januar verschiedene Vorschläge, die eine britische Kompromißbereitschaft bei den landwirtschaftlichen Problemen und hinsichtlich der Zollfragen erkennen ließen⁴⁸. Erst die Ankunft des französischen Außenministers zwang die Konferenzteilnehmer, den Tatsachen ins Auge zu sehen. In einer separaten Sitzung der sechs EWG-Staaten am 17. Januar forderte Couve de Murville unter Berufung auf die Pressekonferenz de Gaulles die Aussetzung der Verhandlungen. Die fünf anderen Delegationen und die EWG-Kommission hielten ihm entgegen, daß eine Einigung mit Großbritannien in Reichweite sei. Man diskutierte geraume Zeit über die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses, der den beteiligten Parteien den Verhandlungsstand darlegen sollte, ließ den Gedanken aber fallen, als Couve de Murville auf einer vorherigen Suspension beharrte. Außerdem bestand er darauf, daß allein die EWG-Staaten über eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zu befinden hätten⁴⁹.

Am Vormittag des 18. Januar nahmen die Auseinandersetzungen an Schärfe zu. Die Niederlande und Belgien drohten, die Behandlung von Fragen, an denen Frankreich be-

⁴⁵ Vgl. dazu Müller-Armack, *Weg nach Europa*, S. 238 f.; Lahr, *Zeuge*, S. 372.

⁴⁶ Erklärung der deutschen Delegation, 15. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, S. 96, Anm. 4.

⁴⁷ Osterheld, *Kanzlerjahre*, S. 183.

⁴⁸ Vgl. dazu Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 144 f. Vgl. dazu auch Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236.

⁴⁹ Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. auch Lahr, *Zeuge*, S. 372; Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 145 f.

sonders interessiert war, innerhalb der Gemeinschaft zu blockieren. Im Blick hatte man dabei insbesondere das Assoziierungsabkommen mit den 18 afrikanischen Staaten, das zwar paraphiert⁵⁰, aber noch nicht unterzeichnet war. Auch von deutscher Seite wurden Vorwürfe laut: Die Opfer im Zusammenhang mit dem Übergang zur zweiten Stufe der EWG seien nur unter der Voraussetzung gebracht worden, daß es nicht zu Obstruktionen gegen den Beitritt Englands kommen werde. Angesichts der einheitlichen Gegenreaktion gab Couve de Murville schließlich nach und stimmte einer Vertagung der Sitzung auf den 28. Januar zu. Dann sollte die französische Forderung allerdings erneut behandelt werden⁵¹.

Zu dem glatten Schnitt, den sich de Gaulle wohl auch im Hinblick auf die bevorstehenden deutsch-französischen Regierungsbesprechungen erhofft hatte, war es somit nicht gekommen. Die erreichte Atempause ließ bei den Beitrittsbefürwortern die Hoffnung aufkeimen, daß es zwischenzeitlich gelingen könnte, innerhalb und außerhalb Frankreichs Widerstand gegen die Forderung de Gaulles zu mobilisieren und so einen Umschwung zu bewirken⁵². Zum zentralen Ansatzpunkt für die Gegner von de Gaulle wurde nun der geplante deutsch-französische Gipfel, und damit rückte zugleich Bundeskanzler Adenauer in den Mittelpunkt der Kontroverse. Zwar gelang es Adenauer noch, sich am 16. Januar die Zustimmung des Bundeskabinetts zum Abschluß eines Vertrags mit Frankreich zu sichern, doch in den nächsten Tagen trugen Vertreter der SPD-Opposition, aber auch der FDP und der Unionsparteien mit Vehemenz die Forderung vor, den Besuch in Paris abzusagen oder zumindest die Unterzeichnung des Vertrags zu verschieben. Mehr als ein unbestimmtes Versprechen, sich bei de Gaulle für die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen einzusetzen, konnte man Adenauer allerdings zunächst nicht abringen⁵³.

Die USA setzten sich nun ebenfalls energisch zugunsten Großbritanniens ein. John J. McCloy und Dean Acheson, wichtige Partner Adenauers in früheren Jahren, drängten den Kanzler in Telegrammen, de Gaulle für den EWG-Beitritt zu gewinnen⁵⁴, und am 19. Januar äußerte der amerikanische Außenminister gegenüber dem deutschen Botschafter in Washington, Heinrich Knapstein, Adenauer falle beim Besuch in Paris „eine historische Aufgabe zu, die nur er allein und niemand anders lösen könne“. Mit „beschwörendem Unterton“ verlieh Rusk der Befürchtung Ausdruck, aus den Auseinandersetzungen um die Politik Frankreichs könne sich eine Kettenreaktion entwickeln, die am Ende Adenauers eigenes Werk, die atlantische Verteidigung und die europäische Einigung, gefährden werde. Adenauer „könne und müsse das Abrutschen der Ereignisse aufhalten“⁵⁵.

⁵⁰ Das Assoziierungsabkommen zwischen der EWG und den 18 afrikanischen Staaten, von denen die meisten der Communauté Française angehörten oder ihr verbunden waren, war am 20. Dezember 1962 paraphiert worden. Vgl. dazu Bulletin der EWG 2/1963, S. 22–26.

⁵¹ Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1236. Vgl. auch AAPD 1963, I, Dok. 31; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 146 f.

⁵² Vgl. Fernschreiben Birrenbach an Schröder, 18. 1. 1963; PA/AA, Ministerbüro, Bd. 208.

⁵³ Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 818–820; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 182–185.

⁵⁴ Vgl. dazu Osterheld, Kanzlerjahre, S. 187. Zur Antwort von Adenauer vom 28. 1. 1963 an den ehemaligen amerikanischen Hohen Kommissar McCloy vgl. AAPD 1963, I, Dok. 59.

⁵⁵ AAPD 1963, I, Dok. 33, S. 104 f.

Auch Jean Monnet, Mitstreiter Adenauers bei der Westintegration der Bundesrepublik und mittlerweile als Präsident des „Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe“ einer der Hauptbefürworter eines britischen Beitritts, schaltete sich nun ein. Unterstützt von Hallstein und Herbert Blankenhorn, dem deutschen Botschafter in Paris, versuchte Monnet noch am Vorabend der Elysee-Konferenz, den Bundeskanzler zu veranlassen, den Absichten de Gaulles entgegenzutreten. Er schlug vor, ein Junktim zwischen der Unterzeichnung des deutsch-französischen Abkommens und der Fortführung der Beitrittsverhandlungen herzustellen. Dies ging Adenauer allerdings entschieden zu weit. Positiv nahm der Bundeskanzler indes den Gedanken auf, zunächst einmal Zeit zu gewinnen. Erreicht werden sollte dies durch einen Auftrag an die EWG-Kommission, die eine Übersicht über den bisherigen Stand der Verhandlungen erstellen und Lösungsvorschläge zu den verbleibenden Problemen unterbreiten sollte⁵⁶.

Versuchten die Beitrittsbefürworter einerseits, durch Druck auf Adenauer eine Richtungsänderung herbeizuführen, so ruhten ihre Hoffnungen andererseits auf der Person des deutschen Außenministers. Daß Schröder bereit war, für die Fortsetzung der Verhandlungen zu kämpfen, hatten schon die Ereignisse in Brüssel gezeigt. Die von Frankreich konzedierte Vertagung der Debatte wurde nicht zuletzt als sein Erfolg verbucht. Außenminister Rusk drückte in diesem Zusammenhang seine „great appreciation for the leadership shown by Mr. Schröder in Brussels“ aus⁵⁷. Schröder war jedoch weit davon entfernt, es auf einen Bruch mit Paris ankommen zu lassen. Ihm war klar, daß sich nur im Zusammenwirken mit Frankreich Fortschritte in den europäischen Fragen erzielen ließen. Dementsprechend stützte er auch nach der Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten weiterhin den Kurs Adenauers, eine dauerhafte vertragliche Bindung zum wichtigsten Nachbarland der Bundesrepublik zu schaffen. Im Bundeskabinett trug er entscheidend zur Durchsetzung des Vorhabens bei⁵⁸.

Der Leiter der für Westeuropa zuständigen Abteilung des Auswärtigen Amts, Ministerialdirektor Josef Jansen, legte am 20. Januar 1963 eine Aufzeichnung vor, die zutreffend die in der Amtsspitze vorherrschende Meinung widerspiegelt. Jansen empfahl, den deutsch-französischen Vertrag auch dann zu unterzeichnen, wenn sich de Gaulle in der England-Frage nicht umstimmen lasse. Voraussetzung sei allerdings, daß gleichzeitig die Unterschiede zwischen der deutschen und der französischen Politik deutlich herausgestellt würden. Dazu bemerkte Jansen: „Die Spannung, die sich trotz enger deutsch-französischer Zusammenarbeit aus dem Auseinandergehen in so wichtigen Bereichen wie NATO- und Europapolitik ergibt, muß ertragen werden in dem fortgesetzten Versuch, de Gaulle für unsere Ansichten zu gewinnen. Im übrigen sollten wir auf die weitere Entwicklung vertrauen. Beim Bruch von Beziehungen gibt es keine weitere Entwicklung.“⁵⁹

⁵⁶ Zu dem Treffen am Abend des 20. 1. 1963 vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 820; Blankenhorn, Verständnis, S. 437; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 188.

⁵⁷ AAPD 1963, I, Dok. 34, S. 105.

⁵⁸ Vgl. dazu Schwarz, Staatsmann, S. 819; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 184.

⁵⁹ AAPD 1963, I, Dok. 35, S. 108 f.

Dieser Linie folgend, lehnte das Auswärtige Amt Zwangsmaßnahmen gegen Frankreich, wie sie von den Niederlanden und Belgien ins Gespräch gebracht worden waren, ab. So wies der Leiter des EWG-Referats, Otto Baron von Stempel, in einer Ressortbesprechung am 18. Januar den im Bundesministerium für Wirtschaft erwogenen Gedanken zurück, die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit den afrikanischen Staaten hinauszuzögern⁶⁰. In realistischer Einschätzung der Lage begann man im Auswärtigen Amt allerdings frühzeitig, die möglichen Auswirkungen eines Scheiterns der Beitrittsverhandlungen zu erkennen. Staatssekretär Lahr, der dem Minister am 19. Januar dazu eine Aufzeichnung vorlegte, erwartete Nachteile für die Bundesrepublik zunächst einmal im Verhältnis zu Großbritannien. Ein Fehlschlag in Brüssel werde die Chancen für eine Ablösung der Konservativen durch eine Labour-Regierung verbessern, was insbesondere in deutschlandpolitischer Hinsicht negative Folgen haben könne. Zu rechnen sei weiterhin mit einer zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Entfremdung von EWG und EFTA – mit der Konsequenz eines starken Rückgangs der deutschen Exporte in die Staaten der Freihandelszone. Exporteinbrüche befürchtete Lahr zudem im Handel mit den Vereinigten Staaten. Unklar sei vor allem, was aus den von Präsident Kennedy angestrebten Verhandlungen über einen weltweiten Zollabbau werde. Es bestehe die Gefahr, daß de Gaulle sich einer Reduzierung der EWG-Außenzölle widersetzen werde. Eingehend widmete sich Lahr den vermeintlichen Rückwirkungen auf die EWG. Das Vorgehen des französischen Staatspräsidenten habe besonders in den kleineren EWG-Staaten „eine tiefe Erbitterung“ ausgelöst. Es sei der Eindruck entstanden, daß Frankreich in den entscheidenden Fragen nur das eigene Interesse kenne, das der Partner und der Gemeinschaft aber „kühl“ ignoriere. Lahr äußerte die Sorge, daß die Haltung der Mitgliedstaaten künftig stärker von nationalen Eigeninteressen bestimmt werden könne. Niemand werde mehr bereit sein, Opfer für die Gemeinschaft zu bringen. Der weitere Integrationsprozeß werde stagnieren, wenn es nicht sogar zu Rückschritten komme⁶¹.

Der Abschluß des deutsch-französischen Vertrags und die Beitrittsfrage

Am 21. Januar 1963 begann in Paris die Elysee-Konferenz, die nach den Vorstellungen von de Gaulle und Adenauer ein Höhepunkt der deutsch-französischen Zusammenarbeit und Freundschaft hatte werden sollen, nun aber durch die Ereignisse der vorangegangenen Woche erheblich belastet war. Tatsächlich nahm die Frage eines Beitritts von Großbritannien zur EWG in den Besprechungen breiten Raum ein. De Gaulle hatte Adenauer allerdings vor dessen Abflug nach Paris noch einmal signalisiert, was er dazu dachte: Der Beitritt werde mit großer Wahrscheinlichkeit erfolgen, allerdings erst in einigen Jahren. Zur Zeit sei die EWG noch zu zerbrechlich, um einen

⁶⁰ Vgl. dazu Aufzeichnung Voigt, 18. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 723.

⁶¹ AAPD 1963, I, Dok. 34, S. 105–108. Zu den möglichen Auswirkungen eines Scheiterns der Beitrittsverhandlungen vgl. auch Aufzeichnung Voigt, 18. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 31, S. 100–102.

solchen Schritt zu verkraften. Der General sprach diese Warnung nicht zuletzt mit Blick darauf aus, daß Großbritannien der „Versuchung eines Labour-Experimentes bei den nächsten Wahlen nicht entgehen“ werde – unabhängig vom Ergebnis der Brüsseler Verhandlungen. Nach einer Labour-Periode von etwa vier bis fünf Jahren könnten das von einer „jungen konservativen Mannschaft“ geführte England und die inzwischen gefestigte Europäische Gemeinschaft aufeinander zugehen⁶². Die Gespräche Adenauers und Schröders mit dem französischen Staatspräsidenten während des Besuchs in Paris sollten erweisen, daß de Gaulle an dieser Auffassung unverrückbar festhielt.

