

Sonderdruck aus:

Das internationale Krisenjahr 1956

Polen, Ungarn, Suez

Im Auftrag des
Militärgeschichtlichen Forschungsamtes

herausgegeben
von
Winfried Heinemann und Norbert Wiggershaus

R. Oldenbourg Verlag München 1999

Ursula Lehmkuhl

**»Vom Umgang mit dem Niedergang«.
Strategien der Sicherung britischer Machtpositionen
in der internationalen Politik vor und nach Suez**

1. Einleitung

Mehr als ein Jahr nach den tiefgreifenden Auseinandersetzungen während und nach dem Suezkrieg zwischen Großbritannien und seinem wichtigsten Partner USA faßte Walworth Barbour, Geschäftsträger an der amerikanischen Botschaft in London, in einem umfangreichen Memorandum vom 30. Dezember 1957 die gegenwärtige und zukünftige Bedeutung Großbritanniens als amerikanischer Alliierter zusammen und kam dabei zu dem Schluß: »while Britain's declining power position and the psychological shocks of Suez have produced a somewhat confused and uncertain state of mind, hard-headed British realism, the country's overall influence and prestige, its position in the Commonwealth and English speaking world, its attitudes towards the United States, and close identification with American thinking and world aims together constitute a foundation which bodes well for the continuation of close and beneficial cooperation between the two countries¹.« Großbritannien befinde sich in einem schwierigen Anpassungsprozeß, und es gelte abzuwarten, »how well the British can adjust themselves to a new and smaller role in world affairs, and one in which their status will be based less on actual power and more on prestige and influence«². Damit weist der amerikanische Beobachter auf eine Reihe von Faktoren hin, die essentiell für die Charakterisierung des Anpassungsprozesses sind, in dem sich Großbritannien zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Beitrittsesuch zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 10. Dezember 1961 befand. Großbritannien mußte in diesen 16 Jahren lernen, mit dem Niedergang umzugehen. Welche Strategien es entwarf und benutzte, um den kontinuierlichen Machtverfall aufzuhalten und derart zu kanalisieren, daß seine unmittelbaren machtpolitischen Folgen für das Inselreich abgeschwächt wurden, ist deshalb die erste Frage, die es zu beantworten gilt, will man die britische Art und Weise des Umgangs mit dem Niedergang erfassen.

Die Entwicklung Großbritanniens von einer Großmacht mit weltweiten Interessen und mit einem entsprechenden Einfluß auf die Gestaltung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der internationalen Beziehungen am Ende des Zweiten Weltkrieges hin zu einer »foremost middle power«, eingebun-

¹ NA, RG 59, DF, 611.41/2-3057, Walworth Barbour, Chargé d' Affaires, AmEmbassy London to Department of State, 30.12.1957.

² Ebd.

den in einen stärker europäischen Kontext in den sechziger Jahren und danach, war kein kontinuierlicher, linearer Prozeß. Er war vielmehr ein Prozeß mit Höhen und Tiefen, mit häufigen Tempi-Wechseln und einer lebhaften Dynamik. Die Sprunghaftigkeit des Anpassungsprozesses resultierte aus den Krisen, welche die internationale Staatengemeinschaft erschütterten und die in einem nicht geringen Maße Einfluß nahmen auf die von Großbritannien zur Abwehr des Niedergangs entwickelten Lösungsstrategien.

Aus der Vielzahl der »Krisen«, mit denen sich die internationale Staatenwelt in dem hier zugrundegelegten Untersuchungszeitraum (1945–1961) auseinandersetzen hatte, sind ohne Zweifel die Krisen des Jahres 1956 — und im Falle der britischen Außenpolitik insbesondere der Suezkrieg — herauszuheben. Ob die Krisen des Jahres 1956 jedoch mehr als eine Etappe in dem britischen Anpassungsprozeß darstellten und als Zäsur in der Entwicklung der britischen Außenpolitik betrachtet werden müssen, ist die zweite Frage, deren Beantwortung für die Bewertung der britischen Außenpolitik sowie der Rolle und Position Großbritanniens in der internationalen Politik der fünfziger Jahre entscheidend ist.

Im Folgenden werden die britischen Strategien zur Aufrechterhaltung des Mitsprache- und Mitgestaltungsrechts einer Großmacht in der internationalen Politik in vier Schritten nachgezeichnet. Dabei werden zunächst die für den gesamten Untersuchungszeitraum relevanten Machterhaltungsstrategien erörtert [Abschnitte 2 und 3]. Gleichsam als Dreh- und Angelpunkt der Analyse sollen sodann jene Entwicklungen und Ereignisse während der Suezkrise dargestellt werden, die vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Lösungsstrategien einen besonderen Aufschluß darüber geben, ob das Jahr 1956 mehr war als eine Etappe in dem Prozeß des Niedergangs einer Großmacht [Abschnitt 4]. Nach dem Suezdebakel und in der Auseinandersetzung mit den Erfahrungen, die Großbritannien in dieser letzten, ohne Rückendeckung der USA durchgeführten kriegerischen Auseinandersetzung gesammelt hat, entwickelte es Machterhaltungsstrategien, die in Abschnitt 5 erörtert werden sollen. Kontinuitäten und Veränderungen sowie Besonderheiten im britischen Umgang mit dem eigenen Machtverlust werden abschließend themenhaft zusammengefaßt.

2. Traditionelle britische Machtressourcen und ihre Bedeutung für die Rolle und Position Großbritanniens in der internationalen Politik, 1947–1958

Im Juli 1945 wies das Foreign Office in dem Memorandum »Stocktaking after VE-Day«³ darauf hin, daß zur Wahrung der britischen Position als dritte gleichgewichtige Kraft im weltpolitischen Triumvirat der Mächte und zur Vergrößerung des Handlungsspielraums gegenüber den USA eine Politik der nationalen Ressourcenmaximierung forciert und die angestammten nationalen Machtquellen

³ 11.7.1945, in: Documents on British Policy Overseas (DBPO), I/1, S. 181–187.

reaktiviert werden müßten. Genau das gleiche Argument taucht zwölf Jahre später in den Planungspapieren des von Sir Norman Brook geleiteten Planungstabes, der sich mit der »Future of British Policy« auseinandersetzen hatte, wieder auf. Auch in den Planungspapieren der Jahre 1956 bis 1958 wird erklärt, daß es zur mittelfristigen Sicherung der internationalen Einflußpositionen Großbritanniens notwendig sei, vorhandene Ressourcen maximal zu nutzen, Kriege zu verhindern und die besonderen Beziehungen zu den USA aufrechtzuhalten⁴. Damit hatte sich die strategische Stoßrichtung gegenüber 1945 nicht verändert. Noch am Ende der fünfziger Jahre hoffte Großbritannien, seinen Einfluß in der internationalen Politik durch Nutzung traditioneller britischer Machtressourcen sichern zu können. Selbst nach der Suezkrise hielt London an der »Strategie der Nutzung traditioneller Machtressourcen zur Aufrechterhaltung der Rolle und Position Großbritanniens in der internationalen Politik« — wie im Folgenden die erste, den gesamten Zeitraum übergreifende Strategie bezeichnet werden soll — fest.

Zu den traditionellen britischen Machtressourcen zählten das Pfund Sterling als zweite Leit- und Transaktionswährung, Londons Rolle als »bank« des Sterlinggebiets, das Commonwealth, und zwar einmal in politischer Hinsicht als Staatenvereinigung mit ausgeprägten konsultativen Funktionen und einer klaren Westorientierung, dann aber auch in handels- und entwicklungspolitischer Hinsicht, als Zollverein und als Gemeinschaft, die das realisierte, was von den USA gefordert, von ihnen jedoch wegen des Widerstandes des Kongresses nicht durchgeführt werden konnte, nämlich einen »Marshallplan« für Asien (Colomboplan). Schließlich konnte Großbritannien mit seinen überseeischen Besitzungen und ihren Militärbasen auch militärstrategische »assets« vorweisen, deren Bedeutung im Kalten Krieg nicht unterschätzt werden dürfen. Die Insel selbst diente als Brückenkopf nach Europa. Über die von den Briten ins Leben gerufene Westeuropäische Union (WEU) wurde der Atlantizismus in der Sicherheitspolitik durch die Stärkung der europäischen Komponente lebensfähig erhalten. Last but not least baute Großbritannien seinen Großmachtstatus auf die enge Kooperation mit den USA auf.

Die Kontinuität in der Nutzung dieser traditionellen britischen Machtressourcen läßt sich nicht allein aus der nationalen britischen Perspektive heraus

⁴ PRO, FO 371/123191, Top Secret Memorandum, The Future of the UK in World Affairs, 30.4.1956. In diesem Memorandum heißt es unter dem Punkt Vital Objectives of UK Policy: »The main aims of the UK are to continue to play a major role in world affairs, to avoid global war, to maintain a special relationship with the Commonwealth and the U.S., to promote healthy and expanding world trade, and to maintain her capacity to share fully in it. [...] We shall not succeed in these aims unless we limit our role to what we can afford, and deploy the utmost skill in getting the best value out of this limited amount. The best ways of securing these aims are: (a) the maintenance of sterling and the sterling system as effective instruments in world trade and finance (depending ultimately on sound economic policies at home); (b) [...]; (c) the maintenance of North American involvement in Europe. These two therefore constitute our vital objectives.«

⁵ Siehe zu diesem Komplex die umfangreichen Forschungen von Schmidt, in: Großbritannien und Europa — Großbritannien in Europa; darauf aufbauend: ders., Großbritannien, die Gründung; ders., Vom Anglo-amerikanischen Duopol; ders., Test of Strength.

erklären, sondern sie muß verstanden werden als Reaktion auf eine gleichbleibende externe Nachfrage nach diesen Ressourcen, welche auf die spezifischen Strukturbedingungen des internationalen Systems nach dem Zweiten Weltkrieg zurückzuführen ist. Die britische Strategie der Nutzung dieser traditionellen Machtressourcen war deshalb nicht nur ein verzweifelter Versuch, die verbliebenen Machtmittel zur Sicherung des Status quo einzusetzen. Vielmehr gehörten diese traditionellen Machtressourcen zum essentiellen Machtbestand des westlichen Lagers, ohne den die gewaltigen Wiederaufbauleistungen genausowenig wie der ideologische Kampf gegen den sowjetischen und chinesischen Kommunismus hätten durchgehalten werden können. Insofern eröffnete die Verfügung über diese Ressourcen einen Handlungsspielraum, der deutlich größer war, als von der Forschung — mit wenigen Ausnahmen — bislang angenommen wurde. Damit hängt jedoch die Funktionsfähigkeit dieser ersten Machterhaltungsstrategie unmittelbar zusammen mit der Art und Weise, wie und auf welcher Grundlage die USA die Verantwortungsübernahme nach dem Zweiten Weltkrieg gestalten. Ohne die »special relationship« und das amerikanische Entgegenkommen in finanzieller, wirtschaftspolitischer und sicherheitspolitischer Hinsicht hätte die Strategie der Nutzung traditioneller britischer Machtressourcen nicht die positiven Wirkungen im Hinblick auf die Perpetuierung des britischen Machtstatus haben können, die sie bis Ende der fünfziger Jahre entfaltet hat.

