

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

B 8/64
19. Februar 1964

Joachim-Friedrich Kahn

Commonwealth
und Außenpolitik

Joachim-Friedrich Kahn, Dr. jur.,
geb. 8. Dezember 1907 in Berlin, 1937—1939
und 1945—1954 Dozent (Senior Lecturer) für
Politische Wissenschaften an der Universität
Wellington (Neuseeland), seit 1954 in Deutsch-
land frei wissenschaftlich tätig. Veröffentli-
chungen: Zahlreiche Arbeiten zu Themen der
politischen Wissenschaften und der politischen
Theorie vornehmlich in englischsprachigen
Zeitschriften.

Herausgeber:
Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Königstraße 85.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel. 34 1251, nimmt gern entgegen:
Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-
lung

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Ver-
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung der herausgebenden Stelle
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung
und Urteilsbildung.

Commonwealth und Außenpolitik

Probleme der Geschichte und der Gegenwart

Es ist schwierig genug für einen Engländer, das Wesen des Commonwealth zu verstehen, für einen Deutschen ist es so gut wie unmöglich.

Times Literary Supplement, 19. Mai 1961.

Das Wesen des Commonwealth ist nicht leicht zu fassen. Die Engländer wären sehr enttäuscht, wenn es anders wäre, denn die Unfähigkeit der Ausländer, die Funktionen des britischen Verfassungssystems zu verstehen, ist für sie eine nie versiegende Quelle der Genugtuung.

Prof. Nicholas Mansergh, Survey of British Commonwealth Affairs, Problems of Wartime Cooperation and Postwarchange, 1939—52, Oxford 1958, S. 365.

Eine Gemeinschaft souveräner Staaten ohne formale Bindung

Commonwealth ist der Name, unter dem sich das ehemalige britische Weltreich (das Empire) heute der Welt präsentiert¹⁾. Die Herrschermacht, die mit dem Wort Empire verbunden ist, hat sich während des 20. Jahrhunderts allmählich gewandelt und ist heute zusammen mit dem Namen fast verschwunden. Sie besteht nur noch über denjenigen, rasch schrumpfenden Teil des Commonwealth (36 Einheiten, meist Inseln mit 9 Millionen Einwohnern), den

man unter den Namen Kolonien zusammenfassen kann²⁾, die ebenfalls, sobald sie hierfür reif geworden, Selbstregierung, Unabhängigkeit und eventuell Mitgliedschaft im Commonwealth erhalten sollen. Das Verhältnis der Mitglieder des Commonwealth untereinander ist durch Gleichheit der Stellung innerhalb des Verbandes und gegenseitige Unabhängigkeit gekennzeichnet. Das gegenwärtig 18 Mitglieder zählende Commonwealth ist durch keine Verfassung, keinen Vertrag, durch keine ständige Organisation, d. h. durch kein formales Band verknüpft. Das Statut von Westminster von 1931, zweifellos ein Verfassungsgesetz, hat heute kaum als solches Bedeutung³⁾. Selbst das Treueverhältnis zur Krone ist seit 1949, dem Jahre, in welchem Indien (später gefolgt von anderen, nicht europäischen Mitgliedern) sich zur Republik erklärte, aber dennoch mit

1) Das alte englische Wort Commonwealth steht für Gemeinwesen, res publica, Staat mit Betonung des Volkes oder der Völkergemeinschaft. Der englische Politiker Lord Rosebery sagte in einer Rede in Adelaide (Australien) im Jahre 1884: „Das Empire ist ein Commonwealth der Nationen.“ Der Anspruch war nicht populär, geriet in Vergessenheit, und erst seit dem Ende des zweiten Weltkrieges wurde das Wort Commonwealth nun auch offiziell als Synonym für Empire gebraucht. Heute spricht man nur mehr von Commonwealth, das Wort Empire hat nur noch historische Bedeutung. Für Interessierte, die das Schicksal des Wortes Commonwealth weiter verfolgen wollen, seien aus dem Schrifttum drei Arbeiten zitiert: „The Vocabulary of Commonwealth Relations“ by S. A. de Smith M. A., University of London, Athlone Press 1954; „The Constitutional Structure of the Commonwealth“ by K. C. Wheare, Oxford 1960, chapter 1, vocabulary; „On the Use of the Term Commonwealth“ by S. R. Mehrotra in Journal of Commonwealth Political Studies, Vol II, 1. November 1963.

2) Genauer Kolonien, Protektorate, Trusteeships, Dependencies.

3) Schon vor dem zweiten Weltkriege schrieb R. T. E. Latham in seinem Aufsatz: „The Law and the Commonwealth“: „Das Statut von Westminster ist alles, was es an Recht im Commonwealth gibt, und das ist nicht viel. Das Commonwealth, wie es jetzt existiert, ist ein besonders rechtloser Verband.“ Anhang zu W. K. Hancock's Survey of British Commonwealth Affairs, 1918—1936, Vol I S. 513, Oxford UP 1937—42.

Zustimmung aller anderen Mitglieder auf seinen Wunsch im Commonwealth verbleiben konnte, nicht mehr das Kriterium der Mitgliedschaft. Das alte Commonwealth, bestehend aus den ehemaligen weißen Siedlungskolonien Kanada, Australien und Neuseeland, den ursprünglichen Dominions⁴⁾, hat noch eine engere Bindung an Großbritannien durch die englische Königin, die gleichzeitig Königin von Kanada, von Australien und von Neuseeland ist. Es handelt sich um eine Art Personalunion. Das einzige allen Mitgliedern des Commonwealth gemeinsame Band ist der fortgesetzte freie Wille jedes der Mitgliedstaaten. Es gibt niemanden, der für das Commonwealth sprechen könnte, selbst nicht die Königin, die als Symbol der freien Gemeinschaft des Commonwealth gilt und als solches Haupt des Commonwealth genannt wird⁵⁾. Niemand kann das Commonwealth zu irgend etwas verpflichten, niemand in seinem Namen einen Vertrag, ein Bündnis schließen oder Krieg erklären. Man mag sich fragen, ob es also noch als internationaler Faktor existiert, ob es noch als solcher von der internationalen Völkergemeinschaft anerkannt werden will⁶⁾. Diese Fragen lassen sich weder positiv noch negativ beantworten. Es ist typisch für das Commonwealth, daß viele Fragen, die einem Staats- oder Völkerrechtler oder pragmatischen Politiker natürlich erscheinen, für das Commonwealth weder mit ja oder nein zu beantworten sind. Es verhält sich eher so, daß das Commonwealth politisch unberechenbar ist, daß aber eben darin ein gewisser Machtfaktor liegt. Wenn dem so ist, so mag man schon etwas

4) Die Bezeichnung Dominion oder British Dominion wurde seit 1907 für die „selbstregierenden“ Kolonien gebraucht. Heute ist das Wort Dominion nicht mehr gebräuchlich. An seine Stelle tritt „Mitglied des Commonwealth.“

5) Vgl. Nicholas Mansergh, "Documents and Speeches on British Commonwealth Affairs" 1931—51, 2 Bde. OUP 1953, Vol 2 S. 846. Das Schluß-Kommuniqué des Treffens der Premierminister des Commonwealth vom 27. 4. 1949 zeigt, daß die Regierungen aller Commonwealth-Länder gemeinsam für das Commonwealth bindende Aussagen machen können. Einstimmigkeit dürfte hierzu notwendig sein.

6) Es gibt keinen Commonwealth-Gesandten oder Botschafter bei irgendeinem Staat oder den Vereinten Nationen. Das Commonwealth selbst ist eben eine Art Vereinter Nationen, jedoch ohne die Formalität einer Verfassung oder eines Vertrages.

kleinlaut fragen, was denn überhaupt noch dieses merkwürdige Gebilde, das sich mit den hergebrachten Terminologien nicht definieren, nicht bestimmen läßt, zusammenhält⁷⁾. Wir haben schon gesagt, daß es durch den freien Willen aller Mitglieder weiter besteht, aber wir wissen noch nicht, weshalb 18 — und vielleicht werden es bald 20 sein — so verschiedenartige Riesen-, Mittel- und Zwergstaaten wie es Großbritannien, Kanada, Australien, Neuseeland, Indien, Pakistan, Sierra Leone, Ceylon, Malaysia, Ghana, Nigerien, Tanganjika, Uganda, Kenia, Sansibar, Trinidad und Tobago, Jamaika, Cypren sind, noch den Willen haben, einem derartigen Konsortium anzugehören. Selbst darauf läßt sich keine alle umfassende Antwort geben, es sei denn, man sage etwas farblos, daß sie alle ein Interesse aber nicht notwendigerweise das gleiche Interesse und einen Zweck in dem Weiterbestehen einer Gemeinschaft sehen, die einstmals zwangsweise bestand⁸⁾. Es wird oft von Staatsmännern, Politikern, Journalisten behauptet, daß alle Mitglieder bestimmten Prinzipien huldigen: parlamentarischen Institutionen, der Selbstregierung jedes Volkes, der Gleichheit aller Rassen, der Rechtsstaatlichkeit etc. Aber dies hält einer Untersuchung kaum stand. Südafrika war lange noch Mitglied, obwohl es in entschiedener Weise die Gleichheit aller Rassen leugnete. Auch andere weiße Mitglieder des Commonwealth, Australien, Neuseeland und Großbritannien selbst, geben durch ihre Handlungen zu erkennen, daß „Gleichheit der Rassen“ vielleicht eine Forderung für die Zukunft, aber keine Errungenschaft der Gegenwart ist. Die neuen „farbigen“ Mitglieder des Commonwealth haben mit wenigen Ausnahmen (z. B. Indien) keine parla-

7) Schon der Balfour-Bericht 1926: „Das Britische Weltreich als Ganzes widersetzt sich jeder Klassifizierung und hat keine Ähnlichkeit mit irgendeiner anderen politischen Organisation, die jetzt besteht oder je versucht wurde.“ Professor Graham in "The British Commonwealth", 2nd Ed. 1958, S. 9: „Das Commonwealth ist ein Verband, den der Scharfsinn der fähigsten Juristen kaum in eine rechtliche Definition zwingen könnte.“

8) Premierminister Nehru sagte z. B. am 16. 5. 1949 vor der indischen konstituierenden Versammlung: „Es ist für uns leichter, enge Beziehungen mit anderen Ländern zu unterhalten, solange wir Mitglied des Commonwealth sind.“

mentarischen Regierungen. Die Selbstregierung eines Volkes wird von Großbritannien zwar grundsätzlich anerkannt, muß sich aber gegebenenfalls höheren oder wichtigeren politischen Zwecken zeitweise unterordnen. (Vgl. z. B. Malta, Gibraltar, Südrhodesien.) Die Rechtsstaatlichkeit, die z. B. die Unabhängigkeit der Richter fordert, wurde von Ghana in jüngster Zeit verletzt (Dezember 1963). Die friedliche Zusammenarbeit aller Völker wird selbst innerhalb des Commonwealth nicht erreicht, wie das gespannte Verhältnis zwischen Pakistan und Indien zeigt. Noch weniger wird man dem britischen Staatsmann Amery folgen können, der meinte, das Commonwealth habe mehr Aussichten, die Grundlage für eine neue Weltordnung zu werden, als die Vereinten

Nationen oder irgendeine andere ad hoc geschaffene Organisation⁹⁾. Auch Sicherheit kann nicht als Grund des Zusammenhaltes angesehen werden, denn selbst verbunden sind die Mitglieder des Commonwealth heute nicht mehr in der Lage, die Integrität ihrer Länder gegen jeden Feind erfolgreich zu verteidigen. Dagegen scheint es, daß alle Mitglieder entweder politische, finanzielle, wirtschaftliche oder verteidigungstechnische Vorteile in der Verbindung sehen¹⁰⁾. Der Grund des Zusammenhaltens ist also sowohl das Selbstinteresse der einzelnen Staaten als auch ein erhoffter verstärkter Einfluß innerhalb des Commonwealth auf die anderen Mitglieder und in der internationalen Sphäre, im Gremium der Vereinten Nationen.

Vorteile des Zusammenhalts — Nachteile einer Trennung

General Botha sagte schon 1919 zu dem kanadischen Premierminister Borden: „Wir haben die Freiheit, die unabhängige Nationen haben, und viel mehr Sicherheit gegen Angriffe von außen, und in der Weltpolitik nehmen wir einen höheren Platz ein und erfüllen einen größeren Dienst, als wir es als getrennte Nationen in der Lage wären.“

Es handelt sich hier um Imponderabilien, aber die Meinung eines Mitgliedes innerhalb des Commonwealth wird stets größere Beachtung finden als die eines Außenseiters. Es ist zweifellos, daß Irland und auch Südafrika durch ihr Ausscheiden aus dem Commonwealth an Einfluß verloren haben. Auch bei den Vereinten Nationen ist die Stimme eines Commonwealth-Mitgliedes, selbst eines kleinen, gewichtiger als die eines anderen, gleichbedeutenden Staates außerhalb des Commonwealth, selbst wenn und vielleicht gerade wenn das betreffende Mitglied nicht mit Großbritannien stimmt. Offensichtlich ist die Alternative, nämlich die vollständige Trennung der 18 Nationen, für alle Mitglieder wenig attraktiv. Die Nachteile einer Trennung erscheinen allen Mitgliedern größer als die Vorteile dieser anarchischen Assoziation souveräner Staaten. Abgesehen von den sentimental Beweggründen wäre das Zerbrechen des Common-

wealth für Großbritannien ein starker Prestigeverlust¹¹⁾. Kanada würde den Vereinigten Staaten gegenüber hilfloser, Australien und Neuseeland würden von den Vereinigten Staaten kaum dieselbe Beachtung finden wie von Großbritannien. Südafrika hat durch sein Ausscheiden ständige Angriffe auch seitens der Vereinten Nationen über sich ergehen lassen müssen. Indien fühlt sich noch nicht stark genug, das zu sein, was es werden will, nämlich der Führer der nicht-kommunistischen asiatischen Staaten. Es zieht noch große wirtschaftliche und militärische Vorteile aus der Verbindung mit Großbritannien. Ähnlich verhält es sich mit den anderen, neueren, überwiegend nicht weißen Mitgliedern des Commonwealth.

Dagegen fällt es schwer, irgendwelche Nachteile in der Verbindung zu finden, denn die

9) L. S. Amery, "The Commonwealth in World Affairs", London 1948: „Mit dem Zusammenbruch rein mechanischer Papierpläne für Welteinheit ist es durchaus möglich, daß das britische Commonwealth eines Tages sich als Kern und Zentrum einer organischen Weltordnung erweisen wird.“

10) Vgl. J. B. W. Miller, "The Commonwealth and the World" S. 271 f. und "The Future of the Commonwealth, A British View", H. M. Stationary Office 1963.

11) Vgl. z. B. Guardian vom 28. 10. 1963.

Mitglieder haben ja, wie Nehru wiederholt feststellte, keinerlei Verpflichtungen gegeneinander außer einer freiwilligen, freundschaftlichen Zusammenarbeit, soweit jedes einzelne Mitglied es für angebracht hält¹²). Das einzige, was sie voneinander erwarten ist, daß sie sich gegenseitig nicht in Verlegenheit bringen, daß sie aufeinander Rücksicht nehmen, so weit das möglich erscheint, daß sie nicht gegeneinander komplottieren, daß sie im allgemeinen keine Geheimnisse voneinander haben, und daß sie versuchen, einander zu verstehen, dadurch, daß sie sich offen aussprechen¹³). Aber selbst diese Erwartungen werden nicht immer erfüllt, wie die Suezkrise bewies, in der Großbritannien die meisten dieser Postulate verletzte¹⁴). Man wird also kaum zu weit gehen, wenn man zu dem Schluß kommt, daß die Farblosigkeit, die Verpflichtungslosigkeit und das Vermeiden jeglicher Diskussion über mögliche Konfliktstoffe im Commonwealth seinen Bestand gewährleisten¹⁵).