Beim ersten Treffen unter vier Augen am 21. Januar 1963 bestätigten sich Adenauer und de Gaulle zunächst gegenseitig in ihren Zweifeln, ob Großbritannien eine wirklich auf europäische Interessen zugeschnittene Sicherheitspolitik verfolge⁶³. Auch bei dem Gespräch am nächsten Tag kam dieses Thema noch einmal zur Sprache, wobei die politische Motivation des Vetos vom 14. Januar deutlich wurde. De Gaulle hob hervor, bei dem Treffen mit Macmillan in Rambouillet habe er den Eindruck gewonnen, der britische Premierminister strebe eine Sondervereinbarung mit den USA über Atomwaffen an. Dies habe ihn, de Gaulle, veranlaßt, in der Beitrittsfrage eine „kühle“ Haltung einzunehmen⁶⁴. Adenauer wies seinerseits auf die immer noch bestehende Ungewißheit über die Vorteile eines britischen Beitritts für Deutschland und die EWG hin. Dann tastete er sich, wohl doch nicht unbeeindruckt von den Aktivitäten der Fürsprecher Großbritanniens, an die Frage heran, was mit Blick auf die anberaumte Sitzung am 28. Januar geschehen könne, um die Lage zu beruhigen. Eine solche Beruhigung sei notwendig, „damit man weiter sprechen könne“. De Gaulles Antwort war eindeutig. Er vertrat die Ansicht, daß der von Großbritannien gewünschte Beitritt zu „Sonderbedingungen“ die EWG zerstören würde. Eine Fortsetzung der Verhandlungen käme deshalb nicht in Frage. Allerdings sei er mit Rücksicht auf die innenpolitische Situation in der Bundesrepublik und in den anderen vier EWG-Staaten bereit, eine „Formel“ zu suchen, die „den Anschein vermittele, daß man die Tür offenhalte“⁶⁵.

Der weitere Verlauf des Gesprächs vermittelt den Eindruck, daß Adenauer, wenn auch in zurückhaltender Form, bemüht war, de Gaulle für eine Einbeziehung auch Großbritanniens in den anstehenden Klärungsprozeß zu gewinnen. Dieser reagierte aber nur mit weiteren grundsätzlichen Ausführungen über die negativen Folgen eines britischen Beitritts. Erst auf die – etwas verklausulierte – Bemerkung Adenauers hin, das Bundeskabinett werde darauf bestehen, daß die noch offenen Fragen eines Beitritts abzuklären seien, räumte de Gaulle ein, im Rahmen der sechs EWG-Staaten sei er selbstverständlich zu einer Diskussion bereit. Einschränkend setzte er aber gleich hinzu, die Sechs müßten zunächst beschließen, die vorhandene Organisation fertigzu-

⁶² AAPD 1963, I, Dok. 32, S. 103.

⁶³ AAPD 1963, I, Dok. 37, S. 115 f.

⁶⁴ AAPD 1963, I, Dok. 43, S. 140 f.

⁶⁵ AAPD 1963, I, Dok. 43, S. 144 f. Bei der Wiedergabe des Gesprächs in den „Erinnerungen“ unterschlägt Adenauer das wesentliche Wort „Anschein“; Adenauer, *Erinnerungen 1959–1963*, S. 208.

stellen. Verhandlungen über den Beitritt weiterer Staaten sollten erst aufgenommen werden, wenn „die Gemeinschaft wirklich stehe“. Adenauer ließ es dabei zunächst bewenden, setzte am Schluß des Gesprächs aber noch hinzu, er wolle eine Untersuchung der EWG-Kommission „über die Auswirkungen einer Erweiterung des Gemeinsamen Marktes auf die Organisation und die Wirtschaft vorschlagen“⁶⁶.

Mit größerem Nachdruck als Adenauer versuchte Schröder, bei de Gaulle Überzeugungsarbeit in der Beitrittsfrage zu leisten. Am Abend des 21. Januar kamen die beiden zu einem Gespräch über dieses Thema zusammen. Während der General die deutsch-französische Zusammenarbeit als „ein Ereignis größter Tragweite“ bezeichnete, spielte er die Bedeutung der Brüsseler Verhandlungen bewußt herunter. Schröder mochte dem nicht direkt widersprechen, deutete aber an, Großbritannien werde nach einer kurzen Übergangszeit die Römischen Verträge akzeptieren. Außerdem wies er auf das „lebenswichtige Interesse“ der Bundesrepublik am Zugang zum EFTA-Markt hin. De Gaulle konterte, daß man hinsichtlich des Handels ein Arrangement mit England finden könne. Eine Annäherung der Standpunkte im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Probleme – und damit eine Vollmitgliedschaft in der EWG – hielt er jedoch für ausgeschlossen. Auch die Hinweise Schröders auf mögliche innerdeutsche Folgen eines Scheiterns der Verhandlungen (bis hin zum Verlust der Regierungsverantwortung an die Sozialdemokraten) konnten de Gaulle nicht umstimmen. Schließlich trug Schröder den Gedanken vor, die EWG-Kommission mit der Erstellung einer Bilanz und der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu beauftragen. Dies lehnte de Gaulle zwar nicht ab, doch war sein Desinteresse kaum zu überhören, als er feststellte, die Kommission habe „schon so oft Bilanzen erstellt“⁶⁷.

In der unmittelbar vor Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags stattfindenden Gesprächsrunde im größeren Kreis wurde die Frage EWG/Großbritannien noch einmal thematisiert. De Gaulle ließ dabei durchblicken, daß die Kandidatur anderer Staaten „eigentlich“ erst besprochen werden könne, wenn der organisatorische Aufbau der EWG abgeschlossen sei. Er bestätigte aber den Vorschlag Adenauers, durch ein Mandat an die Kommission Zeit für weitere Überlegungen betreffend den Ausbau der EWG zu gewinnen. Der General setzte lediglich hinzu, die Kommission müsse ihren Auftrag von den sechs EWG-Staaten erhalten⁶⁸. Über sein feststehendes Nein zu Großbritannien, das von Adenauer und Schröder nach den Vier-Augen-Gesprächen nicht in Zweifel gezogen werden konnte, ließ der französische Staatspräsident die anderen Teilnehmer der Runde wohl bewußt im unklaren. Bei einigen Beobachtern führte dies zu dem Eindruck, de Gaulle sei bereit, „einer vorzüglichen Lösung der Brüsseler Kalamitäten zuzustimmen“⁶⁹.

Nach der Rückkehr aus Paris war der Bundeskanzler bemüht, den insbesondere wegen der vorangegangenen Pressekonferenz de Gaulles herber Kritik ausgesetzten

⁶⁶ AAPD 1963, I, Dok. 43, S. 145–148.

⁶⁷ AAPD 1963, I, Dok. 39, S. 128–130.

⁶⁸ AAPD 1963, I, Dok. 44, S. 149–151.

⁶⁹ So Osterheld, Kanzlerjahre, S. 190.

deutsch-französischen Vertrag aus der Schußlinie zu bringen. Das Zusammentreffen der beiden Ereignisse, so argumentierte Adenauer in der Öffentlichkeit sowie vor Gremien des Bundestages und der CDU, sei ein Zufall gewesen⁷⁰. Außerdem versuchte er, die Gemüter durch den Hinweis zu beruhigen, in der Frage des Beitritts von England zur EWG sei das letzte Wort noch nicht gesprochen; vielmehr gehe es – auch aus der Sicht Frankreichs – darum, Zeit für genauere Überlegungen zu gewinnen. Diese Argumentationslinie verfolgte er auch gegenüber ausländischen Gesprächspartnern. So erklärte er am 28. Januar dem italienischen Botschafter Gastone Guidotti, er glaube nicht an ein französisches Veto in der Beitrittsfrage. De Gaulle wolle Zeit gewinnen, „die Sache aber in Ordnung bringen“⁷¹.

Besondere Aufmerksamkeit widmete Adenauer der amerikanischen Seite. Bereits am 22. Januar legte er Kennedy die positiven Aspekte des deutsch-französischen Vertrags für das westliche Bündnis dar. Gleichzeitig versuchte er, möglichen amerikanischen Einwänden zu begegnen, die Bundesrepublik lasse sich zu sehr ins Fahrwasser der französischen Politik ziehen. So stimmte er ausdrücklich dem von de Gaulle abgelehnten Plan für eine multilaterale Atomstreitmacht der NATO zu und bekräftigte, daß die Bundesregierung sich weiterhin für einen positiven Ausgang der Verhandlungen mit Großbritannien einsetzen werde. De Gaulle habe seinem Vorschlag zugestimmt, die Probleme „in Ruhe“ zu behandeln⁷². Ähnlich argumentierte Adenauer wenig später gegenüber dem amerikanischen Botschafter Walter C. Dowling. Auf dessen Frage, wieviel Zeit denn verstreichen müsse, bevor man die Verhandlungen mit Großbritannien fortsetzen könnte, antwortete Adenauer, „das brauche nicht lange zu sein. Allerdings müsse man auch berücksichtigen, daß de Gaulle sein Gesicht wahren müsse.“⁷³

Der Bundeskanzler wandte sich darüber hinaus an Persönlichkeiten außerhalb der amerikanischen Regierung und an Vertreter der Presse. Dem ehemaligen Hohen Kommissar in Deutschland, John J. McCloy, schrieb er am 28. Januar, de Gaulle habe eingewilligt, daß die EWG-Kommission eine Bestandsaufnahme der offenen Fragen und Vorschläge für etwaige Lösungen machen solle⁷⁴, und noch am 29. Januar – das Scheitern der neuen Verhandlungsrunde in Brüssel zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt bereits ab – betonte er gegenüber dem Bonner Korrespondenten des Magazins „US News and World Report“, Kurt Lachmann, nach einer Pause von einigen Wochen könnten die „restierenden Punkte ruhig miteinander besprochen werden“. Optimistisch fügte Adenauer hinzu: „Wenn Sie mich nun fragen: Wird dann Frankreich zustimmen?, dann kann ich Ihnen nur den Satz wiederholen, den ich eben schon gesagt habe: Wenn ich einen Vertrag nicht will, dann fange ich an bei den ersten 50 Punkten,

⁷⁰ Vgl. etwa den Artikel „Deutsch-französische Zusammenarbeit für alle Zeit. Adenauer würdigt die Bedeutung des unkündbaren Vertrags“; FAZ, 24. 1. 1963, S. 1. Vgl. auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 194.

⁷¹ AAPD 1963, I, Dok. 57, S. 198 f.

⁷² AAPD 1963, I, Dok. 46, S. 153–155.

⁷³ AAPD 1963, I, Dok. 52, S. 178.

⁷⁴ AAPD 1963, I, Dok. 59, S. 202. Ein fast gleichlautendes Schreiben richtete Adenauer am 28. 1. 1963 an den ehemaligen amerikanischen Außenminister Acheson; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

die Sache kaputtzumachen, aber nicht bei den letzten 30. Denn wenn ich sie bei den letzten 30 kaputtmache, dann wird mir jeder sagen, das ist Absicht, denn sonst hätte die betreffende Macht nicht bei den ersten 70 Punkten die Sache mitgemacht.“⁷⁵

Die von Adenauer im Grunde wider besseres Wissen – oder doch in illusionärer Fehleinschätzung der französischen Haltung? – unternommenen Anstrengungen, Hoffnung im Hinblick auf ein Einlenken de Gaulles in der Beitrittsfrage zu verbreiten, verstellen den Blick dafür, daß sein Einfluß auf das konkrete Vorgehen der Bundesregierung im Vorfeld und während der Brüsseler Konferenz am 28./29. Januar nur mehr gering war. Hier mußte er Schröder und Erhard das Feld überlassen. Insbesondere der Außenminister dürfte sich aufgrund der Äußerungen de Gaulles auf ein Scheitern der Verhandlungen eingestellt haben. Bestärkt wurden seine Bedenken noch durch neue Signale aus Paris. Am 24. Januar brachte Couve de Murville vor der Nationalversammlung wie zuvor der französische Staatspräsident den Gedanken vor, die EWG solle angesichts der zahlreichen ungelösten Probleme im Zusammenhang mit dem Beitritt besser über eine Assoziation mit Großbritannien reden⁷⁶. Einen Tag später teilte der französische Gesandte in Bonn, Tanguy de Courson, mit, die in Paris getroffene „Übereinkunft“ sehe lediglich vor, daß die EWG-Kommission einen Bericht über die aufgetretenen Schwierigkeiten vorlege. Eine Erarbeitung von Lösungsvorschlägen solle das Mandat dagegen nicht umfassen⁷⁷. De Coursons Ausführungen veranlaßten Staatssekretär Carstens zu der Klarstellung: „Eine Übereinkunft ist nicht getroffen worden. Es war klar, daß wir mehr wollten als die Franzosen. Aber wir haben dem französischen Vorschlag insoweit, als er mit dem unseren übereinstimmte, zugestimmt.“⁷⁸

Am 25. Januar befaßte sich das Kabinett in einer Sondersitzung mit der Situation. Während Adenauer, getreu seiner Linie, französische Zugeständnisse in Aussicht stellte, äußerte Schröder Zweifel am Vermögen der Bundesrepublik, den Beitritt Großbritanniens durchzusetzen. Allerdings wandte er sich dagegen, Frankreich mit der Drohung einer Nicht-Ratifizierung des deutsch-französischen Vertrags unter Druck zu setzen. Auch Erhard wollte sich einer Ratifizierung nicht in den Weg stellen, plädierte aber für einen entschieden härteren Kurs gegenüber de Gaulle⁷⁹. Das Kabinett bestätigte schließlich die Auffassung, „daß der Beitritt Großbritanniens aus politischen und wirtschaftlichen Gründen notwendig sei und daß die Beitrittsverhandlungen mit dem Ziel eines positiven Ergebnisses fortgesetzt werden können und sollen“⁸⁰. Ob im Kabinett konkrete Richtlinien für die anstehende Sitzung in Brüssel verabschiedet wurden, erscheint zweifelhaft.