Da die USA eine Restrukturierung des internationalen Systems auf der Grundlage der amerikanischen außenpolitischen Kultur anstrebten⁶, distanzierten sie sich zunächst (1941–1947) sehr stark vom überkommenen europäischen System der Militärallianzen und Kabinettskriege. Die Führungsrolle sollte nicht zur Vernehrung staatlicher Macht ausgenutzt werden. Vielmehr sollte sie der Realisierung des Selbstverständnisses der bürgerlich-liberalen Gesellschaft dienen und zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungschancen des einzelnen beitragen. Die USA verstanden sich als Gegner von Machtpolitik und Krieg schlechthin, als Vormacht des Freihandels und der Freiheit. Amerikanische Außenpolitik konzentrierte sich deshalb folgerichtig zunächst überwiegend auf den Bereich der außenwirtschaftspolitik⁷. Darüber hinaus setzten sich die USA für die Gründung internationaler Organisationen ein. Mit deren Hilfe sollten nationale Machtambitionen kanalisiert und eine aktive Weltführungs politik, ohne die negativen Aspekte europäischer Machtpolitik, durchgeführt werden⁸.

Mit dem Beginn des Ost-West-Konflikts wurde dieser außenpolitische Entwurf einer ersten Belastungsprobe ausgesetzt. Die Vereinten Nationen allein reichen nicht mehr aus, um das Weltstaatensystem im Sinne des eigenen Sicherheitsbegriffes, das heißt im Sinne der Sicherung der Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung sowohl für die USA als auch für die Verbündeten, zu stabilisieren

Siehe etwa die achte Jahresansprache von George Washington, 7.12.1796, in: *A Compilation of the Messages*, S. 199–204.

Czempel, *Strukturen und Herausforderungen*, S. 426.

Hierzu etwa die Beschlüsse der Konferenz von Jalta, 4.-11.2.1945, in: *FRUS 1945, The Conferences at Malta and Jalta*; sowie Gaddis, *The Insecurities of Victory*.

sieren und die internationalen Wirtschaftsbeziehungen entsprechend ihrer Grundüberzeugungen zu ordnen. So setzten sich die USA für die Gründung internationaler Sicherheitspartnerschaften und internationaler Regime ein. Sie bestimmten zusammen mit ihren wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Partnern (Großbritannien, Frankreich, Italien, Kanada, ab 1954/55 auch die Bundesrepublik Deutschland und Japan) die Grundlagen der Kooperation im Sicherheitsbereich⁹ sowie die Regimebedingungen des Weltwirtschaftssystems¹⁰. Auch hier wirkten die spezifischen Inhalte der außenpolitischen Kultur der USA nach, etwa in dem Bekenntnis zur multilateralen Diplomatie. Unter bewußter Abkehr von den Prinzipien europäischer »Hegemonialpolitik«¹¹, die als eine der Ursachen für den britischen »imperial overstretch« betrachtet wurden¹², entwickelten die USA ein außenpolitisches Konzept, das die Führungsrolle unter den veränderten Sicherheitsbedürfnissen im Kalten Krieg fortzusetzen vermochte: die Multipolarität.

Das Konzept der Multipolarität basierte auf der Überzeugung, daß für die erfolgreiche Bewältigung der aus der bipolaren Weltordnung resultierenden Konflikte weitere, unabhängige Wachstums- und Machtzentren in Europa und Asien aufgebaut werden müßten, die im Sinne eines »burden sharing« die amerikanische Führungsrolle flankieren sollten. Die amerikanische Rolle in einem solchen multipolaren System sollte vor allem darin bestehen, für das Gleichgewicht und den Interessenausgleich zwischen Ost und West sowie innerhalb des westlichen Lagers zu sorgen¹³. In militärischer Hinsicht äußerte sich das Prinzip der Multipolarität im Aufbau eines auf den interdependenten Strukturen gegenseitiger sicherheitspolitischer Abhängigkeiten basierenden westlichen Sicherheitssystems¹⁴. In wirtschaftlicher Hinsicht bedeutete die Multipolarität die Akzeptanz regionaler wirtschaftlicher Subzentren sowie der Londoner City als zweite »bank« im Weltwirtschaftssystem¹⁵. Aufgrund der britischen Bereitschaft, die Funktion eines Brückenkopfs nach Westeuropa zu übernehmen, die Rohstoffreserven des Sterlinggebiets in den Dienst des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Europas und Japans

⁹ E. Reid, *Time of Fear and Hope*. Zur NATO-Gründung insbes. den gelungenen Überblick von Woyke, *Gründung und Entwicklung der NATO*; Wampler, *Ambiguous Legacy*; Navias, *Nuclear Weapons*.

¹⁰ Hierzu die Analyse von Mikesell, *United States Economic Policy*, insbes. Teil 2, S. 81–191; Gardner, *Sterling Dollar Diplomacy*; Woods, *A Changing of the Guard*.

¹¹ Siehe hierzu die Ausführung von Triepel zu den bündischen Hegemonien der Neuzeit, insbes. zu den französischen Hegemonien der Revolutionszeit in Preußen und Deutschland, in: Triepel, *Die Hegemonie*, S. 524–578.

¹² Sanders, *Losing an Empire*; Reynolds, *Britannia Overruled*, insbes. seine Überlegungen zum Machtbegriff und seiner Bedeutung für die Analyse von Außenpolitik, S. 5–37, sowie die Zusammenfassung der Forschungsthesen zum Thema Ende des britischen Empire von Darwin, *The End of the British Empire*, insbes. Kap. 3: *Economics and the End of Empire*.

¹³ Mai, *Dominanz oder Kooperation im Bündnis?*, S. 329 f., für die europäische Seite; Lehmkuhl, *Die USA und der wirtschaftliche Wiederaufbau Japans*.

¹⁴ Schmidt, *Vom Anglo-amerikanischen Duopol*, S. 77.

¹⁵ Strange, *Sterling and British Policy*.

zu stellen und bei der weltweiten Containmentpolitik mitzuwirken¹⁶, räumten die USA Großbritannien in Wirtschafts- und Währungsfragen eine besondere Rolle ein. Washington erklärte sich bereit, auf die von Großbritannien geforderte Stabilisierung des British Commonwealth und des Sterlinggebiets als Pfeiler der westlichen Welt¹⁷ sowie auf den britischen Wunsch nach einer Sicherheitsgarantie durch direkte amerikanische militärische Präsenz in Großbritannien und in Westeuropa¹⁸ einzugehen.

Somit verschafften die überseeischen Militärstützpunkte und das »burden sharing« bei der Verteidigung der westlichen Peripherie insbesondere in Südostasien und im Nahen und Mittleren Osten sowie die Funktion der Londoner City als zweite »bank« des Weltwährungssystems dem Inselreich eine privilegierte Position unter den Verbündeten der USA. Sie ermöglichten das britische Beharren darauf, von den USA als zweite Entscheidungszentrale der westlichen Welt anerkannt und konsultiert zu werden¹⁹. Bis zur Ankündigung des britischen Rückzugs »East of Suez« 1967 vertraten die USA jedenfalls den Standpunkt, daß es vorteilhafter sei, die britische militärische Präsenz und die Stellung des Pfund Sterling als zweite Leit- und Reservewährung zu Vorzugsbedingungen zu unterstützen, als sich selbst zu exponieren²⁰.

Auf diese Weise gewann Großbritannien aufgrund der mit dem Konzept der Multipolarität verbundenen Selbstbeschränkung der USA Verhandlungsmacht zurück. Diese Verhandlungsmacht hätte Großbritannien von der eigenen Substanz her gesehen sicherlich nicht aufbieten können²¹. Aufgrund der amerikanischen Selbstbeschränkung war es Großbritannien möglich, seine eigene internationale Position zu festigen. So nutzte es beispielsweise die amerikanische Akzeptanz der Londoner City als Sprungbrett, um, gestützt auf das Sterlinggebiet und eine unabhängige strategische Abschreckungsmacht, die eigenen Interessen am Erhalt eines endogenen Kraftzentrums durchzusetzen und sich den amerikanischen Vorstößen zu NATO-integrierten Streitkräften und zur EWG-Integration zu widersetzen²².

Darüber hinaus leitete Großbritannien aus dieser Sonderstellung die Forderung nach bilateralen Sonderkonsultationen ab. Die Duplizierung der Rolle der USA durch Großbritannien über die Bildung weltweiter Bündnisse zur Eindämmung des Kommunismus (NATO, SEATO, CENTO) fordere und rechtfertige eine Verständigung mit den USA außerhalb der Bündnisse über die Aufteilung der Verteidigungslasten. Bilaterale Konsultationen seien deshalb gerechtfertigt, weil Großbritannien und die USA die globale Verantwortung trügen. Auch gemeinsame

¹⁶ Hierzu die Beiträge in dem Sammelband *Western Security* sowie Darwin, *The End of the British Empire*, S. 68 f.

¹⁷ Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien*, S. 161–224.

¹⁸ Schmidt, *Britain and Europe — Britain in Europe*, in: *Großbritannien und Europa — Großbritannien in Europa*, hrsg. von demselb., S. 10–18.

¹⁹ Ausführlich dazu: ders., *Die politischen und die sicherheitspolitischen Dimensionen*, S. 169–182.

²⁰ Darby, *British Defence*, S. 222 ff., 231, 295 ff.; Ponting, *Breach of Promise*, S. 98 ff.

²¹ Schmidt, *Vom Nordatlantischen Dreieck*, S. 7 f.

²² Ders., *Vom Anglo-amerikanischen Duopol*, S. 77.

Führungseinrichtungen zur Koordination westlicher Sicherheitsinteressen sollten ausschließlich mit britischen und amerikanischen Vertretern besetzt werden²³. Zur Fundierung dieses Anspruchs baute Großbritannien nicht nur seine Seestreitkräfte und Bombergeschwader weiter aus, sondern entwickelte den Inselstaat auch zu einer zivilen und militärischen Atommacht²⁴.

3. Entdeckung und Nutzung neuer Machtressourcen und ihre Relevanz für die Aufrechterhaltung des britischen Großmachtstatus, 1950–1960

Großbritannien griff allerdings zur Aufrechterhaltung seines Machtstatus nicht allein auf die traditionellen Insignien britischer Weltgeltung zurück. Vielmehr war das Inselreich auch in der Lage, neue Machtquellen zu mobilisieren, mit deren Hilfe ein nicht unerhebliches Maß an Mitsprache- und Mitgestaltungsrecht in wichtigen weltpolitischen Fragen sichergestellt werden konnte. Dabei kamen wiederum die Strukturveränderungen des internationalen Systems nach dem Zweiten Weltkrieg, die spezifischen Anforderungen des Kalten Krieges sowie die Schwierigkeiten der neuen westlichen Führungsmacht, auf die neuen Anforderungen effektiv und adäquat zu reagieren, den britischen Bemühungen entgegen.

