
Werner Bühner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität München. Bei Oldenbourg erschien 1986 „Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945 – 1952“.

Oldenbourg

Quellen und Darstellungen zur
Zeitgeschichte
Herausgegeben vom Institut für
Zeitgeschichte
Band 32

R. Oldenbourg Verlag München 1997

Werner Bühner
Westdeutschland in der OEEC

Werner Bührer

Westdeutschland in der OEEC

Eingliederung, Krise, Bewährung
1947–1961

R. Oldenbourg Verlag München 1997

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bührer, Werner:

Westdeutschland in der OEEC : Eingliederung, Krise, Bewährung
1947–1961 / Werner Bührer. – München : Oldenbourg, 1997

(Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte ; Bd. 32)

ISBN 3-486-55908-7

© 1997 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Rosenheimer Str. 145, D-81671 München

Telefon (089) 4 50 51-0, Internet: <http://www.oldenbourg.de>

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf, München

Umschlagphoto: OEEC-Hauptsitz, Château de la Muette (OECD Photo)

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem, alterungsbeständigem Papier

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-55908-7

Inhalt

Vorwort	IX
Einleitung	1
 I. Internationale Zusammenarbeit seit 1918: deutsche Erfahrungen und Traditionen	 13
1. Reintegration, Kooperation und Rehabilitierung nach dem Ersten Weltkrieg	13
2. Weltwirtschaftskrise und internationale Kooperation	25
3. Die „Neuordnung Europas“ unter nationalsozialistischer Ägide	31
 II. Die Diskussion um die Einbeziehung Westdeutschlands in das European Recovery Program 1947 bis März 1948	 37
1. Amerikanische Pläne und Erwartungen	38
2. Erste Reaktionen in Westeuropa	43
3. Deutsche Hoffnungen, Wünsche und Ansprüche	46
4. Westdeutschland in den CEEC-Planungen	51
a) Der revidierte Industrieniveauplan	52
b) Das „deutsche Problem“ in den Beratungen des Committee of European Economic Cooperation	57
c) Deutsche und amerikanische Reaktionen auf den CEEC-Bericht	63
5. Die Entscheidung über eine deutsche Beteiligung am European Recovery Program	68
 III. Die Besatzungsmächte als „Interessenvertreter“ Westdeutschlands in der OEEC April 1948 bis Oktober 1949	 73
1. Die Kontroverse um die Teilnahme deutscher Repräsentanten an der Gründungsversammlung der OEEC	73
2. Der Aufbau der alliierten und deutschen Marshallplanbürokratie in den Westzonen	81
a) Der ERP-Apparat in der Bizone	82
b) Der ERP-Apparat in der französischen Zone	87
3. Die bilateralen ERP-Abkommen mit den Vereinigten Staaten	90
4. Der Marshallplan und die Suche nach neuen außenpolitischen Strategien	93
5. Die Westzonen in der OEEC	98
a) Wiederaufbauprogramme	99
b) Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs	137

c) Versuche zur „Politisierung“ der OEEC	144
d) Rekrutierung deutscher Mitarbeiter für den OEEC-Apparat	147
6. Die Überleitung der Verantwortlichkeiten	150
IV. Der instabile Partner 1949–1952	159
1. Die Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC – „Beitritt“ oder „Nachfolge“?	159
2. Innerdeutsche Kompetenzstreitigkeiten	168
3. Der Abschluß eines neuen ERP-Abkommens	173
4. Mitarbeit in der OEEC	177
a) Alliierte Obergaufsicht?	177
b) Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs	179
c) Aufrechterhaltung der inneren finanziellen Stabilität	229
d) 25prozentige Produktionssteigerung	232
e) Rohstoffbewirtschaftung und Kompetenzprobleme zwischen OEEC und NATO	235
f) Diskussion der Pläne Stickers, Pellas und Petsches	243
g) Personalpolitik	253
5. Zwischenbilanz und Perspektiven der deutschen OEEC-Arbeit	255
6. Die Mitarbeit in der OEEC und die Beziehungen zu den Westmächten ..	262
a) Deutsch-französische Differenzen	262
b) Kontroversen mit der ECA	266
V. Wirtschaftlicher Wiederaufstieg 1952–1955	273
1. Liberalisierung des Handels und „Härtung“ der Europäischen Zahlungsunion	273
a) Die Diskussion um die Reform der EZU	274
b) Kontroversen um die Liberalisierungspolitik	278
c) Auf dem Weg zum „extremen“ EZU-Gläubiger	281
d) Liberalisierungsdruck und Liberalisierungszweifel	284
e) Rollenwechsel: Die Bundesrepublik als permanentes Überschußland ..	288
f) 100prozentige Liberalisierung?	294
g) „Good Creditor Policy“ oder Sprengung der EZU?	297
h) Die Verschärfung der Liberalisierungsregeln	305
i) Die Vereinbarung über das „Europäische Währungsabkommen“ und den „Europäischen Fonds“	308
2. Pläne für eine Rückkehr zur Konvertibilität	310
a) Erste Überlegungen	310
b) Auf der Suche nach Partnern	312
c) Fortschritte in Richtung Konvertibilität	320
3. Liberalisierung gegenüber dem Dollarraum	325
4. Die Bemühungen um den Abbau der staatlichen Exportförderungsmaßnahmen	329
5. Der Streit um die Rolle der OEEC bei der Koordination der europäischen Agrarmärkte	333

6. Personalpolitik	340
a) Die Stärkung des „deutschen Elements“ innerhalb der OEEC	340
b) Die Regelung der Nachfolge Marjolins	344
7. Zwischenbilanz 1955: Vom „Sorgenkind“ zum „Störenfried“ der OEEC?	346
VI. Integrationspolitischer Richtungsstreit 1955–1958	351
1. Perspektiven der OEEC	351
2. Die Freihandelszone – Ergänzungen oder Alternative zur Zoll- und Wirtschaftsunion der Sechs?	363
a) Die Beratung der „Arbeitsgruppe 17“	363
b) Die Verhandlungen über die Freihandelszone	367
c) Die Eskalation der britisch-französischen Gegensätze und das Scheitern des Freihandelszonenprojekts	376
3. Die Rückkehr zur Konvertibilität	381
a) Die deutschen EZU-Überschüsse als permanentes Streitobjekt	381
b) Die Auflösung der EZU und die Wiedereinführung der Konvertibilität	389
VII. Auflösung oder Reform? Die Bundesrepublik und die Zukunft der OEEC 1958–1961	395
1. Die Suche nach neuen Aufgaben	395
2. Die amerikanische Initiative zur Reform der OEEC und die deutsche Reaktion	400
3. Von der OEEC zur OECD	412
Schluß	417
Anhang	419
Verzeichnis der Tabellen	419
Mitgliedsländer der OEEC	420
Organigramme	421
Abkürzungen	425
Quellen	427
Literatur	430
Personenregister	443

Vorwort

Dieses Buch ist hervorgegangen aus einem Forschungsprojekt am Institut für Zeitgeschichte über „Westdeutschland in den internationalen Beziehungen 1945–1955“. Der Stiftung Volkswagenwerk, die dieses Projekt finanzierte, dem Leiter, Prof. Dr. Ludolf Herbst, der die Arbeit anregte und kritisch begleitete, und der neuen Institutsleitung, Prof. Dr. Horst Müller und Prof. Dr. Udo Wengst, die den Abschluß der Arbeit unterstützten, möchte ich herzlich danken. Mein Dank für interessante wissenschaftliche Diskussionen und praktische Unterstützung vielfältigster Art gilt den Kolleginnen und Kollegen des IfZ, allen voran Bärbel Dusik und Barbara Knoller für Schreib- und Korrekturarbeiten sowie Reinhilde Staudé für ihre Hilfe beim Umgang mit dem Textverarbeitungsprogramm.

Unterstützung, Rat und Zuspruch gewährten aber auch viele andere: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der in- und ausländischen Archive, die bei der mitunter schwierigen Suche nach einschlägigen Akten behilflich waren – erwähnt sei stellvertretend Werner Henneke von den Archives de l'Occupation in Colmar; die Gutachter für den Wissenschaftlichen Beirat des IfZ, die mir wertvolle Hinweise für die Überarbeitung des Manuskripts gaben; die Kollegen, die es mir im Rahmen von Tagungen und Workshops ermöglichten, Teilergebnisse meiner Forschungen zur Diskussion zu stellen, oder mir auf andere Weise halfen – nennen möchte ich insbesondere die Professoren Volker Bergahn, Michel Dumoulin, Wilfried Loth und Raymond Poidevin; zu guter Letzt Axel Drecoll, der mich beim Erstellen des Personenregisters unterstützte. Ihnen allen danke ich.

Besonderer Dank gebührt schließlich den „Bonner“ Freunden Gaby und Wolfgang Koberski, deren Gastfreundschaft ich wahrlich strapaziert habe, und vor allem meiner Familie: meinen Kindern Katharina, Franziska und Philine und meiner Frau Ute für Ansporn, Kritik, Vertrauen und Verständnis.

München, im Februar 1997

Werner Bührer

Einleitung

„1945 mußte Deutschland seine Schaftstiefel ausziehen“, schrieb der Schriftsteller Wolfgang Weyrauch in der Vorbemerkung zu einer 1960 erschienenen Anthologie: „Nachdem wir vielen anderen Völkern unsere Sporen ins Gesicht getreten hatten, wäre es jetzt an der Zeit gewesen, barfuß zu gehen. In der Tat wanderten wir ein paar Jahre lang mit bloßen Füßen über eine Straße, die aus guten Vorsätzen gepflastert war...“¹ Dieses Buch handelt davon, um im Bild zu bleiben, wie die Deutschen nach und nach neue Schuhe angepaßt bekamen oder selbst aussuchten, und wie sie lernten, sich damit auf dem internationalen Parkett zu bewegen. Es handelt ferner davon, wie manche im Laufe der Zeit anderes Schuhwerk ausprobieren wollten und welche Erfahrungen sie dabei machten. Und schließlich versucht dieses Buch zu erklären, warum die Deutschen sich für die damals gängigen, unauffälligen Exemplare entschieden und auf die extravaganten Modelle verzichteten.

Die aktive und passive, von alliierter und deutscher Seite mit wechselnder Intensität betriebene Eingliederung des westlichen Teils Deutschlands in die europäisch-atlantische Staatengemeinschaft mag heute, nach fünfzigjähriger Zugehörigkeit zum Westen, auf den ersten Blick als Selbstverständlichkeit erscheinen. Mit dem Beginn des Kalten Krieges existierte schließlich ein gemeinsamer politischer und militärischer Gegner, und auf wirtschaftlichem Gebiet stand einer engen Zusammenarbeit grundsätzlich nichts im Wege. Eine solche Sichtweise würde indes den tatsächlichen Schwierigkeiten, die ungeachtet vieler gemeinsamer Ziele und Überzeugungen zu überwinden waren, nicht gerecht werden. Diese Schwierigkeiten waren keineswegs nur „moralischer“ Art, wenngleich die „Hypothesen der Vergangenheit“ die Beziehungen insbesondere zu Frankreich, Großbritannien oder den Niederlanden noch geraume Zeit belasteten. Die deutschen Diplomaten, Politiker und Industriellen, die nach dem Krieg Ämter und Aufgaben übernahmen, mußten beispielsweise lernen, sich ein- oder gar unterzuordnen – eine Erfahrung, die für manchen zunächst ungewohnt war. Sie mußten sich mit den veränderten Formen und Möglichkeiten, „nationale“ Interessen zu artikulieren und durchzusetzen, vertraut machen. Nicht zuletzt waren es mitunter doch auch konkrete wirtschaftliche Interessengegensätze, die eine reibungslose Eingliederung störten. So bildeten sich damals viele der bis Anfang der neunziger Jahre charakteristischen Züge westdeutscher Außenpolitik heraus: Jene gelegentlich bespöttelte „Kultur der Zurückhaltung“ in internationalen Konflikten, die Vorliebe für das Fahren „im Geleitzug“ und für die „multilaterale Kongresspolitik“, der Einsatz wirtschaftlicher Mittel in der Außenpo-

¹ Wolfgang Weyrauch (Hrsg.), Ich lebe in der Bundesrepublik. Fünfzehn Deutsche über Deutschland, München 1960, S. 7–8.

litik und eine gewisse Neigung zur Schulmeisterei als Ersatz für den fehlenden realpolitischen Einfluß.²

Es ist das Ziel dieser Studie, die einzelnen Stationen, die Voraussetzungen, Probleme und Konsequenzen der aktiven und passiven Eingliederung Westdeutschlands in exemplarischer Absicht nachzuzeichnen und zu analysieren – am Beispiel der Einbeziehung der Westzonen Deutschlands in das „European Recovery Program“ (ERP), der schrittweisen Aufnahme in die zur Abwicklung dieses Programms gegründeten „Organization for European Economic Cooperation“ (OEEC) und der Mitarbeit in dieser Organisation. Die OEEC war die erste internationale Organisation, in der Westdeutschland nach Kriegsende mitarbeiten durfte: zunächst unter alliierter Aufsicht, seit Herbst 1949 in – zumindest formell – eigener Verantwortung. Die Rückkehr der Deutschen in die internationale Politik, die schrittweise Übertragung der Verantwortlichkeiten von der alliierten auf die deutsche Seite und die allmähliche Vergrößerung des Handlungsspielraums der Bundesregierung lassen sich am Beispiel der OEEC deshalb besonders gut demonstrieren.

Zugleich bietet diese Studie detaillierte Einblicke in Politik und Arbeitsweise dieser von der Forschung bislang zu Unrecht vernachlässigten Organisation.

Für die Bundesrepublik Deutschland waren die OEEC und die unter deren Dach operierende „Europäische Zahlungsunion“ (EZU) von eminenter wirtschaftlicher und politischer Bedeutung: Die Pariser Organisation trug im Zuge der Abwicklung des Wiederaufbauprogramms nicht nur zur Steigerung der Produktion und des Außenhandels bei, sie erleichterte darüber hinaus den für die Deutschen so nötigen wirtschaftlichen und technischen Erfahrungsaustausch, half bei der Überwindung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten Anfang der fünfziger Jahre und ermöglichte mit ihrer Politik der Handelsliberalisierung der Bundesrepublik seit 1953/54 eine permanente Überschußposition innerhalb der EZU. Außerdem ebnete sie den Weg in Richtung Konvertibilität der DM. In politischer Hinsicht bot die OEEC ein erstes Forum für Kontakte mit ausländischen Regierungsvertretern, Industriellen und Gewerkschaftern mit der Möglichkeit, um Vertrauen zu werben; sie förderte auf diese Weise den Abbau von Ressentiments gegenüber den Deutschen und verringerte die Abhängigkeit von den drei westlichen Besatzungsmächten. In einem späteren Stadium diente sie den Anhängern gesamt(west)europäischer Formen der Zusammenarbeit in der Bundesrepublik als integrationspolitisches Modell und, nach der Entscheidung zugunsten der EWG-Lösung, als Klammer zwischen den „Sechs“ und den übrigen OEEC-Mitgliedsländern. Aus diesen wenigen Hinweisen auf die Relevanz der OEEC ganz besonders für die Bundesrepublik, aber auch für Westeuropa insgesamt, dürfte schon deutlich geworden sein, daß diese Untersuchung die in einigen neueren Publikationen vertretene Auffassung, die OEEC habe dem Integrationsprozeß in Westeuropa kaum nennenswerte Impulse gegeben, nicht teilt.³

Um welche Fragen geht es bei der Darstellung und Analyse der deutschen Mitarbeit

² Vgl. dazu die Polemik von Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart 1985, bes. S. 15–59 und 105–151. In jüngster Zeit scheint sich hier ein Wandel zu vollziehen: vgl. Ronald D. Asmus, *Kein Kult der Zurückhaltung mehr*, in: FAZ v. 11. 4. 1996, S. 11.

³ Stellvertretend für die negative Sicht Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945–1951*, London 1984, bes. S. 207–211. Als – seltenes – Beispiel für ein insgesamt positives Urteil über die OEEC zuletzt Helge Berger/Albrecht Ritschl, *Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa. Eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947–1951*, in: VfZ 43 (1995), S. 473–519.

am Wiederaufbauprogramm und in der OEEC im einzelnen? Zunächst einmal sind die Motive zu klären, die auf alliierter und deutscher Seite für eine Teilnahme der Westzonen im ERP sprachen: Welche Rolle sollten die Deutschen nach amerikanischer, britischer und französischer Ansicht beim Wiederaufbau spielen, wie definierten die Deutschen selbst ihren Beitrag? Sodann wird nach Formen und Ergebnissen der alliierten Wahrnehmung „deutscher Interessen“ und nach den Einflußmöglichkeiten von Politikern, Fachbeamten und Wirtschaftsvertretern aus den Westzonen gefragt. Von wem ging 1949 die Initiative aus, die Verantwortlichkeit im Rahmen der OEEC in deutsche Hände zu legen? Wie lief die Rekrutierung der Mitarbeiter für die Mission in Paris ab, wie sah die „Imageplanung“ aus? Da mit der „gleichberechtigten“ Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC die Mitsprache insbesondere amerikanischer Stellen keineswegs abrupt endete, werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den jeweiligen Programmen und Konzepten – etwa von Kooperation und Integration – herauszuarbeiten und die Durchsetzungsfähigkeit der Bundesregierung zu prüfen sein. Weiter soll untersucht werden, wie und aufgrund welcher Faktoren die Bundesrepublik ihren Einfluß innerhalb der OEEC steigern konnte: Vergrößerte der augenfälligste Positionswechsel der Bundesrepublik – die Entwicklung vom extremen Schuldner zum extremen Gläubiger in der EZU – tatsächlich den Handlungsspielraum „Bonns“? Welchen Wert hatte die OEEC, vor allem nach dem Auslaufen des ERP, überhaupt noch für die Bundesrepublik? War die OEEC in deutschen Augen mehr als eine Art internationales „Konjunkturforschungsinstitut“? Welche Rolle spielte die Pariser Organisation in der Debatte um die Fortführung der europäischen Integration Mitte der fünfziger Jahre, und welche Aufgabe dachte ihr die Bundesregierung bei der Wiederherstellung der Konvertibilität der DM und anderer europäischer Währungen zu? Und schließlich, wie verhielt sich die Bundesregierung, als Ende der fünfziger Jahre über die Frage der Reorganisation oder Auflösung der OEEC zu entscheiden war? Im Hintergrund steht dabei, obgleich der Hauptakzent der Darstellung auf der Politikgeschichte liegt, die allgemeinere Frage nach dem Verhältnis von „Politik“ und „Wirtschaft“.

Ausgangspunkt der Analyse ist die These, daß die Bundesrepublik Deutschland „wie kaum ein anderer Staat vergleichbarer Größe durch ihre enge internationale An- und Einbindung“ charakterisiert war und ist – einige Politikwissenschaftler sprechen für die ersten Jahre bis zur Erlangung weitgehender Souveränität sogar von einem „Musterfall“ eines „*penetrierten Systems*“.⁴ Nun übten insbesondere die USA, aber auch Großbritannien und Frankreich vor allem durch die Hohen Kommissare und die Alliierte Hohe Kommission insgesamt einen beträchtlichen Einfluß auf Außen- und Innenpolitik der

⁴ So z. B. Beate Kohler-Koch, Inselillusion und Interdependenz: Nationales Regieren unter den Bedingungen von „international governance“, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 45–67, hier S. 45. – Vgl. zum Stand der Theoriebildung allgemein Andreas Hillgruber, Methodologie und Theorie der Geschichte der Internationalen Beziehungen, in: Geschichte und Wissenschaft und Unterricht 27 (1976), S. 193–210; Hans-Peter Schwarz, Die europäische Integration als Aufgabe der Zeitgeschichtsforschung. Forschungsstand und Perspektiven, in: VfZ 31 (1983), S. 555–572. Kritisch zu den bisherigen Bemühungen der unterschiedlichsten Richtungen Gilbert Zieburg, Die Rolle der Sozialwissenschaften in der westdeutschen Historiographie der internationalen Beziehungen, in: Geschichte und Gesellschaft 16 (1990), S. 79–103. Vgl. ferner die aus der Auseinandersetzung mit Klaus Hildebrand resultierenden Reflexionen von Ernst-Otto Czempiel, Deutsche Außenpolitik von 1871 bis 1945, und Hans-Ulrich Wehler, „Moderne“ Politikgeschichte? Oder: Willkommen im Kreis der Neorankeaner vor 1914, in: GG 22 (1996), S. 243–256 u. 257–266.

Bundesrepublik aus; hinzu kam die Mitsprache der amerikanischen Marshallplanverwaltung, der Economic Cooperation Administration (ECA) in wirtschafts- und handelspolitischen Angelegenheiten. Dennoch war der deutsche Handlungsspielraum, wie im einzelnen zu zeigen sein wird, selbst in dem Zeitraum bis 1955 nicht so gering, daß der Penetrationsbegriff tatsächlich angemessen erschiene. Im übrigen mußte die amerikanische Regierung schon deswegen daran interessiert sein, den politischen Spielraum der Verantwortlichen in Bonn möglichst wenig einzuschränken, weil andernfalls die Attraktivität des pluralistisch-marktwirtschaftlichen Gegenmodells zum „realen Sozialismus“ geschmälert worden wäre.

Besser geeignet zum Verständnis von Position und Rolle der Bundesrepublik in den internationalen Beziehungen der späten vierziger und der fünfziger Jahre – und darüber hinaus – erscheint deshalb das von dem Wirtschaftswissenschaftler François Perroux entwickelte Konzept der „*économie dominante*“⁵, das auch in die Politikwissenschaft Eingang gefunden hat. Merkmale einer solchen Volkswirtschaft sind ein chronischer Exportüberschuß, Kredithilfen an die Handelspartner, hohe Produktivität und eine liberale Außenwirtschaftspolitik. Sie zeichnet sich dadurch aus, „daß sie einen ungleich stärkeren Einfluß auf ihre Wirtschaftspartner ausübt als umgekehrt und für deren binnenwirtschaftliche Entwicklung entscheidende Parameter setzen kann.“⁶ Auf die westdeutsche Wirtschaft in den Jahren 1947 bis 1951 trifft diese Charakterisierung wohl kaum zu; mit Blick sogar auf die spätere Bundesrepublik ist denn auch eingewandt worden, eine solche Interpretation übersehe „allzu leicht den überaus relativen Charakter der deutschen Wirtschaftsmacht und die vielfältigen Schranken, die den wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik begrenzen“. Deshalb könne das Land nicht einmal innerhalb Westeuropas als „*économie dominante*“ betrachtet werden.⁷

Gewiß beeinflussten die ersten wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung das Geschehen in den Partnerländern noch nicht in dem Maße wie seit den siebziger Jahren. Dennoch lassen sich einige Punkte anführen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, schon für diesen frühen Zeitraum von einer – zumindest *latenten* – Leitökonomie in Westeuropa zu sprechen: Sowohl die Regierungen in Washington und London als auch in den Haag oder Brüssel erkannten die herausragende Rolle des westdeutschen Wirtschaftspotentials für den Wiederaufbau in Europa bald nach Kriegsende an; selbst die französische Regierung tat dies ungewollt, indem sie zunächst nichts unversucht ließ, um Westdeutschland aus dieser Position zu verdrängen. Daß die Deutschen so rasch nach Kriegsende in die westliche Staatengemeinschaft aufgenommen und

⁵ Vgl. grundlegend François Perroux, *L'économie du XX^e siècle*, Paris 1969; Ute Jeck, *Die Theorie der Domination von François Perroux. Darstellung und kritische Würdigung*, Berlin 1968; Michael Kreile, *Die Bundesrepublik Deutschland – eine „économie dominante“ in Westeuropa?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 26/78*, S. 3–17, hier S. 4–6.

⁶ Volker Rittberger, *Die Bundesrepublik Deutschland – eine Weltmacht? Außenpolitik nach vierzig Jahren*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 4–5/90*, S. 3–19, hier S. 15.

⁷ Kreile, *Bundesrepublik*, S. 16. In diesem Sinne auch, allerdings ohne genauere Belege und im Kolummentitel mit Fragezeichen, Werner Abelshauser, *Auf dem Weg zu einer wirtschaftlichen Dominanz Deutschlands in Europa*, in: Karl Rohe/Gustav Schmidt/Hartmut Pogge von Strandmann (Hrsg.), *Deutschland – Großbritannien – Europa. Politische Traditionen, Partnerschaft und Rivalität*, Bochum 1992, S. 81–96. Im Gegensatz dazu Norbert Kloten, *Die Bundesrepublik als Weltwirtschaftsmacht*, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1: *Grundlagen*, München 1994, S. 63–80, hier S. 74, der, freilich ohne zeitliche Präzisierung, die Bundesrepublik wie selbstverständlich als „*économie dominante*“ bezeichnet.

rehabilitiert wurden, hatten sie dem Kalten Krieg zu verdanken – und dem Wirtschaftspotential der Westzonen bzw. der Bundesrepublik. Als das Land 1950/51 zahlungsunfähig zu werden drohte, halfen die Partner in der OEEC bereitwillig mit, die Krise zu überwinden – gewiß nicht aus europäisch-altruistischen Motiven, sondern weil sie auf eine funktionierende deutsche Wirtschaft angewiesen waren. Nachdem sich die Bundesrepublik im Laufe des Jahres 1952 zum permanenten Gläubigerland gemausert hatte, avancierte sie nicht nur zum wirtschafts- und finanzpolitischen Vorbild, sondern trug nun ihrerseits im Rahmen der EZU-Kreditregeln zur Unterstützung „notleidender“ OEEC-Partner bei. Allerdings mußten die Verantwortlichen in Bonn und die deutschen Repräsentanten bei der OEEC die Erfahrung machen, daß extreme Zahlungsbilanzüberschüsse allein noch keine wirtschaftliche Führungsrolle in Westeuropa garantierten. Das Auseinanderklaffen von wirtschaftlicher und politischer Bedeutung spricht indes keineswegs gegen die Verwendung des Konzepts der *économie dominante*. Wirtschaftliche Stärke oder Dominanz muß nicht, wie im Fall der Vereinigten Staaten seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts, gleichbedeutend sein mit politischer Hegemonie.⁸ Im Fall der Bundesrepublik war vielmehr politische und militärische Machtlosigkeit die Voraussetzung dafür, daß die europäischen Nachbarn den wirtschaftlichen Wiederaufstieg mehr oder weniger widerstrebend akzeptierten. Die Bundesregierung, zumindest der Kanzler, hielt sich an diesen stillschweigenden Konsens. „Nichts wäre gefährlicher“, vertraute Adenauer seinen engsten Mitarbeitern nach der Bundestagswahl 1953 an, als wenn in Westeuropa der Eindruck entstehen würde, „daß die Bundesrepublik eine führende Rolle beanspruchen wolle“.⁹ Politische Zurückhaltung – nicht zu verwechseln mit dem Verzicht auf die Wahrnehmung der eigenen Interessen – zählte deshalb auch nach dem Souveränitätszugewinn 1955 zu den obersten Maximen.

Welche Möglichkeiten, diese Interessen durchzusetzen, blieben der Bundesrepublik überhaupt? Wie Japan, der andere militärische Verlierer des Zweiten Weltkriegs, schlüpfte sie notgedrungen in die Rolle des „*Handelsstaats*“. Solche Staaten wenden, um ihre politischen Ziele zu erreichen, hauptsächlich wirtschaftliche Mittel an; ihre politischen und wirtschaftlichen Eliten sind überzeugt, daß sie „mit internationaler wirtschaftlicher Entwicklung auf der Grundlage eines weltweiten Güter- und Dienstleistungsmarktes besser fahren“, als wenn sie sich der traditionellen machtpolitischen Instrumente bedienen würden.¹⁰ Ihre wirtschaftliche Macht setzen sie mit Vorliebe „positiv“ ein – in Form von Krediten, Wirtschaftshilfe, Zollzugeständnissen, Meistbegünstigung, Exportbürgschaften oder währungspolitischen Stützungsaktionen. „Negative“ Mittel wie Embargomaßnahmen, Restriktionen bei Investitionen und Einfuhren oder Währungsmanipulationen bringen „Handelsstaaten“ hingegen nur ungern zum Einsatz, da sie vorrangig „an der Pflege möglichst unpolitischer, langfristiger Welthandelsbezie-

⁸ Obwohl Kreile, Bundesrepublik, S. 6, dies sieht, gründet er seine Einwände gegen die Verwendung des Konzepts nicht zuletzt auf die politische „Ohnmacht“ der Bundesrepublik.

⁹ Herbert Blankenhorn, Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Frankfurt a. M. 1980, S. 171.

¹⁰ Grundlegend Richard Rosecrance, Der neue Handelsstaat. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Frankfurt a. M. 1987, hier S. 36; vgl. auch Rittberger, Bundesrepublik, S. 17. Mit Blick auf die Entwicklung seit der deutschen Einigung Reinhard Rode, Deutschland: Weltwirtschaftsmacht oder überforderter Euro-Hegemon? und Albert Statz, Zwischen neuer Machtpolitik und Selbstbeschränkung. Deutsche Außenpolitik am Scheideweg, beide in: Deutschlands Einheit und Europas Zukunft (Redaktion: Bruno Schoch), Frankfurt a. M. 1992, S. 203–228, 229–256.

hungen“ interessiert sind.¹¹ Nicht nur durch solche nach außen gerichteten, offensiven Aktivitäten üben „Handelsstaaten“ Einfluß aus: Oft reichen schon bestimmte binnenwirtschaftliche Maßnahmen – etwa eine Veränderung des Zinsniveaus oder Subventionen für einzelne Branchen – aus, um Partnerländer unter Druck zu setzen. Schließlich laden starke Volkswirtschaften zur Nachahmung ihrer erfolgreichen Wirtschaftspolitik ein und beeinflussen auch dadurch „epigonale“ Ökonomien.

Damit ist bereits ein weiteres Charakteristikum des Handelsstaats angesprochen: die enge Einbindung in internationale Strukturen und die generelle „Interdependenzorientierung“.¹² Bekanntlich kann der Begriff „Interdependenz“ nicht ausschließlich für Beziehungen mit einer „gleichmäßig ausbalancierten gegenseitigen Abhängigkeit“ reserviert werden, da ein solches Verhältnis eher die Ausnahme darstellt; sehr viel häufiger sind asymmetrische Abhängigkeitsverhältnisse anzutreffen. Weniger abhängige Akteure – etwa die Bundesrepublik in den westeuropäischen Integrationssystemen – können eine solche Interdependenzbeziehung „häufig als Machtinstrument einsetzen, wenn es um die Aushandlung eines Konflikts geht und vielleicht auch, um andere Problemfelder zu beeinflussen“.¹³ Wie kann „Macht“ in einem solchen interdependenten System überhaupt definiert werden, und welche Möglichkeiten, „Macht“ zu messen, gibt es? Die Politologen Keohane und Nye verstehen Macht in Anlehnung an Max Weber einmal als die „Fähigkeit eines Akteurs..., andere dazu zu bringen, etwas zu tun, was sie sonst nicht tun würden (bei akzeptablen Kosten für den Akteur)“, zum anderen als die „Fähigkeit zur Einflußnahme auf das Ergebnis von Beziehungen“. Das übliche Mittel, Potentiale ohne Gewaltanwendung in Resultate umzusetzen, ist für Keohane und Nye „politisches Verhandeln“. Deshalb, so ihre Schlußfolgerung, müsse die „Übersetzung“ von Macht im Verhandlungsprozeß analysiert werden.¹⁴ Für die Untersuchung des Einflusses der Bundesrepublik in der OEEC heißt dies, daß die deutschen Machtressourcen und die jeweilige Verhandlungsposition, der Verlauf der Verhandlungen und ihre Ergebnisse im Zusammenhang gesehen werden müssen, um zu einigermaßen begründeten Befunden zu kommen.

Damit ist schon angedeutet, daß die wirtschaftliche – und in Ansätzen politische – Integration Europas in diesem Buch nicht als ein von Europaideen und -idealen gesteuerter Prozeß verstanden wird; Fortschritte waren vielmehr nur möglich, wenn die einzelnen Staaten zur Verwirklichung bestimmter „nationaler“ Ziele, die für alle gleichermaßen „existentiell“ waren, zusammenarbeiteten – einfach weil diese Ziele anders nicht

¹¹ Vgl. zu den diversen Machtmitteln Schwarz, *Die gezähmten Deutschen*, S. 86–88.

¹² Vgl. Rittberger, *Bundesrepublik*, S. 17f.

¹³ Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Macht und Interdependenz*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven*, Bonn 1987, S. 74–88, hier S. 78. Vgl. auch Beate Kohler-Koch, „Interdependenz“, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen 1990, S. 110–129; speziell zur Situation der Bundesrepublik Helga Haftendorn, *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik*, in: diess./Wolf-Dieter Karl/Jochim Krause/Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entwicklungsprozesse in Bonn, Köln 1978*, S. 15–38.

¹⁴ Keohane/Nye, *Macht*, S. 79 u. 83/84. Vgl. grundlegend Ulrich Albrecht/Hartwig Hummel, „Macht“, in: Rittberger, *Theorien*, S. 90–109.

oder nicht so schnell und effektiv verwirklicht werden konnten.¹⁵ Dies schließt nicht aus, daß eine solche Interessenpolitik, gerade im Fall der Bundesrepublik, gelegentlich „europäisch“ eingekleidet wurde, um größere Aussicht auf Erfolg zu haben. Aber was zunächst als pure Camouflage gedacht gewesen sein mochte, wirkte sich oft auch auf die Inhalte nationalstaatlicher Politik aus. Es fand, mit anderen Worten, eine gewisse „Europäisierung“ der Interessendefinition und der entsprechenden Politik statt.¹⁶

Wie wirkt sich die Integration auf den Handlungsspielraum eines Teilnehmerlandes aus? Hat dieser Prozeß ausschließlich Autonomieverluste zur Folge – oder bringt er auch Gewinne?¹⁷ Nach verbreiteter Ansicht geht mit der Vertiefung der Integration eine „langsame Schrumpfung der nationalstaatlichen Handlungsautonomie“ einher.¹⁸ Zweifellos schränkte die OEEC den außenwirtschafts- und währungspolitischen Spielraum der Bundesrepublik ein. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft überboten die OEEC darin noch beträchtlich. Andererseits sind aber auch Autonomiegewinne unverkennbar: So konnte sich die Bundesrepublik mit Hilfe von OEEC und EZU nicht nur Schritt für Schritt aus der „Bevormundung“ durch die Besatzungsmächte lösen, sondern überdies permanente Zahlungsbilanzüberschüsse erzielen und damit die Devisenreserven erhöhen – ein Zugewinn an „Manövriermasse“, der ohne diesen Kooperationsrahmen wohl kaum in diesem Umfang möglich gewesen wäre.

Paradoxerweise spielten 1947/48, als das Integrationsprojekt begonnen wurde, beide Möglichkeiten bzw. Erwartungen eine entscheidende Rolle. Während die USA und die westeuropäischen Länder Westdeutschland unter ihre Kontrolle bringen wollten, hoffte man auf deutscher Seite, genau umgekehrt, durch die Beteiligung am Integrationsprozeß den eigenen Handlungsspielraum erweitern zu können. Wie zu zeigen sein wird, war und ist die europäische Integration jedoch kein eindimensionaler Vorgang. Sie bringt dem einzelnen „Mitspieler“ zwar „Nutzen“, verursacht aber auch „Kosten“. Es kommt somit darauf an, den Nutzen zu maximieren und die Kosten zu minimieren. Da konsensorientierte Entscheidungsmechanismen, wie sie etwa für die OEEC charakteristisch waren, eine einseitige Interessendurchsetzung nahezu ausschließen, ist eine Abstimmung zumindest mit den wichtigsten Integrationspartnern erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen.¹⁹ Ebendies mußten die deutschen Europapolitiker und -beamten lernen. Den Akteur OEEC so zu beeinflussen, daß Integrationsgewinne und -verluste in einem

¹⁵ Vgl. Alan S. Milward/Vibeke Sørensen, *Interdependence or integration? A national choice*, in: Alan S. Milward u. a., *The Frontier of National Sovereignty. History and theory 1945–1992*, London/New York 1993, S. 1–32, bes. S. 5 f. In diesem Punkt argumentiert Ernst B. Haas, *Die Einigung Europas*, in: Dusan Sidjanski u. a., *Erfolge und Krisen der Integration*, Köln 1970, S. 39–66, hier S. 50, ähnlich – ungeachtet der expliziten Kritik von Milward/Sørensen an Haas' integrationstheoretischen Schlußfolgerungen. Zum „funktionalistischen“ Erklärungsansatz vgl. auch Gerda Zellentin, *Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?*, in: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*, Opladen 1992, S. 62–77.

¹⁶ Vgl. dazu Beate Kohler-Koch, *Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß*, in: Kreile, *Integration*, S. 81–119, bes. S. 86–88.

¹⁷ Vgl. Zellentin, *Funktionalismus*, ebenda, S. 64.

¹⁸ Vgl. beispielsweise M. Rainer Lepsius, *Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft*, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 256–269, hier S. 264.

¹⁹ Vgl. Rittberger, *Bundesrepublik*, S. 16 f.

akzeptablen Verhältnis standen, zählte somit zu den Hauptaufgaben der OEEC-Politik der Bundesregierung.

Eine geschichtswissenschaftliche Untersuchung, welche die Westintegration am Beispiel der Mitarbeit der Bundesrepublik in einer multilateralen Organisation zum Thema hat und sowohl den Einfluß der Bundesregierung auf die Politik dieser Organisation als auch umgekehrt deren Einfluß auf die Bundesregierung analysieren will und dabei versucht, politik- und wirtschaftsgeschichtliche Zugriffe zu kombinieren, fehlt bislang. Die Arbeiten von Küsters konzentrieren sich auf die Haltung der Bundesregierung in den Verhandlungen über die EWG und die EGKS bzw. auf konzeptionelle und Kompetenzfragen der deutschen Europapolitik;²⁰ die wirtschaftliche Dimension wird dabei weitgehend ausgeblendet. Ebenfalls überwiegend auf der politisch-konzeptionellen Ebene angesiedelt sind die Darstellungen von Loth und Müller-Roschach.²¹ Dies gilt auch für die größeren Untersuchungen zur Außenpolitik der Bundesrepublik, die überdies fast ausnahmslos aus der deutschen Perspektive geschrieben sind.²² Erstaunlicherweise gibt es für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg keine Studien, die das Verhältnis von Außenpolitik und wirtschaftlichen Interessen in einer Weise thematisieren, wie dies vor allem für die Phase von 1871 bis 1939 Historiker unterschiedlicher, teilweise konträrer Forschungsrichtungen vorexerziert haben; Quellenprobleme können als Entschuldigung jedenfalls nicht mehr angeführt werden. Die OEEC schließlich hat bis heute nur geringes wissenschaftliches Interesse geweckt. Zwar liegen einige zeitgenössische, offiziöse Publikationen vor und auch ein erster Sammelband mit quellengestützten Beiträgen ist angekündigt;²³ eine Monographie fehlt jedoch noch immer. Die Untersuchung von Hahn und Weber über die OECD widmet der Vorgängerorganisation nur wenig Raum.²⁴ Das auf breiter archivalischer Grundlage fußende Buch von Kaplan und Schleiminger über die Europäische Zahlungsunion ist allerdings auch für die OEEC recht ergiebig; gleiches gilt für Gabriele Brenkes Studie zu den Verhandlungen über die Freihandelszone Ende der fünfziger Jahre.²⁵

²⁰ Vgl. bes. Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, 1982; ders., *Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in: Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51*, Baden-Baden u. a. 1988, S. 73–102; ders., *Der Streit um Kompetenzen und Konzeptionen deutscher Europapolitik 1949–1958*, in: Ludolf Herbst/Werner Bührer/Hanno Sowade (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München 1990, S. 335–370.

²¹ Vgl. Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*, Göttingen 1990; Herbert Müller-Roschach, *Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980.

²² Als Beispiele seien genannt: Waldemar Besson, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, München 1970; Frank R. Pfetsch, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949–1980*, München 1981; Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, Stuttgart 1988. Eine Ausnahme bildet Wolfram E. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989*, Paderborn 1991.

²³ Vgl. aus der Sicht der OEEC: *At Work for Europe. An account of the activities of the Organisation for European Economic Co-operation*, Paris 1956; aus amtlicher deutscher Sicht: *Der Europäische Wirtschaftsrat. OEEC-Handbuch 1959*, hg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bad Godesberg 1959. Bei dem Sammelband handelt es sich um Richard T. Griffiths (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*, Paris 1997.

²⁴ Hugo J. Hahn/Albrecht Weber, *Die OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Baden-Baden 1976.

²⁵ Jacob J. Kaplan/Günther Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford 1989; Gabriele Brenke, *Europakonzeption im Widerstreit. Die Freihandelszonen-Ver-*

Trotz dieses Mangels an Arbeiten über die OEEC existieren eine Reihe von Darstellungen, an die sich die vorliegende Studie konzeptionell und thematisch anschließt. Zu nennen sind vor allem die Arbeiten von Milward, Hogan, Gillingham und Griffiths, die den Übergang von der ideen- und politikgeschichtlich orientierten, „enthusiastischen“ Integrationsforschung zu einer stärker wirtschaftsgeschichtlich fundierten bzw. interessierten, integrationskritischen Sichtweise markieren.²⁶ Die Rolle der Nationalstaaten und nationalstaatlicher Interessen auch und gerade als Garanten für Einigungsfortschritte wird von diesen Historikern deutlich stärker gewichtet, als zuvor üblich. Ähnlich inspirierend wirkten die Untersuchungen von Knapp, Schröder, Herbst und Buchheim zur wirtschaftlichen Westintegration der Bundesrepublik.²⁷ In theoretisch-methodischer Hinsicht wichtig waren die Arbeiten von Zieburg, Schmidt und Wurm,²⁸ wenn gleich deren Themen in der Zwischenkriegszeit angesiedelt sind, außerdem die grundsätzlichen Überlegungen zur Integrationsforschung in dem bereits erwähnten Aufsatz von Schwarz sowie in dem 1993 erschienenen Sammelband von Winkler und Kaelble.²⁹ Anders als zur OEEC gibt es zum Marshallplan mittlerweile eine sehr große Zahl von Darstellungen auf Aktenbasis; die Rolle Westdeutschlands bei der Konzipierung und Verwirklichung des Wiederaufbauprogramms wird dabei allerdings unterschiedlich gewichtet.³⁰ Ältere, auf publizierten Quellen und Literatur basierende Untersuchun-

handlungen 1956–1958, in: VfZ 42 (1994), S. 595–633. Barry Eichengreen, *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union, Ann Arbor 1993*, stützt sich ausschließlich auf veröffentlichtes Material und die einschlägige Forschungsliteratur.

²⁶ Stellvertretend seien genannt Milward, *Reconstruction*; ders., *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992; Michael J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947–1952*, Cambridge u. a. 1987; John Gillingham, *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945–1955. The Germans and French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge u. a. 1991; Richard T. Griffiths, *The Schuman Plan Negotiations: The Economic Clauses*, in: Schwabe, *Anfänge*, S. 35–71.

²⁷ Vgl. bes. Manfred Knapp (Hrsg.), *Von der Bizonengründung zur ökonomisch-politischen Westintegration. Studien zum Verhältnis zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1947–1952)*, Frankfurt a. M. 1984; Hans-Jürgen Schröder, *The Economic Reconstruction of West Germany in the Context of International Relations 1945–1949*, in: Josef Becker/Franz Knipping (Hrsg.), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Postwar World, 1945–1950*, Berlin/New York 1986, S. 303–321; Ludolf Herbst, *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München 1989; Christoph Buchheim, *Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958*, München 1990.

²⁸ Genannt seien Gilbert Zieburg, *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24–1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch*, Frankfurt a. M. 1984; Gustav Schmidt (Hrsg.), *Konstellationen internationaler Politik 1924–1932. Politische und wirtschaftliche Faktoren in den Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten*, Bochum 1983; Clemens A. Wurm, *Politik und Wirtschaft in den internationalen Beziehungen. Internationale Kartelle, Außenpolitik und weltwirtschaftliche Beziehungen 1919–1939. Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Internationale Kartelle und Außenpolitik*, Stuttgart 1989, S. 1–31.

²⁹ Vgl. Schwarz, *Integration*; Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993.

³⁰ Einen starken „deutschen Akzent“ weisen auf John Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford/Cal. 1976; Charles S. Maier/Günter Bischof (eds.), *The Marshall Plan and Germany. West German Development within the Framework of the European Recovery Program*, New York/Oxford 1991; Gerd Hardach, *Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948–1952*, München 1994. Wenig Beachtung findet der Beitrag Westdeutschlands hingegen bei Imanuel Wexler, *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport 1983. Einen guten Überblick über die einschlägige deutsche Forschung vermittelt Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), *Marshallplan und westdeutscher Wiederaufstieg. Positionen – Kontroversen*, Stuttgart 1990.

gen wie die von Diebold, Haas und Hieronymi verlieren dadurch freilich nicht an Wert.³¹

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Interaktion zwischen Westdeutschland und den Westmächten im Rahmen der OEEC. Auf deutscher Seite stehen die Bundesregierung und ihre politisch-administrativen Vorläufer, die Direktorialkanzlei des Verwaltungsrats der Bizone und die Verwaltung für Wirtschaft mit den jeweils für die Außenbeziehungen zuständigen nachgeordneten Stellen im Mittelpunkt; innerhalb der Bundesregierung gilt das Hauptinteresse den mit außenwirtschafts- und europapolitischen Fragen befaßten Ressorts – dem Bundesministerium für den Marshallplan bzw. für wirtschaftliche Zusammenarbeit, dem Wirtschaftsministerium, dem Auswärtigen Amt – und, vor allem wenn Grundsatzentscheidungen anstanden, dem Bundeskanzler selbst. „Nicht-gouvernementale“ Akteure wie die Bank deutscher Länder oder der Bundesverband der Deutschen Industrie werden zumindest punktuell berücksichtigt. In der Absicht, die Einfädelung der Bundesrepublik in das European Recovery Program bzw. die OEEC und die anschließende Mitarbeit nicht allein aus der deutschen Perspektive zu erfassen, werden die Regierungen der USA, Großbritanniens und Frankreichs, die amerikanische Marshallplanverwaltung sowie, als internationaler Akteur, die OEEC in die Untersuchung einbezogen.

Dieses Forschungsinteresse bestimmte die Auswahl der verschiedenen deutschen und ausländischen Archive: In der Bundesrepublik wurden in erster Linie die einschlägigen Bestände im Bundesarchiv und im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts ausgewertet, ferner Materialien aus staatlichen und privaten Archiven wie dem Historischen Archiv der Deutschen Bundesbank, der Alt-Registratur des Bundesverbands der Deutschen Industrie und dem Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. Auf dieser Basis ließen sich die innerdeutschen Diskussionen und die Entscheidungen der maßgeblichen staatlichen Stellen nachvollziehen; die Bestände insbesondere des Marshallplanministeriums und des Auswärtigen Amts enthalten außerdem viele Unterlagen der OEEC, etwa Protokolle von Rats- und Ausschußssitzungen. Für die amerikanische Seite wurden vor allem die Akten des State Department und der ECA in den National Archives benutzt, ferner die verfilmten OMGUS-Akten im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte in München: Die drei Instanzen, die dadurch in den Blick geraten – Außenministerium, Marshallplanverwaltung und Militärregierung bzw. Hohe Kommission –, waren zweifellos die einflußreichsten im amerikanischen Entscheidungsprozeß. Die Darstellung der französischen Politik fußt auf Akten aus den Archives Nationales und den Archives Diplomatiques in Paris sowie aus den Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche in Colmar, die der britischen auf Archivalien des Foreign Office aus dem Public Record Office in London; im Vordergrund stehen somit die Überlegungen und Aktivitäten der beiden Außenministerien im Zusammenhang mit der Aufnahme Westdeutschlands in die OEEC und die anschließende Zusammenarbeit in der Pariser Organisation. Der Zugang zum Archiv der OEEC wurde mir, solange die heutige OECD die Akten verwahrt, trotz mehrerer Anfragen nicht gestattet. Im November 1992 begann die OECD mit der Abgabe von OEEC-Archivalien an das Historische Archiv der Europäischen Gemeinschaft in Florenz. Im Laufe des Jahres 1993 wur-

³¹ Vgl. insbesondere William Diebold Jr., *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation 1947–1951*, New York 1951; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford/Cal. 1958; Otto Hieronymi, *Economic Discrimination against the United States in Western Europe (1945–1958). Dollar Shortage and the Rise of Regionalism*, New York 1964.

den die ersten Bestände der Forschung zugänglich gemacht. Dabei handelt es sich unter anderem um Materialien des Rats und des Exekutivkomitees sowie verschiedener Ausschüsse der OEEC, um Unterlagen der EZU, des Generalsekretariats und um Handakten einzelner Mitarbeiter dieses Sekretariats; außerdem wurden Akten zu den Verhandlungen über die Freihandelszone und die Gründung der OECD freigegeben. Auch diese Bestände sind für die vorliegende Arbeit benutzt worden, um Einblick in den internen Diskussions- und Entscheidungsprozeß zu bekommen. Ergänzend wurde die offizielle Microfiche-Ausgabe der „Actes de l'Organisation“ herangezogen, die mir von der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OECD freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde: eine Dokumentation der wichtigsten Beschlüsse der OEEC-Gremien für den Zeitraum von 1949 bis 1954, die einen konzentrierten Überblick über die Arbeit der Organisation bietet. Als dritte Quellengruppe zur OEEC verdient die umfangreiche Gegenüberlieferung vor allen in den eben erwähnten Beständen des Bundesarchivs und der National Archives erwähnt zu werden.

Der Aufbau der Arbeit orientiert sich an den einzelnen Etappen der Einbeziehung Westdeutschlands in das ERP und der anschließenden Mitarbeit in der OEEC. Nach der Schilderung der Debatten über eine Beteiligung Westdeutschlands am Wiederaufbauprogramm und der ersten konkreten Planungen im Rahmen des Committee of European Economic Cooperation wird die Übergangsphase zwischen April 1948 und Oktober 1949 untersucht: Die Einarbeitung deutscher Experten, der Aufbau einer Apparatur zur Erledigung der ERP-Arbeiten, die Konzipierung der ersten Rekonstruktionspläne und die allmähliche Überleitung der Verantwortlichkeit von alliierten auf deutsche Stellen. Im vierten Kapitel geht es um die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC, die Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung und um die ersten selbständigen Schritte im Rahmen der OEEC; wider Erwarten entwickelte sich die Bundesrepublik zunächst einmal, wie die Zahlungsbilanzkrisen vom Herbst 1950 und Frühjahr 1951 öffentlich unter Beweis stellten, zum „Problemfall“ der OEEC. Das fünfte Kapitel behandelt den Wandel der Bundesrepublik vom Schuldner- zum Gläubigerland und die damit verbundenen neuen Probleme sowie die Versuche, die wachsende wirtschaftliche Stärke in politischen Einfluß in der OEEC/EZU umzumünzen. Anschließend werden, vor dem Hintergrund der Verhandlungen der sechs Länder der Montanunion über einen Gemeinsamen Markt und eine Atomgemeinschaft, die Bemühungen um eine integrationspolitische Reaktivierung der OEEC durch die Gründung einer Freihandelszone analysiert; während diese Bemühungen scheiterten, konnte die EZU die Rückkehr der wichtigsten europäischen Währungen zur Konvertibilität zu einem nicht geringen Teil auf ihr Konto verbuchen. Das Schlußkapitel beleuchtet die Haltung der Bundesregierung in der Diskussion über die Frage einer Reorganisation oder Auflösung der OEEC.

Um jedoch deutlich zu machen, an welche Traditionen die Akteure in Bonn, Washington oder Paris anknüpfen, auf welche Erfahrungen sie zurückgreifen konnten, werden in einem einleitenden Kapitel zunächst wichtige handlungsleitende und mentalitätsprägende Ereignisse und Entwicklungen aus der Zeit vor 1945 rekapituliert: die Reintegrations- und Rehabilitierungsversuche nach der deutschen Niederlage von 1918, die Weltwirtschaftskrise und die daraus resultierenden Strategien zur Überwindung der Krise, schließlich die Versuche Deutschlands, während des Zweiten Weltkriegs Europa unter seiner Führung zu „einigen“.

I. Internationale Zusammenarbeit seit 1918: deutsche Erfahrungen und Traditionen

Als gegen und nach Ende des Zweiten Weltkriegs Politiker, Regierungsbeamte und Wirtschaftsexperten in Europa und den Vereinigten Staaten damit begannen, über den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas und die künftige Rolle Deutschlands nachzudenken, und als sie später diese Überlegungen und Pläne zu verwirklichen suchten und Möglichkeiten der Zusammenarbeit erprobten, konnten sie aus einem reichhaltigen Fundus an Vorbildern und Erfahrungen schöpfen – positiven wie negativen. Aber Lehren ließen sich schließlich auch aus gescheiterten Projekten und Organisationen wie den Zollunionsplänen oder dem Völkerbund ziehen, aus den Fehlern beim Aufbau einer Nachkriegsordnung in den zwanziger Jahren oder bei der Überwindung der Weltwirtschaftskrise. Hilfreiche Einsichten und ein gewisses Know-how konnten selbst jene Versuche einer „Neuordnung Europas“ unter deutscher Führung vermitteln, an die öffentlich anzuknüpfen die Deutschen in der Nachkriegszeit allerdings tunlichst vermieden.

Oft waren es, gerade auf Seiten der Amerikaner, Briten oder Franzosen, persönliche Erfahrungen, die reaktiviert und für neue Aufgaben fruchtbar gemacht werden konnten: Manche Diplomaten und Experten hatten beim Völkerbund, in den Verhandlungen über den Dawes- und den Youngplan oder auf den Wirtschaftskonferenzen der zwanziger und dreißiger Jahre ihre ersten Meriten erworben. Auf deutscher Seite war die Zahl entsprechend ausgewiesener Spitzenbeamten und -politiker, die auf eine bis in die Weimarer Zeit reichende Karriere zurückblicken konnten – und auch nach 1945 wieder aktiv sein durften –, aus naheliegenden Gründen geringer; dennoch gab es einige, die erneut in einflußreiche Positionen gelangten. Personelle Kontinuität war gewiß hilfreich, wenn frühere Erfahrungen und Verhaltensmuster genutzt werden sollten; sie konnte aber auch den Blick auf neue, ungewohnte Wege verstellen. Gerade für die Deutschen war es also nicht unbedingt ein Nachteil, daß die Neugestaltung der internationalen Beziehungen zunächst überwiegend von Neulingen in diesem Metier bewerkstelligt werden mußte. Die Aufgabe, individuelle und kollektive Erfahrungen *schöpferisch* auf die neuen Verhältnisse anzuwenden, war schließlich „Profis“ und „Anfängern“ gleichermaßen aufgegeben.

1. Reintegration, Kooperation und Rehabilitierung nach dem Ersten Weltkrieg

Nach dem Ende des Krieges schien es zunächst, als sollte der Großmachtstatus Deutschlands unangetastet bleiben. Die deutschen Hoffnungen, mit den Siegermächten auf gleichberechtigter Basis verhandeln zu können, schwanden jedoch bereits während der Pariser Friedenskonferenz und erwiesen sich spätestens mit der Übergabe des Entente-

Entwurfs für einen Friedensvertrag am 7. Mai 1919 als Illusion. Das Entsetzen – ob echt oder gespielt, läßt sich zumindest bei den direkt involvierten Regierungsmitgliedern und Unterhändlern schwer unterscheiden – war groß: Für Ulrich Graf von Brockdorff-Rantzau überstieg der Vertragsentwurf „jedes für möglich gehaltene Maß feindlicher Gewalttätigkeit“; eine Annahme der Bedingungen bedeutete seiner Ansicht nach „die völlige wirtschaftliche Vernichtung Deutschlands“ und damit das Ende der Existenz als selbständiger Staat.¹ Der deutsche Außenminister, der zuvor unermüdlich darauf verwiesen hatte, daß ein Volk von 70 Millionen unmöglich wirtschaftlich und politisch ausgeschaltet werden könne,² gab damit den Ton der öffentlichen Debatte über „Versailles“ an – und trat wenig später zurück. Die Empörung über die drohende Verkleinerung der Armee, Gebietsabtretungen, wirtschaftliche Restriktionen und die Besetzung des Rheinlands wurde durch den sogenannten Kriegsschuldartikel noch gesteigert. Besonnene Stimmen gingen in diesem schrillen, nationalistischen Chor unter oder wurden als unpatriotisch verunglimpft. Der deutsche Nationalstolz hatte die Niederlage offenbar einigermaßen unverseht überstanden. Um so größer waren der Schock und die Kränkung im Mai 1919.

Brockdorff-Rantzau repräsentierte die gemäßigte Variante der traditionellen Konzeption von Machtpolitik, für die, nach der Definition Georg Schwarzenbergers, folgende Mittel und Strategien typisch sind: Rüstung, Isolationismus, diplomatischer und wirtschaftlicher Druck, regionaler oder globaler Imperialismus, Bündnis- und Gleichgewichtssysteme und Krieg.³ Unter den damaligen Bedingungen schieden alle im engeren oder weiteren Sinne militärischen Optionen aus; auch die schiere Bevölkerungsgröße bot offensichtlich keinen ausreichenden Schutz vor Demütigungen durch die Sieger. Und in das deutsche Wirtschaftspotential setzte Brockdorff-Rantzau, gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz, keine großen Hoffnungen. So blieb nur die Möglichkeit, durch eine geschickte Bündnispolitik, vor allem gegenüber der Sowjetregierung, und heimliche Wiederaufrüstung die machtpolitischen Defizite langsam auszugleichen und auf Zugeständnisse der Westmächte zu warten, ohne selbst bindende Verpflichtungen einzugehen.

Die moderne Version der Machtpolitik zeichnet sich vor allem durch den – erzwungen oder freiwilligen – Verzicht auf Gewalt zugunsten des Gebrauchs wirtschaftlicher Macht und einen multilateralen Ansatz der Außenpolitik aus. Nicht Autonomie um jeden Preis, sondern Kooperation und Interdependenz gelten als erstrebenswert, weil nur so wirtschaftlicher Einfluß ausgeübt werden kann. In der Endphase des Krieges und während der Vorbereitung der Friedensverhandlungen dachten einige maßgebliche Regierungs- und Wirtschaftsvertreter in solchen Bahnen.⁴ Auf der Seite der Ententemächte

¹ Brockdorff-Rantzau an Auswärtiges Amt v. 7. 5. 1919, Akten zur deutschen auswärtigen Politik (künftig: ADAP), Serie A, Bd. II, Göttingen 1984, S. 3.

² Vgl. Peter Grupp, Deutsche Außenpolitik im Schatten von Versailles 1918–1920. Zur Politik des Auswärtigen Amtes vom Ende des Ersten Weltkriegs und der Novemberrevolution bis zum Inkrafttreten des Versailler Vertrags, Paderborn 1988, S. 39.

³ Vgl. Georg Schwarzenberger, Machtpolitik. Eine Studie über die internationale Gesellschaft, Tübingen 1955, S. 9. Aus neuerer Sicht Schwarz, Die gezähmten Deutschen, S. 61–103; Albrecht/Hummel, „Macht“. Zu Brockdorff-Rantzaus Konzeption vgl. Udo Wengst, Graf Brockdorff-Rantzau und die außenpolitischen Anfänge der Weimarer Republik, Frankfurt a. M./Bern 1973.

⁴ Vgl. Leo Haupts, Deutsche Friedenspolitik 1918–19. Eine Alternative zur Machtpolitik des Ersten Weltkrieges, Düsseldorf 1976.

dominierten jedoch die herkömmlichen machtpolitischen Vorstellungen, kooperative Konzepte hatten keine Chance.

Obwohl alle Pläne zur internationalen Zusammenarbeit zwischen den einstigen Gegnern durch den Verlauf der Friedenskonferenz und den alliierten Entwurf des Friedensvertrags restlos desavouiert schienen, blieb das wirtschaftliche Kalkül, von dem sich die außenpolitischen Neuerer hatten leiten lassen, durchaus richtig. Ungeachtet der Niederlage und der schweren inneren Erschütterungen, so eine Diagnose aus dem Auswärtigen Amt vom Sommer 1919, sei das Deutsche Reich „auf die Dauer ein politischer und wirtschaftlicher Faktor, mit dem auch die Gegner rechnen“ müßten.⁵ Die Überlegung war simpel: Damit Deutschland seine Reparationspflichten erfüllen konnte, mußte das Land wirtschaftlich gesund sein; dies wiederum war nur möglich, wenn die deutsche Wirtschaft in die Bemühungen um den Wiederaufbau Europas einbezogen wurde. Eine solche Ökonomisierung der internationalen Beziehungen hätte zwangsläufig auch den politischen Handlungsspielraum der Reichsregierung vergrößert. Um die Reparationen als Hebel einsetzen zu können, boten sich grundsätzlich zwei Wege an, die beide deutsche Vorleistungen und ein faires „do-ut-des“ implizierten: zum einen bilaterale Verhandlungen insbesondere mit Frankreich als dem Hauptarchitekten und „Schutzpatron“ des „Versailler Systems“, zum anderen eine „internationale Lösung“ unter Beteiligung vor allem der USA und unter Einschluß eines Beitritts zum Völkerbund als Mitglied „zweiter Klasse“. Da unmittelbare Verhandlungen mit dem Nachbarn nicht zuletzt wegen des französischen Bedarfs an Ruhrkohle am schnellsten Erfolge versprachen, konzentrierten sich die deutschen Bemühungen zunächst auf diese Strategie.