⁷⁵ Vgl. Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 327.

⁷⁶ Für den Wortlaut der Rede vgl. von Siegler, Kennedy oder de Gaulle, S. 98–104. Vgl. dazu auch Couve de Murville, Außenpolitik, S. 344.

⁷⁷ Vgl. dazu Aufzeichnung Jansen, 25. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237.

⁷⁸ Handschriftlicher Vermerk von Carstens auf Aufzeichnung Jansen, 25. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237.

⁷⁹ Vgl. dazu auch Schwarz, Epochenwechsel, S. 292.

⁸⁰ Bulletin 1963, S. 149.

Vermutlich dachte mittlerweile auch kaum jemand mehr darüber nach, wie die Verhandlungen zu retten seien, sondern es ging vor allem darum, die Verantwortlichkeit Frankreichs für das einkalkulierte Scheitern klarzustellen. Dabei wurde schnell deutlich, daß die von Adenauer propagierte These eines Zeitgewinns die Gefahr in sich barg, die Zusammenhänge zu verwischen und die Bundesrepublik in die Rolle eines möglichen Mitverantwortlichen zu drängen. So warnte Erhard am 24. Januar vor dem Sonderausschuß „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ des Bundesrates davor, daß bei dem angestrebten Zeitgewinn „schließlich eine Beerdigung erster Klasse“ herauskommen könne. Die Bundesrepublik müsse sich in den weiteren Verhandlungen ihre eigene Stellungnahme vorbehalten⁸¹. Noch deutlicher wurde der deutsche Botschafter bei der EWG, Günther Harkort, der am 25. Januar den vorgesehenen Auftrag an die EWG-Kommission mit folgendem Satz kommentierte: „Zeitgewinn kann der Nutzen einer ‚Bestandsaufnahme‘ durch die Kommission sein; Verdunkelung der Verantwortlichkeit ist ihre Gefahr.“ Harkort äußerte die Überzeugung, daß sich Frankreich „auf absehbare Zeit“ nicht von seinem Nein werde abbringen lassen. Für Großbritannien sei die Zeit jedoch denkbar knapp. Eine „Abkühlungsperiode“ von mehr als zwei bis drei Wochen werde die Regierung Macmillan nicht durchstehen. Dann sei sie unter Umständen gezwungen, von sich aus eine Fortführung der Verhandlungen abzulehnen, womit die Verantwortlichkeit Frankreichs aus dem Blickfeld gerate. Harkort sprach sich deshalb dafür aus, der Kommission enge zeitliche Grenzen zur Erfüllung ihres Mandats zu setzen. Außerdem müßten über eine Bestandsaufnahme hinaus Vorschläge für die Weiterführung der Verhandlungen unterbreitet werden⁸².

Aus London wurde die Einschätzung von Harkort im wesentlichen bestätigt. Gegenüber Botschafter von Etzdorf äußerte sich Heath am 23. Januar positiv zu dem Vorschlag, die Kommission mit der Erstellung eines Berichts über das bisherige Verhandlungsergebnis und mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zu betrauen. Aber auch er machte deutlich, daß der britischen Regierung nur wenig Zeit für weitere Verhandlungen bleibe. Für den Fall eines Scheiterns prognostizierte Heath, daß es zu „gespannten, vielleicht unerträglichen“ Beziehungen zwischen Großbritannien und Frankreich kommen werde. Die Beziehungen zu den anderen EWG-Staaten könnten dagegen „unversehrt“ bleiben, es sei denn, diese würden ihre bisherige Haltung ändern und Frankreich unterstützen. Dem französischen Gedanken einer Assoziation Großbritanniens mit der EWG vermochte Heath keine positiven Aspekte abzugewinnen⁸³.

Die Signale aus Brüssel und London gaben sicherlich Anlaß, die Marschroute für die deutsche Delegation bei der Ministertagung am 28./29. Januar genau zu überdenken. Entscheidend für die Festlegung der deutschen Position dürfte letztlich aber die Einwirkung von amerikanischer Seite gewesen sein. Nur einen Tag nach Abschluß des deutsch-französischen Vertrags äußerten sich Kennedy und Außenminister Rusk gegenüber Botschafter Knapstein besorgt über eine mögliche politische Neuorien-

⁸¹ Niederschrift über die Sitzung, 24. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237.

⁸² Harkort an Auswärtiges Amt, 25. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

⁸³ Etzdorf an Auswärtiges Amt, 23. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

tierung der Bundesrepublik⁸⁴. Falls Deutschland sich künftig an der Politik de Gaulles orientieren werde, so ließ Rusk erkennen, werde dies „äußerst schwierige Probleme“ sowohl für das deutsch-amerikanische Verhältnis als auch innerhalb der NATO aufwerfen. Zugleich hob Rusk die Bedeutung hervor, die der Verhinderung eines Abbruchs der Beitrittsverhandlungen beigemessen werde⁸⁵.

Der amerikanische Botschafter bedeutete Staatssekretär Carstens am folgenden Tag ohne Umschweife, daß der Beitritt Großbritanniens zur EWG von den USA als Testfall für die politische Haltung der Bundesrepublik angesehen werde. Dowling wies noch einmal auf die Gefahr hin, daß der deutsch-französische Vertrag die bilateralen Beziehungen „in tiefgreifender Weise“ verändern könne. Letzten Endes hänge eine solche Entwicklung davon ab, ob es der Bundesrepublik gelingen werde, Frankreich zum Einlenken in der Beitrittsfrage zu bewegen. Carstens wandte sich entschieden gegen diesen Gedanken. Dies sei ein „völlig falsches Kriterium“, und außerdem sei es zweifelhaft, ob sich der französische Staatspräsident werde umstimmen lassen. Er machte deutlich, daß das Abkommen mit Frankreich Meinungsverschiedenheiten der beiden Partner nicht ausschließe. Eine Nichtunterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags, so betonte der Staatssekretär außerdem, hätte de Gaulle in seiner ablehnenden Haltung gegenüber Großbritannien vermutlich nur bestärkt. Dowling zeigte sich daraufhin versöhnlicher und räumte schließlich ein, die USA wollten die Bundesrepublik nicht für ein etwaiges Scheitern der Großbritannien-Verhandlungen verantwortlich machen⁸⁶.

Aufgrund der Informationen Dowlings über sein Gespräch mit Carstens scheint man auf amerikanischer Seite zu der Einsicht gelangt zu sein, daß die definitive Forderung nach einem Beitritt Großbritanniens zur EWG die Bundesregierung vor eine unlösbare Aufgabe stellen würde. Indiz dafür ist ein Fernschreiben aus Washington vom 25. Januar. Botschafter Knappstein hob darin die amerikanische Auffassung hervor, daß der Bundesrepublik „die Beweislast“ dafür zufalle, welche Position sie künftig einnehmen werde. Die Brüsseler Verhandlungen am 28. Januar seien „ein erster Testfall“. Wie Knappstein weiter erläuterte, zähle für die USA jedoch nicht der Ausgang der Konferenz, sondern es komme darauf an, wie die Bundesrepublik sich im Hinblick auf das vorgesehene Mandat an die EWG-Kommission verhalten werde. Die Bundesregierung habe es selbst in der Hand, das Maß der Mitverantwortung an einem Scheitern des Beitritts zu bestimmen⁸⁷. Woran den USA konkret gelegen war, teilte der Gesandte Brewster H. Morris noch am selben Tag Staatssekretär Carstens mit. Er regte an, die Kommission solle nicht nur eine Bestandsaufnahme machen, sondern auch Lösungsvorschläge erarbeiten. Außerdem müsse der Bericht innerhalb kurzer Frist vorgelegt werden⁸⁸. Daß diese Vorschläge mit der britischen Regierung abgestimmt waren, ist offensichtlich. Carstens konnte dem Gesandten versichern, daß sich dies mit den deutschen Vorstellungen decke.

⁸⁴ AAPD 1963, I, Dok. 49 und Dok. 50.

⁸⁵ AAPD 1963, I, Dok. 50, S. 167.

⁸⁶ AAPD 1963, I, Dok. 51, S. 169–172.

⁸⁷ AAPD 1963, I, Dok. 55, S. 187–189.

⁸⁸ Aufzeichnung Carstens, 25. 1. 1963; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 383.

Das Scheitern der Beitrittsverhandlungen

Am Abend des 28. Januar 1963 trafen sich in Brüssel die Delegationen der sechs EWG-Staaten im engsten Kreis, um die Möglichkeiten des weiteren Procedere auszuloten. Die britische Delegation mit Heath an der Spitze mußte sich unterdessen in Geduld fassen. Der Ablauf der Sitzung verdeutlicht, daß sich die fünf Partnerstaaten Frankreichs im Grunde kaum mehr Hoffnungen auf ein positives Ergebnis machten, daß sie aber auf eine eindeutige Herausarbeitung der unterschiedlichen Auffassungen großen Wert legten. Nachdem zunächst geklärt worden war, daß die französische Forderung auf „suspension sine die“ weiterhin Bestand hatte, trug Schröder, sicher in Absprache mit Italien und den Benelux-Staaten, den Vermittlungsvorschlag vor, die EWG-Kommission mit der Erstellung eines Berichts zu betrauen. Dabei machte er klar, daß man hinsichtlich der Zeitplanung auch die britische Position bedenken müsse⁸⁹. Couve de Murville hatte gegen ein Mandat an die Kommission prinzipiell nichts einzuwenden, wandte sich aber gegen die Festsetzung eines Termins⁹⁰. Die folgende Diskussion drehte sich zunächst um die Frage der inhaltlichen Definition des Mandats, wobei der Präsident der EWG-Kommission, Hallstein, verdeutlichte, mit dem Bericht solle die Fortführung der Verhandlungen gesichert werden; in „einer Camoufflierung des Scheiterns“ sehe er keinen Sinn. Während Einigkeit darüber herrschte, daß der Stand der Verhandlungen dargestellt werden sollte, lehnte Couve de Murville den von den anderen Delegationen unterstützten Vorschlag ab, die Kommission auch Lösungsvorschläge für die noch offenen Probleme erarbeiten zu lassen. Er forderte dagegen eine Prüfung der langfristigen Auswirkungen einer Aufnahme von Großbritannien und anderer Staaten auf das Gefüge der EWG. Der italienische Außenhandelsminister Colombo brachte zum Ausdruck, daß dies eine politische Aufgabe sei, die die EWG-Kommission nicht übernehmen könne, und Schröder pflichtete seinem holländischen Amtskollegen Luns bei, daß der französische Vorschlag eine „uferlose“ Untersuchung nach sich ziehen werde⁹¹. So trennten sich die Delegationen schließlich nach mehrstündiger Sitzung, ohne daß ein gemeinsamer Nenner zwischen der französischen Haltung und der Einstellung der anderen fünf erkennbar gewesen wäre.

Die Zusammenkunft am folgenden Tag diente nur mehr der Klarstellung, daß nicht nur die inhaltliche Ausgestaltung des Mandats bei Frankreich auf Ablehnung stieß, sondern auch die Vorstellungen über den zeitlichen Rahmen völlig auseinandergingen. Der Empfehlung des belgischen Außenministers Spaak, der Kommission drei Wochen Zeit einzuräumen und nach Prüfung des Berichts durch die Regierungen innerhalb von zehn Tagen die Konferenz fortzusetzen, schlossen sich die Bundesrepublik Deutsch-

⁸⁹ AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 204 f.

⁹⁰ AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 205 f. Zur schwierigen Position des französischen Außenministers auf der Konferenz vgl. auch Couve de Murville, Außenpolitik, S. 344 f.

⁹¹ AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 206–211.

land, Italien, die Niederlande und Luxemburg an. Für Couve de Murville war dieses Verfahren allerdings ebenso untragbar wie das Ansinnen, den Bericht auch der britischen Delegation zuzuleiten⁹².

Was folgte, war der Abgesang. Am Nachmittag des 29. Januar 1963 kamen die sieben an der Beitrittskonferenz beteiligten Delegationen ein letztes Mal zusammen. Der Konferenzvorsitzende, der stellvertretende belgische Außenminister Fayat, spezifizierte die in einem Resolutionsentwurf zusammengefaßten Bedingungen der Fünf für ein Mandat an die EWG-Kommission und gab bekannt, daß Frankreich seine Zustimmung dazu verweigert habe. Nacheinander zogen die Delegationsleiter ihre Schlußfolgerungen, wobei alle – mit Ausnahme des französischen Außenministers – die eingetretene Situation bedauerten⁹³. Fayat blieb schließlich nur noch die Feststellung, daß die Konferenzteilnehmer „praktisch daran gehindert sind, die Verhandlungen über den Beitritt des Vereinigten Königreichs fortzusetzen“. Dann erklärte er die Sitzung für geschlossen⁹⁴.