Neben dem wirtschaftlichen Wiederaufbau und der militärischen Sicherung des westlichen Lagers zwang der ideologische Charakter der Ost-West-Rivalität dazu, mit Hilfe einer Mischung von Information und Propaganda auch die ideelle Westorientierung Kontinentaleuropas und des asiatisch-pazifischen Raums sicherzustellen. Diese Aufgabe wurde um so dringlicher, als die Sowjetunion ihrerseits 1948 eine massive Propagandakampagne gegen die USA initiierte. Als Reaktion darauf verabschiedete der Kongreß im gleichen Jahr den Smith-Mundt Act²⁵. Mit Hilfe einer gezielten Informationspolitik sollte im Rahmen der »campaign of truth« das vorhandene und durch die sowjetische Propaganda zusätzlich verstärkte negative Bild von »Amerika« korrigiert und für ein besseres Verständnis zwischen den Völkern geworben werden²⁶. Die Umsetzung dieses Zieles verzögerte sich aber letztlich aufgrund mehrerer Faktoren. So konzentrierten sich die zuständigen Dienststellen im State Department bis weit in die fünfziger Jahre hinein auf den Bereich der Planung und vernachlässigten die operative Seite der Informati-

²³ Ders., *Die politischen und die sicherheitspolitischen Dimensionen*, S. 214–216; Baylis, *Anglo-American Defence Relations*, insbes. Kap. 2 und 3. Zur Durchsetzung der Forderung nach Sonderkonsultationen im Rahmen der NATO siehe: Heinemann, *Desintegrationsfaktoren*. Heinemann weist insbes. auf die britische Rolle bei der Lösung der Triest-Frage, des Zypernproblems und des Beitritts Islands hin.

²⁴ Cain, *Missiles and Mistrust*.

²⁵ *United States Information and Educational Exchange Act of 1948 (Smith-Mundt Act)*, Public Law 402, 80th Cong., 2d sess., 1948 (*United States Statutes at Large*, Vol. 62, part 1, Washington, U.S. GPO, 1949, S. 6–14). Zur Geschichte des Smith-Mundt Act: Knapp, *Die Stimme Amerikas*, S. 24–27.

²⁶ Knapp, *ebd.*, S. 25.

ons- und Propagandapolitik; das amerikanische Personal in Übersee war aufgrund mangelnder Sprachkompetenz und unzureichender Kontakte zur einheimischen Bevölkerung nicht in der Lage, die notwendige Transmitterfunktion zu übernehmen; die Informationspolitik konzentrierte sich zu lange auf die Vermittlung des »wahren Amerikabildes« im Kontext der »campaign of truth« und vernachlässigte dabei kulturelle und ideologische Spezifika, die für eine positive Rezeption des normativ-«ideologischen« Angebotes ausschlaggebend waren²⁷. Gleichzeitig zeigte die sowjetische Propaganda erste Früchte, die sich etwa in der Verzögerung der operativen Durchführung des Mutual Defence Assistance Program (MDAP) in Europa niederschlugen: Hier behinderten Hafnarbeiter in Cherbourg und Kopenhagen, unterstützt von einer anti-amerikanischen Gewerkschaftspropaganda, im Jahr 1950/51 das Löschen von MDAP-Material²⁸.

Auch im ideologischen Kampf gegen den Kommunismus benötigten die USA die Unterstützung ihrer Verbündeten und insbesondere Großbritanniens, das nach amerikanischer Auffassung die Propagandatechniken besser beherrschte und sie mit größerer Geschicklichkeit und weniger »Maschinerie« einzusetzen vermochte²⁹. Großbritannien verfügte vor allem in Süd- und Südostasien über wichtige Kontakte zur einheimischen Bevölkerung. Es war aufgrund dieser Kontakte über die Entwicklung politischer Stimmungslagen besser informiert als die USA. Die gesammelten Informationen wurden im regionalen britischen Informationsbüro in Singapur — eine Einrichtung, für die es beispielsweise kein amerikanisches Äquivalent gab — ausgewertet. Es wurden regionale Strategien entwickelt, die ressourcenschonend gezielte Maßnahmen einzuleiten und durchzuführen vermochten. Doch nicht nur im Bereich der Informationsgewinnung, auch bei der Informationsverbreitung war Großbritannien den USA überlegen. Die Kontakte zur einheimischen Bevölkerung schlossen auch Kontakte zu einheimischen Druckereien, Buchläden, politischen Organisationen und Zeitungsverlagen ein, die in den Dienst der Politik der ideellen Westorientierung gestellt wurden. Mit ihrer Hilfe war es möglich, verdeckte Propaganda zu betreiben, etwa die britische oder amerikanische Herkunft von Informationsbroschüren zu kaschieren³⁰. Bereits 1948 koor-

²⁷ Hierzu ausführlich Lehmkuhl, *Pax Anglo-Americana*, Kap. 3: Anglo-Amerikanische Kooperation in der auswärtigen Informations- und Kulturpolitik.

²⁸ NA, RG 59, Lot 55D47, State Department Special Files, Box 15, Cooperation with British: Secret Memorandum William F. Frye to Colonel Bonesteel, NATO Public Information and Propaganda, 29.7.1950. Hierzu auch die amerikanische Auseinandersetzung mit den deutschen Neutralitätsideen im Vorfeld der Diskussion um die deutsche Wiederbewaffnung: NA, RG 59, Lot 53D47, Box 18, Germany-Austria Cont. Report by George Katon on German attitudes towards democracy and rearmament, 9.10.1950. Katon war Berater im Office of Political Affairs des Office of the High Commissioner for Germany, USA (HICOG) sowie Program Director des Survey Research Center und Professor für Psychologie und Wirtschaft an der University of Michigan.

²⁹ NA, RG 59, Lot 55D47, State Department Special Files, Box 15, Cooperation with British: Secret Memorandum, William F. Frye to Colonel Bonesteel, NATO Public Information and Propaganda, 29.7.1950.

³⁰ NA, RG 59, DF, 611.41/7-2750: Secret Memorandum, Department of State, 27.7.1950, Cooperation with the British in Southeast Asia.

dinierten Großbritannien und die USA ihre Informations- und Propagandapolitik zur Bekämpfung des kommunistischen Terrors in Burma. Im Mai 1950 wurde die Zusammenarbeit durch die Errichtung spezieller Koordinationsinstanzen in Washington und London institutionalisiert. Auf diese Weise bekam Washington einen direkten Zugriff auf die Informationsressourcen der britischen Überseeemissionen³¹. Im Oktober 1951 dehnte man die Zusammenarbeit auch auf den Bereich der psychologischen Kriegführung aus³².

Neben der Beherrschung der Propagandatechniken und der Verfügung über Informationen und Informationsvermittler spielte die normativ-ideelle Verlässlichkeit Großbritanniens eine bedeutende Rolle. Wegen des in einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen der kontinentaleuropäischen und asiatisch-pazifischen Nationalstaaten sehr stark ausgeprägten Antiamerikanismus wurden die USA nicht in dem für die erfolgreiche Durchführung der ideellen Westorientierung nötigen Ausmaß als ideelle Führungsmacht akzeptiert. Die USA waren deshalb häufig gar nicht selbst in der Lage, identitätsstiftende Maßnahmen durchzuführen oder als kultureller Hegemon aufzutreten. Sie benötigten in solchen Fällen Partner, deren kulturell-normative Identität im Sinne der westlichen Wertegemeinschaft nicht in Frage stand und die gleichzeitig nicht wie »Amerika« von jenen Staaten, deren politisch-kulturelles Bekenntnis zum Westen gesichert werden sollte, als negative Projektionsfläche benutzt wurden. In solch schwierigen Situationen konnte Großbritannien helfen, sei es, indem es als nicht öffentlich benannter Stellvertreter der USA auftrat, oder sei es durch Hinweise auf Möglichkeiten und Hilfe bei der Durchführung einer verdeckten Propaganda.

Im Bereich der Informationspolitik vermochte Großbritannien, den Wunsch nach bilateralen Sonderstrukturen zu realisieren³³ und dadurch Einfluß zu gewin-

³¹ NA, RG 59, DF, 611.41/5-2650: Secret Foreign Office Paper given to Mr. Barrett during talks with Christopher Warner, Priorities in Publicity and Similar Activities Designed to Counter Communism, o.D. [Mai 1950].

³² NA, RG 59, State Department Special Files, Lot 55D47, Box 15, Cooperation with British: Secret Memorandum to Director and Consultants, POC, 26.10.1951, by V.P. Wilber.

³³ Es lassen sich vier Bereiche unterscheiden, in denen die inhaltliche Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und den USA besonders intensiv war:

1. im Kontext spezifischer Informationsprogramme wie dem NATO-Informationsprogramm, dem Informationsprogramm des MDAP usw.;
2. in länderspezifischen bzw. regionalspezifischen Kontexten z.B. in Japan, Indien, China, Indochina, der Sowjetunion oder Südostasien und im Mittleren Osten;
3. bei den Bemühungen zur Sicherung der gesellschaftlichen Unterstützung für die Außenpolitik und
4. im technischen Bereich z.B. bei der Übertragungstechnik oder bei der Produktion und Verteilung von Propagandamaterial. So tauschte etwa der internationale Radiodienst der US Information Agency (USIA) direkt mit dem der BBC Daten über technische Probleme und Studien über den Einfluß von Radiosendungen auf die Zuhörer im Ausland aus. »The overseas radio broadcasting program of the BBC is perhaps the most notable single feature of the British program. Observers throughout Europe, but especially in Eastern Europe, are repeatedly reminded of the high reputation of BBC news for coverage, fidelity, and speed. It is noteworthy that except for determination by the Foreign Office as to where the programs shall be beamed and the general scope and character of the programs and the time allot-

nen auf die Prägung eines westlichen Gemeinschaftsbewußtseins, ohne das der Zusammenhalt des westlichen Lagers nach amerikanischem Dafürhalten nicht hätte garantiert werden können. Parallel zu der in Abschnitt 2 dargestellten Relevanz britischer Einflußpositionen vor allem im asiatisch-pazifischen Raum war die anglo-amerikanische Zusammenarbeit in der Informationspolitik gerade auch in diesem Gebiet bis Ende der fünfziger Jahre eine *Conditio sine qua non* der von den USA angestrebten Politik der ideellen Westorientierung. Seit dem Koreakrieg konzentrierte sich die sowjetische Propaganda mehr und mehr auf den asiatisch-pazifischen Raum und damit auf ein Gebiet, das sich durch die Entkolonialisierung politisch im Umbruch befand und — im Unterschied zu Europa — politisch-kulturell keineswegs im Sinne der westlichen Wertegemeinschaft gefestigt war. Indien hatte bereits mit der »non-alignment«-Politik ein klares Bekenntnis zum westlichen Lager verweigert. Die japanische Gesellschaft galt im Unterschied zur westdeutschen noch gegen Ende der fünfziger Jahre als politisch labil und besonders empfänglich für die auf autoritären Strukturen aufbauende kommunistische Ideologie. Indien und Japan galten als Klammer, die den gesamten südostasiatischen Raum zusammenhielt. Gelänge es dem Kommunismus, eines dieser beiden Länder für sich zu gewinnen, so war nach amerikanischer Einschätzung der gesamte südostasiatische Raum gefährdet³⁴.