Aber enthält eine derartige Gemeinschaft nicht Gefahren¹⁶), wenn man den drohenden Zerfall dieses Gebildes eine Gefahr nennen will? Eine formlose Bindung, bei der die Mitglieder nur Vorteile für sich selbst suchen, für die sie nicht bereit sind, Opfer zu bringen, für die sie keine Verpflichtungen eingehen oder einhalten wollen, kann trotzdem für die Beteiligten unerwartete Folgen haben. Wenn das

12) Nehru, 16. 5. 1949; Nicholas Mansergh, "Documents and Speeches on British Commonwealth Affairs", 1931—1952, 2 vol., Oxford University Press RIIA London 1953.

13) Vgl. Sir Oliver Franks "Britain and the Tide of World Affairs" (Reith Lectures 1954, London 1955), und R. G. Menzies in "Times", 12. 6. 1956: „Die folgenden Worte sollten fettgedruckt in jedem Ministerium in London, New Delhi, Canberra und den anderen Regierungssitzen (der Commonwealth-Mitglieder) hängen: Wird irgendeine Entscheidung, die ich heute erwäge, ein anderes Mitglied des Commonwealth beeinträchtigen? Wenn ja, habe ich dieses Mitglied benachrichtigt oder konsultiert?“

14) Z. B. Toronto Star, 2. 11. 1956: „Die Regierung Eden hat einen gefährlichen Schlag gegen das Commonwealth geführt dadurch, daß sie es unterlassen hat, andere Commonwealth-Regierungen zu ‚konsultieren‘.“ Vgl. auch Sir Anthony Edens Entschuldigungen in "Full Circle", London 1960, S. 526.

15) Nehru, loc. cit. Mansergh Doc. vol 2 S. 851.

16) Vgl. "The Future of the Commonwealth, a British View" 1963, H. M. Stationary Office, S. 3.

Commonwealth politisch nichts anderes als eine Illusion ist, eine Flucht in den Abglanz vergangener Größe, ein bloßer Name, wenn es in Wirklichkeit nicht mehr existiert, so ist die Fortführung dieses Schemen insofern eine Gefahr, als die Mitglieder dennoch geneigt sein werden, diese leere Hülle als etwas wirklich Existierendes anzusehen und sich zum mindesten politisch aber auch wirtschaftlich auf etwas verlassen, was dann im Ernstfalle in Staub zerfällt. Diese Gefahr sah Smuts, als Indien 1949 Republik wurde, also den Treueid auf die Krone zurückzog, aber dennoch mit Zustimmung der anderen Staaten Mitglied des Commonwealth bleiben durfte. Er verglich ein derart ausgehöhlttes Commonwealth warnend mit dem Heiligen Römischen Reich, das noch Hunderte von Jahren als bloßer Name weiter vegetierte, ein Scheindasein führte, hinter dem nichts mehr stand¹⁷).

Aber hatte nicht die Außenwelt, wie der Brite gerne betonte, die Solidarität dieses Gebildes immer unterschätzt, immer wieder erleben müssen, wie in Zeiten der Gefahr der Gemeinschaftssinn, das Gefühl einer Schicksalsgemeinschaft gesiegt hatten und die Kolonien oder Dominions oder Mitglieder dem Mutterlande und ehemaligen Herrschaftslande mit Blut und Gut zu Hilfe kamen? So war es 1914 gewesen, so war es wieder 1939. Nun mag man sagen, daß es 1914 für die Dominions und die Kolonien noch keine Alternative gab, daß sie automatisch in den Krieg des Herrschaftslandes mit verwickelt wurden, weil sie damals noch keine diplomatische Eigenständigkeit besaßen. 1939 aber war die Möglichkeit der Neutralität für die Dominions wenigstens gegeben, wie Irland bewies; Irland, das zwar nie Kolonie gewesen war, aber doch seit 1922 die Stellung eines Dominions innehatte. Trotzdem hielt auch 1939 das alte Imperium zusammen, obwohl die Beteiligung Südafrikas an einem Faden hing, dem Faden einer geschickten und taktvollen Rede eines der Anhänger von Smuts¹⁸). Und war es nicht derselbe Smuts, ehemaliger Burengeneral, Staatsmann und Philosoph, der — wie erwähnt — 1949 kassandragleich das Ende des Commonwealth sei-

17) Mansergh Doc., loc. cit. vol 2, S. 873.

18) Vgl. Mansergh Doc., loc. cit. vol 1, S. 494 und besonders S. 507 ff., South Africa, H. of A. Deb. vol 36, coll. 37—43.

nen Kollegen im südafrikanischen Parlament warnend vor Augen hielt, der verschiedentlich — vor, während und nach dem zweiten Weltkrieg — das Commonwealth als das erste erfolgreiche Experiment internationaler Zusammenarbeit mit dem Schwung seiner Rhetorik und dem tiefen Gefühl seiner Überzeugung vielleicht übermäßig gepriesen hatte¹⁹⁾? Noch auch war es ganz richtig zu behaupten, daß die Außenwelt stets das Empire, selbst unter dem neuen Namen und der neuen Form des Commonwealth unterschätzt hatte. Es darf als sicher gelten, daß weder Hitler noch seine bes-

seren Publizisten, wie z. B. Graf Pückler oder der Verfasser des bekannten Artikels vom 20. August 1938 im Berliner Tageblatt, den Zusammenhalt des Commonwealth gering achteten, wenn sie auch die potentielle Kraft und den militärischen sowohl wie den wirtschaftlichen Wert der Dominions wohl stark unterschätzten²⁰⁾. Richtig ist dagegen, daß die allmähliche Verwandlung der farbigen Kolonien — begonnen mit Indien 1947 — in Mitglieder des Commonwealth Schicksalsgemeinschaft und Zusammenhalt des Commonwealth zusehends gelockert haben.

Vom Empire zum Commonwealth

Es ist also doch wohl so, daß das britische Weltreich besonders in seiner heutigen Form als Commonwealth in den Augen der Beschauer von außen sowohl wie von innen stets eine Art von Ambivalenz hervorgerufen hat. Man sah es trotz aller Zeichen der Auflösung weiter bestehen und sogar in den schärfsten Krisen eher sich verdichten als zerfallen²¹⁾. Gab es vielleicht eine Qualität, die sich der rationellen Erfassung entzog, die sich nicht in Worte prägen läßt, aber eben deshalb über alle Zweifel, über alle Gefahren und Krisen und vielleicht sogar über die Mündigkeit der farbigen Kolonien hinweg den Fortbestand gewährleistete?

Der Bericht des Komitees der interimperialen Beziehungen auf der imperialen Konferenz vom Jahre 1926, der sogenannte Balfour-Bericht, hatte die verfassungsmäßigen Wandlungen des britischen Reiches während der letzten zwölf Jahre mit einer bewunderungswürdigen Präzision herausgearbeitet. Auf der Reichskonferenz vom Jahre 1911 durfte der damalige Premierminister Asquith noch ohne

ernsten Widerspruch sagen, daß die Dominions sowohl wie das Mutterland zwar Herren im eigenen Haus seien, daß aber in der Außenpolitik die Regierung Großbritanniens die Verantwortung für die Verteidigung des Reiches — damals noch zweifellos außenpolitisch eine Einheit — nicht mit den Dominions teilen könne. Durch die großen Opfer aber, die die Völker der Dominions im ersten Weltkrieg dem Reiche und insbesondere Großbritannien gebracht hatten, war die Erkenntnis auch in London durchgedrungen, daß die Dominions fürderhin wenigstens eine Stimme in der Formung und Führung der Außenpolitik haben müßten. Man konnte nicht verlangen, daß die Dominions als selbstbewußte Gemeinwesen von der britischen Politik in alle Abenteuer und Kriege mit hineingezogen wurden, ohne befragt zu werden oder ohne zumindest bei der Formung der Außenpolitik mitgewirkt zu haben. Australien und Neuseeland wären evtl. noch einige Zeit bereit gewesen, dies zu dulden, nicht dagegen Kanada, Südafrika, ganz zu schweigen von Irland. Diese Dominions waren

19) A. B. Keith, "British Colonial Policy" 1763 until 1917 (OUP 1918—1953, reprints) part 2, S. 393. W. K. Hancock, "Smuts", vol 1, Cambridge 1962: „Wir (Commonwealth) sind bei weitem größer (ethisch) als irgendein Reich, das je existiert hat.“ (S. 431, 500)

21) John Mander, "Encounter", Juli 1963, S. 78: „Die Begeisterung für das Commonwealth ist stetig gewachsen, während seine tatsächliche Macht sich verringert hat.“

20) Berliner Tageblatt vom 20. 8. 1938: „Die Dominions werden durch dick und dünn zu England stehen, wenigstens im Westen.“

Vgl. auch „Große Politik“, Band 21, S. 241 und "Documents on German Foreign Policy", Series D vol 1, Nr. 19, pp 32—33, Series D vol 2, p 193, Dirksen Papers pp 148 ff (Moscow Publishing House 1948), Documents and Materials relating to the eve of war, Mansergh External Politics, pp 444 ff, Graf Pückler „Wie stark ist England?“, Berlin 1939.

nicht mehr damit zufrieden, nur Herren im eigenen Haus zu sein, sie wollen auch Herren über Krieg und Frieden und das Leben ihrer Bürger sein²²). Um dies zu erreichen, war eine Klärung der Verfassungsstruktur zwischen Großbritannien und den Dominions notwendig. Da die Verfassung nur zum geringsten Teil auf Gesetz, zum größten auf Konvention beruhte, war eine unmißverständliche Erklärung einer Reichskonferenz und darüber hinaus auch des britischen Parlaments, das rechtlich — wenn auch nicht mehr praktisch — immer noch der Oberherr über die Dominions geblieben war, unerlässlich²³). Diese Anerkennung und Würdigung der Stellung der Dominions war das Werk der Reichskonferenzen von 1923, 1926, 1930 und des Statutes von Westminster vom Jahre 1931 und insbesondere des eben erwähnten Balfour-Berichtes der Konferenz von 1926²⁴). Deshalb ist auch heute noch, weit über eine Generation später, das genaue Studium dieses Berichtes — der zusammen mit den genannten Konferenzen und dem Statut die Grundlage dessen, was wir heute als Commonwealth sehen, legte — unerlässlich²⁵).

Der Balfour-Bericht definierte denjenigen Teil des britischen Empire, der sich aus den Dominions und Großbritannien zusammensetzte — also ohne das farbige Kolonialreich —, in jener berühmten bis 1949 gültigen Form: „Diese selbstregierenden Gemeinschaften sind autonome Gemeinschaften innerhalb des britischen Empire, einander gleich in Stellung, in keiner Weise einander untergeordnet in irgendeinem Aspekt ihrer inneren oder äußeren Angele-

22) Z. B. Sir Robert Borden vor der Empire Parliamentary Association am 21. 6. 1918: „Wir haben nie den vollen Status einer Nation besessen, weil Großbritannien für uns Außenpolitik mitbetrieben hat, ohne uns zu konsultieren.“

Hon. C. J. Doherty, zitiert von Hancock, S. 65: „Die beschützte Kolonie war mit Recht ohne Stimme, die an der Verteidigung aktiv beteiligte Nation kann es nicht bleiben.“

23) Vgl. Smuts 1917 auf der Reichs-Kriegskonferenz (Keith Col., loc. cit. part 2, S. 394).

24) Vgl. Keith Col., loc. cit. part 2, S. 376.

25) Am eingehendsten K. C. Wheare, „The Statute of Westminster and Dominion Status“, 5. Ed. 1953, London, S. 27 ff. und A. B. Keith, „Speeches and Documents on the British Dominions 1918—1931“, OUP 1932, S. 161 ff. und 380 ff.

genheiten, doch verbunden durch die gemeinsame Treue gegenüber der Krone und frei assoziiert als Mitglieder des britischen Commonwealth der Nationen.“

Hier war also noch einmal eine Unterscheidung gemacht worden zwischen der größeren Einheit, dem Empire, das die meist farbigen Kolonien mit einbezog, und dem Commonwealth, das aus Großbritannien und den Dominions (Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika) bestand. Heute ist es üblich, die große Einheit, in der die alten ehemaligen Dominions europäischer Bevölkerung mit den hauptsächlich afrikanischen und asiatischen Rassen verbunden sind, Commonwealth zu nennen. Das Wort „Empire“ wird nur noch von einigen alten Imperialisten gebraucht.

Zum zweiten war die Krone also, wie Baldwin während der Thronkrise 1936 betonte, das letzte noch existierende Band des Empire²⁶). Aber die Treue zur Krone war nicht nur eine leere Sentimentalität oder gar der Ausdruck der Anhänglichkeit an das Königshaus, sondern das sichtbare und allen verständliche Symbol für eine Zusammengehörigkeit der freien und unabhängigen Dominions untereinander und mit Großbritannien, wobei man nie vergessen darf, daß die britische Bevölkerung der Dominions den Ausschlag gab. Das war es, was den Balfour-Bericht sagen ließ, daß trotz der Tatsache, daß nunmehr die ehemaligen Kolonien und jetzigen Dominions praktisch Herren über ihre Geschicke seien, doch keine Besorgnis bestehe, daß die *gemeinsame Sache* darunter leiden werde. Was diese gemeinsame Sache war, wurde nicht gesagt, sie wurde nicht näher beschrieben; aber jedermann wußte, was damit gemeint war. Sie war, trotz aller Unabhängigkeit der einzelnen Dominions, trotz der Souveränität (d. h. unbestrittenen Behauptung, in jeder erdenklichen Lage ohne rechtliche Einschränkung das tun zu können, was die Regierung oder das Parlament des betreffenden Dominions für angebracht hielt), das Bekenntnis zu einer Schicksalsgemeinschaft. Wenn Großbritannien und die Dominions ihre Gemeinschaft im Commonwealth als eine solche empfanden, so war die Außenpolitik das einzige Instrument, die

26) Rede vor dem Unterhaus am 10. 12. 1936 (Mansergh Doc., loc. cit. vol 1, S. 186).

gemeinsame Sache vor Gefahren zu bewahren und sie zu fördern²⁷⁾.

Denn innenpolitisch waren ja die Dominions schon 1911, wie wir gesehen haben, als Herren im eigenen Hause anerkannt. Wenn diese Interpretation richtig ist — und es besteht kein Anlaß daran zu zweifeln —, so war das einzige Mittel, die gemeinsame Sache vor Gefahren zu bewahren, die Führung einer gemeinsamen Außenpolitik. Daß dies eine diplomatische Einheit des Empire oder Commonwealth erforderte schien selbstverständlich, und sie wurde auch nach 1926 noch in der diplomatischen Korrespondenz ausdrücklich betont, wenn sie auch seit 1926 eine andere, breitere Basis hatte. Während vor 1926 Reichsangelegenheiten von dem britischen Botschafter allein bearbeitet wurden, heißt es 1929, daß Angelegenheiten, die von gemeinsamer Bedeutung sind, durch gemeinsame Beratung (Konsultation) geregelt werden sollen. Einheit wird ausdrücklich als Ziel der Konsultation definiert²⁸⁾.

Alles was dem Außenstehenden, insbesondere dem kontinentalen Betrachter, schwer verständlich erscheint, der nicht an das Beieinanderwohnen von logisch und rechtlich Unvereinbarem in der Sphäre der öffentlich-rechtlichen Beziehungen gewohnt ist, liegt in der Behauptung und der Demonstration des britischen Reiches und Commonwealth, daß Unabhängigkeit und Einheit in ihm zu einem harmonischen Ganzen zusammengefügt sind. Wie kann man postulieren, daß eine Reihe von Staaten, die sich in jeder Beziehung, auch in äußeren Angelegenheiten als unabhängig erklären, eine gemeinsame Außenpolitik führen? Hancock und auch Keith antworteten auf die Frage der Völkerfamilie an das britische Reich oder Commonwealth: „Seid ihr eine Einheit oder seid ihr eine Vielheit?“ mit: „Wir sind eine Einheit und eine Vielheit!“²⁹⁾ Daß diese meta-

physisch anmutende Antwort den realistisch denkenden ausländischen Betrachter nicht befriedigte, war offensichtlich. Er vermutete dahinter eine bewußtes Vernebelungsmanöver, vielleicht ein Manöver der britischen Regierung, den Dominions zwar theoretisch ihre Freiheit zu geben, während doch praktisch die Zügel nach wie vor in Whitehall gehalten wurden. Das war der Grund, der einige ausländische Betrachter selbst nach einem Studium der Beziehungen der Staaten des Commonwealth zu dem Schluß kommen ließ, daß z. B. Kanada immer noch ein Teil des britischen Reiches ist, daß es nach wie vor dem britischen Reiche angehört. Diese Meinung wurde noch durch die Treuepflicht gegenüber der Krone verstärkt.