Schröder zog am 30. Januar eine Bilanz der beiden vorangegangenen Tage: Der deutschen Seite sei es darauf angekommen, einen Kompromiß zwischen der französischen „These von der Aussichtslosigkeit der Beitrittsverhandlungen“ und dem Wunsch der anderen Delegationen auf eine Fortsetzung zu finden. Ein diesem Zweck dienendes Mandat an die EWG-Kommission habe die französische Delegation aber abgelehnt, „vor allem, weil sie gegen die Anberaumung eines weiteren Konferenztermins war“. Frankreich sei „eindeutig“ auf eine „Schlußbilanz“ und nicht auf Maßnahmen zur Förderung der Konferenz ausgewiesen⁹⁵. Anders wollte es Adenauer sehen. Dem einflußreichen Kolumnisten der „New York Herald Tribune“, Joseph W. Alsop, vertraute der Bundeskanzler wenige Wochen nach den Ereignissen von Brüssel an, das Scheitern der Verhandlungen sei „durch die geringe Klugheit der daran Beteiligten“ verursacht worden⁹⁶. Entsprechend der Vereinbarung mit de Gaulle hätte man nach einer vierwöchigen Pause wieder in die Gespräche mit Großbritannien eintreten können. Allein die in Brüssel erhobene Forderung, den vorgesehenen Bericht der Kommission auch der britischen Delegation zuzuleiten, habe Frankreich zu seiner Weigerung veranlaßt⁹⁷. Man ist geneigt, das sich daran anschließende Fazit Adenauers „Manchmal greift man sich wirklich an den Kopf und fragt sich: Ist denn der heilige Geist vollkommen von der Erde verschwunden“⁹⁸ als theatralische Bravourleistung zu interpretieren.

⁹² AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 211–213.

⁹³ Für den Wortlaut der einzelnen Äußerungen vgl. Europa-Archiv 1963, D 114–120. Vgl. dazu auch Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 151–154.

⁹⁴ AAPD 1963, I, Dok. 60, S. 215.

⁹⁵ AAPD 1963, I, Dok. 63, S. 222f.

⁹⁶ Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 340. – Auch gegenüber Kissinger äußerte Adenauer am 17. 5. 1963, daß die Bemühungen um eine Beilegung der französisch-britischen Krise am 29. 1. in Brüssel „durch eine überdimensionale Dummheit“ zunichte gemacht worden seien; AAPD 1963, I, Dok. 170, S. 549.

⁹⁷ Selbst Außenminister Couve de Murville beschränkte sich nicht auf diese singuläre Erklärung, um den Abbruch der Verhandlungen zu rechtfertigen. Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 85. – Auch Blankenhorn, Verständnis, S. 441, äußert Zweifel, ob Adenauer hinsichtlich der Zusagen de Gaulles nicht einem Irrtum erlegen sei.

⁹⁸ Vgl. Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 340f.

Was hätte die Bundesrepublik gewinnen können, wenn sie am 28./29. Januar die französische Haltung unterstützt und einem entsprechend vage gefaßten Mandat an die EWG-Kommission zum Erfolg verholfen hätte? Eine reelle Chance auf eine Fortsetzung der Verhandlungen, soviel steht wohl fest, lag darin nicht. Dafür hätte die Bundesrepublik ein Stück Mitverantwortung für das Scheitern des Beitritts auf sich genommen – mit der Konsequenz einer weiteren Trübung des aufgrund des deutsch-französischen Vertrags ohnehin schon gespannten Verhältnisses zu den USA und den anderen Partnern in der EWG. Darüber hinaus hätte eine solche Handlungsweise eine erhebliche Beeinträchtigung der deutsch-britischen Beziehungen nach sich gezogen. Dies vor Augen, dürften die Belastungen, die durch das tatsächliche deutsche Vorgehen in Brüssel in bezug auf Frankreich entstanden sein mögen, gering einzuschätzen sein.

Noch geprägt vom frischen Eindruck der Ereignisse, begann man im Auswärtigen Amt, die tiefer liegenden Gründe für das Scheitern der Beitrittsverhandlungen zu analysieren. Schröder kam zu dem Schluß, daß die von de Gaulle in der Pressekonferenz am 14. Januar genannten politischen Gründe „ausschließlich oder weit überwiegend“ für die französische Entscheidung maßgeblich gewesen seien. Den angeführten wirtschaftlichen Gründen komme nur die Funktion von „Hilfsargumenten“ zu⁹⁹. Auch der deutsche Botschafter in Paris rückte die politischen Motive des Generals in den Vordergrund. Blankenhorn war der Meinung, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sei für de Gaulle „eine wichtige Grundlage der kontinentaleuropäischen Mächtigengruppierung, die durch den Eintritt Großbritanniens mit seinen traditionellen Bindungen zum Commonwealth, seiner privilegierten Stellung gegenüber den Vereinigten Staaten und seinen Beziehungen zu den EFTA-Ländern nicht gestört werden darf“¹⁰⁰. Ebenso kam Staatssekretär Lahr zu dem Ergebnis, daß die Gründe des Scheiterns nicht in den Verhandlungen selbst gelegen hätten, sondern außerhalb zu suchen seien. Tiefere Ursache war seiner Ansicht nach die Konzeption des französischen Staatspräsidenten für ein Europa unter hegemonialer Führung Frankreichs, aus dem Großbritannien als potentieller Konkurrent herausgehalten werden sollte¹⁰¹.

Falls diese Bewertung Lahrs zutrifft, und daran ist kaum zu zweifeln¹⁰², so muß man feststellen, daß die Pressekonferenz vom 14. Januar und die anschließenden Ereignisse sich für eine Realisierung der de Gaulleschen Europa-Vision letztlich kontraproduktiv ausgewirkt haben. Zwar gelang es dem französischen Staatspräsidenten, Großbritannien von Europa fernzuhalten; eine ebenso wichtige Bedingung im Hinblick auf die angestrebte Führungsrolle in Europa war jedoch die Bereitschaft der Bundesrepublik Deutschland, als „Juniorpartner“¹⁰³ an Frankreichs Seite zu treten. Das Vorgehen de Gaulles im Januar 1963, das auch von Adenauer als Fehler einge-

⁹⁹ Runderlaß Schröder, 30. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 63, S. 224.

¹⁰⁰ Aufzeichnung Blankenhorn, 15. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 94, S. 319f.

¹⁰¹ Aufzeichnung Lahr, 6. 8. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 281, S. 941f.

¹⁰² Zur Zielsetzung de Gaulles, einen kleineuropäischen Staatenverbund unter französischer Führung zu schaffen, vgl. Lucas, Europa, besonders S. 199–208. Vgl. dazu auch Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 159–163.

¹⁰³ Aufzeichnung Lahr, 6. 8. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 281, S. 942.

schätzt wurde¹⁰⁴, ließ diese Bereitschaft in weiten Kreisen der politischen Führungsschicht der Bundesrepublik auf ein Minimum sinken. Der deutsch-französische Vertrag, von de Gaulle und Adenauer als Vehikel der bilateralen Sonderbeziehung gedacht, geriet von vornherein unter erheblichen „Abwertungsdruck“ und wurde schließlich durch die am 16. Mai 1963 vom Bundestag verabschiedete Präambel zum Ratifizierungsgesetz in seiner Funktion entscheidend beeinträchtigt¹⁰⁵.

Die knappen Bemerkungen über die Intentionen des französischen Staatspräsidenten und die so ganz anders verlaufende Entwicklung in Europa animieren dazu, noch einmal die Frage aufzugreifen, warum de Gaulle gerade zu diesem Zeitpunkt sein Veto gegen den Beitritt Großbritanniens zur EWG einlegte und warum er eine so spektakuläre Form dafür wählte. Der Komplex Rambouillet/Nassau war in diesem Zusammenhang sicher von wesentlicher Bedeutung. Das Treffen mit Macmillan Mitte Dezember 1962 und das anschließende amerikanisch-britische Abkommen über Atomwaffen bestätigten den General in seiner Grundüberzeugung, daß Großbritannien nicht „reif“ für Europa sei, sondern auch weiterhin die „special relationship“ zu den Vereinigten Staaten im Vordergrund stehen würde¹⁰⁶. Außerdem dürfte es ihn persönlich getroffen haben, daß Kennedy und Macmillan Frankreich mit dem Nassau-Abkommen vor vollendete Tatsachen stellten und Konsultationen mit der französischen Regierung vor der Veröffentlichung nicht für nötig befanden¹⁰⁷. Der General sei daraufhin „einfach geplatzt“, versuchte der französische Botschafter in Bonn, Roland de Margerie, die Reaktion de Gaulles später zu erklären¹⁰⁸. Die schroffe Inszenierung des Auftritts vom 14. Januar spiegelt einiges von dieser Verärgerung des Generals wider. Allerdings würde man zu kurz greifen, wollte man die Pressekonferenz lediglich auf einen impulsiv-emotionalen Reflex zurückführen. Auch de Margerie räumte ein, de Gaulle „habe sich die Dinge, die er sagen wollte, aber offensichtlich genau überlegt“¹⁰⁹. Und nüchtern betrachtet, stellte gerade das Nassau-Abkommen einen vortrefflichen Anlaß dar, um die Vorbehalte gegen England öffentlichkeitswirksam zu begründen¹¹⁰.

¹⁰⁴ Vgl. dazu die Äußerungen Adenauers vom 4. 2. 1963 gegenüber dem französischen Botschafter de Margerie; AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246. Vgl. dazu auch Osterheld, Kanzlerjahre, S. 182 f.; Maillard, De Gaulle und Deutschland, S. 273 f.

¹⁰⁵ Zur Auseinandersetzung um die Aufnahme einer Präambel in das Ratifizierungsgesetz zum deutsch-französischen Vertrag vgl. Schwarz, Staatsmann, S. 824–826; Schwarz, Epochenwechsel, S. 295 f.; Osterheld, Kanzlerjahre, S. 202–209.

¹⁰⁶ Diese von de Gaulle selbst vorgetragene Interpretation wurde von der Forschung weitgehend übernommen. Vgl. dazu etwa Lucas, Europa, S. 192; Camps, Beitritt Großbritanniens, S. 144; Pfaltzgraff, Britain Faces Europe, S. 147–150; Volle, Großbritannien, S. 10; Kaiser, EWG und Freihandelszone, S. 235; Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 306; de Carmoy, Les politiques étrangères, S. 433.

¹⁰⁷ Vgl. von der Groeben, Aufbaujahre, S. 194.

¹⁰⁸ Zu der Äußerung vom 4. 2. 1963 vgl. AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246.

¹⁰⁹ AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246. – Auch der französische Außenminister Couve de Murville charakterisiert de Gaulle als einen Mann, der nicht zu impulsiven Entscheidungen neigte, sondern seine Beschlüsse vielmehr aufgrund einer genauen Einschätzung der Lage faßte. Vgl. Couve de Murville, Außenpolitik, S. 8 f.

¹¹⁰ Auch Schwarz, Staatsmann, S. 818, urteilt: „Das Bahama-Abkommen zwischen Kennedy und Macmillan hat dabei allem Anschein nach als Auslöser gewirkt oder gibt doch jedenfalls einen guten Vorwand ab.“

Ausschlaggebend für den Zeitpunkt der Aktion waren weitere Faktoren: Erst gegen Ende des Jahres 1962 war de Gaulles innenpolitische Stellung so gefestigt, daß er mehr oder weniger im Alleingang einschneidende Kurskorrekturen vornehmen konnte. Den notwendigen Rückhalt verschafften ihm das positive Referendum über die Direktwahl des Staatspräsidenten vom Oktober sowie der Wahlerfolg der Gaullisten im November 1962¹¹¹. Von viel unmittelbarer Bedeutung für den Zeitpunkt des Vetos war jedoch die im Januar 1963 beginnende, von vielen als entscheidend charakterisierte Phase der Verhandlungen mit Großbritannien. Es war unverkennbar, daß sich nicht zuletzt aufgrund der Initiative von Heath und Schröder wesentliche Fortschritte anbahnten. Im Zuge eines einsetzenden dynamischen Annäherungsprozesses wäre es für Frankreich erheblich schwerer geworden, die Verhandlungen zu stoppen. Die Option, „den natürlichen Tod der Verhandlungen“ abzuwarten – eine spätere Empfehlung von Botschafter de Margerie¹¹² –, hätte sich für Frankreich unter Umständen als nicht praktikabel erwiesen.