Auf Seiten der Ententemächte war man sich der Risiken einer kooperativen Lösung des Reparationsproblems durchaus bewußt. Vor allem Frankreich stand vor dem Dilemma, sein sicherheitspolitisches Interesse an einer Schwächung Deutschlands mit dem reparationspolitischen Interesse an einer leistungsfähigen deutschen Wirtschaft in Einklang bringen zu müssen.⁶ Nachdem sich die Hoffnungen, die USA und Großbritannien zu einer engen und kontinuierlichen Zusammenarbeit mit dem Ziel der Eindämmung Deutschlands bewegen zu können, noch vor Beginn der Friedenskonferenz zerschlagen hatten,⁷ versuchte die Regierung in Paris ihre Ziele nicht nur im multilateralen Rahmen, sondern auch in direkten, bilateralen Gesprächen mit Interessenten von jenseits des Rheins zu erreichen. Hauptsächlich ging es dabei um die Lieferung von Ruhrkohle, auf deren Einsatz die lothringische Stahlindustrie angewiesen war, um kostengünstig produzieren zu können, und zwangsläufig spielte die Schwerindustrie auf beiden Seiten dabei eine maßgebliche Rolle. Die französische Regierung vertraute darauf, die politische und militärische Überlegenheit auszuspielen und Kohlenlieferungen unter Rückgriff auf die einschlägigen Bestimmungen des Versailler Vertrags notfalls erzwingen zu können, und erwartete deshalb, daß die Verantwortlichen in Berlin und an der Ruhr es nicht auf einen

⁵ Aufzeichnung o. D. (vermutl. 14. 7. 1919), ADAP, Serie A, Bd. II, S. 166–168, hier S. 167. Außenminister Müller stützte sich in seiner Rede vor der Nationalversammlung v. 23. 7. 1919 offensichtlich auf diese Aufzeichnung; vgl. ebenda, Anm. 1.

⁶ Vgl. Walter A. McDougall, *Political Economy versus National Sovereignty: French Structures for German Economic Integration after Versailles*, in: *Journal of Modern History* 51 (1979), S. 4–23, bes. S. 8–9; in diesem Punkt zustimmend Peter Krüger, *Das Reparationsproblem der Weimarer Republik in fragwürdiger Sicht. Kritische Überlegungen zur neusten Forschung*, in: *VfZ* 29 (1981), S. 21–47, hier S. 42 f.

⁷ Vgl. Marc Trachtenberg, *Reparations in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916–1923*, New York 1980, bes. S. 1–27.

Konflikt ankommen lassen würden. Langfristiges Ziel war es, Deutschland aus der schwerindustriellen Vormachtstellung auf dem Kontinent zu verdrängen.⁸ Gelingen konnte dieser Plan allerdings nur, wenn die Kontrahenten jenseits des Rheins zugunsten wirtschaftlicher Vorteile auf ihre politischen Ziele verzichteten. Auch auf französischer Seite favorisierten einflußreiche Kreise also eine Ökonomisierung der Beziehungen. Das politische Ziel, das sie dabei verfolgten, war demjenigen der deutschen Rivalen freilich diametral entgegengesetzt.

Welche Realisierungschance besaßen solche Konzepte angesichts dieser Konstellation? Waren sie überhaupt ernstgemeint? Deutsche Industrie- und Regierungskreise lehnten wirtschaftliche Kooperationsprojekte keineswegs von vornherein ab, zumal sie darin ein Mittel erblickten, den Versailler Vertrag zu unterlaufen. Selbst ausländische Beteiligungen an deutschen Unternehmen – im Fall Frankreichs dachte man insbesondere an Kohlenzechen – wurden in Betracht gezogen, sogar noch nach der Übergabe der Friedensbedingungen.⁹ Die Konzessionsbereitschaft hatte jedoch ihre Grenzen: Französischen Hegemonieplänen wollte man in Berlin oder an der Ruhr keineswegs Vorschub leisten. Im Vertrauen auf die eigene wirtschaftliche Überlegenheit rechneten Industrie und Regierung mit einer baldigen Verschiebung des Kräfteverhältnisses; Vereinbarungen, die geeignet waren, diese Entwicklung zu blockieren, sollten deshalb unbedingt vermieden werden.¹⁰ Mit anderen Worten: Die Bereitschaft zu begrenzter wirtschaftlicher – und reparationspolitischer – Zusammenarbeit, vorzugsweise auf Branchen- oder Firmenebene, war beiderseits des Rheins vorhanden. Und solange entsprechende Kontakte und Absprachen nicht zu stark „politisiert“ wurden, war eine Verständigung keineswegs unmöglich.

Das Scheitern der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen im Frühjahr und der „Beinahe-Mißerfolg“ der Konferenz von Spa im Sommer 1920, in deren Mittelpunkt die deutschen Kohlenlieferungen gestanden hatten, können nicht als Gegenbeweis dienen, ging es dabei doch allzu offensichtlich um reparationspolitische Ziele.¹¹ Das Interesse an einer Zusammenarbeit ließ denn auch nicht nach und überstand selbst die wiederholten Versuche, das Reparationsproblem durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu lösen: Dem Londoner Ultimatum folgten das Wiesbadener Abkommen vom Herbst 1921 und die Vereinbarung über Sachlieferungen zwischen Hugo Stinnes und dem Präsidenten der französischen Wiederaufbauverbände, Guy de Lubersac, vom Spätsommer 1922, schließlich noch die breiter angelegten interindustriellen Verhandlungen zur Regelung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen vom Herbst desselben Jahres.¹² Und nach der Ruhrbesetzung im Januar 1923 und den auf französischen

⁸ Vgl. Jacques Bariéty, Das Zustandekommen der internationalen Rohstahlgemeinschaft (1926) als Alternative zum mißlungenen „Schwerindustriellen Projekt“ des Versailler Vertrages, in: Hans Mommsen/Dietmar Petzina/Bernd Weisbrod (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 552–568; Peter Wulf, Hugo Stinnes. *Wirtschaft und Politik 1918–1924*, Stuttgart 1979, bes. S. 169–221.

⁹ Vgl. Peter Krüger, *Deutschland und die Reparationen 1918/19. Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluß*, Stuttgart 1973, S. 174–181.

¹⁰ Vgl. Wulf, Stinnes, S. 181 ff.

¹¹ Vgl. Georges Soutou, Der Einfluß der Schwerindustrie und die Gestaltung der Frankreichpolitik Deutschlands 1919–1921, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod, *Industrielles System*, S. 543–552, das Zitat S. 549.

¹² Vgl. Wulf, Stinnes, S. 317–343.

Druck im Herbst zustande gekommenen Abkommen zwischen der Mission Interallié de Contrôle des Usines et des Mines und deutschen Montanunternehmen kam es Ende 1923, Anfang 1924 bereits wieder zu Wirtschaftsverhandlungen auf mehr oder weniger freiwilliger und gleichberechtigter Basis.

Diese Gespräche, die auch vor dem Hintergrund der damals grassierenden, nicht zuletzt vom Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer entwickelten und propagierten Pläne zur Gründung eines „Rheinstaats“ zu sehen sind,¹³ drehten sich vordergründig, wie gehabt, um eine Regelung des Problems der Kohle- und Kokslieferungen nach Frankreich. Darüber hinaus zeigten sich jedoch maßgebliche Kreise auf beiden Seiten an einer längerfristigen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet bis hin zu jener von Adenauer favorisierten „organischen Verflechtung“ der Montanreviere Deutschlands und Frankreichs – möglichst unter Beteiligung Belgiens und Luxemburgs – interessiert. Das Spektrum institutioneller und rechtlicher Formen einer solchen Kooperation reichte von ein- und gegenseitigen Beteiligungen bis zur Zollunion. Die eingespielten bilateralen Bahnen wurden damit also verlassen. Um diese Bemühungen von der wirtschaftlichen auf die politische Ebene zu heben, hätte es allerdings der Unterstützung der Regierungen insbesondere in Berlin und Paris bedurft – doch die blieb aus. Auf deutscher Seite widersetzte sich vor allem Außenminister Gustav Stresemann entsprechenden Plänen, da er eine zufriedenstellende und dauerhafte Regelung der Reparationsfrage – entscheidende Voraussetzung für die Rückkehr Deutschlands in den Kreis der Großmächte – nur auf der Basis einer alle wichtigen Staaten, allen voran die USA, einschließenden Einigung für möglich hielt.

Diese europäisch-atlantische Version moderner Machtpolitik zeitigte rasch Erfolge: Die „internationale Lösung“ des Reparationsproblems, die 1924 mit dem Dawesplan Gestalt annahm, war in erster Linie das Ergebnis amerikanischer Entschlossenheit, die wirtschaftlichen – und damit auch die politischen – Verhältnisse endlich zu stabilisieren. Die Bemühungen deutscher und französischer Geschäftsleute, zunächst auf bilateraler Ebene voranzukommen, wurden in Washington zwar durchaus begrüßt. Wichtigste Voraussetzung einer Rekonstruktion und Revitalisierung der europäischen Wirtschaft war in den Augen der Verantwortlichen indes ein prosperierendes Deutschland.¹⁴ In Berlin suchte man daraus Kapital zu schlagen, im wörtlichen und besonders im übertragenen Sinn. Zwar hatten die wiederholten Verhandlungen mit französischen Stellen das Reich politisch aufgewertet; die tatsächliche Reintegration in das europäisch-atlantische Staatensystem stand jedoch noch aus. Damit verbunden war nach Ansicht deutscher Regierangs- und Wirtschaftskreise die Wiedererlangung des früheren Großmachtstatus – folglich betrachteten diese Kreise eine enge Bindung an die dominierende Wirtschaftsmacht der westlichen Welt als Vehikel zur Verwirklichung dieses Ziels. Der Dawesplan stellte insofern einen Wendepunkt dar, und die USA halfen kräftig mit, Deutschland „von einem Objekt der internationalen Beziehungen wieder zu einem Subjekt werden

¹³ Vgl. Karl Dietrich Erdmann, Adenauer in der Rheinlandpolitik nach dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966, bes. S. 136–186; Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986, bes. S. 258–290. Kritisch zur Rolle Adenauers Henning Köhler, Adenauer und die rheinische Republik. Der erste Anlauf 1918–1924, Opladen 1986.

¹⁴ Vgl. Melvyn P. Leffler, The Elusive Quest. America's Pursuit of European Stability and French Security, 1919–1933, Chapel Hill 1979, bes. S. 82–120.

zu lassen“.¹⁵ Gleichzeitig signalisierte der Reparationsplan wenn nicht das Ende der französischen Vorherrschaft in Europa, so doch den Anfang vom Ende des von französischen Interessen geprägten „Versailler Systems“.¹⁶

Diesen Umschwung konnte Stresemann durchaus als Beweis dafür werten, daß die moderne Version einer multilateral operierenden Machtpolitik, wie er sie mittlerweile verfocht, den deutschen Möglichkeiten am besten gerecht zu werden schien. Schon 1919 hatte er damit begonnen, eine Strategie zu entwerfen, mit deren Hilfe die Versailler Ordnung überwunden und der deutsche Großmachtstatus wiederhergestellt werden könnte. Der Grundgedanke dieses Konzepts lautete: „Revision durch wirtschaftliche Verflechtung“.¹⁷ Im Mai 1923, damals noch ohne Regierungsamt, hatte er die deutsche Wirtschaft neben einem einheitlichen „Denken und Fühlen“ als zweite deutsche „Kraftquelle“ hervorgehoben.¹⁸ In seiner berühmten Rede vor der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landsmannschaften vom Dezember 1925 griff er diesen Gedanken erneut auf und pries die wirtschaftliche Stellung Deutschlands als Konsumenten- und Schuldnerland als „einzige große Waffe unserer Außenpolitik“.¹⁹ Allerdings war sich der Außenminister darüber im klaren, daß ein Ausgleich mit Frankreich nach der Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf dem Kontinent um so dringlicher wurde: Mit den Verträgen von Locarno kam er diesem Ziel einen entscheidenden Schritt näher.²⁰ Der neugewonnene Spielraum sollte nun revisionspolitisch ausgenutzt werden, ohne die europäischen Nachbarn und die Vereinigten Staaten durch allzu forsches und selbstbewußtes Auftreten zu brüskieren. Gelegenheit dazu bot der längst überfällige Beitritt zum Völkerbund und, auf privatwirtschaftlicher Ebene, die Mitarbeit in der unter maßgeblicher deutscher Beteiligung zustande gekommenen Internationalen Rohstahlgemeinschaft (IRG). Beide Organisationen verkörperten in je spezifischer Weise das neue Leitbild institutionalisierter multilateraler Zusammenarbeit, eine deutsche Beteiligung war also nur konsequent. Die positiven und negativen Erfahrungen, die aus den Beitrittsverhandlungen zum Völkerbund und aus der anschließenden Mitarbeit in Genf und in der IRG erwachsen, dienten nach 1945 nicht nur den Deutschen als wichtige Orientierungshilfe bei der Suche nach Möglichkeiten und Wegen internationaler Kooperation.

Der Völkerbund war in Deutschland nach der Übergabe der Friedensbedingungen zunächst auf heftige Ablehnung gestoßen. Als Instrument der Siegermächte zur Verteidigung der Versailler Ordnung attackierten ihn noch 1925 keineswegs nur Politiker aus dem rechten Lager, sondern selbst der Sozialdemokrat und deutsche Gesandte in Bern,

¹⁵ Ziebur, *Weltwirtschaft*, S. 96. Grundlegend zur Rolle der Vereinigten Staaten und den deutsch-amerikanischen Beziehungen jener Zeit Werner Link, *Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921–1932*, Düsseldorf 1970; unter besonderem Blickwinkel Manfred Berg, *Gustav Stresemann und die Vereinigten Staaten von Amerika. Weltwirtschaftliche Verflechtung und Revisionspolitik 1907–1929*, Baden-Baden 1990.

¹⁶ Vgl. Stephen A. Schuker, *The End of French Predominance in Europe. The Financial Crisis of 1924 and the Adoption of the Dawes Plan*, Chapel Hill 1976.

¹⁷ Diese Formulierung bei Berg, *Stresemann*, S. 116.

¹⁸ So in einem Artikel in: *Die Zeit* v. 15. 5. 1923, abgedruckt in: Gustav Stresemann, *Schriften*, hrsg. v. Arnold Harttung, Berlin 1976, S. 279–286, das Zitat S. 286.

¹⁹ Rede v. 14. 12. 1925, ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 727–753, das Zitat S. 729.

²⁰ Vgl. Peter Krüger, *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt 1985, S. 269–301.

Adolf Müller.²¹ Als die Frage des deutschen Beitritts nach dem Ende der Ruhrbesetzung, der Einigung über den Dawesplan und besonders nach den Verträgen von Locarno wieder akut wurde, stellte die Reichsregierung im Bewußtsein neuer Stärke eine Reihe von Bedingungen – ein ständiger Ratssitz zählte ebenso dazu wie die Beteiligung am Mandatssystem und die Befreiung von den Sanktions- und Beistandspflichten nach Artikel 16 der Völkerbundssatzung.²² Die internen Überlegungen gingen sogar noch wesentlich weiter: Beamte des Auswärtigen Amts plädierten für eine „Neugründung des Völkerbundes“. Darunter verstanden sie eine „Schmälerung der Freiheit der selbstherrlichen Großmächte“ zugunsten größerer Selbständigkeit der Völkerbundsorgane. In diesem Zusammenhang stellte sich auch die Frage, ob Deutschland eine Art Führungsrolle für die mittleren und kleineren Staaten anstreben sollte. Weil damit zu rechnen war, daß jeder deutsche Schritt in Genf „mit Argusaugen“ verfolgt werden würde, rieten diese Beamten zu einem „salbungsvollen Ton“ und „Konzilianz in der Form“. Ein „deutscher Faustschlag auf dem (sic!) Genfer Tisch wäre unter den gegenwärtigen Verhältnissen kaum wieder gut zu machen“.²³ Wenigstens in diesem Punkt bewiesen die Verfasser der Empfehlung Gespür, hatte doch der britische Außenminister Chamberlain seinen deutschen Kollegen wenige Tage zuvor dringend gebeten, „nicht einen Mann zu senden, der etwa auftrampste und von vornherein eine schwierige Atmosphäre schüfe“.²⁴ Moderne Machtpolitik erschöpfte sich nämlich nicht im Gebrauch neuer Instrumente und in der Definition neuer Ziele, sondern erforderte auch einen neuen Stil und die dazu „passenden“ Diplomaten.

Es dauerte aber noch bis zum 10. September 1926, ehe Deutschland dem Völkerbund beitrat.²⁵ Nicht alle Bedingungen waren erfüllt, aber doch die wichtigste: die ständige Mitgliedschaft im Rat des Völkerbunds. Wie sehr der Beitritt mittlerweile zu einer Frage des Prestiges geworden war, zeigte nicht nur der – am Ende erfolgreiche – deutsche Protest gegen einen ständigen Ratssitz für Polen, sondern auch der Bericht des damaligen Staatssekretärs der Reichskanzlei: Im Vordergrund des gesamten Interesses in Genf habe die deutsche Delegation gestanden, schwärmte Hermann Pünder auf einer Ministerbesprechung; die eigentliche Tätigkeit des Völkerbundes, die Routinearbeit in den verschiedenen Kommissionen, qualifizierte er hingegen als „für Deutschland reichlich un-

²¹ Vgl. Karl Heinrich Pohl, Ein sozialdemokratischer Frondeur gegen Stresemanns Außenpolitik. Adolf Müller und Deutschlands Eintritt in den Völkerbund, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hrsg.), Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1976, S. 68–86; als Überblick Jürgen Jahn/Jürgen Köhler, Der Völkerbund und Deutschland zwischen den Weltkriegen, in: ZfG 38 (1990), S. 385–404.

²² Wie sehr sich die Verhältnisse inzwischen gewandelt hatten, wird aus einem Vergleich mit dem deutschen Standpunkt des Jahres 1921 deutlich: Auch damals war das Auswärtige Amt nicht bereit, auf Sitz und Stimme im Völkerbundsrat zu verzichten, hielt es aber „weder formell noch sachlich“ für möglich, ein entsprechendes Zugeständnis seitens des Völkerbundes „zur Bedingung unseres Eintritts“ zu machen. Aufzeichnung Köpke v. 9. 6. 1921, ADAP, Serie A, Bd. V, S. 92–93, das Zitat S. 93.

²³ Aufzeichnung Poensgen v. 12. 12. 1925, ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 64–76, die Zitate S. 66 und 70. Zu den Verfassern zählten außerdem von Bülow und Aschmann. Die Empfehlungen gingen teilweise wörtlich in die von Bülow verfaßten „Richtlinien für die Deutsche Völkerbundsdelegation“ vom 3. September 1926 ein, abgedruckt ebenda, Bd. I, 2, S. 163–166.

²⁴ Aufzeichnung Stresemann v. 6. 12. 1925, ADAP Serie B, Bd. I, 1, S. 33–34.

²⁵ Zu den Beitrittsverhandlungen im einzelnen Jürgen Spenz, Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund, 1924–1926, Göttingen 1966.

interessant“ ab.²⁶ Und in einem Runderlaß des Auswärtigen Amts hieß es selbstgefällig, der Völkerbund habe durch den deutschen Beitritt „an Ansehen und praktischen Wirkungsmöglichkeiten auf allen Gebieten viel gewonnen“.²⁷ An eine „Neugründung“ des Völkerbunds war bei einer solchen Einstellung nicht zu denken. Das Auswärtige Amt nutzte die Genfer Bühne, um die Rückkehr des Reiches in den Kreis der großen Mächte zu demonstrieren; die zuvor in Betracht gezogene Rolle als „Anwalt“ der mittleren und kleineren Staaten wäre dabei nur hinderlich gewesen. Es gab aber noch einen anderen Grund, weshalb sich die Deutschen zunächst passiv verhielten – sie mußten sich erst mit der Arbeitsweise einer internationalen Organisation vertraut machen und sich zumindest äußerlich an das „Genfer Milieu“ anpassen, ehe sie ernsthaft damit beginnen konnten, auftragsgemäß „die eigene Note“ zur Geltung zu bringen.²⁸

Das zweite Beispiel institutionalisierter Kooperation, das in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden verdient, ist die am 30. September 1926 gegründete Internationale Rohstahlgemeinschaft. Bekanntlich gab es in der Zwischenkriegszeit eine Vielzahl solcher Zusammenschlüsse auf privatwirtschaftlicher Basis, doch blieben diese Kartelle in ihrer politischen Bedeutung hinter der IRG weit zurück. Gewiß erscheint die Euphorie mancher Zeitgenossen, welche die IRG als Auftakt zur Einigung Europas feierten, aus heutiger Sicht unverständlich.²⁹ Doch in den deutsch-französischen Beziehungen brachte dieses internationale Kartell zweifellos einen Fortschritt, weil es eines der Grundprobleme der Nachkriegszeit, das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Stahlindustrie, wenigstens vorübergehend regelte.³⁰

Wie sah diese Regelung aus? Um die sich abzeichnenden Absatzschwierigkeiten meistern zu können, sollte die Erzeugung der Mitgliedsländer – zunächst neben Deutschland und Frankreich das Saargebiet, Belgien und Luxemburg – mit Hilfe von Produktionslimits und Ausgleichszahlungen an die Nachfrage angepaßt werden. Kernstück war die unter den Partnern heftig umkämpfte Quotenregelung. Der Anteil Deutschlands an der Jahresproduktion wurde auf 40,45 Prozent festgelegt, die französische Quote betrug knapp 22, die belgische ca. 12,5 und die luxemburgische ca. 8,5 Prozent; für das Saargebiet waren 6,5 Prozent vorgesehen. Da sich die Deutschen durch die Wahl der Referenzperiode benachteiligt fühlten, sollte ihre Quote im Fall eines Anstiegs der Gesamtproduktion zu Lasten der anderen Partner auf 43,18 Prozent angehoben werden. Aber selbst dann wären die Kapazitäten auf der deutschen Seite nur zu etwa 78 Prozent ausgelastet gewesen – gegenüber 95 Prozent in Frankreich. Verständlicherweise war die deutsche Industrie mit dieser Regelung nicht zufrieden, zumal bei Überschreitung der Obergrenze „Strafen“ in Höhe von vier Dollar je Tonne fällig wurden. Der administrative Apparat der IRG blieb recht bescheiden: Wichtigstes Gremium, gewissermaßen die Exekutive, war der Verwaltungsausschuß, in den jedes Mitglied einen Vertreter entsandte.

²⁶ Pünder in der Ministerbesprechung v. 20. 9. 1926, Akten der Reichskanzlei: Die Kabinette Marx III und IV, Bd. 1, Dok. 83, das Zitat S. 211. Vgl. auch Hermann Pünder, *Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen*, Stuttgart 1968, S. 83–85.

²⁷ Runderlaß v. 18. 10. 1926, ADAP, Serie B, Bd. I, 2, S. 354–357, das Zitat S. 355.

²⁸ Aufzeichnung Bülow v. 3. 9. 1926 (wie Anm. 23).

²⁹ Einige Belege bei Carl H. Pegg, *Evolution of the European Idea, 1914–1932*, Chapel Hill/London 1983, S. 69f.

³⁰ Vgl. Ulrich Nocken, *International Cartels and Foreign Policy: The Formation of the International Steel Cartel 1924–1926*, in: Clemens A. Wurm (Hrsg.), *Internationale Kartelle und Außenpolitik. Beiträge zur Zwischenkriegszeit*, Stuttgart 1989, S. 33–82, bes. S. 35.

Die Mitgliederversammlung nahm Kontrollaufgaben wahr und entschied über Neuaufnahmen, den laufenden Geschäftsverkehr erledigte ein Büro mit Sitz in Luxemburg. Streitfragen sollten durch eigens etablierte Schiedsgerichte geklärt werden; eine schweizerische Treuhandgesellschaft erhielt den Auftrag, die gemeldeten Produktionszahlen zu überprüfen.³¹

Was machte die – mancherorts noch in den fünfziger Jahren spürbare – Attraktivität dieses Modells der Zusammenarbeit aus? Die Unternehmer schätzten vor allem, daß sie unter sich waren, d. h., daß der staatliche Einfluß gering blieb und sich im wesentlichen darin erschöpfte, günstige Rahmenbedingungen zu garantieren.³² Damit hing ein zweiter Vorzug zusammen: Der IRG-Vertrag und die flankierenden Gebietsschutzabkommen unterlagen privatwirtschaftlichen Rentabilitäts Gesichtspunkten und konnten nötigenfalls vergleichsweise leicht gekündigt werden. Schließlich, dritter Pluspunkt, intendierte das Kartell keineswegs eine engere Verflechtung; sanktioniert wurde vielmehr die gegenseitige Abschottung.

Daß diese rudimentäre Form der Zusammenarbeit damals dennoch solche Hoffnungen zu wecken vermochte, dürfte wohl mit dem vorherrschenden Klima der Verständigung zu tun haben – und mit dem verbreiteten Glauben, daß Marktabreden und regelmäßige Treffen der nationalen Industrieeiten auch die politischen Beziehungen verbessern könnten.³³ Dieser erhoffte integrationspolitische „spill over“-Effekt trat jedoch nicht ein. Wenn man sich in Erinnerung ruft, daß derartige internationale Vereinbarungen für manche Unternehmer, wie ein Lobbyist der Gutehoffnungshütte in einem internen Papier freimütig bekannte, „angesichts unserer politischen Schwäche für uns nur eine Phase auf dem Wege zur Wiedergewinnung unserer wirtschaftlichen und in Auswirkung dessen auch unserer politischen Freiheit“ darstellten,³⁴ dürfte dieses Ergebnis kaum überraschen. Die Vorstellung, daß firmen- oder branchenspezifische, ja sogar „nationale“ Ziele im internationalen Verbund vielleicht sogar besser realisiert werden konnten, war den meisten damaligen Akteuren offenbar fremd.

Aber auch die mit der IRG und anderen internationalen Kartellen mitunter verknüpften Hoffnungen auf eine Instrumentalisierbarkeit im Sinne traditioneller oder moderner Machtpolitik wurden enttäuscht, wie neuere Forschungen zeigen. Mindestens zwei Voraussetzungen hätten erfüllt sein müssen: Eine Regierung mit solchen Ambitionen mußte „ihre“ nationale Gruppe kontrollieren, und diese mußte sich ihrerseits gegenüber den anderen Kartellpartnern durchsetzen können. Beide Bedingungen waren in den zwanziger und dreißiger Jahren offensichtlich nicht oder nur unzureichend erfüllt.³⁵ Aber selbst

³¹ Vgl. Ervin Hexner, *The International Steel Cartel*, Chapel Hill 1943; Günther Kiersch, *Internationale Eisen- und Stahlkartelle*, Essen 1954.

³² Dies übersieht Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton 1975, bes. S. 516–545, wenn er die IRG lediglich „korporatistisch“ interpretiert.

³³ Vgl. Wurm, *Politik*, S. 17; Gillingham, *Coal*, S. 18–19.

³⁴ So Martin Blank in einem Entwurf für Paul Reusch v. 22. 11. 1926, zit. n. Karl Heinrich Pohl, *Weimars Wirtschaft und die Außenpolitik der Republik 1924–1926. Vom Dawes-Plan zum Internationalen Eisenpakt*, Düsseldorf 1979, S. 245.

³⁵ Vgl. Wurm, *Politik*, S. 28 f.; zu dem gleichen Ergebnis kommt für die Stickstoffindustrie Harm Schröter, *Privatwirtschaftliche Marktregulierung und staatliche Interessenpolitik. Das internationale Stickstoffkartell 1929–1939*, in: ders./Clemens A. Wurm (Hrsg.), *Politik, Wirtschaft und internationale Beziehungen. Studien zu ihrem Verhältnis in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen*, Mainz 1991, S. 117–137, bes. S. 137.

wenn dies der Fall gewesen wäre – daß sich etwa die französische Gruppe für deutsche machtpolitische Ziele hätte mißbrauchen lassen – oder umgekehrt –, erscheint kaum denkbar. Einer solchen ungewollten Indienstnahme hätte sich das „Opfer“ schon durch den ohne größere Schwierigkeiten möglichen Austritt aus dem Kartell entziehen können.

Diese programmierte Instabilität, die keineswegs nur politisch bedingt war, sondern in erster Linie daraus resultierte, daß privatwirtschaftliches Gewinn- und Verlustdenken über die Dauer der Kooperation entschieden, war der eigentliche Grund, weshalb die IRG als Modell internationaler Zusammenarbeit *und* als außenpolitisches Instrument letztlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Ihren Wert büßte die IRG deswegen nicht ein: Er lag vor allem in der Erprobung neuer Verfahren transnationaler privatwirtschaftlicher Interessenregulierung und in dem sanften Zwang zu regelmäßigen Kontakten zwischen Unternehmern unterschiedlicher Nationalität. Möglicherweise haben die dabei gesammelten Erfahrungen dazu beigetragen, daß selbst unter den Bedingungen deutscher Besatzung kooperative Formen des persönlichen und „dienstlichen“ Umgangs nicht völlig verschwanden.

Ein anderer Anlauf zur internationalen Zusammenarbeit gelangte, im Gegensatz zum Völkerbund und zur IRG, in den zwanziger Jahren über das Entwurfs- und Diskussionsstadium nicht hinaus: die Pläne für eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Gestalt einer Zollunion. Über Vor- und Nachteile einer Zollunion aus deutscher wie aus weltwirtschaftlicher Perspektive, über ihre organisatorische Struktur und ihren Teilnehmerkreis wurde seit Mitte der zwanziger Jahre intensiv diskutiert.³⁶

In der Wissenschaft dominierten die skeptischen Stimmen. Nachdem sich die deutschen Nationalökonomien 1924 auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik mehrheitlich zum Freihandel bekannt hatten, stieß die Idee einer europäischen Zollunion mit einem aller Wahrscheinlichkeit nach protektionistischen Außenzoll verständlicherweise auf Bedenken. Kritik provozierte aber auch die Absicht, einen solchen Schritt ohne vorherige Stabilisierung der nationalen Währungen zu wagen, und der Glaube, schon ein größerer Markt reiche aus, um den Absatz zu steigern. Und von einer „Verkoppelung“ schwacher und starker Volkswirtschaften – die deutsche wurde wie selbstverständlich letzteren zugerechnet –, versprach man sich eher Nachteile. Einer der schärfsten Gegner, der Berliner Wirtschaftswissenschaftler Franz Eulenburg, für den die geplante Zollunion eine Einengung der dringend benötigten Bewegungsfreiheit bedeutete, rief sogar dazu auf, „alle kontinentaleuropäischen Zollunionspläne entschieden“ abzulehnen und als für Deutschland „abwegig“ zu bekämpfen.³⁷

Eher ablehnend reagierte inzwischen auch die Wirtschaft, obwohl der Gedanke einer Zollunion gerade in den Gesprächen zwischen deutschen und französischen Industri-

³⁶ Als Überblick Peter Krüger, Die Ansätze zu einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg, in: Helmut Berding (Hrsg.), Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1984, S. 149–168; Reinhard Frommelt, Paneuropa oder Mitteleuropa. Einigungsbestrebungen im Kalkül deutscher Wirtschaft und Politik 1925–1933, Stuttgart 1977, bes. S. 41–45.

³⁷ Franz Eulenburg, Gegen die Idee einer europäischen Zollunion, in: Hanns Heiman (Hrsg.), Europäische Zollunion, Berlin 1926, S. 109–121, das Zitat S. 121. Zur Tagung des Vereins für Sozialpolitik vgl. Bernhard Harms, Die Weltwirtschaftskonferenz, in: ders., Vom Wirtschaftskrieg zur Weltwirtschaftskonferenz. Weltwirtschaftliche Gestaltungstendenzen im Spiegel gesammelter Vorträge, Jena 1927, S. 317–359, hier S. 341 ff.

ellen hin und wieder aufgetaucht war. Wie eine vertrauliche Umfrage des Reichsverbands der Deutschen Industrie Anfang 1926 ergab, überwogen selbst in der chemischen Industrie, im Maschinenbau oder in der Elektroindustrie die Zweifel, obgleich die Antworten längst nicht so eindeutig negativ ausfielen wie etwa jene der Stahlindustrie. Die Einwände richteten sich unter anderem dagegen, daß unterschiedlich strukturierte und ungleich entwickelte Branchen zusammengeschlossen werden sollten; daneben bereitete eine mögliche Frontstellung gegenüber den USA Sorgen.³⁸ Auf jeden Fall sollte ein solches Projekt auf das kontinentale Europa beschränkt bleiben und, wenn überhaupt, nur schrittweise verwirklicht werden.

Eine Art Stufenplan schwebte auch Außenminister Stresemann vor: Zunächst einmal sollten die europäischen Währungen stabilisiert werden; erst danach erschien ihm ein Abbau der Zollgrenzen innerhalb Europas denkbar, und zwar der Reihe nach bei den Rohstoffen, den Halbfabrikaten und schließlich bei den Fertigerzeugnissen. Die Landwirtschaft klammerte er in Erwartung heftiger Widerstände vorerst aus. Trotz solcher und anderer mit einer Zollunion verbundenen Schwierigkeiten hieß er das Projekt grundsätzlich gut: Vielleicht würde „die gemeinsame Not der europäischen Wirtschaft doch auf dem einen oder anderen Teilgebiete zu praktischen Ergebnissen führen“.³⁹ Diente der skeptisch-vorsichtige Ton dieser Direktive lediglich dazu, insbesondere das amerikanische Mißtrauen gegenüber europäischen Einigungsbemühungen zu zerstreuen und das tatsächliche deutsche Interesse an einer Zollunion zu verschleiern?⁴⁰ Oder war er Ausdruck ernsthafter Vorbehalte oder gar grundsätzlicher Kritik?⁴¹

Zweifellos verfolgten einige leitende Beamte des Auswärtigen Amts und des Reichswirtschaftsministeriums den Plan einer Zollunion mit großem Engagement. Manche aus diesem Kreis dachten sogar schon über eine Zollunion hinaus in Richtung einer umfassenden europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.⁴² Stresemann selbst nahm sich des Themas gelegentlich auf höchster politischer Ebene an. Ob er wirklich von der Notwendigkeit und den Vorteilen einer europäischen Zollunion überzeugt war, bleibt dennoch fraglich. In den übrigen Ressorts überwog die Ablehnung. Da dies in den meisten europäischen Ländern kaum anders war, brachte die unter der Schirmherrschaft des Völkerbunds im Mai 1927 veranstaltete Weltwirtschaftskonferenz in der Frage einer Zollunion keinen Durchbruch. Die entsprechende Schlußresolution rief zwar zum Abbau der Zollschränken auf, ließ den

³⁸ Vgl. Frommelt, *PanEuropa*, S. 39–41; für die Stahlindustrie Jacob W. Reichert, *Internationale Wirtschaftsverbände*, in: *Das Werden in der Weltwirtschaft*, hrsg. v. der Industrie- und Handelskammer zu Berlin 1926, S. 168–192, bes. S. 177. Zum Widerspruch zwischen positiven Erklärungen des Reichsverbandes und dilatorischer Behandlung der Zollunionsproblematik durch die Fachverbände vgl. Leon Zeitlin, *Die europäische Zollunion als deutsches handelspolitisches Problem*, in: Heiman, *Zollunion*, S. 133–139, hier S. 136 f.

³⁹ Runderlaß Stresemann v. 21. 1. 1926, ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 133–136, das Zitat S. 136. Der Erlaß diente dazu, den diplomatischen Vertretungen die deutsche Haltung zu der im Rahmen des Völkerbundes geplanten Weltwirtschaftskonferenz zu erläutern.

⁴⁰ Dieser Ansicht ist Krüger, *Ansätze*, S. 161 f.; zur amerikanischen Abneigung gegen „Europa“ vgl. Hans-Jürgen Schröder, *Widerstände der USA gegen europäische Integrationsbestrebungen in der Weltwirtschaftskrise 1929–1939*, in: Berding, *Integration*, S. 169–184.

⁴¹ Diese Sicht bei Dirk Stegmann, „Mitteleuropa“ 1925–1934. Zum Problem der Kontinuität deutscher Außenhandelspolitik von Stresemann bis Hitler, in: ders./Bernd-Jürgen Wendt/Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Industrielle Gesellschaft und politisches System. Beiträge zur politischen Sozialgeschichte*, Bonn 1978, S. 203–221, bes. S. 207–213.

⁴² Krüger, *Ansätze*, S. 159, erwähnt den im Auswärtigen Amt für Wirtschaftsfragen zuständigen Ministerialdirektor Karl Ritter und dessen Mitarbeiter Eisenlohr.

Teilnehmern jedoch drei Möglichkeiten offen: Neben der kollektiven Aktion im Rahmen des Völkerbunds, die dem Zollunionskonzept am nächsten gekommen wäre, waren auch unilaterale und bilaterale Maßnahmen „erlaubt“. ⁴³ Zwar stimmten fast alle Teilnehmerstaaten diesen Empfehlungen zum Abbau der Handelsbarrieren grundsätzlich zu, doch wurden auf keinem der drei Wege wirklich Fortschritte erzielt; auch der deutsch-französische Handelsvertrag vom August 1927, der insofern eine Wende zu markieren schien, als sich Frankreich zum Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung bekannte, erfüllte die in ihn gesetzten handelspolitischen Erwartungen nicht. ⁴⁴

Das Scheitern dieser Pläne allein der Weltwirtschaftskrise anzulasten, wäre jedoch zu einfach. ⁴⁵ Schon vor Ausbruch der Krise ließen die meisten Regierungen wenig Neigung erkennen, die Zölle spürbar zu senken – von multilateralen Aktionen ohne die Möglichkeit zu „Geschäften auf Gegenseitigkeit“ ganz zu schweigen. Eine solche Multilateralisierung hätte einen Eingriff in die Zollhoheit bedeutet, und zu Souveränitätsverzichtern dieser Art waren gerade die europäischen Großmächte nicht bereit. Das Scheitern der Europainitiative Briands vom Mai 1930, die auf eine Intensivierung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbunds zielte, ist dafür nur ein zusätzlicher Beweis. ⁴⁶ Und das Projekt einer deutsch-österreichischen Zollunion entsprang nicht der Überlegung, angesichts der Schwierigkeiten einer europaweiten Union zunächst einmal ganz pragmatisch zu zweit zu beginnen, sondern war ein ausschließlich machtpolitisch motivierter Versuch, das europäische Kräfteverhältnis zugunsten Deutschlands zu verschieben. ⁴⁷

Die Kooperationsbestrebungen der zwanziger Jahre waren noch zu stark geprägt von den Imperativen einer auf den eigenen, kurzfristigen Vorteil bedachten machtorientierten Außenpolitik, um Enttäuschungen oder Mißerfolge überstehen zu können. Verfechtern dieses traditionellen Denkens galten Völkerbund, IRG oder Zollunion zunehmend als „Fessel“ einer konsequenten deutschen Interessenpolitik. Kooperation konnten sie sich allenfalls unter deutscher Hegemonie vorstellen. Die Weltwirtschaftskrise verhalf diesen Tendenzen schließlich zum Durchbruch. Der Völkerbund arbeitete zwar weiter, und die IRG erlebte in Gestalt der Internationalen Rohstahlexportgemeinschaft eine Neuauflage, doch das Interesse an institutionalisierten, multilateralen Formen der Zusammenarbeit ließ deutlich nach.

⁴³ Vgl. League of Nations, *Ten Years of World Co-operation*, Genf 1930, S. 196–199; Ger van Roon, Völkerbund und Weltwirtschaft, in: Christoph Buchheim/Michael Hutter/Harold James (Hrsg.), *Zerrissene Zwischenkriegszeit. Wirtschaftshistorische Beiträge*. Knut Borchardt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1994, S. 221–240, hier S. 225 ff.

⁴⁴ Vgl. League of Nations, S. 199–201; Ziebur, *Weltwirtschaft*, S. 80. Im Gegensatz dazu Krüger, *Ansätze*, S. 165 f., dessen Bilanz günstiger ausfällt.

⁴⁵ So eine Aufzeichnung aus der Hauptabteilung V der Verwaltung für Wirtschaft v. 7. 4. 1948, Parlamentsarchiv, Bestand 2, Nr. 597.

⁴⁶ Vgl. Walter Lippens, *Europäische Einigungsidee 1923–1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, in: HZ, Bd. 203 (1966), S. 46–89 u. 316–363; Krüger, *Außenpolitik*, S. 523–530; Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945*, Stuttgart 1995, S. 502–504.

⁴⁷ Zur Vorgeschichte des Zollunionsplans vgl. Harro Molt, „... Wie ein Klotz inmitten Europas“. „Anschluß“ und „Mitteleuropa“ während der Weimarer Republik 1925–1931, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986, bes. S. 57–84; zum Scheitern Krüger, *Versailles*, S. 165 f. Einen überzeugenden Nachweis der ökonomischen Absurdität dieser Konzeption liefert Werner Abelshauser, „Mitteleuropa“ und die deutsche Außenwirtschaftspolitik, in: Buchheim/Hutter/James, *Zwischenkriegszeit*, S. 263–286, bes. S. 273–279.

2. Weltwirtschaftskrise und internationale Kooperation

Wie die in den zwanziger Jahren unternommenen Versuche zur Rekonstruktion der internationalen Handelsbeziehungen, zur Regelung der strittigen Fragen zwischen Siegern und Besiegten und zur Wiedereingliederung Deutschlands in die europäische Staatengemeinschaft prägte auch die Weltwirtschaftskrise Denken und Handeln der Politiker, Planer und Industriellen nach 1945. Auf dem Gebiet der Handelspolitik und der internationalen Beziehungen, das in unserem Zusammenhang von Bedeutung ist, wurden im wesentlichen zwei Konzepte der Krisenbewältigung erprobt: ein prinzipieller Multilateralismus auf der einen, ein ebenso prinzipieller Bilateralismus auf der anderen Seite.⁴⁸ Mit dieser begrifflichen Präzisierung ist schon angedeutet, daß beide Strategien in den dreißiger Jahren nur selten in „reiner“, unvermischter Form praktiziert wurden. Unter dem Deckmantel formaler Multilateralität gab es durchaus Abkommen, die, etwa durch sogenannte reziproke Meistbegünstigungsklauseln, de facto dem bilateralen Muster folgten. Umgekehrt schloß ein „offizieller“ Bilateralismus multilaterale Vereinbarungen nicht von vornherein aus. Dennoch machte es einen beträchtlichen politischen Unterschied, ob eine Regierung auf einen – wie auch immer modifizierten – Multilateralismus setzte, um die Krise zu überwinden, oder ob sie ihr Heil in einem offensiven Bilateralismus suchte.

Zunächst hatte es allerdings den Anschein, als würde der schon Ende der zwanziger Jahre spürbare Trend zur Bilateralisierung des Außenhandels, zu Protektionismus, Präferenzsystemen und Devisenbewirtschaftung überall die Oberhand gewinnen. Die Deutschen spielten dabei noch nicht einmal die Vorreiterrolle. Da Deutschland seine Position auf dem Weltmarkt relativ verbessern konnte und während der Krise sogar „zur ersten Handelsmacht der Erde“ aufstieg,⁴⁹ schien ein dramatischer handelspolitischer Kurswechsel auch gar nicht erforderlich. Die Zunahme des Austauschs von Fertigwaren gegen Rohstoffe im Rahmen bilateraler Handels- und Clearingabkommen vor allem mit südosteuropäischen Partnern blieb zunächst noch unter der qualitativen Schwelle. Allerdings lagen die wichtigsten deutschen Exportmärkte nach wie vor in Westeuropa. Südosteuropa und Skandinavien rangierten weit dahinter. Angesichts der wachsenden Bemühungen der deutschen Diplomatie gerade um die südosteuropäischen Staaten deutete sich damit ein Gegensatz zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen an. Erst mit seiner Überwindung 1933/34 ging die Phase des handelspolitischen Methodenpluralismus⁵⁰ der frühen dreißiger Jahre, in der gelegentlich unterschiedliche, ja sogar gegensätzliche Standpunkte und Konzepte aus ein und demselben Ministerium oder Wirtschaftsverband zu vernehmen gewesen waren, zu Ende.⁵⁰

⁴⁸ Diese begriffliche Unterscheidung und die folgenden Ausführungen stützen sich auf Andreas Predöhl, *Außenwirtschaft*, (2., völlig neubearbeitete Auflage) Göttingen 1971, S. 203–214.

⁴⁹ Vgl. hierzu und zum folgenden Ludolf Herbst, *Der Krieg und die Unternehmensstrategie deutscher Industrie-Konzerne in der Zwischenkriegszeit*, in: Martin Broszat/Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die deutschen Eliten und der Weg in den Zweiten Weltkrieg*, München 1989, S. 72–134, das Zitat S. 109; Verena Schröter, *Die Deutsche Industrie auf dem Weltmarkt 1929 bis 1933. Außenwirtschaftliche Strategien unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise*, Frankfurt a. M. u. a. 1984.

⁵⁰ Vgl. Eckart Teichert, *Autarkie und Großraumwirtschaft in Deutschland 1930–1939. Außenwirtschaftliche Konzeptionen zwischen Wirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg*, München 1984.

Obwohl die Vereinigten Staaten später als erstes Land wieder auf den Pfad der multilateralen „Tugend“ zurückfinden sollten, kam 1930 von dort der entscheidende Impuls in Richtung Protektionismus und Bilateralismus. Anstatt wie auf der Weltwirtschaftskonferenz 1927 beschlossen, die Zölle zu senken, entschied sich die amerikanische Regierung auf der Basis des sogenannten Smoot-Hawley-Gesetzes vom Juni 1930 für eine drastische Erhöhung. Schon die Beratungen im Kongreß veranlaßten viele Länder zu zollpolitischer Gegenwehr. Das Inkrafttreten des neuen Tarifs löste geradezu eine Welle von Retorsionsmaßnahmen aus. Frankreich beispielsweise ging darüber hinaus zur Kontingentierung des Außenhandels über und versuchte, einen „Franc-Block“ aufzubauen. Die britische Regierung gab 1931 den Goldstandard für das Pfund auf, erließ ein hochprotektionistisches Zollgesetz und führte schließlich mit dem Ottawa-Abkommen von 1932 Empire-Präferenzen ein.⁵¹

Vor diesem Hintergrund waren die Aussichten, auf der für Juni 1933 geplanten zweiten Weltwirtschaftskonferenz zur multilateralen handelspolitischen Zusammenarbeit zurückzufinden, nicht eben groß. Zwar gingen die deutschen Unterhändler, der Linie des Reichswirtschaftsministeriums und des Auswärtigen Amts entsprechend, mit dem Ziel der Wiederherstellung eines liberalen Handelssystems in die Vorgespräche.⁵² Und ein so einflußreicher Spitzenverband wie der Deutsche Industrie- und Handelstag warnte vor einer „Absperrung Deutschlands vom Welthandel“ und einer voreiligen „grundsätzliche(n) Wendung der Handelspolitik“.⁵³ Wenn aber zugleich der nicht weniger einflußreiche Reichsverband der Deutschen Industrie versteckte Methoden der Importbeschränkung für legitim hielt, um etwa britischen Stahl vom deutschen Markt auszuschließen,⁵⁴ dann läßt dies zumindest den Schluß zu, daß handelspolitische Rhetorik und Praxis nicht übereinstimmen – allerdings nicht nur in Deutschland. Die Bedeutung der Londoner Weltwirtschaftskonferenz, die nach sechs Wochen ergebnislos zu Ende ging,⁵⁵ liegt denn auch aus heutiger Sicht vor allem in ihrer seismographischen Funktion: Die handelspolitischen Tendenzen in den Teilnehmerstaaten und die Pläne der Regierungen lassen sich aus den Diskussionen in London und in den einzelnen Ländern recht gut herauslesen.

Als die Konferenz am 12. Juni 1933 eröffnet wurde, war von einem „freihändlerischen“ Geist auf deutscher Seite nicht mehr viel zu spüren. Die Regierungsübernahme durch Hitler und die NSDAP hatte jene Kräfte gestärkt, denen Kooperation und Multilateralismus als außenwirtschafts- und außenpolitische Leitprinzipien schon lange zuwider gewesen waren. Nicht alle Kabinettsmitglieder und Spitzenbeamten vertraten das Konzept der „inneren Wiedergesundung“ der deutschen Volkswirtschaft so vehement

⁵¹ Vgl. Predöhl, *Außenwirtschaft*, bes. S. 205–207; Charles P. Kindleberger, *Die Weltwirtschaftskrise 1929–1939*, München 1973, passim; Clemens Wurm, *Business, Politics and International Relations. Steel, Cotton and International Cartels in British Politics, 1924–1939*, Cambridge 1993, bes. S. 49–56; Barry Eichengreen, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1939*, New York/Oxford 1992, S. 279–286.

⁵² Vgl. Sören Dengg, *Deutschlands Austritt aus dem Völkerbund und Schachts „Neuer Plan“*. Zum Verhältnis von Außen- und Außenwirtschaftspolitik in der Übergangsphase von der Weimarer Republik zum Dritten Reich (1929–1934), Frankfurt a. M./Bern/New York 1986, S. 259.

⁵³ DIHT an Reichskanzler v. 15. 7. 1932, Akten der Reichskanzlei: Das Kabinett von Papen, Bd. 1, Boppard am Rhein 1989, S. 223–236, die Zitate S. 235 u. 236.

⁵⁴ Vgl. Harold James, *Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924–1936*, Stuttgart 1988, S. 370.

⁵⁵ Vgl. Eichengreen, *Fetters*, S. 332–337; Roon, *Völkerbund*, S. 233–239.

und offensiv – und ungeschickt – wie der neue Wirtschaftsminister Alfred Hugenberg,⁵⁶ doch waren die Differenzen eher taktischer Natur. Gegen Hugenbergs Ansicht, „der internationale Handelsverkehr sei im Grunde nur ein Anhängsel der nationalen Wirtschaft“, hatte auf einer Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Reichsregierung, welche der Vorbereitung der Konferenz diente, keiner der Anwesenden protestiert. Beifällig war hingegen Hugenbergs Vorschlag aufgenommen worden, „eine Zollklammer um ein mitteleuropäisches Wirtschaftsgebiet zu legen“; Ministerialdirektor Hans Posse, in diesem Punkt mit seinem Vorgesetzten einer Meinung, hatte eine „wirtschaftliche Verständigung auf breiter internationaler Basis“ ebenfalls ausgeschlossen und statt dessen „eine Tendenz zur Verständigung einzelner Ländergruppen untereinander“ prognostiziert. Die einzige internationale Abmachung, die dem Reichskanzler wünschenswert erschienen war, zielte auf eine „Begrenzung des Exports von Produktionsmitteln“ mit dem Ziel, die Industrialisierung der Rohstoffländer zu verhindern oder wenigstens zu verlangsamen.⁵⁷ Eine solche exklusive Zusammenarbeit der Industriestaaten gegen die Agrar- und Rohstoffländer hätte allerdings dem Gedanken internationaler Kooperation Hohn gesprochen.

Der Eklat, den Hugenberg mit seinen handelspolitischen Thesen, garniert mit Forderungen nach einem Kolonialreich in Afrika und „Siedlungsraum“ im Osten, gleich zu Beginn der Konferenz auslöste, kam den übrigen Delegationsmitgliedern und dem Reichskanzler gewiß ungelegen, doch ein Außenseiter war der Wirtschaftsminister deshalb nicht.⁵⁸ Wie die weiteren Verhandlungen in London und vor allem die abschließenden Berichte und Kommentare zeigten, hatte Hugenberg nur ausgesprochen, was auch die meisten anderen deutschen Verantwortlichen dachten, aber aus politisch-taktischen Erwägungen vorerst nicht an die Öffentlichkeit dringen lassen wollten. Die deutsche Delegation sah ihre Aufgabe nämlich in erster Linie darin, jegliche „Entscheidungen und Empfehlungen zu verhindern, welche die Handels- und Finanzfreiheit Deutschlands in Zukunft einengen könnten“, wie eines der Mitglieder, der Hamburger Bürgermeister Krogmann, stolz Bilanz zog. Nach dem Scheitern der Konferenz konnte die Reichsregierung endlich zu einer „aktiven Handelspolitik“ übergehen, ohne organisatorische Gegenwehr befürchten zu müssen. Diese Politik sollte dort ansetzen, wo das Deutsche Reich handelspolitischen Druck ausüben konnte, also vor allem in Südosteuropa. Die Möglichkeit einer „wirtschaftlichen Annäherung der kontinentalen Mächte“ wollte Krogmann nicht völlig ausschließen, doch war eine solche Verständigung aus politischen Gründen nicht eben wahrscheinlich.⁵⁹

Auch Reichsbankpräsident Hjalmar Schacht, der eigentliche „Kopf“ der deutschen Delegation in London, gab gegen Ende der Weltwirtschaftskonferenz die zunächst geübte Zurückhaltung auf: „Nie wieder Gequassel!“, lautete seine Zwischenbilanz im „Völkischen Beobachter“ 14 Tage vor dem offiziellen Abschluß der Verhandlungen. Der Versuch einer multilateralen Antikrisenpolitik war für ihn damit gescheitert, Vorrang

⁵⁶ Hugenberg an Hitler v. 16. 4. 1933, ADAP, Serie C, Bd. I, 1, S. 292–296, hier S. 294.

⁵⁷ Niederschrift Sitzung Wirtschaftspolitischer Ausschuß v. 24. 4. 1933, ebenda, S. 332–339, die Zitate S. 334 u. 336.

⁵⁸ Das dem Leiter des Wirtschaftsausschusses der Konferenz überreichte – und anschließend in der Presse veröffentlichte – Memorandum ist abgedruckt in: ebenda, Bd. I, 2, S. 557–562. Die Außenseiterrolle Hugenbergs überbetont m. E. Degg, Austritt, S. 271.

⁵⁹ Krogmann an Neurath v. 1. 8. 1933, ADAP, Serie C, Bd. I, 2, S. 704–706.

hatte nun die Sanierung der eigenen Wirtschaft – falls nötig, auch auf Kosten der Nachbarländer. Vorteilhafte Handelsbeziehungen sollte Deutschland nun auf bilateraler Basis anstreben.⁶⁰ Dies war beileibe keine deutsche Spezialität, doch wurde die Bilateralisierung des Außenhandels andernorts nicht so systematisch und offensiv betrieben. Und nirgends urteilten führende Repräsentanten des Staates so verächtlich über die multilaterale Konferenzdiplomatie. Deutschland avancierte damit zum Vorkämpfer des Bilateralismus schlechthin.

In die Rolle des Gegenspielers schlüpfen die Vereinigten Staaten. Zwar stieß das liberale handelspolitische Programm des Außenministers Cordell Hull auf teilweise heftigen Widerstand, doch schließlich konnte er sich durchsetzen. Schon die Einstellung, mit der die Unterhändler in die Londoner Verhandlungen gingen, unterschied sich grundlegend von der Denkweise ihrer deutschen Kollegen: So enthielt die Direktive des amerikanischen Präsidenten Roosevelt eine Reihe von Vorschlägen zur Lösung der drängenden Wirtschaftsprobleme, die sich durch ihren multilateralen, antiprotektionistischen Ansatz auszeichneten. Dazu gehörten ein „Zollwaffenstillstand“ für die Dauer der Konferenz, allgemeine Regeln für eine koordinierte Währungs- und Finanzpolitik, der Abbau der Devisenbewirtschaftung sowie eine Vereinbarung über die schrittweise Beseitigung künstlicher Handelsbarrieren und die Senkung der Zölle.⁶¹

Außenminister Hull setzte in seiner ersten Rede in London sogar noch deutlichere „internationale“ Akzente. Sein Urteil über die Sanierungspolitik der einzelnen Regierungen seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise fiel vernichtend aus. „Honest intelligence now compels the admission that nations are substantially interrelated and interdependent in an economic sense with the result that international cooperation today is a fundamental necessity.“ Obwohl auch Hull die Notwendigkeit nationaler Maßnahmen betonte, war sein Programm von den engstirnigen Plänen eines Hugenberg oder Schacht weit entfernt. Er appellierte an die Teilnehmer, in einem „Geist der Kooperation“ an die Aufgaben heranzugehen: „This Conference should proclaim that economic nationalism as imposed upon the various nations is a discredited policy; and from those who insist that the world should continue in this discredited policy the Conference must turn aside.“⁶²

Daß Hull und die deutschen Handelspolitiker nicht schon während der Konferenz aneinandergerieten, hing nicht zuletzt mit den Differenzen innerhalb der amerikanischen Regierung zusammen – und mit den Bemühungen der deutschen Delegation, einen offenen Streit zu vermeiden.⁶³ Dies fiel den Deutschen um so leichter, als Assistant Secretary of State Raymond Moley und bald darauf sogar der Präsident selbst Hulls Position beträchtlich schwächten, indem sie eine international abgestimmte Aktion zur Stabilisierung des Dollars auf Goldbasis ablehnten und nationalen Maßnahmen Priorität einräumten: „The sound internal economic system of a nation is a greater factor in its well being than the price of its currency in changing terms of the currencies of other na-

⁶⁰ Vgl. Degg, Austritt, S. 276 f.; zur Konzeption Schachts auch Teichert, Autarkie, S. 117–126.

⁶¹ Roosevelt an Secretary of State v. 30. 5. 1933, Anlage 2: Memorandum on Policy for American Delegation, Foreign Relations of the United States, 1933, I, S. 622–627.

⁶² Hulls Rede v. 13. 6. 1933, ebenda, S. 636–640, die Zitate S. 638.

⁶³ Vgl. Hans-Jürgen Schröder, Deutschland und die Vereinigten Staaten 1933–1939. Wirtschaft und Politik in der Entwicklung des deutsch-amerikanischen Gegensatzes, Wiesbaden 1970, S. 88–91.

tions“.⁶⁴ Diese Erklärung Roosevelts vom 3. Juli 1933 zerstörte endgültig alle Hoffnungen, in London doch noch eine gemeinsame, „liberale“ Antwort auf die Krise zu finden.

Hull ließ sich durch diesen Rückschlag jedoch nicht entmutigen und blieb seiner Linie treu. Ihm war es vor allem zu verdanken, daß der amerikanische Kongreß bereits ein Jahr später mit dem „Trade Agreements Act“ den Präsidenten ermächtigte, beim Abschluß bilateraler Handelsverträge die amerikanischen Zolltarife um bis zu 50 Prozent zu senken. Unter handelspolitischen Gesichtspunkten noch bedeutsamer war, daß alle diese Verträge die Partner zur unbedingten Meistbegünstigung verpflichteten und damit prinzipiell multilateral angelegt waren. „Our Government's economic program, by combining the favored-nation policy with the bilateral trade method, seeks to drive down trade barriers throughout the world, and also to develop both triangular and multilateral trade“, so umriß William Phillips vom State Department Mitte der dreißiger Jahre die amerikanische Außenhandelskonzeption.⁶⁵ Gewiß verfolgten Hull und seine Mitstreiter diese Politik nicht aus altruistischen Motiven, sondern um der amerikanischen Industrie Absatzmärkte und Rohstoffe zu sichern. Auch wurden die möglichen Konsequenzen einzelner Zollkonzessionen sorgfältig analysiert. Doch bei allen Bemühungen um gegenseitige *und* eigene Vorteile stand die Handelspolitik Hulls „im Einklang mit dem Prinzip der formalen Multilateralität“ und zielte „systematisch auf den Abbau von Kontingenten und Einfuhrverboten“.⁶⁶

Inzwischen gingen die Verantwortlichen in Berlin den 1933 eingeschlagenen Weg, der in die entgegengesetzte Richtung führte, zielstrebig weiter. Unter dem Druck sinkender Devisenreserven – Hauptursachen waren die deutsche Auslandsverschuldung und steigende Rohstoffimporte infolge der konjunkturellen Wiederbelebung – setzten Reichsregierung und Reichsbank in zunehmendem Maße auf die „monopolistische Bewirtschaftung“ bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Einfuhrverbote sowie Import- und Zollkontingente. Die Meistbegünstigung galt allenfalls noch für Zollsätze, jedoch nicht mehr für die handelspolitisch zunächst bedeutsameren Kontingentierungen. Die, so ein Runderlaß des Auswärtigen Amts vom Juni 1934, „durch den Zwang der Verhältnisse“ gebotene Devisenbewirtschaftung konnte auf die deutsche Ausfuhr nicht ohne Folgen bleiben: Die Zahl der Kompensationsabkommen wuchs beträchtlich.⁶⁷ Da sich die Devisenlage dennoch nicht entspannte, wurden weitere Zuteilungsverfahren erprobt. Neben bilateralen Verrechnungsabkommen zwischen den jeweiligen Notenbanken und einseitigen Zahlungsvereinbarungen zur Finanzierung von Einfuhren wurden, etwa mit der Schweiz und Frankreich, zweiseitige Zahlungsabkommen abgeschlossen, die auch die Ausfuhren umfaßten. Ihre Versuche, die Importe den vorhandenen Devisenvorräten anzupassen, rechtfertigte die Reichsregierung unter Hinweis auf die gebotene „Handels-*ehrlichkeit*“ und zunehmende „Klagen des Auslandes über die Rückstände aus den Warenforderungen“.⁶⁸ Dem deutschen Außenminister erschien eine Diskussion über die

⁶⁴ Roosevelt an Acting Secretary of State v. 2. 7. 1933, FRUS 1933, I, S. 673 f.; vgl. Kindleberger, Weltwirtschaftskrise, S. 227–232.