Doch ist eine Erklärung und damit ein Verständnis dieses ganzen Problems relativ einfach, wenn man sich den Werdegang des britischen Reiches vor Augen führt. Seit dem Durham-Bericht 1839 war der Weg der weißen Siedlungskolonien vorgezeichnet: Ausbau der Selbstregierung der Kolonien in inneren Angelegenheiten, alle Beziehungen mit dem Auslande aber werden von der Zentrale des Empire, von London aus, geregelt³⁰⁾. Lord Russel hatte aber richtig vorausgesehen, daß es nicht möglich ist, Selbstregierung im Inneren hermetisch von einer Tendenz abzuriegeln, auch Handelsbeziehungen mit fremden Staaten und schließlich die Führung außenpolitischer Beziehungen in Anspruch zu nehmen. Eine eigene Außenpolitik einer Kolonie aber bedeutete die Trennung vom Mutterlande. Denn damals konnte man sich ebensowenig wie der heutige ausländische Betrachter eine Einheit vorstellen, bei der es gleichzeitig eine Vielheit von diplomatischen Apparaten und eine Reihe von unabhängigen Außenämtern gibt. Logik war noch nicht durch die Wirklichkeit widerlegt worden. Der im 19. Jahrhundert von der Manchesterschule ausgehende Zweig der Radikalen rechnete nicht nur mit der früheren oder späteren Unabhängigkeitserklärung der weißen Siedlungskolonien, er wünschte sie so bald wie möglich herbei. In einer Rede vor dem kanadischen Parlament am 6. Februar 1865, anlässlich der Föderation

27) Nicholas Mansergh, "Survey of British Commonwealth Affairs, Problems of Wartime Cooperation and Postwar Change", OUP RIIA London 1958, S. 10.

28) A. B. Keith, "Speeches & Documents on the British Dominions 1918—1931", OUP 1932, World's Classics", S. 349 und 446.

29) W. K. Hancock, "Survey of British Commonwealth Affairs", vol 1 Problems of Nationality 1918—1936, OUP 1937—1942, S. 67; Keith, loc. cit. S. XVI.

30) Vgl. Keith Col., loc. cit. part. 1, S. 113—172, bes. S. 139 u. S. 175.

der kanadischen Kolonien, hatte der kanadische Premierminister Macdonald gesagt: „Ich weiß, daß es in England eine Partei gibt, unbedeutend an Zahl, aber stark an Intellekt und Macht, die davon spricht, daß es wünschenswert ist, die Kolonien los zu werden . . .“³¹⁾. Die neuen Imperialisten, die in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts ihre Hochblüte erreichten, glaubten aber an den Fortbestand des Empire³²⁾. Sie stimmten zwar mit ihren Gegnern überein, daß eine Tendenz zur Auflösung vorhanden war, wollten ihr aber dadurch entgegenarbeiten, daß sie die Kolonien und das Mutterland enger zusammenschlossen. Die erfolgreichen Bundesstaaten, die Vereinigten Staaten und Deutschland, hatten sie auf die Idee einer imperialen Föderation gebracht. Die alte auf Oberhoheit des britischen Parlaments aufgebaute Verfassung des Imperiums sollte geändert werden und einer bundesstaatlichen Regelung stattgeben, durch die die Kolonien untrennbar an das Mutterland gebunden würden, ohne jedoch ihre Eigenständigkeit in inneren Angelegenheiten zu verlieren³³⁾; im

Gegenteil, in dem neuen Reichsparlament sollten sie sogar eine Stimme in der Führung der Außenpolitik erhalten. Aber diese Bestrebungen scheiterten, allerdings erst endgültig auf der Reichskonferenz von 1911, auf der der neuseeländische Premierminister, Sir Joseph Ward, als Sprecher für die Reichsföderalisten vollkommen Schiffbruch erlitt. Die politischen Gemeinschaften der Dominions und besonders die Regierung Großbritanniens hielten fest an der Oberhoheit ihrer Parlamente, und außerdem befürchteten die Dominions, voran Kanada und Südafrika, von einer bundesstaatlichen Organisation nur einen Rückschritt zu einer zentralen Bürokratie³⁴⁾. Überdies glaubte 1911 schon niemand mehr an einen baldigen Zerfall des Empire. Die Einheit schien garantiert durch die vom Volk gewählten Parlamente und die von ihnen bestellten Regierungen. Ohne daß die Politiker sich dessen bewußt gewesen wären, war — wie Hancock sagte — in Anlehnung an die Schlagworte der Französischen Revolution das Motto für das Reich: Freiheit, Gleichheit, Einheit³⁵⁾.

Britische Außenpolitik oder Commonwealth-Außenpolitik?

Eine gemeinsame Führung der Außenpolitik des Empire unter Beteiligung der Dominions aber konnte man sich weder 1911 noch auch 1918 vorstellen, wenn man auf eine bundesstaatliche Regelung verzichten mußte. Und wir müssen feststellen, daß diesmal die politische Erfindungsgabe der Briten teilweise versagte. Sie haben eine wirkliche Lösung nie gefunden, eben weil es hier eine Lösung außer einer bundesstaatlichen nicht gab. Außenpolitik ist ihrer Natur nach das Reservat einer kleinen,

fortgesetzt und eng zusammen arbeitenden Gruppe von Menschen und ist der Methode der Beratung im größeren Kreise, geschweige denn der Beratungen von verschiedenen Regierungen, nicht zugänglich. Mansergh behauptete 1950, gewisse breite Ziele auf dem Gebiet der internationalen Politik anzustreben sei der Hauptzweck der Commonwealth-Verbindung³⁶⁾. Das trifft heute, wenn überhaupt noch, nur insofern und nur deshalb zu, weil, wie später ausgeführt werden wird, das Ausmaß der Außenpolitik aller Commonwealth-Länder sich gegenwärtig innerhalb der großen Politik der Vereinigten Staaten bewegen muß.

Es ist ziemlich sicher, daß die britische Regierung bis in den zweiten Weltkrieg hinein eine

31) Vgl. Keith Col., loc. cit. part. 1, S. 324. — Über die Ausgedehnte Tätigkeit der sog. Separatisten von 1850—1870 siehe C. A. Bodelsen "Studies in Midvictorian Imperialism", Kopenhagen 1924, S. 32 ff. — Selbst Disraeli 1852 in seinem Brief an Malmesbury: „Diese elenden Kolonien werden in wenigen Jahren alle unabhängig sein. Sie sind Mühlsteine um unsere Hälse.“

32) Vgl. A. P. Thornton, "The Imperial Idea and its Enemies", London 1959, S. 21.

33) Vgl. Keith Col., loc. cit. part. 2, S. 247 ff. u. Thornton, loc. cit. S. 79 ff.

34) Vgl. Keith Col., loc. cit. part. 2, S. 240 ff., und besonders 244, 300 und 302; auch Balfour, "Times", 7. 11. 1911.

35) Hancock, loc. cit. S. 4.

36) In "Parliamentary Affairs", vol IV 1950—51, S. 169 ff.

wirklich praktisch durchgeführte Unabhängigkeit in der großen Politik von seiten der Dominions nicht befürchtete und — wie es sich erwies — auch nicht zu befürchten brauchte. Was schließlich heute erreicht wurde, ist, daß jedes der Mitglieder des Commonwealth für die Führung seiner eigenen Außenpolitik verantwortlich ist, aber daß die jeweilige Außenpolitik des einzelnen Mitgliedes das Ergebnis gemeinsamen Gedankenaustausches ist. Und dieser Gedankenaustausch in Fragen der großen Politik ist etwas Neues, worauf die Politiker des Commonwealth mit Recht stolz sind. Es ist dies das System der Kooperation durch Konsultation, das mit der langsamen Entwicklung einer eigenen Außenpolitik der einzelnen Dominions Hand in Hand lief. Schon auf der Reichskonferenz von 1911, also zu einer Zeit, wo die Regierung von Großbritannien noch das Monopol der Führung der Außenpolitik des Imperiums für sich in Anspruch nahm, zeigte es sich, daß man in den Dominions nicht geneigt war, blindlings der britischen Außenpolitik Folge zu leisten. Man wollte entweder, wie Laurier für Kanada, sich von der Außenpolitik Großbritanniens fernhalten, aber auch dann das Recht für sich in Anspruch nehmen, sich aus etwaigen kriegerischen Verwicklungen heraus zu halten, oder aber, wie Fisher für Australien, über den Gang der britischen Außenpolitik in statu nascendi informiert werden, bevor ein *fait accompli* geschaffen war³⁷⁾.

Der erste Weltkrieg aber kam, ohne daß auch nur eine der beiden Aspirationen erfüllt wurde. Die Dominions waren weder informiert worden, noch waren sie in der Lage, sich aus dem Krieg heraus zu halten. Aber die Tendenzen, die 1911 schon sichtbar gewesen waren, wurden durch die großen Opfer, welche die Dominions dem Imperium und Großbritannien 1914—18 brachten, verstärkt. Die Reichskonferenz von 1917, die Teilnahme an einem Reichskabinett und an den Pariser Friedensverhandlungen, die selbständige Unterzeichnung der Friedensverträge, die gesonderte Mitgliedschaft im Völkerbund, all dies gab den Dominions eine Stellung innerhalb des

37) Vgl. Harvey "Consultation and Cooperation in the Commonwealth", London 1952; Keith Doms, loc. cit. S. 183, S. 188; auch Keith Col, loc. cit. part. 2, S. 376.

Reiches und in der Völkerfamilie, die die Frage nach der Führung der Außenpolitik so brennend machte, daß eine Klärung der Verfassungsverhältnisse nicht lange aufgeschoben werden konnte. In einer Rede vor dem Unterhaus am 14. 12. 1921 hatte Lloyd George gesagt:

„Die Stellung der Dominions in bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten hat sich während der letzten vier Jahre vollkommen gewandelt... Die Dominions haben seit dem Kriege gleiches Recht mit Großbritannien in der Kontrolle der Außenpolitik des Imperiums erlangt. Obwohl sie dem britischen Imperium zu Hilfe kamen für eine Politik, an deren Gestaltung sie keinen Anteil hatten, fühlten sie, daß es unfair wäre, ihnen in Zukunft ein solches Dilemma aufzuerlegen. Sie sagten: Ihr stellt uns vor die folgende Alternative: Entweder wir unterstützen euch in einer Politik, mit der wir oder mit der wir nicht übereinstimmen, oder wir müssen das alte Land in der Gefahr im Stich lassen. Das ist ein Dilemma, in das ihr uns nicht mehr bringen dürft. Deshalb müßt ihr uns in Zukunft vorher konsultieren. Das war richtig, das war gerecht. Das war für beide Teile vorteilhaft. Wir haben dem freudig zugestimmt“.

Bis hierher war Lloyd Georges Bericht den Tatsachen entsprechend; sowohl der kanadische Premierminister Borden als auch General Smuts hatten sich in diesem Sinne mit besonderer Betonung einer fortgesetzten Konsultation in der Außenpolitik geäußert. Aber nun kam der Pferdefuß. Lloyd George fuhr fort:

„Die Maschinerie ist die Maschinerie der britischen Regierung, des Außenamtes, der Botschafter, und diese Maschinerie muß bleiben. Es ist unmöglich, daß es anders sein könnte, es sei denn, man schafft einen Reichsrat (Council of Empire) mit Abgeordneten, die für diesen Zweck gewählt werden. Wenn dieser nicht geschaffen wird, so muß man weiter durch ein einziges Instrument handeln. Das Instrument der Außenpolitik des Empires ist das britische Außenamt. Das wurde von allen Dominions als unvermeidbar anerkannt. Aber sie verlangen eine *Stimme* in der Festlegung der Linien unserer zukünftigen Politik. Auf der letzten Reichskonferenz besprachen wir unsere Politik in Deutschland usw., und wir handeln

jetzt gemäß den reifen allgemeinen Entscheidungen, die wir mit der allgemeinen Zustimmung des ganzen Imperiums getroffen hatten. Die einzige Kontrolle Großbritanniens über die Außenpolitik liegt nun in dem Empire als Ganzem. Der Vorteil für uns besteht darin, daß gemeinsame Kontrolle gemeinsame Verantwortung heißt, und wenn die Last des Empires so riesig ist, so ist es gut, daß wir die Schultern dieser jungen Riesen haben, uns zu helfen . . ."

Trotz der schönen Worte ist, wie man sieht, der Kern der Rede wenig verschieden von der von Asquith im Jahre 1911. Und Kanada voran bewies in den folgenden Krisen von Chanak, den Verträgen von Lausanne und Locarno, in denen die Dominions nicht Vertragspartner waren, daß es nicht geneigt war, der britischen Außenpolitik unbedingt zu folgen oder ihr zuzustimmen. Dies schien wie ein Warnsignal, daß irgend etwas nicht stimmte. Gab es eine britische Außenpolitik und eine Empire-Außenpolitik? Wie aber, wenn die britische Außenpolitik zum Kriege führte? Mußte dann Großbritannien alleine kämpfen?

Aber weder Chanak noch Locarno gefährdeten die Schicksalsgemeinschaft des britischen Reiches. 1921 noch hatte Lloyd George den Dominions nur eine Stimme in der Außenpolitik des Empire geben und sonst aber alles beim alten lassen wollen. Die Stimme war Konsultation, aber Konsultation konnte erst richtig funktionieren, nachdem die Dominions 1926 offiziell das Recht eigener außenpolitischer Tätigkeit zugestanden bekamen. (Sowohl Irland als auch Kanada hatten schon vor 1926 quasi-diplomatische Vertretungen in Washington etabliert.)