Im engen diplomatischen Austausch mit den USA, bei dem sich beide Seiten um eine Koordination der Informations- und Propagandapolitik bemühten, nahm Großbritannien Einfluß auf Inhalte und Ziele der amerikanischen Asien- und Fernostpolitik. Großbritannien konnte nicht nur während des Koreakriegs, sondern auch bei der Bekämpfung des kommunistischen Terrors in Indochina seinen maßgebenden Einfluß geltend machen. Die Nutzung von Gewerkschaften und Berufsverbänden als Transmissionsriemen amerikanischer Informationspolitik in Japan war auf einen britischen Vorschlag zurückzuführen³⁵.

ment by countries, planning and execution of the program is entirely in the control of the BBC.« NA, RG 59, Lot 55D47, State Department Special Files, Box 15, Cooperation with British: Eric H. Biddle, The British Information and Cultural Exchange Program, 6.1.948. Während der Barrett-Warner-Gespräche wurden weitere Projekte der Zusammenarbeit beschlossen. So übernahm der BBC die Ausstrahlung von Programmen von Voice of America an folgenden Stationen: Bahrein, Singapur, Malaya und Ceylon. Im Gegenzug konnte das BBC über die Relais-Stationen des RIAS in Berlin, in München und Saloniki senden. NA, RG 59, DF, 611.41/5-2650: Secret Foreign Office Paper given to Mr. Barrett during talks with Christopher Warner, Priorities in Publicity and Similar Activities Designed to Counter Communism, o.D. [Mai 1950].

³⁴ Hierzu NA, RG 59, 1954 State Department Special Files, Lot 66D70, PPS Office Files, Box 96, Reappraisal of U.S. Policy with Regard to Free Asia, Fld. 1.u. 2.: Studie des Policy Planning Staff Reappraisal of United States Policy with Respect to Free Asia: 1955-1960. Principal Conclusions and Recommendations.

³⁵ NA, RG 59, DF, 611.41/1-1650: Secret Memorandum of Conversation with Adam Watson, 16.1.1951. Watson war der britische Verbindungsoffizier in Washington, der im Juni 1950 zur Koordinierung der britischen und amerikanischen Informationspolitik nach Washington entsandt worden war. Watson wiederholt in diesem Gespräch die Hinweise des Foreign Office, daß »in countries like Japan, it seems particularly urgent to aim at those sections of

Wie im militärischen und wirtschaftlichen Bereich konnte Großbritannien im Kontext der Informationspolitik aufgrund seiner historisch gewachsenen Kontakte und seiner Erfahrungen in der Durchführung von Propaganda sowie durch die ideell-normative Verlässlichkeit in allen Fragen des Ost-West-Konflikts wertvolle Hilfe leisten, die von amerikanischer Seite bereitwillig angenommen wurde. Hier wie dort implizierte die Nutzung britischer Ressourcen eine Politik der Selbstbeschränkung jenseits des Atlantik, die in einer Sonderbehandlung Großbritanniens durch die neue westliche Führungsmacht resultierte. Die Verfügung über »Wissen« und »Know-how«, der Zugang zu Informationsverteilern, Expertisen in der inhaltlichen Gestaltung von Informations- und Propagandamaterial und nicht zuletzt die produktive Kreativität, die die Briten im Umgang mit den spezifischen Problemen und Anforderungen der Propaganda- und Informationspolitik entfalteten, erwiesen sich insofern genauso wie die traditionellen Quellen britischer Weltgeltung als eine Machtressource, die strategisch eingesetzt werden konnte, um den Prozeß des britischen Machtverfalls zu verzögern oder — so das Wunschenken britischer Politiker — gar umzukehren³⁶.

Für die Einordnung dieser neuen, erst durch den Kalten Krieg an Bedeutung gewinnenden Machtressourcen in eine »Ressourcen-Hierarchie« muß man sich vor Augen halten, daß die USA die ideelle Westorientierung als Voraussetzung für die Durchsetzbarkeit sicherheits- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Kampf gegen den Kommunismus betrachteten³⁷. Die über die Informationspolitik gewonnene normative Festigung des westlichen Lagers bildete die ideelle Basis, auf der sich sicherheits- und wirtschaftspolitische Erfolge überhaupt erst entwickeln konnten. Die Bedeutung dieser »neuen« britischen Machtressourcen für die amerikanische Globalpolitik darf deshalb ebensowenig unterschätzt werden wie die amerikanische Bereitschaft, als Gegenleistung für die britische Kooperation eigene nationale Zielvorgaben zu modifizieren und auf britische Wünsche einzugehen.

Die strategische Nutzung der im Zusammenhang mit der Informations- und Propagandapolitik von Großbritannien aktivierten »weichen« Machtquellen ist deshalb unter analytischen Gesichtspunkten keineswegs vergleichbar mit der von Gottfried Niedhart und Bernd Ebersold als Spezifikum britischer Nachkriegspolitik herausgestellten Machtersatzpolitik, »in der Diplomatie den Mangel an Sanktionsmitteln zur Durchsetzung nationaler Interessen in der feindlichen Umwelt einer internationalen Staatenanarchie kompensieren mußte«³⁸. Britische Außen-

the public which are not fully Communist, but which are inclined to sympathize with the Communist Party. This involves, generally speaking, the left-wing trades unions, intellectuals, scientists, and others.« NA, RG 59, DF, 611.41/5-2650: Secret Foreign Office Paper given to Mr. Barrett during talks with Christopher Warner, Priorities in Publicity and Similar Activities Designed to Counter Communism, o.D. [Mai 1950].

³⁶ Siehe etwa Memorandum for the Permanent Under-Secretary's Committee P.U.S.C. (50)79 Final, 27.4.1950, in: DBPO, II/2, S. 157-172.

³⁷ Top Secret Report of the President's Committee on International Information Activities, 30.6.1953, in: FRUS 1952-54, II, S. 1861.

³⁸ Ebersold, Machtverfall und Machtbewußtsein, S. 410.

politik war keineswegs immer nur eine Ausgleichs- und Konzessionspolitik, die bedingt war durch die begrenzten Handlungsspielräume einer imperialen Macht im Niedergang³⁹. Großbritannien war auch nicht immer aus ökonomischen Interessen heraus außenpolitisch konfliktscheu⁴⁰. Wohl aber hatten die britischen Regierungsvertreter gerade im Umgang mit den USA eine kommunikativ-konsensuelle Verhaltensweise entwickelt, die den Interessen der neuen Weltführungsmacht entgegenkam und die ihre deutlichste Ausprägung im hier herausgestellten Bereich der Informations- und Propagandapolitik erfuhr. Ohne diese Verhaltensweise, die im übrigen auch auf amerikanischer Seite zu finden ist, hätten die USA die britischen Ressourcen in den dargestellten Politikbereichen nicht in der Art nutzen können, wie sie es getan haben, ohne dabei gegenüber den anderen westlichen Partnern das Gesicht zu verlieren. Und umgekehrt hätte Großbritannien ohne diese konsensuell orientierte Verhaltensweise aus den »weichen« britischen Machtressourcen kaum politisches Kapital schlagen können. Kommunikationsorientiertes Verhalten, das Bemühen, zu einer gemeinsamen Situationsdefinition zu gelangen, von dort aus gemeinsame Lösungsstrategien zu entwickeln und diese mit Hilfe der vorhandenen Ressourcen zu realisieren, gereichten beiden Kooperationspartnern unter machstrukturellen Aspekten zum Vorteil⁴¹.

4. Der Suezkrieg und das Scheitern einer obsoleten Machtpolitik

Die machstrukturellen Vorteile, die Großbritannien und die USA aus dem kommunikationsorientierten Umgang miteinander zogen und durch die Großbritannien politische Handlungsspielräume gewann, die dem Land ohne den engen Austausch mit den USA nicht zur Verfügung gestanden hätten, wurden durch ein Abweichen von dieser Art des Umgangs miteinander während der Suezkrise nicht nur aufs Spiel gesetzt, sondern zum Teil auch verschenkt. Hierin muß unter der Frage, wie Großbritannien mit dem Niedergang umging, das Besondere der Suezkri-

³⁹ Ebd., S. 4.

⁴⁰ Niedhart, Das ökonomische Interesse, S. 78.

⁴¹ Habermas hat in seiner Theorie des kommunikativen Handelns die machtgenerierenden Effekte eines kommunikationsorientierten Verhaltens theoretisch hergeleitet und begründet. Danach ist nicht die Instrumentalisierung eines fremden Willens für eigene Zwecke als Grundphänomen der Macht zu betrachten, sondern »die Formierung eines gemeinsamen Willens in einer auf Verständigung gerichteten Kommunikation«. Macht sei ein Effekt kommunikativer Verständigung. Kommunikative Handlungen zeichnen sich gegenüber anderen Handlungstypen durch eine verständigungsorientierte Koordination der Handlungspläne der beteiligten Akteure aus. Im kommunikativen Handeln seien die Beteiligten nicht primär am eigenen Erfolg orientiert. Vielmehr verfolgten sie ihre individuellen Ziele unter der Bedingung, daß Handlungspläne auf der Grundlage gemeinsamer Situationsdefinitionen aufeinander abgestimmt werden können. Insofern sei das Aushandeln von Situationsdefinitionen ein wesentlicher Bestandteil der für kommunikatives Handeln erforderlichen Interpretationsleistungen. Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd 1, S. 385 f.; Bd 2, S. 184, sowie ders., Hannah Arendts Begriff der Macht, S. 104.

se gesehen werden. Premierminister Eden handelte entgegen jede politische und militärische Vernunft und konterkarierte die bewährten Machterhaltungsstrategien, indem er auf die Mittel einer unter den veränderten Bedingungen des internationalen Systems obsolet gewordenen klassischen Machtpolitik zurückgriff.

Washington betrachtete den britisch-französischen Alleingang nicht nur als militärischen Unfug, sondern als Vertrauensbruch, durch den die Zurechnungsfähigkeit insbesondere Großbritanniens auch in anderen Bereichen anglo-amerikanischer Kooperation in Frage gestellt werden mußte⁴². Angesichts des (trotz des vielfach apostrophierten britischen »decline«) ausgeprägten Netzes interdependenter (anglo-amerikanischer) Kooperationsstrukturen blieb die Vertrauenskrise nicht ohne Rückwirkungen auf die amerikanische Politik. Sie löste dort nicht nur Verärgerung über den Alleingang aus, welche sich in einer krisenverstärkenden amerikanischen Reaktion entlud: Die USA machten ihre Zustimmung für eine britische Anleihe im internationalen Währungsfonds davon abhängig, daß London einem Waffenstillstand zustimmte, und forcierten damit die Sterlingkrise⁴³. Das britische Vorgehen führte in Washington auch zu einer vorübergehenden Verunsicherung in bezug auf die eigenen außenpolitischen Obligationen. Ein vollständiger und sofortiger Rückzug Großbritanniens »East of Suez« hätte dort ein Machtvakuum hinterlassen, das die USA nicht ohne einschneidende Ressourcenverlagerungen mit entsprechenden sicherheitsstrategischen Konsequenzen in anderen Krisengebieten zu füllen imstande gewesen wären⁴⁴.