Die Terminierung der Pressekonferenz de Gaulles hing nicht zuletzt mit der Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen zusammen. Die mit Adenauer im September 1962 vereinbarte enge Zusammenarbeit stellte aus der Sicht de Gaulles den notwendigen außenpolitischen Flankenschutz dar, um auf seinem Weg zu einem „Europe proprement européenne“ voranzuschreiten¹¹³. Bestärkt fühlte er sich zudem durch die spürbar kritische Einstellung des Bundeskanzlers gegenüber einem Beitritt Englands zur EWG. Hält man sich die Bedeutung des deutsch-französischen Zweibunds für die außenpolitische Konzeption des französischen Staatspräsidenten vor Augen, so erscheint es wahrscheinlich, daß er noch vor dem Besuch Adenauers in Paris am 21./22. Januar für klare Verhältnisse sorgen wollte. Vor dem Hintergrund eines raschen und glatten Abbruchs der Verhandlungen, den die französische Delegation auf der Ministertagung am 17./18. Januar ja durchzusetzen versuchte, hätte sich die Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags wie eine unwiderlegbare Demonstration deutscher Unterstützung für die französische Politik ausgenommen. Daß der „scharfe elegante Hieb“¹¹⁴ mißlang, lag vor allem an der deutschen Reaktion vor Ort in Brüssel, die nicht von Adenauer, sondern maßgeblich von Schröder und Erhard gesteuert wurde. De Gaulle hatte offensichtlich nicht einkalkuliert, wie angeschlagen die innenpolitische Machtstellung Adenauers bereits war¹¹⁵. Bis zur nächsten Verhandlungsrunde am 28./29. Januar gelang es dem Auswärtigen Amt, die deutsche Position so weit auf Distanz zur französischen zu halten, daß trotz der Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrags und trotz des Scheiterns der Beitrittsverhandlungen

¹¹¹ Zu den innenpolitischen Voraussetzungen für die Politik de Gaulles vgl. Lucas, *Europa*, S. 186 f.; Pfaltzgraff, *Britain Faces Europe*, S. 151 f.; Schwarz, *Staatsmann*, S. 818.

¹¹² So de Margerie am 4. 2. 1963 gegenüber Adenauer; vgl. AAPD 1963, I, Dok. 73, S. 246.

¹¹³ Vgl. dazu auch Camps, *Beitritt Großbritanniens*, S. 126 f.; Kaiser, *EWG und Freihandelszone*, S. 234; Ziebura, *Beziehungen*, S. 114 f.

¹¹⁴ So in Anlehnung an die Charakterisierung der Pressekonferenz bei Schlesinger, *A Thousand Days*, S. 842.

¹¹⁵ Vgl. dazu Schwarz, *Staatsmann*, S. 819.

die negativen Auswirkungen insbesondere im Verhältnis zu den USA erheblich abgemildert werden konnten. Hinzuzufügen bleibt allerdings, daß auch Adenauer den Faden zur amerikanischen Regierung nicht abreißen lassen wollte. Zumindest in der Verteidigungspolitik setzte er sich von de Gaulle ab. Mit der Entscheidung, das von Kennedy lancierte MLF-Projekt zu unterstützen, signalisierte auch der Bundeskanzler, daß die Bundesrepublik keinesfalls einseitig französischen Interessen zu folgen gedachte.

Neubestimmung der EWG-Politik

Wie sollte es nach dem Abbruch der Verhandlungen weitergehen? Dem „Trauerspiel“ vom Nachmittag des 29. Januar 1963 folgte in Brüssel bis weit in die Nacht hinein eine erregte Diskussion. Die Delegationsleiter der fünf EWG-Staaten, die sich von Frankreich brüskiert sahen, und die britische Delegation berieten über die Lage und bestärkten sich gegenseitig in der Auffassung, daß man das französische Veto nicht tatenlos hinnehmen dürfe. Die Teilnehmer der nächtlichen Runde, darunter Erhard, begeisterten sich an dem Gedanken, daß die „Neuen Sechs“ nun die Initiative an sich ziehen würden. Der nächste Morgen holte wohl die meisten auf den Boden der nüchternen Erkenntnis zurück, daß eine Isolierung Frankreichs keinen Ausweg aus der Krise darstellen konnte¹¹⁶. In einer ersten Stellungnahme bekräftigte die Bundesregierung am 30. Januar denn auch den Wunsch nach einer Aufnahme Großbritanniens in die EWG, sah als Voraussetzung hierfür aber die Wiederherstellung der Einigkeit unter den sechs EWG-Partnern an¹¹⁷. In Übereinstimmung damit argumentierte Schröder, daß Großbritannien bis zu einem künftigen Beitritt so eng wie möglich mit den Staaten der Gemeinschaft verbunden werden müsse. Innerhalb der EWG dürfe es aber nicht zu einer „Politik der Ressentiments“ kommen. Ausdrücklich hob Schröder hervor, daß der deutsch-französische Vertrag nach wie vor „eines der wesentlichsten Elemente“ der deutschen Außenpolitik bleibe¹¹⁸.

Allgemeine Absichtserklärungen dieser Art deuteten zwar die Grundrichtung der weiteren Politik an, doch stellte sich nach dem 28./29. Januar für die Bundesregierung in aller Schärfe die Frage, welche konkreten Schritte eingeleitet werden sollten, um den Konflikt in der EWG zu bewältigen bzw. die unterschiedlich stark belasteten Beziehungen zu den beteiligten Staaten wieder zu entspannen. Carstens legte am 30. Januar erste „konstruktive“ Überlegungen vor, wobei er zwischen wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen differenzierte. Im wirtschaftlichen Bereich empfahl er zu prüfen: eine Assoziierung Großbritanniens mit der EWG in Form einer Zollunion, eine Angleichung der Politik auf wirtschaftlichen Randgebieten, etwa dem Wettbewerbsrecht, eine Vereinbarung zur Konsultation der britischen Regierung vor wichtigen Entschei-

¹¹⁶ Vgl. dazu Müller-Armack, *Weg nach Europa*, S. 239f. Vgl. auch Lahr, *Zeuge*, S. 377.

¹¹⁷ *Bulletin* 1963, S. 165.

¹¹⁸ Runderlaß Schröder, 30. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 63, S. 225f.

dungen in der EWG, eine Senkung der Außenzölle der EWG zur Erleichterung des Handels mit der EFTA sowie eine Fortsetzung der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur Montanunion und zu EURATOM. Unter politischen Gesichtspunkten sprach er sich vor allem dafür aus, den Gedanken einer Aktivierung der Westeuropäischen Union (WEU) zu verfolgen. Außerdem zog er in Erwägung, das Projekt einer europäischen politischen Union unter Einbeziehung Englands neu aufleben zu lassen und den Abschluß eines deutsch-britischen Konsultationsabkommens ins Auge zu fassen. Bei den letzten beiden Vorschlägen legte Carstens allerdings von vornherein eine gewisse Skepsis an den Tag. Als positives Element bewertete er dagegen die Forcierung der Arbeiten am MLF-Projekt¹¹⁹.

Stärker auf das künftige Verhalten der Bundesrepublik innerhalb der EWG und gegenüber Frankreich abgestellt waren die Vorschläge, die der deutsche Vertreter bei der EWG am 4. Februar unterbreitete. Harkort stellte fest, Frankreich strebe eine „französisch beherrschte, anti-amerikanisch orientierte und nach innen gewendete“ Gemeinschaft an und verletze damit die „vitalen Interessen“ der fünf anderen Mitgliedstaaten¹²⁰. Deren primäres Ziel müsse die Zulassung Großbritanniens zur EWG bleiben. Aus diesem Grund müsse der Prozeß der wirtschaftlichen Integration der sechs EWG-Staaten verlangsamt, die Öffnung der EWG nach außen dagegen gefördert werden. In bezug auf Großbritannien schlug Harkort die Herstellung enger Kontakte bzw. ständige Konsultationen vor. Zwischenlösungen, etwa in Form einer Zollunion, seien nur akzeptabel, wenn zugleich ein unwiderruflicher Termin für die Aufnahme Großbritanniens in die Gemeinschaft festgesetzt werde. Unumgängliche Voraussetzung für die erfolgreiche Durchsetzung der von ihm skizzierten Linie war für Harkort eine „Politik der Härte“ gegenüber Frankreich. Er sprach sich dafür aus, künftig nur solche französischen Wünsche zu berücksichtigen, die einem britischen Beitritt nicht im Wege stehen würden. Konzessionen könnten überhaupt nur gemacht werden, wenn französische Gegenleistungen erkennbar seien. Nachgiebigkeit oder eine Politik des „business as usual“, wie sie einigen Vertretern der EWG-Kommission vorschwebte, werde zu nichts führen¹²¹. Harkort brachte damit im wesentlichen das zum Ausdruck, was auch der Bundeswirtschaftsminister dachte. Erhard nahm Anfang Februar sowohl im Kabinett als auch in der Öffentlichkeit eine pointiert anti-französische Haltung ein, die sich vom gemäßigteren Kurs Schröders deutlich abhob und ihn zeitweilig einige Sympathien im Rennen um die Nachfolge Adenauers kostete¹²².

Im Zuge der regen Diskussion, die im Februar innerhalb der Bundesregierung – schwerpunktmäßig natürlich im Auswärtigen Amt – über die künftige Europapolitik geführt wurde, wurden im wesentlichen Gesichtspunkte aufgegriffen und modifiziert, die bereits in den Aufzeichnungen von Carstens und Harkort angeklungen

¹¹⁹ Aufzeichnung Carstens, 30. 1. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹²⁰ AAPD 1963, I, Dok. 78, S. 258.

¹²¹ AAPD 1963, I, Dok. 78, S. 259–263.

¹²² Vgl. dazu Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, S. 715–744; Schwarz, Epochenwechsel, S. 292 f.; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 202 f.

waren¹²³. Einige Aspekte, wie etwa der Gedanke eines deutsch-britischen Konsultationsabkommens, blieben dabei endgültig auf der Strecke. Am 4. März legte Staatssekretär Lahr als Entwurf des Auswärtigen Amts „Richtlinien“ für die künftige EWG-Politik der Bundesregierung vor, die die Ergebnisse des bisherigen Denkprozesses zusammenfaßten¹²⁴. Erkennbar ist, daß das Auswärtige Amt mit den Richtlinien auf einen Interessenausgleich zwischen Frankreich auf der einen Seite und den anderen EWG-Staaten und Großbritannien auf der anderen Seite zusteuerte. Ein Kerngedanke war, die wirtschaftliche Integration der sechs EWG-Staaten „tatkräftig“ fortzusetzen. Dies deckte sich mit den französischen Vorstellungen. Allerdings sollte bei der weiteren Integration die Entwicklung bisher vernachlässigter Gebiete stärker vorangetrieben werden. Außerdem sollten die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten in „wohlabgewogener Weise“ Berücksichtigung finden. Besonderer Wert wurde in den Richtlinien den Außenbeziehungen der Gemeinschaft beigemessen. Es gelte eine „organische Verbindung“ zu den Ländern Westeuropas zu schaffen und im Verhältnis zur übrigen freien Welt eine liberale Handelspolitik zu verfolgen. In diesem Zusammenhang wurde auf die von Kennedy angeregte Zollsenkungsrunde (Kennedy-Runde)¹²⁵ hingewiesen und erneut festgehalten, daß die Bemühungen um einen Beitritt Großbritanniens zur EWG sowie um eine Intensivierung der Beziehungen zu den anderen beitriffs- und assoziationswilligen europäischen Staaten fortzusetzen seien. Mit Blick auf französische Interessen wurde schließlich eine baldige Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und den 18 afrikanischen Staaten¹²⁶ befürwortet.

Hinsichtlich Großbritanniens, so war den Richtlinien zu entnehmen, bedürfe es der Herstellung enger Kontakte zur EWG sowie der baldigen Verwirklichung von Zwischenlösungen. Wie sich die Bundesregierung dies im einzelnen vorstellte, läßt sich aus dem Dialog mit der britischen Seite erschließen. Unmittelbar nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen machte Schröder den Anfang mit einem persönlichen Schreiben an Heath, in dem der deutsche Außenminister sein Bedauern über den Mißerfolg von Brüssel zum Ausdruck brachte und Heath für seinen Einsatz dankte¹²⁷. Schröders Wunsch nach Fortsetzung des Gedankenaustauschs sollte sich schon bald erfüllen. Am 8. Februar traf der Unterstaatssekretär im britischen Landwirtschaftsministerium, Sir

¹²³ Zum Gang der Diskussion vgl. etwa AAPD 1963, I, Dok. 77, Dok. 99 und Dok. 113. Vgl. auch Aufzeichnung Keller, 31. 1. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1237. Ferner Aufzeichnung Voigt, 4. 2. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1238.

¹²⁴ PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889. Die von Lahr vorgelegten Richtlinien basieren auf einer Aufzeichnung Jansens vom 4. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

¹²⁵ Im Oktober 1962 verabschiedete der amerikanische Kongreß den „Trade Expansion Act“ und übertrug Präsident Kennedy damit die Vollmacht, in Verhandlungen mit der EWG und anderen Staaten über allgemeine Zollsenkungen im Rahmen des GATT einzutreten. Vgl. AdG 1962, S. 10 144. Zur Bedeutung der sogenannten Kennedy-Runde vgl. Taber, Kennedy and a Uniting Europe, S. 59–73; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 222 f.; Lucas, Europa, S. 189 f.

¹²⁶ Auf Wunsch der italienischen und niederländischen Delegation war in der Sitzung des EWG-Rates am 25./26. 2. 1963 die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens vertagt worden. Vgl. dazu von der Groeben, Aufbaujahre, S. 203.

¹²⁷ Schröder an Heath, 31. 1. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 67.