⁶⁵ William Phillips, *The Necessity for Give-And-Take in Foreign Trade*, Washington 1935, zit. n. Schröder, Deutschland, S. 139.

⁶⁶ Predöhl, Außenwirtschaft, S. 205.

⁶⁷ Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 18. 6. 1934, ADAP, Serie C, Bd. III, 1, Göttingen 1973, S. 25–35, das Zitat S. 31.

⁶⁸ Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 20. 8. 1934, ebenda, S. 334–338, hier S. 337.

Vorzüge des Freihandels und der Meistbegünstigung denn auch „müßig“ und anachronistisch. Die Handels- und Währungspolitik der meisten Staaten lasse dem Reich gar keine andere Wahl, als eine „planvolle Verlagerung der notwendigen Einfuhr nach den Ländern vorzunehmen, die bereit sind, Deutschland entsprechende Werte abzunehmen“.⁶⁹

Mit dem sogenannten Neuen Plan vom Herbst 1934 erhob Reichsbankdirektor Schacht den bereits praktizierten Bilateralismus schließlich zur offiziellen handelspolitischen Doktrin. Damit war die Wende vom defensiven zum offensiven Bilateralismus endgültig vollzogen. Künftig sollte die gesamte deutsche Einfuhr bewirtschaftet und durch Überwachungsstellen kontrolliert – und grundsätzlich mit der Ausfuhr bezahlt werden. Die bisherigen Clearingabkommen sollten nach Möglichkeit durch Kompensationsverträge, die nicht nur das Volumen, sondern auch die Zusammensetzung der Im- und Exporte festlegten, ersetzt werden.⁷⁰ Schacht beeilte sich zwar, die geplante vollständige Bilateralisierung als etwas „Scheußliches“ hinzustellen, und Ministerialrat Franz Willuhn von der Reichskanzlei klagte über die dem Handel abträgliche „Zwangsjacke der Zweiseitigkeit“. Alle damaligen Versuche, den Kurswechsel zu bagatellisieren oder mit dem angeblich vom Ausland geführten „Wirtschaftskrieg“ gegen das Reich zu legitimieren, können jedoch zumindest aus heutiger Sicht nicht überzeugen. Schließlich hätte es durchaus andere Möglichkeiten gegeben, das Devisenproblem in den Griff zu bekommen – etwa eine Abwertung der Mark oder verstärkte Exportanstrengungen.⁷¹ Der neue Kurs war vielmehr Ausdruck des Willens, das „Schicksal“ Deutschlands „selbst in der Hand zu halten“, wie Schacht in einer Rede vom März 1935 betonte, und somit Teil einer Politik, die nicht auf Zusammenarbeit und Interdependenz, sondern auf Autonomie und Expansion setzte.⁷²

Im Ausland war man sich dieser Implikationen offensichtlich nicht bewußt. Die Reaktionen fielen dementsprechend im großen und ganzen ruhig und verständnisvoll aus.⁷³ Die Tatsache, daß noch 1934 ein Verrechnungsabkommen mit Großbritannien abgeschlossen werden konnte, dürften die deutschen Handelspolitiker als zusätzliche Bestätigung gewertet haben. Bemerkenswerter waren indessen die regionalen Verschiebungen: Während der Handel insbesondere mit den südosteuropäischen und lateinamerikanischen Staaten wuchs, verzeichneten Westeuropa, Großbritannien und die USA spürbare Einbußen.⁷⁴ Der „Neue Plan“, so schien es zunächst, erfüllte seinen Zweck: Die Handelsbilanz wies 1936 wieder einen Überschuß auf, der Fertigwarenimport konnte deutlich gesenkt und der Rohstoffimport infolgedessen beträchtlich gesteigert werden; lediglich die Gold- und Devisenreserven nahmen weiter ab.⁷⁵ Als Hitler jedoch 1936 sein Aufrüstungsprogramm forcierte, genügte das Instrumentarium des „Neuen Plans“ –

⁶⁹ Rede Neurath v. 14. 4. 1934, zit. n. Schröder, Deutschland, S. 127.

⁷⁰ Vgl. Runderlaß Ritter v. 25. 8. 1934, ADAP, Serie C, Bd. III, 1, S. 346–348; Predöhl, Außenwirtschaft, S. 208 f.; Joachim Radkau, Entscheidungsprozesse und Entscheidungsdefizite in der deutschen Außenwirtschaftspolitik 1933–1940, in: Geschichte und Gesellschaft (künftig: GG) 2 (1976), S. 33–65, bes. S. 45 f.

⁷¹ Vgl. Radkau, Entscheidungsprozesse, bes. S. 39–56, die Zitate S. 39 u. 53.

⁷² Vgl. Schröder, S. 133–135; Dengg, S. 406–409.

⁷³ Vgl. Auswärtiges Amt an Reichsfinanzministerium v. 15. 10. 1934, ADAP, Serie C, Bd. III, 1, S. 469–471.

⁷⁴ Vgl. Schröder, Deutschland, S. 131–133.

⁷⁵ Vgl. Dengg, Austritt, S. 415 f.

trotz der teilweise positiven Bilanz – den veränderten Anforderungen nicht mehr. An seine Stelle trat der „Vierjahresplan“.⁷⁶

Der bilaterale Ansatz der deutschen Handelspolitik blieb von dieser neuerlichen organisatorisch-programmatischen Wende unberührt. Einen Anlaß für die maßgeblichen deutschen Handelspolitiker, diese ihre entscheidende Lehre aus der Weltwirtschaftskrise in Frage zu stellen, gab es um so weniger, als die außenpolitischen Ziele des Reiches auf dem Weg der Kooperation und Integration ohnehin nicht zu verwirklichen waren. Wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen, Konferenz-„Gequassel“, der Zwang zum Interessenausgleich und das Risiko, überstimmt zu werden, störten nur bei der Inangriffnahme dieser Ziele. Auf internationale „Zusammenarbeit“ ganz verzichten wollten und konnten Regierung und Industrie aber schon aus wirtschaftlichen Gründen nicht. Mit wirklicher, tendenziell gleichberechtigter Zusammenarbeit hatten die verschiedenen Pläne für eine „Großraumwirtschaft“ oder gar eine „europäische Wirtschaftsgemeinschaft“, die in Deutschland in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre und während des Krieges diskutiert und propagiert wurden, indessen wenig gemein.

3. Die „Neuordnung Europas“ unter nationalsozialistischer Ägide

Nachdem die Kabinette Brüning, Papen, Schleicher und Hitler Deutschland in der ersten Hälfte der dreißiger Jahre Schritt für Schritt aus den wirtschaftlichen und politischen Kooperationssystemen herausmanövriert hatten, bemühten sich Hitler und seine Parteigänger in Regierung und Wirtschaft in der zweiten Hälfte darum, einen eigenen Verbund zustande zu bringen. Denn Autarkie, davon hatten sich mittlerweile auch die verbohrtesten Anhänger dieses Konzepts überzeugen können, war für Deutschland nur im „Großwirtschaftsraum“ möglich. „Natürliche“ Vormacht eines solchen Großraums, daran ließen die Strategen keinen Zweifel aufkommen, war das Reich.

In „Blöcken“ und „Großräumen“ dachten damals nicht nur die deutschen Führungseliten. Wie erwähnt, versuchten sowohl Großbritannien als auch die Vereinigten Staaten, die Folgen der Weltwirtschaftskrise durch die Errichtung „wirtschaftlicher Hegemonialzonen“ zu überwinden. Unter Berufung auf die „Monroe-Doktrin“ forderte der Völkerrechtler Carl Schmitt für diese Zone ein „Interventionsverbot für raumfremde Mächte“.⁷⁷ Worin sich solches Denken unterschied, war der Grad an Autonomie bzw. Mitsprache, welchen der Hegemon zuzulassen bereit war. Das Spektrum der Möglichkeiten reichte von „hegemonialer Kooperation“ bis zu rücksichtsloser Unterwerfung. Während sich jedoch die USA und Großbritannien bei der Konzipierung ihrer „Zonen“ in erster Linie von wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten

⁷⁶ Vgl. Dietmar Petzina, Autarkiepolitik im Dritten Reich. Der nationalsozialistische Vierjahresplan, Stuttgart 1968.

⁷⁷ Vgl. Horst Kahrs, Von der „Großraumwirtschaft“ zur „Neuen Ordnung“. Zur strategischen Orientierung der deutschen Eliten 1932–1943, in: Götz Aly u. a. (Hrsg.), Modelle für ein deutsches Europa. Ökonomie und Herrschaft im Großwirtschaftsraum, Berlin 1992, S. 9–28, bes. S. 9ff. Zur Position Schmitts vgl. Carl Schmitt, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht, Berlin/Wien 1939, Nachdruck Berlin 1991. Nach Peter M. R. Stirk, Authoritarian and national socialist conceptions of nation, state and Europe, in: ders. (Hrsg.), European Unity in Context. The Interwar Period, London/New York 1989, S. 125–148, hier S. 137f., berief sich Schmitt allerdings zu Unrecht auf die „Monroe-Doktrin“.

leiten ließen, spielten in den deutschen Planungen nicht zuletzt rassistische Ideen eine große Rolle.

Aber lassen sich die nationalsozialistisch eingefärbten oder inspirierten Europapläne und die praktische „Europapolitik“ des NS-Regimes überhaupt in die Geschichte der europäischen Integration „einordnen“, d. h. „historisieren“? In der ideengeschichtlich orientierten Literatur wird diese Frage unter Hinweis auf die rein propagandistische, manipulative Verwendung des Europabegriffs durchweg verneint: Die Europabewegung nach 1945 habe von den nationalsozialistischen Europakonzepten keine Anregungen erhalten, „es sei denn, man denkt an eine Auswirkung mit umgekehrten Vorzeichen...“, daß z. B. die Europavorstellungen von antifaschistischen Widerstandsbewegungen geradezu als Kontrastentwürfe zum Europamodell Hitlers entworfen und verstanden wurden.⁷⁸ Richtig ist, daß die NSDAP beispielsweise den Europaplan Brinds „als ein Mittel zur Entnationalisierung des deutschen Volkes“ bekämpft hatte⁷⁹ und die Europaverbände 1933 als „pazifistische“ Organisationen verboten worden waren.⁸⁰ Aber seit Sommer 1940 setzten auf Expertenebene intensive Planungen für eine zunächst wirtschaftliche Neuordnung Europas ein. Und angesichts der drohenden Niederlage besann sich Hitler auf die „europäische Völkerfamilie“ und den „ältesten Kulturkontinent“.⁸¹ Daß es sich dabei lediglich um Lippenbekenntnisse handelte, daß die Europaidee mißbraucht wurde und als Deckmantel nationalen Hegemoniestrebens diente, stellt kein Spezifikum nationalsozialistischer Europakonzepte dar.

Eine neuere Veröffentlichung betont denn auch, im Gegensatz zur oben erwähnten älteren Literatur, den Aspekt der Kontinuität: „It is to recognize that the Nazi attempt to shape the destiny of Europa was, in however perverted and unstable a manifestation, a form of European unity.“ Das Programm der Nationalsozialisten, so die These, habe nicht nur dem verbreiteten Wunsch nach einer Neuordnung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa entsprochen: „inherent in the idea of the New Order was a recognition of the concept of the necessity for economic integration on a European scale.“⁸² Diese Sicht erscheint durchaus plausibel: Insbesondere die Erfahrungen im Zusammenhang mit der politisch-ideologischen Konzipierung und Begründung der Neuordnungsversuche und das in der Praxis erworbene wirtschaftlich-technische Know-how waren nach 1945 keineswegs „unbrauchbar“.

1938 begann das NS-Regime mit der praktischen „Neuordnung“ Europas. Mit dem „Anschluß“ Österreichs und der Annexion der Tschechoslowakei, verbunden mit wachsendem deutschen Einfluß in Südosteuropa, waren noch vor der Entfesselung des Zweiten Weltkriegs die Minimalforderungen des Großraumprogramms in „Mitteleuropa“ erfüllt. Nach den Siegen der Wehrmacht im Westen setzte ein regelrechter „Neu-

⁷⁸ Vgl. z. B. Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration, Bonn 1977, S. 119; Heinz Gollwitzer, Europa bild und Europagedanke, München 1964, S. 6f.

⁷⁹ Paul Kluge, Nationalsozialistische Europaideologie, in: ders., Außenpolitik und Zeitgeschichte, Wiesbaden 1974, S. 188–222, hier S. 191.

⁸⁰ Vgl. Frommelt, Paneuropa, S. 93.

⁸¹ Zit. n. Kluge, Europaideologie, S. 217. Einen guten Überblick über den Wandel der „Neuordnungsvorstellungen“ bietet Jörg K. Hoensch, Nationalsozialistische Europapläne im Zweiten Weltkrieg. Versuch einer Synthese, in: Richard G. Plaschka u. a. (Hrsg.), Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Wien 1995, S. 307–325.

⁸² M. L. Smith, Introduction: European Unity and the Second World War, in: ders./Peter M. R. Stirk (Hrsg.), Making the New Europe. European Unity and the Second World War, London/New York 1990, S. 1–17, die Zitate S. 6 u. 9.

ordnungs“-Boom ein. Die einzelnen Branchenvertretungen wurden von amtlicher Seite aufgefordert, ihre „Wünsche“ für die „Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen im europäischen Raum“ vorzutragen.⁸³ Diese Stellungnahmen lieferten das Zahlengerüst der Neuordnungspläne, während beispielsweise die „Gesellschaft für europäische Wirtschaftsplanung und Großraumwirtschaft“ des Lübecker Chemieindustriellen und Leiters der Außenhandelsabteilung im Außenpolitischen Amt der NSDAP, Werner Daitz, oder einzelne Ministerialbeamte wie Gustav Schlotterer vom Reichswirtschaftsministerium die konzeptiven Teile beisteuerten.⁸⁴

Diese Planungen gingen mehr oder weniger explizit davon aus, daß Deutschland durch seine militärischen Erfolge, so ein Rundschreiben der „Reichsgruppe Industrie“ vom August 1940, „zum Mittelpunkt des gesamten europäischen Wirtschaftsverkehrs“ geworden sei und dadurch die „wirtschaftliche Führung in Europa“ erlangt habe. Der europäische „Großwirtschaftsraum“, auch daran ließen die verschiedenen Eingaben und Vorschläge kaum einen Zweifel, sollte keine Gemeinschaft prinzipiell gleichberechtigter Partner sein; vielmehr sollten die fremden Volkswirtschaften so integriert werden, daß die Vorherrschaft der deutschen Wirtschaft in Europa gesichert war.⁸⁵ Widersprüchliche Ansichten existierten über die Rolle politischer und wirtschaftlicher Faktoren und Instanzen beim Aufbau des Großraums. Während etwa der Publizist Josef Winschuh trotz seiner Verbindungen zur Ruhrindustrie den „Primat der Politik“ betonte und alle „nur von der Wirtschaft her gesehenen Konstruktionen“ als „unreal“ ablehnte, setzte Schlotterer vor allem auf die „Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftenden Menschen, ... Gruppen, Firmen und Wirtschaftsorganisationen“.⁸⁶ Auch über die Mittel und Wege, wie die „Neuordnung“ realisiert werden sollte, gingen die Meinungen auseinander. Der Katalog möglicher Maßnahmen und Methoden umfaßte u. a. die Enteignung ausländischer Unternehmer, oft mit Hilfe von „Arisierungen“; die zeitweilige oder dauerhafte Ausschaltung ganzer Industriezweige; die Einführung der „bewährten deutschen Wirtschaftsmethoden“ und einheitlicher, in Deutschland gebräuchlicher Normen; die Anpassung der Lebenshaltungskosten an das deutsche Niveau; Kapitalbeteiligungen; die „gemeinsame Ordnung“ der Märkte unter deutscher Führung; den Aufbau eines Deutschland begünstigenden Handels- und Zollsystems; und schließlich die Kontrolle und „Germanisierung“ internationaler Kartelle.⁸⁷

Neben der wirtschaftlichen nahm die währungspolitische Zusammenarbeit in den Planungen einen wichtigen Platz ein. Während jedoch der Vorschlag aus dem Reichswirtschaftsministerium, eine „Europabank“ als Aufsichtsorgan für die nationalen Notenbanken und multilaterale Clearingstelle zu gründen, bei den Experten der Reichsbank auf Ablehnung stieß, stimmten sie der Notwendigkeit einer Währungsunion bzw.

⁸³ Vgl. Lotte Zumpe, *Wirtschaft und Staat in Deutschland 1933–1945*, Berlin (DDR) 1980, S. 397.

⁸⁴ Vgl. George W. F. Hallgarten/Joachim Radkau, *Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis heute*, Frankfurt a. M./Köln 1974, bes. S. 400 f.; Dietrich Eichholtz, *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945*, Bd. I: 1939–1941, Berlin (DDR) 1984, bes. S. 178–184.

⁸⁵ Rundschreiben der Reichsgruppe Industrie, zit. n. *Anatomie des Krieges. Neue Dokumente über die Rolle des deutschen Monopolkapitals bei der Vorbereitung und Durchführung des Zweiten Weltkrieges*, hrsg. v. Dietrich Eichholtz u. Wolfgang Schumann, Berlin (DDR) 1969, S. 283. Vgl. auch Zumpe, *Wirtschaft*, S. 397; Herbst, *Krieg*, S. 130 ff.

⁸⁶ Josef Winschuh, *Der Unternehmer im neuen Europa*, Berlin 1941, S. 11; das Zitat von Schlotterer nach Hallgarten/Radkau, *Industrie*, S. 414.

⁸⁷ Vgl. Zumpe, *Wirtschaft*, S. 369 f.; Herbst, *Krieg*, S. 146 f.; Willi A. Boelcke, *Die deutsche Wirtschaft 1930–1945*. Interna des Reichswirtschaftsministeriums, Düsseldorf 1983, S. 262 ff.

eines Währungsblocks unter deutscher Führung zu.⁸⁸ Ziel war ein freier Zahlungsverkehr und, wenn möglich, sogar eine einheitliche Währung. Das war freilich Zukunftsmusik. Das Ergebnis der deutschen Bemühungen war keineswegs ein „optimaler Währungsraum mit harmonisierter Geld- und Wirtschaftspolitik, sondern ein auch kriegsbedingt infolge unterschiedlicher Inflationsraten störungsanfälliges europäisches Wirtschaftsgebiet, in dem aber die ‚Verrechnungsmark‘ als allgemeines internationales Tauschmittel akzeptiert wurde oder werden mußte“. Die wichtigsten Voraussetzungen einer echten Währungsunion, feste Wechselkurse der beteiligten Währungen und Konvertibilität, fehlten somit. Die deutschen Währungspolitiker richteten deshalb ihr Hauptaugenmerk darauf, jeweils bilateral einen günstigen Kurs der Reichsmark gegenüber den anderen europäischen Währungen festzulegen.⁸⁹

Um den Zahlungsverkehr innerhalb des deutschen Wirtschafts- und Herrschaftsraums zu erleichtern, wurde sogar ein multilaterales Clearingsystem geschaffen. Als Clearing-Institut fungierte die „Deutsche Verrechnungskasse“ in Berlin, Clearing-Währung war die Reichsmark. Dank dieser institutionellen Vorkehrungen und weil die Deutschen gegenüber den „Blockländern“ an der bilateralen Verrechnung festhielten, partizipierte Deutschland nicht als gleichberechtigtes, sondern als privilegiertes Mitglied an diesem System. Die Regierung in Berlin unterwarf sich auch nicht jenem Multilateralismus, den sie den übrigen zum deutschen Machtgebiet gehörenden Staaten verordnet hatte. Vielmehr beanspruchte sie die Rolle der „Spinne“ im Netz des über Berlin abgewickelten Clearings, das im Herbst 1942 immerhin 18 Staaten bzw. Besatzungsgebiete umfaßte.⁹⁰ Ist das europäische „Zentralclearing“ deshalb als „Vorläufer“ der Europäischen Zahlungsunion der fünfziger Jahre anzusehen?⁹¹ Auf jeden Fall provozierte die deutsche Initiative Großbritannien und die USA zu eigenen Plänen, die später zunächst in den Internationalen Währungsfond mündeten, aber auch bei der Konzipierung der EZU zu Rate gezogen wurden.⁹² In technischer Hinsicht lassen sich gewiß Gemeinsamkeiten zwischen dem deutschen System und der EZU feststellen – allerdings unterstand letztere einem im Prinzip unabhängigen Gremium, und als Verrechnungsmedium diente eine einheitliche „Buchwährung“. In politischer Hinsicht waren die Unterschiede noch gravierender: Obwohl die USA als Mitfinanzier der EZU oder Großbritannien und Frankreich als dominierende Mitgliedsländer die übrigen Partner an Einfluß deutlich übertrafen, war die Position dieser drei Länder schwächer als jene, die das Deutsche Reich eingenommen hatte. Im Kern war der Clearing-Me-

⁸⁸ Vgl. Harold James, Post-War German Currency Plans, in: Buchheim/Hutter/James, Zwischenkriegszeit, S. 205–218; Boelcke, Wirtschaft, S. 266.

⁸⁹ Willi A. Boelcke, Die „europäische Wirtschaftspolitik“ des Nationalsozialismus, in: Historische Mitteilungen 5 (1992), S. 194–232, das Zitat S. 223.

⁹⁰ Vgl. undatiertes Memorandum aus dem Reichswirtschaftsministerium (Ende Juli 1940), abgedruckt in: Jan Freymond, Le III^e Reich et la réorganisation économique de l'Europe 1940–1942. Origines et projets, Leiden/Genf 1974, S. 237–241; Boelcke, Wirtschaftspolitik, S. 224–226.

⁹¹ So Boelcke, Wirtschaftspolitik, S. 226.

⁹² Vgl. Keynes' Proposals to counter the German 'New Order' v. 1. 12. 1940 und Proposals for an International Currency Union v. 18. 11. 1941, in: The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XXV: Activities 1940–1944. Shaping the Post-War World: The Clearing Union, hrsg. v. Donald Moggridge, London and Basingstoke 1980, S. 7–10 und 42–61. Außerdem James, Currency Plans.

chanismus der Kriegsjahre eben doch nur eine raffinierte „Ausbeutungsmethode“ zu gunsten Deutschlands.⁹³

Die deutschen Europakonzeptionen dieser Jahre waren offensiv angelegt, der Begriff „europäische Großraumwirtschaft“ bezog seine Legitimation in erster Linie aus der tatsächlichen Ausdehnung des deutschen Machtbereichs. Es ging, durch „europäische“ Formeln kaum verhüllt, um die Durchsetzung expansionistischer und hegemonialer Ziele wirtschaftlicher und politischer Art. Zündende europapolitische Ideen und stringente institutionelle Entwürfe wurden nicht benötigt. Der Wirtschaftsjournalist Erich Welter dürfte die Aversion gegen präzise Neuordnungspläne treffend zum Ausdruck gebracht haben, als er sich über „Pedanten“ mokierte, die nach einem „möglichst in Paragraphen“ gefaßten Konzept verlangten, während doch „längst wirksam an diesem Europa gebaut“ werde; die „dilettantischen und schwächlichen Europapläne der Genfer Atmosphäre“ konfrontierte er mit der „schöpferischen Konzeption“ der Gegenwart: „Dort hatte man sich bereits beim Versuch einer Klärung der Vorfragen auseinandergeredet, hier wird Europa durch schwere praktische Arbeit zusammengeschweißt.“⁹⁴ Angesichts der Verschlechterung der militärischen Lage verflüchtigte sich diese Arroganz rasch. Nachdem Hitler Anfang 1942 per „Führer-Erlaß“ noch angeordnet hatte, die Neuordnungspläne erst einmal zurückzustellen,⁹⁵ wurden die europapolitischen Aktivitäten Anfang 1943 wieder intensiviert.

Besonders das Auswärtige Amt ging nun in die Offensive. Bereits um die Jahreswende 1942/43 schlug der persönliche Referent des Außenministers vor, ein Modell der „Vereinigten Staaten von Europa“ auf „demokratischer“ Grundlage und unter „Wahrung der Souveränität“ aller Mitgliedsländer zu konzipieren.⁹⁶ Am 5. April verfügte Ribbentrop die Bildung eines „Europa-Ausschusses“ unter seiner Leitung, der u. a. „Unterlagen über die Entwicklung der politischen Gestaltung Europas mit besonderer Berücksichtigung früherer Formen europäischer Zusammenarbeit“ sammeln sollte.⁹⁷ Nach einem halben Jahr lagen detaillierte Pläne vor: Ein Entwurf vom 9. September 1943 zur Gründung eines „Europäischen Staatenbundes“ charakterisierte die Einigung Europas als „zwangsläufige“ Entwicklung; Europa sei „zu klein geworden für sich beherrschende und sich gegenseitig absperrende Souveränitäten“. Ein in sich zerspaltenes Europa sei auch „zu schwach, um sich in der Welt in seiner Eigenart und Eigenkraft zu behaupten und sich den Frieden zu erhalten“. Aufgrund der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede plädierte der Entwurf für eine „föderative“ Lösung:

⁹³ Vgl. Alan S. Milward, *Der Zweite Weltkrieg. Krieg, Wirtschaft und Gesellschaft 1939–1945*, München 1977, S. 138.

⁹⁴ Erich Welter, *Der Weg der deutschen Industrie*, Frankfurt a. M. 1943, S. 201–203.

⁹⁵ Vgl. Herbst, *Totaler Krieg*, S. 176; zu den Nachkriegsplanungen insgesamt auch Michael Brackmann, *Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder. Die Vorgeschichte der westdeutschen Währungsreform*, Essen 1993.

⁹⁶ Vgl. Joachim Piskol, *Konzeptionelle Pläne und Maßnahmen der deutschen Monopolbourgeoisie für den Übergang vom imperialistischen Krieg zum imperialistischen Frieden und zur Rettung ihrer Machtgrundlagen aus der faschistischen Niederlage (1943–1945)*, Diss. Berlin (DDR) 1972, S. 117.

⁹⁷ Verfügung v. 5. 4. 1943, zit. n. *Anatomie der Aggression. Neue Dokumente zu den Kriegszielen des faschistischen deutschen Imperialismus im zweiten Weltkrieg*, hrsg. u. eingeleitet v. Gerhard Hass u. Wolfgang Schumann, Berlin (DDR) 1972, S. 182 f.; vgl. auch Jörg K. Hoensch, *Nationalsozialistische Europapläne im Zweiten Weltkrieg*, in: Plaschka, *Mitteleuropa-Konzeptionen*, S. 307–325, hier S. 323.

Die Partner sollen sich aus „freiem, der Einsicht der Notwendigkeit entsprungenen Entschluß zu einer Gemeinschaft souveräner Staaten zusammenschließen“. Aufgaben des „Staatenbundes“ waren die Sicherung des Friedens in Europa, die Wahrung der gemeinsamen Interessen nach außen, die Abwehr der „bolschewistischen Gefahr“, wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie geistiger, kultureller und beruflicher Austausch. Die politische Führung sollte das Vorrecht der stärksten Mächte sein – im Klartext also Deutschlands.⁹⁸

An solchen „Sandkastenspiel(en) des verlorenen Krieges“, wie einer der „Mitspieler“ rückblickend urteilte,⁹⁹ waren neben dem Auswärtigen Amt auch andere Ressorts und vor allem eine ganze Reihe von Wirtschaftsgruppen, informellen Gesprächskreisen und Forschungsinstituten beteiligt. Der Akzent lag in diesem Milieu erwartungsgemäß eher auf den wirtschaftlichen Aspekten einer Zusammenarbeit. Die Überzeugung, von der man sich bei den Planspielen leiten ließ, brachte Reichswirtschaftsminister Funk im Januar 1945 recht präzise auf den Punkt: „Ohne eine gesunde und starke deutsche Wirtschaft kann es keine gesunde und starke europäische Wirtschaft geben“.¹⁰⁰ Das hörte sich freilich schon fast so an, als müsse er sich und den Deutschen Mut zusprechen für eine ungewisse Zukunft. Immerhin, falsch war dieses „Credo“ ja nicht, wie sich nach dem Ende des Krieges rasch herausstellen sollte.

Ähnlich zukunftsweisend waren auch die seit 1942/43 zunehmenden Versuche, die Notwendigkeit der Einigung Europas mit dem Hinweis auf die „bolschewistische Gefahr“ zu untermauern. Die Zukunft Europas, ja des ganzen „zivilisierten Abendlandes“, so Propagandaminister Goebbels im Frühjahr 1943, hänge vom Kampf der Wehrmacht im Osten ab.¹⁰¹ Nazideutschland als Retter des „Abendlandes“, als Schutzmacht einer „europäischen Gemeinschaft“? Was von solchen Selbststilisierungen zum Vorkämpfer und Anwalt einer europäischen Einigung zu halten ist, verrät eine Tagebucheintragung Goebbels' vom 8. Mai 1943. Dort hieß es unter anderem, daß der „Führer“ die Konsequenz gezogen habe, „daß das Kleinstaatengerümpel, das heute noch in Europa vorhanden ist, so schnell wie möglich liquidiert werden muß“. Ziel müsse ein einheitliches Europa sein: „Europa kann aber eine klare Organisation nur durch die Deutschen erfahren.“¹⁰²

Um nicht mißverstanden zu werden – die Idee der europäischen Integration, eines europäischen Staatenbundes und der wirtschaftlichen Kooperation ist dadurch, daß auch die Nationalsozialisten damit arbeiteten, nicht diskreditiert. Vielmehr belegen die Instrumentalisierungsversuche umgekehrt, daß „Europa“ zur „objektiven“ Notwendigkeit zu werden begann. Gerade deshalb waren die Erfahrungen, welche die Deutschen und ihre „Neuordnungs“-Opfer in den Kriegsjahren im Rahmen des Clearing oder im Verlauf der verschiedenen Propagandakampagnen für ein „neues Europa“ sammeln konnten, für den Aufbau Europas nach 1945 überaus nützlich.

⁹⁸ Entwurf für eine Denkschrift des Auswärtigen Amts v. 9. 9. 1943, zit. n. ebenda, S. 203–215.

⁹⁹ Karl Albrecht, *Das Menschliche hinter dem Wunder*, Düsseldorf 1970, S. 16. Albrecht war in der Endphase des Krieges Leiter der Abteilung Außenwirtschaft bei der Reichsgruppe Industrie und bei der Reichswirtschaftskammer; nach 1949 war er u. a. als Hauptabteilungsleiter im Bundesministerium für den Marshallplan tätig.

¹⁰⁰ Referat Funk v. Januar 1945, zit. n. *Weltherrschaft im Visier*, Berlin (DDR) 1975, S. 383–385.

¹⁰¹ Vgl. Jürgen Elvert, „Germanen“ und „Imperialisten“. Zwei Europakonzepte aus nationalsozialistischer Zeit, in: *Historische Mitteilungen* 5 (1992), S. 161–184, bes. S. 175–181.

¹⁰² Zit. n. ebenda, S. 176.

II. Die Diskussion um die Einbeziehung Westdeutschlands in das European Recovery Program 1947 bis März 1948

Als im Frühjahr 1947 in den Vereinigten Staaten konkrete Planungen zur Überwindung der europäischen Krise anliefen, stimmten die maßgeblichen amerikanischen Europa- und Deutschlandexperten im Prinzip darin überein, daß Deutschland in die Bemühungen um den Wiederaufbau Europas einbezogen werden müsse. Aufgrund der früheren zentralen Stellung des Landes im europäischen Wirtschaftsorganismus sprachen dafür schon allein pragmatisch-ökonomische Erwägungen. Da jedoch eine Restauration der einstigen Machtposition Deutschlands unbedingt verhindert werden sollte, kam es darauf an, den Wiederaufbau so zu dimensionieren, daß wirtschaftliche und politische Notwendigkeiten in Einklang gebracht wurden. Als sich der „Kalte Krieg“ zuspitzte, wuchs die Dringlichkeit einer entsprechenden Lösung, zumal der westliche Teil des besetzten Landes nun auch aus politischen und militärischen Gründen gebraucht wurde. Die neue internationale Konstellation stellte insbesondere die westeuropäischen Nachbarn Deutschlands vor schwierige Probleme. Während beispielsweise die Niederlande und Belgien ihren handelspolitischen Interessen bald Priorität einräumten und den amerikanischen Kurs unterstützten, achtete die französische Regierung energisch darauf, daß in der allgemeinen Wiederaufbaubegeisterung der Vorrang der ehemaligen Kriegsgegner des Deutschen Reiches gewahrt blieb. Noch wichtiger als das Tempo der Rekonstruktionsbemühungen war freilich, vor allem aus deutscher Sicht, deren Ziel:¹ Wurde Deutschland lediglich als Rohstofflieferant gebraucht, oder sollte es wieder den traditionellen europäischen Spitzenplatz als Fertigwarenexporteur einnehmen? Unter der vagen Parole der Beteiligung am europäischen Wiederaufbau waren nämlich beide Rollen denkbar, wie die gegensätzlichen Überlegungen insbesondere links und rechts des Rheins verdeutlichten. Nun mußte sich zeigen, welche dieser beiden Rollen den außen-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Kalkulationen, Erwartungen, Ambitionen und Möglichkeiten der einzelnen Akteure besser gerecht wurde.

¹ Dieser wichtige Aspekt wird in der Literatur zum ERP und zur Rolle Deutschlands kaum beachtet. Zu den wenigen Ausnahmen zählt Winfried W. Kretzschmar, *Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik*. Eine Studie über die amerikanische Auslandshilfe von 1945 bis 1956 unter Berücksichtigung sowohl wirtschaftlicher als auch praktisch-politischer Gesichtspunkte, München 1964, bes. S. 189. Aus zeitgenössischer Sicht: Deutschlands Beitrag zum Marshall-Plan. Ausgewählte Kapitel aus den Harriman- und Herter-Reports, mit einer Einl. v. Fritz Baade, Hamburg 1948, bes. S. 6 f.

1. Amerikanische Pläne und Erwartungen

Bereits in den ersten einschlägigen Überlegungen zu einem europäischen Hilfsprogramm, die nach der Moskauer Außenministerkonferenz vom Frühjahr 1947 in der amerikanischen Administration entwickelt wurden, tauchte Deutschland als eines der wichtigsten Teilnehmerländer auf. Daß dies, nur zwei Jahre nach Kriegsende, nicht überall selbstverständlich gewesen sein dürfte, war gewiß nur einer der Gründe für das amerikanische Insistieren auf der Einbeziehung des besetzten Landes. In erster Linie kam darin die Überzeugung der maßgeblichen außenpolitischen Experten zum Ausdruck, daß eine Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation und der politischen Schwierigkeiten in Europa ohne einen substantiellen deutschen Beitrag, also ohne eine zumindest begrenzte Wiederankurbelung der Wirtschaft, kaum oder nur mit unnötigen und möglicherweise nicht wiedergutzumachenden Zeitverlusten gelingen könne. Über die Art dieses Beitrags gingen die Meinungen freilich zunächst noch auseinander.

In seiner Rede in Cleveland am 8. Mai 1947 nannte der damalige Under Secretary of State und spätere Außenminister Dean Acheson Deutschland eines der größten „workshops“ in Europa und spielte damit bereits auf die frühere Rolle der deutschen Wirtschaft an.² George F. Kennan, der Leiter des eigens zur Entwicklung langfristiger Perspektiven für die amerikanische Außenpolitik Anfang Mai ins Leben gerufenen Policy Planning Staff, konzentrierte sich in einer ersten Richtlinie für dieses Gremium hingegen auf die Rolle des Ruhrgebietes als Kohlenreservoir Europas. Das Memorandum des Policy Staff vom 23. Mai erwähnte denn auch nur die Steigerung der Kohlenproduktion als vordringlich; andere deutsche Beiträge wurden nicht in Erwägung gezogen.³ Intern entwickelten einzelne Mitarbeiter dieses Planungsstabes allerdings weitergehende Vorschläge. In einer gemeinsam mit Harold Van B. Cleveland und Ben T. Moore verfaßten Denkschrift vom Mai 1947 verknüpfte Charles P. Kindleberger, der für die „deutschen“ Teile verantwortlich zeichnete, kurz- und längerfristige Ziele zu einem Programm, welches die Wiederherstellung der früheren europäischen Außenhandelsstrukturen propagierte. Zwar räumte er der Kohlenförderung zusammen mit der Verbesserung der Lebensmittelversorgung Priorität ein, doch mit einer entscheidenden Einschränkung: Bei der Versorgung der europäischen Länder mit Ruhrkohle sollte der deutsche Bedarf nicht gänzlich außer Betracht bleiben. Die amerikanischen Verantwortlichen dürften sich mit der Überwindung dieser beiden Engpässe jedoch nicht zufrieden geben, denn: „The restoration of German trade is important to Europe as a source of goods and an outlet for surpluses.“ Solange noch kein allgemeines Wiederaufbauprogramm für Europa existiere, müsse als Richtschnur gelten, daß jede Deutschlandpolitik, welche die Rekonstruktion der europäischen Handelsbeziehungen der Vorkriegszeit ernsthaft gefährden könnte,

² Vgl. Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, New York 1969. Die Rede ist abgedruckt bei Joseph Marion Jones, *The Fifteen Weeks*, New York u. a. 1955, S. 274–281.

³ Memorandum Kennan v. 16. 5. 1947; Kennan an Acheson v. 23. 5. 1947, Policy Planning Staff-Memorandum als Anlage, FRUS 1947, III, S. 220–230. Zu Kennans „Coal for Europe“-Plan vgl. John Gimbel, *The Origins of the Marshall-Plan*, Stanford, Cal., 1976, bes. S. 203–206. Kennans Darstellung, nach der er sich für eine „prompte und gründliche Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft“ eingesetzt hatte, ist also in dieser Angelegenheit und für seine ersten „amtlichen“ Überlegungen nicht zutreffend. Vgl. George F. Kennan, *Memoiren eines Diplomaten*, (TB-Ausgabe) München 1982, bes. S. 336–338.

eine schlechte Politik sei.⁴ Das Memorandum William Claytons, ebenfalls eine wichtige Diskussionsgrundlage bei der Vorbereitung des Marshallplans, blieb hinter diesen Überlegungen Kindlebergers zurück: Clayton, im Außenministerium für Wirtschaftsfragen zuständig, plädierte für eine gemeinsame europäische Initiative unter Führung Großbritanniens, Frankreichs und Italiens; der deutsche Beitrag erschöpfte sich für ihn in einer Erhöhung der Kohlenförderung an der Ruhr.⁵ Als sich hohe Beamte des State Department schließlich am 28. Mai 1947 mit Außenminister Marshall trafen, um eine erste Bilanz zu ziehen, war von Deutschland wiederum nur im Zusammenhang mit dem akuten Kohlenmangel in Europa die Rede.⁶ Die amerikanischen Planungen konzentrierten sich zunächst offensichtlich auf die Lösung der vordringlichsten Aufgaben; eine Festschreibung der künftigen deutschen Rolle beim wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas war damit jedenfalls nicht verbunden.

Außenminister Marshall, der in seiner berühmten Harvard-Rede vom 5. Juni 1947 verständlicherweise auf konkrete Vorschläge an die Adresse einzelner Regierungen verzichtet hatte, war sich der Ressourcen, Möglichkeiten und Probleme der potentiellen Teilnehmer an dem von ihm vorgeschlagenen, gemeinschaftlichen Projekt sehr wohl bewußt. Die Dimensionen des „deutschen Problems“, das auch die innerwestlichen Beziehungen belastete, waren ihm zuletzt während der Moskauer Außenministerkonferenz vor Augen geführt worden.⁷ In einem Telegramm an den amerikanischen Militärgouverneur General Lucius D. Clay vom 19. Juni, in dem er eine Stellungnahme zur Frage eines deutschen Beitrags zum Wiederaufbauprogramm erbat, zeigte sich Marshall deshalb von der Notwendigkeit der Einbeziehung zumindest Westdeutschlands überzeugt: „Effective economic restoration of Western Europe requires assistance which Western Germany can give which in turn requires substantial degree of rehabilitation in Germany.“ Spezielle Erwartungen, beispielsweise hinsichtlich der Kohlenförderung, meldete er nicht an; auf keinen Fall sollte der „europäische“ Beitrag auf Kosten der raschen Wiederaufrichtung einer „selbsttragenden“ deutschen Wirtschaft gehen.⁸

Mit diesem Vorbehalt versuchte Marshall einem möglichen Einwand Clays von vornherein zu entgehen. Die Bemühungen um die Formulierung eines europaweiten Wiederaufbauprogramms fielen nämlich in eine Phase, in welcher die amerikanische Besatzungspolitik neu definiert wurde. An die Stelle des ursprünglichen Ziels, die deutsche Wirtschaft ohne Rücksicht auf europäische Erfordernisse in ihrer Entfaltung zu hemmen, so der bissige Kommentar Kindlebergers in dem oben erwähnten Memorandum, sei die Absicht getreten, die Bizone innerhalb von drei Jahren von fremder Hilfe unabhängig zu machen, wiederum ohne Rücksicht auf die anderen europäischen Länder.⁹

⁴ Das Memorandum ist auszugsweise wiedergegeben in Charles P. Kindleberger, *Marshall Plan Days*, Boston u. a. 1987, S. 4–24; die Zitate S. 14, 18 u. 23.

⁵ Memorandum Clayton v. 27. 5. 1947, FRUS 1947, III, S. 230–232.

⁶ Vgl. Summary of Discussion v. 29. 5. 1947, FRUS 1947, III, S. 234–236; Kennan, *Memoiren*, S. 345 f.

⁷ Vgl. Forrest C. Pogue, George C. Marshall: *Statesman 1945–1959*, New York 1987, S. 168–196. Die Harvard-Rede ist abgedruckt in FRUS 1947, III, S. 237–239.

⁸ Adjutant General, War Dept., an Clay, Ref. No. WX-80548, Institut für Zeitgeschichte/Archiv (künftig IfZA), MF 260, POLAD/784-2; Datierung nach Marshall an Botschaft London v. 20. 6. 1947, FRUS 1947, III, S. 263. Telegramme mit der Bitte um Stellungnahmen zu seiner Initiative und zu den „Hilfsmöglichkeiten“ der einzelnen Länder sandte Marshall an verschiedene Botschaften in Westeuropa. In dem Telegramm beispielsweise an die Pariser Botschaft wird allerdings die Einbeziehung Deutschlands nicht erwähnt; vgl. Marshall an Botschaft Paris v. 12. 6. 1947, FRUS 1947, III, S. 249–251.

⁹ Vgl. Kindleberger, *Marshall Plan Days*, S. 4.

Dieses Urteil war allerdings nicht ganz fair und spiegelte gewiß auch die Spannungen zwischen State Department und War Department wider. Immerhin hatte der von Kriegsminister Robert P. Patterson angeregte Hoover-Report über die deutschen Wirtschaftsprobleme europäische Belange nicht unberücksichtigt gelassen. Freilich war sein Ansatz auf Deutschland konzentriert; mit der Erholung der deutschen Wirtschaft, so die Erwartung des früheren US-Präsidenten, würden sich viele Schwierigkeiten in Europa leichter überwinden lassen. Er plädierte deshalb dafür, verstärkt die Schwerindustrie aufzubauen, damit Deutschland an seine „ein Jahrhundert hindurch“ wahrgenommene Aufgabe als „eines der großen europäischen Zentren für die Produktion von Kapitalgütern“ – er erwähnte im einzelnen Baumaterialien, Fabrikanlagen, Eisenbahnbedarf, elektrische und schwere Maschinen – anknüpfen könne.¹⁰ Selbst wenn manche der Empfehlungen Hoovers zunächst nur geringe Realisierungschancen besaßen, stellte sein Bericht zweifelsohne eines der ersten aufsehenerregenden Plädoyers für einen Kurswechsel in der amerikanischen Deutschlandpolitik dar.

Einer der entschiedenen Verfechter des neuen Kurses unter den Verantwortlichen vor Ort und in Washington war General Clay. Noch Anfang Mai 1947 hatte er Außenminister Marshall erläutert, wie er sich die Wiederankurbelung der bizonalen Wirtschaft vorstellte. Die Bizone durfte seiner Meinung nach nicht zum Kohlenexporteur degradiert werden, vielmehr mußte sie in die Lage versetzt werden, für die Ausfuhr produzieren und gewinnbringende Handelsbeziehungen aufbauen zu können. Für gegensätzliche Forderungen und Interessen der Nachbarländer brachte er zwar Verständnis auf, doch war er nicht bereit, deswegen weitere wirtschaftliche Opfer zu bringen, die letztlich doch nur zu Lasten der amerikanischen und britischen Staatskasse gehen würden.¹¹ Erforderte der Marshallplan eine Abkehr von dieser eben erst in die Wege geleiteten, bizonen-orientierenden Politik, oder war es möglich, den Wiederaufbau in Deutschland mit den übergreifenden europäischen Plänen in Einklang zu bringen?

Bereits am 24. Juni lag eine erste interne Stellungnahme aus dem Büro des Politischen Beraters Clays, Robert D. Murphy, vor. Ihr Autor, Wesley C. Haraldson, hielt einen deutschen Beitrag zum europäischen Wiederaufbau nicht nur für wünschenswert, sondern auch für möglich. Seine Vorschläge konzentrierten sich auf ein Bündel von Maßnahmen zur Ankurbelung der Binnenwirtschaft sowie auf die Wiederbelebung des Außenhandels. Zu diesem Bündel zählten die Festsetzung neuer, „endgültiger“ Obergrenzen für die Industrieproduktion, die Steigerung der Kohlenförderung, eine Währungsreform, die Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung, die Instandsetzung des Transportwesens, sowie, als politische „Beigabe“, die Revision des Entnazifizierungsprogramms. Neben der Überwindung akuter Engpässe hatten diese Vorschläge also vor allem das Ziel, stabile und kalkulierbare Bedingungen für die notwendigen wirtschaftlichen Aktivitäten zu schaffen. Nicht minder bedeutsam erschien Haraldson die Normalisierung der Handelsbeziehungen. Zu diesem Zweck regte er in erster Linie die Bereit-

¹⁰ Hoover-Bericht Nr. 3 v. 18. 3. 1947, in deutscher Übersetzung abgedruckt in Gustav Stolper, *Die deutsche Wirklichkeit. Ein Beitrag zum künftigen Frieden Europas*, Hamburg 1949, S. 336–347, das Zitat S. 344. Vgl. auch Gimbel, *Origins*, S. 179–186.

¹¹ Vgl. Clay an Marshall v. 2. 5. 1947, zit. n. *The Papers of General Lucius D. Clay. Germany 1945–1949* (künftig *Clay Papers*), Vol. I, ed. by Jean Edward Smith, Bloomington–London 1974, S. 346–349. Vgl. auch Wolfgang Krieger, *General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949*, Stuttgart 1987, S. 278 f.

stellung von Export-Import-Krediten durch Privatbanken, Regierungen oder Regierungsagenturen an, mit deren Hilfe der wegen des Dollarmangels auf „essentials“ beschränkte Handel ausgeweitet werden sollte: „With increased appropriated funds or proper credit arrangements Germany can, once again, trade principally with Europe and the Scandinavian countries where it can render most effective aid.“ Weiter empfahl er, ausländische Investitionen wieder zuzulassen, die deutschen Zolltarife zu senken und in den bestehenden europäischen Organisationen wie der Economic Commission for Europe (ECE) und der European Coal Organization (ECO) ernsthaft mitzuarbeiten. Da Deutschland nicht in der Lage sei, zur Wiedergenesung Europas Finanzhilfen oder Nahrungsmittellieferungen beizusteuern, so das Fazit, bleibe nur die Möglichkeit, die europäischen Länder mit den Erzeugnissen seiner Industrie und Bergwerke sowie mit Dienstleistungen im Transportsektor zu versorgen.¹²

In einem zweiten Memorandum befaßte sich Louis A. Wiesner, im Stab des Politischen Beraters für Arbeiterfragen zuständig, mit den politischen Aspekten einer Teilnahme Deutschlands am Marshallplan. Während Außenminister Marshall in seinem oben zitierten Telegramm an Clay offensichtlich unterstellte, daß die UdSSR das Kooperationsangebot ablehnen werde – zu einem Zeitpunkt, als die Pariser Verhandlungen zwischen Bidault, Bevin und Molotow noch nicht einmal begonnen hatten –, bezog Wiesner die Möglichkeit einer positiven sowjetischen Antwort in seine Überlegungen ein. Die von ihm vorgeschlagenen politisch-ökonomischen Minimalbedingungen für eine Zusammenarbeit ließen jedoch erkennen, daß er die UdSSR zu einem „Nein“ provozieren wollte: Schon die Forderung nach echter wirtschaftlicher Integration des ganzen Kontinents unter der Kontrolle einer effektiven, supranationalen Organisation mußte für die Sowjetunion problematisch sein, stand aber wenigstens noch in erkennbarem Zusammenhang mit dem geplanten Hilfsprogramm; anders verhielt es sich mit Punkten wie „Befreiung der drei baltischen Staaten“ oder „Ostverschiebung der provisorischen deutsch-polnischen Grenze“, die eindeutig politisch motiviert waren. Sollte die Sowjetunion diese Bedingungen nicht akzeptieren – und daran konnte es angesichts des sich verschärfenden „Kalten Krieges“ keinen Zweifel geben –, dann sollte der Westen damit beginnen, die Kommunisten in Westdeutschland und Westeuropa ebenso hart anzufassen, wie dies Nicht-Kommunisten in Ostdeutschland und Osteuropa durch sowjetische Stellen widerfuhr. Besondere Sorge bereitete Wiesner der vermeintlich große kommunistische Einfluß im Ruhrgebiet; Schätzungen zufolge waren etwa 80 000 Bergleute KPD-Mitglieder. Um die Kohlenförderung kontinuierlich steigern zu können, müsse dieses Potential zumindest neutralisiert werden: „A bit of terror against KPD leaders might help in this regard.“ Der Gefahr einer, wie er glaubte, zeitweiligen Spaltung Europas war er sich wohl bewußt, doch mußten die USA dessenungeachtet alle Kraft auf den Wiederaufbau und die Demokratisierung Westeuropas einschließlich Westdeutschlands konzentrieren.¹³

In Clays Antwort an Marshall, Patterson und Marineminister Forrestal tauchten die

¹² Memorandum Haraldson: German contribution to European Economic Recovery v. 24. 6. 1947, IfZA, MF 260, POLAD/784-2. – Zur ECE vgl. David Wightman, *Economic co-operation in Europe. A study of the United Nations Economic Commission for Europe*, New York/Toronto 1956; zur ECO Albrecht Weber, *Geschichte der internationalen Wirtschaftsorganisation*, Wiesbaden 1983, S. 102.

¹³ Wiesner an Murphy v. 25. 6. 1947, IfZA, MF 260, POLAD/784-2.

– selbst nach eigenem Eingeständnis – teilweise allzu radikalen Empfehlungen Wiesners nicht auf. Der amerikanische Militärgouverneur konzentrierte sich auf die wirtschaftlichen Probleme, ohne allerdings die politischen Hindernisse für einen angemessenen deutschen Beitrag zum Wiederaufbau, beispielsweise die fehlende Wirtschaftseinheit oder die alliierten Restriktionen, gänzlich außer acht zu lassen. Nachkriegsdeutschland hatte bis dahin, abgesehen von den Kohlenexporten, beim Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft keine bedeutende Rolle gespielt. Um diesen Zustand zu ändern, kam es zunächst darauf an, die Lebensmittelversorgung zu verbessern. Außer Kohle, die jedoch für den eigenen wirtschaftlichen Wiederaufbau dringend gebraucht wurde, und Holz konnte eine leistungsfähige Bizone nämlich auch Textilien, Farbstoffe, pharmazeutische und chemische Stoffe, Ersatzteile für alle Arten von Maschinen sowie landwirtschaftliche und andere Maschinen liefern. Clay bekräftigte seinen Standpunkt, daß Deutschland zunächst nur die allernotwendigsten Güter in Europa kaufen könne und daß in allen Fällen, in denen keine „essentials“ im Austausch für deutsche Exporte zur Verfügung stünden, weiterhin in Dollar bezahlt werden müsse. Sehr viel hing seiner Meinung nach von der Kooperationsbereitschaft der übrigen Länder ab: „The other European nations will need to assist recovery by recognizing that the war is over and by reestablishing the type of trade, communications and travel with Germany that are appropriate to peacetime.“ Besonders heikel war in diesem Zusammenhang die Frage der Prioritäten. Zwar stellte Clay den allgemeinen Konsens – Vorrang für die ehemals von Deutschland besetzten Staaten – nicht offen in Frage, doch machte er unmißverständlich deutlich, daß der Vorsprung nicht zu groß werden durfte: „Germany must be given hope to early equality in treatment and not relegated indefinitely to an inferior status.“ Robert Murphy, der zwei Tage später ein eigenes, noch mehr ins Detail gehende Telegramm an Marshall richtete, schloß sich dieser Argumentation Clays weitgehend an.¹⁴

Früher und entschiedener als nach dem Ersten Weltkrieg drängte die westliche Führungsmacht also auf einen tendenziell gleichberechtigten Einschluß Deutschlands in das Rekonstruktions- und Stabilisierungsprogramm für Europa. Aus dem Mißerfolg in den zwanziger Jahren wurden offensichtlich Lehren gezogen. Dieses „neue Denken“ ist freilich nicht allein mit dem Hinweis auf den Lernprozeß der amerikanischen Deutschland- und Europapolitiker zu erklären. Ebenso wichtig war die veränderte internationale Lage, der sich rasch verschärfende Konflikt mit der Sowjetunion.¹⁵ Um in dieser Auseinandersetzung bestehen zu können, schien zumindest das westdeutsche Potential unverzichtbar. Das Bemühen, den Wiederaufbau in Deutschland oder wenigstens in der Bizone mit dem im Entstehen begriffenen europäischen Programm abzustimmen, war den Stellungnahmen Clays und seiner Mitarbeiter anfangs deutlich anzumerken; ebenso offensichtlich war aber auch, daß sie nur wenig Neigung zeigten, der Rekonstruktion der anderen Volkswirtschaften auf Dauer Priorität einzuräumen. Außerdem wehrten sie sich dagegen, daß der deutsche Beitrag in erster Linie darin bestehen sollte, Europa mit Ruhrkohle zu versorgen; ihre Vorstellungen orientierten sich, mehr oder weniger ausge-

¹⁴ Clay an Secretaries of State, War and Navy v. 28. 6. 1947, Clay Papers I, S. 377–381; Murphy an Secretary of State v. 30. 6. 1947, FRUS 1947, II, S. 977–982; vgl. auch Gunther Mai, *Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945–1948. Alliierte Einheit – deutsche Teilung?*, München 1995, S. 437.

¹⁵ Diesen Aspekt betont Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford, Cal., 1992, S. 151–164, ganz besonders.

prägt, an der früheren Rolle des Deutschen Reichs im europäischen Wirtschaftsgeflecht. In dieser Grundsatzfrage stimmten die Experten der Militärregierung und des State Department sicherlich überein, wenngleich letztere in dem Bestreben, zunächst die akuten Versorgungsengpässe in Europa zu meistern, ihr Hauptaugenmerk auf die Steigerung der Förderung und des Exports der Ruhrkohle richteten. Selbst in der Frage der Bevorzugung der ehemaligen Kriegsgegner Deutschlands zeichnete sich eine Annäherung der Standpunkte ab, weil auch unter den Planern des Außenministeriums die Überzeugung wuchs, daß wegen des großen Rückstands der wirtschaftlichen Entwicklung in den Besatzungszonen in absehbarer Zeit ein Ein- oder gar Überholen der Nachbarländer ohnehin nicht zu befürchten sei.¹⁶ Freilich war im State Department nach wie vor die Bereitschaft vorhanden, in dieser brisanten Angelegenheit auf die Regierungen und die Öffentlichkeit in Europa, insbesondere in Frankreich, Rücksicht zu nehmen, während Clays Geduld langsam zu Ende ging.

2. Erste Reaktionen in Westeuropa

Die amerikanische Absicht, Deutschland in das geplante Wiederaufbauprogramm einzuschließen, stieß in den westeuropäischen Regierungszentralen auf ein geteiltes Echo. Zwar zweifelte kaum einer unter den maßgebenden Politikern und Wirtschaftsexperten in London, Paris oder Den Haag an, daß die deutsche Wirtschaft ein integraler Bestandteil der europäischen Wirtschaft war und eine Vernachlässigung dieser Kernregion somit die wirtschaftliche Wiederbelebung Europas zumindest verzögern, wenn nicht gar ganz verhindern würde; strittig war jedoch, ob der ehemalige Kriegsgegner von Anfang an „gleichberechtigt“ in ein solches Sanierungsprogramm einbezogen werden sollte.

Die britische Regierung, die für Großbritannien ohnehin eine Sonderrolle in dem geplanten Hilfsprogramm beanspruchte, hatte keine grundsätzlichen Einwände gegen eine Gleichbehandlung Deutschlands mit den übrigen potentiellen Teilnehmerländern. Für eine begrenzte und kontrollierte Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft, und zwar nicht allein des Ruhrbergbaus, waren maßgebliche Politiker und Planer schon gegen Ende des Krieges eingetreten¹⁷; die Kosten, die Großbritannien als Besatzungsmacht erwachsen, taten ein übriges. Auf der Moskauer Außenministerkonferenz vom Frühjahr 1947 unterstützte Bevin seinen amerikanischen Kollegen deshalb in seinen Bemühungen, eine neue, weniger restriktive alliierte Wirtschaftspolitik durchzusetzen: die Produktionsverbote und -beschränkungen sollten zumindest soweit gelockert werden, daß die Deutschen die nötigen Einfuhren ohne fremde Hilfe, nämlich durch eigene Exporte,

¹⁶ In einem Report des Policy Planning Staff vom 23. Juli 1947 mit dem Titel „Certain Aspects of the European Recovery Problem from the United States Standpoint“ heißt es dazu: „The present situation in the U.S.-U.K. zones, however, in which industrial production is less than half of pre-war, food supplies are considerably below the minimum requirements for health and efficiency, and foreign trade is only a trickle of its former dimensions, represents a degree of retardation in the recuperation of German production far greater than any reasonable system of priorities would warrant. Between this point and a point where it could be claimed that the interests of German economy were being favored over those of Germany's present neighbors, there lies a wide gap most of which must be filled before general European recovery can become a reality.“ The State Department Policy Planning Staff Papers (künftig: PPSP) 1947, Vol. I, New York-London 1983, S. 26–68, hier S. 56.