Ein wichtiger Pfeiler der amerikanischen Globalstrategie war, daß Großbritannien die Verantwortung für die Geschehnisse des Nahen und Mittleren Ostens übernahm. Insofern hatte die Bedeutung dieser Region für den britischen Weltmachtsanspruch unter Prestige-Gesichtspunkten eher zu- als abgenommen. Hinzu kam die wachsende Abhängigkeit Großbritanniens, aber auch kontinentaleuropäischer Länder, von den Öllieferungen aus der Golfregion. So wurden die Prestigeargumente durch wirtschaftliche Gesichtspunkte, die für die Aufrechterhaltung einer britischen Kontrolle über die politischen Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten sprachen, ergänzt⁴⁵.

⁴² Siehe hierzu die Veränderungen in den amerikanischen Wahrnehmungsmustern. In den Jahren vor der Suezkrise wurde Großbritannien ohne Einschränkung als »strongest and most reliable ally« bezeichnet. Unmittelbar nach der Suezkrise erschien Großbritannien als »less desirable ally than heretofore«. 1957 gilt Großbritannien dann zwar wieder als »dependable and stable ally for the US«, allerdings »on a reduced scale from that of former times«. Lehmkuhl, Pax Anglo-Americana, Kap. 4: Anglo-Amerikanische Handlungskoordination in der Asien- und Fernostpolitik, Graphik: Entwicklung der wechselseitigen Wahrnehmungs-Topoi.

⁴³ Kunz, The Economic Diplomacy, insbes. die Zusammenfassung: The importance of having money, S. 186–194.

⁴⁴ Hahn, The United States, Great Britain, and Egypt, S. 238.

⁴⁵ Ebersold, Machtverfall und Machtbewußtsein, S. 381. Die folgenden Ausführungen zu den ereignisgeschichtlichen Abläufen vor und während der Suezkrise beziehen sich im wesentlichen auf die von Ebersold vorgelegten, sowohl unter machstrukturellen als auch unter militärstrategischen Gesichtspunkten klar formulierten und äußerst aufschlußreichen Analysen der internationalen und nationalen Einflußfaktoren, die das britische Handeln im Herbst 1956 bestimmten. Siehe hierzu auch: ders., Delusions of Grandeur.

Im Unterschied zu anderen Krisengebieten, in denen Großbritannien in solchen Fällen, in denen britische und sowjetische Interessen aufeinanderstießen, die USA ohne Probleme als Gegengewicht zur Hilfe rufen konnte, war die notwendige sicherheitspolitische Einbindung der USA hier nicht gegeben. Dies war zum einen auf die von den USA seit Beginn der fünfziger Jahre strikt eingehaltene Verantwortungsteilung zurückzuführen. Washington hatte sich nur selten und dann auch nicht offen in die britischen Geschäfte eingemischt⁴⁶. Zum zweiten klafften die militärstrategischen Planungen der beiden Verbündeten über Jahre hinweg weit auseinander, ohne daß ernsthafte Anstrengungen unternommen worden wären, einen Konsens in der Militärplanung herbeizuführen. Es gab Meinungsverschiedenheiten über das wirkliche Ausmaß der sowjetischen Bedrohung, über die generelle strategische Bedeutung der Region und sogar über die Prioritäten der westlichen Verteidigung in einem Krieg. Die USA zeigten wenig Verständnis für die britische »inner-ring«-Konzeption, die sich auf die Sicherung der Stellungen in Ägypten konzentrierte und lediglich eine bis nach Israel hineinreichende vorgelagerte Verteidigungslinie vorsah. Sie bevorzugten statt dessen die Sicherung des sogenannten »Northern Tier« mit Griechenland, der Türkei und dem Iran. Die Verteidigung des Mittleren Ostens wurde so eher von der Warte der Südflankenverteidigung der NATO aus gesehen, als daß sie als eigenständige Größe gehandelt wurde. Aus politischen Gründen war für die Briten eine solche Sichtweise völlig inakzeptabel⁴⁷.

Auch in der politischen Bewertung des arabischen Nationalismus fehlte eine gemeinsame Linie. Schließlich weigerte sich Washington noch beharrlich, dem britischen Drängen nach Eintritt in den Bagdad-Pakt nachzugeben, und glaubte, im Gegensatz zu London, weiterhin an die Möglichkeit einer friedlichen Übereinkunft mit Ägypten⁴⁸. Damit hatten sich in der Nahostpolitik die Rollen umgedreht. Während im Rahmen der Strategiediskussion westlicher Containmentpolitik in Asien stets London zur Mäßigung mahnte⁴⁹, sorgten in der Nahostpolitik — jedenfalls in den fünfziger Jahren — die USA für moderatere Töne. Es gelang Großbritannien während des gesamten Verlaufs der Krise nicht, die USA von der Richtigkeit ihrer Konfrontationsstrategie zu überzeugen. Zu sehr divergierten die Bedrohungs einschätzungen, die letztendlich auch die Wahl der Mittel bestimmten, mit denen auf die Bedrohung zu reagieren war. So unterstrich Eisenhower am 31. Juli 1956 in einem Schreiben an Eden, daß es eine Torheit sei, zum jetzigen Zeitpunkt eine militärische Lösung in Erwägung zu ziehen⁵⁰. Während in Whitehall die Bereitschaft wuchs, sich Nassers mit einem Gewaltstreich zu entledigen, hatte die Krise im Bewußtsein der Weltöffentlichkeit und zeitweise sogar in der

⁴⁶ Für Beispiele der amerikanischen Zurückhaltung in der Nahostpolitik siehe: Hahn, *The United States, Great Britain, and Egypt*, S. 95–97, 156, 161.

⁴⁷ Ebersold, *Machtverfall und Machtbewußtsein*, S. 394; zur Verteidigungskonzeption siehe: B.H. Reid, *The »Northern Tier«*.

⁴⁸ Ebersold, ebd., S. 395, 398.

⁴⁹ Lehmkuhl, *Kanadas Öffnung nach Asien*, Kap. 2: *Asien im Kalten Krieg*.

⁵⁰ PRO, PREM 11/1177: Eisenhower an Eden, 31.7.1956, zit. nach Ebersold, *Machtverfall und Machtbewußtsein*, S. 400.

Perzeption der amerikanischen Regierung ihren Höhepunkt bereits überschritten.

Premierminister Eden, der sich angesichts der amerikanischen Haltung zur Nasser-Frage des enggesteckten Aktionsradius seines Landes bewußt war, wurde deshalb zunehmend von Selbstzweifeln geplagt. Schließlich zerbrach auch noch der Konsens innerhalb des Kabinetts über die Gewaltanwendung »in the last resort« auseinander, als Verteidigungsminister Monckton auf die fehlende Unterstützung der Alliierten und die zunehmende Aufspaltung der eigenen Öffentlichkeit aufmerksam machte und Schatzkanzler Macmillan darauf hinwies, daß dem Druck auf das Pfund Sterling im Falle einer militärischen Aktion gegen Ägypten ohne eine finanzielle Unterstützung der USA und ohne eine konzertierte Aktion des Commonwealth nicht standzuhalten sei. Beide Minister plädierten — wie die USA — dafür, jede Chance auf eine friedliche Beilegung des Konflikts durch Verhandlungen auszuschöpfen⁵¹.

Damit waren Monckton und Macmillan einer Linie in der britischen Verteidigungspolitik treu geblieben, die sie gemeinsam zuletzt im März 1956 in einem Memorandum an den Premierminister dargelegt hatten⁵². In diesem Memorandum, das den Anstoß gab zur Gründung des Cabinet Policy Review Committee unter der Leitung von Sir Norman Brook⁵³, sprachen sich die beiden Verfasser für eine erhebliche Reduzierung der Ausgaben für konventionelle Verteidigung aus. Da nach der Entwicklung der Wasserstoffbombe ein konventioneller Krieg mit der Sowjetunion oder der VR China mehr als unwahrscheinlich geworden war, hofften Monckton und Macmillan durch eine Reduzierung der Verteidigungskosten die wirtschaftlichen Probleme Großbritanniens zu lösen. Im völligen Widerspruch zu den Kabinettsdiskussionen von September und Oktober 1956 wurde noch im Juni, im Rahmen der Planungen des Cabinet Policy Review Committee, unter Vorsitz von Premierminister Eden, selbst die Liquidierung der britischen

⁵¹ Darüber hinaus bedeutete auch der erfolgreiche Vorstoß der Chiefs of Staff, die aus einem Gemisch politischer und militärischer Motive heraus für eine Revision von »Musketeer« plädierten, einen entscheidenden Rückschlag für die »Hardliner« im Kabinett. Ebersold, ebd., S. 402 f.

⁵² PRO, CAB 134/1315, PR(56)2. Defence Policy: Joint Memorandum by Macmillan and Sir W. Monckton to Sir A. Eden, 20.3.1956, in: *British Documents on the End of Empire (BDEE)*, Series A, Vol. 2, S. 60.

⁵³ Zu den Mitgliedern des Cabinet Policy Review Committee zählten Eden (Vorsitz), Salisbury, Macmillan, Selwyn Lloyd und Monckton. Sir Norman Brook beschrieb die Funktionen des Komitees folgendermaßen: »In the course of the next few weeks the Prime Minister proposes to consider, with the Ministers immediately concerned, what adjustments should be made in Government policy in view of changes in the methods, if not the objectives, of the Soviet Union. This review, which will take account of our economic and financial circumstances, will cover changes in domestic and overseas policy and adjustments in our defence programmes. [...] [The] Committee will lay down the broad lines on which the review of policy and programmes should be undertaken, and will receive and consider reports on progress made with the review. Other Ministers will be brought into consultation, as required, as the review proceeds.« PRO, CAB 134/1315, PR(56)1. Note by Brook, 4.6.1956, in: BDEE, ebd., *The Conservative Government and the End of Empire 1951–1957*, S. 61.