Premierminister Attlee definierte Konsultation dann im Unterhaus am 8. Mai 1946 wie folgt: „Es ist unsere Gepflogenheit und unsere Pflicht als Mitglied des britischen Commonwealth, die anderen Mitglieder des Commonwealth voll auf dem laufenden zu halten über alle Angelegenheiten, die wir zu entscheiden haben, die aber möglicherweise die Interessen des Commonwealth betreffen. Wir wollen ihnen damit die Gelegenheit geben, ihre Ansichten vertraulich zum Ausdruck zu bringen, wenn sie es wünschen. Diese Ansichten werden voll gewürdigt, aber die Entscheidung

liegt bei uns, und die anderen Regierungen tragen keinen Anteil an der Verantwortung für sie; sie werden weder gebeten noch würden sie wünschen, irgendeinen Teil der Verantwortung zu tragen.“

Die Zeit zwischen 1926 und 1949, sagt Mansergh, ist ein Kommentar auf das Wort des Balfour-Berichts, daß keine gemeinsame Sache darunter leiden werde, wenn die Dominions Herren über ihre eigenen Geschicke sind, d. h. ihre eigene Außenpolitik treiben können. Dies war richtig, aber hauptsächlich deshalb, weil während dieser Übergansperiode die Dominions nur langsam, zögernd und teilweise unwillig diese neue Bürde auf sich nahmen. Das Recht zur eigenen Außenpolitik war Irland, Kanada und Südafrika willkommen gewesen; die Ausführung aber war es weit weniger, weil diese mit Lasten verbunden war. Die Einrichtung diplomatischer Apparate erforderte Zeit und Geld. Irland, Kanada und Südafrika hatten einige diplomatische Posten vor 1939 besetzt und Abteilungen für auswärtige Angelegenheiten hatte es in allen Dominions schon viel früher gegeben, deren Funktionen aber eng begrenzt waren. Überdies war die Führung der großen Politik, die sich ja immer noch auf Europa konzentrierte, nach wie vor in den Händen Großbritanniens und seines Schildes, der britischen Flotte, und dies wurde von den Regierungen der Dominions gewürdigt und anerkannt³⁸). Hatte der Balfour-Bericht nicht selbst gesagt — und er war ja seinerzeit von allen Dominions genehmigt worden —, daß die Gleichheit der Stellung auch in der Außenpolitik nicht notwendigerweise die Gleichheit der Funktionen sei³⁹), daß noch für lange Zeit Großbritannien die Hauptverantwortung für die Verteidigung und die große Politik des Reiches tragen müsse? Und war nicht durch die Schaffung des Völkerbundes, in dem jedes Dominion ein vollberechtigtes Mitglied war, Außenpolitik auf eine weitere, universale Basis gestellt worden, zur friedlichen Beilegung aller internationalen Konflikte

38) Premierminister Menzies in einer Rede anläßlich des Jahresdiners des Royal Instituts of International Affairs vom 21. 6. 1938. Ian Mackenzie Defence Minister, House of Commons, Kanada 24. 3. 1938; (in Mansergh Doc., loc. cit., vol 1, S. 436).
39) Keith Doms., loc. cit. S. 162 und 386.

und Spannungen⁴⁰⁾? Und als man schließlich einsehen mußte, daß der Völkerbund ein unzulängliches Instrument war — manche sahen es zwar nie —, erschöpfte sich da die außenpolitische Verantwortung zum mindesten der Dominions nicht in kritikloser Unterstützung der kurzsichtigen englischen Appeasement-Politik, wenn nicht gar darin, sie noch ängstlich zu ermutigen⁴¹⁾? Die Außenpolitik der Dominions vor dem Kriege 1939 bestand mit einer einzigen Ausnahme (Neuseeland) in dem Wunsche, um fast jeden Preis eine Wiederholung der Tragödie in Europa zu vermeiden, der das britische Reich 1914 bis 1918 eine Million Tote geopfert hatte⁴²⁾. Und diese Außenpolitiken — wenn man sie so nennen darf —, wurden größtenteils nicht durch eigene Information der Dominions bestimmt (die diplomatischen Vertretungen der Dominions vor dem Kriege waren sporadisch), sondern durch das britische Außenamt, das die Departements der Dominions für äußere Angelegenheiten über den Weg des Dominion-Office mit Informationen speiste, wie sie London sah und sehen wollte⁴³⁾. Dies verhinderte, daß die Dominions sich ihre eigene Ansicht bilden konnten. Überdies wurde Außenpolitik in London, Berlin, Paris, Rom, Washington und Moskau gemacht und erforderte unter Umständen, besonders wenn es sich um Krieg oder Frieden handelte, rasche Entscheidungen und konnte nicht auf langwierige Konsultation unter fünf Staaten warten⁴⁴⁾.

40) Vgl. z. B. Note der kanadischen Regierung anläßlich der Annahme des Kellogg Paktes vom 30. 5. 1928: „Der Wert des Völkerbundes liegt in der positiven und vorbeugenden Tätigkeit, wodurch er Schutzwälle gegen den Krieg aufrichtete... in einer Gewöhnung an internationale Zusammenarbeit und einem stets bereiten Apparat zur Beilegung von Zwistigkeiten.“

41) Vgl. Mansergh Ext., loc. cit. S. 437 ff. und Mansergh Doc. loc. cit. vol 1, S. 408—410, 418, 461.

42) Vgl. Mackenzie King im House of Commons, Kanada, 30. 3. 1939.

43) Das Commonwealth Relations Office (bis 1947 Dominion Office genannt, früher verbunden mit Colonial Office) schickt täglich hunderte von Telegrammen an andere Commonwealth-Länder. In der Außenpolitik arbeitet das CRO in Verbindung mit einem Zweig des Foreign Office.

44) In diesem Sinne äußerten sich Sir Edward Grey, 1911, Ramsay Macdonald 1920, Austin Chamber-

Die Entscheidung über Krieg und Frieden lag in London: Gab es Frieden, so war die enthusiastische Zustimmung der Dominions gewiß, und man fragte nicht nach dem Preis, so lange er mit dem Lande und den Menschen eines fernen Volkes, „von dem wir nichts wissen“⁴⁵⁾, bezahlt werden mußte. Anders war es schon, wenn man selbst dafür zahlen sollte⁴⁶⁾. Gab es Krieg, so würden die Dominions, d. h. ihre Regierungen oder Parlamente als freie Gemeinwesen, ihre jeweiligen Entscheidungen treffen nach der von ihnen gewürdigten Sachlage. Aber wenn es noch eine gemeinsame Sache gab, wenn noch eine Schicksalsgemeinschaft bestand, so konnte über die Entscheidung der Dominion-Parlamente kein Zweifel bestehen. Sie mußten, ob sie wollten oder nicht, mit Großbritannien marschieren; und Australien und Neuseeland zogen die logische Schlußfolgerung und handelten nicht nur aus sentimentalischen Rücksichten. Australien und Neuseeland, die weder Balfour-Bericht noch Statut von Westminster gewollt hatten, konnten sagen: „Ist Großbritannien im Krieg, so sind wir es auch; wo es hingeht, da gehen wir auch hin“⁴⁷⁾.“ Aber weder in Kanada noch in Südafrika war die gemeinsame Sache noch selbstverständlich und eindeutig. Zwar entschied das kanadische Parlament nach langer Diskussion sich einstimmig für den Krieg⁴⁸⁾, und Südafrika stimmte nach langer Auseinandersetzung gegen die von Premierminister Hertzog geforderte Neutralität mit 80 gegen 67 Stimmen dafür, daß es im Interesse Süd-

lain 1925, Sir Anthony Eden 1956. (Vgl. Eden, op. cit. S. 526).

45) Neville Chamberlain in seiner Radioansprache am 27. 9. 1938.

46) Der faschistisch angehauchte südafrikanische Minister Pirow, der 1935 Offiziere des Kreuzers Emden mit den Worten begrüßt hatte, daß er hoffe, Deutschland werde wieder eine Kolonialmacht in Afrika werden, wollte dies jedoch nicht auf Kosten Südafrikas. 1936 erklärte er („Times“, 13. 8. 1936): „Unter keinen Umständen kann Südafrika die Zurückgabe von Tanganjika oder Südwestafrikas an Deutschland dulden.“

47) Rundfunkrede des neuseeländischen Premierministers M. J. Savage am 5. 9. 1939 (Mansergh doc., loc. cit. vol 1, S. 489 ff.).

48) Mansergh Doc., loc. cit. vol I, S. 467

afrikas sei, Krieg zu erklären⁴⁹⁾, während in Irland de Valera das Interesse seines Landes darin sah, neutral zu bleiben⁵⁰⁾. Aber war nicht durch die Neutralität Irlands und das Zögern Südafrikas und Kanadas die gemeinsame Sache schon in Frage gestellt? War es noch die Überzeugung der Dominions, daß Großbritanniens Schicksal auch ihr Schicksal sei?

Konnte man nicht sagen, daß die sogenannte Schicksalsgemeinschaft nur aus dem Gefühl der Schwäche der Dominions geboren war, die auf die Seemacht Großbritanniens angewiesen waren? Auf diese Frage gab es keine Antwort, die alle Zweifler beruhigen konnte. Der Bestand des Commonwealth auch

in Freiheit war von Macht nicht zu trennen, trotz aller Sentimente, die besonders in Australien und Neuseeland, aber auch in Kanada, noch lebendig blieben. Und konnte es schon zweifelhaft erscheinen, ob die gemeinsame Sache noch intakt war bei Ausbruch des zweiten Krieges, zu einer Zeit, wo der drohende Zerfall des Commonwealth allen gegenwärtig sein mußte und wo in allen Dominions zumindestens bedeutende Minderheiten britischen Volkstums lebten, wie viel problematischer, ja wie geradezu wirklichkeitsfremd muß sie 25 Jahre später erscheinen, wenn der weitaus größte Teil des Commonwealth aus außer-europäischen, meist farbigen Völkern bestand, die durch Generationen hindurch von den britischen Herren unterdrückt worden waren?

Commonwealth und Führungsrolle der Vereinigten Staaten

War schon seit dem Burenkrieg die effektive Machtstellung des britischen Reiches angekränkt⁵¹⁾, so hatte die Zeit des ersten Weltkrieges und das Jahrzehnt nach ihm gezeigt, daß das britische Reich nicht mehr das mächtigste politische Gebilde der Erde war. Der zweite Weltkrieg brachte rasch die Erkenntnis, daß Großbritannien zusammen mit seinen Dominions zwar noch die Zähigkeit und das Glück hatte, aushalten zu können, aber daß die Macht der Flotte gebrochen und das Commonwealth ohne die Hilfe des nunmehr mächtigsten Staates der Welt, den Vereinigten Staaten von Amerika, dem Untergang geweiht

war. Ohne die Dominions und ohne das Kolonialreich hätte Großbritannien den ersten Weltkrieg ebenso gewinnen können, wie es tatsächlich der Fall war, nämlich mit Hilfe der Vereinigten Staaten. Ohne die Dominions hätte Großbritannien im zweiten Weltkrieg kaum durchzuhalten vermocht. (Abgesehen von der wichtigen Ernährungsfrage war z. B. Kanada für die Ausbildung des Großteils des Personals der Luftflotte lebenswichtig gewesen)⁵²⁾. Gleichzeitig wurde es offensichtlich, daß Großbritannien mit seiner Flotte nicht mehr in der Lage war, die Dominions zu beschützen. Das Fiasko von Singapur am 15. Februar 1942 und der Verlust der zwei Schlachtschiffe durch japanische Flieger zwangen die treuesten Dominions, Australien und Neuseeland, die niederschmetternde Tatsache zu erkennen, daß ein militärischer Schutz durch Großbritannien nicht mehr zu erwarten war⁵³⁾. Dieser Umstand

49) Mansergh Doc., loc. cit. vol 1, S. 494 ff. Der Premierminister Hertzog war für Neutralität, aber Mitglieder seiner Regierung für Kriegserklärung. Dr. Malan sagte, wenn Ehre und Pflicht uns nicht drängen, England zu helfen, dann sind wir nur ein Land von Hörigen. Smuts Antrag auf Kriegserklärung wurde mit 80 gegen 67 Stimmen angenommen, der Krieg wurde durch den Generalgouverneur am 6. 9. 1939 erklärt.

50) Mansergh Doc., loc. cit. vol 1, S. 512.

51) Thornton, loc. cit., S. 109. Vgl. auch S. 107 zitierter Ausspruch Wilhelms II. zu Bodrick, dem Kriegsminister: „Es gibt keine balance of power außer mir und meinen 30 Armeecorps. England ist kurz-sichtig. Am Ende wird es zwischen Rußland und den Vereinigten Staaten zerdrückt werden, weil es keine Bundesgenossen hat.“

52) Unter dem British Commonwealth Airtraining Plan wurden z. B. während der fünf Jahre seines Bestehens über 130 000 Mann des Luftwaffenpersonals in Kanada ausgebildet; darunter 42 110 aus Großbritannien.

53) Mansergh Sur., loc. cit., S. 138: „Eine Phase in der Geschichte war beendet. Die australische Regierung war sich klar, daß das Gleichgewicht im fernen Osten sich geändert hatte und daß, wo einstmals die königlich britische Flotte allein herrschte, die Hoffnungen des weißen Mannes auf dem einsamen Inselkontinent im fernen Süden nunmehr auf der Stärke und den Mitteln der neuen Welt ruhte.“

hatte zwei Folgen: einmal waren die Dominions gezwungen — und voran die beiden unwilligsten: Australien und Neuseeland — nun wirklich in außenpolitischen Begriffen zu denken, d. h. selbständig über die Möglichkeiten des Überlebens als Staatswesen zu sinnen, zum zweiten war das Minderwertigkeitsgefühl, das man Großbritannien gegenüber stets gehabt hatte, in den Hintergrund getreten. Schon im Dezember 1941 hatte der australische Premierminister Curtin in einem Zeitungsartikel ganz unverblümt geschrieben, daß Australien nach Amerika schaue, „frei von Gewissensbissen über unsere traditionellen Bande mit Großbritannien. Wir sind entschlossen, daß Australien nicht fallen darf, und wir werden alle unsere Energien darauf verwenden, einen Plan zu entwerfen, mit den Vereinigten Staaten als Eckstein“⁵⁴⁾. Die Kluft zwischen der Macht Großbritanniens und den Dominions war, wenn nicht geschwunden, so doch weniger tief geworden.

Man kann bei der Betrachtung der allmählichen Emanzipierung der Außenpolitik der Dominions — der heute sogenannten alten Commonwealth-Mitglieder Kanada, Australien und Neuseeland — keine zutreffende Verallgemeinerung machen außer der einen, daß sie sich auf die Vereinigten Staaten richtete. Bei Kanada war dies durch die geographische Lage gegeben, bei Australien und Neuseeland führt eine klare Linie von dem erwähnten Ausspruch Curtins im Dezember 1941 zu dem pazifischen Sicherheitsabkommen vom 1. Sept. 1951, dem sogenannten ANZUS-Pakt zwischen den Vereinigten Staaten, Australien und Neuseeland. Zum Ärger Churchills war dies das erste Mal, daß die treuesten Dominions Australien und Neuseeland einen Vertrag mit einer fremden Macht ohne Beteiligung Großbritanniens abschlossen.

Zwar war in der Zwischenzeit — im Jahre 1945 — die Organisation der Vereinten Nationen in San Francisco geschaffen worden, ein wie man hoffte verbesserter Völkerbund. Tatsächlich wurden auch einige Fehler dieses unglücklichen Weltverbandes vermieden. Die Weltmächte, voran die Vereinigten Staaten, wurden Mitglieder, und zudem wurde realistisch die

politische Bedeutung der Großmächte, das Prinzip der Macht anerkannt und dem Rechnung getragen. Aber trotzdem stellte sich nur zu bald wieder heraus, daß die Zeit für einen wirksamen Weltverband der Völker zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit und Ordnung noch nicht gekommen war, daß die Vereinten Nationen gerade für diesen vornehmsten Zweck fast wertlos sind, weil die unvereinbaren Gegensätze der kommunistischen Machtsphäre und der westlichen Welt eine wirkliche und ehrliche Zusammenarbeit für Frieden, Freiheit und Wohlstand unmöglich machten.

Da die Vereinten Nationen und das Commonwealth ihrem inneren Wert und Zweck nach Ähnlichkeiten aufweisen, hat man die Frage aufgeworfen, ob das Commonwealth — abgesehen von allen anderen Bedenken — neben oder in den Vereinten Nationen noch sinnvoll sein kann. Diese Frage scheint berechtigt, weil das Commonwealth weit davon entfernt ist, innerhalb der Vereinten Nationen einen Block zu bilden, wie etwa die kommunistischen Staaten oder Südamerika. Häufig stimmen die neuen, afro-asiatischen Mitglieder des Commonwealth im Gremium der Vereinten Nationen gegen die alten, einschließlich Großbritanniens. Dagegen wird geltend gemacht, daß am Tagungsort der Vereinten Nationen die Commonwealth-Mitglieder ständig miteinander Fühlung haben durch Besprechungen und Konsultationen und daß das Commonwealth eben durch diese intime „Kaffeehaus- oder Club-Atmosphäre“⁵⁵⁾ einen „einzigartigen“ Wert hat.

Der Commonwealth-Korrespondent des Observer bemerkte ganz richtig⁵⁶⁾, daß der Sinn und Wert der Konsultation fraglich werde, wenn die Commonwealth-Mitglieder dann doch ganz verschiedene Wege gingen⁵⁷⁾.

Die Sicherheit für den Westen suchte man in regionalen Verbänden, voran NATO (1949), in der das Commonwealth durch Großbritan-

55) „Canadians and their Commonwealth“. Vortrag des ehemaligen kanadischen Generalgouverneurs Vincent Massey am 1. Juni 1961 in Oxford, S. 17.

56) „Venture“, Juni 1962.

57) Vgl. Geoffrey Goodwin „The Expanding United Nations“, 1, in International Affairs, April 1960, S. 178.

