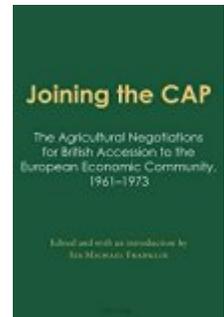




**Michael Franklin.** *Joining the CAP: The Agricultural Negotiations for British Accession to the European Economic Community, 1961-1973.* Frankfurt am Main: Peter Lang/Frankfurt am Main, 2010. 409 S. ISBN 978-3-0343-0164-0.



**Reviewed by** Katja Seidel

**Published on** H-Soz-u-Kult (August, 2012)

Am 1. Januar 1973, knapp zehn Jahre nachdem die ersten Beitrittsverhandlungen von Frankreichs Präsident Charles de Gaulle beendet worden waren, trat Großbritannien der Europäischen Gemeinschaft bei. Die Phase der britischen Beitrittsgesuche und -verhandlungen ist von vielen Historikern bereits bearbeitet worden. Der Fokus der meisten Studien liegt auf den Gründen, die Großbritannien dazu bewegt haben, sich doch Europa zuzuwenden oder auf den multilateralen Beziehungen insbesondere der „großen Drei“ – Deutschland, Frankreich und Großbritannien – während der Beitrittsverhandlungen. Wolfram Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945-63*, London 1997; N. Piers Ludlow, *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge 1997; Katrin Ruecker-Guitelmacher, *Le triangle Paris-Bonn-Londres et le processus d'adhésion britannique au marché commun, 1969-1973 : quel rôle pour le trilatéral au sein du multilatéral ?* (Univ. Diss. Philipps-Universität Marburg/IEP Paris, 1 Juli 2009); Melissa Pine, *Harold Wilson and Europe: pursuing Britain's membership of the European Community*, London, New

York 2007. Untersuchungen, die die Verhandlungen in den einzelnen Fachgebieten und Politikbereichen nachzeichnen fehlen jedoch weitgehend. Hier setzt der vorliegende Band an, der die Beitrittsverhandlungen von 1961-63 und 1970-72 im Bereich der Agrarpolitik aus der Perspektive des britischen Ministry for Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) untersucht. Der Herausgeber des Bandes, Sir Michael Franklin, war selbst Beamter des MAFF und Mitglied der britischen Verhandlungsdelegation in beiden Verhandlungsrunden, ebenso wie J.H.V. Davies, einer der beiden Autoren. Von Franklin stammen die Einleitung, in der er seine persönlichen Erinnerungen an die Verhandlungen beschreibt, sowie das Nachwort. Der zweite Autor, Edmund Neville-Rolfe, ist ein Zeitgenosse Franklins und britischer Agrarexperte. Die Studie basiert ausschließlich auf Akten des MAFF. Dieser Umstand, sowie die Nähe der Autoren zu ihrem Untersuchungsgegenstand, sind zugleich die Stärken und Schwächen des Bandes. Einerseits lassen sich so die Beitrittsverhandlungen in einem außerordentlich wichtigen Politikbereich über einen langen Zeitraum nachvollziehen. Andererseits handelt es sich um eine monoperspekti-

vische Studie, die auf der Basis einer einzigen Quellengruppe von ehemaligen Beamten und Agrarexperten geschrieben wurde, die Erkenntnisse der Historiographie nicht einbeziehen.

Im Bereich der Landwirtschaft versprochen die Beitrittsverhandlungen der Gemeinschaft mit Großbritannien besonders schwierig zu werden. Dies wird in dem Band deutlich, der in zwei Teilen die jeweiligen Verhandlungsrunden analysiert. Im ersten Teil behandelt Neville-Rolfe die Periode von 1955 bis 1963. Zum Zeitpunkt als Großbritannien sich im August 1961 erstmals um Aufnahme in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bewarb, entwickelte diese gerade die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), deren drei Grundprinzipien finanzielle Solidarität, Einheit des Marktes und Gemeinschaftspräferenz, dem britischen System einer wettbewerbsorientierten und relativ effizienten und nach außen (insbesondere für Importe aus den Commonwealth-Ländern) offenen Landwirtschaft zum Teil entgegenstand. Anstatt über die Höhe der Preise und Exportsubventionen wurden britische Landwirte über sogenannte deficiency payments direkt unterstützt. Die Lebensmittelpreise für britische Konsumenten konnten so vergleichsweise niedrig gehalten werden. Charles de Gaulles Veto vom 23. Januar 1963 war nicht zuletzt mit der Befürchtung begründet, die im Entstehen begriffene GAP könnte mit einem Beitritt Großbritanniens von diesen Grundprinzipien abrücken. Die zweite Runde der Beitrittsverhandlungen von 1970 bis 1972, die Davies im zweiten Teil beschreibt, verlief unter dramatisch veränderten Vorzeichen. Präsident de Gaulle war zurückgetreten und die GAP war eine in ihren Prinzipien gefestigte und funktionierende Politik. Zudem waren Elemente der britischen Agrarpolitik, die das MAFF in den Verhandlungen von 1961-63 nur ungern hätte aufgeben wollen, wie beispielsweise das deficiency payment System, mittlerweile in Großbritannien selbst umstritten.