Militärbasen in der Suezkanalzone in Erwägung gezogen. Das gleiche Komitee unterstrich, daß alle weiteren Bemühungen, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimensionen des Bagdad-Paktes auszubauen, mit den USA abzustimmen seien. Ganz im Sinne des kommunikationsorientierten Umgangs mit der neuen Führungsmacht und dem »special partner« wurde hier erklärt: »We should continue our efforts to improve the harmony of American policy with our own⁵⁴.«

Die Planungen dehnten sich von der ursprünglichen Frage nach den Möglichkeiten, die Verteidigungslasten zu reduzieren, sehr schnell auf das gesamte Spektrum britischer Außenpolitik aus und entwickelten sich zu einer umfassenden Strategiedebatte. Dabei ging es primär darum, die Außenpolitik der wirtschaftlichen Kapazität des Landes anzupassen und damit die Krisenanfälligkeit Großbritanniens zu reduzieren⁵⁵. Durch die militärische Intervention am Suezkanal wurden diese Überlegungen jäh unterbrochen. Obwohl das Cabinet Policy Review Committee nicht aufgelöst worden war, nahm es seine Arbeit erst im November 1957, also ein Jahr nach Beendigung des Suezkrieges, wieder auf⁵⁶. Damit hatte Edens Entscheidung zur militärischen Intervention einen außenpolitischen Revisionsprozeß verzögert, dem im Frühsommer 1956 »highest urgency« beigemessen worden war und der erstmals eine Strategiediskussion entfachte, die von der Prämisse ausging, »that the United Kingdom has ceased to be a first class Power in material terms⁵⁷.«

Das war ein Eingeständnis der materiellen Unzulänglichkeiten und des Verlustes des Großmachtstatus. Trotzdem, und im vollen Bewußtsein der amerikanischen Ablehnung jeglicher Konfrontationspolitik im Nahen und Mittleren Osten, waren die führenden Köpfe im Kabinett Eden nach Nassers Ankündigung, die Suezkanal-Gesellschaft zu verstaatlichen, auf eine Sanktionslösung aus⁵⁸. Allerdings zeichnete sich durch die von den USA einberufenen Konferenzen im August

⁵⁴ The future of the United Kingdom in world affairs, memorandum by officials of the Treasury, Foreign Office and Ministry of Defence for Cabinet Policy Review Committee, 1.6.1956, in: ebd., S. 61–69.

⁵⁵ Ebd., S. 63.

⁵⁶ Im Dezember 1957 autorisierte der Premierminister das Komitee, neue Studien zu erstellen. Daraufhin wurden Strategiepapiere zu folgenden Themen erarbeitet: Redeployment of United Kingdom forces, 1958–62; External economic aims; United Kingdom foreign policy; Commonwealth aspect; Colonial policy and interests of the United Kingdom. PRO, CAB 130/134 und CAB 130/1315.

⁵⁷ The future of the United Kingdom in world affairs, memorandum by officials of the Treasury, Foreign Office and Ministry of Defence for Cabinet Policy Review Committee, 1.6.1956, in: BDEE, Series A, Vol. 2, The Conservative Government and the End of Empire 1951–1957, S. 78 f.

⁵⁸ Dieses Drängen auf eine Sanktionslösung war u.a. darauf zurückzuführen, daß man in London Nassers Vorgehen als ersten Schritt auf seinem Weg zur Machtergreifung im arabischen Raum betrachtete. Diese Machtergreifung mußte sich gegen Großbritannien richten, das allein noch ein Hindernis auf diesem Weg darstellte. Die Ankündigung, die Suezkanal-Gesellschaft zu verstaatlichen, bildete das letzte Glied einer langen Kette von erniedrigenden Schlägen gegen die britische Präsenz im Mittleren Osten. Damit war die Forderung nach einer Sanktionslösung auch auf den verletzten britischen Stolz zurückzuführen. Ebersold, Machtverfall und Machtbewußtsein, S. 397.

und September 1956 immer konkreter eine diplomatische Lösung ab. So fehlte ein Anlaß, der eine Intervention vor den Augen der USA und der Weltöffentlichkeit doch noch gerechtfertigt hätte erscheinen lassen. In diese Legitimationslücke stießen nun die Franzosen mit ihrem verwegenen Plan, sich die fehlende Rechtfertigung selbst zu verschaffen⁵⁹. Das in Sèvres beschlossene Vorgehen mußte wegen der Widerstände, die im Falle seines Bekanntwerdens sowohl bei den Alliierten als auch in den Reihen der eigenen Bürokratie und des Kabinetts aufgetreten wären, streng geheim gehalten werden. So setzte Eden an der Beamtenschaft des Außenministeriums, am Kabinett und an den USA vorbei eine Politik durch, die nicht nur seine persönliche Integrität, sondern auch die bündnispolitische Qualität des von ihm repräsentierten Landes in Frage stellte⁶⁰. Erst die kompromißlos harte Kritik der USA am Vorgehen ihrer Hauptverbündeten bewog die britische und in der Folge die französische Regierung am 6. November zum mehr oder minder bedingungslosen Einlenken. Vom 6. November an maß das Kabinett der Wiedererlangung amerikanischer Unterstützung mehr Gewicht bei als einem unabhängigen Kurs in der Suezfrage. Am 30. November akzeptierten die Minister in Edens Abwesenheit die Notwendigkeit eines bedingungslosen Rückzugs aus Ägypten. Eisenhowers Weigerung, sich mit Eden zu treffen, sowie die informellen Kontakte der Amerikaner zu Macmillan und Butler besiegelten faktisch Edens Ende als Premierminister.

Der Ausgang des Krieges in Ägypten zeigte den Briten in aller Deutlichkeit die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten. Ohne eine zumindest stillschweigende Tolerierung durch die USA war ein Rückgriff auf gewaltsame Mittel außerhalb des britischen Territoriums nicht mehr möglich. Ein kritischer zeitgenössischer Beobachter faßte die Situation klar und deutlich zusammen:

»The Suez affair marked the disappearance of Britain's last independent power position in the world — the Middle East. It was probably the last time in history when the British will attempt any independent military action in the world, unless something like a colonial police operation arises, which is one thing Britain is deeply anxious to avoid⁶¹.«

Für die Wahrnehmung der eigenen Stellung in der Weltpolitik — hier möchte ich mich dem Urteil Bernd Ebersolds anschließen — bildete Suez ohne Zweifel eine Wegscheide.

»Der Abstand zu den USA und zur Sowjetunion, der bereits in den Nachkriegsplanungen während des Zweiten Weltkriegs erkannt worden war und über den gesamten Zeitraum hinweg das außenpolitische Handeln bestimmte, hatte sich nicht verringert, sondern vergrößert. In diesem Sinne desillusionierte der Ausgang

⁵⁹ Das vom stellvertretenden französischen Luftwaffenstabschef General Maurice Challe vorgeschlagene Szenario operierte mit einfachen Variablen. Man selbst sollte die Israelis ermuntern, Ägypten derart massiv anzugreifen, daß man unter Hinweis auf die Gefährdung des Kanals Operation »Musketeer/Revise« mit dem Ziel ausführen konnte, die beiden Konfliktparteien voneinander zu trennen. Ebd., S. 402.

⁶⁰ Ebd., S. 403.

⁶¹ PRO, FO 371/148593: Don Cook, Question Time for Britain — 1, o.D. [1960].

des Krieges gegen Ägypten nicht einen ›Weltmachtsanspruch‹ per se als vielmehr das Vertrauen der Briten in die ›Regenerationsfähigkeit‹ ihrer Politik und ihrer Wirtschaft zu einstiger Größe, deren Meßlatte nun von den USA und der Sowjetunion vorgegeben wurde. In diesem Sinne kam ›Suez‹ ein symbolischer Wert zu. So wie London mit der Interventionspolitik das Ziel verfehlte, die sich weitende Lücke zwischen den realen Bedingungen und den selbstgesteckten Vorgaben seiner Nahostpolitik zu schließen, so scheiterte es auch an seiner übergeordneten Zielsetzung⁶².«

Die Suezkrise zeigte mit aller Deutlichkeit, daß Großbritannien nur im Konsens mit den USA und der UdSSR Großmacht — wenn auch keine gleichberechtigte Großmacht — bleiben konnte. Es überraschte darum nicht, daß Premierminister Macmillan als Nachfolger Edens ohne Verzögerung daran ging, die Beziehungen zu den USA wiederherzustellen, um die »special relationship« weiter pflegen zu können und nicht in Europa als Macht zweiter Ordnung eingebunden sein zu müssen⁶³.

5. Die Interdependenzstrategie und der neue Atlantizismus, 1957–1961

In Abwesenheit Edens waren die letzten Sitzungen seines Kabinetts im Januar 1957 von einer kontroversen außenpolitischen Grundsatzdebatte geprägt. Außenminister Lloyd brachte den Stein mit dem Argument ins Rollen, daß Großbritannien in Zukunft nur in Verbindung mit den europäischen Staaten eine Atommacht erster Ordnung sein könne. In deutlicher Anlehnung an Bevins einstigen Traum sah der noch amtierende Außenminister in der nuklearen Kooperation der Westeuropäischen Union die Chance, Europa zu einer »dritten Kraft« aufzubauen. Damit war keine »Third Force« zwischen den USA und der Sowjetunion intendiert. Ziel der neuen Verbindung sollte es vielmehr sein, »to develop into one powerful group within the NATO, almost as powerful as America and perhaps in friendly rivalry with her«⁶⁴. Lloyd hatte berechtigte Zweifel daran,

»whether the United States would now be willing to accord to us alone the special position which we had held as their principal ally during the war. We might therefore be better able to influence them if we were part of an association of Powers which had greater political, economic and military strength than we alone could command. We ought to be in a position to deal with the United States Government on equal terms; and, if that position had now to be founded on economic strength

⁶² Ebersold, Machtverfall und Machtbewußtsein, S. 406.

⁶³ Niedhart, Das ökonomische Interesse, S. 88. Dazu zählte auch, daß er zu den Ideen Churchills von 1953 zurückkehrte und Versuche einer eigenständig operierenden Gipfeldiplomatie mit Moskau unternahm. Zur Außenpolitik Macmillans zusammenfassend Kaiser, »Das Gesicht wahren«.

⁶⁴ PRO, CAB 129/84 CP(57)6: The Grand Design. Cooperation with Western Europe, 5.1.1957, zit. nach: Ebersold, Machtverfall und Machtbewußtsein, S. 407.

and military power, we must seek it through a new association with these countries«⁶⁵.«

Die Hinweise und Vorschläge des Außenministers stießen jedoch im Kabinett auf eine geschlossene Abwehrfront. Für seine Kollegen besaß der Emanzipationsaspekt einen zu starken anti-amerikanischen Impetus. Die Aufnahme von Gesprächen mit den Europäern über eine Zusammenarbeit auf nuklearem Gebiet ohne Absprache mit den USA, so der gewichtigste Einwand, würde einen schweren Rückschlag für die anglo-amerikanischen Beziehungen bedeuten. Angesichts der Wunden, die die Suezkrise auf beiden Seiten des Atlantiks geschlagen hatte, mußte, so die Mehrheitsmeinung, der Wiederherstellung eines harmonischen Verhältnisses zu den USA oberste Priorität eingeräumt werden⁶⁶. Auf dieses außenpolitische Programm verpflichtete der neue Premierminister Macmillan den alten und neuen Außenminister Lloyd.

So zeichnete sich das Jahr 1957 durch eine rege transatlantische Reise- und Konferenzstätigkeit aus. Die Nahostpolitik mußte auf eine neue Grundlage gestellt werden; es galt, die Strategiediskussion im Bereich der Verteidigungspolitik und insbesondere im Rahmen der NATO aufeinander abzustimmen, und natürlich mußten die psychischen Folgen des Suezkrieges aufgearbeitet werden. Im Oktober 1957 schließlich, als sich Eisenhower und Macmillan in Washington trafen, um die »Bermuda-Gespräche« vom März des gleichen Jahres fortzusetzen, wartete Macmillan mit einem Konzept auf, das in Washington sofort auf Gegenliebe stieß⁶⁷. Der britische Premierminister schlug ganz in der Tradition der Strategie der Nutzung neuer Machtressourcen die Gründung gemeinsamer anglo-amerikanischer Arbeitsgemeinschaften vor, mit deren Hilfe die bevorstehenden außenpolitischen Planungen koordiniert werden sollten. Macmillan bezeichnete diese Vorgehensweise als Politik der Interdependenz und gab damit der seit Ende des Zweiten Weltkriegs verfolgten Strategie des Atlantizismus einen Namen⁶⁸.