54) Artikel des australischen Premierministers Curtin im „Melbourne Herald“, 28. 12. 1941.

nien und Kanada vertreten war; SEATO mit Großbritannien, Pakistan, Australien und Neuseeland als Commonwealth-Mitgliedern; CENTO (früher Bagdad-Pakt) mit Großbritannien und Pakistan und anderen mehr. Die Mitgliedschaft nur einzelner Commonwealth-Länder in diesen Verbänden bekräftigte die Meinung des australischen Premierministers Menzies, der den Ausschluß Großbritanniens vom ANZUS-Pakt Churchill gegenüber damit rechtfertigte, daß er sagte, es sei nicht nötig, daß *alle* Commonwealth-Mitglieder Vertragspartner jedes Übereinkommens sein müßten. Von fundamentaler Bedeutung bei all diesen regionalen Verbänden war jedoch, daß die Partnerschaft der Vereinigten Staaten ihnen erst Sinn und Gewicht verlieh. Diese Mitgliedschaft der Vereinigten Staaten in Bündnissen aller Art im Westen (die Vereinigten Staaten haben 41 solcher Bündnisse) war natürlich nur möglich geworden, weil die Vereinigten Staaten — anders als nach dem ersten Weltkriege — aus ihrer Isolierung heraustraten und endlich ihre, durch ihre Weltmachtstellung fast unvermeidlich gewordene Verantwortung anerkannten und die Führung der westlichen Welt übernahmen. Damit war Großbritannien und seinem Commonwealth nicht nur die Verantwortung, sondern mehr noch die Möglichkeit selbständigen Handelns in der großen Politik genommen. Die Suez-Affäre von 1956, in der Premierminister Eden noch einmal versuchte, ohne die Vereinigten Staaten seine eigene Politik mit Waffengewalt durchzuführen, hat die wahre Schwäche Großbritanniens ans grelle Tageslicht gezogen. Das Commonwealth stand mit ganz wenigen Ausnahmen in dieser Krise auf seiten der Amerikaner. Kingsley Martin, der Herausgeber des *New Statesman*, folgte brutal, aber ganz richtig, daß Großbritannien ohne Einwilligung der Vereinigten Staaten keinen Krieg mehr führen könne; und Mansergh hatte in seinem Bericht über die Lahore-Konferenz der Commonwealth-Länder im Jahre 1954 schon damals geschrieben: „Vollkommene politische und wirtschaftliche Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten ist (den Commonwealth-Ländern) nicht erwünscht; aber jede bedeutsame Abwendung von dem, was die Vereinigten Staaten als wesentliches Interesse ansehen, muß ein Bündnis unterminieren, in welchem die Vereinigten Staaten

der Führer, wenn auch nicht der Diktator sind. Alle Wege also führten für die Mitglieder des Commonwealth nach Washington⁵⁸⁾.

Die Formulierung des letzten Satzes zeigt schon, daß die Hilfe, die die Vereinigten Staaten den Commonwealth-Ländern zu geben bereit waren, ihnen nicht aufgezwungen wurde, etwa durch eine Art diplomatischer Oberaufsicht, wie der indische Schriftsteller Karanakaran in seinem Buch „Indien und Weltpolitik 1950—1953“ anzudeuten scheint, wenn er sagt, daß die „Wirkung einiger Seiten amerikanischer Diplomatie darauf hinauslief, die Sicherheit der Mitglieder des Commonwealth zu fördern, aber vielleicht auf Kosten der Einheit des Commonwealth.“

Die Initiative kam von den Commonwealth-Ländern selbst. Der oben erwähnte ANZUS-Pakt war das Ergebnis der Unzufriedenheit der pazifischen Mitglieder des Commonwealth mit dem japanischen Friedensvertrag und der Befürchtung, daß sie einem zukünftigen japanischen Angriff hilflos ausgesetzt sein könnten. Abgesehen davon sehen es die alten Commonwealth-Mitglieder Kanada, Australien und Neuseeland als die vornehmste Aufgabe ihrer Außenpolitik an, das Verhältnis zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten harmonisch und ungetrübt zu erhalten. Schon 1951 hatte der neuseeländische Premierminister Sidney Holland erklärt: „Neuseeland wird durch dick und dünn, recht oder unrecht zu den Vereinigten Staaten stehen“⁵⁹⁾. Fast gleichzeitig hatte Holland in London Savages Worte wiederholt: „Wo Großbritannien hingeht, da gehen auch wir hin, wo es steht, da stehen auch wir.“ Und ein paar Jahre später formulierte der australische Premierminister Menzies in einer Rede vor dem Abgeordnetenhaus in Canberra das Ziel der australischen Außenpolitik: „Wir streben ohne Unterlaß die engste Zusammenarbeit zwischen dem britischen Commonwealth und den Vereinigten Staaten an, die beide beispielhaft in der Verfolgung friedlicher Ziele und hoher internationaler Ideale sind; zusammen stellen sie den Großteil der militärischen und produktiven

58) Mansergh, „The Multiracial Commonwealth“, London 1951, S. 99

59) *New Zealand Standard* vom 31. 1. 1951.

Macht der freien Welt dar und haben keinerlei aggressive Absichten.“⁶⁰⁾ Es ist bekannt, daß es Kanada in erster Linie zu verdanken ist, daß der Bruch zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien nach der Suez-Affäre rasch wieder geheilt wurde.

Man muß sich stets vor Augen halten, daß ohne Großbritannien ein Weiterbestehen des Commonwealth undenkbar wäre. In der Literatur hat man in letzter Zeit besonders von kanadischer Seite der Anschauung gehuldigt, daß mit oder ohne Großbritannien das Commonwealth gestaltet werden könne, wie es die Mitglieder wollen. Eine solche Anschauung ist unrealistisch. Zwar würde es die immer noch etwas mißtrauischen nationalen Empfindsamkeiten der jüngeren Mitglieder des Commonwealth verletzen, wenn man Großbritannien als Führer des Commonwealth bezeichnete; das klänge zu sehr nach Neo-Kolonialismus oder Neo-Imperialismus, aber es kann keinen Zweifel darüber geben, daß London nach wie vor das Zentrum, ja das Lebenszentrum des Commonwealth ist. Für jedes einzelnen Mitglied des Commonwealth besteht sein Wert in erster Linie darin, daß es in ständiger enger Verbindung mit Großbritannien steht; vornehmlich durch das Commonwealth Relation Office, d. h. das Commonwealth-Ministerium, aber auch durch viele andere wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Commonwealth-Institutionen in London. Nur die wenigsten Mitglieder pflegen engere Beziehungen untereinander; ein Umstand, der häufig beklagt wird, der sich auch etwas bessert, der aber immer charakteristisch für das Commonwealth bleiben wird. Auf der anderen Seite muß man sich fragen, welche Staaten sind für das Weiterbestehen des Commonwealth wesentlich? Der Austritt Südafrikas im Frühjahr 1961 hat diese Frage akut gemacht. Allgemein wird angenommen, daß Australien, Neuseeland, Kanada und Indien neben Großbritannien das Minimum darstellen, d. h. solange diese Länder im Commonwealth bleiben, wird für die anderen Mitglieder die Anziehungskraft größer sein als die Versuchung, auszuschneiden. Fest steht aber trotzdem, daß es im Nu zerflattern würde, sollte Großbritannien sein Interesse am Commonwealth verlieren.

60) Current Notes, vol. 26 No 4.

Das ist vielleicht auch der Grund, warum es bei den Mitgliedern stets ein gewisses Mißtrauen hervorruft, wenn Großbritannien mit anderen Ländern engere Beziehungen anzuknüpfen scheint. Sie versuchen es zwar zu verbergen, aber es gelingt nicht ganz. Man ist versucht, zu dem Schluß zu kommen, daß die Commonwealth-Mitglieder es am liebsten hätten, wenn Großbritannien in all seinen Handlungen zuerst und fast ausschließlich an das Commonwealth denkt, während die Mitglieder es als selbstverständlich ansehen, wenn sie ihre eigenen Interessen vor alles andere stellen. Es ist eben zutiefst immer noch eine Mutter-Kind-Beziehung; die Mutter muß immer für die Kinder da sein, kann aber nicht verlangen, daß die Kinder auch einmal Rücksicht auf die Mutter nehmen. Und merkwürdig ist, daß die Mutter immer ein wenig ein schlechtes Gewissen hat, wenn sie einmal zuerst an sich selbst denkt.

Diese psychologischen Momente sollten wir nicht vergessen, wenn wir die Wirkungen des Entschlusses Großbritanniens, in der EWG Aufnahme zu finden, näher betrachten.

Einer der großen politischen Leitsätze Großbritanniens ist es gewesen, daß es mit der Sicherheit des britischen Reiches unvereinbar ist, wenn ein Staat in Europa die Vorherrschaft über den Kontinent erlangt (das Prinzip der balance of power). Es ist bemerkenswert, daß nicht nur die Dominions, sondern auch die Vereinigten Staaten ihre eigene Sicherheit der Beachtung dieses Leitsatzes verdanken. Für die Dominions und die britischen Kolonien war das selbstverständlich; weniger selbstverständlich war es vielleicht für die Vereinigten Staaten. Deshalb ist es aufschlußreich, einen bekannten amerikanischen Historiker und Diplomaten zu zitieren, nämlich George F. Kennan, der in seinem Buch „American Diplomacy 1900—1950“⁶¹⁾ ungefähr folgendes sagt: „Heute, am Ende dieses Halbjahrhunderts, sehen wir gewiß grundlegende Elemente, auf denen die amerikanische Sicherheit ruhte. Wir erkennen heute, daß unsere Sicherheit während der längsten Zeit unserer Geschichte von der Stellung Großbritanniens abhing, daß besonders Kanada ein nützlicher und notwendiger Bürge für die guten Bezie-

61) London 1953, S. 4.

hungen zwischen unserem Land und dem britischen Empire gewesen ist und daß die Stellung Großbritanniens seinerseits auf der Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes auf dem europäischen Kontinent ruhte. So war es für uns ebenso wichtig wie für Großbritannien, daß keine einzige europäische Macht die gesamte europäische Landmasse beherrschte . . . Wir waren geneigt, unsere geschützte Lage der britischen Flotte und der britischen Kontinentaldiplomatie als Folge unserer Weisheit und Tugend anzusehen, sich nicht in die Streitigkeiten der alten Welt einzumischen, und wir erkannten nicht die ersten Anzeichen der Veränderungen, die dieses Sicherheitssystem im Laufe der ersten 50 Jahre des 20. Jahrhunderts zerschmettern sollten“.

Britische Macht und eigenständige Diplomatie sind dahingeschwunden, und heute ist die Aufgabe, das Gleichgewicht in Europa wiederherzustellen, auf die Vereinigten Staaten übergegangen, nachdem sie zweimal das Blut ihrer Söhne auf europäischen Schlachtfeldern opfern mußten. Die Form dieser politischen Aufgabe hat sich verändert. Die Bedrohung der Sicherheit der Vereinigten Staaten besteht heute in dem Druck des sowjetischen Kommunismus

auf den Rest Europas einschließlich Großbritannien. Das Prinzip der *balance of power*, das Großbritannien bestimmt hatte, jeweils dem mächtigsten europäischen Staat entgegenzutreten, ist zu dem amerikanischen Bestreben geworden, dem Osten ein geeintes Europa gegenüberzustellen. Die Amerikaner haben, wie wir wissen, diese Aufgabe übernommen und seit Ende des Krieges dieses Ziel verfolgt. Der große Auftakt für diese Politik war der Marshallplan vom Jahre 1947. Seitdem haben sich die Präsidenten der Vereinigten Staaten, Truman, Eisenhower, Kennedy, mit ihren Verwaltungsapparaten ebenso wie auch der Kongreß für die Verwirklichung einer westeuropäischen Einheit mit Plänen, Vorschlägen, Ermutigungen, Diplomatie eingesetzt. Wenn heute die Anfänge einer europäischen Union trotz großer und andauernder Schwierigkeiten und Rückschläge so weit gediehen sind, wie es Montanunion, EWG und Euratom demonstrieren, so ist das nicht zuletzt den Bemühungen der Amerikaner zu verdanken, die an dem Wege, den verschiedenen Möglichkeiten und der Form einer solchen Einheit fast immer mitgearbeitet haben⁶²⁾. Dennoch, der Antrieb war europäischen Ursprungs.

Großbritannien zwischen Commonwealth, den Vereinigten Staaten und Europa

Das zerschlagene Europa, eingezwängt zwischen den zwei Weltmächten, griff nach dem zweiten Weltkrieg jahrzehntealte Pläne mit besserer Aussicht auf Erfolg wieder auf. In Frankreich, Belgien, Holland, Luxemburg, Deutschland und Italien gab es Männer wie Schuman, Spaak, Monnet, Adenauer und viele mehr, die mit Energie, Zähigkeit und Glauben den Weg zu einem vereinten Europa verfolgten. Großbritannien hatte diesen natürlichen Bestrebungen gegenüber eine Art Zwitterstellung, eine Ambivalenz, wie sie in den Beziehungen Großbritanniens zu anderen Staaten und insbesondere Europa schon lange die Regel gewesen war. Der spätere Premierminister MacMillan, der eines Tages um Aufnahme in das knospende Europa nachsuchen sollte, hatte 1944 einem amerikanischen Diplomaten

gegenüber geäußert, daß Großbritannien nach dem Kriege wieder dieselbe distanzierte Haltung zu Europa einnehmen werde wie vorher⁶³⁾. Trotzdem wird allgemein der Anschauung beigepflichtet, daß Großbritannien nach dem Kriege eine einzigartige Gelegenheit versäumte, die Führung der europäischen Einheitsbestrebungen zu übernehmen. Churchill, seit 1945 in der Opposition, schien europäischen Betrachtern der feurigste Vorkämpfer für Europa. Am 19. September 1946 sagte er in Zürich: „Wir müssen eine Art von Ver-

62) Vgl. zu diesem interessanten Thema besonders Max Beloff, „The United States and the Unity of Europe“, London 1963.

63) Vgl. Beloff, op. cit. S. 100.

einigten Staaten von Europa bauen", und bis zum Jahre 1951, in dem er wieder Regierungschef wurde, hat er unablässig im Vordergrund der Europabewegung gestanden. Die Labour-Regierung unter Attlee war etwas kühler. Außenminister Bevin hatte zwar die Bestrebungen im Unterhaus für eine Konsolidation Europas begrüßt⁶⁴⁾, Premierminister Attlee jedoch meinte, daß Großbritannien nicht nur einem Teil Europas, sondern in erster Linie einem großen Commonwealth gegenüber Verpflichtungen habe⁶⁵⁾. Aber als Churchill 1951 wieder Premierminister wurde, war seine Politik nicht sehr verschieden von der der Labour-Regierung. Die „Europäer“ waren enttäuscht, aber sie hätten sich diese Enttäuschung ersparen können, wenn sie die Rede Churchills 1946 sorgfältig studiert hätten. Er hatte dort Großbritannien und das Commonwealth ausdrücklich von den Vereinigten Staaten von Europa ausgeschlossen, ebenso wie die USA und Sowjetrußland.

Allerdings brauchte er bei dem Treffen „Vereintes Europa“ am 14. Mai 1947 in London Worte, die eine engere Bindung Großbritanniens an Europa ins Auge faßten, falls die Dominions, also das Commonwealth, einverstanden wären. Anthony Eden, der Churchill sehr nahe stand (er war Nachfolger Churchills als Premierminister 1955), schreibt in seinen 1960 veröffentlichten Memoiren: „Unsere Haltung zu Europa und der europäischen Idee war in diesen Jahren das beständige Ziel der Kritik seitens unserer Alliierten, die sich beklagten, daß unsere Taten hinter unseren Worten zurückständen. Wir haben in der Tat Einigkeit und Einheit der kontinentalen Mächte befürwortet, unter der stillschweigenden, selbstverständlichen Voraussetzung, daß wir in Großbritannien es nicht dulden würden, daß eine wie immer geartete europäische Autorität unsere Souveränität beeinträchtigte, weil dies schon durch unsere Verbindung mit dem Commonwealth ausgeschlossen war. Wir haben in unserem eigenen Lande keine geschriebene Verfassung, weil wir elastisch bleiben wollen, durch unsere Fehler und Irrtümer zu

lernen. *Uns sagt es mehr zu, erst einmal abzuwarten, wie denn ein Prinzip (ein Plan) sich in der Praxis bewährt, bevor wir uns festlegen; wenn wir dies überhaupt je tun“*⁶⁶⁾. Und am 11. Jan. 1952 sagte er in einer Rede vor der Columbia Universität als Außenminister in Churchills neuem Kabinett: „Daß Großbritannien einer europäischen Föderation beitrifft, das ist etwas — wir fühlen es in unseren Knochen —, was wir nie tun könnten“.