Eric Roll, in Bonn ein, um mit Staatssekretär Lahr die Perspektiven einer weiteren Zusammenarbeit zwischen der EWG und England zu erörtern¹²⁸. Dabei trug Lahr den auch von italienischer Seite¹²⁹ lancierten Gedanken vor, über die WEU Kontakt- bzw. Konsultationsmöglichkeiten zu schaffen. Als Zwischenlösung auf wirtschaftlichem Gebiet favorisierte der Staatssekretär die von de Gaulle und Couve de Murville ins Gespräch gebrachte Idee einer Zollunion, wobei allerdings die Landwirtschaft ausgeklammert werden sollte. Roll schloß eine solche Lösung zwar nicht von vornherein aus, gab jedoch zu erkennen, daß bei der britischen Regierung noch Entscheidungsbedarf bestehe¹³⁰.

Klarer zeichnete sich die britische Position erst am Ende des Monats ab, als der deutsch-britische Meinungsaustausch im Rahmen einer Zusammenkunft eines gemeinsamen Wirtschaftsausschusses in Bonn seine Fortsetzung fand. Der Leiter der britischen Delegation, Unterstaatssekretär Sir Patrick Reilly, unterstrich die Bereitschaft zu einer verstärkten politischen Zusammenarbeit im Rahmen der WEU, deutete aber an, daß unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine gesonderte multilaterale Konsultationsrunde vorzuziehen sei. Hierbei könne Frankreich notfalls außen vor bleiben. Reilly legte weiter dar, daß Großbritannien eine Zollunion in der vorgeschlagenen Form nur akzeptieren könne, wenn das Angebot von der „gesamten EWG“ komme und mit einem Beitrittsautomatismus verbunden sei. Er bezeichnete es als unwahrscheinlich, daß Frankreich dazu seine Zustimmung geben werde. Dagegen wies der Unterstaatssekretär auf einen anderen Ansatzpunkt für eine Zwischenlösung hin. Aus britischer Sicht sei ein Erfolg bei der Kennedy-Runde von großer Bedeutung, da dadurch auch eine Entspannung im Verhältnis zwischen EWG und EFTA erreicht werden könne¹³¹.

Die Frage nach dem weiteren Schicksal der Kennedy-Runde war auch im Kontext der deutsch-amerikanischen Beziehungen nicht unwesentlich. Die amerikanische Regierung befürchtete, Frankreich werde nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen eine protektionistische Politik verfolgen und sich einer Senkung der EWG-Außenzölle widersetzen¹³². Das mit Kennedys Konzept einer atlantischen Partnerschaft unter anderem verbundene Ziel einer Konsolidierung der amerikanischen Zahlungsbilanz hätte damit vorschnell zurückgeschraubt werden müssen. Im Zuge der intensiven Bemühungen, die USA vom festen atlantischen Kurs der Bundesrepublik zu überzeugen¹³³, war der deutschen Seite deshalb auch daran gelegen klarzustellen, daß man sich für einen Kompromiß mit Frankreich über eine allgemeine Zollsenkung einsetzen werde¹³⁴.

¹²⁸ AAPD 1963, I, Dok. 87.

¹²⁹ Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 79, S. 265.

¹³⁰ Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 93.

¹³¹ Zur Sitzung des deutsch-britischen Wirtschaftsausschusses vom 28. 2. 1963 vgl. Aufzeichnung von Stempel, 4. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1238.

¹³² Dies klang bereits in dem Drahtbericht von Knappstein (Washington) vom 25. 1. 1963 an. Vgl. AAPD 1963, I, Dok. 55, S. 187. – Vgl. dazu auch die Äußerungen des Kolumnisten der New York Herald Tribune, Joseph W. Alsop, am 11. 3. 1963 gegenüber Adenauer; Adenauer, Teegespräche 1961–1963, S. 336 f.

¹³³ Vgl. dazu AAPD 1963, I, Dok. 65, Dok. 71, Dok. 76, Dok. 82, Dok. 83 und Dok. 88.

¹³⁴ Vgl. dazu die Äußerungen von Carstens am 5. 2. 1963 gegenüber dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Tyler; AAPD 1963, I, Dok. 82, S. 269 f.

Um die Situation nach dem Abbruch der Beitrittsverhandlungen meistern zu können, setzte die Bundesregierung nicht allein auf diplomatische Aktivitäten und die Erarbeitung von Lösungsansätzen durch einzelne Ressorts, sondern traf auch eine wichtige organisatorische Maßnahme. Am 6. Februar beschloß das Kabinett, einen Staatssekretär-Ausschuß einzusetzen, der laufend über die EWG-Probleme berichten und für eine koordinierte Gesamtpolitik in diesem Bereich Sorge tragen sollte. Ständig vertreten waren in diesem Ausschuß der Bundesminister des Auswärtigen, der Bundesminister für Wirtschaft, der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie der Bundesminister der Finanzen. Andere Ressorts wurden bei Bedarf hinzugezogen¹³⁵. Am 5. März kam der Ausschuß zu seiner ersten Sitzung zusammen, wobei als Grundlage der Besprechung die von Lahr entworfenen Richtlinien dienten¹³⁶. Die darin enthaltene Grundtendenz, neben der Festigung der inneren Entwicklung der EWG eine verstärkte Orientierung nach außen anzustreben, traf auf allgemeine Zustimmung. Allerdings, so wurde bemerkt, hänge die Umsetzung dieser Linie von der französischen Haltung ab. Frankreich müsse überzeugt werden, daß sein bisheriges Verhalten „weder methodisch noch materiell“ im eigenen Interesse liege. Nur wenn Paris selbst Konzessionen mache, werde es seine starke Stellung in der EWG behaupten können. Unklarheit herrschte in der Runde über die Möglichkeiten für eine Zwischenlösung mit Großbritannien. Gegen die auch von Belgien unterstützte Idee einer Zollunion unter Ausschluß der Landwirtschaft¹³⁷ wandte Staatssekretär Müller-Armack ein, daß dies äußerst schwierige Verhandlungen erforderlich machen werde¹³⁸. Außerdem wisse man nicht, was die französische Regierung unter der von ihr vorgeschlagenen Assoziierung verstehe.

Der Dialog mit Frankreich

Tatsächlich war bis zu diesem Zeitpunkt schwer zu erkennen, welche Marschroute Frankreich nach dem Scheitern der England-Verhandlungen einschlagen würde. Bereits am 1. Februar hatte sich Schröder an Couve de Murville mit der Bitte gewandt, ihm die französische Auffassung über die künftige Gestaltung der Beziehungen zu Großbritannien und den USA darzulegen¹³⁹. Die Informationen, die die Bundesregierung in den nächsten Wochen aus Paris erhielt, waren allerdings nicht sehr ergiebig. Immerhin zeichnete sich ab, daß Frankreich eine Assoziierung Großbritanniens mit

¹³⁵ Vgl. dazu PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

¹³⁶ Niederschrift Referat I A 2, 5. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

¹³⁷ Während eines Besuchs in Brüssel unterbreitete der belgische Außenminister Spaak Bundesminister Erhard einen entsprechenden Vorschlag. Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 26. 2. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1238.

¹³⁸ Auch Erhard zeigte sich hinsichtlich der Möglichkeit einer Assoziierung Großbritanniens mit der EWG skeptisch. Die damit zusammenhängenden Fragen seien „fast ebenso schwierig wie die des Beitritts“. Vgl. dazu Aufzeichnung Meyer-Cording, 18. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 99, S. 334.

¹³⁹ Schröder an Couve de Murville, 1. 2. 1963; AAPD 1963, I, Dok. 70.

der EWG nicht ernsthaft in Erwägung zog¹⁴⁰. Ein achttündiges Gespräch der Staatssekretäre Lahr und Müller-Armack mit dem Leiter der Wirtschaftsabteilung im französischen Außenministerium, Olivier Wormser, am 9. März 1963¹⁴¹ brachte endlich die nötige Klarheit, war vom Ergebnis her für die deutsche Seite aber alles andere als ermutigend. Frankreich verharrte gleichsam in Bewegungslosigkeit. Überlegungen der beiden Deutschen hinsichtlich einer wirtschaftlichen Anbindung Großbritanniens an die EWG blockte Wormser mit dem Hinweis ab, die französisch-britischen Beziehungen seien zur Zeit „ausgesprochen kühl“¹⁴². Auch prozedurale Lösungen, wie die Herstellung regelmäßiger Kontakte, schloß der Vertreter des Quai d'Orsay aus. Lediglich in bezug auf die Kennedy-Runde nahm Wormser eine entgegenkommendere Haltung ein, drängte seinerseits aber darauf, daß die Agrarpolitik vorangetrieben, der vorgesehene Zollabbau im Innern durchgeführt und das Assoziierungsabkommen mit den afrikanischen Staaten unterzeichnet werde. Lahr und Müller-Armack wiesen demgegenüber auf die Notwendigkeit eines Ausgleichs der Interessen aller Mitgliedstaaten hin und machten deutlich, daß an Vorleistungen gegenüber Frankreich nicht mehr zu denken sei. Man vereinbarte schließlich, Ende März zu einem weiteren Meinungsaustausch zusammenzukommen.

Der unbefriedigende Ausgang der Besprechung vom 9. März veranlaßte Erhard, auf „den Ernst der Lage“ aufmerksam zu machen. Einem Schreiben an Schröder läßt sich entnehmen, daß der Wirtschaftsminister einen sinnvollen Dialog mit Frankreich über das Thema EWG/Großbritannien kaum mehr für möglich hielt. Insbesondere der Gedanke einer Assoziierung, so meinte Erhard, sei „erledigt“. Er zog daraus den Schluß, daß die Basis, auf der die Fünf das Gespräch mit Großbritannien fortzusetzen versucht hätten, fortgefallen und „eine konstruktive Idee für die Lösung der wirtschaftlichen Probleme schlechthin nicht mehr vorhanden“ sei¹⁴³. Schröder war optimistischer. In seiner Antwort an Erhard drückte er die Hoffnung aus, „daß es in absehbarer Zeit gelingen wird, die Franzosen für eine konstruktive Haltung hinsichtlich der Beziehungen zwischen den europäischen Gemeinschaften und den diesen noch nicht angehörenden europäischen Ländern zu gewinnen“¹⁴⁴.

Trotz der verfahrenen Situation war man im Auswärtigen Amt weiterhin entschlossen, mit Frankreich zu einer Einigung zu kommen. Dabei ließ man sich auch durch einen

¹⁴⁰ Am 16. 2. 1963 berichtete Blankenhorn (Paris), die französische Regierung habe noch keine Vorstellungen darüber, wie die Beziehungen Großbritanniens zur EWG in Zukunft geregelt werden sollten. Außenminister Couve de Murville habe aber zu erkennen gegeben, daß er eine baldige Aufnahme von Verhandlungen über eine Assoziierung nicht für sinnvoll halte. Er sei der Meinung, daß es besser sei, zunächst die Wahlen in Großbritannien abzuwarten. Vgl. PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 85, S. 280 f., Dok. 89, S. 294 sowie Dok. 94, S. 321.

¹⁴¹ AAPD 1963, I, Dok. 115.

¹⁴² AAPD 1963, I, Dok. 115, S. 372.

¹⁴³ Zu dem Schreiben vgl. AAPD 1963, I, S. 375 Anm. 13. – Auch die britische Regierung war in Übereinstimmung mit Belgien und den Niederlanden inzwischen zu der Auffassung gelangt, daß angesichts des französischen Widerstands eine wirtschaftliche Zwischenlösung vorerst nicht angestrebt werden sollte. Vgl. dazu Oppler (Brüssel) an Auswärtiges Amt, 7. 3. 1963; PA/AA, B 150, Aktenkopien 1963.

¹⁴⁴ Schröder an Erhard, 20. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

weiteren Rückschlag nicht entmutigen. Von italienischer und britischer Seite war die Anregung an den deutschen Außenminister herangetragen worden, eine Sondersitzung des WEU-Ministerrats zur Besprechung der europäischen Lage einzuberufen. Schröder, der den Vorsitz in der WEU innehatte, griff diese Idee bereitwillig auf und begann Anfang März mit Sondierungen über die Aussichten für ein solches Treffen in Bonn¹⁴⁵. Die französische Regierung brachte das Projekt jedoch zu Fall, indem sie zur Bedingung machte, das Verhältnis Großbritanniens zur EWG dürfe nicht erörtert werden¹⁴⁶. Obwohl die Option, die WEU als Bindeglied zu Großbritannien zu nutzen, damit ernsthaft in Frage gestellt war, fand der von seiten der Niederlande eingebrachte Vorschlag, alternativ eine Konsultationsrunde der Ständigen Vertreter bei der EWG mit dem Leiter der britischen Vertretung in Brüssel unter Ausschuß Frankreichs vorzusehen, im Auswärtigen Amt keine Zustimmung. Ein solches Vorhaben wurde „wegen der gefährlichen Auswirkungen auf die Zusammenarbeit in der Gemeinschaft“ als nicht opportun angesehen¹⁴⁷.

Welche Möglichkeiten boten sich aber konkret an, um Frankreich von seiner starren Haltung abzubringen und so einen Ausweg aus der Krise der Gemeinschaft zu finden? Diese Frage stellte sich nach dem Gespräch mit Wormser mit aller Nachdrücklichkeit. Am 13. März traf sich der Staatssekretär-Ausschuß für EWG-Fragen zu einer erneuten Beratung hierüber¹⁴⁸. Lahr und Müller-Armack bekräftigten das Ziel, Frankreich zu einer positiven Mitarbeit bei der Ausgestaltung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft zu gewinnen. Um dies zu erreichen, müsse die Bundesrepublik ihre Zustimmung zu den Frankreich interessierenden Fragen, besonders auf dem Agrarsektor, von entsprechenden Gegenleistungen abhängig machen. Außerdem empfahlen die beiden Staatssekretäre, in der EWG-Ministerratssitzung am 1./2. April der französischen Seite vor Augen zu führen, daß Frankreich in der Gemeinschaft isoliert sei.