Ziel des neuen Atlantizismus war ein Ausbau der in einigen Politikbereichen bereits erfolgreich praktizierten institutionalisierten Politikkoordination. In feste Institutionen eingebundene anglo-amerikanische Strategiediskussionen sollten sicherstellen, daß britische Ressourcen geschont und »burden sharing« in solchen Bereichen, in denen Großbritannien die Lasten nicht mehr allein tragen konnte, bereits im Vorfeld nationaler Planungen garantiert werden würden⁶⁹. Zwischen Oktober 1957 und Mai 1958 wurden acht Arbeitsgemeinschaften eingerichtet. Von besonderer Bedeutung für Großbritannien waren die »Working Group on De-

⁶⁵ PRO, CAB 128/30 II CM (57)3. 8.1.1957, zit. nach: Ebersold, ebd., S. 408.

⁶⁶ Ebersold, ebd.

⁶⁷ Zur Reaktion Eisenhowers vgl. seinen Brief an Finanzminister Anderson: NA, RG 56 (Office of the Secretary of the Treasury), Records of Secretary R.B. Anderson, Subject Files, Box 27, President, 5.11.1957.

⁶⁸ PRO, PREM 11/2689: Sir H. Caccia to FO, No. 2201, 25.10.1957, Declaration of Common Purpose.

⁶⁹ PRO, CAB 130/139: Top Secret Report by Officials, The Position of the UK in World Affairs, o.D. (Juli 1958).

fense and Security Arrangements« und die Arbeitsgemeinschaft zu Fernostfragen⁷⁰. In diesen Bereichen hieß es für die britische Regierung, abzuspecken und Verantwortung abzugeben. Macmillan war insbesondere an einem Ausbau der nukleartechnologischen Zusammenarbeit mit den USA interessiert⁷¹. Die Ergänzung des MacMahon-Act eröffnete nach seinem Dafürhalten die Möglichkeit, aus den eigenen Anstrengungen größeren Gewinn zu erzielen. Im Gegensatz zu den Franzosen sahen die Briten in der dadurch gestiegenen sicherheitspolitischen Abhängigkeit von den USA keine prinzipielle Verletzung ihrer nationalen Interessen⁷². Der konservativen britischen Regierung ging es hier nicht so sehr um Autonomie, sondern vielmehr um den symbolischen Wert der »Bombe«, deren Besitz dazu beitragen konnte, angesichts des nicht mehr zu verleugnenden materiellen Niedergangs zumindest das »Gesicht zu wahren«⁷³.

Das Interdependenzkonzept bestätigte nicht nur die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verfolgte »Drei-Kreise-Theorie«⁷⁴, sondern es machte auch die Mittel und Wege deutlich, mit denen Großbritannien noch in der Lage war, Einfluß geltend zu machen. Über gut vorbereitete, konsensorientierte Verhandlungsprozesse sollten britische Vorstellungen Eingang finden in die amerikanische Planungsmaschinerie und im Zuge der Implementation amerikanischer Politik schließlich realisiert werden⁷⁵. So blieb die britische Außenpolitik auch nach Suez zunächst

⁷⁰ Ebd.: Top Secret Cabinet Paper, Anglo-American Relations, 9.5.1958.

⁷¹ Ebd.: Top Secret, Future Policy, 5.2.1958.

⁷² Hierzu den zeitgenössischen Problemaufriß von Martin, British Defence Policy.

⁷³ Kaiser, »Das Gesicht wahren«, S. 245 f.

⁷⁴ Die wichtigste Schlußfolgerungen der im Laufe des Jahres 1958 erarbeiteten Papiere waren die folgenden: »(a) While we can no longer operate from the position of decisive strength which we enjoyed in the last century, we can still hope to exercise substantial influence in world affairs in conjunction with the power of the United States, partly in our own right, partly as the leader of the independent Commonwealth, and partly in virtue of the special position which we occupy in Europe. (b) But in order to exert this influence to the maximum we need to fortify our external financial position against the hazards which have affected our prestige and authority in the post-war years.« PRO, PREM 11/2321: The Position of the UK in World Affairs, April 1958. Und an anderer Stelle: »We can no longer operate from the position of overwhelming strength — military, political and economic — which we have enjoyed in the heyday of our Imperial power. But, although we no longer have superiority in material strength, we can still exercise a substantial influence in world affairs — partly in our own right and because of our position in Europe, and partly as the leader of the independent Commonwealth. We must now bring that influence to bear, in support of the superior material strength of the United States, in the world struggle between the forces of freedom and those of tyranny.« PRO, CAB 130/139: Top Secret, The Position of the United Kingdom in World Affairs, 14.7.1958.

⁷⁵ »[I]f we are to exercise our influence to the full, we need to have a larger measure of flexibility and greater freedom of manoeuvre in our overseas policy. In the nineteenth century we had the power to impose our will. By contrast, we now have to work largely through alliances and coalitions. We must therefore be more ready to improvise, to adapt our tactics to changing situations and be quick to take advantage of fleeting opportunities to strengthen or improve our position almost anywhere in the world. We shall not maintain our influence if we appear to be clinging obstinately to the shadow of our old Imperial power after its substance has gone.« PRO, CAB 130/139: ebd.

noch global ausgerichtet, allerdings setzte sich das Bewußtsein des unter materiellen Gesichtspunkten stark eingeschränkten Handlungsspielraums beschleunigt in den Köpfen der handelnden Akteure fest und blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Beziehungen zu den USA. Zwar war es der britischen Regierung nach der Suezkrise gelungen, die Beziehungen zu den USA insbesondere auf dem Feld des atomwissenschaftlichen Informationsaustausches zu beleben. Es bestand allerdings kein Zweifel mehr darüber, daß die »special relationship« funktional zunehmend deutlicher den Interessen des ungleich gewichtigeren Partners zugeordnet blieb. Die vor der Suezkrise relativ ausgeprägten machtgenerierenden Effekte der »special relationship« blieben nach der Suezkrise immer häufiger aus. Das Vertrauen der USA in die politische Zurechnungsfähigkeit Großbritanniens, das vor der Suezkrise das anglo-amerikanische Verhältnis charakterisiert hatte, konnte nicht im vollen Umfang zurückgewonnen werden. Dies zwang London dazu, neue Mittel und Wege zu suchen, den mit dem materiellen und ideellen Abstieg Großbritanniens einhergehenden Machtverlust innerhalb der bilateralen Sonderstruktur zu kompensieren. Dabei spielte der von Lloyd bereits im Januar 1957 vorgeschlagene Weg eine zunehmend wichtigere Rolle. Die stärkere Hinwendung zu Europa wurde allerdings nicht als Alternative zu den besonderen Beziehungen zu den USA betrachtet⁷⁶. Vielmehr erwartete London, durch die stärkere Betonung des Dreiecksverhältnisses Großbritannien-USA-Europa die beiden britischen Kooperationspartner für die Festigung der britischen Einflußpositionen in den jeweiligen bilateralen Beziehungen funktionalisieren zu können. So erhoffte sich London durch die Kontakte zu Washington Zugeständnisse von Seiten der kontinentaleuropäischen Staaten. Umgekehrt erwartete es durch den Schulterschuß mit Europa eine Stärkung seiner Verhandlungsposition gegenüber den USA⁷⁷. Diese Überlegungen führten folgerichtig zu einer stärkeren Europäisierung des britischen Atlantizismus, damit aber auch zu einer deutlich ausgeprägteren Rücksichtnahme Großbritanniens auf mögliche kontinentaleuropäische Ressentiments gegen eine zu enge anglo-amerikanische Partnerschaft. Summa summarum hatte sich damit auch der britische Handlungsspielraum gegenüber Europa verkleinert.

Die britische Interdependenzstrategie, die zur Rettung der besonderen britischen Beziehungen zu den USA entwickelt worden war, stand von Anfang an

⁷⁶ Hierzu etwa die seitenlangen Ausführungen in dem Kabinettpapier PRO, CAB 134/1935: The Future of Anglo-American Relations, 6.10.1959, die folgendermaßen zusammengefaßt werden: »There are solid reasons for hoping for, and believing in, Anglo-American cooperation, which, if maintained, would bring far greater benefits to this country than could strictly be accounted for by our own direct contribution. Anglo-American partnership is not a law of nature and we must work hard to preserve it. But if we are steadfast in our opposition to Communism, maintain and improve the expansion of our economy and trading position and continue to produce people of the first quality in politics, science, industry and administration, the Americans will continue to believe in our ability to remain an indispensable ally.«

⁷⁷ Hierzu auch die in den gleichen Zeitraum fallenden britischen Bemühungen, die wirtschaftlichen Beziehungen zu Kanada als mögliches Druckmittel in den Verhandlungen mit der EWG zu nutzen. Lehmkuhl, Fuss about the »holy grail«.

unter den Vorzeichen eines sich zuspitzenden Spannungsverhältnisses zwischen dem Wunsch, die Position einer Weltführungsmacht aufrechtzuhalten, und der Notwendigkeit, auf die irreversible Transformation Großbritanniens zu einer europäischen Mittelmacht mit außereuropäischer Interessenwahrnehmung zu reagieren. So galt es bei der Durchführung der Interdependenzpolitik, sorgsam abzuwägen zwischen den Vorteilen einer anglo-amerikanischen Kooperation und den Nachteilen einer dadurch bedingten Entfremdung von Kontinentaleuropa⁷⁸. Großbritannien mußte peinlich darauf achten, »never [...] to be put in a position where we have to make a final choice between the United States and Europe«.

»It would not be compatible with our vital interests to reject either one or the other and the very fact that the choice was needed would mean the destruction of the Atlantic Alliance. [...] We must therefore work to ensure the continuation of the United States presence in Europe and the development of a wide economic and political community of interests embracing both the United States and Western Europe. In so far as the United Kingdom can help to keep Western Europe steady in the alliance we shall enhance our own standing in American eyes. This is the core of our Atlantic policy and we must be prepared to adapt our plans and actions to it. If we can uphold it successfully, our influence on the United States will be considerable and we shall not need slavishly to follow their line, though we must consider their susceptibilities before making policy decisions⁷⁹.«

Der hier beschriebene Drahtseilakt stellte lediglich eine Facette des sehr viel umfassenderen außenpolitischen Identitätsproblems dar, mit dem Macmillan in seiner Regierungszeit zu kämpfen hatte und das der ehemalige amerikanische Außenminister Dean Acheson in einer vielzitierten Rede in West Point vom 5. Dezember 1962 mit der Formulierung auf den Punkt brachte, daß »Großbritannien ein Weltreich verloren, jedoch noch keine neue Rolle gefunden habe«⁸⁰.