¹⁷ Vgl. Albrecht Tyrell, Großbritannien und die Deutschlandplanung der Alliierten 1941–1945, Frankfurt a. M. 1987, bes. S. 484–605.

bezahlen konnten.¹⁸ Das Interesse an einer Reduzierung der Besatzungskosten bestimmte also die britische Haltung in erster Linie, weniger die Sorge um das wirtschaftliche und politische Schicksal Europas und schon gar nicht die Absicht, einen potentiellen Konkurrenten auf dem Weltmarkt von vornherein auszuschalten. Letztere Aussicht mochte für manche Beamte des Foreign Office oder des Board of Trade, mehr noch für die britische Industrie, durchaus verlockend gewesen sein – für die maßgeblichen Deutschlandpolitiker spielte dieses Motiv indessen keine Rolle.¹⁹

Für die kleineren nord- und westeuropäischen Länder war es vor allem der Ausfall eines der wichtigsten früheren Märkte – der sich inzwischen bereits nachteilig bemerkbar machte –, der eine Beteiligung Deutschlands wünschenswert erscheinen ließ. Etwa 21 Prozent der Einfuhren und 17 Prozent der Ausfuhren hatte beispielsweise Schweden in den letzten Jahren vor Beginn des Zweiten Weltkrieges mit dem Deutschen Reich abgewickelt: importiert wurden insbesondere Erzeugnisse des Maschinenbaus, der Stahl-, Textil- und chemischen Industrie. Solche wirtschafts- und handelspolitischen Gründe ließen auch in anderen skandinavischen Ländern den Wunsch nach einem Wiedererstarken des früheren Handelspartners reifen.²⁰ Ähnlich war die Situation in den Beneluxstaaten, die mit dem östlichen Nachbarn ebenfalls intensive Handelsbeziehungen unterhalten hatten. Die niederländische Regierung beispielsweise hatte sich deshalb schon im Dezember 1946 mit einem Memorandum über Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Wiederaufrichtung Deutschlands an die Regierungen in Washington und London gewandt. Sie erinnerte darin an die in der Vergangenheit stets sehr engen niederländisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen: Im Gegenzug für beträchtliche Importe von Maschinen, Ersatzteilen und Ausrüstungsgütern waren Veredelungsaufträge an die deutsche Industrie vergeben worden; niederländische Handelsgesellschaften und Banken hatten einen großen Teil der deutschen Rohstoffimporte abgewickelt, und die Häfen von Rotterdam und Amsterdam hatten überdies als Umschlagplatz für den deutschen Überseehandel gedient. Um die den Wiederaufbau im eigenen Land gefährdende wirtschaftliche Stagnation in Deutschland zu überwinden, hatte die Regierung in Den Haag bereits eine Gesellschaft gegründet, welche den Kauf von Rohstoffen, die Veredelung im Nachbarland und den Reexport finanzieren sollte; in Ermangelung ausreichender Mittel wurden nun zusätzliche alliierte Kredite für dieses Vorhaben erbeten.²¹ Wegen dieser ohnehin vorhandenen, nicht aus Sympathie für die Deutschen, sondern aus wirtschaftlichen Zwängen resultierenden Bereitschaft zur konkreten Hilfe wäre alles andere als eine positive Reaktion auf die amerikanische Initiative eine Überraschung gewesen. Die Niederlande

¹⁸ Vgl. Alan Bullock, Ernest Bevin. Foreign Secretary 1945–1951, Oxford–New York 1985 (Paperback-Ausgabe), S. 378.

¹⁹ Vgl. Ian Turner, British Policy Towards German Industry, 1945–9: Reconstruction, Restriction or Exploitation?, in: ders. (Hrsg.), Reconstruction in Postwar Germany. British Occupation Policy and the Western Zones, 1945–1955, Oxford u. a. 1989, S. 67–91.

²⁰ Zu Schweden vgl. Martin Fritz, Schweden und der westdeutsche Markt 1945–1955, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 99–117; zur Haltung der sozialdemokratischen Parteien Skandinaviens Klaus Misgeld, Sozialdemokratie und Außenpolitik in Schweden. Sozialistische Internationale, Europapolitik und die Deutschlandfrage 1945–1955, Frankfurt a. M./New York 1984, bes. S. 88 u. 99.

²¹ Memorandum concerning a possible Netherlands contribution to the economic restoration of Germany, mit Begleitschreiben an Acting Secretary of State (Eingangsstempel Dept. of State v. 12. 12. 1946), National Archives, Washington, Record Group (künftig NA, RG), 59, 862.50/12-746.

gehörten denn auch, neben Belgien und Luxemburg, zu den eifrigsten Fürsprechern einer gleichberechtigten Beteiligung des östlichen Nachbarn.²²

Widerstand regte sich vor allem aus Frankreich. „Nous d'abord, l'Allemagne après“ – auf diese ebenso schlichte wie einprägsame und damit publikumswirksame Formel brachte eine französische Zeitung diese nicht nur auf das gaullistische und kommunistische Lager beschränkte Stimmung.²³ Zwar war auch Frankreich auf den Handel mit dem Nachbarn jenseits des Rheins angewiesen, Priorität genossen aber sicherheits- und machtpolitische Interessen. Im Kern ging es darum, die deutsche Vormachtstellung in Europa ein für allemal zu brechen. Diesem Ziel diente auch der sogenannte Monnet-Plan, der von amerikanischer Seite sogar als mögliches Vorbild für das europaweite Sanierungsprogramm ins Gespräch gebracht wurde.²⁴ Um seine ehrgeizigen Planziffern, insbesondere eine Jahresproduktion von 15 Mio. Tonnen Rohstahl bis 1952, das Saargebiet eingeschlossen, zu erreichen, bedurfte es gewiß eines deutschen „Beitrags“ – allerdings hauptsächlich in Form von Kohle. Wenn nun, wie Regierung und Öffentlichkeit in Frankreich befürchteten, Deutschland in den europäischen Wiederaufbau einbezogen werden würde, waren die eigenen Ziele und Pläne zumindest gefährdet. Aus diesem Grund war Außenminister Georges Bidault fest entschlossen, den Vorrang Frankreichs und der übrigen „alliierten“ Länder zu verteidigen.²⁵ In seiner ersten offiziellen Reaktion auf die Marshall-Rede, einer Direktive an die Botschafter in Washington und London vom 10. Juni 1947, konzidierte er zwar beiläufig die Beteiligung Deutschlands, stellte jedoch zugleich klar, daß als Delegierte nur Vertreter der Besatzungsmächte in Frage kämen. Bezeichnenderweise fiel dieser einzige Hinweis im Zusammenhang einer knappen Erörterung des Kohlenproblems.²⁶ Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt die amerikanischen Absichten noch nicht eindeutig erkennbar, für massive Proteste gab es demzufolge keinen Grund. Dies änderte sich rasch, als vor und während der Pariser Marshallplankonferenz deutlich wurde, daß Deutschland in den Plänen der US-Regierung eine entscheidende Rolle spielte. Daß, nachdem die Sowjetunion das Angebot zur Teilnahme am Marshallplan ausgeschlagen hatte, nur der westliche Teil des besetzten Landes in den Genuß amerikanischer Hilfe kommen würde, dürfte die französischen Besorgnisse kaum gedämpft haben.²⁷

²² Vgl. Albert Kersten, Die Niederlande und die Westintegration der Bundesrepublik. Wirtschaft, Sicherheit und politische Kontrolle, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 119–138; Milward, Reconstruction, S. 66 f.

²³ Vgl. Wilfried Loth, Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940–1950, Stuttgart 1977, S. 167–175. Das Zitat stammt aus dem „Franc-Tireur“ v. 20./21. 7. 1947, zit. n. ebenda, S. 171.

²⁴ Vgl. zum Monnet-Plan Jean Monnet, Erinnerungen eines Europäers, München–Wien 1978, S. 297–336; Philippe Mioche, Le Plan Monnet, Genèse et élaboration 1941–1947, Paris 1987.

²⁵ Vgl. Georges Bidault, Noch einmal Rebell. Von einer Résistance in die andere, Berlin 1966, S. 197.

²⁶ Vgl. Bidault an Botschaften in Washington und London v. 10. 6. 1947, Archives Diplomatiques, Ministère des Affaires Étrangères, Paris (künftig MAE), Y 1944–49, Vol. 228. Der französische Botschafter in Washington, Henri Bonnet, trug Außenminister Marshall am 13. 6. 1947 die wesentlichen Punkte dieser Direktive vor; vgl. Memorandum of Conservation v. 13. 6. 1947, FRUS 1947, III, S. 251–253.

²⁷ Zur Haltung der UdSSR gegenüber der amerikanischen Initiative vgl. Wilfried Loth, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955, München 1980, S. 172–177; Othmar Nikola Haberl, Die sowjetische Außenpolitik im Umbruchsjahr 1947, in: ders./Lutz Niethammer (Hrsg.), Der Marshall-Plan und die europäische Linke, Frankfurt a. M. 1986, S. 75–96; Mikhail Narinski, Le Plan Marshall et l'URSS, in: Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe, hrsg. v. Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Paris 1993, S. 119–123. Zu den Verhandlungen zwischen Bevin, Bidault und Molotow vgl. FRUS 1947, III, S. 296–308.

Das deutsche Industriepotential, das ja ohnehin stärker in den Westzonen konzentriert war, empfanden Regierungen und Öffentlichkeit in Europa nämlich nach wie vor als Bedrohung. Auch jene Politiker, Wirtschaftsexperten oder Geschäftsleute, die aus „egoistischen“ wirtschaftlichen Motiven für eine Wiederbelebung der westdeutschen Produktionsmaschinerie eintraten, wollten keine unbegrenzte und unkontrollierte Rekonstruktion und insbesondere keine Restauration der alten deutschen Machtposition. Der Konflikt zwischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen begann sich erst aufzulösen, als die westeuropäischen Regierungen angesichts der Verschärfung des „Kalten Krieges“ neue Feindbilder entwickelten. Dieser Prozeß setzte in den einzelnen Ländern, mit unterschiedlicher Intensität, 1947 ein. Dementsprechend weit war zunächst noch das Spektrum möglicher und erwünschter deutscher Beiträge zum europäischen Wiederaufbau: Es reichte vom „pastoralisierten“ Kohlenexportland bis zur traditionellen Rolle als Anbieter hochwertiger Erzeugnisse der Investitionsgüterindustrie. Verständlicherweise war letztere Perspektive aus deutscher Sicht weitaus attraktiver.

3. Deutsche Hoffnungen, Wünsche und Ansprüche

In dem bereits erwähnten Memorandum vom Juni 1947 hatte Kindleberger die Aussichten, die Deutschen zur tatkräftigen Mitarbeit zu motivieren, eher skeptisch beurteilt; ein Appell an das deutsche Nationalgefühl kam schon deshalb nicht in Frage, weil damit in den Nachbarländern nur neue Ängste geweckt worden wären. „There is then little that can be done for the moment to stimulate the Germans to take an active role in the development of a European political and economic recovery.“ Möglicherweise, so seine Hoffnung, werde sich dies ändern, sobald die Grundlagen für eine eigenverantwortliche politische Führung in Deutschland gelegt waren.²⁸ Solche Bedenken mögen aufgrund der heute vorherrschenden, verklärenden Sicht des Marshallplans gänzlich unverständlich erscheinen – völlig unbegründet waren sie damals keineswegs. Zwar überwogen in den ersten deutschen Reaktionen Erleichterung und Freude über den neuen Kurs der amerikanischen Deutschlandpolitik, verbunden mit der Beteuerung, nach Kräften am Wiederaufbau Europas mitarbeiten zu wollen; damit einher ging jedoch, mehr oder weniger deutlich ausgesprochen, die Forderung nach angemessenen Mitspracherechten. Der Marshallplan wurde durchaus als Chance begriffen, nicht nur das Wirtschaftsleben zu reaktivieren, sondern möglicherweise auch die außenpolitische Isolierung zu durchbrechen, doch versuchten maßgebliche politische und wirtschaftliche Kreise in den Westzonen, im sicheren Gefühl der Bedeutung des deutschen Wirtschaftspotentials, ihre Mitarbeit an Bedingungen zu knüpfen. Ähnlich wie ihre Vorgänger in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre lehnten sie eine Kooperation um jeden Preis und ohne Gegenleistung ab – während zumindest auf amerikanischer Seite dieses Mal keine Neigung zu erkennen war, die Deutschen selbst über die Teilnahme an den geplanten gemeinsamen Wiederaufbauanstrengungen entscheiden zu lassen.

Das Gremium, das zwei Jahre nach Kriegsende noch am ehesten berufen war, für die große Mehrheit der Deutschen zu sprechen, war der auf Initiative der amerikanischen und britischen Militärregierungen ins Leben gerufene bizonale Wirtschaftsrat. Schon auf

²⁸ Kindleberger, *Marshall Plan Days*, S. 9.

seiner ersten Vollversammlung am 25. Juni 1947 befaßten sich drei der fünf Sprecher der einzelnen Fraktionen in ihren Eröffnungsreden mit den Implikationen des Marshallplans. Friedrich Holzapfel von der CDU hob die Verflechtung der deutschen mit der europäischen Wirtschaft hervor und legte im Namen seiner Partei ein „Bekenntnis zu einer engen Zusammenarbeit“ ab, wehrte sich aber zugleich massiv gegen den erzwungenen Export von Kohle und Holz, jenen beiden Grundstoffen, die dringend gebraucht wurden, um die eigene Wirtschaft in Gang zu setzen und die Fertigwaren zu produzieren, mit denen die Rohstoff- und Lebensmittelimporte bezahlt werden konnten. Für das Zentrum machte Carl Spiecker darauf aufmerksam, daß die deutsche Wirtschaft „weit mehr exportieren“ müsse als früher. Anders als seine Kollegen ging Erwin Schoettle von der SPD explizit auf die Initiative Marshalls ein, ja er würdigte sie als „eines der wichtigsten Ereignisse“ der damaligen Zeit. Deutlicher als Holzapfel und Spiecker pochte er aber darauf, die Deutschen müßten „in diese europäische Zusammenarbeit als Subjekt hineingehen, als Teil, der, wenn auch nicht voll gleichberechtigt, aber doch mit der Chance der Gleichberechtigung ausgestattet“ sei, weil sie nur so ihren Beitrag zur Lösung der europäischen und ihrer eigenen Probleme leisten könnten. Jedenfalls müsse künftig alles Planen und Denken auf die Eingliederung in den größeren europäischen Rahmen ausgerichtet sein, damit deutsche Stellen auch ohne besondere Aufforderung ihren „bescheidenen, aber unentbehrlichen Beitrag“ zur Bewältigung der gemeinsamen Aufgabe beisteuern könnten.²⁹ Auf seiner zweiten Sitzung am 22. Juli verabschiedete der Wirtschaftsrat sogar eine von allen Fraktionen – mit Ausnahme der KPD – gebilligte Erklärung, in der es unter anderem hieß, die deutsche Wirtschaft verfüge „bei entsprechenden Maßnahmen zur Abwehr des jetzt drohenden Zusammenbruchs über wertvolle Produktivkräfte, die einen wesentlichen Beitrag zur Wiederherstellung der europäischen Gesamtwirtschaft leisten“ könnten. Die geplante „organische Eingliederung Deutschlands in den europäischen Wirtschaftsaufbau“ ließ nach Auffassung der bürgerlichen Parteien und der SPD allerdings die „Mitwirkung deutscher Sachverständiger aus allen Zonen bei der Ausarbeitung der Pläne notwendig erscheinen.“³⁰ In diesem Sinne hatte zwar schon der hessische Ministerpräsident Christian Stock bei General Clay angefragt, ohne jedoch mehr als die vage Zusicherung zu erhalten, daß „deutschen Stellen Gelegenheit gegeben werde, zu dem Plan Stellung zu nehmen, bevor er verwirklicht werde.“³¹

Wie die Stellungnahmen Holzapfels und Schoettes und vor allem die gemeinsame Entschließung des Wirtschaftsrates zeigten, war die Übereinstimmung zwischen CDU

²⁹ Wörtlicher Bericht über die 1. Vollversammlung am 25. 6. 1947, in: Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949, hrsg. v. Institut für Zeitgeschichte und dem Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bd. 2, Nachdruck München/Wien 1977. – Franz Blücher, in der ersten Bundesregierung Minister für den Marshallplan, ging in seiner für die FDP-Fraktion abgegebenen Erklärung mit keinem Wort auf die Rede Marshalls ein. Zur Reaktion deutscher Politiker im Überblick Klaus Schwabe, German Policy Responses to the Marshall Plan, in: Maier/Bischof, Marshall Plan, S. 225–281.

³⁰ Wörtlicher Bericht über die 2. Vollversammlung v. 22.–24. 7. 1947, S. 4, in: Wörtliche Berichte; vgl. auch Georg Müller, Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947–1949, Frankfurt a. M. 1982, bes. S. 92. – Ob die gleichfalls zum Ausdruck gebrachte Hoffnung auf ein „einheitliches Zusammenwirken aller europäischen Völker“ mehr war als der Versuch, das schlechte deutschlandpolitische Gewissen zu beruhigen, ist schwer zu beurteilen; immerhin verhandelten seit Mitte Juli die teilnahmewilligen Länder in Paris – ohne die Staaten Osteuropas!

³¹ Interne Bespr. der Ministerpräsidenten der amerikanischen Besatzungszone mit General Clay v. 1. 7. 1947, in: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949 (künftig AVBRD), Bd. 3: Juni–Dez. 1947, bearb. v. Günter Plum, München/Wien 1982, S. 202–207, hier S. 206.

und SPD in der Bewertung der amerikanischen Europapolitik zu diesem frühen Zeitpunkt noch recht groß. Kommunistische Angriffe gegen den „Dollariperialismus“ wies der SPD-Vorsitzende Kurt Schumacher mit einer Entschiedenheit zurück, die von Unionspolitikern kaum zu übertreffen war. Die möglichen Auswirkungen des Marshallplans beispielsweise auf die sozialdemokratischen Sozialisierungspläne spielte er herunter, durch das positive „kapitalistische Echo“, die „Zustimmung deutscher Interessenten eines gewissen Kalibers“, ließ er sich nicht irritieren.³² Wichtiger waren zunächst eine angemessene Beteiligung an der Aufstellung des Plans und die prinzipielle Bereitschaft der Partner, das deutsche Interesse am Export von Fertigwaren anzuerkennen. Unterschiede deuteten sich allenfalls in taktischen Fragen an: Der Anspruch auf Gleichberechtigung als Voraussetzung, nicht erst als Ergebnis deutscher Mitarbeit am europäischen Wiederaufbau, der mit dafür verantwortlich war, daß die SPD bald in eine gewisse außenpolitische Isolierung geriet, wurde von der CDU nicht mit gleichem Nachdruck erhoben. Die allenfalls in Umrissen erkennbaren amerikanischen Absichten schlossen detaillierte Stellungnahmen, die vermutlich noch andere Differenzen zum Vorschein gebracht hätten, vorerst aus. Entscheidend war für Konrad Adenauer und Kurt Schumacher im Sommer 1947 der erhoffte psychologische Effekt. Der spätere Kanzler sprach, noch unsicher, im Zusammenhang mit dem Marshallplan von „Anzeichen einer Besserung“.³³ Schumacher zog im Oktober, schon zuversichtlicher, eine erste positive Zwischenbilanz: Die Marshall-Initiative habe „Reserven des Lebenswillens und des Vertrauens“ reaktiviert; im Bewußtsein der Deutschen sei „praktisch und seelisch eine neue Situation geschaffen worden“.³⁴

Dieser wachsende Optimismus zeigt sich auch in der wohl ersten längeren Erwiderung auf den amerikanischen Vorschlag aus Kreisen der deutschen Industrie. Bereits am 9. Juni, vier Tage nach der Harvard-Rede, hatte der Hauptgeschäftsführer der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Wilhelm Salewski, eine Denkschrift fertiggestellt, in der er versuchte, die wichtigsten Gedanken Marshalls mit den Interessen der Montanindustrie an Rhein und Ruhr zu verknüpfen.³⁵ Bis dahin hatten sich die Überlegungen von Unternehmern und Verbandsfunktionären zur Rekonstruktion „ihrer“ Industrien, zumindest wenn solche Pläne alliierten oder deutschen Stellen zugänglich gemacht werden sollten, meist auf die jeweilige Zone konzentriert, seltener auf alle vier zusammen. Diese in kluger Voraussicht geübte „Bescheidenheit“ wurde nun langsam zugunsten offensiverer Pläne aufgegeben, die auch die Nachbarländer einschlossen; Salewskis interne Denkschrift ist für diesen Wandel ein früher, deutlicher Beweis. Ohne

³² Vgl. insbesondere Schumachers Grundsatzreferat auf dem Nürnberger Parteitag der SPD v. 20. 6. 1947, in: Kurt Schumacher, Reden – Schriften – Korrespondenz 1945–1952, hrsg. v. Willy Albrecht, Berlin/Bonn 1985, S. 488–491. Er sagte dort u. a.: „Ein Projekt von so gewaltigen Ausmaßen ist niemals ein Geschäftsprojekt. Ein Projekt von solcher Enormität ist stets ein Stück echter Hilfeleistung und Verantwortung vor der Welt und für die Welt.“ Zur Resonanz in der SPD vgl. Hans-Peter Ehni, Die Reaktion der SPD auf den Marshall-Plan, in: Haberl/Niethammer, Marshall-Plan, S. 217–230; speziell zu Schumacher vgl. Wolfgang Benz, Kurt Schumachers Europakonzeption, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 47–61.

³³ Adenauer an den österr. Gesandten Wildner v. 23. 7. 1947, in: Adenauer, Briefe 1947–1949, bearb. v. Hans Peter Mensing, Berlin 1984, S. 35.

³⁴ Rede Schumachers auf dem Jahreskongreß der American Federation of Labor v. 14. 10. 1947, in: Schumacher, Reden, S. 562–569, hier S. 565.

³⁵ Vgl. zum folgenden Werner Bührer, Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945–1952, München 1986, S. 85–88.

über die möglichen Absichten der Regierung in Washington zu spekulieren, griff er einen ihm zentral erscheinenden Aspekt der Rede des amerikanischen Außenministers heraus, nämlich die Forderung nach einer gemeinsamen Initiative und gemeinsamen Anstrengungen der europäischen Länder. Ansatzpunkte für eine solche Zusammenarbeit erblickte er vor allem in den Kooperationsformen und -erfahrungen der Zwischenkriegszeit, namentlich eine Wiederbelebung der internationalen Kartelle erschien ihm, trotz zu erwartender Widerstände, unbedingt geboten. Auf die Rolle der Deutschen in einem solchen Kartell wie im Rahmen des geplanten Hilfsprogramms überhaupt ging Salewski nicht eigens ein, doch lassen Tenor und Tendenz seiner Überlegungen keinen Zweifel daran, daß ihm ein gleichberechtigter Status vorschwebte. Gewiß bemühte er sich später, als die Konturen des „European Recovery Program“ deutlicher sichtbar waren, um eine bessere Abstimmung der Verbands- und Brancheninteressen mit diesem Programm. Dennoch war dieser frühe Versuch, im Windschatten der amerikanischen Europapolitik eigene, „nationale“, branchen- oder firmenspezifische Zwecke zu verfolgen, nicht untypisch für die künftige deutsche Integrationspolitik. Zwar ließen sich, dies zählt mittlerweile zu den Binsenweisheiten der Integrationsforschung, auch die übrigen Länder von ihren „nationalegoistischen“ Zielen leiten, doch waren sie nicht in gleichem Maße wie die Deutschen gezwungen, ihre Interessen in „europäischer Übersetzung“ zu artikulieren.

Die Chancen, die Marshalls Offerte in sich barg, wurden also in den maßgeblichen politischen und wirtschaftlichen Kreisen Westdeutschlands sehr wohl erkannt oder doch zumindest erahnt: Noch vorhandene restriktive Elemente der alliierten Besatzungspolitik konnten nun leichter attackiert, Demontagen und Entflechtung als unvereinbar mit dem ERP angeprangert werden. Die Forderung nach Wiederankurbelung der Wirtschaft und des Außenhandels bedurfte kaum noch einer Begründung. Von der Beteiligung deutscher Experten an der Ausarbeitung und Abwicklung des Programms, mit der schon aus Effizienzgründen fest gerechnet wurde, erhoffte man sich, erstmals nach Kriegsende, wieder die Möglichkeit, auf die wirtschaftliche Entwicklung in Europa aktiv Einfluß zu nehmen. Auf diesem Wege war es wohl auch am besten und vor allem am schnellsten möglich, die außenpolitische Isolierung zu überwinden und die Rehabilitation Deutschlands voranzubringen, wenngleich sich gerade ehemalige Diplomaten anfangs schwer taten, diesen Aspekt des Wiederaufbauprojekts wahrzunehmen.³⁶

Fraglich ist hingegen, ob zu diesem frühen Zeitpunkt die Implikationen oder gar, je nach Standpunkt, Gefahren des Marshallplans ebenso hellsichtig begriffen wurden. Mit Blick auf seine mutmaßlichen Konsequenzen für die Wirtschaftsordnung ist dies im Falle der SPD nachdrücklich bezweifelt worden.³⁷ Freilich war die Hoffnung sozialdemokratischer Politiker, trotz des Marshallplans eigene Konzepte verwirklichen zu können, nicht so illusionär, wie es im Rückblick scheinen mag. Zum einen wies das spätere ERP, wie bürgerlich-liberale Kräfte in den Westzonen bald monierten, selbst planerische Züge auf; zum anderen war das Spektrum der Wirtschaftsformen, die aus amerikani-

³⁶ Vgl. Eugen Budde, *Gibt es noch eine deutsche Außenpolitik? Betrachtungen zur Politik und Diplomatie eines geschlagenen Staates*, Stuttgart 1947, der mit seinen Überlegungen noch ganz in den Bahnen herkömmlichen außenpolitischen Denkens blieb.

³⁷ Vgl. Ehni, *Reaktion*, S. 219.

scher Sicht noch akzeptabel waren, doch größer, als die deutsche Entwicklung zunächst vermuten läßt. Beispielsweise waren „britische Verhältnisse“ in Westdeutschland im Sommer 1947 nicht von vornherein ausgeschlossen, und sehr viel mehr, etwa eine generelle Abschaffung des Privateigentums an den Produktionsmitteln, verlangte in der SPD ohnehin kaum einer der maßgeblichen Politiker. Die Einstellung der Partei zur Initiative des amerikanischen Außenministers glich also damals noch jener der Gewerkschaften, die politische Auflagen einkalkulierten, aber, angesichts der kritischen Ernährungs- und Wirtschaftslage, die Mitarbeit nicht verweigern wollten.³⁸ Auch dafür, daß sich die führenden Kräfte in der CDU und in der SPD Illusionen über die Auswirkungen des Marshallplans auf die deutsche Einheit gemacht hätten, gibt es wenig Anhaltspunkte. Spätestens mit Molotows „Nein“ in Paris war deutlich geworden, daß die Einbeziehung Westdeutschlands die Spaltung vertiefen würde. Beide Parteien – von Ausnahmen wie Jakob Kaiser in der Ost-CDU abgesehen – reagierten anfänglich nahezu gleich, indem sie auf die Anziehungskraft wirtschaftlich blühender Westzonen verwiesen und die Westintegration kurzerhand zur Voraussetzung einer Wiedervereinigung erklärten.³⁹ Dahinter steckte jedoch eine klare Entscheidung: Priorität hatten der Wiederaufbau und, da dieses Ziel nur im westlichen Verbund realisierbar erschien, die westeuropäische Zusammenarbeit. Die Implikationen dieser Zusammenarbeit, die in politischen und wirtschaftlichen Kreisen gleichermaßen auf lebhafte Zustimmung stieß, waren den Deutschen vermutlich am wenigsten bewußt. Die Beteiligung am Marshallplan bedeutete nämlich den Einstieg in die – von manchen nationalkonservativen Politikern verächtlich so genannte – „multilaterale deutsche Kongreßpolitik“. Die Konsequenzen einer solchen „vernetzten“ Außenpolitik für den eigenen Handlungsspielraum, ihr „Zähmungspotential“, machten sich wohl die wenigsten jener begeisterten deutschen „Europäer der ersten Stunde“ klar – möglicherweise in der richtigen Erkenntnis, daß es eine Alternative zu Bedingungen, die für die Mehrheit der „politischen Klasse“ akzeptabel gewesen wären, ohnehin nicht gab.⁴⁰ Ein zumindest vorsichtiger Optimismus zeichnete öffentliche und private Stellungnahmen aus, von einer neuerdings wieder öfters behaupteten Zerknirschtheit oder gar Unterwürfigkeit war nichts zu spüren. Im Gegenteil: Die Selbstverständlichkeit, ja manchmal fast schon Dreistigkeit, mit der manche Politiker und

³⁸ Vgl. Ulrich Borsdorf, In Kauf genommen. Der Marshall-Plan und die Zerteilung der Einheitsgewerkschaft in Deutschland, in: Haberl/Niethammer, Marshall-Plan, S. 194–211. Wenn der Vorsitzende des Gewerkschaftsbundes der britischen Zone, Hans Böckler, Mitte 1948 dazu aufrief, „die Vorteile restlos auszuschöpfen und all dem rechtzeitig zu begegnen, was (die Gewerkschaften) ... als Nachteile des Plans“ empfänden, beschrieb er recht genau den Ansatz auch der SPD; ebd., S. 208. Vgl. auch Ernst-Dieter Köpper, Gewerkschaften und Außenpolitik. Die Stellung der westdeutschen Gewerkschaften zur wirtschaftlichen und militärischen Integration der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft und in die NATO, Frankfurt a. M./New York 1982, bes. S. 32–42.

³⁹ Für die SPD vgl. Ehni, Reaktion, S. 220f.; grundsätzlich Kurt Thomas Schmitz, Deutsche Einheit und Europäische Integration. Der sozialdemokratische Beitrag zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des programmatischen Wandels einer Oppositionspartei, Bonn 1978. Für die CDU Hans-Peter Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, 2. erw. Auflage Stuttgart 1980, bes. S. 326–330 und 478f.; Josef Foschepoth, Westintegration statt Wiedervereinigung: Adenauers Deutschlandpolitik 1949–1955, in: ders. (Hrsg.), Adenauer und die Deutsche Frage, Göttingen 1988, S. 29–60; Horstwalter Heitzer, Die CDU in der britischen Zone 1945–1949. Gründung, Organisation, Programm und Politik, Düsseldorf 1988, bes. S. 563–576.

⁴⁰ Vgl. Schwarz, Die gezähmten Deutschen, bes. S. 40–42. Das „Kongreßpolitik“-Zitat stammt von Franz Josef Strauß.

Industrielle, offenbar mit jenem unter Deutschen verbreiteten „notorisch guten Gewissen“ ausgestattet, deutsche „Rechte“ glaubten einfordern zu können, war – zwei Jahre nach Kriegsende – recht bemerkenswert. Etwas mehr Sensibilität bewies da schon Konrad Adenauer: „Wäre es nicht klug, wäre es nicht wahrhaft groß und edelmütig, wenn Frankreich jetzt dem am Boden liegenden Deutschland die hilfreiche Hand, die sich von Amerika aus entgegenstreckt, nicht beiseite schöbe?“⁴¹ Mit diesem Appell an den „Erbfeind“ bewies er nicht nur ein sicheres Gespür für den angemessenen Ton, sondern auch für die wichtigste Hürde, die es auf dem Weg zur Gleichberechtigung zu überwinden galt.

4. Westdeutschland in den CEEC-Planungen

Am 12. Juli 1947 versammelten sich die Vertreter von sechzehn europäischen Staaten in Paris, um über das amerikanische Angebot zu beraten. Der Einladung, die der britische Außenminister Bevin und sein französischer Kollege Bidault unmittelbar nach dem Scheitern der Dreierkonferenz mit dem sowjetischen Außenminister Molotow an alle europäischen Regierungen mit Ausnahme der spanischen geschickt hatten, leisteten somit nur diejenigen Folge, die sich dem „Westen“ zurechneten; die Westzonen und Triest waren in Paris noch nicht vertreten. Der Brite Sir Oliver Franks wurde zum Präsidenten des „Committee of European Economic Cooperation“ gewählt. Die beiden anderen wichtigen Ämter erhielten Franzosen zugesprochen: als Generalberichterstatter fungierte Hervé Alphand, der Leiter der Wirtschaftsabteilung des Quai d'Orsay, als Generalsekretär Claude Serreulles.

Auch wenn im State Department im Sommer 1947 kein detaillierter Plan vorlag, hatten sich in der inneramerikanischen Diskussion doch einige Grundsätze herauskristallisiert, über die zumindest die Regierungen Frankreichs und Großbritanniens vor den Pariser Beratungen unterrichtet wurden. Dazu zählte, neben dem amerikanischen Interesse an einem gemeinsamen europäischen Vorschlag und einer zeitlichen Befristung des Hilfsprogramms, auch die Teilnahme der Westzonen.⁴² Wie sich die verantwortlichen Stellen in Washington eine deutsche Beteiligung im einzelnen vorstellten, ging aus einer gemeinsamen Instruktion der Minister Marshall, Patterson und Forrestal an die US-Militärregierung vom 11. Juli 1947 hervor: „The US should make known its willingness“, hieß es beispielsweise, „to have its zone of Germany collaborate fully on the preparation of European proposals to reduce the European requirement for aid from the US ... No initiative on the part of the US zone ... is called for, but the occupied area must be represented when European recovery plans are being prepared.“ Weiter sollte die Militärregierung darauf achten, daß Produktion und Export auf die Bedürfnisse der übrigen europäischen Länder zugeschnitten waren; Bedingung war freilich, daß diese Länder dafür in den Westzonen benötigte Waren lieferten oder Devisen bereitstellten. Für den Fall, daß bestimmte übergreifende „europäische“ Ziele nur zu Lasten der Westzonen zu

⁴¹ Rede auf dem ersten Parteitag der CDU der britischen Zone v. 14.–15. 8. 1947, abgedruckt in: Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946–1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands, eingel. u. bearb. v. Helmuth Pütz, Bonn 1975, S. 330–351, hier S. 350.

⁴² Vgl. van der Beugel, Marshall Aid, S. 63–66.

erreichen waren, stellten die drei Minister entsprechende Mittel in Aussicht, um jegliche Verzögerung beim Aufbau einer lebensfähigen deutschen Wirtschaft zu vermeiden. Westeuropa und Westdeutschland sollten also gleichzeitig wiederaufgebaut werden.⁴³ Angesichts dieser beabsichtigten Parallelisierung der Rekonstruktionsbemühungen von einem „German-based European recovery program“ zu sprechen, das „die“ Amerikaner im Sinn gehabt hätten⁴⁴, erscheint eher abwegig. Dessen ungeachtet war damit zu rechnen, daß in Frankreich schon die geplante Gleichbehandlung des vormaligen Kriegspartners, kaum drei Jahre nach der Befreiung des Landes, auf heftigen Widerstand stoßen würde.

a) Der revidierte Industrieniveauplan

Der vom Alliierten Kontrollrat im März 1946 verabschiedete, für alle vier Zonen gültige erste „Plan für Reparationen und den Nachkriegsstand der deutschen Wirtschaft“ war noch ganz von der Absicht der Siegermächte geprägt gewesen, dem in Europa weitverbreiteten Sicherheitsverlangen durch eine Reduzierung des deutschen Industriepotentials Genüge zu tun und die „überschüssigen“, zur Demontage vorgesehenen Quantitäten festzulegen. Produktionsverbote und -beschränkungen sollten sicherstellen, daß die Erzeugung 50 bis 55 Prozent des Standes von 1938 nicht überschritt. Die Ein- und Ausfuhren sollten sich im Jahre 1949 auf jeweils 3 Milliarden Mark belaufen; dies entsprach 55 bzw. 57 Prozent des Wertes von 1938, als das Außenhandelsaufkommen freilich um mehr als die Hälfte unter dem Niveau der späten zwanziger Jahre lag, oder 21 bzw. 25 Prozent des Wertes von 1928.⁴⁵ Selbst von solchen niedrigen Ziffern war die reale Produktions- und Außenhandelsentwicklung jedoch noch weit entfernt.

Diese Einsicht, zusammen mit dem frischen Eindruck der Krise des Winters 1946/47 und dem Wunsch, die zum 1. Januar 1947 gegründete Bizone durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage zu stabilisieren, ließ auf seiten der beiden Militärgouverneure den Entschluß zur Revision des alten Industrieplans reifen, noch ehe sie während der Moskauer Außenministerkonferenz im Frühjahr 1947 von Marshall und Bevin den offiziellen Auftrag dazu erhielten.⁴⁶ Ohne die Reparationsforderungen und das Sicherheitsbedürfnis der vom Deutschen Reich angegriffenen und besetzten Länder außer acht zu lassen, richteten Clay und sein britischer Kollege, Sir Brian Robertson, ihr Hauptaugenmerk darauf, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, die es der Bizone ermöglichen sollten, wirtschaftlich „auf eigenen Füßen“ zu stehen. Am 12. Juli meldete Clay den erfolgreichen Abschluß der Arbeiten nach Washington; gleichzeitig kündigte er für

⁴³ Adjutant General, War Dept., an OMGUS v. 11. 7. 1947, IfZA, MF 260, POLAD/806-5. Vgl. auch Gimbel, Origins, S. 224.

⁴⁴ So Gimbel, Origins, S. 255.

⁴⁵ Vgl. aus zeitgenössischer amerikanischer Sicht Benjamin U. Ratchford/William D. Ross, Berlin Reparations Assignment. Round One of the German Peace Settlement, Chapel Hill 1947. Neue Darstellungen finden sich bei Krieger, Clay, S. 133–139, u. Mai, Kontrollrat, S. 312–327. In deutscher Übersetzung ist der Plan abgedruckt in Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard. Versuch einer Wirtschaftsbilanz, Bremen 1947, S. 93–96. Die Vergleichszahlen für 1938 und 1928 nach Dietmar Petzina, Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit, Wiesbaden 1977, S. 123.

⁴⁶ Vgl. Gimbel, Origins, S. 220f. Zur Winterkrise und zur Bizonen Gründung vgl. Werner Abelshauser, Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975, S. 94–100. Die einsetzende Diskussion über die Revision ist dokumentiert in Clay Papers, I, S. 332–335, 338–340; FRUS 1947, II, S. 472–475.

den 16. Juli die Veröffentlichung des neuen, bizonalen Plans an. Erste spärliche Informationen über den Inhalt und vor allem der vorgesehene Zeitpunkt für die öffentliche Bekanntgabe der Vereinbarung zwischen dem amerikanischen und dem britischen Militärgouverneur lösten in Frankreich jedoch heftige Proteste aus. Die französische Regierung wertete diese anglo-amerikanische Initiative nämlich als Versuch, die am 12. Juli in Paris eröffnete Konferenz über den Marshallplan in der Frage der Behandlung Westdeutschlands zu präjudizieren. In einem dramatischen, durch eine Rücktrittsdrohung noch verstärkten Appell an Außenminister Marshall vom 17. Juli bot Bidault seine ganze Überzeugungskraft auf, um die Verabschiedung des revidierten Industrieniveauplans zu stoppen. Angesichts der großen Lücke zwischen tatsächlicher und erlaubter Produktion erschien ihm eine neue, verpflichtende Abmachung über die wirtschaftliche Zukunft des besetzten Landes keineswegs als drängende Aufgabe. Frankreich wolle Deutschland weder aushungern, noch seine Ressourcen brachliegen lassen: „But if on the morrow of the Paris Conference, at a time when we are still filled with uncertainty regarding ourselves, there is a certainty for Germany, the consequences of this priority cannot be escaped.“⁴⁷ Dieser massiven Intervention hätte es freilich gar nicht mehr bedurft, denn das amerikanische Außenministerium hatte, in Abstimmung mit dem Kriegsministerium und dem britischen Außenminister Bevin, bereits zwei Tage zuvor Clay angewiesen, die Veröffentlichung des Plans zu verschieben.⁴⁸ Ein möglichst ungestörter und erfolgreicher Verlauf der Pariser Konferenz, die für das Schicksal des Marshallplans zweifellos von entscheidender Bedeutung war, erschien dem State Department wichtiger als der psychologische Effekt einer Stimulierung des Aufbauwillens in der Bizone, den sich der amerikanische Militärgouverneur von der Anhebung der Produktionsobergrenzen in einigen wichtigen Industriezweigen versprach. Die Rücksichtnahme auf die französische Regierung ging allerdings nicht so weit, daß den Experten des Quai d'Orsay die Gelegenheit gegeben worden wäre, den Industrieniveauplan nach ihren Vorstellungen tatsächlich zu verändern; die zahlreichen zwei- und dreiseitigen Besprechungen, die im Juli und August 1947 stattfanden, dienten aus anglo-amerikanischer Sicht eher dazu, die französischen Befürchtungen zu zerstreuen und dadurch die Aufregung zu dämpfen. Einschneidende Korrekturen konnten schließlich schon mit dem Hinweis abgeblockt werden, daß die Vorgaben lediglich für die Bizone gelten sollten. Der am 29. August endlich veröffentlichte „Revidierte Plan für das Industrieniveau der britischen und amerikanischen Zone Deutschlands“ wies jedenfalls keine gravierenden Veränderungen gegenüber dem Stand vom Juli auf.⁴⁹

Dennoch enthielt der Plan nur wenige Punkte, welche die Aufregung in Paris wirklich gerechtfertigt erscheinen ließen. Begründet wurde die Revision in der Präambel damit, daß sich weder die Bizone noch Deutschland als Ganzes wirtschaftlich erholen könnten, wenn die alten Vorschriften in Kraft blieben – von dem unentbehrlichen Beitrag zur

⁴⁷ Bidault an Marshall v. 17. 7. 1947, FRUS 1947, II, S. 991 f.; eine Botschaft gleichen Inhalts erhielt auch der britische Außenminister Bevin. Vgl. auch Milward, *Reconstruction*, S. 71 f.

⁴⁸ Marshall an amerikan. Botschaft in Frankreich v. 15. 7. 1947, FRUS 1947, II, S. 987 f. Zur Reaktion Clays vgl. Clay an Petersen v. 16. 7. 1947, Clay Papers, I, S. 383 f.

⁴⁹ Vgl. hierzu Krieger, Clay, S. 282–289; Mai, Kontrollrat, S. 436–449. Die amerikanisch-französischen Unterredungen sind dokumentiert in FRUS 1947, II, S. 983–1049. Die am 29. August veröffentlichte Fassung des „Revised Plan“ findet sich in IfZA, MF 260, 3/406-1/5. Eine deutsche Übersetzung ist abgedruckt in Reparationen, S. 97–100.

Wiedergesundung Europas ganz zu schweigen. Eine Bevorzugung Westdeutschlands, wie von Bidault befürchtet, ließ sich daraus ebensowenig ablesen wie aus den neuen Richtzahlen für die einzelnen Industriezweige. Obwohl die erlaubte Kapazität in der Bizone im Durchschnitt dem Niveau des Jahres 1936 entsprach, lagen – auch für den Export – wichtige Branchen wie die Stahlindustrie oder der Maschinenbau deutlich darunter:

Tabelle 1: Stahlindustrie und Maschinenbau der Bizone im revidierten Industrieniveauplan

	geschätzte Produktion 1936 ²	zugelassene Höchstproduktion gem. rev. Plan	in Prozent von 1936
Stahlindustrie (in Mill. t)	14,9	10,7	72
Maschinenbau (in Mill. RM)			
Leichte Maschinen ¹	619	500 ³	80
Schwere Maschinen	769	916 ³	119
Werkzeugmaschinen	206	170 ³	83

Quelle: Reparationen, S. 97

¹⁾ Dazu zählten u. a. Textilmaschinen, holzbearbeitende Maschinen sowie Ausrüstungen für die Nahrungsmittelindustrie und zur Herstellung von Gebrauchsartikeln.

²⁾ Gebiet der späteren Bizone.

³⁾ In Preisen von 1936.

Gleichwohl gab die Planziffer für die Stahlproduktion noch am ehesten Anlaß zur Besorgnis. Zwar machte die zugelassene Produktion nur etwas mehr als die Hälfte der vorhandenen Kapazität aus, so daß die französische Stahlindustrie, wie im Monnetplan vorgesehen, durch eine Erweiterung ihrer Kapazitäten einen beträchtlichen Teil der deutschen Produktion hätte übernehmen können; die Realisierung dieses Vorhabens hing aber ganz entscheidend von einer hohen und kontinuierlichen Kohlenzufuhr aus dem Ruhrgebiet ab, die bei einer bizonalen Erzeugung von fast 11 Mill. Tonnen pro Jahr keineswegs als gesichert angesehen werden konnte. Gerade in der Frage der Stahlquote zeigten sich Amerikaner und Briten jedoch unnachgiebig – freilich nicht, um den Monnetplan zu torpedieren, sondern weil das Ziel der „selbsttragenden Wirtschaft“ auf dem Spiel stand. Auf dieses Ziel waren auch die neuen Obergrenzen für die übrigen eingeschränkten Industriezweige – Nichteisen-Metalle, Kraftfahrzeugindustrie, Feinmechanik und Optik, Elektroindustrie, Chemie und Kunststoffindustrie – zugeschnitten. Die Notwendigkeit, Erzeugnisse der Metallindustrie, des Maschinenbaus und der Chemischen Industrie zu exportieren, wurde ausdrücklich anerkannt, mehr noch: Wegen des höheren Einfuhrbedarfs an Lebensmitteln sollte die Ausfuhr dieser und der anderen beschränkten Industrien sogar „größer als vor dem Kriege sein.“⁵⁰ Der amerikanisch-britische Plan nahm mithin Kurs auf eine partielle Restauration der früheren Rolle der deutschen Wirtschaft im arbeitsteiligen Geflecht der europäischen Ökonomie, ohne indes die Bemühungen um den deutschen Wiederaufbau mit den europäischen Erfordernissen abzustimmen. Er war auf die Bizone ausgerichtet, doch nicht in einer Weise, welche die

⁵⁰ Revidierter Industrieniveauplan, zit. n. Reparationen, S. 98.

französischen Proteste gegen die vermeintliche Bevorzugung des einstigen Kriegsgegners berechtigt erscheinen ließe.

Den Betroffenen selbst reichte die amerikanisch-britische Initiative hingegen bei weitem nicht aus. Während es der bizonale Wirtschaftsrat noch bei einer recht zahmen Erklärung beließ und lediglich die Frage stellte, ob „das Ziel der wirtschaftlichen Gesundung Deutschlands im Rahmen eines wiedergesundenden Europas unter den Begrenzungen, die auch der revidierte Industrieplan noch vorsieht, erreicht werden“ könne⁵¹, waren die Stimmen aus der Industrie bzw. aus ihr nahestehenden Kreisen schon deutlicher. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie wandte sich vor allem gegen die ihrer Ansicht nach zu hohe Schätzung der verbliebenen Rohstahlkapazität: Statt 19,2 Mill. Tonnen im Jahr errechnete der Verband nur 13,7 Mill. Tonnen. Abzüglich der angekündigten Demontagen in Höhe von 3,8 Mill. Tonnen hätte die verbleibende Kapazität demnach nicht einmal mehr den Richtwert des neuen Industrieplans – 10,7 Mill. Tonnen pro Jahr – erreicht.⁵² Ähnlich argumentierte auch die Arbeitsgemeinschaft der Verbände Deutscher Maschinenbauanstalten, die sich im Oktober mit einer umfangreichen Stellungnahme zu Wort meldete. Sie machte zum einen geltend, daß exakte Kapazitätsberechnungen in der Maschinenindustrie grundsätzlich kaum möglich seien; im deutschen Fall komme zum anderen noch erschwerend hinzu, daß das Leistungsvermögen der Fabriken durch die Überbeanspruchung während des Krieges und die geringere Arbeitsproduktivität nachgelassen habe. Kurzum: die „Ausgangskapazitäten“ seien „zu hoch angesetzt“. Noch gravierender war aber der Einwand, der sich gegen die „Unausgeglichtheit zwischen zugelassener Maschinenproduktion und übriger Industrieproduktion“ richtete. Trotz aller optischen Verbesserungen würden aufgrund der Bedeutung des Maschinenbaus „praktisch auch alle übrigen Industrien – ob eingeschränkt oder nicht – auf den für die Maschinenproduktion vorgesehenen Stand festgelegt“. Weder genüge der neue Plan den Erfordernissen einer sich selbst tragenden deutschen Friedenswirtschaft, so das Fazit der „Arbeitsgemeinschaft“, noch garantiere er den erwünschten Beitrag zum europäischen Wiederaufbau: „Würde man der deutschen Wirtschaft die notwendige Bewegungsfreiheit zurückgeben, so könnte Europa mit wirkungsvolleren Beiträgen zur Wiederherstellung seines Wohlstandes rechnen, als sie den einzelnen Reparationsgläubigern durch Überlassung demontierter Maschinen zuteil“ werde.⁵³

Hatten sich diese beiden Stellungnahmen in erster Linie auf die Probleme der jeweiligen Branche konzentriert, so unternahm eine Bremer Arbeitsgruppe unter Leitung von Gustav Wilhelm Harmssen, der dort seit Ende 1946 als Senator für Wirtschaftsforschung und Außenhandel amtierte, erstmals den Versuch einer umfassenden Bewertung der Implikationen und Konsequenzen des revidierten Plans. Obwohl es sich dabei um eine im Auftrag der Ministerpräsidenten der Bizone verfaßte und damit zumindest offiziöse Studie handelte, nahmen Harmssen und seine Mitarbeiter kein Blatt vor den

⁵¹ Erklärung des Wirtschaftsrates zum Industrieplan, angenommen auf der 4. Vollversammlung am 4./5. 9. 1947, in: Wörtliche Berichte, Bd. 4: Drucksachen, S. 57.

⁵² Wirtschaftsvereinigung an Wirtschaftsminister Nordrhein-Westfalen v. 28. 10. 1947, Handakten Salowski (künftig HAS; Kopie im Besitz d. Verf.).

⁵³ Der Maschinenbau im revidierten Industrieplan, Ausarbeitung v. 13. 10. 1947, Bundesarchiv, Koblenz (künftig BA), Z 35, 411, Bl. 61–77.

Mund.⁵⁴ Zwar räumten sie ein, daß der revidierte Plan „eine tiefere Einsicht in die Notwendigkeiten einer Wirtschaft“ zeigte, die „ohne Hilfe von außen nicht bestehen“ könne, doch die Kommentare zu den Kapazitätsberechnungen und Produktionsvorgaben für die verschiedenen Industriezweige fielen fast durchweg negativ aus. Wichtige Produktionsmittelindustrien wie die Stahlerzeugung oder der Schwer- und Werkzeugmaschinenbau waren nach Ansicht der Bremer Experten „weit unter dem Stand von 1936 quotiert.“⁵⁵ Aufgrund anderer Berechnungsmethoden – Amerikaner und Briten legten die „technische Bestandskapazität“ zugrunde, während die deutschen Kritiker die „wirtschaftliche Leistungskapazität“ zum Maßstab nahmen – kamen Harmssen und seine Mitautoren zu deutlich niedrigeren Ziffern: Nicht den Stand des Jahres 1936, wie der neue Plan vorgab, sondern „höchstens“ 70 bis 75 Prozent der damals erzeugten Gütermenge hielten sie für erreichbar. Stelle man dann noch eine im Jahr 1952 um etwa 25 Prozent höhere Bevölkerungszahl in Rechnung, sinke die Pro-Kopf-Produktion sogar auf 60 bis 55 Prozent des Ergebnisses von 1936.⁵⁶ Noch schärfer ging das Bremer Team mit den anglo-amerikanischen Außenhandelsplanungen ins Gericht. Dem deutschen Handel seien nämlich gerade dort „Barrieren“ errichtet worden, „wo er mit Aussicht auf Erfolg am wirksamsten zu der Besserung der deutschen Wirtschaftslage“ hätte einsetzen können: Schiffe, Flugzeuge, Kraftfahrzeuge, Eisenwaren, Maschinen und Werkzeugmaschinen sowie elektrotechnische Artikel – alles gefragte und konkurrenzfähige Güter – durften ja laut Industrieplan überhaupt nicht oder nur in begrenztem Maße produziert werden. Der Plan sei eben „mit unerbittlicher Konsequenz auf das Sicherheitsbedürfnis der Alliierten, hinsichtlich der Ausfuhr aber ohne Zweifel auch auf die Wünsche der alliierten Exportkonkurrenz abgestellt“, waren Harmssen und seine Mitarbeiter überzeugt. Anstelle der im revidierten Plan veranschlagten Ein- und Ausfuhren im Wert von jeweils etwa 2,8 Mrd. RM forderten sie deshalb für das „Reich“ Einfuhren in Höhe von 6 und Ausfuhren in Höhe von 7,5 Mrd. RM, weil anders der erlaubte mittlere europäische Lebensstandard für die deutsche Bevölkerung und eine ohne fremde Hilfe existenzfähige Wirtschaft unerreichbare Ziele bleiben würden.⁵⁷

Die Bremer Studie konnte sich des Beifalls der maßgeblichen politischen und wirtschaftlichen Kreise in den Westzonen gewiß sein, mochte der teilweise aggressive Ton auch vielen deutschen Politikern und Behördenchefs überzogen oder zumindest taktisch ungeschickt erschienen sein. Sie machte auf einige Ungereimtheiten und Widersprüche des revidierten Industrieniveauplans aufmerksam, insbesondere auf das Mißverhältnis zwischen den Kapazitäts- oder Erzeugungsquoten im Produktionsgüterbereich und den kaum oder gar nicht eingeschränkten übrigen Industriezweigen. So stichhaltig dieser Einwand auch war, so wenig traf er jedoch auf die reale Entwicklung der industriellen Produktion zu, die in den meisten Fällen noch weit von den neuen Obergrenzen entfernt war:

⁵⁴ Vgl. dazu und zur deutschen Kritik am Tenor der Harmssen-Studie Heribert Piontkowitz. *Anfänge westdeutscher Außenpolitik 1946–1949*. Das Deutsche Büro für Friedensfragen, Stuttgart 1978, S. 70 f., 152.

⁵⁵ Reparationen, S. 32.

⁵⁶ Reparationen, Anlage IV: Wirtschaftskontrolle, deutscher Lebensstandard und künftiges Sozialprodukt, S. 26 f.

⁵⁷ Reparationen, Anlage IX: Der Ein- und Ausfuhrhandel, bes. S. 14–17.

Tabelle 2: Produktion in der Bizone im Oktober 1947, verglichen mit dem Stand von 1936 (= 100)

Mehr als zwei Drittel	Elektrizitäts- und Gasversorgung	105
	Kohle	73
	Elektroindustrie	67
	Stahl- und Eisenbau	66
Mehr als ein Drittel	Glas und Keramik	63
	Kautschuk	58
	Holzindustrie	50
	Petroleum und Kohleprodukte	45
	Chemische Industrie	41
	Maschinenbau und optische Industrie	41
	Papier und Pappe	35
Weniger als ein Drittel	Textilindustrie	34
	NE-Metalle	32
	Eisen- und Stahlproduktion	26
	übrige Metallindustrie	26
	Fahrzeugbau	17

Quelle: Abelshauser, Wirtschaft, S. 44.

Ungeachtet seiner zunächst ohnehin nur „theoretischen“ Schwächen war die Revision des Planes freilich ein deutliches Signal der „Entschlossenheit der angelsächsischen Besatzungsmächte, die Rekonstruktion der Wirtschaft ihrer beiden Zonen aktiver als bisher zu fördern“.⁵⁸ In dieser grundsätzlichen Frage herrschte also Übereinstimmung mit Politikern und Wirtschaftsexperten aus der Bizone, ebenso über die einzuschlagende Richtung; selbst das Verhältnis zwischen bizonalem und westeuropäischem Wiederaufbau war unstrittig, denn sowohl der Industrieplan als auch die deutschen Kritiker konzentrierten sich letztlich, von wenigen „europäischen“ Formeln eher ornamentalen Charakters abgesehen, auf das westdeutsche Potential. In den Pariser Verhandlungen über den Marshallplan mußte sich zeigen, ob die Deutschen von ihren möglichen künftigen Partnern im europäischen Verbund ein ähnlich großes Wohlwollen und einen ähnlich großen Spielraum zur Entfaltung der eigenen wirtschaftlichen Energien erwarten konnten, wie dies vor allem die Amerikaner zu gewähren bereit waren.

b) Das „deutsche Problem“ in den Beratungen des Committee of European Economic Cooperation

Am 9. Juli 1947 trafen Bidault und William Clayton vom State Department zusammen, um über Aufgaben und Ziele der unmittelbar bevorstehenden Marshallplankonferenz zu sprechen. „Deutschland“ stand im Mittelpunkt der Gespräche. Der französische Außenminister unterstrich einmal mehr, daß auf keinen Fall der Eindruck entstehen dürfe, als ob der Wiederaufbau des besiegten Landes Priorität genießen und Frankreich auf seine Reparationsforderungen verzichten werde. Andernfalls werde die Konferenz scheitern, mehr noch: „Il n’y aurait pas d’Europe.“ Clayton bemühte sich zwar, Bidault davon zu überzeugen, daß niemand in den Vereinigten Staaten die Absicht habe, ein Eu-

⁵⁸ Abelshauser, Wirtschaft, S. 99.

ropa mit einem dominanten Deutschland als Mittelpunkt aufzubauen, konnte jedoch nicht alle Zweifel ausräumen.⁵⁹ Es lag ganz auf dieser französischen Linie, daß keine Vertreter der drei westlichen Besatzungszonen nach Paris eingeladen worden waren; Deutsche wären ohnehin nicht in Frage gekommen, doch auch ein Mitglied der amerikanischen Militärregierung mußte aus französischer Sicht aufgrund der deutschlandpolitischen Differenzen noch „gefährlich“ genug erscheinen. Verständlicherweise verzichteten die zuständigen Stellen in Frankfurt nach dieser Entscheidung darauf, von sich aus Beobachter in die französische Hauptstadt zu schicken.⁶⁰

Falls die französische Regierung gehofft haben sollte, in Abwesenheit „bizonaler“ Sprecher leichteres Spiel zu haben und die Behandlung des „deutschen Problems“ ausklammern oder wenigstens in ihrem Sinne lenken zu können, wurde sie rasch enttäuscht. Aus ureigenstem Interesse nahmen sich nämlich die Beneluxländer dieses Problems an, das damit von Anfang an zu den beherrschenden Konferenzthemen zählte.⁶¹ Schon in der ersten Woche prallten die gegensätzlichen Standpunkte aufeinander. Als beispielsweise der niederländische Delegierte für eine vollständige Nutzung der in Europa, insbesondere in Westdeutschland, vorhandenen Kapazitäten plädierte und damit indirekt den Monnetplan in Frage stellte, reagierte Hervé Alphand, der französische Vertreter, recht heftig: „If the Dutch meant that the recovery of Germany's economy had to be pursued at the the same rate as for the rest of Europe, and if it was meant that this approach implied a full utilization of Germany's industrial capacity, the French attitude had to be in the negative.“ Lediglich eine Steigerung der Kohlenförderung und der landwirtschaftlichen Erzeugung war der Franzose bereit zuzugestehen, die Entwicklung in anderen Branchen, vor allem in der Stahlindustrie, sah er hingegen in erster Linie unter Sicherheitsgesichtspunkten; ohnehin gehörte die Rekonstruktion der deutschen Wirtschaft nach Alphands Auffassung nicht zu den Aufgaben, welche die Konferenz zu lösen hatte.⁶² Die französische Regierung, so kommentierte der amerikanische Botschafter in Paris, Jefferson Caffery, die erste Woche der CEEC-Beratungen, habe ihren „pastoral approach“ gegenüber Westdeutschland nicht aufgegeben und beharre darauf: „Security lies in ‚pulling heavy industrial teeth‘ of Germany.“⁶³ Dieses Sicherheitsargument überzeugte in Washington jedoch immer weniger. Da die westdeutsche Produktion noch nicht einmal 50 Prozent des Vorkriegsniveaus ausmachte, während in Frankreich der Produktionsstand von 1938 bereits annähernd erreicht war, fiel es gewiß nicht nur Kennan und dem Policy Planning Staff schwer, die französischen Befürchtungen ernst zu nehmen.⁶⁴ Immerhin zeigte die Hartnäckigkeit, mit der die Beneluxgruppe, zunehmend unterstützt von anderen kleineren Ländern, ihren Standpunkt verteidigte, allmählich Wirkung: Die Delegation des Gastgeberlandes willigte Ende Juli ein, daß die Befehlsha-

⁵⁹ Besprechung Bidault – Clayton v. 9. 7. 1947, MAE, Y 1944–1949, Vol. 129. Vgl. auch Caffery an Secretary of State v. 11. 7. 1947, FRUS 1947, III, S. 328–330.

⁶⁰ OMGUS an Adjutant General, War Dept., v. 13. 7. 1947, IfZA MF 260, POLAD/784-2. Ob die britische Militärregierung, wie in diesem Telegramm behauptet, Vertreter nach Paris entsandte, ließ sich nicht definitiv klären. Eine „offizielle“ Vertretung gab es nicht, doch nahmen Angehörige der britischen Militärregierung als Mitglieder der britischen Delegation an den Beratungen teil.