In der anschließenden Aussprache stellte sich allerdings heraus, daß es kaum konkrete Ansatzpunkte gab, um im Verbund mit Italien und den Benelux-Staaten französischen Wünschen entgegenzutreten. So führte der Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rudolf Hüttebräuker, zum landwirtschaftlichen Bereich aus, „beim Getreidepreis stehe die Bundesrepublik der geschlossenen Front der anderen fünf EWG-Länder gegenüber. Bei den Verordnungen für Milch und Milcherzeugnisse und für Reis seien sich zumindest Frankreich und Italien einig. Frankreich könne höchstens bei der Verordnung für Rindfleisch isoliert werden; hier sei aber die Bundesrepublik selbst an Fortschritten interessiert. Die Interessenlage sei von Verordnung zu Verordnung und auch innerhalb der einzelnen Verordnungen so unterschiedlich, daß eine grundsätzliche Festlegung nicht möglich sei.“ Ebenso ungeeignet für ein Kompensationsgeschäft mit Frankreich er-

¹⁴⁵ Vgl. dazu Carstens an Botschaft Paris, 8. 3. 1963; PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 382. Vgl. dazu auch AAPD 1963, I, Dok. 79, S. 265.

¹⁴⁶ Erklärung des französischen Außenministeriums, 22. 3. 1963; Europa-Archiv 1963, Z 81. Vgl. dazu auch Aufzeichnung Jansen, 30. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1239.

¹⁴⁷ Vgl. dazu Bömcke (EWG/EAG) an Auswärtiges Amt, 12. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 1239.

¹⁴⁸ Niederschrift, 15. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

schiennen der Finanz- und der Verkehrssektor. Man gelangte schließlich zu der Erkenntnis, daß allenfalls auf eine Tempodrosselung bei der Entwicklung des gemeinsamen Agrarmarktes hingewirkt bzw. in Einzelfragen Zurückhaltung geübt werden könne. Die Forderung nach einer liberalen Gestaltung der EWG-Außenbeziehungen müsse im wesentlichen politisch durchgesetzt werden. Um mit Blick auf die Anfang April stattfindende Ministerratssitzung die Voraussetzungen für eine entsprechende politische Aktion der Bundesregierung zu schaffen, faßte der Staatssekretär-Ausschuß den Beschluß, die von Lahr vorgelegten und inzwischen leicht modifizierten Richtlinien über die künftige deutsche EWG-Politik vom Kabinett verabschieden zu lassen¹⁴⁹.

Dieser Schritt gab dem Bundeskanzler Anlaß, Kritik vorzubringen. Über den Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Hans Globke, ließ er am 22. März dem Wirtschaftsminister mitteilen, in den Richtlinien „werde zu viel Wert auf eine Erweiterung des Marktes gelegt, ohne daß von ausreichenden Sicherungen, die die Erreichung des politischen Ziels der Gemeinschaft gewährleisten, die Rede sei“. Adenauer wollte deshalb die Passagen über einen Beitritt Großbritanniens und eine Assoziierung von Drittländern geändert sehen. Er plädierte dafür, die Richtlinien nach seiner Rückkehr aus Cadenabbia im Kabinett ausführlich zu diskutieren¹⁵⁰. Adenauer, der bereits Ende Februar vergeblich versucht hatte, die nach wie vor auf eine Einbeziehung Großbritanniens in die EWG ausgerichtete Politik Erhards zu unterbinden¹⁵¹, wollte es noch einmal auf eine Auseinandersetzung mit seinem Widersacher und – so muß man wohl hinzufügen – auch mit dem Außenminister ankommen lassen. Die Absicht, den inneren Ausbau der EWG zu verlangsamen und der Orientierung nach außen Vorrang einzuräumen, erschien dem Regierungschef nicht akzeptabel¹⁵². Zu dem von Adenauer angestrebten Austausch der Argumente im Kabinett kam es jedoch erst gar nicht. Erhard setzte vielmehr durch, daß die Richtlinien am 27. März in Abwesenheit des Bundeskanzlers vom Kabinett erörtert wurden¹⁵³.

Parallel zum internen Entscheidungsprozeß zeichnete sich ab, daß der gemeinsam vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium für Wirtschaft verfolgte Kurs erfolgversprechend war. Am 26. März konnte Lahr in Paris Anzeichen für französische Kompromißbereitschaft ausmachen. Wormser gab diesmal zu erkennen, daß der französischen Regierung an einem „ausgewogenen Arbeitsprogramm“ für die EWG gelegen sei¹⁵⁴. Darin sollten sowohl die bekannten französischen Wünsche Berücksichtigung finden als auch die Interessen der anderen Staaten zum Tragen kommen.

¹⁴⁹ Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums für Wirtschaft, 14. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 889.

¹⁵⁰ Globke an Erhard, 22. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

¹⁵¹ Der von Adenauer erhobene Vorwurf, Erhard habe eine Stellungnahme betreffend einen britischen EWG-Beitritt nicht mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt, wurde vom Wirtschaftsminister erfolgreich zurückgewiesen. Vgl. dazu Koerfer, Kampf ums Kanzleramt, S. 723–726; Schwarz, Staatsmann, S. 826 und S. 828.

¹⁵² Vgl. dazu Osterheld, Kanzlerjahre, S. 201.

¹⁵³ Vgl. dazu Aufzeichnung Abteilung I, 26. 3. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 716.

¹⁵⁴ AAPD 1963, I, Dok. 134, S. 438.

Wormser konkretisierte in diesem Zusammenhang das Angebot zur Mitwirkung an der Kennedy-Runde, machte Zugeständnisse bezüglich des Verhältnisses der EWG zu bestimmten Drittstaaten und betonte die Bereitschaft, alle im Aktionsprogramm der EWG-Kommission vom Oktober 1962¹⁵⁵ aufgeworfenen Fragen anzupacken. In der England-Frage war der Spielraum für Konzessionen aber nach wie vor gering. Frankreich war lediglich bereit, gewisse bereits im Rahmen der Beitrittsverhandlungen vereinbarte Vergünstigungen zugunsten verschiedener Commonwealth-Länder nach und nach zu realisieren¹⁵⁶.

Dies war Lahr nicht genug. Der Staatssekretär machte deutlich, daß der Bundesrepublik an einer Harmonisierung der Entwicklung in der EWG mit dem Ziel eines späteren britischen Beitritts gelegen sei. Dieser Gedanke müsse ebenso Aufnahme in das vorgesehene Programm finden wie Maßnahmen zur Herstellung regelmäßiger Konsultationen mit Großbritannien. Diese Forderung war für Paris noch nicht diskutabel, doch bemerkte Wormser immerhin, in zwei bis drei Monaten könne man vielleicht darauf eingehen. Weniger verschlossen zeigte sich die französische Seite gegenüber zusätzlichen Wünschen nach organisatorischen bzw. institutionellen Veränderungen in der Gemeinschaft¹⁵⁷. Alles in allem läßt sich festhalten, daß Frankreich Ende März Anstalten machte einzulenken. Ohne die Einflußnahme von seiten der anderen EWG-Staaten sowie der EWG-Kommission gering einschätzen zu wollen¹⁵⁸, dürfte man mit der Aussage kaum falsch liegen, daß die Signale aus der Bundesrepublik für den Sinneswandel ausschlaggebend gewesen sind. Der Prozeß der politischen Willensbildung in der Bundesregierung, der von französischer Seite sicher aufmerksam beobachtet wurde, wird in Paris zur Einsicht beigetragen haben, daß man nicht auf die entgegenkommendere Politik Adenauers rechnen konnte, sondern sich mit der von Erhard und Schröder vertretenen Richtung arrangieren mußte.

Mit dem Gespräch zwischen Lahr und Wormser war die Ausgangsposition abgesteckt, von der aus eine konstruktive Fortentwicklung möglich erschien. In dem Vorschlag für ein Arbeitsprogramm, den Schröder am 2. April dem EWG-Ministerrat zur Überwindung der Krise unterbreitete, fanden sich dann auch exakt jene Punkte wieder, die von deutscher bzw. französischer Seite als unabdingbar für einen Ausgleich angesehen wurden¹⁵⁹. Dabei machte Schröder unmißverständlich klar, daß eine simultane Lösung der von ihm angesprochenen Probleme erfolgen müsse. Die Zeit von Vorleistungen einzelner EWG-Staaten sei vorbei. Die Bundesrepublik erwarte vielmehr

¹⁵⁵ Das Aktionsprogramm der EWG-Kommission sah eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft auf den verschiedensten Feldern vor. Es beschäftigte sich im einzelnen mit dem Wettbewerb im gemeinsamen Markt, der gemeinsamen Agrar-, Energie-, Sozial-, Wirtschafts- und Währungspolitik, den auswärtigen Beziehungen, der Hilfe für Entwicklungsländer sowie Verwaltungs- und Finanzfragen der Gemeinschaft. Vgl. dazu AAPD 1963, I, S. 367 Anm. 10.

¹⁵⁶ AAPD 1963, I, Dok. 134, S. 437–440.

¹⁵⁷ AAPD 1963, I, Dok. 134, S. 440f.

¹⁵⁸ Zur Entwicklung im Gesamtzusammenhang vgl. Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 170–172; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 202–211; Bauer, EWG, S. 211–220.

¹⁵⁹ Für den Wortlaut der Rede vgl. Bulletin 1963, S. 545–548. Vgl. dazu auch Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 172f.; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 211–213.

„eine Synchronisierung der Arbeiten in dem Sinne, daß sich die Erwartungen der einzelnen Mitgliedsländer möglichst gleichmäßig erfüllen“¹⁶⁰.

Die mit Frankreich abgestimmte deutsche Initiative führte schon bald zu konkreten Ergebnissen. Am 8./9. Mai 1963 verabschiedete der Ministerrat ein erstes Arbeitsprogramm, das zwei miteinander gekoppelte Beschlüsse umfaßte. Zum einen sollten bis zum Ende des Jahres weitere Fortschritte bei der Errichtung eines gemeinsamen Agrarmarktes erzielt werden; zum anderen sollte im gleichen Zeitraum der Standpunkt der Gemeinschaft für die Kennedy-Runde festgelegt werden¹⁶¹. Offen blieb dagegen die Frage der Herstellung eines Gedanken- und Informationsaustauschs mit Großbritannien. Der Vorschlag für regelmäßige Kontakte zwischen den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten und dem Leiter der britischen Vertretung bei der EWG, den Schröder seinem Amtskollegen Couve de Murville am 9. April erneut unterbreitet hatte¹⁶², wurde von der französischen Delegation als unzweckmäßig zurückgewiesen¹⁶³.

Die Frage einer Anbindung Großbritanniens an die EWG

Verständlicherweise reagierte man in London mit einiger Enttäuschung auf das „synchronisierte Arbeitsprogramm“. Der Geschäftsträger der Vertretung bei der EWG, John E. Galsworthy, meinte sogar, daß das Ergebnis der Sitzung vom 8./9. Mai in Großbritannien „als eine erneute, von Frankreich gewünschte und von den anderen Mitgliedstaaten nicht verhinderte Demütigung“ aufgefaßt werden könnte. Botschafter Harkort versicherte ihm, daß die Herstellung von Kontakten unverändert eine der unverzichtbaren Forderungen der Bundesrepublik darstelle und in einem zweiten Arbeitsprogramm durchgesetzt werden solle¹⁶⁴. Diese Zusage im Auge behaltend, bemühte sich das Auswärtige Amt in der zweiten Maihälfte, der französischen Seite klarzumachen, daß die Bundesregierung die Festlegung der Haltung der Gemeinschaft zur Kennedy-Runde, den Erlaß der Verordnungen über eine gemeinsame Marktorganisation sowie die Herstellung von Kontakten mit Großbritannien als „eine Einheit“ ansähe¹⁶⁵. Aufgrund des französischen Einwands, die vorgeschlagene Form regelmäßiger Kontakte auf der Brüsseler Ebene könne zu einer Einmischung Englands in die inneren Angelegenheiten der Gemeinschaft führen¹⁶⁶, fand man sich deutscherseits zu der Erklärung bereit, es käme lediglich ein gegenseitiger Informations- und Meinungsaustausch in Frage. Von „echten“ Konsultationen könne keine Rede sein¹⁶⁷. Die deutschen Bemühungen zeigten eine

¹⁶⁰ Bulletin 1963, S. 546.

¹⁶¹ Vgl. dazu Bulletin der EWG 7/1963, S. 20f.

¹⁶² AAPD 1963, I, Dok. 143, S. 469f.

¹⁶³ Vgl. dazu Bulletin der EWG 7/1963, S. 21.

¹⁶⁴ Vgl. dazu Harkort (EWG/EAG) an Schröder, 11. 5. 1963, AAPD 1963, I, Dok. 164, S. 523–526.

¹⁶⁵ Vgl. dazu Aufzeichnung Voigt, 5. 6. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788. Vgl. ferner Aufzeichnung von Stempel, 14. 5. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788.

¹⁶⁶ Außer Frankreich widersetzte sich auch die EWG-Kommission einer solchen Lösung. Vgl. dazu Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 175.