Auf die Darstellung weiterer Details dieses wichtigen Adaptationsprozesses muß im Rahmen dieses Beitrages verzichtet werden. Erwähnenswert erscheint allerdings die Tatsache, daß Suez sowohl für die sicherheitspolitische Anpassung Großbritanniens an seine reduzierten materiellen Machtressourcen als auch für die politische Abrundung des Anpassungsprozesses durch die offizielle Bewer-

⁷⁸ PRO, CAB 130/139: Top Secret, Future Policy, 5.2.1958.

⁷⁹ PRO, FO 371/152132: Top Secret, The Atlantic Community: Policy towards the United States and in Western Europe, o.D. (1960).

⁸⁰ Die tiefgreifende außenpolitische Identitätskrise spitzte sich 1959/60 zu und bewegte auch die britische Öffentlichkeit, die immer häufiger mit Fragen konfrontiert wurde wie folgende, die der Journalist Don Cook in seinem Artikel »Question Time for Britain« stellte: »Since Britain is no longer the political power she was in the world only five years ago, what does she envisage as her new role? Since she is no longer an independent nuclear power, what is to be her defense role? Since her economy is highly vulnerable and not expanding at the pace of her European neighbors, what is her future economic policy to be? In one way or another, all of these questions tend to come back to one central problem: Britain's relations with Europe. It is also a situation which could pose very awkward difficulties and a period of very patchy relations for the Anglo-American alliance in the months ahead.« PRO, FO 371/148593: Don Cook, Question Time for Britain — 1, o.D. [1960].

bung um Aufnahme in die EWG am 10. August 1961 eine Katalysatorfunktion gespielt hat. Wenngleich die EWG-Kandidatur in Großbritannien heftig umstritten war, sich langwierige Verhandlungen daran anschlossen und eine Mitgliedschaft schließlich nach de Gaulles Veto im Januar 1963 für einen längeren Zeitraum auf Eis gelegt wurde, markierte dies doch eine Zäsur in der britischen Geschichte. »Unter außenpolitischen Gesichtspunkten bildete der Antrag nicht mehr und nicht weniger als das Ende der Nachkriegszeit, die, folgt man den Ansprüchen, Zielen und Hoffnungen der politischen Akteure in London im Jahre 1945, um nahezu jeden Preis gerade das Gegenteil dessen erbringen sollte, wofür die Entscheidung vom August 1961 stand⁸¹.« Die Wendung nach Europa 1961 lag darum — so Gottfried Niedhart — in der Konsequenz des Zwangs zur Anpassung, dem Großbritannien im 20. Jahrhundert ohne Unterbrechung ausgesetzt war⁸². Dieser Anpassungszwang war durch die Vertrauenskrise im anglo-amerikanischen Verhältnis, welche durch die britische Intervention in Ägypten ausgelöst worden war, erheblich verschärft worden.

6. Zusammenfassung

Zwei leitende Fragen standen im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse und bestimmten den Inhalt der hier präsentierten Geschichte des britischen »Umgangs mit dem Niedergang«:

1. Welche Strategien entwarf und nutzte Großbritannien, um den kontinuierlichen Machtverfall aufzuhalten oder derart zu kanalisieren, daß seine unmittelbaren machtpolitischen Folgen für das Inselreich abgeschwächt wurden?
2. War die Suezkrise des Jahres 1956 mehr als eine Etappe im britischen Anpassungsprozeß an die veränderten machtpolitischen Gegebenheiten, muß man den Krieg also tatsächlich als Zäsur, als Einschnitt in der Entwicklung der britischen Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bezeichnen?

Alle britischen Nachkriegsregierungen von Attlee über Churchill bis hin zu Eden und Macmillan hatten sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie der Niedergang der einstigen Weltmacht aufzuhalten sei und welche Machtressourcen zu diesem Zweck mobilisiert werden könnten. In der Art und Weise, wie die einzelnen Regierungen auf den Machtverfall reagierten, ist eine erstaunliche Kontinuität festzustellen. Bis Ende der fünfziger Jahre, ungeachtet der Ereignisse in Ägypten im Jahre 1956, spielten einerseits die klassischen Machtpotentiale — Sterlinggebiet, Commonwealth, die Nähe zu Kontinentaleuropa und die »special relationship« — eine Rolle im britischen Bemühen, den Niedergang aufzuhalten. Im gleichen Zeitraum entdeckte und nutzte London aber auch neue Machtressourcen, die ebenfalls in den Dienst der Machterhaltung gestellt werden konnten. Wie die Strategie der Nutzung traditioneller Machtressourcen, so war auch die Strategie des

⁸¹ Ebersold, Machtverfall und Machtbewußtsein, S. 409.

⁸² Niedhart, Das ökonomische Interesse, S. 89.

konsensorientierten, konfliktvermeidenden Verhaltens vor allem auch deshalb erfolgreich, weil die nationalen britischen Ressourcen in den genannten Politikbereichen von den USA nachgefragt wurden, die USA sogar — wie im Falle der Informationspolitik — manchmal auf die britische Kooperation angewiesen waren. Das konsensorientierte Verhalten sowie die Gemeinsamkeiten in der politischen Kultur eröffneten Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg einen neuen und wichtigen Handlungsspielraum, der für die Sicherung des britischen Großmachtstatus im Sinne der aktiven Einflußnahme und Mitgestaltung der Rahmenbedingungen internationaler Politik eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte.

Die Funktionsfähigkeit beider Strategien — die Nutzung traditioneller und die Entwicklung neuer Ressourcen — hing entscheidend von der Art und Weise ab, wie die USA als neue westliche Führungsmacht ihre Führungsfunktion ausführten. Die machtgenerierenden Potentiale der traditionellen wie der neuen britischen Machtressourcen hingen ursächlich zusammen mit dem Nutzen, den die USA aus ihnen ziehen konnten. Ohne die Einbettung in den Kontext der alliierten Bemühungen zur Rekonstruktion des weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Systems und dem Bemühen, den Machtvorsprung des Westens gegenüber der Sowjetunion aufrechtzuhalten, ist die Geschichte des britischen Umgangs mit dem Niedergang deshalb nicht zu verstehen.

Nach der Suezaffäre war London sehr viel stärker als vorher aufgefordert, seine Machterhaltungsstrategien an die veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen britischer Außenpolitik anzupassen. Die Reaktivierung des Atlantizismus in Form der Interdependenzstrategie konnte den infolge des Suezkrieges beschleunigten Anpassungsprozeß nicht aufhalten. Vielmehr erwies sich der Vertrauensbruch, der durch den Suezkrieg verursacht worden war, als irreparabel. Deshalb verlor die zweite Machterhaltungsstrategie, die ihre machtgenerierenden Effekte im wesentlichen aus der politischen Zurechnungsfähigkeit Großbritanniens bezog, zunehmend an Bedeutung. Dies hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Position Großbritanniens, weil nämlich zeitgleich auch die politische und wirtschaftliche Bedeutung des Sterlinggebietes und des Commonwealth wegen der wirtschaftlichen Konsolidierung Europas und der Festigung der politischen Einflußpositionen der USA im asiatisch-pazifischen Raum abnahm. Die USA konnten zunehmend auf britische Unterstützung verzichten. Die Notwendigkeit eines amerikanischen Entgegenkommens in politischer, finanzieller oder wirtschaftlicher Hinsicht war damit nicht mehr gegeben. Nach dem Suezkrieg bemühte sich Großbritannien infolgedessen um eine stärkere Ausrichtung der eigenen Außenpolitik an Europa. Der Versuch, aus der Notwendigkeit der Umorientierung politischen Nutzen zu ziehen, scheiterte nicht nur, sondern führte zum Gegenteil dessen, was Großbritannien intendiert hatte. Durch die Verknüpfung von »special relationship« und Europapolitik in Form einer stärker europäisierten Variante des klassischen Atlantizismus engte Großbritannien nicht nur seinen Handlungsspielraum gegenüber den USA, sondern auch gegenüber der EWG ein.

Die zweite Frage läßt sich dahingehend beantworten, daß der eigentliche Wendepunkt in der britischen Selbsteinschätzung, der im Grunde genommen auch die außenpolitische Identitätskrise auslöste, vor dem Suezkrieg lag. Er ist erkennbar am Eingeständnis des materiellen Abstiegs und den daraus abgeleiteten Konsequenzen vor allem für die britische Verteidigungspolitik. Dieser Wendepunkt läßt sich dokumentarisch festmachen an dem von Monckton und Macmillan — den beiden Ministern, die auch im Vorfeld der Suezkrise gegen eine Interventionslösung plädierten — verfaßten März-Memorandum zur Sicherheitspolitik⁸³. Diese Denkschrift an den Premierminister führte zur Gründung des Cabinet Policy Review Committee und gab zu einer umfassenden Revision der britischen Außenpolitik Anlaß. Zwar unterbrach der Suezkrieg die Revisionsdiskussion, die tatsächlichen Anpassungsprozesse wurden jedoch durch den Krieg beschleunigt, weil die Suezaffäre — wie oben dargelegt — die Vertrauensbasis zwischen Großbritannien und den USA — und damit die amerikanische Bereitschaft für die Nutzung britischer Ressourcen in Form von politischen Rücksichtnahmen oder in Form von finanzieller und wirtschaftlicher Unterstützung zu zahlen — zerstörte. Großbritannien mußte für den Suezkrieg mit dem Verlust seiner Einflußpositionen im Rahmen der »special relationship« bezahlen.

Aus diesen Gründen muß der Suezkonflikt als Katalysator, aber nicht als Ursache für die Rückstufung der einstigen Weltmacht zu einer europäischen Mittelmacht mit außereuropäischen Interessen betrachtet werden⁸⁴. Da nach Suez keine grundsätzlich anderen außenpolitischen Strategien zur Anwendung kamen, vielmehr auf Bewährtes zurückgegriffen wurde, das dann allerdings nicht mehr so funktionierte wie vorher, kann der Ausgang der Krise keinesfalls als Zäsur in der britischen Außenpolitik bezeichnet werden. Das Jahr 1956 war lediglich eine Etappe eines Prozesses, in dem Großbritannien sich bemühte, den Niedergang mit Hilfe spezifischer außenpolitischer Strategien und über die Mobilisierung alternativer Machtressourcen aufzuhalten und den Weltmachtstatus zu konsolidieren. Dieser Prozeß nahm mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs seinen Anfang und dauerte bis zum ersten Beitrittsgesuch Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1961 an.

⁸³ PRO, CAB 134/1315, PR(56)2, Defence Policy: Joint Memorandum by Macmillan and Sir W. Monckton to Sir A. Eden, 20.3.1956, in: BDEE, Series A, Vol. 2, S. 60.

⁸⁴ Zur gleichen Einschätzung, wenn auch mit anderen Begründungen, gelangen Carlton, Britain and the Suez Crisis; Adamthwaite, Suez revisited; Lamb, The Failure of the Eden Government, Kap. 9–12; Fullick/Powell, Suez; Thomas, The Suez Affair.