Die Kapiteleinteilung des Bandes ist ungleichmäßig; einige Kapitel umfassen lediglich ein paar Seiten, andere über hundert. In den Kurzkapiteln eins bis drei und sechs haben die Autoren nützliche Hintergrundinformationen aufgeführt, wie beispielsweise den Zeitplan, die Vorgeschichte sowie die Organisation der Verhandlungen. Erst im vierten Kapitel des ersten Teils analysiert Neville-Rolfe detailliert die Hauptprobleme der ersten Runde der Beitrittsverhandlungen im Bereich der Agrarpolitik. Das erste Problem betraf die Sicherung vergleichbarer Absatzmärkte für Commonwealth Exporte. Die britische Regierung hatte den Commonwealth Staaten zugesichert, dass ein britischer Beitritt zur EWG sie nicht schlechter stellen sollte. Eindrucksvoll zeigt dieser Teil den wirkungsvollen Druck, den die Commonwealth Länder auf die britische Regierung ausüben konnten. Letztendlich mussten Großbritannien und die Commonwealth Staaten auf die Formel der vergleichbaren Absatzmärkte verzichten. Allerdings macht Neville-Rolfe deutlich, dass die Briten selbst daran zu zweifeln begannen, ob ihr Einsatz für die Commonwealth Länder überhaupt in ihrem eigenen Interesse sei – die britische Agrarproduktion würde mit Eintritt in den Gemeinsamen Markt steigen und eine Begrenzung der Importe aus dem Commonwealth unter dem Druck der Sechs war demnach nicht unwillkommen. Ein zweites Problem betraf die Modalitäten der Anpassung der britischen Landwirtschaft an das System der Gemeinschaft. Insbesondere die Länge der Übergangsperiode und die Anpassung an das Gemeinschaftssystem der Marktordnungen waren umstritten. Auch der finanzielle Beitrag Großbritanniens zur Gemeinschaft war (und blieb bis in die 1980er-Jahre) einer der Hauptstreitpunkte. Insgesamt wird in diesem Teil des Bandes sehr deutlich, dass die Agrarverhandlungen auch dadurch erschwert wurden, dass die GAP gerade im Entstehen war. Gegenüber den Briten mussten die Sechs eine Politik und Prinzipien verteidigen, die rechtlich zum Teil noch nicht verankert waren. Aus der Sicht des MAFF brachten die Sechs daher

zu wenig Verständnis für die Lage Großbritanniens auf. Erst kurz vor dem Abbruch der Verhandlungen im Januar 1963 kam es zu einer ersten und letzten offenen und informellen Aussprache der Minister der Sieben im sogenannten Mansholt Komitee. Neville-Rolfe bezweifelt im zusammenfassenden Kapitel fünf allerdings, dass die Arbeit des Komitees den Verhandlungen zum Durchbruch hätte verhelfen können.

Der zweite Teil beginnt mit einem Kurzkapitel, in dem Davies die Periode vom Abbruch der Verhandlungen im Januar 1963 bis zu ihrer Wiederaufnahme im Juli 1970 beschreibt, bevor er in Kapitel sieben eine ausführliche Diskussion dieser Verhandlungen vorlegt. Letzteres Kapitel ist in 18 Unterkapitel unterteilt, in denen unterschiedliche Problemfelder der Agrarverhandlungen behandelt werden. Zwar ist diese Struktur relativ übersichtlich, sie erlaubt es Davies aber kaum, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Bereichen herauszuarbeiten.