¹⁶⁷ Aufzeichnung Voigt, 5. 6. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788.

erste positive Wirkung, als der französische Außenminister Ende Mai die grundsätzliche Notwendigkeit von Kontakten mit Großbritannien anerkannte. Allerdings schlug Couve de Murville nun vor, mit der britischen Regierung Treffen auf Regierungsebene abwechselnd in den Hauptstädten der sechs EWG-Staaten zu vereinbaren¹⁶⁸.

Die Diskussion über diese Frage zog sich noch einige Wochen hin, ohne daß wesentliche Fortschritte zu verzeichnen gewesen wären. Einen Durchbruch sollten erst die deutsch-französischen Regierungsbesprechungen am 4./5. Juli 1963 bringen – die ersten, die aufgrund des Vertrags vom 22. Januar durchgeführt wurden. Daß europäische Fragen infolge der Entwicklung seit Jahresbeginn eine wesentliche Rolle bei den Besprechungen in Bonn spielen würden, lag auf der Hand. Dabei zeigte sich, daß speziell auf diesem Feld der Politik eine klare Verschiebung der Machtpositionen innerhalb der Bundesregierung stattgefunden hatte. Was sich im Februar/März im Zusammenhang mit der Neudefinition der EWG-Politik der Bundesregierung bereits angedeutet hatte und was durch die Präambel vom 15. Juni mit ihrem Bekenntnis zur Einbeziehung Großbritanniens in die Gemeinschaft und zum Abbau der Handelsschranken offen zum Ausdruck gebracht worden war¹⁶⁹, bestätigte sich nun vollends: Nicht mehr Adenauer bestimmte die Richtlinien der Europa-Politik, sondern sein inzwischen designierter Nachfolger Erhard und Außenminister Schröder. Im Gespräch des Bundeskanzlers mit dem französischen Staatspräsidenten am ersten Tag der Zusammenkunft spielte die wirtschaftliche und politische Einigung Europas keine Rolle¹⁷⁰. Dagegen stand dieses Thema im Mittelpunkt der Besprechung, die Erhard anschließend mit de Gaulle führte. Der Dialog der beiden Politiker zeigt, daß deutsche und französische Interessen immer noch auseinanderdrifteten und die Umsetzung des „synchronisierten Arbeitsprogramms“ erhebliche Schwierigkeiten bereiten würde. Während de Gaulle die Integration der Sechs und die Fortentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik als Schwerpunkt definierte, plädierte Erhard für eine Anbindung anderer europäischer Staaten, insbesondere Englands, an die Gemeinschaft und setzte sich für eine weltweit ausgerichtete liberale Handelspolitik ein. Außerdem, so machte der Bundeswirtschaftsminister deutlich, könne die wirtschaftliche Integration nur zum Abschluß gebracht werden, wenn langfristig „eine Einigung hinsichtlich der künftigen politischen Form Europas“ erzielt werde¹⁷¹.

Die Gegensätze in der Europapolitik kamen auch in den beiden Plenarsitzungen am 4. und 5. Juli zum Ausdruck¹⁷². Während die deutschen Wortführer Erhard und Schröder den Gedanken der Synchronisierung bekräftigten, beharrte die französische Delegation auf der Präferenz der Agrarpolitik. Konsens herrschte allerdings darüber, daß man das Ziel einer politischen Einigung nicht aus den Augen verlieren dürfe. Adenauer und de Gaulle wandten sich jedoch übereinstimmend dagegen, „gegenwärtig“ einen

¹⁶⁸ Vgl. dazu Aufzeichnung Voigt, 10. 6. 1963; PA/AA, Ref. I A 2, Bd. 788.

¹⁶⁹ Für den Wortlaut der Präambel im Ratifizierungsgesetz zum deutsch-französischen Vertrag vgl. Bundesgesetzblatt 1963, Teil II, S. 705.

¹⁷⁰ Vgl. dazu AAPD 1963, II, Dok. 216.

¹⁷¹ AAPD 1963, II, Dok. 217, S. 703–705.

¹⁷² Vgl. dazu AAPD 1963, II, Dok. 218 und Dok. 219.

neuen Versuch in dieser Richtung zu unternehmen¹⁷³. Eine rege Diskussion entwickelte sich nicht zuletzt über die Kontaktfrage. Während Adenauer das Problem schlichtweg als nicht existent erachtete, legten Schröder und Erhard noch einmal die Vorzüge eines Gedanken- und Informationsaustauschs mit Großbritannien auf der Ebene der Ständigen Vertreter in Brüssel dar. Diese Lösung wurde von französischer Seite erneut zurückgewiesen, angesichts der „Hartnäckigkeit Bundesminister Erhards“ zeigten sich Staatspräsident de Gaulle und Außenminister Couve de Murville aber offen für eine Regelung im Rahmen der WEU. Darauf ließ sich Schröder, wenn auch zögernd, ein. Er gab aber zu bedenken, daß die Regelmäßigkeit der Zusammenkünfte sichergestellt und eine Aussprache über die Entwicklung in der EWG und in der EFTA fester Bestandteil der Tagesordnung sein müsse¹⁷⁴.

Dies war die Basis, auf der der EWG-Ministerrat am 10./11. Juli eine Übereinkunft¹⁷⁵ erzielen konnte. Danach sollte die WEU vierteljährlich auf Ministerebene tagen, wobei jeweils eine Erörterung über die wirtschaftliche Lage in Europa stattfinden sollte. Außerdem sollte die EWG-Kommission zur Beratung von wirtschaftlichen Fragen hinzugezogen werden¹⁷⁶. Der britischen Regierung ließ Schröder mitteilen, er betrachte den Beschluß „im Sinne der gemeinsamen britischen und deutschen Wünsche“ als Erfolg. Daß neben Brüssel auch die Hauptstädte der anderen sechs WEU-Staaten als Tagungsorte dienen würden, halte er für eine „geringfügige“ Konzession an Frankreich. Außerdem spreche nichts dagegen, auf bilateraler Ebene einen engen Kontakt zwischen den Ständigen Vertretern in Brüssel aufzubauen¹⁷⁷. Am 26. Juli 1963 erklärte sich die britische Regierung mit dem Angebot der EWG einverstanden, und am 25./26. Oktober 1963 kam es in Den Haag zur ersten Zusammenkunft des WEU-Ministerrats aufgrund der neuen Regelung¹⁷⁸.

Das Arrangement vom Juli 1963 war sicher nicht das, was der Bundesrepublik nach dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen als Ersatzlösung für eine enge Verbindung Großbritanniens mit der EWG vorgeschwebt hatte. Es bot aber die Chance, die britische Regierung über die Vorgänge in der Gemeinschaft auf dem laufenden zu halten und Entwicklungsprozesse durch eine Abstimmung auf multilateraler Ebene aufeinander abzustimmen. Daß die Zusammenkünfte im Rahmen der WEU später eher von bescheidener Wirkung blieben, steht auf einem anderen Blatt. Die Einigung auf diese Kompromißformel zeigt letztlich, daß weder die Bundesrepublik, Italien und die Benelux-Staaten auf der einen Seite noch Frankreich auf der anderen Seite wegen Großbritannien eine Fortdauer der Krise in Kauf nehmen wollten¹⁷⁹. Die wirtschaftlichen

¹⁷³ AAPD 1963, II, Dok. 219, S. 722 f.

¹⁷⁴ AAPD 1963, II, Dok. 219, S. 725–727.

¹⁷⁵ Auch Italien stand einer Regelung der Kontaktfrage im Rahmen der WEU positiv gegenüber. Vgl. dazu Runderlaß Carstens, 9. 7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 222, S. 734.

¹⁷⁶ Vgl. dazu Bulletin der EWG 8/1963, S. 14.

¹⁷⁷ Schröder an Etdorf (London), 17. 7. 1963; AAPD 1963, II, Dok. 230, S. 759–761.

¹⁷⁸ Vgl. dazu Europa-Archiv 1963, D 585 f. Zur Vorbereitung der Sitzung am 25./26. Oktober vgl. auch AAPD 1963, II, Dok. 299, S. 1013 f.

¹⁷⁹ Vgl. dazu auch Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 168–170.

Vorteile, die die EWG den Mitgliedstaaten unter dem Strich bescherte, waren offenkundig so groß, daß keiner der Partner, schon gar nicht die Bundesrepublik, die Fortentwicklung hemmen wollte, solange die Eigeninteressen einigermaßen Berücksichtigung fanden.

Allerdings war mit der Regelung der Großbritannien-Frage nur ein Konfliktpunkt innerhalb der EWG ausgeräumt. Noch bedurfte es vor allem der Umsetzung der anderen Teile des „synchronisierten Arbeitsprogramms“, um den Bruch vom Januar zu heilen. Daher setzte sich das zähe Ringen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich in der zweiten Jahreshälfte 1963 fort. Adenauer, dessen Konzentration auf die deutschlandpolitischen Probleme im Zusammenhang mit dem Teststopp-Abkommen vom 5. August gerichtet war¹⁸⁰, widmete sich in der Zeit vor seinem Rücktritt jedoch nur noch am Rande den europäischen Fragen. Auch beim Abschiedsbesuch bei de Gaulle am 21./22. September¹⁸¹ wurde die Europa-Politik, immerhin ein Kernstück Adenauerschen Wirkens seit 1949, nur gestreift. Die knappen Bemerkungen der beiden Staatsmänner hierzu lassen Resignation spüren. De Gaulle wies auf den gescheiterten Versuch hin, eine politische Organisation für Europa zu schaffen, und stellte mit Bedauern fest, daß die Entscheidung Frankreichs, den Beitritt Englands zur EWG zu verhindern und auf diese Weise den weiteren Aufbau Europas zu sichern, von deutscher Seite nicht unterstützt worden sei. Auch beim deutsch-französischen Vertrag sei man bislang „über die guten Absichten“ kaum hinausgelangt. Nicht zuletzt bezweifelte de Gaulle, ob die aktuellen Bemühungen um die Fortentwicklung des Gemeinsamen Markts zum Erfolg führen würden¹⁸².

Adenauer beurteilte die Aussichten für Europa ebenfalls ungünstig. Fortschritte in der Frage einer politischen Union seien zur Zeit nicht zu erzielen. Auch hinsichtlich des weiteren Integrationsprozesses innerhalb der EWG teilte er die Skepsis de Gaulles – ohne hierbei indes die andersgelagerte deutsche Position aus den Augen zu verlieren. Adenauer vertrat die Meinung, der Gemeinsame Markt könne nur fortbestehen, wenn es zu einer Harmonisierung der Soziallasten komme¹⁸³. Damit wollte er deutlich machen, daß die Bundesrepublik den französischen Wünschen auf dem Agrarsektor nur entgegenkommen könne, wenn die Gemeinschaft die Lasten für die notwendige strukturelle Umgestaltung der deutschen Landwirtschaft mitzutragen bereit sei.

Angesichts der kontinuierlichen Übernahme der Kompetenzen bei den EWG- und Europafragen durch Erhard und Schröder seit dem Frühjahr 1963 brachte der Regierungswechsel vom 15./16. Oktober 1963 auf diesem Feld der Politik keine grundsätzlichen Veränderungen mit sich. Bei seinem ersten Auslandsbesuch in Paris Ende November konnte der neue Bundeskanzler Erhard nahtlos an die deutsch-französischen Besprechungen vom Juli anknüpfen. Die politische Tour d’horizon der Gesprächspartner begann mit einer ausführlichen Erörterung der Lage in Europa. Dabei kamen die

¹⁸⁰ Vgl. dazu den Aufsatz von Ilse Dorothee Pautsch im vorliegenden Band.

¹⁸¹ Vgl. dazu AAPD 1963, II, Dok. 354–357.

¹⁸² AAPD 1963, II, Dok. 356, S. 1199f.

¹⁸³ AAPD 1963, II, Dok. 356, S. 1200f. Zu der in der Endphase seiner Amtszeit von Pessimismus geprägten europapolitischen Haltung Adenauers vgl. auch AAPD 1963, II, Dok. 192, S. 625 f.

jeweils anders gelagerten Interessen der beiden Staaten abermals zum Vorschein, doch ließen sowohl Erhard als auch de Gaulle und Pompidou den Willen erkennen, zu einer Lösung der Probleme beizutragen und so den Fortbestand des Gemeinsamen Marktes zu sichern¹⁸⁴. Allerdings bedurfte es noch harter Verhandlungen bis zum Jahresende, um das „synchronisierte Arbeitsprogramm“ zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen¹⁸⁵. Mit dem Ergebnis vom 23. Dezember 1963, das sowohl agrarpolitische Entscheidungen wie die Verabschiedung der Marktordnungen für Milch und Milch-erzeugnisse, Rindfleisch und Reis als auch die Festlegung von Maßnahmen zur Vorbereitung der Kennedy-Runde beinhaltete, konnten alle beteiligten Staaten zufrieden sein. Die Krise in der EWG, die im Januar durch das Scheitern der Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien ausgelöst worden war, war damit Ende 1963 praktisch überwunden.

¹⁸⁴ Zu den Gesprächen Erhards mit de Gaulle und Pompidou am 21. November 1963 vgl. AAPD 1963, II, Dok. 421 und Dok. 422.

¹⁸⁵ Vgl. dazu besonders AAPD 1963, II, Dok. 345 und Dok. 346; AAPD 1963, III, Dok. 463, Dok. 469 und Dok. 482. Vgl. auch Camps, Europäische Gemeinschaft, S. 173–186; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 219–225; Lahr, Zeuge, S. 393–395.