⁶¹ Vgl. dazu van der Beugel, Marshall Aid, S. 72–74; Gimbel, Origins, S. 254–266; Milward, Reconstruction, S. 69–89; Hogan, Marshall Plan, S. 60–82.

⁶² Caffery an State Dept. v. 17. 7. 1947, IfZA, MF 260, POLAD/784-2; Draft record of second meeting CEEC v. 17. 7. 1947, Public Record Office, Kew (künftig PRO), FO 371/62568.

⁶³ Caffery an Secretary of State v. 20. 7. 1947, FRUS 1947, III, S. 333–335, hier S. 334.

⁶⁴ Vgl. Memorandum Policy Planning Staff v. 21. 7. 1947, ebenda, S. 335–337.

ber der Besatzungszonen den gleichen Fragebogen zugestellt bekamen, den auch die übrigen teilnahmewilligen Länder erhalten hatten. Der Industriepan von 1946 diente also nicht länger „automatisch“ als Richtschnur westdeutscher Bedarfsplanungen im Rahmen des europäischen Wiederaufbauprogramms.⁶⁵

Ungeachtet solcher Anzeichen französischer Kompromißbereitschaft, die auch Caffery registriert hatte, wuchs auf amerikanischer Seite die Neigung, die Rolle des – mehr oder weniger – passiven Beobachters aufzugeben und, getreu der schon von Marshall in seiner Rede gebrauchten Formel „friendly aid“, aktiv in die Pariser Beratungen einzugreifen. Ausschlaggebend dafür war vor allem die Sorge, am Ende könnten die Europäer einen für Regierung und Kongreß inakzeptablen Bericht vorlegen; einer der möglichen kritischen Punkte war, nach wie vor, die Behandlung Westdeutschlands. Wo aus amerikanischer Sicht die Grenze berechtigter Forderungen erreicht war, verdeutlichte Clayton anlässlich eines Treffens mit den Botschaftern Caffery und Douglas, Robert Murphy sowie Paul Nitze vom State Department vom 4. bis 6. August 1947 in Paris, als er zwischen „legitimen“ und „illegitimen“ Interessen Frankreichs unterschied. Zur ersten Kategorie zählte er „militärische Sicherheit“ und den Wunsch, die wirtschaftliche Abhängigkeit von „Deutschland“ zu verringern; „the illegitimate interest was to increase France's competitive position vis-a-vis Germany by the removal of a large part of Germany's competitive potential.“ Clayton wollte die französische Regierung nicht im unklaren darüber lassen, daß sie bei der Verfolgung „illegitimer“ Interessen nicht mit der Hilfe Washingtons rechnen konnte.⁶⁶ Diskutiert wurde auch die Möglichkeit, unmittelbar nach einer Einigung zwischen den drei Westmächten den revidierenden Industriepan auf der Marshallplankonferenz zu präsentieren, um den Teilnehmern einen Eindruck zu vermitteln, wie die deutsche Wirtschaft nach amerikanischer Auffassung strukturiert sein sollte.⁶⁷

Daß es zumindest auf der Ebene der Militärregierungen keine Meinungsverschiedenheiten zwischen Briten und Amerikanern gab und der revidierte Plan de facto bereits als Grundlage ihrer Planungen diente, zeigte der „Report on the Bizonal Balance of Payments 1948–1952“ der britischen Control Commission vom 13. August 1947. Dieser Bericht, offensichtlich als Antwort auf den CEEC-Fragenkatalog konzipiert⁶⁸, stützte sich

⁶⁵ Vgl. Caffery an Secretary of State v. 29. 7. 1947, ebenda, S. 339–341. Zumindest im Falle der US-Zone wurde der Fragebogen über den amerikanischen Botschafter in Paris an die Militärregierung geleitet; vgl. dazu CEEC-Generalsekretär Serreulles an US-Botschafter v. 1. 8. 1947, IfZA, MF 260, POLAD/784-3.

⁶⁶ Haraldson, Memorandum for record v. 8. 8. 1947, IfZA, MF 260, POLAD/784-3. In der in FRUS 1947, II, S. 345–34 abgedruckten Version des Dokuments fehlt die nähere Charakterisierung der „illegitimen“ Interessen; da dieses Dokument außerdem länger ist, scheint es mindestens zwei Versionen des Memorandums gegeben zu haben.

⁶⁷ Memorandum Hickerson v. 11. 8. 1947, FRUS 1947, III, S. 351–355.

⁶⁸ Report on the bi-zonal balance of payments 1948–1952, IfZA, MF 260, 11/101-2/7. Das Dokument selbst gibt keinen Aufschluß über Zweck und Adressat. Da jedoch die Überschriften der ersten vier Abschnitte des Reports fast wörtlich mit den entsprechenden Punkten des französischen Fragebogens übereinstimmen, können an seinem Verwendungszweck kaum Zweifel bestehen; vgl. Questionnaire drafted by the French Delegation v. 16. 7. 1947, PRO, FO 371/62568. Den offiziellen „Plan for the combined Area submitted to the Committee of European Economic Cooperation, Aug. 1947“, der von OMGUS-Christen erwähnt wurde, konnte ich nicht ausfindig machen; vgl. „Production and Export Trade Problems for the Bi-Zone in Mid-1947“, IfZA, MF 260, 3/409-1/8-9. Einzelne Daten und Formulierungen in der OMGUS-Darstellung lassen jedoch darauf schließen, daß der „Plan for the combined Area“ und der „Report on the bi-zonal balance of payments“ über weite Strecken identisch gewesen sein dürften.

auf die Daten des revidierten Plans. Er betonte beispielsweise die Notwendigkeit umfangreicher Ausfuhren gerade jener Güter, die traditionellerweise etwa zwei Drittel des deutschen Exports ausgemacht hatten, nämlich Stahlprodukte, Maschinen und chemische Erzeugnisse, und verteidigte insbesondere die höhere Stahlquote von etwa 10 Millionen Tonnen als unabdingbare Voraussetzung für die Lebensfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft; ein Engpaß in diesem Bereich, so warnten die Verfasser des Reports, werde nicht nur die Produktion im Investitionsgütersektor beeinträchtigen, sondern auch die Landwirtschaft, das Transportwesen und die Konsumgüterindustrien. Hoffnungen auf weitere Beiträge zum Wiederaufbau der übrigen Teilnehmerländer in Form von Kohle, Energie und Holz dämpften die Autoren hingegen mit dem Hinweis auf den internen Bedarf der Bizone. Statt dessen plädierten sie für eine Normalisierung der Handelsbeziehungen durch angemessene Wechselkurse, die Erleichterung von geschäftlichen Auslandskontakten und -reisen sowie den Schutz der deutschen Warenzeichen. Mit diesem Vorschlag befanden sich die Experten der britischen Militärregierung zumindest der Tendenz nach im Einklang mit den Vorstellungen deutscher Stellen, die in diesem Stadium freilich keinerlei Mitspracherecht bei der Formulierung bizonaler Produktions- und Außenhandelsprogramme besaßen, und sogar sehr weitgehend mit jenen der Beneluxländer.

Die Entschlossenheit der Regierungen in Brüssel, Den Haag und Luxemburg, diese erste Gelegenheit, die westalliierte Deutschlandpolitik mehr als nur punktuell zu beeinflussen, im Sinne ihres Konzepts einer kontrollierten Wiederankurbelung der westdeutschen Wirtschaft zu nutzen, dürfte die französische Neigung, den deutschen Fall von der Tagesordnung der Marshallplankonferenz zu streichen, noch verstärkt haben. Mit Hinweis auf die Zuständigkeit der Außenminister versuchten französische Diplomaten jedenfalls, unerwünschte Festlegungen zu verhindern. Ihr Hauptaugenmerk richteten sie dabei nach wie vor auf die Stahl- und Metallindustrien. In einer Zwischenbilanz der Verhandlungen aus französischer Sicht von Mitte August 1947 hieß es dazu lapidar: „La sidérurgie allemande ne paraît pas nécessaire à l'équilibre du marché de l'acier.“ Eine vollständige Auslastung der noch brachliegenden bzw. zur Demontage vorgesehenen deutschen Kapazitäten galt angesichts der in Westeuropa ohnehin vorhandenen Überkapazitäten nicht als zwingende Notwendigkeit. Auch gegenüber der Metallindustrie verfocht der Verfasser des Memorandums einen eher restriktiven Kurs und behauptete unter Berufung auf die von den einzelnen Delegationen vorgelegten Unterlagen, daß die übrigen Länder bereit seien, die vor dem Krieg aus Deutschland bezogenen Güter selbst zu liefern. Mögliche Zeitverluste beim europäischen Wiederaufbau als Folge der Verdrängung der deutschen Konkurrenz hielt der französische Berichterstatter aus Gründen der Sicherheit für vertretbar. Schon um dieses ehrgeizige Programm nicht gänzlich unrealistisch erscheinen zu lassen, votierte er, in Abkehr von der restriktiven Linie gegenüber den Sektoren Eisen und Metall, gleichzeitig für eine Steigerung der Produktion und des Exports von Kohle und, im landwirtschaftlichen Bereich, von Kunstdünger. Die anachronistischen Züge ihrer Deutschlandpolitik schienen der französischen Diplomatie, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vergleichsweise guten Beziehungen zu Österreich oder Italien, gleichwohl allmählich bewußt zu werden, und die Bilanz nach vier Wochen intensiver Beratungen im Rahmen der CEEC signalisierte immerhin die Bereitschaft, diesen Anachronismus zu überwinden, freilich unter einer bestimmten Voraussetzung: „Si les travaux de la Commission avaient pour effet de hâter la disparition de

cette anomalie, il serait essentiel qu'ils aient jeté en même temps les bases d'une structure européenne assez solide et assez cohérente pour supporter sans danger l'intégration de l'Allemagne."⁶⁹

Über das Ziel einer festen europäischen Einbindung der Westdeutschen waren sich Amerikaner und Franzosen gewiß einig; strittig war „nur“, wie dieses Ziel am ehesten erreicht werden konnte. Für die Verantwortlichen in Washington stand fest, daß eine Fortsetzung der restriktiven Politik nach dem Muster des ersten Industriepplans, wie sie der französischen Regierung noch immer vorschwebte, nicht das geeignete Mittel sein würde. Hinter den mit den Briten bereits vereinbarten Stand wollten sie auf keinen Fall zurückgehen: Den revidierten Industrieniveauplan betrachteten sie als Verhandlungsbasis; eventuelle Korrekturen im Interesse des Wiederaufbauprogramms für Europa wollten sie nur dann akzeptieren, wenn die anderen Länder ebenfalls zu Abstrichen an ihren Planungen bereit wären.⁷⁰ Gerade an dieser Bereitschaft haperte es aber, denn offensichtlich herrschte unter den Teilnehmern der Marshallplankonferenz ein stillschweigender Konsens, auf eine kritische Erörterung der einzelnen Pläne und Bedarfsmeldungen zu verzichten, um keinen Einspruch gegen das jeweils eigene Programm zu provozieren.⁷¹ Im Fall der Bizone kam noch hinzu, daß die CEEC schon wegen der Zuständigkeit der Besatzungsmächte einer ernsthaften Prüfung der eingereichten Berechnungen auswich; die Delegierten Großbritanniens galten zudem auch nicht als autorisierte Vertreter bizonomaler Interessen.

In dieser Situation, als es nicht mehr nur um eine möglichst effektive Nutzung der deutschen Ressourcen ging, sondern mit dem Problem einer hinreichenden Abstimmung der nationalen Einzelpläne der Erfolg des europäischen Wiederaufbauprogramms insgesamt auf dem Spiel stand, versuchten Marshall und seine Berater die Bizone als Vehikel der amerikanischen Europapolitik zu benutzen. Durch die Präsentation der bizonomalen Planungen vor der CEEC, verbunden mit dem Angebot, Gegenvorschläge oder Änderungswünsche zu berücksichtigen, wollten die Amerikaner die Regierungen der teilnahmewilligen Länder ermuntern, vielleicht sogar moralisch unter Druck setzen, genauso zu verfahren. Nur auf diesem Wege, glaubten die Verantwortlichen im State Department, könne der erhoffte „cooperative approach“ der Europäer in letzter Minute noch zustande kommen.⁷² Mit dem Argument, die Situation der Westzonen sei ausreichend beraten worden und eine neuerliche Diskussion könne als Kritik an der Arbeit der CEEC aufgefaßt werden, blockte der britische Außenminister Bevin diesen Vorstoß jedoch ab, sicherlich auch, um eine Überprüfung der eigenen Plandaten im Lichte europäischer Erfordernisse und Möglichkeiten zu vermeiden.⁷³ Douglas und Caffery, die in engem Kontakt mit den Pariser Verhandlungen standen, rieten daraufhin von der Präsentation ab; die Zeit bis zum 22. September, dem vorgesehenen Termin für die Verabschiedung des „vorläufigen“ CEEC-Reports, sollte statt dessen genutzt werden, um

⁶⁹ Note der Direction Générale Économie et Finances „Les affaires allemandes et les premiers travaux de la Commission de Coopération Économique“ v. 15. 8. 1947 mit Begleitbrief v. 19. 8. 1947, Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche, Colmar (künftig AO), Eco, I A 5b.

⁷⁰ Acting Secretary of State an US-Botschaft Paris v. 26. 8. 1947, FRUS 1947, III, S. 383–389, hier S. 388.

⁷¹ Vgl. dazu die ironischen Bemerkungen Kennans in einem Bericht v. 4. 9. 1947 über seine Eindrücke von einer Paris-Reise, ebenda, S. 397–405, bes. S. 397f.

⁷² Vgl. Marshall an US-Botschaft London v. 8. 9. 1947, ebenda, S. 418–419.

⁷³ Vgl. Hogan, Marshall Plan, S. 76f.; Bullock, Bevin, S. 457–460.

hinter den Kulissen auf eine angemessene Berücksichtigung Westdeutschlands zu drängen.⁷⁴

Wie erfolgreich diese Bemühungen waren, läßt sich schwer beurteilen. Der „Schlußbericht“ vom 22. September spiegelte nämlich, vor allem in der als Anhang beigefügten „Erklärung der beteiligten Länder, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befunden haben“, erneut jene beiden gegensätzlichen Standpunkte wider, die auch die Debatten in der CEEC und ihren Ausschüssen bestimmt hatten.⁷⁵ Die enge Verknüpfung der deutschen Wirtschaft mit den übrigen europäischen Volkswirtschaften zog zwar keine der Delegationen in Zweifel, aber schon der Grundsatz, daß sich Westdeutschland nicht auf Kosten seiner künftigen Partner entwickeln dürfe, paßte mit der Feststellung, Europa werde so lange nicht „gedeihen“ können, wie die Wirtschaft der Westzonen gelähmt sei, nicht recht zusammen. Ebenso verhielt es sich mit dem französischen Anliegen, Förderung und Export von Ruhrkohle zu steigern, und der beispielsweise von den Beneluxländern favorisierten Rückkehr zu einem breitgefächerten Handelsaustausch mit dem östlichen Nachbarn. Im wesentlichen orientierte sich der Schlußbericht in seinen Westdeutschland betreffenden Teilen an den Daten des revidierten Industrieplans, sieht man einmal von der um 700 000 Tonnen niedrigeren Ziffer für die Rohstahljahresproduktion der Bizone und dem ausdrücklichen Hinweis auf die Pflicht zur Steigerung des Nutzholzexports ab. Besondere Erwartungen an Westdeutschland formulierten die CEEC-Ausschüsse sonst nur noch im Kohlensektor. Dies hing einmal damit zusammen, daß sich die Konferenz auf die Bereiche Ernährung und Landwirtschaft, Brennstoffe und Energie, Stahl und Verkehr konzentriert und Sparten wie Maschinenbau, Chemie oder Elektrotechnik weitgehend ausgeklammert hatte; zum anderen hatten sich die einzelnen technischen Ausschüsse zumeist für die Nennung von globalen Produktions- und Bedarfsziffern entschieden und auf eine Aufschlüsselung nach Ländern verzichtet.

Verglichen mit der Situation bei Beginn der Pariser Verhandlungen, als von einer Gleichbehandlung Westdeutschlands auch nicht im entferntesten die Rede sein konnte, hatte sich das Blatt am Ende zugunsten der deutschen Seite gewendet. Dank amerikanischen Drucks und wirtschaftlich motivierter Kooperationsbereitschaft solcher Länder wie Belgien und Holland entsprach die den Westzonen zugedachte Rolle bei der Rekonstruktion Westeuropas zumindest der Tendenz nach den deutschen Wünschen und Vorstellungen. Nimmt man die Zielsetzung zum Maßstab, wie sie ein britischer Diplomat wenige Tage nach Beginn der CEEC-Beratungen für die britische Delegation formuliert hatte – „80% of our job here is how to get Germany going again quickly, but we have still to sell this to the French and others“⁷⁶ –, dann waren doch bemerkenswerte Fortschritte erzielt worden. Wenngleich der grundlegende Dissens zwischen den USA und Frankreich über den deutschen Part beim Marshallplan damit noch nicht überwunden war, zeigte man sich in Washington und bei der Militärregierung mit den entsprechenden Passagen des CEEC-Reports im großen und ganzen zufrieden. Eine detaillierte Un-

⁷⁴ Douglas an Marshall v. 12. 9. 1947, FRUS 1947, III, S. 429–430.

⁷⁵ Eine deutsche Übersetzung erschien unter dem Titel: Die Wiedergesundung Europas. Schlußbericht der Pariser Wirtschaftskonferenz der Sechzehn Nationen, Teil I: Allgemeiner Teil, Oberursel (Taunus) 1948. Vgl. auch Kretzschmar, Auslandshilfe, S. 188–193; van der Beugel, Marshall Aid, S. 73, Milward, Reconstruction, S. 88; Gerd Hardach, Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948–1952, München 1994, S. 55 f.

⁷⁶ Note Sanders für UK Del CEEC v. 16. 7. 1947, PRO, FO 371/62568.

tersuchung der Angaben und Prognosen zu den Bereichen Elektrizität, Eisen und Stahl, Überseeverkehr, Ernährung und Landwirtschaft sowie Nutzholz, die ein Beamter der Militärregierung im Oktober 1947 vornahm, war denn auch frei von kritischen Kommentaren oder Beanstandungen.⁷⁷ General Clay machte sich sogar schon Gedanken über die geeignete Form bizonaler Interessenwahrnehmung innerhalb der geplanten europäischen Organisation: Er dachte an einen kleinen britisch-amerikanischen Stab mit einem Briten oder Amerikaner als Leiter, der nach der Errichtung einer Regierung von einem deutschen Repräsentanten, unterstützt von einem alliierten Berater, abgelöst werden sollte.⁷⁸ So weit in die Zukunft dachte man auf deutscher Seite noch nicht; politische und wirtschaftliche Kreise versuchten erst einmal Klarheit zu gewinnen, wie sich die übrigen westeuropäischen Länder die künftige Rolle ihres Landes vorstellten und ob sich diese Vorstellungen mit den eigenen Plänen vertrugen.

c) Deutsche und amerikanische Reaktionen auf den CEEC-Bericht

Das *unmittelbare* Echo in Westdeutschland auf die Pariser Konferenz war schwach. Weder das bizonale „Parlament“, der Wirtschaftsrat, noch der Länderrat der US-Zone, der Zonenbeirat des britischen Besatzungsgebiets oder der Exekutivrat, die bizonale „Regierung“, diskutierten den Schlußbericht.⁷⁹ Möglicherweise hing dieses Desinteresse damit zusammen, daß der neue Industrieniveauplan, der ja die Grundlage für die „deutschen“ Teile des CEEC-Reports abgegeben hatte, mehrmals erörtert worden war.⁸⁰ Die in diesem Zusammenhang formulierte Kritik richtete sich folglich auch gegen den Pariser Schlußbericht. Hinzu kam, daß nach der Bekanntgabe der Demontageliste am 16. Oktober 1947 die öffentliche Debatte ganz von dieser neuen „Gefahr“ beherrscht wurde.⁸¹ Bei der Suche nach Gegenkonzepten spielte der Marshallplan zwar eine große Rolle: Die Pflicht zur „Wiedergutmachung“ und die Bereitschaft, „am europäischen Wiederaufbau im größten Maße mitzuwirken“, zu der sich der SPD-Politiker Fritz Henßler in einer spontanen Reaktion auf die Demontageliste bekannte⁸², bedingten aus deutscher Sicht geradezu den entschlossenen Widerstand gegen die Reduzierung des industriellen Potentials. Aber es war die „politische Idee“ des Marshallplans, welche die Deutschen beschworen, nicht dessen konkrete Umsetzung in ein koordiniertes europäisches Aufbauprogramm. Die Art und Weise, wie Ludwig Erhard, damals noch Leiter der „Sonderstelle Geld und Kredit“, argumentierte, war durchaus typisch: „Die Alliierten mögen Verständnis dafür haben“, schrieb er Mitte November in einem Zeitungsbeitrag, „daß das leidgeprüfte deutsche Volk bei jeder neuen Bedrängnis trotz einer der Demontageliste beigegebenen Erklärung und trotz der im Marshall-Plan verheißenen Hilfe in dem Glauben an seine Zukunft irre“ werde. „So gesehen müßten gerade die Vereinigten Staaten mit uns das größte Interesse daran haben, weitere unorganisierte Eingriffe in

⁷⁷ Memoranda C. H. Price v. 9., 15., 18. u. 20. 10. 1947, alle in IfZA, MF 260, POLAD/784-4.

⁷⁸ Vgl. Clay an Draper v. 30. 10. 1947, Clay Papers, S. 460 f.

⁷⁹ Vgl. die in Frage kommenden Sitzungsprotokolle dieser Gremien in: AVBRD, 3.

⁸⁰ Vgl. beispielsweise 14. Sitzung Zonenbeirat brit. Zone v. 9.–11. 9. 1947, AVBRD 3, Dok. 42, S. 431–439.

⁸¹ Vgl. beispielsweise Konferenz der Ministerpräsidenten, Arbeits- und Wirtschaftsminister des Vereinigten Wirtschaftsgebietes mit dem Exekutivrat und Vertretern des Wirtschaftsrates v. 22. 10. 1947, ebenda, Dok. 75, S. 690–711; „Der Griff nach der Substanz“, Wirtschaftszeitung v. 24. 10. 1947.

⁸² Vgl. 15. Sitzung Zonenbeirat brit. Zone v. 15. u. 16. 10. 1947, AVBRD 3, Dok. 70, S. 674 f.

das westeuropäische Wirtschaftspotential zu vermeiden.“⁸³ Dadurch, daß die westdeutsche Wirtschaft kurzerhand zum integralen Bestandteil der westeuropäischen Wirtschaft erklärt wurde – was sie praktisch noch gar nicht war –, verwandelten sich alle Eingriffe der Besatzungsmächte in das wirtschaftliche Gefüge Westdeutschlands automatisch in Maßnahmen zum Schaden des größeren, westeuropäischen Verbunds. Die in dieser Gleichsetzung zum Ausdruck kommende, nach wie vor – allerdings nicht nur in den Westzonen – dominierende „nationale“ Sichtweise mag ein weiterer Grund für das geringe Interesse am CEEC-Bericht gewesen sein. Für manche schließlich dürfte schon das Fehlen deutscher Fachleute Anlaß gewesen sein, die Ergebnisse der Konferenz zu ignorieren. Die Vermutung der „Wirtschaftszeitung“ in einem Bericht über den Abschluß der Pariser Marshallplankonferenz, man könne in „Deutschland ... die ganze Bedeutung dieses nunmehr vollzogenen Tatbestandes und seiner notwendigen Folgen im Verhältnis zu den Ländern Westeuropas und zu Amerika“ noch gar nicht erfassen⁸⁴, traf mithin zweifellos zu, wenngleich die Gründe für dieses mangelhafte Verständnis unterschiedlicher Art waren.

Einer der wenigen Experten, welche die Bedeutung der Pariser Verhandlungen und des CEEC-Reports erkannt hatten, war der bereits erwähnte Hauptgeschäftsführer der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Wilhelm Salewski. In einem kleinen Aufsatz in der Fachzeitschrift „Stahl und Eisen“ setzte er sich ausführlich mit den Konsequenzen des Schlußberichts für „seine“ Branche auseinander, verbunden mit der ausdrücklichen Warnung, daß die „Tatsache, daß die deutsche Eisenindustrie heute ... gewissermaßen nur als Objekt am Rande des Geschehens“ stehe, auf keinen Fall dazu verführen dürfe, „die gegenwärtigen Vorgänge zu unterschätzen oder ihnen infolge der gewiß nicht geringen unmittelbaren Sorgen etwa die Aufmerksamkeit zu ersparen, die sie gewißlich“ verdienten.⁸⁵ Getreu dieser Devise war für Salewski schon die gegenüber dem revidierten Industrieniveauplan deutlich geringere Produktionsvorgabe von 10 Mill. Tonnen für das Jahr 1951 Anlaß zur Kritik, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil diese Menge „nicht einmal ein Fünftel“ der Planzahl für die Teilnehmer ausmachte, während die deutsche Stahlindustrie vor dem Kriege „etwa 40% der Erzeugung ganz Europas“ hervorgebracht hatte. Die vorgesehene Obergrenze schloß, da bedurfte es gar keiner ausdrücklichen Erwähnung, eine angemessene Berücksichtigung der westdeutschen Stahlindustrie seiner Ansicht nach von vornherein aus. Anstatt die dort vorhandenen Produktionsanlagen zu nutzen, müßten nämlich in den übrigen Ländern die Kapazitäten beträchtlich erweitert werden, um wie geplant 1951 den Vorkriegsstand erreichen zu können. Die amerikanische Kritik an den „zu weit gesteckten Ausbauplänen“ fand deshalb verständlicherweise den Beifall des Verbandsfunktionärs. Skeptisch beurteilte Salewski aber auch die CEEC-Planungen für die Rohstoffversorgung und den Einfuhrbedarf der Teilnehmerländer insgesamt, wobei er zumindest im zweiten Fall erkennen ließ, daß eine bessere Ausnutzung der westdeutschen Möglichkeiten Engpässe gar nicht erst entstehen lassen oder wenigstens abmildern würde. Trotz dieser alles in allem eher nega-

⁸³ Ludwig Erhard, Deutung der Demontage, „Wirtschaftsspiegel“ v. 15. 11. 1947, abgedruckt in: Karl Hohmann (Hrsg.), Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, Düsseldorf u. a. 1988, S. 83–90, hier S. 84 u. 88.

⁸⁴ „Hilfe und Selbsthilfe“, Wirtschaftszeitung v. 3. 10. 1947.

⁸⁵ Wilhelm Salewski, Die europäische Eisenwirtschaft im Zeichen des Marshall-Planes, in: Stahl und Eisen 68 (1948), S. 15–19; dort auch die folgenden Zitate.

tiven Bilanz würdigte Salewski die Pariser Verhandlungen jedoch als „die erste internationale Zusammenkunft der Eisenindustrie seit dem Kriege“, die „für alle Beteiligten von großem Wert“ gewesen sei.

Zu einem ähnlichen Urteil gelangte auch ein Bericht im offiziellen Organ der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft: Die Freude darüber, daß die „Bedeutung der Bizone für den Wiederaufbau Europas voll“ anerkannt werde, wurde allerdings getrübt durch das Eingeständnis, im Bericht selber sei davon wenig zu spüren. Der Haupteinwand richtete sich ebenfalls gegen die Höhe der Stahlerzeugung, die „keinesfalls an das als notwendig Erkannte auch nur annähernd“ heranreiche und deshalb verhindere, daß die eisenverarbeitende Industrie Westdeutschlands einen „so großen Anteil am Aufbau Europas“ nehme, wie es „ihrer Kapazität nach durchaus möglich wäre“.⁸⁶

Die wohl massivste öffentliche Kritik formulierte jedoch Fritz Baade, SPD-Mitglied und seit April 1948 Direktor des renommierten Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, der nach dem Krieg mehrere Monate in den USA verbracht hatte. In der Einleitung zu einer Dokumentation ausgewählter Abschnitte aus den Berichten des Harriman- und des Herter-Komitees, die zusammen mit weiteren von Präsident Truman eingesetzten Ausschüssen den europäischen Vorschlag analysiert und Empfehlungen zur Umsetzung des Marshallplans erarbeitet hatten, attackierte Baade mit ungewohnter Schärfe das CEEC-Programm.⁸⁷ Mit dem Entschluß, die Wahrnehmung westdeutscher Interessen Mitgliedern der Militärregierungen anzuvertrauen, war für ihn eine Benachteiligung der Westzonen bereits programmiert. Es könne „nicht wundernehmen, daß das Fehlen autorisierter deutscher Vertreter und Sachverständiger zu einer einseitigen und schiefen Planung des westdeutschen Wiederaufbaus geführt“ habe. Die wirtschaftspolitische Absicht der sechzehn europäischen Nationen und der Militärregierungen erblickte er darin, mit Hilfe des Industrieniveauplans und des darauf basierenden CEEC-Programms die westdeutsche Ausfuhr von Stahl, Walzwerkerzeugnissen, schweren Maschinen und Produkten der Schwerchemie weitgehend zu unterbinden und das frühere industrielle Zentrum Europas in ein Rohstoffexportland zu verwandeln. Folge dieser verfehlten Planung waren die seiner Ansicht nach „geradezu phantastischen Mengen“ an Rohstahl, Halbzeug und Stahlerzeugnissen auf der „Einkaufsliste“ des Pariser Komitees: Nicht weniger als 5,8 von insgesamt veranschlagten rd. 21 Mrd. Dollar an Hilfsleistungen waren dafür vorgesehen. Auf diesem Wege, so Baade, hofften die sechzehn CEEC-Mitgliedsländer, „in der Weltwirtschaft so schnell wie möglich jeden durch die Ausschaltung der deutschen Lieferungen frei werdenden Platz zu besetzen“. Die Kehrseite der Stahlbedarfsmeldungen war für ihn die einseitige Festlegung Westdeutschlands auf Kohlenexporte, die den Pariser Planern die Möglichkeit eröffne, „von Jahr zu Jahr in rascher Progression auf amerikanische Kohlenlieferungen zu verzichten“. Immerhin, so konstatierte Baade mit einer gewissen Befriedigung, habe der „wesentliche amerikanische Beitrag zur Marshall-Plan-Diskussion“ zwischen Herbst 1947 und Frühjahr 1948 darin bestanden, diese „Fehlplanungen des Pariser Gutachtens zu korrigieren“.

⁸⁶ „Der Anteil der Bizone am ERP. Über die Unterlagen der Pariser Verhandlungen“, ungezeichneter Artikel in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), Heft 8, S. 19–21.

⁸⁷ Deutschlands Beitrag zum Marshall-Plan. Ausgewählte Kapitel aus den Harriman- und Herter-Reports. Mit einer Einleitung v. Fritz Baade, Hamburg 1948; dort auch die folgenden Zitate. Im Sinne Baades auch Kretzschmar, Auslandshilfe, bes. S. 190 f. Zu den verschiedenen Komitees vgl. van der Beugel, Marshall Aid, S. 87–94; Brähler, Marshallplan, S. 190–192; Hardach, Marshall-Plan, S. 57–61.

Selbst wenn man in Rechnung stellt, daß Baade dank seiner intensiven Kontakte in die USA recht gut über die dortige Stimmung informiert war und deshalb sicher sein konnte, in der Sache bei vielen Politikern und Geschäftsleuten „offene Türen einzurenen“, überrascht der aggressive Ton und die Undifferenziertheit seiner Kritik. Nicht einmal die Sprecher unmittelbar betroffener Industriezweige ließen sich in der Öffentlichkeit zu solchen „ungerechten“ Pauschalurteilen hinreißen wie der sozialdemokratische Wirtschaftsexperte aus Kiel. Schließlich hatten sich insbesondere die amerikanische Militärregierung und während der Pariser Verhandlungen die Delegationen Großbritanniens und der Beneluxstaaten für eine kontrollierte Rekonstruktion der früheren wirtschaftlichen Strukturen und damit der traditionellen Rolle der deutschen Industrie eingesetzt. Diese Verdienste ignorierte Baade aufgrund seiner maximalistischen Denkweise jedoch völlig. Auf die „europäische Dimension“ des CEEC-Berichts ging er deshalb erst gar nicht ein. In diesem Punkt unterschied er sich allerdings kaum von anderen deutschen Reaktionen. Die Frage, ob die skizzierten Schritte in Richtung Wiederaufbau in Europa überhaupt erfolversprechend, ob insbesondere die Vorschläge zur Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit diesem Ziel überhaupt dienlich waren, interessierte allenfalls am Rande. Die Auseinandersetzung mit dem Problem der europäischen Kooperation oder gar Integration hatte auf deutscher Seite noch gar nicht begonnen.

Dies war in den Vereinigten Staaten anders. Vor allem zwei der eigens von der Regierung eingesetzten Ausschüsse, das Harriman-Komitee und das Herter-Komitee, beschäftigten sich eingehend mit den Auswirkungen des Hilfsprogramms auf die westeuropäischen Volkswirtschaften in ihrer Gesamtheit und seinen Rückwirkungen auf die heimische Wirtschaft.⁸⁸ Gleichwohl widmeten beide Ausschüsse der Rolle Westdeutschlands größte Aufmerksamkeit. Das vom damaligen Handelsminister und späteren Sonderbeauftragten der Economic Cooperation Administration (ECA) für Europa, W. Averell Harriman, geleitete Komitee, dem auch der künftige ECA-Administrator Paul G. Hoffman angehörte, wertete die Hilfe für den Wiederaufbau der Industrie, der Landwirtschaft und des Transportwesens in den Westzonen als den entscheidenden Beitrag zum Wiederaufbau Westeuropas. Das Komitee plädierte in seinem Abschlußbericht deshalb für eine Umverteilung der Zuwendungen mit dem Ziel, den Westdeutschland zugedachten Hilfsbetrag über die in Paris vorgeschlagene Summe hinaus zu erhöhen. Der nach dem Zweiten Vorsitzenden Christian A. Herter benannte Hauptausschuß des Repräsentantenhauses für auswärtige Hilfe kam in seinem Deutschlandbericht vom 6. Februar 1948 ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die im CEEC-Bericht für Westdeutschland vorgesehenen Hilfsmaßnahmen wegen der großen Bedeutung seiner Industrie nicht ausreichend seien. Beide Berichte erwähnten allerdings ausdrücklich, und darin unterschieden sie sich eben doch von den deutschen Stellungnahmen, die historischen Ursachen der deutschen Misere: „Zweimal innerhalb eines Menschenalters“, hieß es beispielsweise in der entsprechenden Länderstudie des Herter-Komitees, habe „Deutschland unter dem Einfluß einer unheilvollen Führung Europas Stabilität und den Weltfrieden gestört“.⁸⁹ Beide Expertenteams akzeptierten das Sicherheitsbedürfnis der europäischen Nachbarn und die auch in den Vereinigten Staaten verbreitete Überzeugung, daß der

⁸⁸ Vgl. Brown/Opie, *Foreign Assistance*, S. 136–139; John C. Campbell, *The United States in World Affairs 1947–1948*, New York – London 1948, bes. S. 480–483; Hardach, *Marshall-Plan*, S. 57–65.

⁸⁹ Zit. n. der dt. Übers. in: *Deutschlands Beitrag zum Marshall-Plan*, S. 30.

wirtschaftliche Wiederaufbau in dem besetzten Land nur unter schärfster alliierter Kontrolle vonstatten gehen durfte: Den revidierten Industrieniveauplan, der insbesondere Baade ein Dorn im Auge war, verteidigte das Harriman-Komitee folglich, bei aller Kritik am CEEC-Schlußbericht, als angemessene Planungsgrundlage. Die Erhöhung des deutschen Anteils an den geplanten Hilfsmaßnahmen auf Kosten der übrigen Teilnehmer – eine Forderung, die während der „Hearings“ und Beratungen im Kongreß und im Senat verschiedentlich Unterstützung fand – unterblieb schließlich. Die im Zuge der Reduzierung des ERP-Gesamtvolumens erforderlichen Einsparungen trafen die Westzonen nicht weniger als die anderen Empfängerländer; die im ersten OEEC-Jahresplan 1948/49 angeforderten bzw. genehmigten Mittel waren gegenüber den Voranschlägen sogar überdurchschnittlich stark gekürzt.

Tabelle 3: Defizite und geplante ERP-Anteile ausgewählter Länder (in Mill. Dollar)

Land	Defizite gegenüber dem amerik. Kontinent im Jahr 1948 lt. CEEC-Bericht ^{a)}	ERP-Beträge für die ersten 15 Monate lt. Vorschlag des State Departments vom 20. 1. 1948 ^{b)}	Aufbauplan 1948/49 ^{c)}		
			Anforderungen	OEEC-Empfehlung	ECA-Vorschlag
Bizone	1150	914	446	414	411
Fr. Zone	120	80	100	100	99
Frankreich	1760	1434	1115	989	981
Großbritannien	2630	1760	1271	1263	1239
Italien	930	869	799	601	555
Niederlande	630	704	657	496	469

Quellen: a) Wiedergesundung Europas, S. 23.

b) Das Europäische Wiederaufbauprogramm der Vereinigten Staaten, in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1375.

c) Wexler, Marshall-Plan, S. 62.

Während für viele – zeitgenössische und spätere – deutsche Kommentatoren das „europäische Element“ der CEEC-Planungen und des Marshallplans überhaupt nahezu identisch war mit der optimalen Berücksichtigung deutscher Interessen⁹⁰, überwog in den Nachbarländern und in den Vereinigten Staaten also eine andere, entgegengesetzte Sicht: Die Schaffung europäischer Instanzen verstand man dort als Schutz vor neuen Hegemoniebestrebungen der „unruhigen Deutschen“. Die Vereinigten Staaten, so versicherte Präsident Truman in seiner Kongreßbotschaft zum europäischen Wiederaufbauprogramm vom 19. Dezember 1947, seien entschlossen, „Deutschland niemals wieder Europa beherrschen oder den Frieden der Welt bedrohen zu lassen“.⁹¹ Selbst wenn es in der amerikanischen Administration und Öffentlichkeit Leute geben mochte, die solche Befürchtungen mittlerweile als übertrieben und überholt ansahen – in Europa nahm man diese Gefahren weiterhin ernst. Die Aufnahme einschlägiger Daten in den CEEC-Report und der prinzipielle Konsens über die hohe Bedeutung des westdeutschen Wirtschaftspotentials implizierten deshalb nicht für alle westeuropäischen Regierungen ei-

⁹⁰ Typische Beispiele sind: Deutschlands Beitrag zum Marshall-Plan und Kretzschmar, Auslandshilfe, bes. S. 189f.

⁹¹ Zit. n. der dt. Übers. in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1266–1272, hier S. 1270.

nen gleichberechtigten Status der drei Westzonen innerhalb der geplanten internationalen Organisation.

5. Die Entscheidung über eine deutsche Beteiligung am European Recovery Program

Die aktive Mitwirkung der westlichen Besatzungszonen an der Erstellung eines Hilfsprogramms hatte sich bis zu diesem Zeitpunkt darauf beschränkt, die CEEC-Fragebogen zu beantworten. Eine direkte Repräsentation in Paris hatte es nicht gegeben; die Bizone war lediglich indirekt, durch Mitglieder der britischen Control Commission for Germany, welche der Delegation Großbritanniens angehörten, vertreten gewesen. Vor allem die amerikanische Seite drängte infolgedessen auf eine uneingeschränkte Beteiligung der Westzonen am ERP.

Falls die französische Regierung noch gehofft haben sollte, die Aufnahmebedingungen für Westdeutschland unter das Niveau des revidierten Industriepans drücken zu können, so mußte sie diese Hoffnung spätestens während der Londoner Außenministerkonferenz vom November und Dezember 1947 aufgeben. Der Rat einigte sich nämlich darauf, für alle vier Zonen eine Höchstproduktion von 11,5 Millionen Tonnen Rohstahl pro Jahr zuzulassen. Auf Bidaults Wunsch bekräftigten Bevin und Marshall, daß der deutsche Wiederaufbau gegenüber der Rekonstruktion der anderen Teilnehmerländer keine Priorität genießen dürfe.⁹² Die frühere Forderung nach Vorrang der „demokratischen Länder“ war damit auf die Maxime zusammengeschrumpft, den einstigen Aggressor wenigstens nicht zu bevorzugen.

An der Notwendigkeit eines beschleunigten wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbaus bestand jedoch zumindest auf seiten der Amerikaner kein Zweifel mehr, nachdem der Abbruch der Londoner Außenministertagung das vorläufige „Aus“ für gemeinsame deutschlandpolitische Schritte der vier Besatzungsmächte signalisiert hatte. Um so dringlicher erschien nun die Schaffung westeuropäischer Strukturen und die feste, vertragliche Einbindung der Westzonen in die im Entstehen begriffene Organisation. Es kam darauf an, das Verhältnis zwischen dem westlichen Verlangen nach größtmöglicher Sicherheit vor „Deutschland“ einerseits und nach einem größtmöglichen Beitrag Westdeutschlands zur Wiedergenesung Europas andererseits neu zu definieren. Diesem Zweck dienten die Londoner Verhandlungen der drei Westmächte vom Februar und März 1948, zu denen zeitweise auch die Beneluxländer hinzugezogen wurden.⁹³

Eines der wichtigsten Themen neben Ruhrkontrolle, Reparationen und dem künftigen politischen Aufbau war die Einbeziehung der Westzonen in das Wiederaufbauprogramm und die Mitarbeit in der geplanten permanenten Organisation. Bereits in den zweiseitigen Vorgesprächen im Foreign Office machten die amerikanischen Unterhändler ihre Kollegen mit den Absichten ihrer Regierung bekannt: „Full partnership of Western zones in ERP, including participation in any continuing CEEC organization, particular efforts at economic cooperation within ERP area such as study of possibilities

⁹² US-Delegation an Truman v. 11. 12. 1947, FRUS 1947, II, S. 765 f.; das Zitat in Anm. 52.

⁹³ Vgl. Milward, Reconstruction, S. 144 f.; Hogan, Marshall Plan, S. 129–132; Krieger, Clay, S. 311–336; Die Londoner Verhandlungen sind dokumentiert in FRUS 1948, II, S. 75–145.

of customs union, in multilateral clearing arrangements etc.“ Dieser Zielsetzung stimmten die britischen Diplomaten ebenso zu wie der naheliegenden praktischen Konsequenz, den deutschen Behörden größere Mitspracherechte bei der Programmplanung und -umsetzung zuzugestehen.⁹⁴ Grundsätzliche Einwände von französischer Seite waren nach diesem amerikanisch-britischen Schulterschuß kaum mehr zu erwarten. Bereits am zweiten Tag der Konferenz, am 24. Februar 1948, sprach der US-Botschafter in London, Lewis W. Douglas, der zugleich als Delegationschef fungierte, die Rolle Westdeutschlands im Rahmen des Marshallplans an. Um seine Verhandlungspartner für die amerikanische Konzeption zu gewinnen, unterstrich er die veränderte Stellung „Deutschlands“, verglichen mit früheren Zeiten: „stripped of territories, smaller population, must export more if to be economically self contained, actually impotent and will remain so except as instrumentality of some other power.“ Auf seine Mitwirkung könne jedoch um der politischen und wirtschaftlichen Stabilität Westeuropas willen nicht verzichtet werden. Am liebsten wäre ihm eine einheitliche Vertretung der drei Westzonen gewesen; bis es soweit war, sollten die Bizone und die französische Zone mit jeweils einer Stimme an der geplanten Organisation beteiligt und die Aktivitäten nach Möglichkeit koordiniert werden. Nachdem die britische Seite erwartungsgemäß ihr grundsätzliches Einverständnis signalisiert hatte, sicherte auch der französische Botschafter und Chefunterhändler René Massigli eine positive Prüfung des amerikanischen Vorschlags zu: „His government wanted Germany to become (a) useful member (of the) European community in which it must be integrated but problem required caution as experience under Hitler showed necessity bringing Germany into Europe rather than building Europe around Germany.“ Zum Studium des amerikanischen Vorschlags wurde eigens eine Arbeitsgruppe eingesetzt.⁹⁵

Zwar ließ sich die französische Delegation auch durch unmißverständliche Drohungen mit einer eventuellen Kürzung der zu erwartenden ERP-Mittel nicht zu einer verbindlichen Erklärung in Sachen Zonenfusion bewegen⁹⁶, doch die Frage der Einbeziehung der Westzonen konnte zur Zufriedenheit der Amerikaner gelöst werden. Am 2. März einigten sich die Delegationen der USA, Großbritanniens und Frankreichs auf einen von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Sechs-Punkte-Katalog, der unter anderem vorsah, daß die Bizone und die französische Zone als unabhängige Teilnehmer gelten und demzufolge das geplante multilaterale sowie das zweiseitige Abkommen mit den Vereinigten Staaten jeweils selbst unterzeichnen sollten. Die Arbeitsgruppe votierte für die Vollmitgliedschaft, die allerdings auf Regierungsebene zunächst von alliierter Personal wahrgenommen werden sollte. Immerhin wurde den Besatzungsbehörden nahegelegt, deutsche Berater und Experten an den künftigen Arbeiten in Paris zu beteiligen.⁹⁷ Im Konferenz-Schlußkommuniqué vom 6. März 1948 bekräftigten die drei Westmächte diesen Beschluß. Um den Eindruck zu vermeiden, als handelten sie über die Köpfe der kleineren europäischen Länder hinweg, sollte die Entscheidung über die Modalitäten

⁹⁴ Douglas an Sec State v. 21. 2. 1948, FRUS 1948, II, S. 78–79, hier S. 79.

⁹⁵ Douglas an Sec State v. 25. 2. 1948, FRUS 1948, II, S. 87–89. Vgl. auch Vermerk Nicholls: „Western Germany and E.R.P.“ v. 25. 2. 1948, PRO, FO 371/70732.

⁹⁶ Zum Einsatz der ERP-Hilfe als politisches Druckmittel vgl. Douglas an Sec State v. 1. 3. 1948, FRUS 1948, II, S. 107.

⁹⁷ Douglas an Sec State v. 2. 3. 1948, ebenda, S. 116–117.

der Mitarbeit der Besatzungszonen dem nächsten CEEC-Treffen vorbehalten bleiben.⁹⁸ Für einen ersten „Auftritt“ schon am 15. März, den Bevin, Douglas und Massigli zeitweilig in Betracht gezogen hatten, war es deshalb zu spät.⁹⁹

Ebenso wie das State Department war auch die britische Diplomatie sorgsam darauf bedacht, die übrigen CEEC-Länder nicht durch ein zu rasches oder eigenmächtiges Vorgehen zu brüskieren. Um die Aufnahme der Bizone und der französischen Zone als 17. und 18. Teilnehmer – mit den gleichen Rechten und Pflichten wie die Gründungsmitglieder – nicht zu gefährden, plädierte das Foreign Office sowohl in der Frage der einheitlichen Vertretung der Westzonen als auch im Fall von Protesten gegen eine Beteiligung deutscher Experten für einen behutsamen Kurs. Obwohl sie von der Notwendigkeit einer solchen Mitarbeit schon aus rein praktischen Gründen überzeugt waren, wollten die Briten nichts überstürzen: „Our intention would rather be to infiltrate German advisers gradually to the extent that this can be done without giving rise to objections from other countries.“¹⁰⁰

Auf der zweiten CEEC-Vollversammlung am 15. und 16. März 1948 präsentierte der britische Außenminister Bevin, wie in London vereinbart, den Antrag auf Einbeziehung der Westzonen.¹⁰¹ Bereits am ersten Konferenztag nahm mit Bidault der einflußreichste potentielle Kritiker dieses Vorhabens für die „Aufnahme“ Westdeutschlands Stellung: „Par delà le nationalisme, nous offrons à l'Allemagne l'occasion d'éprouver ce sentiment de solidarité fraternelle qu'elle a souvent méprisé.“¹⁰² Bidaults Erklärung hatte Signalcharakter. Die Konferenz nahm den Antrag am 16. März einstimmig an, wobei die Zustimmung manchen Delegationen sicherlich dadurch erleichtert worden sein dürfte, daß auf der „politischen“ Ebene zunächst alliierte Repräsentanten die deutschen Interessen wahrnehmen würden. Mit diesem Aufnahmeverfahren hatten die drei Westmächte auf mögliche Empfindlichkeiten der kleineren Länder Rücksicht genommen und die Autorität der CEEC respektiert. Mehr als eine diplomatische Geste war dies zumindest aus amerikanischer Sicht freilich nicht: Bereits am 17. Februar 1948 hatte das Zweimächtekontrollamt den Vorsitzenden des bizonalen Exekutivrates nämlich zur Mitarbeit an der Formulierung des Wiederaufbauplans aufgefordert.¹⁰³ Auf deutscher Seite wurde dieses Schreiben als eine Art Bestätigung gewertet, daß die Bizone in den Marshallplan einbezogen werde!¹⁰⁴ – gewiß zu Recht, denn die Teilnahme der Westzonen am ERP hätte die westliche Vormacht auch gegen Widerstände auf der Londoner Sechsmächtekonferenz oder der CEEC-Tagung durchgesetzt. Offen waren lediglich Art und Umfang der Beteiligung; hier zeigten sich die amerikanischen Planer durchaus konzessionsbereit.

Ist angesichts dieser starken Abhängigkeit der Westzonen von den Besatzungsmächten der eingangs verworfene Begriff des „penetrierten Systems“ nicht doch angemessen?

⁹⁸ Communiqué v. 6. 3. 1948, ebenda, S. 141–143. Vgl. auch Marshall an Sebald v. 5. 3. 1948, FRUS 1948, III, S. 388.

⁹⁹ Douglas an Sec State v. 2. 3. 1948, FRUS 1948, II, S. 114–116.

¹⁰⁰ Foreign Office-Note: „Participation of Western Germany in the C.E.E.C.“ o. D. (Empfangsbestätigung v. 15. 3. 1948), PRO, FO 371/70732.

¹⁰¹ Vgl. Die Konferenzen des CEEC im Rahmen des europäischen Wiederaufbauprogramms, in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1305–1316.

¹⁰² „Résumé du Discours prononcé par M. Georges Bidault“ v. 15. 3. 1948, MAE, Y 1944–1949, Vol. 131.

¹⁰³ BICO an Vors. Exekutivrat v. 17. 2. 1948, BA, NL Pünder, 704.

¹⁰⁴ Sitzung Exekutivrat v. 17. 2. 1948, AVBRD 4, bearb. v. Christoph Weisz, Hans-Dieter Kreikamp u. Bernd Steger, München – Wien 1983, Dok. 30, S. 343 f.

Gewiß ließe sich argumentieren, daß ein Besatzungsregime den Extremfall eines solchen Dependenzverhältnisses darstelle. Bemerkenswert erscheint indes, daß insbesondere die Amerikaner, ungeachtet aller Bemühungen, Kontrollmechanismen und „Sicherungen“ zu installieren, auf eine möglichst rasche, wenngleich zunächst begrenzte Eigenverantwortlichkeit der Deutschen drängten. Mit anderen Worten, das Stadium der Besatzungsherrschaft sollte nicht länger als unbedingt nötig aufrechterhalten werden. Oberflächlich betrachtet, mag die Beziehung zwischen den Westmächten, allen voran die USA, und Westdeutschland durchaus Züge eines penetrierten Systems aufweisen – im Kern ging es jedoch um die Rekonstruktion und gleichzeitige Integration eines den meisten anderen westeuropäischen Ländern an Autonomie prinzipiell ebenbürtigen Staates.

Den Westdeutschen ermöglichte die Teilnahme am Marshallplan denn auch die ersten Schritte aus der außenpolitischen Isolation und damit aus dem „Schatten des Dritten Reiches“. Manchen ging diese Entwicklung viel zu langsam. Diejenigen mit dem notorisch guten Gewissen hatten die Vergangenheit bereits „bewältigt“ und konnten das Zögern der Siegermächte und die Befürchtungen der Nachbarländer gar nicht begreifen. Aber auch einige derjenigen, die es sich nicht so einfach machten, bewiesen erstaunlich wenig Gespür im Umgang mit den ehemaligen Gegnern und Opfern Nazi-Deutschlands. Lautstarke Polemik übertönte oft die nüchterne Bestandsaufnahme. Dabei hatte doch die amerikanische Regierung, unterstützt von Großbritannien und den Beneluxländern, bereits die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß Westdeutschland zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht an die frühere Rolle des Deutschen Reiches anknüpfen konnte. Zwar war man noch weit entfernt von der einstigen industriellen Machtposition, doch die Zeichen standen, keine drei Jahre nach Kriegsende, günstig.

III. Die Besatzungsmächte als „Interessenvertreter“ Westdeutschlands in der OEEC April 1948 bis Oktober 1949

Die Entscheidung über die aktive Beteiligung der Westzonen hatte zunächst noch keinen direkten Einfluß auf die Planung und Koordinierung der Wiederaufbaumaßnahmen. Diese Arbeit hatten sich erst einmal die drei Militärregierungen vorbehalten. Zumindest in der Anfangsphase der OEEC war dies, wie die Deutschen rasch begriffen, eher ein Vorteil. Ihre Außenseiterposition machte eine selbstbewußte Interessenpolitik in der von ehemaligen Kriegsgegnern dominierten Organisation praktisch unmöglich. Solche Rücksichten mußten die Amerikaner nicht nehmen, die überdies noch ihre Macht als „Geldgeber“ ausspielen konnten. Die deutschen Experten, die an den Sitzungen in Paris teilnehmen durften, hatten somit anderthalb Jahre lang Gelegenheit, die Arbeitsweise einer internationalen Organisation kennenzulernen und sich auf den neuen Stil multilateraler Außenpolitik einzustellen. Daß dies relativ problemlos gelang, war sicherlich auch das Verdienst unverbrauchter und unbelasteter Kräfte, die für die größtenteils diskreditierten Diplomaten alter Prägung einspringen mußten. In die Formulierung handels- und außenpolitischer Strategien gingen dennoch Erfahrungen aus früheren Zeiten ein; insbesondere der Einsatz wirtschaftlicher Macht zur Überwindung der politischen Ohnmacht, wie er in der Weimarer Republik ansatzweise erprobt worden war, diente manchen deutschen Politikern, Spitzenbeamten und Unternehmern als Vorbild. Die Unterschiede zur damaligen Situation wurden jedoch bald deutlich: Die Entscheidungsgewalt lag bei den Besatzungsmächten, die alliierten Kontrollen waren wesentlich schärfer, die Eingriffe in die wirtschaftlichen und politischen Strukturen gingen tiefer. Ein neuer Aufstieg, so hatte es den Anschein, würde schwieriger und langwieriger werden.

1. Die Kontroverse um die Teilnahme deutscher Repräsentanten an der Gründungsversammlung der OEEC

Die Londoner Vereinbarung der drei Westmächte über die Einbeziehung der Westzonen in das European Recovery Program hatte die Frage der deutschen Mitarbeit recht eindeutig entschieden: Auf der „politischen“ Ebene der geplanten europäischen Organisation sollten Vertreter der Besatzungsbehörden die Interessen der Bizone und der französischen Zone wahrnehmen; lediglich auf der „technischen“ Ebene war es diesen freigestellt, deutsche Berater heranzuziehen. Im entsprechenden CEEC-Beschluß fehlte die-

ser letzte Punkt sogar.¹ Die Voraussetzungen für einen ersten „Auftritt“ bei der Vollversammlung der „Sechzehn“, die zugleich die vor allem von den Vereinigten Staaten geforderte „ständige Organisation“ aus der Taufe heben sollte, waren also eher ungünstig.

Der erwartungsvollen, bisweilen euphorischen Stimmung in den bizonalen Verwaltungsinstanzen, bei den Länderregierungen und in der Öffentlichkeit, hervorgerufen durch die Nachricht über die aktive Beteiligung an den Pariser Arbeiten, tat dies freilich keinen Abbruch.² Beflügelt von der Aussicht auf ein baldiges internationales Comeback, wurden mancherorts bereits in der ersten Märzhälfte Auswahlkriterien und Personalvorschläge diskutiert. Dabei ging es freilich weniger um fachliche Kompetenz oder internationales Renommee möglicher Kandidaten, sondern in erster Linie um die Frage, welche deutschen Instanzen eine solche Aufgabe überhaupt wahrnehmen sollten – die Länderregierungen oder die im Aufbau begriffenen „zentralen“ Einrichtungen. Zu den eifrigsten Verfechtern der ersten Lösung zählte der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard. Die Länderchefs als Verkörperung des föderalistischen Prinzips, so sein Kalkül, würden gerade in Paris eher akzeptiert werden als die Spitzen der „zentralisierten“ Behörden. Als amtierender Präsident des Länderrates rechnete er sich selbstverständlich gute Chancen aus, selbst nominiert zu werden. Um so größer war die Enttäuschung in Bayern, als sich die französische Regierung diesem Vorschlag verschloß und Amerikaner und Briten mit der Einrichtung einer Dienststelle in Frankfurt den „zentralisierten“ Weg beschritten.³ Die Frage, ob überhaupt Deutsche an der nächsten CEEC-Konferenz teilnehmen und wer diese Personen sein würden, war damit noch nicht beantwortet; eine gewisse Vorentscheidung über die Zuständigkeiten in ERP-Angelegenheiten bedeutete die „Frankfurter Lösung“ indessen schon: In der Bizone sollten nicht die Länderregierungen, sondern die überzonalen Organe die Planungs- und Koordinierungsaufgaben übernehmen. Lediglich in der französischen Zone war eine stärkere Mitsprache der Länder vorgesehen. Deutlich wurde aber vor allem, daß deutsche Hoffnungen, die alliierte Politik bereits in dieser ersten Phase des ERP beeinflussen zu können, verfrüht waren.

Dabei lehnten die Verantwortlichen auf amerikanischer und britischer Seite eine Einladung hochrangiger deutscher Politiker zur konstituierenden Sitzung der „ständigen Organisation“ keineswegs von vornherein ab. Auf britische Initiative hin hatte sich das Bipartite Board am 24. März mit dem Problem befaßt und war übereingekommen, daß General Robertson die Bizone in Paris vertreten sollte. Neben Beratern aus beiden Ländern sollten ihn außerdem drei Deutsche begleiten: die Vorsitzenden des Exekutivrates, des Wirtschafts- und des Länderrates – freilich ohne selbst das Wort ergreifen zu dürfen. Die Entscheidung für den britischen Militärgouverneur begründete Clay mit dem Wunsch der Vereinigten Staaten, den Charakter des CEEC als rein europäische Organi-

¹ Entwurf eines CEEC-Beschlusses über die Teilnahme Deutschlands, o. D., BA, NL Pünder, 704.

² Vgl. Vermerk für Makins v. 13. 3. 1948 u. Vermerk Stevens v. 6. 4. 1948, PRO, FO 371/70732. Grundsätzlich Werner Bührer, Auftakt in Paris. Der Marshallplan und die deutsche Rückkehr auf die internationale Bühne 1948/49, in: VfZ 36 (1988), S. 529–556, bes. S. 534 f.