Paul Reynaud, der französische Staatsmann, äußerte wenig später: „Das schlimme ist, in England sind die Staatsmänner pro-europäisch, solange sie in der Opposition sind, und anti-europäisch, wenn sie an die Regierung kommen.“⁶⁷⁾ Es ist eine Ironie der Geschichte, daß Paul Reynaud das sagte. Fast zwölf Jahre vorher war er französischer Ministerpräsident in Frankreichs dunkelster Stunde, als am 16. Juni 1940 der britische Botschafter ihm das Angebot seiner Regierung für eine totale Integration zwischen Großbritannien und Frankreich machte, was Frankreich und Großbritannien in einen Einheitsstaat verwandelt hätte. Er lehnte das Angebot ab, und es wurde niemals wiederholt. Dieses Angebot von Churchill hatte — so hieß es — die Unterstützung Edens.

Zu welchem Schluß kann uns diese etwas verwirrende Art britischer Politik führen? In der Not ist die britische Regierung zu vielem fähig, was sie in einigermaßen ruhigen Zeiten nie tun würde. In der höchsten Not ist sie zu allem fähig, was ihr wie ein Hoffnungsschimmer erscheint, auch dazu, ihre Unabhängigkeit aufzugeben, auch dazu, das Commonwealth in den Hintergrund zu schieben; denn das Commonwealth ist realpolitisch gesehen keine Quelle der Macht und auch wirtschaftlich kein Potential eines geschlossenen Marktes, sondern hauptsächlich das Mittel zu einem erhöhten Selbstbewußtsein, in der Weltpolitik noch eine Rolle zu spielen⁶⁸⁾. Abgesehen von Notlagen wirklicher oder eingebildeter Natur sah sich Großbritannien nach dem Weltkrieg im Schnittpunkt dreier Linien in der Außenpolitik. Erstens der Erhaltung der Common-

64) House of Commons Debatten, vol 446 coll 387—99.

65) House of Commons Debatten, vol 450 coll 1315—19.

66) "Full Circle", London 1960, S. 29.

67) Listener, 27. März 1952

68) Vgl. "The Future of the Commonwealth, a British View", HM Stationary Office 1963, S. 9.

wealth-Verbindung nach allmählicher Auflösung des Kolonialreiches, zweitens der Vertiefung des besonderen Verhältnisses zu den Vereinigten Staaten mit Betonung verteidigungspolitischer Abkommen, drittens der Frage des Verhältnisses zu einem wirtschaftlich, politisch und militärisch zu einigem Westeuropa. Waren diese drei Ziele zu harmonisieren?

Vielleicht hat dieses Problem am klarsten der damalige südafrikanische Premierminister Smuts in einer Rundfunkrede in London am 23. Mai 1948 — vom Standpunkt des Commonwealth aus gesehen — dargelegt, Smuts, einer der Baumeister des modernen Commonwealth, vereinigte einen scharfen Intellekt mit einer fast romantisch anmutenden Überschätzung des Commonwealth als Leitbild für jede weltweite Einheitsbewegung. Obwohl seine Mission in seinem eigenen Lande, Südafrika, nach seinem Tode 1950 vollkommen Schiffbruch erleiden sollte, ist sein Prestige bei denjenigen Staatsmännern und Politikern, die sich ihren Glauben an den Fortbestand und den Sinn des Commonwealth unverrückbar bewahrt haben, sehr groß.

Smuts sagte in seiner Rundfunkrede: „In dieser neuen Welt mit ihrer Trennung in West und Ost können wir im Commonwealth nicht mehr alleine stehen. Die Organisation des Westens wird die überragende Forderung auch für uns im Commonwealth. Die Vereinigten Staaten haben eine besondere Stellung dank ihrer erreichten Macht. Das Commonwealth begrüßt das, denn die Vereinigten Staaten sind uns verwandt in Rasse, Sprache, Ideen, Zukunftsplänen und politischen Zielen. Das Bündnis zwischen beiden ist nicht nur natürlich, es würde auch zu einer Konzentration von Rohstoffen und zu einer Beherrschung der Verbindungslinien in einem Ausmaß führen, das jeden Angreifer zögern ließe. Die Struktur des Commonwealth brauche nicht geändert zu werden. Kanada hat seit langem treue Mitgliedschaft im Commonwealth mit engen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten vereinigt. Commonwealth und Vereinigte Staaten könnten miteinander arbeiten, ohne irgendwelche Verfassungsänderungen und ohne das Gesicht zu verlieren.

Zweitens: Westeuropa ist in Gefahr und braucht einen regionalen Plan sowohl für seinen Wiederaufbau als für seine Sicherheit.

Nur durch Vereinigung der europäischen Völker kann das Unglück, das über sie gekommen ist, überwunden werden. Durch Benelux, Fünf-Mächte-Abkommen und Marshall Plan ist der Anfang gemacht worden. Mit starker amerikanischer Hilfe und britischer Patenschaft mag das Unglück Europa vielleicht in seine schönste Leistung staatsmännischen Könnens verwandelt werden: in eine europäische Union, eine Wiedergeburt, die die westliche Zivilisation retten wird. Irgendein atlantischer Plan mag amerikanische Teilnahme bringen. Britische Teilnahme ist notwendig und unvermeidbar, weil Europa ohne Großbritannien nicht funktionieren würde und weil Großbritannien ein Teil Europas ist und keine isolierte Insel mehr. Ueberdies ist seine eigene Genesung direkt und eng verbunden mit der Europas. Sie brauchen sich gegenseitig. Wenn die westliche Union mit britischer Mitgliedschaft vollzogen ist, wird eine dritte Macht entstehen, die mindestens so stark wie jede der zwei anderen ist; das Sicherheitssystem der Welt wird auf einem Machtdreieck beruhen und nicht auf zwei Weltmächten, die sich über das zerbrochene Europa hinweg feindlich anstaren. So sehe ich die zukünftige Grundlage der Sicherheit und des Weltfriedens.

In dieser Verbindung mag bald ein interessantes und wichtiges Problem für das Commonwealth entstehen, in dem Großbritannien das führende Mitglied ist.

Kann es ein führendes oder wichtiges Mitglied sowohl des Commonwealth als auch einer westlichen Union sein? Wird das Commonwealth unter einer solchen zweifachen Beziehung Großbritanniens leiden? Ich habe über diese Frage viel nachgedacht und sehe keine unüberwindlichen Schwierigkeiten, aber es wäre zu früh, darüber jetzt schon zu sprechen. Eins ist sicher: Großbritannien wird notwendig sein für das Commonwealth und die westliche Union. Es ist die Mutter der Staaten und ist der Urheber und Führer der erfolgreichsten existierenden Gruppe freier Staaten gewesen. Es hat in der Welt nicht seinesgleichen, was Erfahrung in menschlichen Angelegenheiten anlangt, und hat eine traditionelle Technik erlangt, mit ihnen fertig zu werden. Sein Sinn für Gerechtigkeit und fair play und sein ausgeglichenes Urteilsvermögen müssen heute mehr denn je unschätzbare Werte sein in dieser Zeit der Unruhe und gereizter Nerven. Eine große menschliche Sendung liegt noch vor Großbritannien, größer vielleicht als seine ruhmreiche Vergangenheit.“

Es ist keine Herabsetzung dieser großartigen Vision, wenn wir heute, 16 Jahre später, feststellen müssen, daß in der harten Welt der Wirklichkeit sich Großbritannien in einer weit weniger eindrucksvollen Gestalt zeigt. Es hat zwar die ihm von Smuts zugeordnete Rolle des großen Koordinators noch nicht für immer verspielt, es hat sich ihr lediglich bis jetzt nicht entschieden zugeneigt und in kleinlichem Zaudern, Zurückblicken auf die ruhmreiche Vergangenheit, einem „zu wenig und zu spät“, einem Hängen an überlebten Begriffen von Souveränität und Unabhängigkeit die Stunde oder eine Stunde versäumt, die Einigung des Westens einen guten Schritt vorwärts zu bringen. Die natürliche Führung des Commonwealth ist ihm in den Schoß gefallen, aber es hat keine resolute, vitale Idee gehabt, diesem blassen Gebilde neuen Sinn und frische Kraft zu geben. Allerdings muß man zugeben, daß die Führung eines überwiegend farbigen Commonwealth weit schwieriger ist als die eines weißen Commonwealth, das Smuts 1948 wohl hauptsächlich vor Augen gehabt hat. In Europa hat es zwar Institutionen, die nur beratende Kompetenz haben, unterstützt und mit geschaffen, wie z. B. den Europarat, aber es ist immer wieder zurückgeschreckt, supranationalen Gebilden wie der Montan-Union, dem Euratom, der EWG beizutreten, bis sich das Mißtrauen gegenüber Großbritannien so verhärtet hatte, daß ein verspäteter Antrag scheiterte. Es gehört nicht hierher, den Flirt Großbritanniens mit der Europaidee vom Schumanplan bis zur Ratifizierung der EWG nachzuzeichnen, es genügt zu sagen, daß die Regierung Großbritanniens nicht an den Erfolg der EWG glaubte, für die Idee der Übernationalität auch nicht zu haben war. Als es dann zu seinem Erstaunen sah, daß die EWG tatsächlich ein großer Erfolg war, hat es vergeblich versucht, diese in einem großangelegten Freihandelsabkommen zu schlucken und zu verwässern und schließlich mit einem etwas kläglichen Sieben-Mächte-Freihandelsverband, der EFTA, einen Gegenspieler zu lancieren. Hätte Großbritannien bei der Gründung der EWG mitgewirkt, so wäre zweifellos etwas anderes aus ihr geworden. Die

Commonwealth-Verbindung sowohl wie die „besondere“ Beziehung zu den Vereinigten Staaten hätte eine von Anfang an stärker nach außen gerichtete Gemeinschaft hervorgebracht.

Am 1. Januar 1958 war die Ratifizierung der EWG von allen Mitgliedstaaten vollzogen worden. Mitte 1960 etwa kam der Umschwung in der Haltung der britischen Regierung, der dann ein Jahr später zu dem formellen Antrag um Aufnahme in die EWG führte. Es hatte von Anfang an in Großbritannien Anhänger der Meinung gegeben, daß es an der Zeit sei, sich ganz für Europa zu erklären und alle Bindungen an das Commonwealth aufs Spiel zu setzen und wenn nötig, sogar zu zerreißen. Diese zuerst vereinzelt Meinungen gewannen an Stimme und Zahl, als die EWG sich unerwartet erfolgreich zeigte und gleichzeitig die wirtschaftliche Lage Großbritanniens sich immer mehr verschlechterte. Politiker liberaler, konservativer und sozialistischer Färbung, hohe Verwaltungsbeamte, Finanz, Industrie erklärten in immer größerer Zahl, daß die Zukunft Großbritanniens wirtschaftlich, vor allem aber auch politisch, in einem rückhaltlosem Bekenntnis zu Europa läge und daß alle Träume von einem phoenixgleichen Wiederaufstehen des britischen Empire in der neuen Form eines auf Freiheit und Gleichberechtigung und freiwilligem Zusammenarbeiten bestehenden vielrassigen Commonwealth inhaltlose Phantome seien. Freilich war man sich bewußt, daß die große, bunte aber ausdrucksunfähige Masse für ein solches, einer Revolution gleichkommendes Umwerfen des Steuers des Staatsschiffes kein Verständnis aufbringen würde. Es war von jeher die Stärke und Schwäche des britischen Staates gewesen, daß diese Masse konservativer und traditionsgebundener als die führenden Köpfe war. Der Schock über den Verlust der Weltstellung des britischen Empire konnte vom Volke nur getragen werden, weil es im Commonwealth ein zwar liberalisiertes aber doch noch mächtiges und respektheischen-

des Weltreich sah⁶⁹⁾. So mußte der Entschluß der britischen Regierung, Teil eines wirtschaftlich und später auch politisch geeinigten Europas zu werden, sorgfältig vorbereitet werden. In Presse (z. B. den berühmten Briefen in der Times), Rundfunk, Fernsehen, Reden und Veranstaltungen wurde die Frage Großbritannien — Commonwealth und Europa viele Monate vor dem Antrag auf Beitritt zur EWG diskutiert. Die überwiegende Mehrheit derer, die sich äußerten, war für einen Beitritt, jedoch unter Wahrung der Interessen des Commonwealth, d. h., man wollte das, was Smuts 1948 für möglich gehalten hatte, obwohl die ehrlichsten und klarsten Denker es sich nicht verhehlten, daß eine enge Bindung Großbritanniens an Europa diejenige zum Commonwealth auf lange Sicht zerstören würde. Dies wurde nicht als bedauernswert angesehen, weil das Commonwealth sowieso schon die Tendenz hätte, sich aufzulösen und eine Reihe von regionalen Gruppen zu bilden.

Die ausgesprochenen Gegner eines Beitritts Großbritanniens zur EWG waren entweder anachronistische Überbleibsel imperialistischer Denkart, die das glorreiche Empire, sei es auch nur in Gestalt eines blassen Commonwealth, erhalten wollen, die noch eine Mission Großbritanniens in der Führung dieses Commonwealth sehen, oder es waren linksradikale Gruppen der Labour Party, der Gewerkschaften, die unter dem Vorwand, für das Commonwealth zu sprechen, in Wirklichkeit Angst davor hatten, daß in Großbritannien, wenn es dem „katholischen Kapitalistenklub“ beitrifft, die Stellung der mächtigen englischen Gewerkschaften erschüttert und die Möglichkeit einer sozialistischen Regierung und Gesellschaftsordnung unterbunden werden würde⁷⁰⁾. Die Absicht der Regierung war, sich Europa entschieden aber vorsichtig zu nähern, das Commonwealth zu beruhigen — dadurch daß man

69) Dieser Meinung waren die Mitglieder einer Konferenz über die Zukunft des Commonwealth, die von einer Reihe bedeutender Verwaltungsbeamter, Universitätsprofessoren, Journalisten, Industriellen, Kolonialbeamten etc. vom 25.—27. April 1963 gehalten wurde. Vgl. "The Future of the Commonwealth, a British View" HM Stationary Office, 1963, London S. 3.

70) Vgl. zu B. Emry Hughes in der Biographie MacMillan, Allen & Unwin 1962 und Crossmann: "British Labour looks at Europe", Foreign Affairs, Juli 1963.

bestmögliche Bedingungen für es erlangte — und weiterhin mit den Vereinigten Staaten enge Verbindungen aufrecht zu erhalten, also im Prinzip die drei Linien britischer Außenpolitik, wie sie Smuts 1948 vor Augen hatte, zu verfolgen.

Die öffentliche Meinung war vorbereitet (Crossman behauptet, eine Meinungsbefragung im Sommer 1961 habe gezeigt, daß die meisten Briten glaubten, Großbritannien sei schon Mitglied der EWG). Das Commonwealth war ebenfalls bearbeitet worden: MacMillan hatte im frühen Sommer 1961 drei Minister, darunter den Commonwealth-Minister Sandys, in die verschiedenen Commonwealth-Länder geschickt, um sie von der Notwendigkeit eines britischen Eintritts in die EWG zu überzeugen und wenn möglich, ihr Verständnis, wenn nicht Einverständnis zu erlangen. In die Vereinigten Staaten war MacMillan im April 1961 selbst gereist, um von Kennedy zu erfahren, ob die „besondere Beziehung“ zu Großbritannien auch nach einem Eintritt Großbritanniens in die EWG erhalten bleiben werde, und er soll eine positive Antwort erhalten haben⁷¹⁾. Die verbreitete Anschauung, daß die Vereinigten Staaten Großbritannien gedrängt haben sollen, in die EWG einzutreten, dürfte kaum in dieser Form begründet sein. Sie wird auch in zu polemischer Art geäußert. So sagt Hughes⁷²⁾, Großbritannien sei ein bloßer Satellit Amerikas und Kennedy hätte MacMillan so behandelt wie Chruschtschow Ulbricht. Sicher ist, daß die Vereinigten Staaten den Wunsch hatten und noch haben, Großbritannien in der EWG zu sehen, und das war mit ein Grund, warum de Gaulle dagegen war und Großbritannien als eine Art trojanisches Pferd der Amerikaner betrachtete. Großbritannien schien und scheint eben den Vereinigten Staaten eine Garantie dafür, daß die EWG weltoffen bleiben und nicht Inzucht treiben würde, was ebenso aus wirtschaftlichen wie aus politischen Gründen den Vereinigten Staaten nicht erwünscht wäre.