Das Kapitel zeigt, dass die Zeit, die zwischen den beiden Verhandlungsrunden lag, einige Probleme weniger gewichtig erscheinen ließ, die in der ersten Runde noch als nahezu unlösbar galten. So fiel den Briten der Abschied von den deficiency payments nicht mehr schwer, da man nun fand, dass das System zu kostspielig sei. Auch die Furcht vor einer zu kurzen Übergangsperiode war Zuversicht gewichen; man einigte sich auf fünf Jahre, wohingegen die Briten in der ersten Runde noch bis zu 15 Jahre gefordert hatten. Andere Bereiche, wie die Fischereipolitik, wurden hingegen zu einem Kernbereich der Verhandlungen, da alle vier Beitrittskandidaten – Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen – eine bedeutende Fischereiwirtschaft hatten. Die Vier fühlten sich von den Sechs hintergangen, da diese sich noch im Juni 1970, also kurz vor Beginn der Verhandlungen, auf die Grundlagen einer gemeinsamen Fischereipolitik geeinigt hatten, ohne die Interessen der Kandidaten zu berücksichtigen. Der größte Stein des Anstoßes dieser neuen Poli-

tik war die Regelung, dass Fischer der Gemeinschaft freien Zugang zu den Küstengewässern aller Mitgliedstaaten bekommen sollten, das heißt auch zu den fischreichen Gewässern um Norwegen und Schottland. Die Furcht war groß, dass britische Küstengewässer leergefischt würden. Davies zeigt dabei auch die Unfähigkeit der Beitrittskandidaten, sich in diesem für alle bedeutenden Bereich auf eine gemeinsame Verhandlungsposition zu einigen. Jeder der Vier wollte als „Sonderfall“ gelten und die besten Konditionen für sich heraushandeln. Letztendlich einigte man sich auf Ausnahmeregionen, für die für eine Dauer von zehn Jahren eine Schutzzone von zwölf bzw. sechs Seemeilen galt, in der nur ortsansässige Fischer fischen durften. Schließlich war der britische Beitrag zum Gemeinschaftsbudget nach wie vor ein Kernpunkt der Verhandlungen. Großbritanniens Problem war, dass die Gemeinschaft über Agrarabschöpfungen finanziert wurde und da Großbritannien mehr Agrarprodukte importierte als exportierte, würde es kaum von den Geldern des Europäischen Garantie- und Ausgleichsfonds für Landwirtschaft profitieren. Was Großbritannien wollte, so Davies, war jedoch keine Ausnahme oder Reduzierung der Beiträge, sondern nur eine möglichst lange Übergangszeit mit der Möglichkeit, eventuelle Korrekture am Ende der Übergangszeit zu verhandeln. Insgesamt versteht es Davies sehr gut, diese komplexen Sachverhalte einfach darzustellen und die Standpunkte des MAFF, anderer britischer Ministerien, Interessengruppen und Drittländer, die die britische Verhandlungsposition beeinflussten, herauszuarbeiten. In Kapitel acht, „The Dopoguerra“, behandelt Davies schließlich die Periode zwischen dem Ende der Verhandlungen und dem Beitritt im Januar 1973.

Die Stärke des Bandes liegt darin, dass er die britischen Beitrittsverhandlungen in einem der wichtigsten Politikbereiche der Gemeinschaft über den gesamten Zeitraum behandelt. Ein Bonus des Buches ist zudem der knapp vierzig Seiten umfassende Dokumentenanhang. Es ist aller-

dings bedauerlich, dass die beiden Teile nebeneinander stehen und keinerlei Bezug aufeinander nehmen (Davies schloss seinen Teil bereits 1988 ab und verstarb 1993). Der enge Fokus auf die Agrarverhandlungen erlaubt zudem keine Verknüpfung dieses Bereiches mit den nicht-landwirtschaftlichen Verhandlungen. Sowohl die Einleitung als auch die Zusammenfassung hätten zumindest in Ansätzen die Agrarverhandlungen in den Kontext der gesamten Beitrittsverhandlungen einbetten können. Als Informationsquelle für verschiedene Probleme der Verhandlungen auf der Fachebene ist der Band jedoch gut geeignet.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

**Citation:** Katja Seidel. Review of Franklin, Michael. *Joining the CAP: The Agricultural Negotiations for British Accession to the European Economic Community, 1961-1973*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. August, 2012.

**URL:** <https://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=37173>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 United States License.