³ Telegramm Keller v. 16. 3. 1948 u. Keller an Tarbé de Saint Hardouin v. 24. 3. 1948, MAE, Y 1944–49, Vol. 131. Keller war franz. Generalkonsul in München. – Ein kleiner Trost für Ehard und seine Mitstreiter dürfte gewesen sein, daß als Leiter der ständigen Pariser Vertretung der geplanten Frankfurter Dienststelle, Keller zufolge, mit dem ehemaligen Wilhelmstraßen-Diplomaten und Pariser Botschaftsekretär (bis 1933) Baron von Brand ein Landsmann im Gespräch war.

sation zu respektieren.⁴ Als das Vorhaben Ende März in Paris bekannt wurde⁵, antwortete das französische Außenministerium mit massiven Protesten: Die Anwesenheit deutscher Repräsentanten beim Gründungsakt der europäischen Organisation, so ließ man über die Botschafter in Washington und London mitteilen, erscheine gänzlich inopportun; lediglich „technische“ Experten waren die Franzosen bereit zu akzeptieren.⁶

Die Reaktionen fielen für den Quai d'Orsay eher enttäuschend aus: Sir Ivone Kirkpatrick vom Foreign Office wies Botschafter Massigli darauf hin, daß der französische Militärgouverneur Koenig offiziellen Verlautbarungen zufolge selbst beabsichtige, sich von den Ministerpräsidenten von Südbaden, Württemberg-Hohenzollern und Rheinland-Pfalz zur Gründungsversammlung begleiten zu lassen.⁷ Noch weniger Erfolg hatte die französische Demarche in Washington. Der zuständige Abteilungsleiter im State Department verteidigte gegenüber Bonnet ausdrücklich das Motiv der beiden Militärgouverneure, nämlich der deutschen Öffentlichkeit die westliche Bereitschaft zu demonstrieren, das Land Schritt für Schritt in die internationale Gemeinschaft zurückzuführen. Zwar sicherte der Beamte eine Überprüfung der Entscheidung zu, doch deutete er gleichzeitig an, es werde nicht leicht sein, die beiden Generäle umzustimmen.⁸ Französische Befürchtungen, die deutschen Politiker könnten in Paris möglicherweise Opfer von „Zwischenfällen“ werden, hielten die Amerikaner für unbegründet.⁹ Mit diesen mageren Ergebnissen gab sich das Außenministerium in Paris verständlicherweise nicht zufrieden. Das Foreign Office wurde auf Veranlassung Alphands prompt davon unterrichtet, daß es sich bei dem Vorhaben General Koenigs um eine „initiative purement locale“ handle, „motivée par la croyance dans laquelle se trouvaient nos autorités en Allemagne que la décision d'envoyer à Paris des hommes politiques allemands au côté du Général Robertson avait déjà été prise“. Dieser Entschluß, daran ließ Alphand kaum einen Zweifel, würde rückgängig gemacht werden. Die ablehnende Haltung Frankreichs blieb unverändert.¹⁰ Da Clay und Robertson zweifelsohne die „Hauptdrahtzieher“ des geplanten ersten Auftritts deutscher Politiker waren, bestanden gewisse Hoffnungen, die Regierungen in London und Washington doch noch zum Nachgeben veranlassen zu können, wenn es den Diplomaten des Quai d'Orsay gelang, die beiden zu isolieren. Die Chancen dafür standen nicht schlecht, denn auch der amerikanische Botschafter an der Seine, Caffery, machte sich den französischen Standpunkt zu eigen. Die Befürchtungen, die beabsichtigte Einladung sei Wasser auf die Mühlen der kommunistischen Propaganda, hielt er für vollauf gerechtfertigt, der mögliche Schaden in Frankreich erschien ihm größer als der Nutzen in Westdeutschland. „I understand and appreciate the propaganda benefits obtainable from the point of view of German public opinion in the presence of these German political figures at the CEEC signing, but it seems to me that

⁴ Murphy an Sec State v. 4. 4. 1948, NA, RG 59, 840.50 Recovery/4-448.

⁵ Eine entsprechende Mitteilung des amerikanischen Konsuls in Baden-Baden vom 30. März wurde umgehend nach Paris und Berlin gemeldet; Telegramm Klevanski v. 30. 3. 1948, MAE, Y 1944-49, Vol. 131.

⁶ Vermerk Klevanski v. 2. 4. 1948, AO, Eco I A 5c.

⁷ Massigli an Außenministerium v. 2. 4. 1948, Archives Nationales, Paris (künftig AN), 457 AP 22 (Papiers Georges Bidault).

⁸ Bonnet an Außenministerium v. 2. 4. 1948, AN, 457 AP 22.

⁹ Brit. Botschaft Washington an Foreign Office v. 3. 4. 1948, PRO, FO 371/70732. Konkrete Beweise für diese wiederholt vorgebrachten Warnungen blieben die französischen Diplomaten allerdings schuldig.

¹⁰ Massigli an Außenministerium v. 3. 4. 1948, AN, 457 AP 22.

bringing the Germans in on a working level in itself represents an important advance. To accelerate the pace still more would seriously jeopardize the progress already made.“ Antideutsche Gefühle, so warnte er nachdrücklich, seien keineswegs nur bei der extremen Rechten und den Kommunisten virulent: „If the government's policy is suddenly subjected to powerful opposition attacks, our progress toward an accelerated evolution of French thinking along the lines of our own policy may well suffer an abrupt check and a new start would have to be made under unfavourable conditions.“¹¹

Um die Hindernisse beiseite zu räumen, die einer deutschen Mitarbeit noch im Wege standen, trafen am 5. April 1948 Vertreter der drei Regierungen und Besatzungsbehörden unter Alphands Vorsitz in Paris zusammen.¹² Außer der leidigen Frage der Anwesenheit Deutscher bei der Gründungszeremonie waren nämlich auch die Modalitäten des Beitritts und die Gültigkeit der Meistbegünstigungsklausel für den Handel der Westzonen mit den übrigen Teilnehmerländern umstritten. Und fast jedesmal kamen die gegensätzlichen Standpunkte zum Vorschein, die Frankreich auf der einen, Großbritannien und die Vereinigten Staaten auf der anderen Seite hinsichtlich der Eingliederung der Westzonen in den entstehenden westeuropäischen Verbund einnahmen. Während die Regierung in Paris darauf bedacht blieb, den besonderen, aus ihrer Sicht minderen Status der Besatzungszonen bereits auf der „protokollarischen“ Ebene deutlich werden zu lassen, bestanden die amerikanischen und britischen Verantwortlichen auf einer – zumindest formalen – Gleichbehandlung. Dieser Dissens zeigte sich bei der Festlegung der Aufnahmemodalitäten darin, daß Alphand aus „psychologischen“ Gründen dafür plädierte, das Gründungsdokument nur von den sechzehn Staaten unterzeichnen zu lassen; im Anschluß daran sollten die Bizone und die französische Zone durch die Unterzeichnung eines separaten Protokolls ihren Beitritt zum Abkommen vollziehen. Weil sie eine solche Vorgehensweise als diskriminierend empfanden, votierten die amerikanischen und britischen Unterhändler für einen „direkten“ Beitritt – ebenfalls aus „psychologischen“ Gründen, in diesem Fall aber aus Rücksicht auf die Deutschen. Der Wirtschaftsexperte des Quai d'Orsay beugte sich schließlich dem Druck vor allem der Amerikaner, verlangte aber, eine Klausel in den Vertragstext aufzunehmen, welche die Militärgouverneure auf die bereits existierenden internationalen Vereinbarungen verpflichtete. „The French clearly feared“, so kommentierte einer der britischen Unterhändler, „that the signature on behalf of Germany of an agreement with no reservation maintaining present limitations imposed on the German economy, would mean that the Germans would at a later stage appeal to the European Recovery Agreement as justification for building up their industrial strength to a degree, and in ways inconsistent, with the policy of the Occupying Authorities.“ Da erneut keine Einigung erzielt werden konnte, schlug Bertoud vom Foreign Office vor, die Militärgouverneure sollten bei der Unterzeichnung eine entsprechende mündliche Erklärung abgeben, die zu Protokoll genommen werden sollte. Während sich in diesem Punkt also ein Kompromiß abzeichnete, war die Teilnahme deutscher Politiker nach wie vor umstritten. Alphand blieb hart: „It might seem sentimental, but it was too early to invite Germans to come to a solemn ceremony of

¹¹ Caffery an Sec State v. 5. 4. 1948, NA, RG 59, 840.50 Recovery/4-548.

¹² Vgl. Caffery an Sec State v. 6. 4. 1948, FRUS 1948, III, S. 409–410; Telegramm an Foreign Office v. 6. 4. 1948, PRO, FO 371/70732 (dort auch das Zitat); Außenministerium an Botschaften in London u. Washington, Telegramm-Kopie v. 7. 4. 1948, AO, Eco I A 5a.

signature in the Quai d' Orsay. German technical advice was not needed and German politicians were not wanted.“ Der amerikanische Einwand, gerade durch eine persönliche Anwesenheit könne die deutsche Zustimmung zum Abkommen am sinnfälligsten dokumentiert werden, vermochte die Franzosen ebensowenig umzustimmen wie der britische Kompromißvorschlag, wenigstens einen – in der zweiten Reihe postierten – deutschen Berater als Begleiter des Bizonenvertreters zuzulassen; die Entscheidung wurde deshalb den drei Regierungen überlassen. Einzig in der Frage der Meistbegünstigung verliefen die Fronten anders: Sowohl die britischen als auch die französischen Unterhändler lehnten die Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in die multilaterale Vereinbarung ab; ein kleinerer Kreis von Experten wurde deshalb mit der Klärung beauftragt.

Die Verlagerung der Streitfragen auf die Regierungsebene erhöhte die Chancen, daß die französischen Verantwortlichen ihre harte Linie doch noch durchsetzen konnten. General Clay, der in Paris zu Recht als treibende Kraft hinter der umstrittenen Einladung galt, war sich dessen wohl bewußt und forderte seine Regierung zu einer unnachgiebigen Haltung auf: „Germany is too important in ERP not to make this fine gesture, even if it does offend French Communists.“¹³ Die Hoffnungen, die der General möglicherweise in Couve de Murville vom Quai d' Orsay gesetzt haben mochte, der – wohl als einziger prominenter französischer Diplomat – Clays Standpunkt teilte und bei Bidault in diesem Sinne intervenieren wollte, erfüllten sich nicht.¹⁴ Paris blieb unnachgiebig, und in London und Washington genossen die Interessen Frankreichs Vorrang. Als erster schwenkte Bevin, ungeachtet eventueller negativer Reaktionen in den Westzonen, auf die französische Linie ein.¹⁵ Mit diesem Teilerfolg in der Tasche unternahm Botschafter Bonnet einen erneuten Vorstoß, um die von Clay verteidigte Teilnahme deutscher Politiker zu Fall zu bringen: „J' ai ajouté que si le Général Clay parait y attacher une grande valeur nous ne pouvions que souligner combien il serait regrettable que le commandant en chef américain apparaisse comme patronnant la première visite d' hommes politiques allemands dans une France libre depuis celle de Ribbentrop à Georges Bonnet.“¹⁶ Das State Department gab dem französischen Drängen schließlich nach, nicht zuletzt, um unerwünschte antideutsche Proteste zu verhindern. Solche Demonstrationen, so die Befürchtung, könnten sich nachteilig auf die Wiederaufbauplanungen und möglicherweise auch auf das Klima in Westdeutschland auswirken. Eine gesonderte Deklaration der Militärgouverneure, daß durch den Beitritt bestehende internationale Abkommen nicht berührt würden, lehnten die Verantwortlichen in Washington jedoch weiterhin ab.¹⁷ Obwohl die britische Regierung mittlerweile auch in diesem Punkt Konzessionsbereitschaft erkennen ließ, blieben die Amerikaner bei ihrem „Nein“, weil sie den Anschein vermeiden wollten, als seien die Westzonen „some sort of second-class member“; lediglich eine Willenserklärung zur aktiven Mitarbeit Westdeutschlands am

¹³ Clay an Noce v. 7. 4. 1948, Clay Papers II, S. 619.

¹⁴ Murphy an Hickerson v. 8. 4. 1948, FRUS 1948, II, S. 169–170.

¹⁵ Douglas an Sec State v. 7. 4. 1948, MAE, Y 1944–49, Vol. 131; Foreign Office-Telegramm v. 8. 4. 1948, PRO, FO 371/70732.

¹⁶ Bonnet an Außenministerium v. 9. 4. 1948, MAE, Y 1944–49, Vol. 131. Vgl. auch Bonnet an Außenministerium v. 7. 4. 1948, ebenda; Aide-mémoire frz. Regierung v. 7. 4. 1948, NA, RG 59, 840.50 Recovery/4-748.

¹⁷ Lovett an Botschaft Paris v. 10. 4. 1948, FRUS 1948, III, S. 418–419.

Wiederaufbau erschien ihnen akzeptabel.¹⁸ Damit deutete sich eine Lösung an, die beide Seiten zufriedenstellen konnte. Die französische Regierung, Hauptgewinnerin bei diesem Verhandlungspoker, verhinderte den ersten internationalen Auftritt deutscher Politiker nach dem Kriege, das State Department, daß die ungleiche Behandlung Westdeutschlands durch eine besondere Erklärung der Militärgouverneure noch zusätzlich unterstrichen wurde. Mehr als einen Teilerfolg konnten die amerikanischen Unterhändler auch in der Kontroverse um die Meistbegünstigungsklausel nicht erzielen. Pierre Baraduc und Harry Lintott lehnten die Aufnahme eines entsprechenden Passus' in das Gründungsdokument mit dem Hinweis ab, dieses Problem sei Gegenstand der Verhandlungen über das „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT). Es sei äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich, berichtete Caffery ernüchtert nach Washington, die sechzehn Nationen dazu zu bewegen, das Prinzip der Meistbegünstigung zugunsten Westdeutschlands in den Vertragstext aufzunehmen.¹⁹ Die Experten einigten sich schließlich auf eine Formel, in welcher die Meistbegünstigung grundsätzlich bejaht, ihre Verwirklichung aber auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde.²⁰

Clay, der sich über die französische „Sentimentalität“ ereiferte und eine konsequente amerikanische Deutschlandpolitik forderte²¹, rückte aus Verärgerung über den französischen Vorschlag sogar von seinem ursprünglichen Plan ab, Angehörige der amerikanischen Militärregierung als Begleiter von Robertson nach Paris zu entsenden.²² Auf einer Sitzung im Zweimächtekontrollbüro am 14. April 1948 wurde der britische Militärgouverneur verbindlich beauftragt, die Bizone zwei Tage später in Paris zu vertreten. Man habe gehofft, „von einigen Ihrer Herren begleitet werden zu können“, erklärte der Brite Vertretern der bizonalen Organe und den Ministerpräsidenten während einer gemeinsamen Besprechung, durch „unvorhergesehene Einflüsse“ sei dieses Vorhaben jedoch mittlerweile zunichte gemacht worden. Mit der Verlesung der kurzen Ansprache, die er in Paris halten wollte, bot Robertson seinen Gesprächspartnern immerhin die Gelegenheit, eine im deutschen Namen abzugebende Erklärung wenigstens vorher zu hören²³ – eine Geste, zu der sich der französische Militärgouverneur nicht entschließen konnte.²⁴ Wichtiger als auf deutsche Empfindlichkeiten Rücksicht zu nehmen, erschien es dem amerikanischen Botschafter in Paris freilich, den Text mit der französischen Regierung abzustimmen; jedenfalls riet er Robertson dringend zu diesem Schritt.²⁵ Der lehnte die-

¹⁸ Lovett an Botschaft London v. 12. 4. 1948, ebenda, S. 419–420; Bonnet an Außenministerium v. 12. 4. 1948, AN, 457 AP 22.

¹⁹ Caffery an Sec State v. 7. 4. 1948, FRUS 1948, III, S. 413–414.

²⁰ Caffery an Sec State v. 14. 4. 1948, ebenda, S. 423, Anm. 4.

²¹ Telefonkonferenz Bradley–Clay v. 10. 4. 1948, Clay Papers, II, S. 621–625, hier S. 624.

²² Clay an Draper v. 13. 4. 1948, ebenda, S. 627. Vgl. auch Krieger, Clay, S. 360f.

²³ Bespr. Militärgouverneure – bizonale Vertreter v. 14. 4. 1948, AVBRD 4, Dok. 43, bes. S. 460–463.

²⁴ Koenig unterrichtete die beiden für die Pariser Verhandlungen vorgesehenen Sachverständigen und den badischen Wirtschaftsminister Lais erst am Tag nach der Unterzeichnung der OEEC-Konvention. Vgl. Pressecommuniqué (handschriftl. Datumsangabe: 19. 4. 1948), AO, Eco I A 5c u. Vermerk v. 19. 4. 1948, AO, SGAAA, G 11, Plan Marshall 1947/50, Paquet 53.

²⁵ Caffery an Sec State v. 15. 4. 1948, NA, RG 59, 840.50 Recovery/4-1548.

sen Vorschlag nach Rücksprache mit Clay zwar ab, doch scheint die Erklärung im Quai d'Orsay zuvor bereits zur Kenntnis genommen und gebilligt worden zu sein.²⁶

Einem reibungslosen Ablauf der feierlichen Gründung der Organization for European Economic Cooperation (OEEC) am 16. April 1948 stand damit nichts mehr im Wege. Es hatte allerdings intensiver amerikanischer „Geburtshilfe“ bedurft, ehe die OEEC das Licht der Welt erblickte. Dennoch konnten die USA längst nicht alle ihre Ziele verwirklichen. Mit der Idee einer „continuing organization“ hatten die Amerikaner schon seit Beginn der ERP-Planungen geliebäugelt. Anders als die CEEC – und ganz anders als die Wirtschaftskonferenzen im Rahmen des Völkerbunds – sollte die neue Organisation nicht nur nominell eine ständige Regierungskonferenz auf Ministerebene sein; ein politisch einflußreicher Vorsitzender und ein vergleichsweise unabhängiges Sekretariat sollten ein Gegengewicht zu den einzelnen Regierungen bilden. Großbritannien und Frankreich hingegen waren bestrebt, das von ihnen dominierte Exekutivkomitee aus der CEEC zu übernehmen und den Generalsekretär nur mit geringen Kompetenzen auszustatten.^{26a} Die am Ende beschlossene Organisationsstruktur stellte einen Kompromiß zwischen beiden Positionen dar. Oberstes Gremium war der Rat, der auf der Ebene der Fachminister normalerweise zweimal jährlich zusammentrat, auf der Ebene der Delegationsleiter in der Regel wöchentlich. Ihm gehörten alle Teilnehmerländer an. Der Exekutivausschuß setzte sich demgegenüber nur aus sieben Mitgliedern zusammen, die alljährlich vom Rat bestimmt werden mußten. Dessenungeachtet gab es mit Frankreich, Großbritannien, Italien, einem Beneluxland und später der Bundesrepublik faktisch fünf ständige Mitglieder. Der Rat ernannte überdies den Generalsekretär und seine Stellvertreter, der ebenso wie die verschiedenen technischen Komitees den Weisungen des Rats unterstand. Die Zahl dieser Komitees, bei denen zwischen horizontalen, übergreifenden Problemen gewidmeten und vertikalen, nach Branchen gegliederten Ausschüssen unterschieden wurde, schwankte. Daneben wurden für bestimmte vorrangige Aufgaben besondere Direktorien eingerichtet, beispielsweise für Handelsprobleme und für den Zahlungsverkehr. Eine Sonderstellung nahmen das Direktorium der 1950 gegründeten Europäischen Zahlungsunion und die Europäische Produktivitätszentrale ein. Beschlüsse wurden in der Regel einstimmig gefaßt, wie für internationale Organisationen „klassischer“ Prägung üblich; für die Verfechter supranationaler Integrationskonzepte war dies sicherlich eine Enttäuschung. Die EZU kannte allerdings auch Mehrheitsentscheidungen – eine nicht unwichtige Ausnahme. Die Beschlüsse hatten unterschiedliche Qualität: Es gab verbindliche Entscheidungen, Empfehlungen und Resolutionen. Ferner konnten Abkommen mit Mitgliedsländern, dritten Staaten und anderen Organisationen abgeschlossen werden.^{26b}

²⁶ Murphy an Sec State v. 16. 4. 1948, NA, RG 59, 840.50 Recovery/4-1648, läßt diesen Schluß zu.

^{26a} Vgl. Milward, *Reconstruction*, S. 168–175. Die Selbständigkeit hatte aus amerikanischer Sicht allerdings auch ihre Grenzen, wie Harriman deutlich machte: „We do not however desire to be confronted at a given moment with an irrevocable decision on your part concerning questions which require discussion, and we hope, my assistants and myself, to take part on the studies of all the questions which may arise in order to arrive at a joint conclusion and agreement.“ C/M (48) 5 v. 11. 5. 1948, S. 8, *Historical Archives of European Communities*, Florenz (künftig: HAEC), OEEC, I.

^{26b} Vgl. *The Organisation for European Economic Co-operation. History and Structure*, S. 13–19; OEEC-Handbuch 1959, S. 19; Weber, *Geschichte*, S. 104–105; zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden im Vergleich mit anderen internationalen Zusammenschlüssen vgl. Armin Heinrichs, *Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – insbesondere ihr Verhältnis zur OEEC*, Bonn 1961, S. 27–31. – Laut George W. Ball, *The past has another pattern. Memoirs*, New

Auf der Gründungsversammlung war von divergierenden organisatorischen Vorstellungen oder von einem Streit um die Einladung deutscher Politiker freilich nichts zu spüren. Wie von französischer Seite gewünscht, unterzeichneten Robertson und Koenig die OEEC-Konvention für die französische und die Bizone in Abwesenheit deutscher Repräsentanten. Da alle Delegationschefs das Wort ergriffen, stellten die Ansprachen der beiden Generäle keine Besonderheit dar; lediglich die Tatsache, daß sie als letzte unterschrieben, könnte als Indiz für den Sonderstatus der Besatzungszonen gedeutet werden, wenngleich sich für die Reihenfolge auch formale Argumente finden ließen.²⁷ Die Euphorie über den Marshallplan, die in Westdeutschland nach den ersten Nachrichten über eine mögliche Beteiligung ausgebrochen war, mittlerweile aber merklich nachgelassen hatte, erhielt durch die als diskriminierend empfundene, erzwungene Abwesenheit westzonaler „Gäste“ bei der Gründung der neuen Organisation jedenfalls einen weiteren Dämpfer. Resigniert stellte der amerikanische Generalkonsul in München nach Gesprächen mit bayerischen Politikern über die Unterzeichnung des OEEC-Abkommens fest: „Bavarian officials will give opinions about the plan when asked but seldom if ever mention it in political speeches or other public statements...“²⁸

Der Start in der OEEC war für die Westdeutschen also eher enttäuschend verlaufen: Nicht einmal als Zaungäste des großen internationalen Ereignisses wurden sie geduldet. Frankreich hatte die erste Runde der Auseinandersetzung um die Integration des besiegten Landes in den westeuropäischen Verbund „gewonnen“. Entgegen amerikanischen Zusagen und Wünschen mußten sich die Westzonen vorerst mit einer Mitgliedschaft „zweiter Klasse“ begnügen. Daran änderte auch die aus deutscher Sicht erfreuliche Tatsache nichts, daß wenig später, wie in London vereinbart, die ersten Sachverständigen nach Paris reisen durften und die von den Besatzungsregierungen hinterlegten Ratifikationsurkunden rechtlich denjenigen der übrigen Mitgliedsländer gleichgestellt wurden.²⁹ Regierung und Öffentlichkeit in Frankreich waren gewiß die entschiedensten Gegner des geplanten Auftritts beim Gründungsakt gewesen – die immer wieder bemühten kommunistischen Proteste waren für Bidault insofern nur ein vorgeschobenes Argument –, doch brachten fast alle anderen Teilnehmerstaaten Verständnis für diese Haltung

York/London 1982, S. 81, zählte auch Jean Monnet zu den Enttäuschten: „But the OEEC's nothing“, zitiert er ihn, „it's only a watered-down British approach to Europe – talk, consultation, action only by unanimity. That's no way to make Europe.“

²⁷ Vgl. zur OEEC-Gründung die Dokumentation in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1311–1315; Hugo J. Hahn/Albrecht Weber, Die OECD. Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Baden-Baden 1976, S. 34–36. Die OEEC-Konvention ist abgedruckt u. a. in: Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bd. I, München 1962, S. 214–229. – Die Unterzeichnung erfolgte in alphabetischer Reihenfolge; maßgeblich waren die französischen Bezeichnungen für die Teilnehmerländer.

²⁸ In einem Bericht des US-Generalkonsulats von Anfang April hieß es dazu: „With respect to the Marshall-Plan, the general tendency now is to be skeptical or at least reserved about all promises of the Occupying Powers. The conviction that their present misery is intentional and that the real object of the occupation is to destroy Germany as a future competitor, has now become almost a religious belief on the part of the vast majority of Germans. Therefore, they cannot be expected to be thrilled at the prospects of the Marshall Plan, although, of course, the more sensible people amongst them are convinced that without this plan there would be no hope at all of future recovery.“ Generalkonsulat an Sec State v. 6. 4. 1948, NA, RG 59, 862.00/4-648 u. Generalkonsulat an Foreign Service v. 27. 4. 1948, NA RG 59, 840.50 Recovery/4-27748.

²⁹ Zunächst war umstritten, ob die Ratifikationen durch die Besatzungszonen auf die zur Inkraftsetzung der OEEC-Konvention erforderliche Mindestzahl von sechs Ratifikationsverfahren angerechnet werden sollte vgl. C/M (48) 16 v. 8. 7. 1948, HAEC, OEEC, 2. Auf der folgenden Ratssitzung wurde diese Frage positiv entschieden; vgl. C/M (48) 17 v. 9. 7. 1948, ebenda.

auf. Im Rückblick mag diese Art „symbolischer Politik“ wie ein letztes, sinnloses Aufbäumen Frankreichs gegen das vor allem von den USA betriebene wirtschaftliche und politische Comeback der Deutschen und die damit verbundene Rehabilitation erscheinen; die deutschen Akteure konnten die demonstrative Zurücksetzung als Aufforderung und Chance zugleich begreifen, als „teilnehmende Beobachter“ erst einmal Erfahrungen mit den neuen außenpolitischen Methoden und Gepflogenheiten zu sammeln und neue, der veränderten internationalen Lage und dem veränderten Status des Landes angepaßte Konzepte zu entwerfen. Wie gering die Spielräume für eine autonome „deutsche“ Politik im Rahmen des europäischen Wiederaufbauprogramms zunächst waren, sollte sich schon beim Aufbau und bei der inneren Austarierung der Marshallplanbürokratie in den Westzonen zeigen.

2. Der Aufbau der alliierten und deutschen Marshallplanbürokratie in den Westzonen

Charakter und Struktur der Instanzen, denen die Planung und Abwicklung des Wiederaufbauprogramms auf amerikanischer Seite übertragen werden sollte, waren Gegenstand intensiver Diskussionen zwischen den betroffenen Ministerien und während der Anhörung vor Kongreß und Senat. Zwei grundsätzliche Alternativen boten sich an:³⁰ eine selbständige Regierungsbehörde, zusammengesetzt aus Beamten der involvierten Ressorts und Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft, oder eine besondere Abteilung im State Department. Von der ersten Möglichkeit erhofften sich die Befürworter größere Flexibilität und „businesslike forms of management“, die zweite Lösung schien dagegen besser geeignet, die Gefahr eines Auseinanderdriftens von Rekonstruktions- und Außenpolitik zu bannen. Als nach anfänglichen Bedenken jedoch selbst die Verantwortlichen im State Department für eine „unabhängige“ Behörde votierten, war die Entscheidung praktisch gefallen.

Das Auslandshilfegesetz vom 3. April 1948, mit dem der rechtliche und finanzielle Rahmen der amerikanischen ERP-Politik abgesteckt wurde, sah die Errichtung einer Regierungsbehörde mit Sitz in Washington vor.³¹ Die Leitung dieser Economic Cooperation Administration (ECA) oblag einem dem Präsidenten verantwortlichen Administrator im Rang eines Ministers. Daß die Wahl auf den Studebaker-Chef Paul G. Hoffman fiel, der zuvor bereits dem Harriman-Komitee angehört hatte³², war ebenso ein Indiz für die Entschlossenheit, mit der das Ziel einer „businesslike administration“ verfolgt wurde, wie die Besetzung des Advisory Board mit Vertretern aus der Geschäftswelt, den Gewerkschaften und der Landwirtschaft. Den Posten des „Special Representative“ in Paris vertraute die amerikanische Regierung dem damaligen Handelsminister und früheren Bankier W. Averell Harriman an, und auch die Leiter der „Special Missions“ in den einzelnen Teilnehmerländern stammten in den meisten Fällen aus Indu-

³⁰ Vgl. Hadley Arkes, *Bureaucracy, the Marshall Plan and the National Interest*, Princeton, N.J. 1972, bes. S. 59–131; Hogan, *Marshall Plan*, S. 101–109; dort S. 108, das folgende Zitat.

³¹ Eine deutsche Übersetzung des Gesetzestextes findet sich in: *Europa-Archiv* 3 (1948), S. 1385–1394; zur ECA vgl. Hardach, *Marshall-Plan*, S. 95–98.

³² Vgl. Arkes, *Bureaucracy*, S. 100 f.

strie- oder Finanzkreisen.³³ Es war zu erwarten, daß die Vereinigten Staaten versuchen würden, dieser „Philosophie“ auch in den Empfängerländern Geltung zu verschaffen. Die Voraussetzungen hierfür waren in der Bizone zweifellos besonders günstig, hatten es die ECA-Vertreter doch hier zunächst nicht mit einer autonomen Regierung zu tun, sondern vor allem mit ihren eigenen Landsleuten in der Militärregierung. Der amerikanische Einfluß machte sich denn auch sehr viel stärker bemerkbar als in der französischen Zone.

a) Der ERP-Apparat in der Bizone

An der Spitze des amerikanisch-britischen Teils der bizonalen ERP-Organisation standen die beiden Militärgouverneure.³⁴ Sie legten die Grundsätze der Wiederaufbaupolitik fest, prüften die bizonalen Programme vor der Übergabe an die OEEC und verhandelten mit der ECA-Sondermission über die Verwendung der „Gegenwertmittel“, des Fonds, der sich später aus den DM-Zahlungen der Abnehmer amerikanischer Waren speiste; außerdem hielten sie die Zentrale in Washington durch vierteljährliche Berichte über den Stand der Arbeiten auf dem laufenden. Über den konkreten Inhalt, eventuelle Änderungen und Ausführung der Programme entschieden die Wirtschaftsberater der beiden Militärgouverneure; im Frühjahr 1948 waren dies Lawrence Wilkinson für die amerikanische und Sir Cecil Weir für die britische Seite. Sie vertraten die Bizone auch bei der OEEC. Der „ERP Executive Board“, unterstützt vom „ERP Committee“ als Koordinierungsstelle spezieller Unterausschüsse, setzte die Entscheidungen der Militärgouverneure und die Vorgaben der Wirtschaftsberater in genaue Anweisungen um. Für den Schriftverkehr und die Abstimmung aller einschlägigen Aktivitäten war das ERP-Sekretariat des Zweimächtekontrollamtes in Frankfurt zuständig. Die Bizonale Delegation bei der OEEC schließlich leistete gemäß den Instruktionen der übergeordneten Instanzen die praktische „multilaterale Arbeit“. Sie sorgte für eine angemessene personelle und fachliche Repräsentation der Bizone, koordinierte den Einsatz der Sachverständigen in den einzelnen OEEC-Ausschüssen und übernahm die laufende Information der zuständigen Stellen in der anglo-amerikanischen Zone. Für die Posten des Delegationsleiters und des Statistikers waren Amerikaner vorgesehen, Großbritannien sollte den stellvertretenden Leiter, den Sekretär und den Verwaltungschef stellen; für Deutsche waren zunächst nur die Stellvertreterämter des Statistikers und des Sekretärs reserviert. Die restlichen Plätze sollten gleichmäßig aufgeteilt werden³⁵. Den Geschäftsverkehr mit der ECA-Zentrale wickelte die „ERP Group“ in Washington ab, die aus Angehörigen des Department of the Army und der britischen Botschaft zusammengesetzt war; sie stellte, wenngleich mit einem deutlich kleineren Aufgabenbereich, eine Art Pendant zur OEEC-Delegation dar.

³³ Vgl. Hogan, Marshall Plan, bes. S. 136–142. Aus zeitgenössischer marxistischer Sicht Henri Claude, Der Marshallplan, Berlin (Ost) 1949, bes. S. 145–147.

³⁴ Vgl. zum folgenden Draft History of BICO: ERP, IfZ, MF 260, 3/409-1/22; „Bipartite Organisationen für das ERP“ (Stand: 30. 4. 1949), Parlamentarchiv, Bonn (künftig: PA), Bestand 2/603; Walter Vogel, Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil II, Boppard a. Rh. 1964, S. 257–291.

³⁵ „Composition of Bizonal Delegation“, Vermerk v. 21. 4. 1948, PRO, FO 371/70733.

Mit dem Aufbau dieses Apparats hatten die zuständigen britisch-amerikanischen Stellen bereits im Februar 1948 begonnen – also noch vor der endgültigen Einigung mit Frankreich über die Beteiligung der Westzonen. Den Grundstein hatte das Zweimächtekontrollamt mit seinem Beschluß über die Bildung des Frankfurter ERP-Komitees vom 11. Februar gelegt; die Eile war dadurch bedingt, daß bis Mitte März der bizonale Aufbauplan für das erste Jahr vorliegen sollte. Diese Arbeit scheint jedoch zunächst von einem provisorischen Stab von Experten aus den verschiedenen involvierten BICO-Abteilungen und aus der Joint Export-Import Agency (JEIA), der gemeinsamen Außenhandelsbehörde für die Bizone, vorangetrieben worden zu sein, denn die erste Vollsitzung des Komitees fand erst am 22. März statt.³⁶ Beteiligt waren u. a. Mitarbeiter der Ressorts Handel und Industrie, Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft, der Finanzabteilung, der JEIA und des Büros des Politischen Beraters General Clays. Zum selben Zeitpunkt nahm auch das ERP-Sekretariat des Kontrollamtes mit dem Briten Handley-Derry und dem Amerikaner Harrelson an der Spitze seine Arbeit auf. Diese beiden Instanzen waren die wichtigsten Ansprechpartner für die deutschen Stellen, die etwa gleichzeitig entstanden.

Die Initiative zum Aufbau einer deutschen Marshallplanorganisation war vom Zweimächtekontrollamt ausgegangen. Mitte März 1948 hatten amerikanische und britische Offizielle Hermann Pünder, dem gerade gewählten Vorsitzenden des Verwaltungsrates und ehemaligen Leiter der Reichskanzlei in den Jahren 1926 bis 1932, die Errichtung einer besonderen Behörde vorgeschlagen: Da ihm als Oberdirektor die Koordinierung aller Arbeiten der fünf bizonalen Verwaltungen oblag, sollte in seinem Büro „eine kleine, aber sehr wichtige Stelle für die deutsche Mitarbeit am Marshallplan“ eingerichtet werden. Für diese „Sammelstelle“ sollte nach Möglichkeit kein Beamter aus einer der Verwaltungen ausgewählt werden, sondern „eine geeignete Persönlichkeit von außen“, kurz: ein Geschäftsmann.³⁷ Amerikaner und Briten drängten auf eine rasche Erledigung dieses Auftrags, da ein „Partner“ für die alliierten ERP-Instanzen gebraucht wurde.³⁸ Schon wenige Tage später konnte Pünder einen Kandidaten präsentieren – Otto Schniewind, einen Münchner Bankier und früheren Generalkonsul in Schweden. Schniewind, so informierte der Oberdirektor seine Kollegen und den Amerikaner Karl Bode vom ERP-Komitee, habe sich, nicht zuletzt aufgrund einer „alten Jugendfreundschaft“, bereit erklärt, „nicht im Beamtenverhältnis, sondern in loser Form und ohne zu große zeitliche Bindung diese Arbeit zu übernehmen.“ Bode zeigte sich mit dieser Wahl offensichtlich zufrieden.³⁹ Als Bankier erfüllte Pünders „Jugendfreund“ ein wesentliches amerikanisches Kriterium, er war allerdings, entgegen dem offiziellen Spruchkammerbescheid, politisch keineswegs unbelastet. Alliierten Nachforschungen zufolge hatte Schniewind nicht nur seine Mitgliedschaft im Reichsbund der Deutschen Beamten und im Nationalsozialistischen Fliegerkorps verschwiegen, ihm wurde auch die Beteiligung an der „Arisierung“ einer Firma und das unerlaubte Führen des Titels eines Schwedischen Generalkonsuls in den Jahren 1945/46 vorgeworfen. Erstaunlicherweise schadeten

³⁶ Vgl. „Formation of Bipartite ERP Machinery“, In: Draft History of BICO: ERP, IfZA, MF 260, 3/409-1/22.

³⁷ Vermerk Pünder v. 13. 3. 1948, BA, NL Pünder, 704.

³⁸ BICO-Stellungnahme (dt. Übers.) v. 18. 3. 1948, ebenda.

³⁹ Vermerke Pünder v. 19. u. 24. 3. 1948, ebenda.

ihm diese Enthüllungen nicht.⁴⁰ Seine offizielle Ernennung zum „Berater für den Marshallplan bei dem Vorsitz des Verwaltungsrates“, so der etwas umständliche Titel, erfolgte zwar erst am 9. Juni 1948, doch hatte er seine Tätigkeit bereits vorher aufgenommen.

Anders als in den übrigen Teilnehmerländern, die, wie Schniewind in einer ersten Zwischenbilanz anmerkte, „in organisatorischer Hinsicht von ihren *eigenen* Erfahrungen“ ausgehen konnten, kam der Anstoß in der Bizone also von außen; mehr noch, die Amerikaner insbesondere versuchten, den Aufbau der deutschen Apparatur entsprechend dem Muster der ECA zu beeinflussen. Mehr als einen Teilerfolg konnten sie allerdings nicht verbuchen, denn Pünder und Schniewind lehnten die „Errichtung eines besonderen Marshall-Plan-Amtes mit entsprechendem Beamtenkörper und Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Ressorts“ ab, weil sie die Entstehung eines zweiten Wirtschaftsressorts und die zu erwartenden „Reibungen“ mit der Verwaltung für Wirtschaft vermeiden wollten: Ein „neues zentrales Amt großen Ausmaßes“ erschien ihnen um so unnötiger, „als nach bewährtem deutschem Verwaltungsbrauch die hauptbeteiligte Verwaltung für Wirtschaft die Federführung in Marshall-Plan-Sachen übernommen hatte und die anderen Verwaltungen beteiligte, ohne daß es zu Schwierigkeiten gekommen“ sei. Die gegenteiligen Wünsche vor allem amerikanischer Stellen erklärte Schniewind damit, daß dieses System in den angelsächsischen Ländern unbekannt sei; dies war für ihn jedoch kein ausreichender Grund, von der „bewährten deutschen Übung“ abzugehen.⁴¹ Die zuständigen Abteilungen der fünf Verwaltungen erledigten also die fachlichen Aufgaben, Schniewinds kleine Dienststelle – Anfang 1949 bestand sie aus sechs Personen, Büroangestellte eingeschlossen – bearbeitete die allgemeineren, „politischen“ ERP-Angelegenheiten und hielt den Kontakt zur ECA-Mission und zu den ERP-Instanzen des Zweimähtekontrollamts in Frankfurt. Um die Aktivitäten auf deutscher Seite zu koordinieren, beschloß der Verwaltungsrat im August 1948, einen „ERP-Arbeitsausschuß“ zu installieren, der in der Regel in der Verwaltung für Wirtschaft tagte und auch nicht-staatlichen Institutionen wie der Bank deutscher Länder oder den Gewerkschaften offenstand. Der Ausschuß war dem Oberdirektor direkt unterstellt; er nahm am 23. September unter Leitung von Ministerialdirektor Eduard Schalfew, der 1935 den Staatsdienst im Wirtschaftsministerium quittiert hatte, seine Geschäfte auf. Federführend bei der Aufstellung und Abstimmung der Programme der einzelnen Ressorts war jedoch die Verwaltung für Wirtschaft mit ihrer Marshallplanabteilung unter Ministerialdirigent Günter Keiser und dessen Stellvertreter Helmut Meinhold; beide hatten während des „Dritten Reiches“ Karriere gemacht – Keiser als Leiter der Statistischen Abteilung der Wirtschaftsgruppe Privates Bankgewerbe und Hauptschriftführer zweier angesehenen geldwirtschaftlicher Fachzeitschriften, Meinhold als Wirtschaftsexperte des an der

⁴⁰ „Der Genannte hat sich ... während des Dritten Reiches geradezu unglaublich gut gehalten, er ist weder formell noch tatbestandsmäßig belastet,“ heißt es im Bescheid der Spruchkammer München VI v. 17. 5. 1947, ebenda. Die alliierten Reports finden sich als Anlage zum Protokoll der 4. Sitzung des ZBR, Historisches Archiv der Deutschen Bundesbank (künftig: HADB), B 330/1.

⁴¹ Vertraulicher Jahresbericht 1948 des Beraters für den Marshall-Plan v. 27. 1. 1949, S. 3, BA, Z 14,8. Vgl. auch Vogel, Westdeutschland II, S. 274 f.

„Raumplanung“ in Osteuropa beteiligten „Instituts für deutsche Ostarbeit“.⁴² Die Hoffnungen auf ein eigenes Büro in Paris zur Betreuung der Sachverständigen aus der Bizone, die BICO-Beamte im März 1948 geweckt hatten, zerschlugen sich allerdings.⁴³ Am 20. Mai wurden – als erste Deutsche – Hubert Frommel und Wilhelm Dörr als Stellvertreter des Statistikers und des Sekretärs zusammen mit zwei weiblichen Büroangestellten in die mit Amerikaner und Briten besetzte bizonale Delegation bei der OEEC aufgenommen; eine separate Dependence gab es nicht.⁴⁴

Ein deutscher „Chefdelegierter“ fehlte jedoch nach wie vor. Von Anfang an hatten amerikanische Besatzungsoffiziere, ganz im Sinne der Washingtoner Vorliebe für Geschäftsleute, „große Namen“ aus der Wirtschaft ins Gespräch gebracht, sei es als Mitglieder der Delegation, sei es wenigstens als Sachverständige für die einzelnen OEEC-Ausschüsse: Die Bankiers Hermann J. Abs und Robert Pferdmenges, Richard Merton von der Metallgesellschaft in Frankfurt oder Otto Horatz von Felten & Guillaume in Köln etwa wurden genannt, Pünder und einzelne seiner Mitarbeiter schlugen zusätzlich Günter Henle von Klöckner, das ehemalige geschäftsführende Präsidialmitglied des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, Ludwig Kastl, den Wuppertaler Textilfabrikanten und zeitweiligen Leiter des Deutschen Wirtschaftsrates für die britische Zone, Abraham Frowein, oder den Kölner Gewerkschaftsführer Hans Böckler vor.⁴⁵ Im Juni 1948 regte der mittlerweile bestellte Leiter der Pariser Vertretung, der amerikanische Bankier Robert Trier, erneut die Nominierung einer prominenten Persönlichkeit an – ihm schwebte der frühere Reichsbankdirektor Karl Blessing vor –, zumal eines der beiden deutschen Delegationsmitglieder von dem künftigen direkten Vorgesetzten abgelehnt wurde.⁴⁶ Zur Enttäuschung des Amerikaners winkte Blessing jedoch ab, und auch andere ihm genehme Kandidaten wie der Düsseldorfer Industrielle Helmuth Wohltat, der in der Zwischenkriegszeit gelegentlich als Wirtschaftsdiplomate von sich Reden gemacht hatte, der Abteilungsleiter für Außen- und Interzonenhandel in der Verwaltung für Wirtschaft, Vollrath von Maltzan, und der Frankfurter Rechtsanwalt Rudolf Mueller kamen nicht zum Zuge.⁴⁷ Unterschiedliche Gründe waren dafür verantwortlich, daß sich keiner dieser Vorschläge realisieren ließ: Gegen Abs regte sich in Frankreich noch 1950, im Zusammenhang mit der Suche nach einem Delegationsleiter für die Schumanplanverhandlungen, massiver Widerstand; Blessing und Mueller verzichteten von sich aus. Generell war in der obersten Etag der Wirtschaft die Bereitschaft, auf der internationalen politischen Bühne westdeutsche Interessen zu vertreten, nicht sonderlich groß. Offenbar waren die Erfolgsaussichten zu ungewiß, die Position zu unattraktiv und der Handlungsspielraum zu gering, um einen Einsatz lohnend erscheinen zu lassen. Personen aus der „zweiten Reihe“, die sich während des „Dritten Reiches“ nicht exponiert hatten, waren für solche repräsentativen Aufgaben im Ausland am ehesten geeignet.

⁴² Vgl. Vertraulicher Jahresbericht, S. 4 (wie Anm. 41) und Vogel, Westdeutschland II, S. 281 f.; zu Schalfesjew vgl. Boelcke, Wirtschaft, S. 86, zu Keiser Brackmann, Krieg, bes. S. 299, zu Meinhold vgl. Götz Aly/Susanne Heim, Ein Berater der Macht. Helmut Meinhold oder der Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Judenvernichtung, Hamburg 1986.

⁴³ Vgl. Bühner, Auftakt, S. 536 f.

⁴⁴ Vgl. „German Members of Permanent OEEC Delegation in Paris“, in: Draft History of BICO: ERP, IfZA, MF 260, 3/409–1/22.

⁴⁵ Vgl. Vermerk Pünder v. 13. 3. 1948, „Vorschläge Dr. Kaufmann“, o. D., und „Vorschlagsliste deutscher Sachverständiger“, o. D., alle BA, NL Pünder, 704.

⁴⁶ Vermerk Pünder v. 16. 6. 1948, BA, Z 14, 75.

⁴⁷ Vermerk Schniewind v. 18. 6. 1948, ebenda.

Wiederum fiel die Wahl auf einen Münchner Bankier, Hans Karl von Mangoldt, ein Neuling auf dem diplomatischen Parkett, der sich aber rasch Ansehen erwarb.⁴⁸ Daß damit zwei der wichtigsten Posten in der deutschen Marshallplanorganisation Persönlichkeiten anvertraut wurden, die zuletzt in Bayern tätig gewesen waren, dürfte vermutlich kein Zufall gewesen sein, argwöhnte doch schon ein Zeitgenosse, der Generalsekretär des Länderrats, Heinrich Troeger, die Direktorialkanzlei Pünders werde „bajuvarisiert“.⁴⁹ Von noch größerer Bedeutung war freilich das „richtige“ Parteibuch. Nachdem mit Günter Keiser von der Verwaltung für Wirtschaft und Kurt Häfner von der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zwei SPD-Mitglieder den „Ruhm“ für sich in Anspruch nehmen konnten, als erste deutsche Sachverständige in Paris dabeigewesen zu sein, legte die CDU/CSU-Fraktion im Wirtschaftsrat „um so entscheidenden Wert ... auf eine starke Besetzung der Marshall-Plan-Abteilung beim Vorsitzenden des Verwaltungsrates mit CDU-Vertretern“.⁵⁰ Einschlägige Erfahrungen auf dem Gebiet multilateraler Wirtschaftskooperation, ein wohl nicht völlig abwegiges Qualifikationsmerkmal, hatte hingegen keiner derjenigen aufzuweisen, die nun an den Schalthebeln der deutschen ERP-Apparatur saßen. Einzig Oberdirektor Pünder war aufgrund seiner Teilnahme an den Völkerbundtagungen mit dieser Form des internationalen Verkehrs einigermaßen vertraut;⁵¹ freilich ging es nach dem Zweiten Weltkrieg doch sehr viel stärker um wirtschaftliche Fragen, und überdies war Pünder in die Marshallplanarbeiten nicht unmittelbar involviert. Dies war zunächst freilich kein Nachteil, denn die von alliierter Seite verordnete Passivität gestattete es den Deutschen, sich mit der ungewohnten Materie und den neuen diplomatischen Gepflogenheiten ohne unmittelbaren äußeren Druck vertraut zu machen. Der Einfluß Pünders oder Schniewinds war anfangs äußerst gering. Sie konnten zwar die deutschen Vorschläge in den bizonalen, amerikanisch dominierten Entscheidungsprozeß einspeisen, aber im Grunde waren sie in diesen Prozeß nicht wirklich integriert: Die deutschen Stellen rangierten in der hierarchischen Struktur der bizonalen Marshallplanverwaltung nämlich nicht auf einer der unteren Stufen, sie agierten faktisch erst einmal außerhalb dieser Hierarchie (Vgl. Schaubild 1). Die Klage Pünders vor dem ERP-Ausschuß des Wirtschaftsrates im September 1948, man habe weder ein Weisungsrecht gegenüber den deutschen Vertretern in Paris noch Anspruch auf Berichterstattung, mag dies illustrieren.⁵² Die Mitsprachemöglichkeiten deutscher Experten verbesserten sich in der Bizone allerdings zusehends, während die Entwicklung in der französischen Zone kaum vorankam.

⁴⁸ Vgl. Vogel, Westdeutschland II, S. 287, Anm. 6; Bizonale OEEC-Delegation, Report Nr. 43, PRO, FO 371/76938.

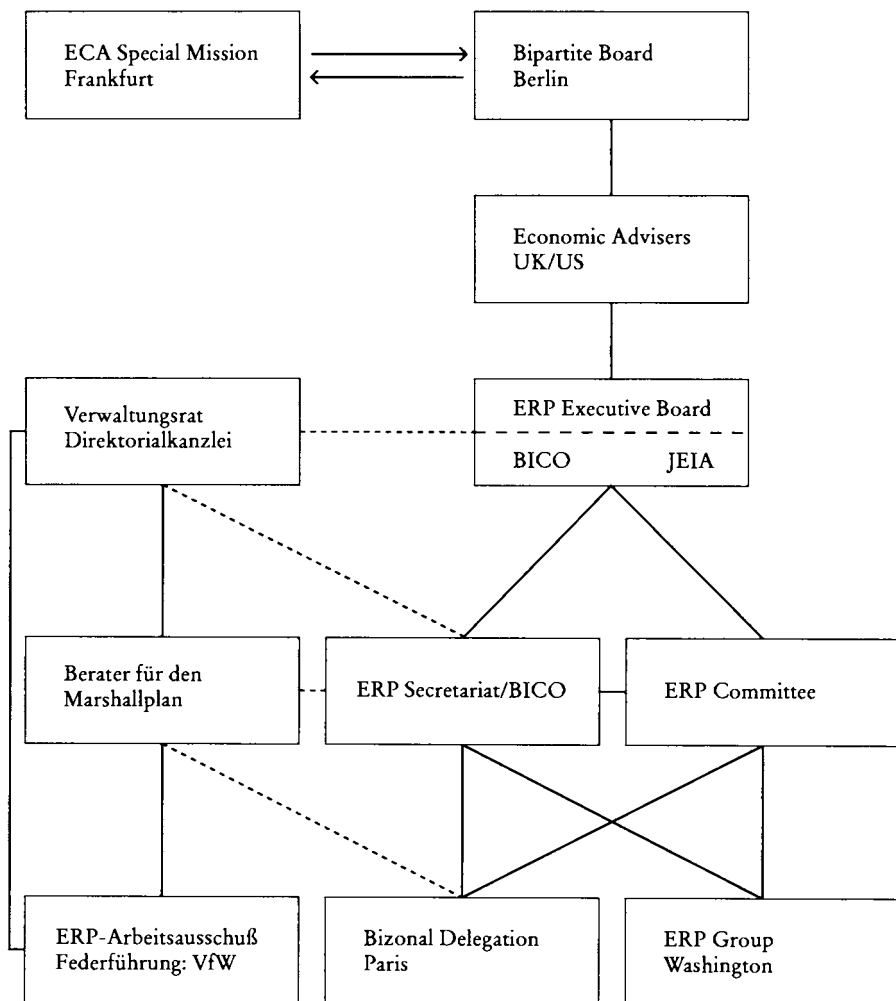
⁴⁹ Heinrich Troeger, Interregnum. Tagebuch des Generalsekretärs des Länderrats der Bizone 1947–1949, hg. v. Wolfgang Benz und Constantin Goshler, München 1985, S. 80. Als „Drahtzieher“ dieser „Bajuvarisierung“ vermutete Troeger den Ministerialrat Johannes von Elmenau, der aus der bayerischen Bürokratie in die Direktorialkanzlei übergewechselt war.

⁵⁰ Die CDU/CSU im Frankfurter Wirtschaftsrat. Protokolle der Unionsfraktion 1947–1949, bearb. v. Rainer Salzmann, Düsseldorf 1988, Protokoll v. 22. 4. 1948, S. 188. Nachdem nicht vier, wie ursprünglich geplant, sondern nur zwei Sachverständige nach Paris reisen durften und keine kompetenteren CDU/CSU-Angehörigen ausfindig gemacht werden konnten, blieben nur die beiden Sozialdemokraten übrig. Vgl. Aktenvermerk Holzapfel v. 24. 4. 1948, zit. n. ebenda, Anm. 2.

⁵¹ Vgl. Hermann Pünder, Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968, bes. S. 83–88.

⁵² Rede-Entwurf Pünder v. 6. 9. 1948, BA, Z 14,8.

Schaubild 1: ERP-Apparat in der Bizone (Stand Ende 1948)



b) Der ERP-Apparat in der französischen Zone

Anders als in der Bizone war der Aufbau einer Marshallplanbürokratie in der französischen Zone nicht nur ein organisatorisches, sondern auch ein politisches Problem.⁵³ Zum einen war die Neigung der französischen Militärregierung, Deutsche an den Entscheidungen über die ERP-Programme teilhaben zu lassen, nicht gerade groß; schon aus arbeitsökonomischen Gründen war jedoch eine verstärkte deutsche Mitarbeit geboten. Zum anderen erforderte ein effizienter Einsatz der Marshallplanhilfe eine intensivere

⁵³ Vgl. dazu und grundsätzlich Vogel, Westdeutschland II, S. 276 f., 291–297; Karl Albrecht, Das Menschliche hinter dem Wunder. 25 Jahre Mitwirkung am deutschen Wirtschaftsaufbau, Düsseldorf–Wien 1970, bes. S. 57–75.

Zusammenarbeit der drei Länder der französischen Zone, als bis dahin üblich und erlaubt war. Diese grundsätzlichen Fragen spielten also in die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den einzelnen ERP-Instanzen hinein.

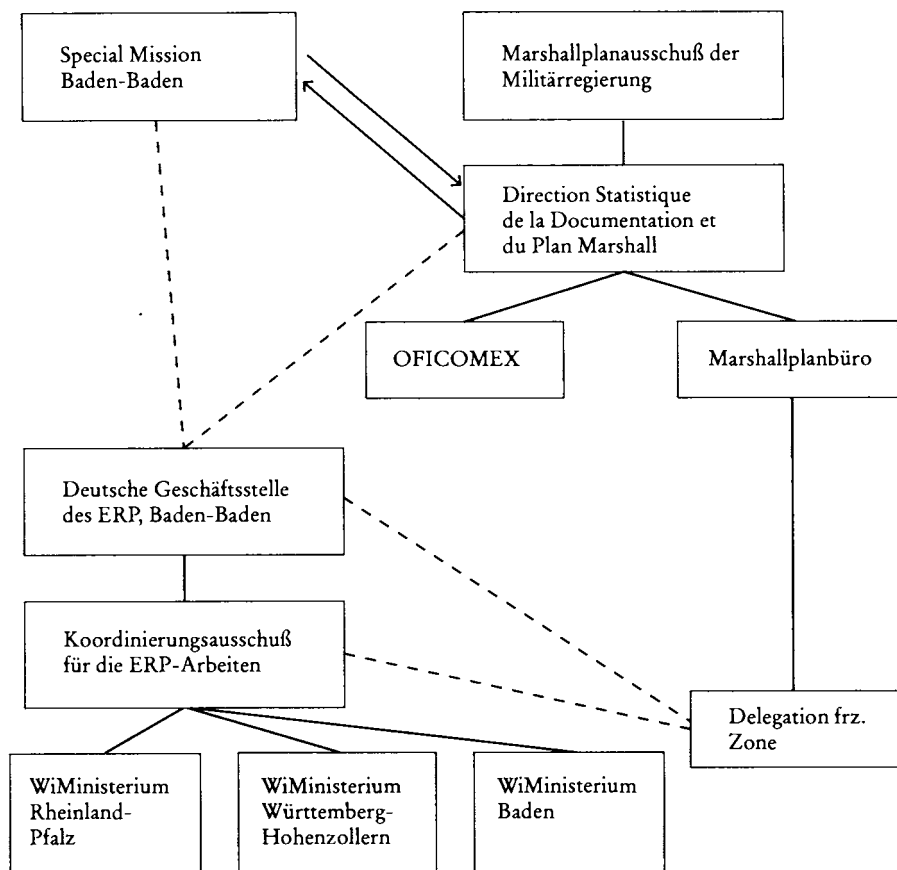
Die formalen Strukturen ähnelten denen in der Bizone. An der Spitze stand der Marshallplanausschuß der Militärregierung unter Leitung des Chefs des Zivilkabinetts, Roger Gromand. Die Planung oblag der „Direction Statistique, de la Documentation et du Plan Marshall“ mit Oberst Maurice Halff an der Spitze, er hielt den Kontakt mit der Special Mission in Baden-Baden und war der Hauptansprechpartner der deutschen Verantwortlichen. Die praktische Arbeit, etwa die Aufstellung von Jahres- oder Quartalsprogrammen, erledigte – als Pendant zum ERP-Sekretariat des Zweimächtekontrollamtes – das Marshallplanbüro, assistiert von den Fachreferenten der Militärregierung. Für die kaufmännische Abwicklung der Marshallplanimporte war das Office du Commerce Extérieur (OFICOMEX) zuständig. Die Delegation der Besatzungszone leistete die konkrete Arbeit in Paris. Eine „Einkaufsmission“ in Washington wurde erst später etabliert.

Den Aufgabenbereich des „Beraters für den Marshallplan“ übernahm in der französischen Zone die „Deutsche Geschäftsstelle des Europäischen Wiederaufbauprogramms“ in Baden-Baden mit Hilfe eines personell sehr sparsam ausgestatteten Büros. Zum Leiter dieser mit Beschluß der drei Wirtschaftsminister vom 11. Juni 1948 errichteten Verbindungsstelle zwischen der Militärregierung, der Special Mission und den deutschen Instanzen wurde Hans-Georg Sachs bestellt, der von 1940 bis 1945 als Legationssekretär im Auswärtigen Amt tätig gewesen war. Um die Aktivitäten in den drei Ländern aufeinander abzustimmen, wurde bereits im Mai 1948 ein Koordinierungsausschuß eingerichtet, dem der frühere Abteilungsleiter bei der Reichsgruppe Industrie, Karl Albrecht, zugleich Chef der Forschungsstelle für Wirtschaftsaufbau in Tübingen, vorstand. Dieser Ausschuß setzte sich zusammen aus Vertretern der drei Wirtschaftsministerien und der Eisenbahnverwaltung; je nach Bedarf wurden andere Ressorts und Persönlichkeiten aus der Privatwirtschaft hinzugezogen. Das ständige deutsche Mitglied der Delegation der französischen Zone in Paris und die Sachverständigen standen zwar in engem Kontakt mit diesen Stellen, waren aber den Weisungen der französischen Instanzen unterworfen.

Die Suche nach geeigneten Kandidaten für Paris hatte, wie bereits erwähnt, noch vor der OEEC-Gründungsversammlung begonnen. Als am 17. März 1948 ein erster „offizieller“ Vorschlag der drei Regierungen vorlag, war die Diskussion um die Teilnahme deutscher Repräsentanten an der konstituierenden Sitzung der OEEC noch in vollem Gange, der Auftrag dieser Kandidaten also ungewiß. Unabhängig davon bewiesen die Regierungschefs freilich wenig Gespür, da die französischen Behörden zwei der vier Nominierten ablehnten.⁵⁴ Als Sachverständige wurden schließlich der Mainzer Professor der Nationalökonomie, Hubert Armbruster, der 1940/41 bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich beschäftigt gewesen war, und der Präsident der Industrie- und Handelskammer Ravensburg, Eugen Dörtenbach, ernannt; den personalpolitischen

⁵⁴ Vgl. Bespr. Königs mit den Länderchefs der frz. Zone v. 17. 3. 1948, AVBRD 4, Dok. 36, S. 400–401; Mayer an Sec State v. 20. 3. 1948, NA, RG 84, Box 462, File 858. (Ich danke Hellmuth Auerbach für die Überlassung einer Kopie dieses Dokuments sowie weiterer einschlägiger Aktenkopien aus dem Staatsarchiv Sigmaringen, die ich im folgenden zitiere.)

Schaubild 2: ERP-Apparat in der französischen Zone (Stand Ende 1948)



Wünschen der Amerikaner leisteten somit auch die zuständigen Stellen in der französischen Zone Folge. Übertriebene Erwartungen hinsichtlich deutscher Mitsprachemöglichkeiten dämpfte der Wirtschaftsminister von Württemberg-Hohenzollern nach einem ersten Treffen der beiden Sachverständigen mit Oberst Halff jedoch sofort wieder: Die beiden „hätten einige, wenn auch flüchtige Einblicke in die französischen Pläne nehmen können“, doch sei ihr Aufgabenkreis in Paris „offenbar sehr beschränkt“.⁵⁵ Anfänglichen Unsicherheiten der beiden Experten über ihren Status und ihre Zuständigkeit begegneten die Verantwortlichen der Länderregierungen mit der Order, sie sollten „die deutschen wirtschaftlichen Interessen als Mandatäre der deutschen Bevölkerung der französischen Zone verantwortlich“ vertreten, sich aber „jeder politischen Stellungnahme“ enthalten.⁵⁶

⁵⁵ Niederschrift 43. Ministerbesprechung v. 9. 4. 1948, StASigm, Film S IV/Wü 2/778, S. 292 ff.

⁵⁶ Niederschrift 51. Ministerbesprechung v. 10. 6. 1948, ebenda, S. 362 ff.