So war es keine Überraschung, als MacMillan am 31. Juli 1961 in einer Regierungserklärung vor dem Unterhaus bekannt gab, daß Groß-

71) so Beloff, op. cit. S. 101, aber anderer Anschauung ist Uwe Kitzinger in "The Challenge of the Common Market", Oxford 1962, S. 114.

72) Hughes, op. cit. S. 234.

britannien nunmehr einen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der EWG unter Artikel 237 des Vertrages von Rom stellen werde. Es ist bemerkenswert, daß kein Regierungssprecher es hätte wagen dürfen zu sagen, daß Europa etwa Großbritannien näher stünde als das Commonwealth. Im Gegenteil, MacMillan betonte, wenn eine engere Beziehung zwischen den EWG-Ländern und Großbritannien die lang bestehenden und historischen Bande zwischen Großbritannien und den anderen Nationen zerreißen würde, dann wäre der Verlust größer als der Gewinn. Das Commonwealth sei eine Quelle der Stabilität für Westeuropa und für die ganze Welt, und er sei sicher, daß die EWG-Länder dies anerkennen würden.

Er glaube aber nicht, daß Großbritanniens Beitrag zum Commonwealth (er hätte auch „Führung“ sagen können) sich verringern werde, wenn Europa sich vereinige. Man werde alles tun, um die wirtschaftlichen Interessen des Commonwealth zu wahren. Freilich sagte er ein paar Tage später während der Diskussion, im Commonwealth würden keine bindenden Entscheidungen getroffen, es gäbe keine einheitlich beschlossene Außenpolitik noch Verteidigungspolitik, einige der Mitglieder seien in verschiedenen Verteidigungspakten verbunden, andere hätten keinerlei Bindungen, aber trotz all dieser Verschiedenheiten habe das Commonwealth, obwohl es nicht politisch einheitlich sei, doch wirklich Kraft und Einheit. Es sei etwas Wertvolles und Einzigartiges. Aber Großbritannien allein sei heute ohne Wert für das Commonwealth, denn es habe weder die erforderliche Macht mehr noch auch genügend Kapital. Doch wenn Großbritannien als Mitglied der EWG in einem riesigen Markt von 230 Millionen Menschen neue Kraft gewonnen haben würde, dann könne es auch dem Commonwealth wieder ein wertvolles Mitglied sein⁷³). Ein Verlust britischer Souveränität sei nicht zu befürchten, weil man nicht daran denke, Europa in einen Bundesstaat nach Art der Vereinigten Staaten zu verwandeln, obwohl dies einige Politiker wollten.

73) Vgl. zu dieser ganzen Diskussion die ausführlichen Berichte in der "Times" vom 1.—4. August 1961.

Der damalige Führer der offiziellen Opposition, Hugh Gaitskell, ließ in seiner Rede im Parlament eine abwartende Haltung der Labour Party erkennen. Die Probleme seien so kompliziert, daß man sich weder für noch gegen einen Beitritt Großbritanniens entscheiden könne, ehe die Verhandlungen mit den EWG-Partnern Klarheit über die Bedingungen geschaffen hätten, unter denen Großbritannien in die Gemeinschaft eintreten könne. Eines sei aber klar: ein Beitritt zur EWG sei nicht der erste Schritt zu den Vereinigten Staaten von Europa. Dazu sei das britische Volk noch nicht bereit. Vielleicht in 25, 50 oder 100 Jahren, aber keinesfalls im Augenblick. Er sähe in der EWG mehr eine Art eines europäischen Commonwealth oder wie de Gaulle ein „Europe des Patries“.

Auf alle Fälle müsse Großbritannien die Zustimmung des Commonwealth haben. Die Ansicht der Commonwealth-Länder müsse in einer Konferenz der Premiers gehört werden. Denn die Commonwealth-Länder würden Präferenzzölle und die Zollfreiheit für gewisse Güter verlieren. Zwar könne das Commonwealth kein Vetorecht haben, aber der Beitritt Großbritanniens müsse den Commonwealth-Ländern angenehm sein, sonst würde der Premierminister nicht in der Lage sein, Großbritannien in die EWG zu bringen. Man dürfe nicht den Niedergang und Verfall des Commonwealth begünstigen. Die Einheit Europas könne nicht auf festen Füßen stehen, wenn Furcht und Mißtrauen in Großbritannien, Bitterkeit und Desillusionierung im Commonwealth herrsche.

Harold Wilson, der nach dem Tode Gaitskells im Januar 1963 der Führer der Labour Party wurde, schloß sich Gaitskells abwartender Haltung an und meinte, nur ein Scharlatan oder Einfaltspinsel könne den geplanten Beitritt zur EWG in Schwarz oder Weiß sehen, bis man wisse, welche Bedingungen die EWG-Länder stellten. Die kleine liberale Partei erklärte sich am rückhaltlosesten für einen Beitritt, ohne sich zu viele Gedanken über den möglichen Verlust von Souveränität oder die Bedenken der Commonwealth-Länder zu machen. Die meisten Mitglieder der beiden großen Par-

teien im Unter- und Oberhaus schlossen sich ihren Führern an und waren auf einen Beitritt Großbritanniens unter günstigen Bedingungen. Aber in beiden Parteien gab es eine kleine Zahl von Rebellen. Am schärfsten griff der konservative Unterhausabgeordnete Fell, der der Beaverbrook-Presse nahesteht, die Regierung an. Er nannte MacMillan ein nationales Unglück, weil er die britische Souveränität in Europa aufs Spiel setze, während 650 Millionen Menschen im Commonwealth von seiner Treue und Führung abhingen. Das sei das katastrophalste, was ein Premierminister seit Generationen getan habe.

Etwas gemäßigter und realistischer äußerte sich die kleine Gruppe der Rechts-Konservativen, die eine dynamische, wirtschaftspolitische Belebung des Commonwealth forderten als Alternative für den Beitritt Großbritanniens in die EWG⁷⁴). Der konservative Politiker Lord Salisbury meinte, die wirtschaftliche Seite des geplanten Beitritts sei nicht das wichtigste. Jean Monnet hätte immer die Föderation Europas als Ziel gesetzt. Der Vertrag von Rom sei der erste Schritt dorthin. Er lege den Mitgliedern weit mehr Beschränkungen der individuellen Freiheit der einzelnen Länder in den Weg als die „Verfassung“ des Commonwealth. Es sei bezeichnend, daß die Mitglieder des Commonwealth sich immer weiter voneinander entfernten, während die Gruppe Europa sich immer enger zusammenschloße. Die alten Mitglieder des Commonwealth seien die besten Freunde, die Großbritannien in der Welt habe, weit bessere Freunde, als Großbritannien sie je in Europa finden würde. Ein anderer Konservativer, Lord Hinchingbrooke, sagte, man habe alles versucht, um mit Europa, aber nicht um mit dem Commonwealth wirtschaftlich zusammenzuarbeiten. Kennedy hätte den Briten die Pistole auf die Brust gesetzt, um sie zu zwingen, in die EWG einzutreten, und MacMillan hätte diesen Befehl ausgeführt. Außerdem, meinte er, gäbe es Konservative, die es vorzögen, durch eine europäische Bürokratie re-

giert zu werden anstatt durch britischen Sozialismus.

Auf der Seite der Labour Party äußerte sich Lord Attlee, ehemaliger Premierminister, dahin, daß die heutigen Finanzleute Deutschlands einstmals Hitler gedient hätten, daß es in Europa keine echte Demokratie gäbe und daß das Commonwealth hauptsächlich demokratisch sei. Er könnte die Einigung Europas nicht als einen Schritt zur Einheit der Welt sehen. Es wäre für Großbritannien besser, die Entwicklung des Commonwealth zu fördern und sich nicht auf Europa zu konzentrieren.

In der Tat schienen Links- und Rechtsradikale in ihrem Antagonismus gegen Europa sich aus entgegengesetzten Gründen zu treffen. Der alte Imperialist Lord Selborne wies in einem Brief in der „Times“ darauf hin, daß der linksradikale Abgeordnete Shinwell und er zum erstenmal gleicher Meinung seien: Das Commonwealth dürfe nicht geopfert werden⁷⁵).

Das linksgerichtete Wochenblatt *New Statesman* hatte schon am 21. Juni 1961 einen kurzen Artikel mit der Überschrift „Das Commonwealth wird niedergerissen“ gebracht. Das Commonwealth — sagt der „Statesman“ — kann nicht halb in der EWG und halb außerhalb der EWG weiterbestehen. Seine Stärke bestand darin, daß es in seiner politischen und wirtschaftlichen Struktur biegsam und doch unteilbar war. Wenn das aufhört, wahr zu sein — und das ist die Aussicht, die vor uns liegt —, dann wird nicht nur das Commonwealth rasch zerfallen, sondern das Zerfallen bedeutet, daß Großbritannien nicht mehr denselben Einfluß in der Welt haben wird wie zuvor. Trotz aller Schwächen war das Commonwealth ein Sammelpunkt all der Nationen gewesen, die den Kommunismus ablehnen, aber auch fürchten, in die wirtschaftliche und politische Bahn Washingtons gerissen zu werden.

Als ob die Mitgliedschaft und das Bestehen des Commonwealth es bisher hätten verhindern können, daß die einzelnen Länder in die politische Bahn Washingtons hineingezogen wurden.

74) Vgl. die im Juni 1962 erschienene Broschüre von Sir Derek Walker-Smith und Peter Walker, „A Call to the Commonwealth“.

75) „Times“, 27. Juli — 2. August 1961.

Die Reaktion der Commonwealth-Länder beschäftigte sich hauptsächlich mit wirtschaftlichen Bedenken und Befürchtungen. Die günstigen Bedingungen für eine Einfuhr nach Großbritannien würden, das war klar, in Wegfall kommen, wenn Großbritannien Mitglied der EWG würde. Aber auch politisch sahen die Sprecher des Commonwealth eine Bedrohung. Sir Robert Menzies, Australiens Premierminister, eine der imposantesten Persönlichkeiten des Commonwealth, meinte⁷⁶⁾, daß ein Beitritt Großbritanniens zur EWG nicht ohne Wirkung auf die engen politischen Beziehungen bleiben werde, die für das Commonwealth charakteristisch sind. Die EWG habe eben auch eine große politische Idee. Für Europa wäre die Verwirklichung dieser Idee (Föderation) eine ungeheure Entwicklung, aber wenn sich diese gemeinsame europäische Politik mit Großbritanniens Teilnahme vollzöge, dann könne das Commonwealth nicht das bleiben, was es bislang war.

Der neuseeländische Premierminister P. M. Holyoake sagte, Neuseeland werde wirtschaftlich und politisch isoliert. Nehru war überzeugt daß das Commonwealth in mancher Hinsicht geschwächt werde; der Premierminister Ghanas, Nkrumah, glaubte sogar, das Commonwealth würde zerfallen.

Ähnlich waren die Stimmen aus Kanada und Rhodesien.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß zu dem Zeitpunkt, da die britische Regierung sich entschloß, Verhandlungen mit der EWG über einen Eintritt aufzunehmen, die Stimmung derjenigen Schichten im Volke, die sich ein Urteil zumuteten, überwiegend positiv war und daß auch die konservative Partei größtenteils einen Beitritt befürwortete. Die Mehrheit der Labour Party war auch eher für als gegen einen Beitritt, behielt sich aber ein endgültiges Urteil vor; die große Masse des Volkes aber hatte keine Meinung, sondern überließ die Diskussion den Experten.

Als ein Jahr später die Verhandlungen mit der EWG weit genug gediehen schienen, lud Mac-

Millan die Commonwealth-Premiers zu einer Konferenz nach London, damit sie sich über den beabsichtigten Beitritt Großbritanniens und dessen Folgen für die Zukunft des Commonwealth aussprechen könnten. Es war in der Zwischenzeit klar geworden, daß die EWG-Länder den Interessen der Commonwealth-Länder nicht so weit entgegenkommen würden, wie man vielleicht gehofft hatte. Aus diesem Grunde hatte sich die Stellungnahme der meisten Commonwealth-Mitglieder eher etwas verhärtet. Jedermann war sich klar, daß man nicht erwarten konnte, daß Großbritannien dem Commonwealth zuliebe — das stets seine eigenen Interessen rücksichtslos wahrgenommen hatte, selbst wenn es Großbritannien nicht genehm war — auf einen Beitritt zur EWG verzichten würde; man beschränkte sich darauf, die Lockerung oder gar den Zerfall des Commonwealth in düsteren Farben zu malen. Die öffentlichen Äußerungen der Commonwealth-Premiers waren, als sie sich in London versammelten, im allgemeinen recht gemäßigt, resigniert vielleicht, aber durchaus nicht verärgert. Man hatte sich im Verlauf des letzten Jahres damit vertraut gemacht, daß für Großbritannien das Commonwealth nicht mehr das dringlichste Anliegen war, ja man hatte überall Verständnis dafür, daß Europa sich enger zusammenschließen wolle und daß Großbritannien ein Teil Europas ist. Nehru sprach von dem fast sicheren Auseinanderbrechen des Commonwealth. Bustamente, der Premierminister von Jamaika, meinte, das Commonwealth müsse sterben, während Makarios von Zypern etwas optimistischer und energischer forderte, man dürfe nicht zugeben, daß das Commonwealth zugrunde gehe. Die Premiers der alten weißen Commonwealth-Länder Kanada, Australien und Neuseeland waren vorsichtig in ihren Äußerungen; sie hatten ja vorher schon oft genug ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht. Die jüngeren, voran die afrikanischen Mitglieder des Commonwealth, hatten vornehmlich wirtschaftliche Bedenken, politisch waren sie noch zu wenig gefestigt, um sich klar zu werden, ob das Commonwealth für sie in der Zukunft interessant genug sein würde.

76) "Times", 1. August 1961.

Zu wissen, was während der Konferenz gesagt wurde, wäre natürlich sehr interessant; aber es ist die Tradition dieser Premierminister-Konferenzen, daß man lediglich ein recht farbloses Kommuniqué nach Beendigung der Konferenz veröffentlicht, das sich in Gemeinplätzen ergeht und nur das sagt, was allen schon lange bekannt war.

Einen gewissen Einblick in die Verhandlungen gibt indirekt MacMillans Fernsehrede. Die Konferenz hatte vom 10.—19. September getagt, am 20. September sprach MacMillan zu seinen Mitbürgern. Er bezeichnete die gerade beendete Konferenz als die wichtigste, die je im Commonwealth abgehalten wurde, da sie das ungeheure Problem Europa-Großbritannien-Commonwealth zum Gegenstand gehabt habe. Er wies die Ansicht, daß Großbritannien zwischen Commonwealth und Europa wählen müsse, zurück, da EWG und Commonwealth ganz verschiedenartige Organisationen seien. „Wir in Großbritannien“, sagte er, „haben das Commonwealth vollkommen verändert. Vor 16 Jahren bestand das Commonwealth aus Großbritannien und vier unabhängigen Ländern, ursprünglich britische Kolonien mit hauptsächlich britischem Volkstum (?), alle Untertanen der Königin. Obwohl wir über verschiedene Dinge nicht einig waren, waren wir doch eine einheitliche kleine Gruppe. Wir betrieben eine große, gemeinsame Linie in der Außenpolitik. Wir waren in der Tat ein Militärbündnis, erprobt in zwei Kriegen. Aber jetzt ist alles anders geworden, und was einmal das britische Reich war, ist ein neues Ding geworden, das Commonwealth. Jetzt sind wir 15 Länder (September 1962), verstreut in Asien, in Afrika, in den Westindischen Inseln sowohl wie in den alten Ländern, von denen ich eben gesprochen habe. Einige Premierminister haben die Befürchtung geäußert, daß, wenn Großbritannien der EWG beitrifft, dann das Commonwealth nicht mehr das gleiche sein werde. Aber es blieb nie das gleiche, es hat sich fortdauernd verändert, und es wird sich weiter ändern. Was ist denn das Commonwealth noch wert? Äußerste Verschiedenheit ist sein Wert; daß es sich über alle Teile der Welt erstreckt und dennoch diese Verbindung besteht. Wir hören unsere gegenseitigen Ansichten und sprechen miteinander. Wir blicken

nach außen und nicht nach innen; wir sind nicht eng oder egoistisch.