Diese „Stellenbeschreibung“ war indes zu Beginn der Marshallplanarbeiten in der französischen Zone von der Wirklichkeit ein gutes Stück entfernt. Aus der Sicht Halffs und anderer handelte es sich zunächst eher um eine Art „Probezeit“ für die Handvoll deutscher Fachleute und Koordinatoren. Die Einrichtung eines mit deutschem Personal besetzten kleinen Büros, welches die Delegationsarbeiten in Paris unterstützen sollte, erschien Halff verfrüht; er wollte erst die Erfahrungen mit der Baden-Badener Dienststelle abwarten und „eventuellement plus tard, utiliser les meilleurs de ses éléments à Paris“.⁵⁷ Theodor Axenfeld, der zunächst in Baden-Baden tätig gewesen war, schien diese „Probezeit“ offensichtlich erfolgreich bestanden zu haben, denn er durfte Anfang Oktober 1948 in die ständige Vertretung bei der OEEC wechseln. Daß der involvierte Personenkreis und der gesamte Apparat in Baden-Baden klein blieb, entsprach indessen ganz den deutschen Wünschen. Wie Albrecht rückblickend schrieb, war man sich in der französischen Zone wohl bewußt, daß eine eigene ERP-Bürokratie nur störend wirken würde, wo es doch vor allem auf eine „möglichst sinnvolle und intensive Kooperation“ mit der Bizone ankam – auch wenn diese Kooperation, wie auch schon die engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ressorts der drei Landesregierungen, von den Militärbehörden erst nach einigem Zögern toleriert wurde.⁵⁸ Es waren aber nicht allein die geringen Mitsprachemöglichkeiten der Deutschen – auch in der Bizone –, welche den Sonderstatus der Westzonen im Rahmen des ERP ausmachten; schon die beiden Verträge mit den Vereinigten Staaten über die Marshallhilfe unterschieden sich in einem wichtigen Punkt grundlegend von den bilateralen Abkommen der übrigen OEEC-Länder.

3. Die bilateralen ERP-Abkommen mit den Vereinigten Staaten

Um in den Genuß der amerikanischen Wirtschaftshilfe zu kommen, mußten die Empfängerländer zwei Voraussetzungen erfüllen. Die erste war die Unterzeichnung der OEEC-Konvention. Wenngleich manche der Ziele, auf die sich die Regierungen damit verpflichteten, aus eigenem Antrieb wohl kaum als verbindlich anerkannt worden wären, galt die Konvention doch keineswegs als amerikanisches Oktroi, eher als eine selbstaufgelegte, auf Gegenseitigkeit beruhende Übereinkunft souveräner Staaten. Anders verhielt es sich mit der zweiten Bedingung, den vom amerikanischen Auslandhilfegesetz vorgeschriebenen bilateralen Abkommen mit den einzelnen OEEC-Mitgliedern, in denen die Konditionen der Hilfeleistung festgeschrieben wurden. So ganz trauten die Amerikaner ihrem multilateralen Ansatz offenbar selbst nicht, deshalb bestanden sie auf einer vertraglichen Absicherung mit dem jeweiligen Empfängerland. Zumindest tendenziell räumten die projektierten Verträge der ECA-Administration und damit letztlich den USA einen nicht unbeträchtlichen Einfluß auf die Wirtschafts- und Strukturpolitik souveräner Staaten ein. Die Furcht vor einem Verlust der Unabhängigkeit auch auf wirtschaftlichem Gebiet war deshalb weit verbreitet: „... there was no country in Western Europe where the charge was not levelled at the government that it was selling vital na-

⁵⁷ Vermerk Halff v. 24. 5. 1948, AO, Aff EcoFin, Carton 2, Dossier 3000 A, Plan Marshall.

⁵⁸ Albrecht, Wunder, S. 58 f.

tional interests for dollars.“⁵⁹ In Frankreich und Großbritannien fielen die Beschwerden verständlicherweise besonders heftig aus.

Die Kritik richtete sich vor allem gegen den Ton des Vertragsentwurfs, die Vorschriften für den Wechselkurs zwischen Landeswährung und Dollar, die Ausdehnung des Meistbegünstigungsprinzips auf Westdeutschland, Japan und Südkorea sowie den einseitigen Charakter des Schiedsgerichtsverfahrens.⁶⁰ Noch am 21. Juni 1948 berichtete Botschafter Caffery nach Washington, in der französischen Öffentlichkeit mehrten sich die kritischen Stimmen: „... it is time to let our American friends know that as precious as is their aid, and as much as we appreciate it, there are conditions attached (in the original draft) which no free country could accept.“⁶¹ Hoffnungen in Paris und London, mit Italien ein weiteres wichtiges Land als Verbündeten zu gewinnen, zerschlugen sich jedoch, als die Regierung in Rom das Abkommen am 28. Juni 1948 unterzeichnete.⁶² Immerhin veranlaßten die Proteste das State Department, in dessen Zuständigkeit die bilateralen Verträge fielen, in allen wesentlichen Punkten zu Konzessionen, auch wenn sich diese manchmal in abgemilderten Formulierungen erschöpften. Die endgültigen Vertragstexte enthielten jedenfalls deutliche Korrekturen gegenüber den ursprünglichen Entwürfen.⁶³

Für die französische Zone und die Bizone unterzeichneten erneut die Militärgouverneure, deutsche Stellen hatten keinerlei Einfluß auf die Verhandlungen, den bizonalen Instanzen wurde das Dokument sogar erst vierzehn Tage nach Unterzeichnung zugänglich gemacht.⁶⁴ Verglichen mit den massiven Protesten der französischen Öffentlichkeit gegen den ursprünglichen Text des bilateralen Vertrages zwischen den USA und Frankreich fiel General Koenigs Kommentar zum Entwurf des Abkommens mit „seiner“ Besatzungszone erstaunlich moderat aus. Er formulierte zwar einen generellen Vorbehalt gegen solche Artikel, die seinen Spielraum als Zonenbefehlshaber einzuengen drohten, und wandte sich dezidiert dagegen, den Vertrag auf gültige Vereinbarungen anzuwenden, schien aber grundsätzlich zur Unterschrift entschlossen zu sein.⁶⁵ Ob der verspätete Abschluß des bizonalen Abkommens als Indiz dafür zu werten ist, daß die beiden Militärgouverneure ernstere Bedenken gehabt hatten als ihr französischer Kollege, muß offenbleiben. Robertson deutete zwar Schwierigkeiten bei den Verhandlungen an, ging aber nicht näher darauf ein. Zugleich versicherte er Pünder, daß alle Punkte unter Berücksichtigung bizonaler Interessen eingehend geprüft worden seien.⁶⁶ Wie bei den an-

⁵⁹ Vgl. hierzu und zum folgenden Milward, *Reconstruction*, S. 113–118, das Zitat S. 113; Brähler, *Marshallplan*, S. 217–226.

⁶⁰ Harriman an Sec State v. 4. 6. 1948 u. Aide-Mémoire der brit. Regierung v. 11. 6. 1948, beide in FRUS 1948, III, S. 446–450.

⁶¹ Caffery an Sec State v. 1. 6. 1948, ebenda, S. 454–455.

⁶² Vgl. zu den Daten der übrigen Vertragsabschlüsse ebenda, S. 463.

⁶³ Vgl. „Current Economic Developments“, Bericht v. 28. 6. 1948, ebenda, S. 459–462; „Planung und Aktion in der westeuropäischen Zusammenarbeit“, in: *Europa-Archiv* 3 (1948), S. 1529–1538, bes. S. 1534.

⁶⁴ Vgl. Vertraulicher Jahresbericht 1948 des Beraters für den Marshallplan v. 27. 1. 1948, S. 8, BA Z 14, 8. – Pünder hatte am 15. 7. 1948 um Informationen gebeten, anläßlich einer Besprechung mit den Militärgouverneuren erhielten die Deutschen eine Kopie des Textes. Clay führte zeitliche Gründe dafür an, daß die geplante Konsultation vor der Unterzeichnung nicht mehr zustande gekommen war. Bespr. Militärgouverneure – bizonale Offizielle v. 30. 7. 1948, IfZ, Mf 260, 11/100-2/20. Das deutsche Protokoll findet sich in: AVBRD, Bd. 4, Dok. 74, S. 703–708.

⁶⁵ Koenig an Larre v. 24. 6. 1948, AO, Eco IA 54; der ECA-Vertragsentwurf v. 25. 5. 1948 in französischer Übersetzung in der Anlage des Schreibens.

⁶⁶ Bespr. Militärgouverneure – bizonale Offizielle v. 30. 7. 1948, IfZA, MF 260, 11/100-2/20.

deren Abkommen fehlten in den überarbeiteten Versionen für die Westzonen jene Paragraphen, welche die Vertragspartner auf das Meistbegünstigungsprinzip verpflichteten und – auf amerikanischen Wunsch – Konsultationen über eine Anpassung des Wechselkurses vorschrieben.⁶⁷ Andere Zugeständnisse lassen sich nicht feststellen. Im Gegensatz zu den Beteuerungen Robertsons und Clays, der Vertragstext weiche nur unwesentlich vom Standardwortlaut ab,⁶⁸ enthielten die beiden „westdeutschen“ Abkommen sogar einen Passus, der zumindest de jure eine eindeutige Benachteiligung darstellte. Im Entwurf hatte es noch recht vage geheißsen, alle Hilfsleistungen der Vereinigten Staaten begründeten „a claim against the German economy“, in der endgültigen Fassung wurde daraus schließlich „a claim against Germany.“ Eine weitere wichtige Besonderheit der beiden Verträge bestand darin, daß die künftigen Exporterlöse der Besatzungszonen dazu verwandt werden sollten, die ERP-„Schulden“ zurückzuzahlen – „at the earliest practicable time consistent with the rebuilding of the German economy on healthy, non-aggressive lines“.

Diese Klauseln verursachten auf deutscher Seite gewisse Irritationen. Pünder sorgte sich mit Blick auf künftige Exporterlöse um die deutsche „Bewegungsfreiheit“, glaubte aber nicht, daß die Vereinigten Staaten tatsächlich die Absicht hätten, diese Vorschrift „in ihrer wörtlichen Form praktisch durchzuführen“. Er vermutete hinter diesen Formulierungen politische Motive: Im Falle eventueller Differenzen mit der Sowjetunion über Reparationsforderungen könne die amerikanische Regierung nämlich „ihre Ansprüche aus den Marshallplan-Lieferungen in die Waagschale werfen“. In dieser Ansicht fühlte sich Pünder, wohl zu Recht, dadurch bestätigt, daß im Vertragstext durchgängig von den „US/UK Zones“ die Rede war, nur an dieser einen Stelle ausdrücklich von „Germany“.⁶⁹ Auch der Berater für den Marshallplan, Schniewind, schloß sich dieser Interpretation in seinem vertraulichen Jahresbericht für 1948 unter Berufung auf Norman Collisson von der Frankfurter ECA-Mission an. Die Rückzahlungspflicht sei aus politischen Gründen vereinbart worden, der Bizone würden daraus „keine wirtschaftlichen Nachteile erwachsen“.⁷⁰

In diesen beiden Punkten kam es also offensichtlich rasch zu einem informellen amerikanischen-deutschen Konsens über die „richtige“ Auslegung der strittigen Vertragsparagraphen, der auch in die offizielle Stellungnahme der bizonalen Verwaltungen zum ERP-Abkommen Eingang fand: Man nehme an, hieß es dazu lapidar, daß es nicht die Absicht der USA sei, „die Bizone als das wirtschaftlich schwächste Gebiet Westeuropas schlechter zu stellen als andere Teilnehmerländer“. Die Kritik der deutschen Experten entzündete sich stattdessen an anderen, zum Teil ebenfalls nur in den beiden deutschen Abkommen enthaltenen Artikeln. So monierten sie beispielsweise, daß die Notwendigkeit, die Stahlproduktion zu steigern, nicht besonders erwähnt sei, obwohl gerade Erfolge auf diesem Gebiet entscheidend zum wirtschaftlichen Aufschwung in Westeuropa beitragen würden. Eine Besonderheit war auch die Vorschrift, für jede Art von Hilfe –

⁶⁷ Vgl. Economic Cooperation Agreement (Draft) für die Bizone v. 25. 5. 1948 u. Economic Cooperation Agreement (endgültige Fassung), beide in: IfZA, MF 260, 11/100-1/15; die endgültige Fassung des Abkommens mit der französischen Zone ebenda, 11/100-1/16. Eine deutsche Übersetzung der bizonalen Vereinbarung in: Europa-Archiv 3 (1948), S. 1561–1565.

⁶⁸ Vgl. Bespr. Militärgouverneure – bizonale Offizielle v. 30. 7. 1948, IfZA, MF 260, 11/100-2/20.

⁶⁹ Rede-Entwurf v. 6. 9. 1948, BA, Z 14, 8. Pünder hielt die Rede einen Tag später vor dem interfraktionellen ERP-Ausschuß.

⁷⁰ Vertraulicher Jahresbericht 1948, ebenda.

also nicht allein auf „grants“ – DM-Beträge auf ein Sonderkonto einzuzahlen; die bizonalen Fachleute sahen darin sogar einen Verstoß gegen das Auslandhilfegesetz. Unzufrieden waren sie ferner mit dem für eine Anlaufzeit vereinbarten Umrechnungskurs von 0,50 \$ = 1,00 DM und mit der alliierten Kontrolle über das Sonderkonto; eine Mitsprache deutscher Stellen erschien ihnen, nicht zuletzt wegen der „außerordentliche(n) kreditpolitische(n) Bedeutung“ des Sonderfonds, unabdingbar.⁷¹

Dies waren, alles in allem, nun doch „Sonderkonditionen“, die über den Rahmen dessen hinausgingen, was die Vereinigten Staaten gegenüber den anderen ERP-Partnern an potentiellen Druckmitteln parat hatten. Die Gleichbehandlung Westdeutschlands, bei den europäischen Regierungen sonst häufig angemahnt, war also für die amerikanischen Verantwortlichen ebenfalls noch keineswegs selbstverständlich. Dies bedeutete nicht, daß sie entschlossen waren, diese „Daumenschrauben“ auch wirklich anzuziehen – aber für den Notfall waren, um im Bild zu bleiben, bei den Deutschen ein paar Umdrehungen mehr möglich. Den zuständigen Politikern und Beamten in den Westzonen war das bewußt. Um so mehr kam ihnen das Reparationsargument zupass, das die Chance bot, die wahren Machtverhältnisse zu kaschieren, wollte man doch mit den übrigen OEEC-Partnern auf gleicher Stufe stehen. Um das Manko, am Abschluß des Vertrages überhaupt nicht beteiligt worden zu sein, wenigstens teilweise auszugleichen, versuchten die bizonalen Verantwortlichen die Amerikaner nachträglich auf ihre Lesart der problematischen Artikel einzuschwören. Ein „Ausverkauf“ deutscher Souveränitätsrechte konnte Pünder und seinen Mitarbeitern zwar schwerlich zum Vorwurf gemacht werden; gleichwohl waren sie darauf bedacht, daß der Handlungsspielraum einer künftigen deutschen Regierung nicht unnötig eingeengt wurde. Die beiden bilateralen Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, die ersten internationalen Verträge, die „im deutschen Namen“ nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossen wurden, standen freilich noch ganz im Zeichen der Kontrolle. Vertrauen mußten sich die Repräsentanten des neuen „Deutschland“ noch erwerben, die Mitarbeit beim europäischen Wiederaufbau war ein erster großer Test. Mißglückte dieser Test, boten die ERP-Abkommen zumindest eine gewisse Handhabe, den Schaden für die Vereinigten Staaten in Grenzen zu halten.

4. Der Marshallplan und die Suche nach neuen außenpolitischen Strategien

„The ECA has a big stick – which can mean either life or disaster to many European countries and their people“, schrieb Harriman im November 1948 an seinen Chef, den ECA-Administrator Paul Hoffman, fügte aber einschränkend hinzu: „It is a fundamental principle of American foreign policy that the more power we have, the more considerate we should be of the sovereignty of other nations.“⁷² Im Rückblick mag diese Feststellung gar zu dramatisch – oder zu optimistisch – erscheinen; für die damaligen Akteure war der Marshallplan jedoch zweifelsohne ein Faktor, welcher die Außenwirtschafts- und Außenpolitik entscheidend beeinflusste.

⁷¹ Pünder an BICO/ERP-Sekretariat v. 23. 12. 1948 inkl. Anlage betr. ERP-Abkommen USA/Bizone, IfZA, MF 260, 11/100-1/15.

⁷² Harriman an Hoffman v. 6. 11. 1948, NA, RG 469, ECA, SRE, Confidential Records, 1948–49, Box 1.

Dies galt in besonderem Maße für Westdeutschland. Zwar setzten sich Clay und andere amerikanische Deutschlandpolitiker dafür ein, das Ansehen der deutschen Verwaltungs- und Regierungschefs durch eine allmähliche Erweiterung der Kompetenzen zu stärken, aber von einer Rücksichtnahme, wie sie beispielsweise gegenüber Frankreich oder Großbritannien praktiziert wurde, waren diese Konzessionen noch weit entfernt. Über eine Instrumentalisierung der Bizone im Sinne der globalen handelspolitischen Strategie der USA dachten die zuständigen Beamten bei der Militärregierung und in der ECA deshalb auch recht ungeniert nach: „Unless the Bizonal Area participates to the full, and participates even as the spearhead of the US insistence that European trade once again go onto a multilateral system, we will face the failure of ERP“, befand F. Taylor Ostrander von der Wirtschaftsabteilung der amerikanischen Militärregierung schon im April 1948.⁷³ Noch in einer Direktive an den künftigen ECA-Repräsentanten und amerikanischen Hohen Kommissar in Westdeutschland, John J. McCloy, bekräftigte ECA-Chef Hoffman diesen Standpunkt: „Germany's inherent position in European trade is very strong and it is of the utmost importance that this strength be used in a manner consistent with the broadest objectives of American policy.“⁷⁴ Der Glaube, in Westdeutschland einen steuerbaren Vorreiter beim Aufbau des anvisierten liberalen Welthandelssystems zu haben, war also in den USA weit verbreitet.⁷⁵

Deutsche Politiker und Industrielle mußten dieses amerikanische Interesse in ihre außenwirtschafts- und außenpolitischen Planungen einbauen, wollten sie nicht von vornherein deren Scheitern riskieren. Die zweite Maxime ergab sich angesichts der politischen Machtlosigkeit fast von selbst: Das zweifelsohne noch vorhandene und für den europäischen Wiederaufbau dringend benötigte westdeutsche Wirtschaftspotential mußte als Hebel benutzt werden, um die außenpolitische Isolation zu überwinden und Schritt für Schritt auch politischen Einfluß zu erlangen. Auf den ersten Blick bot sich hier eine Wiederaufnahme jener „Wirtschaftsaußenpolitik“ an, wie sie zeitweise von Stresemann propagiert worden war. Sein Wort von der Wirtschaft als der „einzigen großen Waffe“ der deutschen Außenpolitik schien nach 1945 erneut Gültigkeit zu besitzen.⁷⁶ Es zeigte sich freilich bald, daß die Kräftekonstellation nach dem Zweiten Weltkrieg mit jener der zwanziger Jahre wenig gemein hatte.

Bereits in seiner Antrittsrede vor dem Wirtschaftsrat im März 1948 skizzierte Oberdirektor Pünder die Umrisse einer außenpolitischen Strategie. Er bekannte sich zu einer „engen Verflechtung der Wirtschaften“ und zur „schicksalhaften Mitarbeit“ der Westdeutschen am europäischen Wiederaufbau mit dem Ziel einer allmählichen „Wiedereingliederung Deutschlands in die Wirtschaft Europas“. Diese durch den Marshallplan in Gang gesetzte Entwicklung war für ihn nicht nur Voraussetzung des Aufstiegs der eige-

⁷³ Ostrander an Humphrey v. 16. 4. 1948, ebenda.

⁷⁴ Hoffman an McCloy, Briefentwurf v. 13. 7. 1949, NA, RG 469, Assistant Administrator for Programs, Subject Files, 1948–50, Box 18. Vgl. auch, mit einer weiteren einschlägigen Stellungnahme Hoffmans vom Mai 1950, Volker Berghahn, *Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik*, Frankfurt a. M. 1985, S. 135–136.

⁷⁵ Knapp, *Anfänge*, S. 51. Vgl. auch Abelshauser, *Wirtschaftsgeschichte*, S. 152.

⁷⁶ Vgl. dazu Hans-Jürgen Schröder, *Zur politischen Bedeutung der deutschen Handelspolitik nach dem Ersten Weltkrieg*, in: Gerald D. Feldman u. a. (Hrsg.), *Die deutsche Inflation. Eine Zwischenbilanz*, Berlin/New York 1982, S. 235–251; Karl-Heinrich Pohl, *Deutsche „Wirtschaftsaußenpolitik“ 1925/26. In einigen Aspekten der Stresemannschen Europa-Politik*, in: Wolfgang Michalka/Marshall M. Lee (Hrsg.), *Gustav Stresemann*, Darmstadt 1982, S. 426–440. Das Zitat stammt aus der bereits zitierten Rede Stresemanns vom 14. 12. 1925, in: ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 727–753, hier S. 729.

nen Wirtschaft, sondern auch „die beste Sicherung eines echten und dauerhaften Friedens“. Ganz postnational-europäisch klang schließlich seine an die westlichen Nachbarn gerichtete Feststellung, in Europa dürften „Staatsgrenzen in diesem Stadium der Menschheitsgeschichte nicht mehr verschoben“, vielmehr müßten sie „durch immer stärkere Verflechtung allmählich uninteressant“ werden.⁷⁷ Gut einen Monat später apostrophierte Pünder den Marshallplan als die „erste wirklich große Hoffnung nach dem Zusammenbruch des Naziregimes“, zugleich aber auch als „letzte Chance“. Er zeigte sich zuversichtlich, daß „ein sehr großer Teil von Deutschland“ wieder „ein ehrliches und vollberechtigtes Mitglied der europäischen Gemeinschaft“ werden könne.⁷⁸ Ludwig Erhard, der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, präsentierte vor dem Wirtschaftsrat ebenfalls Vorschläge zur Neugestaltung der Außenbeziehungen. Die Geschichte war ihm Beweis genug – „im Guten und im Bösen“ –, daß das deutsche „Schicksal von der Befriedung der Welt“ abhängt: Die Deutschen wüßten deshalb um ihre „Verpflichtung und Verantwortung“, sich „nur als Teil eines größeren Ganzen zu fühlen und entsprechend zu handeln“. Mit seinem Hinweis, daß der Marshallplan nicht auf einen „sich selbst genügenden, sogenannten Großraum“ abziele, weil „jede künstliche oder bewußte räumliche Beschränkung auch den materiellen Erfolg begrenzen würde“, entsprach er nicht nur amerikanischen Erwartungen; der künftige Wirtschaftsminister der Bundesrepublik formulierte damit zugleich eine der Maximen seines handelspolitischen Programms, ja seiner Integrationspolitik überhaupt. Etwas paradox mutet dagegen vor dem Hintergrund der damaligen Verhältnisse und wegen der späteren, in erster Linie wirtschaftlich fundierten Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik seine Warnung an, die Wirtschaft drohe „wieder einmal zum Schicksal zu werden“ – schließlich konnte sich die „Staatspolitik“, deren Vorrang Erhard so entschieden verteidigte, für geraume Zeit kaum anderer als ökonomischer Mittel bedienen. Überdies war er sich, ebenso wie Pünder, der Bedeutung des heimischen Wirtschaftspotentials für den Wiederaufbau in Westeuropa sehr wohl bewußt.⁷⁹ In der anschließenden ersten „parlamentarischen“ Aussprache über die deutsche Mitwirkung am Marshallplan bekannten sich fast alle Redner zur europäischen Zusammenarbeit und zu einem positiven Beitrag der Deutschen zum Wiederaufbau Europas. Auf die deutschlandpolitischen Konsequenzen der Westintegration machte jedoch nur der Zentrumsabgeordnete Fritz Stricker aufmerksam. Einzig die KPD verweigerte sich dem europapolitischen Konsens der anderen Parteien und attackierte den Marshallplan – zum Teil übrigens mit den gleichen Argumenten, die hinter vorgehaltener Hand auch in CDU-Kreisen und in der Industrie, von Kritikern wie Fritz Baade sogar öffentlich vertreten wurden.⁸⁰

Unbeeindruckt von den mittlerweile unterzeichneten, aus deutscher Sicht eher enttäuschenden bilateralen Abkommen ging Pünder Anfang September vor dem ERP-Ausschuß noch einmal auf die außenpolitische Seite des Marshallplans ein, die für ihn auf lange Sicht gesehen „vielleicht von größerer Bedeutung“ war als der unmittelbare wirtschaftliche Effekt. Er bezeichnete den Plan als „das Instrument, nach langen Jahren der Abriegelung gegenüber dem Ausland wieder den Anschluß an die Welt draußen zu finden“. Die Hoffnung, mit Hilfe des ERP in den „Kreis der Nationen“ zurückkehren zu

⁷⁷ Vgl. Wörtliche Berichte des Wirtschaftsrates, Bd. 2, 13. Vollversammlung v. 16./17. 3. 1948, S. 361–366.

⁷⁸ Ebenda, 14. Vollversammlung v. 21./22. 4. 1948, S. 433–436.

⁷⁹ Die Ansprache Erhards, ebenda, S. 436–445, die Zitate S. 443–444.

⁸⁰ Vgl. dazu ebenda, S. 481–490.

können, stützte er auf die bei allen Beteiligten gewachsene Einsicht in die „wichtige Rolle“ der deutschen Wirtschaft im europäischen Handelsaustausch. Ohne eine „gesunde westdeutsche Wirtschaft“, versicherte der Vorsitzende des Verwaltungsrats seinen Zuhörern unter Berufung auf die Berichte der verschiedenen amerikanischen Untersuchungskommissionen, könne das Ziel des Marshallplans nicht erreicht werden. Zudem schaffe „die wirtschaftliche Interessierung“ auch ein Interesse am „allgemeinen Wohlergehen“ Westdeutschlands, mithin eine „politische Interessierung“ der Vereinigten Staaten am deutschen „Schicksal“. In der festen Überzeugung, mit den USA den Geldgeber zum Verbündeten zu haben, verteilte Pünder bereits Zensuren an die übrigen OEEC-Partner, die von einer wirklichen Zusammenarbeit „noch weit entfernt“ seien. Zwar konstatierte er generös „erfreuliche Zeichen des Verständnisses für Deutschland“ – für ihn offenbar das wichtigste Kriterium europäischer Gesinnung –, doch alles in allem zeige sich „auch in Paris immer noch das unerfreuliche Bild einer Vernachlässigung der gesamteuropäischen Gesichtspunkte zugunsten einer Kirchturmspolitik, die nur auf einen möglichst großen Anteil des eigenen Landes an dem zu verteilenden Kuchen“ ausgehe.⁸¹ Wie sein Vorgesetzter unterstrich Schniewind die Vehikel-Funktion des Marshallplans und würdigte ihn als ein „besonders geeignetes Instrument“, Westdeutschland den Weg zu normalen internationalen Beziehungen zu ebnen. Als Argument gegen die alliierte Demontagepolitik und für die Revision der Potsdamer Beschlüsse erschien ihm das European Recovery Program ebenfalls gut geeignet. Möglichkeiten und Perspektiven einer „echten europäischen Zusammenarbeit“ versuchte er vor allem mit dem Hinweis auf die positiven Folgen des deutschen Zollvereins im 19. Jahrhundert zu illustrieren. Die deutschen Politiker und Spitzenbeamten, daran ließ auch Schniewind keinen Zweifel, fühlten sich bereits als gute Europäer, während die meisten anderen OEEC-Länder verdächtigt wurden, „ihren eigenen Interessen in möglichst großem Umfang Geltung zu verschaffen“.⁸²

Den zuständigen deutschen Stellen in der französischen Zone war die politische Bedeutung des Marshallplans und seine Instrumentalisierbarkeit im Sinne eigener Interessen und Ziele gewiß ebenfalls bewußt, wenngleich in den einschlägigen Stellungnahmen und Rechenschaftsberichten die wirtschaftlichen Aspekte und Auswirkungen des Plans eindeutig dominierten.⁸³ Von außenpolitischen Gedankenspielerien – um sehr viel mehr handelte es sich zunächst ja nicht – hielten sich Albrecht, Sachs, Axenfeld und ihre Mitarbeiter wohl schon deshalb fern, weil ihre französischen Vorgesetzten alles taten, um entsprechende Ambitionen zu dämpfen; außerdem mußte es für die drei südwestdeutschen Länder zuallererst darum gehen, den Anschluß an die Bizone zu vollziehen, ehe an weitergesteckte Ziele zu denken war. In wirtschaftlicher Hinsicht waren die Erwartungen freilich ähnlich hoch wie auf bizonaler Seite. Aus diesem Grund hatte sich der spätere ECA-Missionschef in Baden-Baden, Hector Prud'homme, sogar schon im April 1948 veranlaßt gesehen, Averell Harriman auf die Risiken dieser Marshallplan-Eu-

⁸¹ Rede-Entwurf Pünder v. 6. 9. 1948, BA, Z 14, 8.

⁸² Vertraulicher Jahresbericht 1948, bes. S. 2, 11 f. u. 23, BA, Z 14, 8.

⁸³ Vgl. Vertraulicher Abschlußbericht über die deutschen ERP-Arbeiten in der französischen Besatzungszone v. 24. 10. 1949, verf. v. Karl Albrecht, Institut für Weltwirtschaft, Kiel/Wirtschaftsarchiv (künftig IWW/WA), NL Baade, III ERP; Albrecht, Wunder, bes. S. 61–71.

phorie hinzuweisen, die im Falle ausbleibender Erfolge rasch in ihr Gegenteil umschlagen konnte.⁸⁴

Aus amerikanischer Sicht kam es deshalb darauf an, nicht nur die akuten wirtschaftlichen Probleme lösen zu helfen, sondern den Westdeutschen ein neues Ideal zu vermitteln – „the ideal that only as part of a Western European Union would they have any chance of surviving and that the desire of reacquiring complete national independence is antiquated and no longer responds to the present situation“.⁸⁵ Ob die ersten „Außenpolitiker“ Westdeutschlands diese Lektion wirklich begriffen hatten, oder ob sie lediglich, wie es von ihnen erwartet wurde, wohlfeile Bekenntnisse zur europäischen Zusammenarbeit abgaben, läßt sich nur schwer beurteilen: Eine realistische Alternative gab es nicht, sollte der Wiederaufbau zügig und mit Aussicht auf baldige Erfolge in Angriff genommen werden. Westdeutschland war keine Großmacht im Wartestand mehr, wie noch das Deutsche Reich nach dem Ersten Weltkrieg. Es gab vorerst keine Regierung, die deutsche Interessen – mit wie geringem Nachdruck auch immer – in internationalen Verhandlungen hätte vertreten können, ja nicht einmal über die inneren Verhältnisse konnten deutsche Stellen allein entscheiden. Zu einer offensiven Instrumentalisierung der heimischen Wirtschaft nach Weimarer Muster waren *deutsche* Politiker zunächst gar nicht in der Lage, da wichtige Industriezweige und vor allem der Außenhandel alliierter Kontrolle unterstanden. Die maßgeblichen Beamten und Planer auf deutscher Seite taten also gut daran, von vornherein auf Kooperation zu setzen und jeden Anschein eigener, „nationaler“ Ambitionen zu vermeiden. Bei Pünder, Schniewind, von Mangoldt, Albrecht und den meisten übrigen, hauptsächlich mit ERP-Angelegenheiten befaßten deutschen Experten war die Bereitschaft dazu offenbar vorhanden. Andere, wie der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Erhard, waren trotz gegenteiliger öffentlicher Äußerungen eher skeptisch, was Effizienz und Nutzen internationaler Zusammenarbeit anbelangte.⁸⁶ Für diese Gruppe war eine Einstellung charakteristisch, die ein Mitarbeiter der Information Control Division der hessischen Militärregierung bei einer wachsenden Zahl deutscher Intellektueller und Politiker bemerkt haben wollte: „We will recover *despite* the Marshall Plan.“⁸⁷ Diese Kreise, zu denen auch mehrere Industrielle zu rechnen waren, begrüßten zwar die in Aussicht gestellten Warenlieferungen und Kredite, kritisierten aber den vermeintlichen Widerspruch zwischen dem Ziel und den „planwirtschaftlichen“ Wegen dahin und warnten vor „Zwangswirtschaft“ und „nationalistischer Wirtschaftspolitik“. Herbert Gross, ein der Industrie nahestehender Wirtschaftsjournalist, bemängelte in einer internen Analyse sogar ein „Aufleben der britischen und französischen Empire-Autarkie, eine gegen Deutschland sich richtende intereuropäische Autarkie und ein unkoordiniertes, durch die planenden Staaten aber willkürlich verschärftes

⁸⁴ Prud'homme an Harriman v. 23. 4. 1948, NA, RG 469, SRE, Confidential Records, 1948–49, Box 1.

⁸⁵ American Consul, Hamburg, an Sec State v. 23. 11. 1948, NA, RG 59, 862.50/11-2348.

⁸⁶ Die Ergänzung, die der Generalsekretär des Länderrats, Troeger, seinen Tagebuchnotizen nachträglich hinzufügte – Erhard sei „gegen die Ziele und Maßnahmen des Marshallplans“ eingestellt gewesen und habe die Auffassung vertreten, „man solle uns das Geld geben, dann werden wir es besser anzuwenden verstehen“ – ist zwar nicht ohne quellenkritische Vorbehalte zu lesen; ganz aus der Luft gegriffen scheint die Erhard zugeschriebene Äußerung freilich nicht zu sein; Troeger, *Interregnum*, S. 124. Vgl. auch Volker Hentschel, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München u. Landsberg am Lech 1996, S. 58.

⁸⁷ Moll an OMGUS v. 6. 8. 1948, IfZA, MF 260, 5/268-3/1.

Kämpfen um die Dollarmärkte.“⁸⁸ Die Zustimmung zu der amerikanischen Initiative war also keineswegs einhellig. Mehr oder weniger offen artikuliert, hielt sich recht hartnäckig die Überzeugung, Westdeutschland käme auch alleine ganz gut zurecht, wenn nur die alliierten Eingriffe und Kontrollen endlich aufhörten. Die Probe auf den Realitätsgehalt sowohl der außenpolitischen Entwürfe der Optimisten wie der Befürchtungen der Skeptiker mußte die praktische Umsetzung des Wiederaufbauprogramms bringen. Allzu hochfliegende Pläne erhielten dabei zwar einen Dämpfer, aber zu größerem Pessimismus, dies wurde rasch deutlich, bestand dennoch kein Anlaß.

5. Die Westzonen in der OEEC

Die bizonale Ständige Vertretung bei der OEEC nahm im Mai 1948 mit einer Kernbesetzung ihre Arbeit auf. Zum Leiter wurde wenig später der Amerikaner Robert Trier, ein Bankier, ernannt, zu seinem Stellvertreter der Engländer Eric S. Jackson. Anfang Juni stießen, wie erwähnt, mit Frommel, Dörr und den beiden Sekretärinnen Irene Meyer und Ingeborg Coleman die ersten vier Deutschen dazu. Der deutsche „Chefdelegierte“ Hans-Karl von Mangoldt folge Ende Juli. Die Finanzierung des technischen Apparats und der deutschen Mitglieder der Delegation erfolgte durch die Joint Export-Import Agency: Sie stellte die erforderlichen Beträge aus den Exporterlösen der Bizone bereit und enthielt den entsprechenden DM-Gegenwert aus einem Globaltitel des bizonalen Haushalts. Die amerikanischen und britischen Bediensteten wurden aus den Etats der beiden Militärregierungen bezahlt.⁸⁹

Die Delegation der französischen Zone stand unter der Leitung von René Larre vom Pariser Finanzministerium, als sein Stellvertreter fungierte Comte de Pierredon; Anfang Oktober 1948 kam als ständiges deutsches Mitglied Theodor Axenfeld hinzu. Sein Spielraum scheint erstaunlicherweise recht groß gewesen zu sein, denn er durfte, zum Teil sogar schon vor seinem Wechsel in die französische Hauptstadt, an Sitzungen der technischen Komitees der OEEC als einziger Vertreter der französischen Zone teilnehmen. Das war gewiß ein Vertrauensbeweis für ihn, doch profitierte er offensichtlich mindestens ebenso sehr von der häufigen Abwesenheit seiner Vorgesetzten.⁹⁰ Im allgemeinen scheint das Verhältnis zwischen französischen und deutschen Delegierten und Sachverständigen allerdings nicht so vertrauensvoll gewesen zu sein, klagte doch Albrecht noch im Februar 1949 über eine „unzureichende deutsche Vertretung in den technischen Unterausschüssen“ und über mangelhafte oder gänzlich vorenthaltene Informationen seitens französischer ERP-Verantwortlicher.⁹¹

Wie groß der deutsche Spielraum, abgesehen von den gerade in der Anlaufphase nicht unbeträchtlichen bürokratischen Erschwernissen,⁹² letztlich war, mußte sich nun bei der

⁸⁸ „Kritische Gedanken zum Marshall-Plan“, Ausarbeitung Gross v. 16. 1. 1949, Haniel-Archiv, Oberhausen (künftig HAO). – Mittlerweile werden die Akten im Rheinisch-Westfälischen Wirtschaftsarchiv zu Köln aufbewahrt, NL H. Reusch, 4001290/4.

⁸⁹ Vgl. Draft History of BICO: ERP, bes. S. 54–59, IfZA, MF 260, 3/409-1/22; Rieck an Paulssen v. 13. 5. 1949, BA, Z 14, 76; Vogel, Westdeutschland, bes. S. 286–288.

⁹⁰ Vgl. Protokoll 19. Sitzung Handelsausschuß v. 23. 8. 1948, MAE, Y 1944–1949, Vol. 131; Vogel, Westdeutschland, bes. S. 295 f.

⁹¹ Vermerk Albrecht v. 22. 2. 1949, BA, Z 14, 156.

⁹² Vgl. Bührer, Auftakt, bes. S. 542 f.

Inangriffnahme der kurz- und langfristigen Aufgaben im Rahmen der OEEC sowie in den Verhandlungen mit den Militärregierungen und den ECA-Missionen herausstellen. Die erste Bewährungsprobe für die Deutschen vor Ort und in den ERP-Stäben zu Hause kam schneller, als ihnen vermutlich lieb war: Bei der Ausarbeitung der Wiederaufbaupläne, zunächst des Plans für das Jahr 1948/49, mußten sie ihre Kompetenz unter Beweis stellen. Zugleich war dies die erste Gelegenheit, die Tragfähigkeit der zumindest ansatzweise entwickelten außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Konzeptionen des Wiedererstarkens via Kooperation zu testen. Hinter dürren Produktionsziffern, Ein- und Ausfuhrschätzungen oder Prognosen zur Zahlungsbilanz verbargen sich also jeweils unterschiedliche Konzepte für die zukünftige Rolle Westdeutschlands.

a) Wiederaufbauprogramme

Um das Ziel der „viability“ – der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der OEEC-Länder, unabhängig von fremder Unterstützung – innerhalb der vom Marshallplan gesetzten Vierjahresfrist zu erreichen, mußten die amerikanische Hilfe und die in Westeuropa vorhandenen Ressourcen möglichst effektiv zum Einsatz gebracht werden. Die dafür notwendigen Koordinierungsarbeiten sollten, auf Wunsch der ECA, hauptsächlich von der OEEC übernommen werden. Wie schon zur Vorbereitung des CEEC-Schlußberichts im Herbst 1947 sollten die Teilnehmerländer erneut Produktions- und Bedarfspläne aufstellen, die in Paris zu einem koordinierten und integrierten Gesamtprogramm umformuliert werden sollten, das zugleich als Richtschnur für die Verteilung der ERP-Mittel gedacht war. Benötigt wurden zwei Arten von Programmen: Neben Plänen, welche an die vom US-Kongreß durchgesetzten jährlichen Bewilligungszeiträume angeglichen waren, forderte die OEEC von ihren Mitgliedern ein „Long-Term-Program“ an, das den gesamten Zeitraum abdecken und eine Auflistung jener Schritte und Maßnahmen enthalten sollte, dank derer die Regierungen eine ausgeglichene Handels- und Zahlungsbilanz zu erreichen hofften. Die langfristigen Programme waren also stärker wirtschaftspolitisch akzentuiert, während die Jahrespläne einen eher technischen Charakter aufwiesen; letztere dienten auch als Grundlage für die Aufstellung konkreter Vierteljahrespläne, die in standardisierter Form „Einzelheiten über Art und Menge der benötigten Waren, Preise und Lieferländer“ enthielten und den Anteil der ECA-finanzierten Einfuhren bestimmten.⁹³ Anders als beim CEEC-Report sollten die nationalen Pläne dieses Mal jedoch tatsächlich auf ihre innere Stimmigkeit und ihre Kompatibilität miteinander sowie mit den allgemeinen Zielen des Marshallplans untersucht werden.

Die bei der Formulierung der Pläne anzuwendenden Verfahren und die Auswahl der Daten waren im zuständigen OEEC-Ausschuß nicht unumstritten. Insbesondere der Vorschlag der ECA, Planziffern für Produktion, Verbrauch, Ein- und Ausfuhr sowie den Lagerbestand aller Güter anzugeben, deren Ex- und Importvolumen den Wert von 100 000 Dollar überschritt, erregte Anstoß. Die britische Delegation bezweifelte sogar, ob derart detaillierte Angaben überhaupt notwendig seien. Sie befürchtete nicht nur, daß Arbeitskraft vergeudet und die Aufmerksamkeit von politischen auf statistische Pro-

⁹³ Helmut Meinhold, Die wirtschaftlichen Gründe des Marshall Plans, in: Wirtschaftsverwaltung 2 (1949), Sonderdruck aus H. 6. u. 7, das Zitat S. 7. Vgl. auch van der Beugel, Marshall Aid, S. 139–172; Wexler, Marshall Plan, S. 57–70, 208–217; Brähler, Marshallplan, S. 229–233.

bleme abgelenkt werden würde; sie war auch überzeugt, daß das erforderliche planerische Instrumentarium in den Mitgliedsländern gar nicht vorhanden sei. Überdies stellten die Briten die Verlässlichkeit der Daten in Frage: „It would be extremely difficult to distinguish, within such a mass of detail, those figures which represent serious planning or realistic forecasts from those which represent no more than exercises in imaginative statistics.“⁹⁴

Wichtiger als solche gewiß triftigen Einwände war aus der Sicht Pünders und seiner Kollegen jedoch, daß deutsche Stellen und Experten damit erstmals die Chance erhielten, auf die Programme für die Bizone und die französische Zone Einfluß zu nehmen, mag dieser Einfluß zunächst auch noch so gering gewesen sein. Außerdem gestatteten die Pläne erste Eindrücke von den Vorstellungen der Partnerländer über die Rolle Westdeutschlands im westeuropäischen Verbund. Der Dirigismusvorwurf, der später gegen die „Planwirtschaftler“ der ECA und der OEEC erhoben wurde, spielte zu diesem Zeitpunkt noch keine Rolle. Die wirtschafts- und ordnungspolitische Wende stand noch bevor.

Aufbauplan 1948/49

Der offizielle Anstoß zu den Planungsarbeiten für das erste Marshallplanjahr war in der Bizone, wie erwähnt, am 17. Februar 1948 vom Zweimächtekontrollamt gekommen. Zur Begründung hatte es damals allerdings noch geheißen, daß der US-Kongreß zur Beschlußfassung über das ERP diese Daten benötige. Im Grunde war es zunächst eher darum gegangen, die aus Washington übermittelten Daten zu kommentieren, als selbständig einen Produktions- und Bedarfsplan aufzustellen.⁹⁵ Entsprechende „inoffizielle“ Gespräche mit deutschen Stellen waren aber offensichtlich schon vorher aufgenommen worden: Anfang Februar hatte das Zweimächteamt eine Ex- und Importliste überreicht, und am 16. Februar lag eine erste deutsche Stellungnahme zum Außenhandel vor.⁹⁶ Unabhängig vom Marshallplan hatte die bizonale Wirtschaftsverwaltung jedoch bereits damit begonnen, sich wie im Vorjahr eine Übersicht zu verschaffen, „welche wirtschaftlichen Ziele bei Anspannung aller Kräfte im Verlauf des Wirtschaftsjahres erreichbar sein würden“.⁹⁷ Die Aufforderung, einen ERP-Aufbauplan auszuarbeiten, traf die deutschen Experten also nicht unvorbereitet.

Schon der Außenhandelsplan vom 16. Februar und der Kommentar des VfW-Beamten Strauss zur Ex- und Importliste ließen erkennen, daß Amerikaner und Deutsche in ihren Prognosen zu ähnlichen absoluten Größenordnungen gelangten,⁹⁸ die Auffassungen über die Zusammensetzung der Ein- und Ausfuhren jedoch teilweise stark divergierten. Aber selbst nach dem Exportvorschlag der Verwaltung für Wirtschaft, der ein breitgefächertes Warenangebot enthielt, sollte etwa die Hälfte des geplanten Devisener-

⁹⁴ „Programme for the Year 1948–49“, Comments by U. K. Delegation v. 21. 5. 1948, IfZA, MF 260, 11/90–2/9. Vgl. auch die – nicht so kritische – französische Stellungnahme gleichen Datums, ebenda, und die Debatte im OEEC-Rat C/M (48) 4 v. 10. 5. 48, HAEC, OEEC, 1.

⁹⁵ BICO an Vors. bizonales Exekutivkomitee v. 17. 2. 1948, BA, NL Pünder, 704.

⁹⁶ Vgl. Verwaltung für Wirtschaft an BICO v. 24. 2. 1948 u. Aufbauplan 1948, Teilplan Außenhandel v. 16. 2. 1948, beide in IfZA, MF 260, 1/178–1/18.

⁹⁷ Helmut Meinhold, Erläuterungen zum Aufbauplan 1948/49 für die Wirtschaft der Vereinigten Wirtschaftsgebiete, in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 3, S. 28–38, hier S. 28.

⁹⁸ Vgl. „Der Anteil der Bizone am ERP über die Unterlagen der Pariser Verhandlungen“, ungez. Artikel in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 8, S. 19–21, hier S. 19.

löses von mindestens 600 Mio. Dollar durch die Ausfuhr der Rohstoffe Kohle im Wert von 240 und Holz im Wert von 60 Mio. erzielt werden. Die Ziffern für jene Branchen, die aus deutscher Sicht besonders wichtig waren, lagen mit 40 Mio. Dollar für den Maschinenbau, 30 Mio. für die Sparte Eisen-, Blech- und Metallwaren, 30 Mio. für Feinmechanik und Optik, 20 Mio. für Chemie und 12,5 Mio. für die Stahlindustrie noch immer mehr oder weniger deutlich unter den für notwendig erachteten Mengen. Es war jedenfalls nicht zu übersehen, daß die BICO-Liste größeres Gewicht auf Roh- und Halbwaren legte, während die Exportplanung der VFW im Interesse höherer Erlöse und der Rückgewinnung des früheren Kundenstammes hauptsächlich auf Fertigerzeugnisse, vor allem Maschinen, abgestellt war.⁹⁹ Die ersten amerikanisch-britischen Vorschläge waren also noch stark vom Denken der Zeit vor dem Marshallplan geprägt; die deutschen Instanzen zeigten sich indes entschlossen, die eigene Konzeption offensiv dagegenszusetzen.

Termingerecht, am 12. März 1948, reichte der Oberdirektor den bizonalen Aufbauplan beim Zweimächtekontrollamt ein.¹⁰⁰ Die Reaktion fiel negativ aus: „Ohne unsere Vorlage ... irgendwie kritisieren zu wollen“, notierte Pünder nach einer Unterredung mit Vertretern des Kontrollamts, hätten seine Gesprächspartner moniert, daß „zu wenig berücksichtigt scheine, daß dies der erste offizielle deutsche Schritt in internationalen Angelegenheiten sei, der insbesondere von den in Paris gesammelten 16 Nationen eingehend und zweifellos sehr kritisch überprüft“ werden würde. Außerdem sei der Plan in seinen Zahlenangaben „teilweise zu knapp und teilweise wohl auch ungenau“.¹⁰¹ Eine Stellungnahme des Zweimächteamts vom 18. März bekräftigte diese mündlich vorgetragenen Einwände unter Hinweis auf die außenpolitische Bedeutung des deutschen Vorschlags, der deshalb „das Bewußtsein der Verantwortung widerspiegeln sollte, welche die Bizone gemeinsam mit anderen beteiligten Nationen zu übernehmen bereit sein“ müsse. Wo die Defizite im einzelnen gesehen wurden, verdeutlichte die Forderung, die Bizone müsse den höchstmöglichen Beitrag bei so wichtigen einheimischen Rohstoffen wie Kohle, Stahlschrott und Holz einplanen. Kurzum: Eine Revision und Erweiterung des Aufbauplans waren unumgänglich.¹⁰²

Am 25. März, wiederum fristgerecht, präsentierte Pünder den zuständigen alliierten Stellen die überarbeitete Fassung. Zunächst als offizieller Vorschlag gedacht, wurde der Plan doch nur als „Diskussionsgrundlage“ behandelt, nachdem die bizonalen Repräsentanten in Paris, Sir Cecil Weir und Lawrence Wilkinson, signalisiert hatten, daß er „in der vorgesehenen Form unter keinen Umständen“ vorgelegt werden könne. Die Haupt Einwände des Zweimächtekontrollamts richteten sich dieses Mal gegen die immer noch zu geringe Schrottausfuhr, die vorgesehene Einfuhr von 5,5 Mio. Tonnen Kohlen sowie den geplanten Importüberschuß in Höhe von 1,58 Mrd. Dollar – also im wesentlichen nach wie vor gegen die vermeintlich fehlende deutsche Bereitschaft, die eigenen Ressourcen und Produktionsmöglichkeiten zugunsten des europäischen Wiederaufbaus op-

⁹⁹ Aufbauplan 1948 u. VFW an BICO v. 24. 2. 1948 (dort auch die Zitate), beide in IfZA, MF 260, 1/178-1/18.

¹⁰⁰ Vgl. dazu AVBRD 3, Dok. 38, S. 413–414. Ein Exemplar des Plans findet sich u. a. in BA, NL Pünder, 704. Vgl. auch Gerd Hardach, *The Marshall Plan in Germany, 1948–1952*, in: *Journal of European Economic History*, 16 (1987), S. 433–485, bes. S. 442–454.

¹⁰¹ Vermerk Pünder v. 19. 3. 1948, BA, NL Pünder, 704.

¹⁰² „Bemerkungen zu der Vorbereitung des deutschen Wiederaufbauplanes und dessen Vorlegung bei der Pariser Konferenz“ v. 18. 3. 1948, ebenda.

timal auszuschöpfen. Während sich die alliierten und deutschen Experten rasch auf eine Verdoppelung des Schrottexports auf 1,2 Mio. Tonnen einigen konnten, scheiterte eine Verständigung über die Kohlenbilanz. Obwohl die Vertreter der Militärregierung die Bedarfzahl von 64 Mio. Tonnen – bei einer nach Abzug der Ausfuhren gemäß dem sogenannten Moskauer Kohlenverteilungsplan und anderen Verpflichtungen noch verfügbaren Menge von 59 Mio. Tonnen – als berechtigt anerkannten, rieten sie von Kohlenimporten zur Deckung dieser Lücke dringend ab. In der Frage der Waren- und Dienstleistungsbilanz schließlich stellten sie kategorisch fest, daß höchstens ein Defizit von etwa 1,2 Mrd. Dollar tragbar sei. Nach dieser neuerlichen alliierten Kritik machte sich auf deutscher Seite Ernüchterung breit. Angesichts der „offensichtlichen Schwächen und Risiken des jetzigen gekürzten Planes“, faßte der bayerische Wirtschaftsminister Hanns Seidel die Debatten in den zuständigen Gremien des Länderrats zusammen, sei allen Beteiligten klar, daß „wirklich fühlbare Verbesserungen in der Versorgungsgrundlage bestenfalls nach einer relativ langen Anlaufzeit eintreten“ würden und „ein sachlich nicht gerechtfertigter Optimismus die wachsende Ungeduld des Volkes nur noch verschärfen“ könne.¹⁰³

Der am 9. April 1948 fertiggestellte, nun bereits zweimal überarbeitete Aufbauplan 1948/49 für die bizonale Wirtschaft versuchte die Einwände des Zweimächtekontrollamtes weitgehend zu berücksichtigen.¹⁰⁴ In einem auf den 13. April datierten Begleitschreiben bat Pünder um Verständnis dafür, daß das Vereinigte Wirtschaftsgebiet infolge der Kriegsschäden noch nicht imstande sei, „den Beitrag zum europäischen Wiederaufbau zu leisten, der seinen Wünschen und Erwartungen der europäischen Nationen und der Vereinigten Staaten“ entspreche. Wie sehr ihm daran lag, mögliche Vorwürfe wegen unzureichender deutscher Leistungen von vornherein zu entkräften, erhellt nicht zuletzt daraus, daß er wenigstens für die Zukunft den „größtmöglichen Beitrag“, die „stärkstmögliche Beteiligung“ in Aussicht stellte.¹⁰⁵ Auch der Aufbauplan war von dem Bemühen gekennzeichnet, den Partnern plausibel zu machen, warum die westdeutsche Wirtschaft den erwarteten und angestrebten Beitrag vorerst nicht erbringen konnte, oder, anders formuliert, warum die Bizone zunächst die Rolle des Hilfsempfängers beanspruchte: Erst nach einer grundlegenden wirtschaftlichen Gesundung könne sie „an frühere Leistungen zum Nutzen des westeuropäischen Wiederaufbaus“ anknüpfen; dazu bedürfe die Bizone jedoch einer „kräftigen Bluttransfusion in Gestalt von Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Produktionshilfsmitteln“. Das Gegenangebot fiel merklich bescheidener aus. Heimische Rohstoffe wie Kohle, Schrott und Holz wollte das Vereinigte Wirtschaftsgebiet lediglich „unter Berücksichtigung des eigenen Bedarfes... zum gesamteuropäischen Wiederaufbau beisteuern“.

¹⁰³ Bericht des bayerischen Wirtschaftsministers Seidel über die Sitzung des Wirtschafts- und des Landwirtschaftsausschusses des Länderrats am 7. 4. 1948, Anlage zum Protokoll der Länderratssitzung v. 14./15. 4. 1948, PA, Bestand 2/605; auch Bespr. Militärgouverneure – bizonale Vertreter v. 14. 4. 1948, AVBRD 3, Dok. 43, S. 416, Anm. 32.

¹⁰⁴ Vgl. Direktoriatsitzung v. 9. 4. 1948, AVBRD 3, Dok. 42, S. 448–449. Die Langfassung des Plans findet sich u. a. in BA, Z 8, 198; die Kurzfassung ebenda, NL Pünder, 704 sowie in Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 1, S. 15–19.

¹⁰⁵ Pünder an BICO v. 13. 4. 1948. Der Text war gegenüber dem Schreiben, mit dem Pünder die Fassung vom 25. März übersandt hatte, kaum geändert. Allerdings war nun nicht mehr von dem „gerechten Verlangen“, sondern nur noch von den „Erwartungen der anderen Nationen“ die Rede, und aus der „stärksten“ war die „stärkstmögliche“ Beteiligung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes geworden. Vgl. Abdruck des früheren Schreibens in AVBRD 3, Dok. 43, Anm. 12.

Die Angaben zur Zahlungsbilanz spiegelten dieses Mißverhältnis eindrucksvoll wider: Einfuhren in Höhe von 1,96 Mrd. Dollar – davon entfielen 45 Prozent auf Nahrungsmittel, 16 Prozent auf Rohstoffe und Halbfabrikate, ebenfalls 16 Prozent auf Konsumgüter und 7 Prozent auf Investitionsgüter – standen Ausfuhren im Wert von 695 Mio. Dollar gegenüber: Kohle, Holz und Schrott, aber auch hochwertige industrielle Fertigwaren im Wert von etwa 300 Mio. Dollar – Waren, welche die „darniederliegende Wirtschaft und die seit vielen Jahren notleidende Bevölkerung selbst auf das dringendste“ benötigte. Damit demonstrierte die Bizone, wie es im Plan ausdrücklich hieß, ihr „starkes Interesse an einer möglichst engen Verflechtung mit der übrigen Welt“. Daß sogar die Steigerung des Fertigwarenexports, erklärtes Ziel der deutschen Wirtschaftspolitik, noch als „Opfer“ verbrämt wurde, dürfte weniger Ausdruck propagandistischer Skrupellosigkeit als ernster Beweismöte in puncto deutscher Kooperationsbereitschaft gewesen sein. Erst zu einem späteren Zeitpunkt, lautete, auf einen Nenner gebracht, die „Botschaft“ des Aufbauplans, werde die westdeutsche Wirtschaft „ihrer materiellen und sittlichen Verpflichtung zur Förderung der Ziele des Marshallplans“ nachkommen können.¹⁰⁶ Helmut Meinhold, in der Verwaltung für Wirtschaft mit ERP-Angelegenheiten befaßt, beeilte sich denn auch, den Plan nicht als eine „politische Anforderungsliste“, sondern als eine „rein sachliche Feststellung“ der allernotwendigsten Importe zu charakterisieren, nachdem in der ausländischen Presse, beispielsweise im „Economist“, Kritik an der Höhe des vorgesehenen Zahlungsbilanzdefizits laut geworden war.¹⁰⁷

Der Aufbauplan sorgte aber auch in der innerdeutschen Diskussion für einigen Wirbel. Zum einen wünschten die beiden Militärregierungen, um den Eindruck zu vermeiden, es handle sich um einen ausgesprochenen CDU-Vorschlag, positive Erklärungen der maßgeblichen politischen Instanzen und Parteien. Als Vertreter des Länder- und des Wirtschaftsrates dieses Ansinnen zunächst ablehnten, weil sie den deutschen Vorschlag noch gar nicht kannten, verärgerten sie die Besatzungsoffiziere; außerdem entstanden zwischen den verschiedenen „staatlichen“ und „parlamentarischen“ Instanzen der Bizone beträchtliche Spannungen. Insbesondere der Länderrat kritisierte den Alleingang der Verwaltungsbürokratie und forderte für die Zukunft größere Mitspracherechte. Daß sich die SPD dieser Forderung anschloß, war aus innenpolitischen Gründen zwar verständlich, letztlich aber nicht ganz fair, denn in Gestalt des VfW-Beamten Günter Keiser spielte ein Sozialdemokrat eine, wenn nicht *die* maßgebliche Rolle bei der Formulierung des Aufbauplans.¹⁰⁸ Zum anderen attackierte die SPD den deutschen Vorschlag, offensichtlich unter Rückgriff auf die Thesen Baades, auch inhaltlich als unzureichend und allzu bescheiden: Westdeutschland, so stand in einem Informationsdienst der Partei im April 1948 zu lesen, dürfe nicht als „Ausräuberungsgebiet für Rohstoffe“ mißbraucht werden.¹⁰⁹

Wie sich bald herausstellte, war diese ganze Aufregung jedoch ziemlich überflüssig. Selbst die dritte und vorerst letzte Version des Jahresprogramms 1948/49 fand am Ende keine Billigung als offizieller Vorschlag der Bizone und wurde „in Paris praktisch nicht

¹⁰⁶ Aufbauplan 1948/49, I. Gesamtplan, BA, NL Pünder, 704; vgl. auch Hardach, Marshall-Plan, S. 213–215.

¹⁰⁷ Meinhold, Aufbauplan, S. 38.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Bespr. Militärgouverneure – bizonale Vertreter v. 14. 4. 1948, AVBRD 3, Dok. 43, S. 460–463, bes. Anm. 34; Troeger, Interregnum, S. 75–76.