Aber wenn man dieses Commonwealth mit der EWG vergleicht, so sieht man, das ist etwas ganz anderes. Sechs Länder, die eine Zollunion beschlossen haben und 1970 eine wirtschaftliche Einheit sein werden. Sie sind bisher sehr erfolgreich gewesen. Sie wollen — und werden auch — politisch aneinander wachsen. Wir haben mit dem Commonwealth besprochen, wie man die starken historischen Bindungen des Commonwealth mit der neuen Entwicklungsstruktur Europas in Einklang bringen könne. Wir sind immer ein Teil von Europa gewesen, obwohl wir es nicht immer wahrhaben wollten. Einige wollen zurück zu den guten alten Zeiten, aber wir müssen vorwärts.

Vor einem Jahr entschlossen wir uns, uns mit der EWG zu vereinigen. Dies geschah aus zwei Gründen, wirtschaftlichen und politischen. Wir wollen die europäischen Streitigkeiten ein für allemal beenden, und wenn wir nicht mit in Europa dabei sind, dann wird unser Einfluß in Europa und auch in der Welt schwinden.

Mit Großbritannien und den EFTA-Ländern wird Europa 220 bis 230 Millionen Menschen zählen und wirtschaftlich sowohl wie in allen anderen Dingen ebenso stark sein wie die USA und die Sowjetunion. Wenn wir nicht mit dabei sind, dann werden wir immer schwächer und können unsere wirkliche Kraft nicht in der Welt dieser Riesen entfalten.

Warum, hat man gefragt, bilden wir keinen gemeinsamen Markt mit dem Commonwealth? Nun, keine der Bedingungen und Voraussetzungen, wie wir sie in Europa haben, sind vorhanden, die einen gemeinsamen Markt möglich machen würden, denn das Commonwealth besteht aus Ländern, die ganz verschiedene Hintergründe, verschiedene Rassen, verschiedene Abstammung, verschiedene Entwicklungsstufen aufweisen und über die ganze Welt verstreut sind. Die Länder des Commonwealth bilden einfach keine kompakte Gruppe. Wenn wir die langen Verhandlungen, die noch notwendig sind, beendet haben, dann müssen wir hier in Großbritannien uns entscheiden, was wir tun wollen. Alle Commonwealth-Länder haben das eingesehen. Schließlich sind auch wir unabhängig (die Mutter hat ein Recht,

ihr eigenes Leben zu leben). In ganz Westeuropa warten die Menschen darauf, daß Großbritannien sich mit ihnen verbindet, um für Frieden und Fortschritt zu arbeiten.“

Einen Tag später, am 21. September 1962, hielt der damalige Führer der Opposition, Gaitskell, eine Fernsehrede, die das seltsame Schauspiel bot, daß ein Sprecher der Labour Party konservativ reagierte, während MacMillan fortschrittlich, ja vom Standpunkt Großbritanniens aus revolutionär gedacht hatte. Gaitskell meinte, wirtschaftlich wäre der Beitritt Großbritanniens zur EWG weder vorteilhaft noch nachteilig, aber politisch würde Großbritannien ein gewisses Maß an Freiheit verlieren. Er könne dem Verlust der Unabhängigkeit Großbritanniens in der Außenpolitik nicht zustimmen. Denn die EWG steure ganz deutlich auf eine politische Föderation hin, was bedeute, daß Großbritannien in den Vereinigten Staaten von Europa nicht mehr Macht haben werde als Texas oder Kalifornien in den Vereinigten Staaten von Amerika. Das wäre das Ende einer tausendjährigen Geschichte. Eine solche Föderation bedeute das Ende des Commonwealth, denn das Zentrum des Commonwealth könne nicht eine bloße Provinz Europas sein. Gegen eine lose, nach außen schauende Verbindung mit Europa habe er nichts einzuwenden und er fordere die EWG-Länder auf, präzise Vorschläge zu machen, wie man das Commonwealth erhalten könne. Wenn das britische Volk wählen müßte zwischen Europa und dem Commonwealth, so habe er keinen Zweifel, wie die Wahl ausfallen würde, nämlich zugunsten Kanadas, Australiens und Neuseeland.

Das war eine wirre Haltung und gegenüber Gaitskells Äußerungen vor einem Jahr mehr gefühlsbetont als vernünftig, ja nationalistisch und eng. Die Labour Party hat ebenso wie die konservative und selbst die liberale Partei keine einheitliche Politik Europa gegenüber. Wir erinnern uns an Reynauds Wort, daß in Großbritannien die Opposition stets für, die Regierung gegen Europa, d. h. die Einheit Europas mit Großbritannien ist. Aber seit dem Umschwenken MacMillans und der Mehrheit seiner Partei hat sich die Opposition allmählich immer schärfer gegen eine Vereinigung Großbritanniens mit Europa ausgesprochen und eine fast nationalistisch an-

mutende Commonwealth-Politik befürwortet. Es ist aber anzunehmen, daß die Labour Party — sollte sie an die Regierung kommen — sich Europa gegenüber wieder positiver einstellen wird.

1948 z. B. hatte die Jahreskonferenz der Labour Party in einer Resolution beschlossen, mit den europäischen sozialistischen Parteien auf eine Vereinigung Europas hinzuwirken.

Die Regierungspolitik versuchte zwar, die bestmöglichen Bedingungen für den Beitritt zur EWG auch für das Commonwealth und die EFTA-Länder zu erlangen, aber selbst wenn die hauptsächlich wirtschaftlichen Interessen des Commonwealth nicht ganz hätten befriedigt werden können, so wäre Großbritannien dennoch beigetreten. Es hätte also das Commonwealth, wenn man so will, fallen lassen oder, wie die rechtskonservative Beaverbrook-Presse es ausdrückte, es verraten. Hier ist vielleicht wieder an die amerikanische Politik zu erinnern, die zwar ein Vereintes Europa wünscht, aber eines, das nach außen schaut, d. h. eine liberale Handelspolitik auch gegenüber Amerika und dem Commonwealth verfolgt.

Australien und Neuseeland hatten auf der 11. Ratssitzung des ANZUS-Paktes vom 10. Mai 1962 dem amerikanischen Außenminister Rusk gegenüber ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht, daß sie im Falle eines britischen Beitritts zur EWG auf ihre Präferenzzölle verzichten müßten. Rusk hatte geantwortet, es sei das Interesse des Commonwealth und der USA, daß die EWG auch nach dem Beitritt Großbritanniens keine Diskriminierung gegenüber Nichtmitgliedern zeige. Aber ein dauerndes Weitergewähren der bestehenden Commonwealth-Präferenzen würde lebenswichtige Interessen der USA beeinträchtigen, die an einer Liberalisierung des Welthandels interessiert seien. Die USA hätten Großbritannien nicht gedrängt, der EWG beizutreten, sondern sich lediglich zustimmend geäußert. Australien und Neuseeland sollten lieber für freien Welthandel mit den Vereinigten Staaten kämpfen, statt auf Präferenzen zu pochen.

Der australische Handelsminister McEwen hatte darauf am 13. Mai 1962 geantwortet, das Verhalten der USA gegenüber Australien sei nicht das eines Landes, welches seine Märkte anderen gegenüber offen hält. In der Tat sind

die Vereinigten Staaten ebenso wie die Commonwealth-Länder weit davon entfernt, einer westlichen Weltfreihandelszone zuzustimmen.

Trotz aller Versicherungen MacMillans, daß das Commonwealth nach wie vor ein Anliegen Großbritanniens sei, hätte ein Eintritt Großbritanniens in die EWG das Commonwealth wirtschaftlich ausgebootet. Man hätte, wenn alles gut gegangen wäre, ein nach außen geschlossenes Wirtschaftssystem Kleineuropas (mit sieben Staaten einschließlich Großbritannien) bekommen, was wirtschaftlich auch den Vereinigten Staaten zu schaffen gemacht hätte. Die Commonwealth-Länder hätten sich neu orientieren müssen, und der politische Vorteil, den die Vereinigten Staaten in einem solchen Wirtschaftssystem der Reichen und Leistungs-

fähigen gesehen hätten, wäre den Commonwealth-Ländern nicht zugute gekommen. Politisch wären sie fast alle isoliert gewesen und hätten sich ihre eigenen regionalen Sicherheitssysteme schaffen müssen. Für Kanada ist das Bestehen des Commonwealth ein notwendiges Gegengewicht gegen den Sog, den die Vereinigten Staaten immer ausgeübt haben. Australien und Neuseeland würden den Weg weiter gehen, der durch den ANZUS-Pakt vorgezeichnet ist; aber sie wären fortan nur zwei der vielen „Protectorate“ der Vereinigten Staaten geworden. Die afrikanischen, asiatischen und westindischen Commonwealth-Länder hätten das Wohlwollen der Vereinigten Staaten gebraucht, um sich gegenüber kommunistischen Angriffen zu schützen.

Atempause für das Commonwealth

Das Commonwealth hat sich seit 1945 rapide verändert, und es besteht keine „Gefahr“, daß es, wie Smuts 1949 meinte, jahrhundertlang als Schemen ohne wirkliche Macht dahinvegetieren wird. Es ist viel wahrscheinlicher, daß es in 50 Jahren verschwunden ist. De Gaulles Veto Großbritannien gegenüber auf der Pressekonferenz am 14. Januar 1963 hat noch einmal die Aussicht auf ein längeres Bestehen verbessert.

Die Reaktion auf das Scheitern der Verhandlungen über den Beitritt Großbritanniens zur EWG war, wie man es von den Briten gewohnt ist, maßvoll. MacMillan sagte in einer Fernsehrede am 30. Januar 1963, wenn es möglich gewesen wäre, einen gemeinsamen Markt mit dem Commonwealth zu schaffen, so hätte man dies vor Jahren getan. Aber es sei aus technischen Gründen nicht möglich. Großbritannien werde natürlich mit dem Commonwealth und den Vereinigten Staaten in einer ehrenvollen Partnerschaft weiterarbeiten. Und darum sei Großbritannien entschlossen, der NATO treu zu bleiben. Die Regierung habe gehofft, in Europa eine große Gemeinschaft zu bilden, die den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion ebenbürtig gewesen wäre. Der damalige Außenminister Lord Home (heute Premierminister Sir Alec Douglas-Home) sagte in

einer Debatte im Unterhaus im Februar 1963: „Wir wollen in Fühlung bleiben mit unseren europäischen Freunden, damit Europa sich in der Zukunft in einer Weise entwickelt, die nach außen schaut, politisch, wirtschaftlich und militärisch; ein Europa, wie es auch die Welt draußen gerne sehen möchte.“

Die Reaktion der denkenden und sich äussernden Minderheit, die Briefe an die „Times“ schreibt, war nicht sehr einheitlich. Einige forderten Maßnahmen der Regierung, andere meinten, Großbritannien müsse sich jetzt selbst zusammenreißen und einige gaben de Gaulle recht: Großbritannien wäre ein trojanisches Pferd für die Amerikaner gewesen. Industrie, Finanz und Mehrheit der konservativen Partei, die vordem den Eintritt Großbritanniens in die EWG als die einzige Rettung für die stagnierende britische Wirtschaft gesehen hatten, meinten, nun müsse man weiter sehen, es müsse auch so gehen.

Im Commonwealth atmete man erleichtert auf, weil nun die bisherigen Handelsbeziehungen und Vorteile bis auf weiteres erhalten bleiben würden. In New Delhi wurde die Befürchtung geäußert, daß jetzt Europa unter französischer Hegemonie zu kommen drohe und Großbritannien nicht die enge kontinentale Politik abzumildern vermöge. In Kanada forderte Diefen-

baker Lagebesprechung, in Australien war nirgends Jubel. Alle Meinungsäußerungen sagten aus, daß ein Beitritt Großbritanniens zur EWG schlecht für das Commonwealth gewesen wäre; trotzdem bedauerte man, daß Großbritannien Versuch, „europäisch“ zu werden und gleichzeitig die Interessen des Commonwealth zu wahren, durch das Veto de Gaulles gescheitert sei.

Harold Wilson, der nach Gaitskells Tod (18. Januar 1963) am 17. Februar 1963 zum Führer der Labour Party gewählt wurde, meinte in einer Rede in Cardiff am 22. Februar 1963, das Vertrauen des Commonwealth müsse erst wieder langsam gewonnen werden. Aber dies scheint mir weder notwendig noch möglich. Es ist nicht notwendig, da die wirtschaftlichen Interessen des Commonwealth einstweilen gesichert sind, da ein gemeinsamer Markt im Commonwealth nach wie vor unmöglich ist und da viele Commonwealth-Länder, Neuseeland voraus, aufgeatmet haben werden. Auf der anderen Seite sind die Commonwealth-Länder gewarnt worden und wissen, daß sie mit einem möglichen Beitritt Großbritanniens immer noch zu rechnen haben. Deswegen ist ein Vertrauen unmöglich. Das beste, was die weißen Commonwealth-Länder tun können, ist sich der Unterstützung der Vereinigten Staaten für einen Beitritt Großbritanniens zu versichern, damit die EWG offener nach außen wird. Eine lose atlantische Verbindung wäre noch die beste Garantie für das Weiterbestehen des Commonwealth.

Der französische Politiker Jean Monnet hat einmal gesagt, daß die Briten nie eine Idee, sondern nur harte Tatsachen begreifen. Oft scheint es aber genau entgegengesetzt zu sein. Der englische Publizist John Mander schrieb: „Dadurch daß Großbritannien die Tatsache des

Empire für die Phantasie des Commonwealth eintauschte, hat es seinen Wirklichkeitssinn ernstlich gefährdet.“ Aber es scheint mir, daß eine starke romantische Seite im englischen Wesen schon immer vorhanden war. Harter Wirklichkeitssinn kann Hand in Hand gehen mit starken Sentimenten, ja Sentimentalität für die entschwundene glorreiche Vergangenheit oder aber auch für die Idee einer noch glorreicheren Zukunft — wie sie Smuts vorschwebte — in Gestalt einer weltumfassenden Friedensgemeinschaft. Diese Sentimentalität kann auch die farbigen Mitgliedstaaten des Commonwealth ergreifen: Die spontane Begeisterung der Volksmenge bei dem Besuch der englischen Königin in Indien war ein Ausdruck dieser merkwürdigen Gemütsbewegung. Da aber Sentimente, Sentimentalität ebenso wie Wirklichkeitssinn politische Faktoren sein können, ist es keineswegs unmöglich, daß das Commonwealth — trotz vieler verächtlicher und sarkastischer Äußerungen selbst in der britischen Presse über dieses „Phantom“ — noch politische Wellen auf dem Meer der Weltpolitik hervorrufen wird.

Die wirklich tiefgehenden Probleme in der Welt, die Überbrückung der Kluft zwischen reichen und armen Völkern, Überwindung des Rassenhasses und der Rassenarroganz, Abrüstung und schließlich politische und wirtschaftliche Freiheit, gehen alle an: die Vereinigten Staaten, die Vereinten Nationen, das Commonwealth, Europa, ja selbst die kommunistischen Staaten. An eine Lösung dieser Probleme ist auf sehr lange Sicht nicht zu denken. Aber die ernste und ehrliche Beschäftigung mit ihnen ist die einzige Hoffnung für die Menschheit. Es ist die Überzeugung derer, die noch an den Wert des Commonwealth glauben, daß keine Weltorganisation so fruchtbringend an ihnen zu arbeiten vermag wie das Commonwealth.