¹⁰⁹ Sopade – Sonderdienst Nr. 154 v. April 1948, zit. n. Troeger, Interregnum, S. 76.

verwertet“.¹¹⁰ Was sich schon während der inneramerikanischen Debatten über das Auslandshilfegesetz angekündigt hatte, erfuhr nun, in den Verhandlungen innerhalb der OEEC und mit der ECA im Sommer 1948, seine Bestätigung: Ausschlaggebend für die Zuteilung der ERP-Mittel waren weniger die jeweiligen nationalen Pläne, als vielmehr die amerikanischen Kalkulationen. Und diese addierten sich bekanntlich zu einem kleineren Gesamtbetrag als von der OEEC vorgesehen – mit der Konsequenz, daß die Länderanteile ebenfalls gekürzt werden mußten.¹¹¹

Die Bizonenvertretung legte in Paris Ende Juli 1948 schließlich zwei Pläne mit entsprechenden Erläuterungen vor, von denen sich einer, „X-Plan“ bzw. „Budgetplan“ genannt, exakt an den ECA-Vorschlag von 445 Mio. Dollar hielt. Die Autoren des beige-fügten Memorandums folgten allerdings insofern der deutschen Kritik an dieser – zu knapp bemessenen – Quote, als sie betonten, daß die Bizone bei Bewilligung eines höheren Betrages zu einem früheren Zeitpunkt als wichtige „europäische Hilfsquelle“ für Investitionsgüter und andere Produkte, die sonst aus dem Dollar-Raum bezogen werden müßten, dienen könnte. Überhaupt war in dem Memorandum deutlich weniger die Rede von Rohstoffexporten, wie noch in der Reaktion des Zweimächteamts auf den ersten Aufbauplan angemahnt, sondern vielmehr von der künftigen Rolle der Bizone als „recht bedeutende Bezugsquelle“ für Investitionsgüter.¹¹² Der „Y“- oder „Bedarfsplan“ orientierte sich hingegen stärker an den tatsächlichen Erfordernissen und Möglichkeiten der Zweizonenwirtschaft. Er hob vor allem darauf ab, daß zunächst einmal die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Bekleidung und anderen Verbrauchsgütern verbessert werden müsse, ehe an eine nennenswerte Steigerung der Produktion und damit des bizonalen Beitrags zum europäischen Wiederaufbau zu denken sei.¹¹³ Auffallend ist das Bemühen, das eher enttäuschende „Angebot“ des Vereinigten Wirtschaftsgebietes aufzuwerten: „In spite of the low level of economic activity, the programme includes a considerable contribution to the programmes of other countries in an effort to further a joint European programme“, hieß es beispielsweise in den Erläuterungen zum Bedarfsplan; vorsorglich wurde zugleich an das Verständnis der übrigen OEEC-Partner appelliert: „The extremely low level of activity from which the Bizone starts must be taken into consideration when assessing this contribution.“¹¹⁴ Bei aller – teilweise recht massi- ven – internen Kritik an den Entwürfen deutscher Experten verhielten sich die amerikanischen und britischen Repräsentanten der Bizone in Paris also ausgesprochen fair gegenüber ihren Schützlingen.

Die OEEC ließ sich von diesen Argumenten allerdings nicht beeindrucken. Der Aufgabe, die von amerikanischer Seite durchgesetzten Kürzungen auszugleichen, versuchte sie nämlich dadurch gerecht zu werden, daß sie Dollar-Einfuhren in entsprechendem

¹¹⁰ Vgl. „Der Anteil der Bizone am ERP“, ungez. Artikel in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 8, S. 19–21, hier S. 20.

¹¹¹ Vgl. Wexler, Marshall Plan, S. 59–65.

¹¹² „Jahresprogramm 1948/49. Die Wirkungen des ersten ‚Budget Programme‘ auf das wirtschaftliche Leben der Bizone (X-Plan)“ v. 27. 7. 1948, Anlage zum Rundschreiben Nr. 3 des ERP-Arbeitsausschusses, PA, Bestand 2/608; die englische Fassung in IfZA, MF 260, 11/122-1/13. Vgl. hierzu und zum folgenden insgesamt Vermerk Martini über die Sitzung des interfraktionellen ERP-Ausschusses v. 7. 9. 1948, BA, Z 14,8; 14. Direktoriatsitzung v. 15. 6. 1948, AVBRD 3, Dok. 42, S. 619–620, bes. Anm. 4.

¹¹³ „ERP für die Bizone, Wirtschaftsjahr 1948/49. Detaillierte Erklärung des Requirements Program für das erste Jahr (Y-Plan)“, o. D., Anlage zum Rundschreiben Nr. 3 des ERP-Arbeitsausschusses, PA, Bestand 2/608.

¹¹⁴ „ERP for Bizonal Area of Germany. Fiscal Year 1948/49“ v. 27. 7. 1948, IfZA, MF 260, 11/122-1/13.

Umfang durch Lieferungen aus den Mitgliedsländern ersetzt; dieser Warenverkehr sollte über ein Clearingsystem von den potentiellen Überschußländern in der OEEC finanziert und die auf diese Weise eingesparten Dollarbeträge von den ERP-Zuteilungen abgezogen werden. Für die Bizone ergaben sich aus dieser Operation, einem Vorgriff auf das weiter unten ausführlicher behandelte Abkommen über den innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr, eine Marshallhilfe in Höhe von 364 Mio. Dollar und Kredite in europäischer Währung im Wert von 6 Mio. Dollar. Als die OEEC dann noch, um des Problems Herr zu werden, daß alle Teilnehmer aus dem Clearing Kredite erwarteten, für die Bizone kurzerhand einen europäischen Ausfuhrüberschuß von 91 Mio. Dollar festlegte,¹¹⁵ der von den verbliebenen ERP-Mitteln abzuziehen gewesen wäre, drohte der Hilfsbetrag gar auf 273 Mio. Dollar zu schrumpfen. Nach massiven Protesten der bizonalen Delegation, des ECA-Sonderbeauftragten Harriman und nicht zuletzt Clays setzte der OEEC-Rat am 11. September 1948 die Wirtschaftshilfe schließlich auf 414 Mio., den – davon abzuziehenden – europäischen Überschuß auf 10 Mio. Dollar fest.¹¹⁶ Allem Anschein nach hatte die kompromißlose Haltung des amerikanischen Militärgouverneurs letztlich den Ausschlag gegeben; mit dem Vorwurf an die Adresse der britischen OEEC-Delegation, sie betreibe aus Angst vor Kürzungen des eigenen Anteils Obstruktionspolitik gegenüber der Bizone, hatte er sogar eine Konfrontation mit dem britischen Partner riskiert.¹¹⁷ Und für den Fall einer zu niedrigen Quote hatte Clay mit Stimmenthaltung in der OEEC gedroht, um zu demonstrieren, daß eine wirtschaftliche Gesundung der Bizone und damit ein Beitrag zum europäischen Wiederaufbau auf dieser Basis ausgeschlossen sei.¹¹⁸ Der amerikanische Militärgouverneur war jedenfalls fest entschlossen gewesen, eine ungerechte ERP-Zuteilung zu verhindern – und hatte sich damit am Ende gegen die zunächst „gesamteuropäisch“ argumentierende ECA durchgesetzt.¹¹⁹ Pünder, Schniewind und andere deutsche ERP-Verantwortliche lobten zwar ausdrücklich den amerikanischen Einsatz, die Enttäuschung über das Ergebnis der Beratungen in Paris und Washington war dennoch nicht zu überhören: „Mit diesen Beträgen wirtschaftlich so schnell vorwärtszukommen, wie es im deutschen und im europäischen Interesse erforderlich wäre“, hieß es beispielsweise in einem resümierenden Beitrag in der offiziellen Zeitschrift der Verwaltung für Wirtschaft, sei „unmöglich“.¹²⁰

Verglichen mit der Bizone schnitt die *französische Zone*, relativ gesehen, etwas besser ab. Die Mitsprachemöglichkeiten deutscher Experten bei der Aufstellung des Planes

¹¹⁵ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 23.–28. 8. 1948, Anlage „Conditional Aid“ v. 31. 8. 1948, BA, Z 14, 47.

¹¹⁶ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 6.–11. 9. 1948, ebenda. Vgl. auch „Der Anteil der Bizone am ERP“, in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 8, S. 19–21; Werner Abelshauser, Der Kleine Marshallplan. Handelsintegration durch innereuropäische Wirtschaftshilfe 1948–1950, in: Helmut Berding (Hrsg.), Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1984, S. 212–224.

¹¹⁷ Telegramm an Foreign Office v. 31. 8. 1948, PRO, FO 317/70736; vgl. auch Telefonkonferenz v. 30. 8. 1948, Clay Papers I, S. 790–796, bes. S. 791.

¹¹⁸ Robertson an Foreign Office v. 1. 9. 1948, ebenda.

¹¹⁹ Vgl. Telefonkonferenz Clay-Draper v. 30. 8. 1948, Clay Papers II, S. 790–792. Zum Verhältnis Clay/Department of Army – ECA vgl. Hoffmann an Harriman v. 30. 8. 1948, NA, RG 469, ECA, Deputy Administrator, Country Files 1948–49, Box 1. Vgl. insgesamt auch van der Beugel, Marshall Aid, S. 153–155; Werner Abelshauser, Hilfe und Selbsthilfe. Zur Funktion des Marshallplans beim westdeutschen Wiederaufbau, in: VfZ 37 (1989), S. 85–113, bes. S. 93 f.

¹²⁰ „Der Anteil der Bizone am ERP“, in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 8, S. 21.

waren allerdings noch geringer als in der Bizone. Die Überlegungen, die im Koordinierungsausschuß und in der ERP-Geschäftsstelle in Baden-Baden angestellt wurden, dienten mehr dem Zweck, Argumente für den Fall parat zu haben, daß die Vorschläge der französischen Militärregierung zu sehr von den eigenen abwichen.

Im Vordergrund des Aufbauplans 1948/49 der französischen Zone stand die Verbesserung der Ernährungssituation. Ziel war es, durch höhere Lebensmitteleinfuhren die Mindestversorgung auf etwa 2000 Kalorien anzuheben; daneben sollte aber auch die Erzeugung der heimischen Landwirtschaft zumindest auf das Niveau von 80 Prozent der durchschnittlichen Erträge der Jahre 1935 bis 1938 gesteigert werden. Ein besonders heikler Punkt waren die Holzanforderungen, da die französischen Ziffern für Einschlag und Export den von deutscher Seite errechneten Zuwachs im Jahr 1948 um 286 Prozent übertrafen. Einen spürbar geringeren Einschlag vermochten die deutschen Sachverständigen erst für das Jahr 1949 durchzusetzen. Ein weiterer wichtiger Teil des Programms galt dem Energie- und Rohstoffbedarf; während die Abhängigkeit von Rohstoffimporten struktureller Natur war, hielten die deutschen Experten auf dem Energiesektor eine Befriedigung des Bedarfs aus heimischen Ressourcen für möglich, wenn die französischen Stromentnahmen, noch dazu zu Preisen unter dem üblichen Niveau, aufhörten. Der Aufbauplan war also „in erster Linie auf verbesserte Deckung des Nahrungsmittel- und Konsumgüterbedarfs abgestellt“, wie Karl Albrecht, der Leiter des Koordinierungsausschusses rückblickend einräumte, „während sowohl das Investitionsprogramm wie die sonstigen Möglichkeiten für einen langfristigen Wiederaufbau infolge des allgemeinen Tiefstandes der Wirtschaft der Zone zunächst zurückgestellt werden mußten“.¹²¹ Der Plan war, wie die ECA-Mission monierte, eher ein Hilfsgesuch als ein Wiederaufbauprogramm.

Albrecht und seine Kollegen errechneten ein Importvolumen von etwa 370 Mio. Dollar; aus dem Marshallplan erhofften sie sich einen Betrag von 100 bis 110 Mio. Dollar. Die ursprünglichen amerikanischen Kalkulationen vom Februar 1948 hatten jedoch lediglich 65 Mio. Dollar für die ersten fünfzehn Monate vorgesehen, und selbst die im weiteren Verlauf der inneramerikanischen Debatten vorgeschlagenen 85 Mio. Dollar stellten die französischen Verantwortlichen und ihre deutschen „Schützlinge“ keineswegs zufrieden.¹²² Der OEEC-Rat setzte die Quote schließlich auf 100 Mio. Dollar fest und entsprach damit in etwa den deutschen Erwartungen. Zufrieden waren wohl auch die zuständigen französischen Beamten in Baden-Baden, verzichteten sie doch auf Proteste. Allerdings hatte Frankreich, anders als die Vereinigten Staaten, auf die Höhe des Hilfsbetrages für „seine“ Zone bereits im Verhandlungsstadium Einfluß nehmen können: In beiden maßgeblichen OEEC-Sonderausschüssen – der „Group of Four“, welche die einzelnen Aufbaupläne prüfte und einen Vorschlag zur Vergabe der Mittel für das erste

¹²¹ „Abschlußbericht über die deutschen ERP-Arbeiten in der französischen Besatzungszone“, Verf. Karl Albrecht, v. 24. 10. 1949, IW/W/WA, NL Baade, III ERP. Vgl. auch hierzu und zum folgenden Albrecht, Wunder, S. 61–69; „Elements d'Information pour les delegués generaux et supérieurs concernant l'application du Plan Marshall en Z.F.O.A.“, v. 19. 6. 1948, AO, Eco I A 5d; Hardach, Marshall-Plan, S. 217f.

¹²² Die Darstellung bei Albrecht, Wunder, S. 68, die Deutschen hätten die zuständigen französischen Stellen erst davon überzeugen müssen, daß ein höherer Betrag notwendig sei, erscheint aufgrund des Bestrebens jedes Teilnehmers, einen möglichst hohen Anteil zu erhalten, wenig plausibel.

Marshallplanjahr ausarbeitete, und der „Group of Five“, die sich mit dem Ausgleich der innereuropäischen Zahlungsbilanzen befaßte – saßen nämlich Vertreter Frankreichs.¹²³

Obwohl die Aufbauprogramme im Grunde schon durch die amerikanischen Kürzungsbeschlüsse ihrer ursprünglichen Funktion größtenteils beraubt worden waren, ging die Arbeit daran unterdessen weiter. Ihr Zweck verkehrte sich allerdings ins Gegenteil: Anstatt den Experten in Paris und Washington als Basis für die ERP-Zuteilungen zu dienen, mußten die Pläne nun auf die finanziellen Vorgaben aus den Vereinigten Staaten zugeschnitten werden. Die dergestalt revidierten Jahresprogramme wurden im Laufe der zweiten Septemberhälfte bei der OEEC eingereicht.¹²⁴ Sie lieferten jedoch nurmehr die Daten für den Gesamtbericht der OEEC, den Harriman auf der Ratssitzung am 16. Oktober 1948 in Empfang nahm. Damit war der erste Abschnitt der Planungsarbeiten abgeschlossen, und die Vorbereitungen für den zweiten Jahresplan und das „Long-Term-Program“ konnten beginnen.¹²⁵

Die wirtschaftliche Bilanz dieser ersten Planungsversuche war für die Westzonen keineswegs so ungünstig, wie die Klagen der bizonalen Wirtschaftspolitiker und -fachleute vermuten lassen könnten. Legt man die direkte Dollarhilfe zugrunde, rangierte Westdeutschland hinter Großbritannien, Frankreich und Italien an vierter Stelle; der Betrag von insgesamt 574 Mio. Dollar entsprach einem Anteil von 10,5 Prozent an der Gesamtsumme von 4,875 Mrd. Dollar für alle fünfzehn Empfängerländer.¹²⁶ Mit diesem Ergebnis konnten die Deutschen, knapp dreieinhalb Jahre nach Kriegsende, durchaus zufrieden sein. Auch wenn von den Regierungen und der Öffentlichkeit in den übrigen westeuropäischen Ländern ebenfalls kein unvoreingenommenes Urteil zu erwarten war – in diesem Punkt urteilten sie „gerechter“, weil sie die Erinnerung an Krieg und Nationalsozialismus nicht aussparten. Damit ist freilich auch schon die Frage nach der politischen Bilanz aufgeworfen.

Eine Antwort darauf fällt nicht leicht, denn die Deutschen agierten ja zunächst nicht autonom, sondern im Windschatten vor allem der amerikanischen Militärregierung. Die Erhöhung der bizonalen Quote, dessen waren sich auch Pünder und seine Mitarbeiter bewußt, war allein das Verdienst Clays und anderer Vertreter der Militärbehörden gewesen.¹²⁷ Dieser Erfolg schadete den deutschen Verantwortlichen *politisch* indessen mehr, als er ihnen nützte. Der „Economist“ beispielsweise warnte die Amerikaner davor, die Bizone als eine Art Lieblingskind zu behandeln und die Deutschen von der ihren Nachbarn auferlegten Pflicht zur gegenseitigen Hilfe zu befreien.¹²⁸ Und mit Blick auf den Streit um die Höhe der bizonalen Quote mokierte sich John L. B. Titchener vom For-

¹²³ Dies dürfte, auch wenn van der Beugel den „nichtnationalen“ Charakter dieser Gremien hervorhebt, nicht ganz unwichtig gewesen sein. Vgl. zur Zusammensetzung und Tätigkeit der beiden Ausschüsse van der Beugel, *Marshall Aid*, S. 147–153.

¹²⁴ Vgl. Bizonal Delegation, *Wochenbericht* v. 13.–18. 9. 1948, BA, Z 14, 47.

¹²⁵ Vgl. Bizonal Delegation, *Wochenbericht* v. 11.–16. 10. 1948, ebenda; van der Beugel, *Marshall Aid*, S. 155–157.

¹²⁶ Die Schweiz und Portugal beantragten für 1948/49 keine Mittel. – Die ECA revidierte die OEEC-Empfehlungen noch einmal nach unten, so daß am Ende ein Gesamtvolumen von 4,756 Mrd. Dollar übrig blieb. In den meisten Fällen kam es nur zu geringfügigen Kürzungen der Länderanteile: 3,4 Mio. Dollar waren es bei der Bizone, 800 000 Dollar bei der französischen Zone.

¹²⁷ Pünder z. B. erkannte in einer Rede vor dem ERP-Ausschuß ausdrücklich an, daß sich „die Vertreter der Militärregierung sowohl in Frankfurt wie in Paris in einer Weise für die Belange der Bizone bei der Durchführung des Marshallplans einsetzen, wie dies deutsche Vertreter gar nicht besser tun könnten“; Rede Pünders v. 7. 9. 1948, BA, Z 14, 8.

¹²⁸ „Economist“ v. 11. 9. 1948, zit. n. van der Beugel, *Marshall Aid*, S. 155.

eign Office darüber, „that the eyes of the Bizone were probably bigger than their stomach“.¹²⁹ Das Ansehen Westdeutschlands war, mit anderen Worten, bei den übrigen OEEC-Partnern anfangs nicht besonders hoch. Befürchtungen, die Vereinigten Staaten könnten dem Wiederaufbau in Westdeutschland Priorität einräumen, erschwerten einen unverkrampften Umgang noch zusätzlich. Die deutschen Sachverständigen in Paris und die mit ERP-Fragen befaßten Politiker und Beamten in Frankfurt können für dieses eher negative Image allerdings kaum verantwortlich gemacht werden, da sie nach außen selten in Erscheinung traten. Die Hauptverantwortung trugen also die Repräsentanten der amerikanischen Militärregierung, deren bisweilen rabiater Einsatz für die Interessen der Bizone in Paris, London, Den Haag und anderen Hauptstädten auf wenig oder gar kein Verständnis stieß.

Ganz so harmonisch, wie es aufgrund dieses amerikanischen Engagements zu vermuten gewesen wäre, war das Verhältnis zwischen der Militärregierung und ihren deutschen Schützlingen freilich nicht. Während der Arbeiten am Aufbauplan hatten Angehörige des Zweimächtekontrollamtes wiederholt inhaltliche und formale Kritik an den deutschen Entwürfen geübt. Die Militärgouverneure seien nicht willens, hieß es beispielsweise in einem Schreiben an Pünder vom 23. Juli 1948, „von den USA Hilfe für eine Sache zu erbitten, die durch harte Arbeit und vermehrte Anstrengungen durch die Doppelzone selbst bewerkstelligt werden“ könne. Aber nicht nur die Neigung der bizonalen Instanzen, stärker auf Hilfe als auf Selbsthilfe zu setzen – ein Vorwurf, den der „Economist“ ebenfalls erhob – wurde bemängelt, sondern auch die Verlässlichkeit der deutschen Berechnungen: Die Pläne der Verwaltung für Wirtschaft seien „keineswegs sorgfältig durchgearbeitet“ gewesen und ließen „einen großen Mangel an Zusammenarbeit zwischen den zentralen Planungsstellen und den ausführenden Stellen erkennen“. Das Fazit, daß trotzdem ein „brauchbarer“ Plan entwickelt worden sei, war wohl mehr als Ermunterung für die frustrierten deutschen ERP-Experten gedacht, die in drei Anläufen kein Jahresprogramm zustande gebracht hatten, dem das Zweimächteamt zustimmen konnte.¹³⁰ Die politische Bilanz fiel also eher zwiespältig aus: Von einer gleichberechtigten Partnerschaft in der OEEC oder gar mit den Militärregierungen waren die Westzonen noch weit entfernt, die überall anerkannte Bedeutung des westdeutschen Wirtschaftspotentials schlug sich noch nicht in einem vergleichbar hohen Ansehen deutscher Sachverständiger und Politiker nieder. Immerhin gab es aber Anzeichen für eine Wende: Zum einen wuchs die Bereitschaft der Besatzungsbehörden, insbesondere der amerikanischen Stellen, die Deutschen stärker am Planungsprozeß zu beteiligen, ungeachtet der zum Teil unbefriedigenden Erfahrungen während der Arbeit am Programm 1948/49; zum anderen wurden alle Angehörigen der Bizonalen Delegation, auch die Deutschen, Ende Oktober 1948 den Mitgliedern einer herkömmlichen diplomatischen Mission gleichgestellt.¹³¹ Vor allem dieses letztere Ereignis bedeutete für die Westzonen einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu internationaler Anerkennung. Und Gelegenheiten, die Schwächen und Ungeschicklichkeiten der ersten Entwürfe auszubügeln und vergessen zu machen, boten sich bereits unmittelbar nach der Verabschiedung des OEEC-Programms für das Jahr 1948/49.

¹²⁹ Vermerk Titchener v. 9. 9. 1948, PRO, FO 371/70736.

¹³⁰ BICO an Vors. Verwaltungsrat v. 23. 7. 1948, BA, Z 13, 6.

¹³¹ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 25.–30. 10. 1948, BA, Z 14, 47.

Programm 1949/50

Ungeachtet der keineswegs ermutigenden Erfahrungen beim ersten Versuch erbat die OEEC von den Teilnehmerländern auch für das zweite Marshallplanjahr Programme als Grundlage für die Vergabe der ERP-Mittel. Diese Programme sollten über die allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele, die konkreten Vorhaben für einzelne Bereiche, die erhofften Effekte auf das Wirtschaftsleben, die Entwicklung der Zahlungsbilanz und die Höhe der ERP-Anforderungen Auskunft geben. Im Unterschied zum Vorjahr sollten die neuen Pläne allerdings stärker als Teil des auf vier Jahre angelegten Gesamtprogramms konzipiert, d. h. auf die gleichzeitig anlaufenden Planungen für den Zeitraum bis 1952/53 abgestimmt werden.¹³²

In der *Bizone* wurden die Arbeiten bereits im Sommer 1948 in die Wege geleitet, noch ehe die endgültige Entscheidung über die Verteilung der Mittel für das erste Marshallplanjahr gefallen war. Ende Juli forderte das Zweimächteamt die Verwaltung für Wirtschaft auf, trotz der Ungewißheit über die künftige Quote mit den Vorbereitungen für das zweite Jahresprogramm zu beginnen.¹³³ Im September lag ein erster Entwurf vor. Er veranschlagte Exporte im Wert von 1110 und Importe im Wert von 2540 Mio. Dollar, mithin ein Defizit von 1430 Mio. Diese Lücke sollte durch Kapitaleinfuhren in Höhe von 250, GARIOA-Mittel in Höhe von 730 und ERP-Hilfe in Höhe von 450 Mio. Dollar gedeckt werden. Ein mit ERP-Experten des Zweimächtekontrollamtes ausgehandelter Kompromißvorschlag sah eine durch höhere Exporte und geringere Importe erzielte Senkung des Defizits um 310 Mio. Dollar vor. Zum Entsetzen der deutschen Planer nahmen Berliner Stellen der Militärregierungen jedoch weitere Korrekturen vor, die im Endeffekt auf eine drastische Kürzung des ERP-Betrages hinausliefen:¹³⁴

Tabelle 4: Ansätze für bizonale Ex- und Importe, Planjahr 1949/50 (in Mio. Dollar)

	ursprünglicher deutscher Vorschlag	BICO- Revision	Vorschlag der Militär- regierung
Exporte	1113	1230	1136
Importe	2543	2350	2093
(davon Nahrungs- und Düngemittel)	(1100)	(1050)	(900)
Defizit	1430	1120	957
gedeckt durch: Kapitaleinfuhr	250	80	46
GARIOA	730	555	728
ERP	450	485	183

Quellen: Haraldson an Murphy v. 24. 9. 1948, IfZA, MF 260, POLAD 461/26; „Gegenüberstellung der Vorschläge zum ERP-Jahr 1949/50“, ebenda, 11/110-1/7.

¹³² Vgl. van der Beugel, Marshall Aid, S. 157–158; Principal Features of the Bizonal E.R.P. Program 1949–1950, in: Draft History of BICO: ERP, IfZA, MF 260, 3/409-1/22.

¹³³ BICO an VfW v. 29. 7. 1948, IfZA, MF 260, 11/94-1/10-11.

¹³⁴ Haraldson an Murphy v. 24. 9. 1948, IfZA, MF 260, POLAD 461/26 (= RG 84). Vgl. auch E.R.P. Annual 1949/50 Programme. Estimate of Foreign Aid Required, o. D., ebenda, 11/133-1/6; Hardach, Marshall-Plan, S. 222–226.

Aufs höchste alarmiert, bat Pünder den BICO-Vorsitzenden, General Adcock, um eine Unterredung. In seinem Schreiben wies er unter anderem darauf hin, daß die vorge-sehene Kürzung nicht nur die kommunistische Propaganda anspornen, sondern auch die ersten Schritte einer künftigen westdeutschen Regierung hemmen werde. Außerdem hinke die Entwicklung in der Bizone so weit hinter dem Stand in den übrigen OEEC-Ländern her, daß – entgegen der mit Blick auf den amerikanischen Kongreß notwendigen jährlichen Reduktion der Marshallhilfe – eine ähnlich hohe oder sogar höhere Summe erforderlich sei: „We feel that such a low planning figure would ... hamper our tactical situation at the later Paris negotiations ... since the other countries will, without any doubt, apply for the highest possible amount of ERP funds.“ Eine Erhöhung der ursprünglichen Summe hielt Pünder nach den bisherigen Erfahrungen nämlich für nahezu unmöglich.¹³⁵ Das Zweimächteamt rechtfertigte in seiner Antwort den niedrigeren Betrag mit dem Argument, daß im Grunde eine jährliche Kürzung der Auslandshilfe um mindestens 370 Mio. Dollar unerläßlich sei, um bis 1952/53 das Ziel der „viability“ zu erreichen, während der Vorschlag der Militärregierungen nur eine Reduzierung um 200 Mio. Dollar vorsehe, stimmte aber dem gewünschten Gespräch zu.¹³⁶

Bei dem Treffen am 24. September 1948 bekräftigten die beiden Vorsitzenden des Kontrollamtes, Adcock und Macready, diesen Standpunkt. GARIOA- und ERP-Mittel in Höhe von 911 Mio. Dollar hielten sie angesichts des restriktiven Kurses in Washington gerade noch für vertretbar. Im übrigen versicherten sie ihren deutschen Gesprächspartnern, daß sich die alliierten Vertreter in Paris mit aller Kraft für die bizonale Wirtschaft einsetzen würden, ganz gleich ob in der bevorstehenden oder einer späteren OEEC-Verhandlungsrunde.¹³⁷ Oberdirektor Pünder überließ es weitgehend Günter Keiser, die deutschen Gegenargumente vorzutragen. Der Vfw-Beamte hatte ein Memorandum vorbereitet, das vor allem auf die besondere Lage des Vereinigten Wirtschaftsgebietes abhob: Der Weg zur Lebensfähigkeit im Jahre 1952/53 sei „wohl für kein europäisches Land so schwierig wie für die Bizone“, und dementsprechend seien die in den nächsten drei Jahren erforderlichen Anstrengungen und Aufwendungen in der Bizone „ungleich größer als in anderen Ländern“. Keiser leitete daraus die Notwendigkeit hoher Importe und damit eines vergleichsweise hohen Defizits ab, dementsprechend auch ERP-Hilfe „mindestens in der Größenordnung von wiederum 414 Mio. Dollar“. Die von der Militärregierung eingeplanten 183 Mio. Dollar reichten seiner Ansicht nach für die Bizonen-Einfuhr aus Dollarländern bei weitem nicht aus, konnten doch die GARIOA-Mittel nur für landwirtschaftliche Importe verwandt werden.¹³⁸ Das in diesem Zusammenhang auch von Keiser vorgebrachte taktische Argument, ein bei der OEEC erst einmal „offiziell“ angeforderter Betrag könne nachträglich kaum noch erhöht werden, stieß übrigens bei manchen Angehörigen der amerikanischen Militärregierung durchaus auf Zustimmung. Wenn sich beispielsweise Wesley C. Haraldson, ein Mitarbeiter Robert Murphys, fragte, warum die Bizone, nachdem sie im ersten Jahr über 400 Millionen Dollar benötigt habe – „and needed it so badly as to warrant a great deal of ill will in OEEC and bad press throughout Europe“ –, im zweiten Jahr mit weniger als der

¹³⁵ Pünder an Adcock v. 22. 9. 1948, ebenda, 11/94-1/10-11. Vgl. auch Direktoriatsitzung v. 21. 9. 1948, AVBRD 4, Dok. 86, S. 806.

¹³⁶ BICO an Pünder v. 23. 9. 1948, IfZA, MF 260, 11/94-1/10-11.

¹³⁷ Bespr. BICO-Pünder u. a. v. 24. 9. 1948, ebenda, 11/110-1/7.

¹³⁸ Vermerk Keiser zum Jahresprogramm 1949/50 der Militärregierung v. 24. 9. 1948, ebenda.

Hälfte dieser Summe auskomme, so implizierte diese Verwunderung wohl auch eine Kritik an den maßgeblichen Persönlichkeiten der Militärregierung.¹³⁹

Die beiden Vorsitzenden des Zweimäcchekonrollamtes ließen sich jedoch von solchen Argumenten nicht beeindruckten. Macready berief sich insbesondere auf die Stimmung im US-Kongreß und gab sich überzeugt, daß Westdeutschland ohne irgendwelche Nachweise, allmählich „auf eigenen Füßen“ stehen zu können, überhaupt kein Geld bekommen werde.¹⁴⁰ Und die Einwände gegen die ERP-Quote von 183 Mio. Dollar wurden damit beantwortet, daß es sich bei dieser Summe um einen Nettobetrag handle, der durch einen OEEC-internen Zuschuß noch aufgestockt werden könne.¹⁴¹ Erstaunlicherweise erhob jedoch auch die Pariser ECA-Vertretung Bedenken gegen die 55prozentige Kürzung des ERP-Anteils: Nach Meinung eines Mitarbeiters Harrimans sollte eher der Anteil der im Rahmen des „Government Aid and Relief in Occupied Areas“ (GARIOA)-Programms nach Westdeutschland fließenden Mittel gesenkt werden. Auf jeden Fall, und darin stimmte er mit dem Chef der bizonalen Delegation, Trier, überein, sollte die Angelegenheit von den zuständigen amerikanischen Stellen intern geregelt werden, bevor ein offizieller Vorschlag bei der OEEC eingereicht wurde.¹⁴²

Allem Anschein nach einigten sich ECA und Militärregierung auf einen Kompromiß, denn der erste ausformulierte Entwurf für das Programm 1949/50 vom Oktober 1948 sah eine Reduzierung des GARIOA-Betrages auf 610 Mio. Dollar und dementsprechend eine Steigerung der ECA-Quote auf 327,1 Mio. Dollar vor. Hinzu kam noch, resultierend aus einem prognostizierten Netto-Überschuß aus dem OEEC-Clearing, eine Summe von 45,3 Mio. Dollar als „conditional aid“. Somit erreichte die eingeplante ERP-Hilfe mit insgesamt 372,4 Mio. Dollar fast das Niveau des Vorjahres.¹⁴³ Das erwartete Gesamtdefizit lag mit 981 Mio. Dollar geringfügig über dem ursprünglichen Vorschlag der Militärregierung, aber nach wie vor deutlich unter der Kalkulation der Verwaltung für Wirtschaft. In der Kontroverse um die Finanzierung des Defizits behielt also die ECA die Oberhand, während sich in der Frage der Höhe des Defizits die Militärregierung mit ihrem Standpunkt, durch eine deutliche Senkung des Fehlbetrages zumindest auf dem Papier erste Erfolge beim Wiederaufbau zu demonstrieren, offensichtlich durchsetzen konnte. Diese erklärte Absicht der Militärregierung kam in einer Reihe von Planziffern zum Ausdruck. Eine der bemerkenswertesten Änderungen gegenüber dem Plan für 1948/49 bestand in der Erhöhung der Exporte um 50 Prozent. Noch erfreulicher war aus deutscher Sicht, daß auch die Tendenz stimmte: Geplant war nämlich, die Fertigwarenexporte zu steigern und gleichzeitig die Ausfuhr von Kohle, Koks und Holz zu drosseln. Mit anderen Worten, die Warenstruktur der westdeutschen Ausfuhr sollte allmählich wieder den Vorkriegsverhältnissen angeglichen werden.

¹³⁹ Haraldson an Murphy v. 24. 9. 1948, ebenda, POLAD 461/26.

¹⁴⁰ Bespr. BICO-Pünder u. a. v. 24. 9. 1948, ebenda, 11/110-1/7.

¹⁴¹ Schumacher an ERP Secretariat v. 24. 9. 1948, ebenda, 11/94-1/10-11.

¹⁴² Arthur an Harriman u. Foster an Bruce, beide v. 8. 10. 1948, NA, RG 469, Deputy Administrator, Country Files 1948-49, Box 1.

¹⁴³ Vgl. hierzu und zum folgenden „The 1949/50 Programme submitted to the OEEC by the Bizone“, o. D., IfZA, MF 260, 11/133-1/6. Die Datierung ergibt sich aus der Laufzeit des Aktenbandes. – „Bedingte Hilfe“ gewährten die USA den europäischen Gläubigerländern in Höhe der jeweiligen den Schuldnerländern eingeräumten Ziehungsrechte. Vgl. dazu Abelshäuser, Der Kleine Marshallplan, bes. S. 215-216.

Tabelle 5: Tatsächliche bzw. geplante Warenstruktur der bizonalen Ausfuhr (in Prozent der Gesamtausfuhr)

Warengruppe	1936 ¹	1947	1948/49	1949/50	1952/53
Metalle u. Metallwaren	32	4	13	16	14
Maschinen u. optische Erzeugnisse	21	5	14	20	35
Chemikalien	15	3	4	6	14
Bergbau	13	55	45	34	15
Textilien	8	2	8	9	7
alle übrigen	11	31	16	15	15

Quelle: 1949/50 Programme, IfZA, MF 260, 11/133-1/6. Die letzten drei Spalten enthalten die Planziffern.

¹ Deutsches Reich.

Eine Anpassung an frühere Gegebenheiten strebten die alliierten Planer auch bei der regionalen Verteilung der Exporte an. Die Schwierigkeiten waren allerdings beträchtlich: Aufgrund der politischen Verhältnisse im Nachkriegseuropa nahmen die OEEC-Partner einen deutlich höheren Anteil auf als vor dem Krieg, während die osteuropäischen Länder ihre einstige Bedeutung fast vollständig eingebüßt hatten. Wegen der Möglichkeit, Dollars zu verdienen, war die Steigerung der Ausfuhr nach Nord- und Südamerika besonders wichtig, obwohl die Aussichten nicht gerade günstig waren und Deutschland in dieser Region früher meist eine eher untergeordnete Rolle gespielt hatte. Bedeutsamer war der indirekte Beitrag zur Verminderung des Dollarmangels in Westeuropa, den sich die Experten der Militärregierungen von ihrem Exportprogramm in dem Maße erhofften, in dem es der Bizone gelang, Güter zu liefern, die andernfalls aus den Vereinigten Staaten und anderen „Dollarländern“ hätten importiert werden müssen. Um all diese Ziele zu erreichen, bedurfte es freilich, wie die Autoren des Jahresprogramms hervorhoben, einiger Voraussetzungen, auf die das Vereinigte Wirtschaftsgebiet keinen Einfluß besaß: zunächst einmal der Bereitschaft und Fähigkeit der anderen Länder, deutsche Waren zu kaufen, darüber hinaus aber auch normaler Handelsbeziehungen, die Anerkennung deutscher Warenzeichen und Patente eingeschlossen. Solche dezierten Hinweise auf die Pflichten anderer blieben indessen die Ausnahme. Vielmehr war dem Jahresprogramm 1949/50 – vor allem in der im allgemeinen Teil stark überarbeiteten zweiten Fassung – deutlich anzumerken, daß seine Verfasser bemüht waren, den aktiven Beitrag der bizonalen Wirtschaft zum europäischen Wiederaufbau herauszustreichen.¹⁴⁴

Mit dieser Akzentuierung waren die zuständigen Beamten des Marshallplanbüros und der Verwaltung für Wirtschaft vermutlich einverstanden, mit der Höhe der vorgesehenen Mittel für die Bizone sicherlich nicht. Wie schon bei ihren Planungen für das erste Marshallplanjahr hatten die deutschen Fachleute einen besonderen Nachholbedarf unterstellt, d. h., sie erhofften sich mehr Hilfe, als sie zu geben bereit waren. Erneut setzte sich jedoch die Militärregierung am Ende durch. Lediglich in der Frage des Anteils der ERP-Mittel am Gesamtbetrag mußte sie zurückstecken – allerdings wohl hauptsächlich aufgrund des Widerstands der ECA. Die Deutschen behielten also keineswegs, wie es in

¹⁴⁴ „The Bizonal Area of Germany 1949/50 Program“, o. D. (vermutlich Ende Oktober, Anfang November 1948), Paragraph 4, IfZA, MF 260, 11/94-1/10-11.

der offiziellen Geschichte des Zweimächtekontrollamtes hieß, immer dann die Oberhand, wenn die jeweiligen Standpunkte trotz größter Bemühungen nicht auf einen Nenner zu bringen waren.¹⁴⁵ Sie fühlten sich, im Gegenteil, benachteiligt, und Erhard brachte diese Unzufriedenheit anlässlich eines Besuchs des ECA-Chefs Ende Oktober 1948 auch zum Ausdruck. Mit dieser Beschwerde holte er sich bei Hoffman allerdings eine Abfuhr: „... the attitude of the Military Governments is so far from trying to handicap Western Germany in the accomplishment of what the Germans want that sometimes the ECA thinks the Military Governments are presenting a program more for the interest of Germany than of Europe as a whole.“¹⁴⁶ Der Standpunkt Erhards, Keisers und der übrigen mit Marshallplanfragen befaßten Beamten, dem Wiederaufbau in Westeuropa sei am besten gedient, wenn erst einmal die westdeutsche Wirtschaft angekurbelt werde, vermochte Hoffman und seine Mitarbeiter offenbar ebenso wenig zu überzeugen wie die Verantwortlichen bei den Militärregierungen. Die deutschen Planungen für 1949/50 wiesen aus amerikanischer und britischer Sicht erneut ein „europäisches Defizit“ auf, und insofern blieb der Grunddissens der ersten Verhandlungsrunde bestehen. Die verbesserten Möglichkeiten für die deutschen Experten, ihren Standpunkt während der Konzipierung des Programms zu Gehör zu bringen, brachten diese Differenzen eher noch deutlicher zum Vorschein. Zweifel an der Ernsthaftigkeit und Hartnäckigkeit des amerikanisch-britischen Einsatzes für die Bizone ließen sich daraus freilich nicht ableiten, vielmehr hatten die Deutschen, wie Hoffman zu Recht betont hatte, allen Grund, mit ihren alliierten „Interessenvertretern“ zufrieden zu sein. Dies zeigte sich aufs neue anlässlich der Verteidigung des Jahresplans 1949/50 vor dem Programmausschuß der OEEC am 12. November 1948.

Für diese Prüfung, der sich jedes Mitgliedsland unterziehen mußte, wurde eigens eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus den Vertretern von sechs Delegationen zusammensetzte. Jeweils zwei Delegierte aus verschiedenen Ländern nahmen die einzelnen Programme genauer unter die Lupe. Kurz vor dem „Examen“ besprachen sie ihre Fragen und eventuellen Einwände mit den Experten aus den betreffenden Ländern, die dadurch die Chance erhielten, fundierte Antworten vorzubereiten; in begründeten Fällen konnten die „Prüflinge“ sogar darauf bestehen, daß bestimmte Fragen zurückgezogen wurden. Die beiden Hauptprüfer leiteten auch das anschließende Prüfungsverfahren vor dem Programmausschuß, doch hatten dort alle Delegationen das Recht, Fragen zu stellen.¹⁴⁷ Obgleich weder die vorgelegten Programme und Antworten der examinierten Ländervertretungen noch mögliche Auflagen seitens des Programmausschusses verbindlich waren, wurden die Prüfungen ernst genommen, stand doch jedesmal das nationale Prestige auf dem Spiel. Außerdem stellten die Anhörungen eine wertvolle Informationsquelle dar: Helmut Meinhold von der Verwaltung für Wirtschaft beispielsweise erhoffte sich „wichtige Fingerzeige für die Art der Beurteilung der Bizone in Europa“;¹⁴⁸ nicht minder bedeutsam waren aber auch die Erkenntnisse über die wirtschaftspolitischen Ziele und Absichten der Partnerländer, die auf diese Weise gewonnen werden konnten. Ernst van der Beugel, damals Mitglied der niederländischen Delegation, ging sogar noch weiter und sah

¹⁴⁵ Draft History of BICO: ERP, Principal Features of the Bizonal ERP Program 1949/50, IfZA, MF 260, 3/409-1/22.

¹⁴⁶ Prud'homme an Harriman v. 29. 10. 1948, ebenda, 17/24-2/8.

¹⁴⁷ Vgl. van der Beugel, Marshall Aid, S. 160.

¹⁴⁸ ERP-Arbeitsausschuß, Mitteilung Nr. 6 v. 24. 11. 1948, PA, Bestand 2/608.

in diesen „Kreuzverhören“ der OEEC „not a formal but nevertheless an essential and lasting infraction of economic sovereignty.“¹⁴⁹ Selbst wenn dieses Lob wegen der bereits erwähnten Unverbindlichkeit der OEEC-Empfehlungen und der anhaltenden Dominanz nationalegoistischer Interessen überzogen erscheint, ist die integrationspolitische Relevanz der „cross-examinations“ unbestreitbar. Sie zwangen die Regierungen dazu, ihre Politik zumindest pro forma auf übergeordnete europäische Ziele und die Planungen der anderen Partnerländer auszurichten und die eigenen Programme vor einem internationalen Gremium zu rechtfertigen. Von dieser bis zum damaligen Zeitpunkt ungewohnten Praxis gingen zweifelsohne „europäisierende“ Impulse aus, welche die Bereitschaft zur Kooperation und Integration in Westeuropa erhöhten.

Als Hauptprüfer des bizonalen Jahresplans 1949/50 fungierten ein Italiener und ein Niederländer. Für die Bizone sprachen die Amerikaner Barlerin und Tank sowie der Brite Howell; Kurt Häfner und Helmut Meinhold nahmen als Sachverständige ebenfalls an der Sitzung teil, ergriffen selbst aber nicht das Wort. Das Interesse der übrigen Länder war offenbar sehr groß und die Diskussion lebhafter als sonst.

Dem Bericht Meinholds zufolge zeigten sich die beiden Prüfer im Vorgespräch „sehr stark beeindruckt“ von der Gründlichkeit des Bizonen-Planes, der „sehr viel mehr Informationen“ enthalte und „sehr viel mehr ins Einzelne“ gehe als die Programme aller anderen Teilnehmerländer.¹⁵⁰ Auf die Frage des Italieners nach den Finanzierungsmöglichkeiten für das bizonale Programm war – aufgrund noch laufender Verhandlungen mit der Militärregierung – eine befriedigende Antwort dennoch nicht möglich, so daß Meinhold dafür votierte, auf diese Frage zu verzichten. Er konnte Barlerin jedoch nicht überzeugen – mit der Folge, daß die zwangsläufig unbefriedigende Auskunft, wie der Deutsche mit vorwurfsvollem Unterton rückblickend feststellte, im Programmausschuß den Eindruck hervorgerufen habe, daß der bizonale Investitionsplan „finanziell undurchführbar und damit das ganze Programm illusorisch“ sei. Ganz gleich, ob dieser Vorwurf berechtigt war oder nicht – diese kleine Episode illustriert ziemlich genau die damalige Rollenverteilung in der bizonalen Vertretung: Die Deutschen waren in die technische Arbeit einbezogen und insofern nicht nur Statisten, aber gegen den erklärten Willen der Delegationsleitung, d. h. „politisch“, konnten sie sich nicht durchsetzen.

Das „Kreuzverhör“ begann mit einem kurzen Statement Barlerins, in dem er die Grundzüge des Plans und die spezifischen Probleme der Bizone skizzierte und am Ende betonte, daß Deutschland vor dem Kriege „eine entscheidende Position im internationalen Handel“ innegehabt habe und „die Größe seiner Bevölkerung und die Bevölkerungsdichte ... ein Gleiches für die Zukunft“ vorschrieben. Derart eingestimmt, konzentrierte sich der Ausschuß auf vier Fragenkomplexe: Investitionen, Produktion, Verbrauch sowie Zahlungs- und Außenhandelsbilanz. Es wurde deutlich, daß die übrigen Teilnehmerländer vor allem befürchteten, ihre jeweiligen nationalen bzw. die „gesamteuropäischen“ Interessen könnten von der Bizone nicht genügend berücksichtigt werden. Der italienische Hauptprüfer beispielsweise zeigte sich von dem vorgesehenen Investitionsvolumen alarmiert und bezweifelte die sorgfältige Abstimmung der bizonalen Vorhaben mit bereits verwirklichten oder geplanten Investitionen in anderen OEEC-Ländern; zu den Ziffern für Fertigwaren-

¹⁴⁹ Van der Beugel, Marshall Aid, S. 147.

¹⁵⁰ Bericht über die Prüfung des Programms 1949/50 am 12. 11. 1948, PA, Bestand 2/608; dort auch die folgenden Zitate.

importe merkte er an, die Bizone habe bei ihren Ansätzen den zwischenzeitlichen Aufbau entsprechender Industrien in den Partnerländern ignoriert und offenbar „nicht in Betracht gezogen, daß der europäische Außenhandel nur auf einer gesunden Gegenseitigkeit beruhen“ könne. In diese Kerbe hieb auch der Niederländer mit seinem Einwand, bei der Einfuhr von Industrieausrüstungen würden die Vereinigten Staaten als Bezugsquelle bevorzugt. Sorgen bereiteten ferner der Kohlenverbrauch, der drohende Engpaß auf dem Erzmarkt infolge einer höheren Stahlproduktion, der „befremdliche“ Agrarexport sowie die vorgesehenen Importe bestimmter Agrarprodukte aus überseeischen Gebieten. Barlerin, Tank und Howell versuchten diese Befürchtungen zu zerstreuen, indem sie unter anderem auf den hohen heimischen Bedarf an Maschinen und Nahrungsmitteln hinwiesen und im übrigen versprachen, alle vorgetragenen Beschwerden sorgfältig zu prüfen. Den besorgten Fragen zur bizonalen Exportpolitik begegneten sie mit relativierenden Hinweisen auf „ungewisse Schätzungen“ oder eine möglicherweise unrealistische Orientierung an den „Vorkriegsrelationen“. Zweifel an der außenhandelspolitischen Maxime der Bizone ließ Barlerin gleichwohl nicht aufkommen: Deutschland habe „schon immer Rohstoffe und Nahrungsmittel eingeführt und Fertigwaren ausgeführt“, und diese Exporte müßten in Zukunft sogar noch gesteigert werden. Obwohl manche Delegationen diese Botschaft eher mit gemischten Gefühlen aufgenommen haben dürften, blieb die Atmosphäre im Programmausschuß entspannt. Mit dem Verlauf des Hearings konnten die Vertreter der Bizone nicht nur deshalb recht zufrieden sein. Abgesehen von einigen Detailfragen, die zur Klärung an die zuständigen Unterausschüsse der OEEC verwiesen wurden, war die erste Phase der Planungsarbeiten für das Jahr 1949/50 damit abgeschlossen.

Verglichen mit dem bizonalen Programm war jenes der *französischen Zone*, wie ein Vertreter des Vereinigten Wirtschaftsgebietes nach der Prüfung treffend konstatierte, „durch eine zurückhaltende, um nicht zu sagen, pessimistische Tendenz gekennzeichnet“. ¹⁵¹ Daran waren allerdings zum geringeren Teil die deutschen Sachverständigen schuld: Ihre Mitspracherechte bei der Formulierung des Anfang November fertiggestellten zweiten Jahresprogramms waren zwar deutlich gestiegen, doch hatte die französische Militärregierung unter Hinweis auf Sicherheitsinteressen Frankreichs oder alliierte Vereinbarungen die deutschen Vorschläge verschiedentlich gerade in den Punkten korrigiert, die hinterher von seiten der OEEC oder der ECA kritisiert wurden. ¹⁵²

Ebenso wie ihre Kollegen in der Bizone waren die Autoren des französischen Programms für das Jahr 1949/50 bemüht, Erfolge beim Wiederaufbau vorzuweisen. ¹⁵³ Die Steigerungsraten bei der landwirtschaftlichen und industriellen Erzeugung waren mit 12 bzw. 15 Prozent jedoch äußerst vorsichtig kalkuliert, lediglich der geplante Anstieg des Volkseinkommens um 40 Prozent fiel deutlich aus dem Rahmen. Mögliche Einwände gegen die, verglichen mit 1948/49, um rund 12 Prozent höheren Einfuhren versuchten die Autoren mit dem Hinweis abzublocken, daß davon ausschließlich die OEEC-Länder profitieren sollten, deren Anteil an den Gesamteinfuhren damit von 56 auf 59 Pro-

¹⁵¹ Bericht über die Prüfung des Jahresprogramms 1949/50 der französischen Besatzungszone am 26. 11. 1948, BA, Z 19, 8.

¹⁵² Vgl. Abschlußbericht über die deutschen ERP-Arbeiten in der französischen Besatzungszone v. 24. 10. 1949, verf. v. Karl Albrecht, S. 6, IWW/WA, NL Baade, III ERP.

¹⁵³ Vgl. zum folgenden Programme 1949–1950 en Zone Française d' Occupation v. 15. 11. 1948, IfZA, MF 260, 11/115–3/4; Wiederaufbauplan 1949/50 der französischen Besatzungszone Deutschlands, Bericht v. Karl Albrecht v. 11. 11. 1948 u. Bemerkungen des Generalsekretärs über das Programm 1949/50 der Französischen Zone v. 21. 11. 1948, beide BA, Z 19, 8.

zent stieg oder, in absoluten Zahlen ausgedrückt, von 127 auf 151 Mio. Dollar. Bei den Ausfuhren war eine Zunahme um fast 20 Prozent von 145 auf 173 Mio. Dollar eingepplant; der Anteil der Teilnehmerländer an diesem Export blieb mit 80 Prozent nahezu unverändert, die Quote der „westlichen Hemisphäre“ wuchs um 2 Prozent. Bemerkenswert war, daß sich die Exporte aus einer Vielzahl unterschiedlicher Güter zusammensetzten: Allein 133 von insgesamt 173 Mio. Dollar wurden unter der Rubrik „andere Produkte“ nicht näher spezifiziert, die größten Einzelposten aus der restlichen Summe entfielen auf Ausrüstungen mit 17 und Textilien mit 12 Mio. Dollar. In der Waren- und Regionalstruktur der Ausfuhr, so hieß es dazu im Jahresprogramm, näherte sich die Zone Schritt für Schritt den Verhältnissen der Vorkriegszeit und damit der handelspolitischen Normalität.¹⁵⁴ Dazu bedurfte es allerdings, wie Karl Albrecht vom ERP-Koordinierungsausschuß betonte, spürbarer Erleichterungen für deutsche Exporteure; insbesondere müsse das System der „monopolistischen Staatsausfuhr“ über das Office du Commerce Extérieur (OFICOMEX), die Außenhandelsorganisation der Militärregierung, durch „individuelle Ausfuhrsgeschäfte“ ersetzt werden¹⁵⁵ – eine Forderung, die mit der Fusion von OFICOMEX und JEIA Ende Oktober 1948 offensichtlich noch nicht gegenstandslos geworden war. Gerade auf dem Gebiet des Außenhandels zeigte sich aber auch die besondere Abhängigkeit des südwestlichen Teils Deutschlands vom Austausch mit den übrigen deutschen Gebieten und mit den Nachbarländern. Die Beziehungen zur Bizone spielten deshalb eine sehr viel größere Rolle als umgekehrt. Die fehlende Wirtschaftseinheit zumindest mit den beiden anderen westlichen Zonen wurde, zusammen mit strukturellen und politischen Faktoren, folglich zu Recht für den Entwicklungsrückstand verantwortlich gemacht. Die ERP-Mittel gegenüber dem Vorjahr zu kürzen, hielten die Autoren des Plans aus diesen Gründen für falsch; die beantragte Summe von 102,6 Mio. Dollar übertraf die Anforderung für 1948/49 sogar noch geringfügig.¹⁵⁶ Der prozentuale Anteil der ERP-finanzierten Importe war hingegen leicht – von 39 auf 35 Prozent – gesunken. Selbst wenn die Bilanz, mit Blick auf den US-Kongreß, nahezu zwangsläufig optimistisch ausfallen mußte: Bescheidene Fortschritte waren unverkennbar. Die Versicherung der Autoren – „la Zone Française d' Occupation sera en mesure de fournir en 1949–50 plus de marchandises aux Pays Participants, coopérant ainsi d' une façon plus intense avec les Pays d' Europe“¹⁵⁷ – war somit mehr als bloße Rhetorik.

Die Prüfung des Jahresprogramms der französischen Zone stieß bei den übrigen OEEC-Partnern, anders als das Bizonenprogramm, nur auf geringes Interesse. Außer den beiden Hauptprüfern aus den Niederlanden und Norwegen meldete sich nur der Amerikaner Martin Tank von der Delegation der Bizone mehrmals zu Wort – allerdings mit zum Teil recht kritischen Fragen. Im Mittelpunkt des Examens standen das Verhältnis zur Bizone, das Volumen der Investitionen, die Produktionssteigerungen und die Entwicklung der Zahlungsbilanz.¹⁵⁸ Nachdem der Delegationsleiter der französischen

¹⁵⁴ Programme 1949–1950, S. 10 (wie Anm. 153).

¹⁵⁵ Wiederaufbauplan 1949/50, S. 12f. (wie Anm. 153).

¹⁵⁶ Maurice Halff, der Leiter der Marshallplanbürokratie der Militärregierung, hatte zunächst für eine Summe von 80 Mio. Dollar plädiert, dann aber, vor allem auf Drängen der deutschen Experten, der höheren Ziffer zugestimmt. Niederschrift Ministerbespr. v. 20. 9. 1948, TOP 1, StA Sigm., Film S IV, Wü2/779, S. 72.

¹⁵⁷ Programme 1949–50, S. 2 (wie Anm. 153).

¹⁵⁸ Vgl. Programmes Committee, 48th Meeting v. 26. 11. 1948, PR/M (48) 48, IfZA, MF 260, 11/115-3/4; Bericht Holthaus über die Prüfung des Jahresprogramms 1949/50 v. 4. 12. 1948, BA, Z 19, 8.

Zone, Larre, schon in seinen einleitenden Bemerkungen unter Hinweis auf die sehr engen wirtschaftlichen Beziehungen zum Vereinigten Wirtschaftsgebiet die Vorlage eines separaten Plans fast bedauert hatte, stand zunächst die Frage nach dem Effekt eines möglichen Zonenzusammenschlusses im Vordergrund. Der Franzose konnte sich aufgrund der aufeinander abgestimmten Ex- und Importpläne höchstens kleinere Korrekturen des Programms vorstellen, eine Reduzierung der ERP-Hilfe und des Defizits erwartete er hingegen nicht. Sehr weit her kann es mit dieser Abstimmung indessen kaum gewesen sein, denn ausgerechnet der Vertreter der Bizone, Tank, bemängelte zu geringe Investitionsraten und Produktionserhöhungen, verglichen mit „seiner“ Zone. Larres Argument, daß die Bizone schon seit zwei Jahren von der GARIOA-Hilfe profitiere und dadurch in die Lage versetzt worden sei, den Kapitalstock zu erneuern und die Industrie anzukurbeln, ein Vergleich der beiden Gebiete deshalb nicht ganz fair sei, ließ Tank nicht gelten, weil diese Hilfe nicht für solche Zwecke bestimmt gewesen sei. Zweifel an der optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten klangen auch in den Fragen der beiden Hauptprüfer an, wenngleich sie ihre Bedenken weniger schroff formulierten. Den beiden Franzosen Larre und Halff gelang es jedenfalls nicht, die Kritik in allen Punkten zu entkräften, zumal sie noch dazu einige Widersprüchlichkeiten und Fehler im Zahlenwerk des Programms eingestehen mußten. Ihre Begründung für die vergleichsweise vorsichtigen Prognosen – allzu ehrgeizige Pläne, insbesondere auf dem Gebiet der Investitionen, könnten inflationäre Tendenzen oder, im Falle des Scheiterns, Frustrationen hervorrufen – vermochte die Mitglieder des OEEC-Programmausschusses keineswegs zu überzeugen und war wohl auch eher vorgeschoben: Im Grunde verfolgte die französische Militärregierung bei ihren Planungen für das Jahr 1949/50 einen restriktiven, in erster Linie auf das Sicherheitsbedürfnis und die wirtschaftlichen Interessen Frankreichs ausgerichteten Kurs, wie er etwa im alliierten Industrieniveauplan vom März 1946 in ähnlicher Weise zum Ausdruck gekommen war. Karl Albrecht befürchtete sogar, daß der Lebensstandard in der Zone nicht einmal das damals anvisierte durchschnittliche europäische Niveau erreichen und die Versorgung mit gewerblichen Gütern höchstens 60 Prozent des Standes von 1936 betragen werde. Alles in allem verlief das Hearing der Delegation der französischen Zone also wenig zufriedenstellend, und die deutschen Sachverständigen, die im Gegensatz zu ihren Kollegen aus der Bizone nicht einmal als Zuhörer daran teilnahmen, dürften ihre Abwesenheit zumindest nachträglich kaum bedauert haben. Die Entwicklung in der französischen Zone und ihr Beitrag zum europäischen Wiederaufbau wurden an dem gemessen, was die Bizone vorzuweisen hatte, und dieser Vergleich mußte zwangsläufig, schon aus strukturellen Gründen, eindeutig zugunsten letzterer ausfallen. Die quasi „naturwüchsige“ Sogwirkung, die vom Vereinigten Wirtschaftsgebiet ausging, wurde vor allem von den ECA-Vertretern in Westdeutschland noch verstärkt, die sich nachdrücklich für eine Fusion oder zumindest Zusammenarbeit der drei Zonen einsetzten. Dementsprechend rückte dieses Problem bei der weiteren Arbeit am Programm 1949/50 mehr und mehr in den Vordergrund.

Wie auch beim Wiederaufbauplan für 1948/49 markierten die Examen nur den Abschluß der ersten Phase der Planungsarbeiten, die ohnehin insofern „in der Luft hingen“, als die Gesamthöhe der ERP-Hilfe für das zweite Marshallplanjahr noch nicht feststand. Auf der Basis der einzelnen Pläne und der Hearings verfaßte der OEEC-Programmausschuß dennoch einen Bericht, den der Rat Ende Dezember 1948 billigte und an die ECA

weiterleitete.¹⁵⁹ Dieser Report bilanzierte die bisherigen Aktivitäten und skizzierte die nächsten Schritte zur Aufstellung eines „konsolidierten Programms“. Besonderes Gewicht sollte bei der Überarbeitung darauf gelegt werden, daß der Anstieg des Verbrauchs begrenzt blieb, hinreichende Anstrengungen unternommen wurden, um Dollars zu verdienen bzw. einzusparen, und die Investitionsvorhaben ohne Inflation oder unverhältnismäßige Zahlungsbilanzdefizite realisiert werden konnten.¹⁶⁰

Zu den generellen Mängeln der Pläne, die in diesen Empfehlungen indirekt angesprochen waren, kam im Falle Westdeutschlands noch das Abstimmungsproblem zwischen den Zonen. Karl Bode vom Zweimächtigekontrollamt hob diesen Punkt in seinen Direktiven zur Revision des Programms 1949/50 ausdrücklich hervor: Um die vorläufig noch getrennt erarbeiteten Wiederaufbaupläne „jederzeit“ zu einem einheitlichen „Trizonenprogramm“ zusammenfügen zu können, regte er an, eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Sachverständigen aus der französischen Zone zu bilden. Weitere konkrete Vorgaben für die Programmrevision waren die Erhöhung der Exporte um 100 Mio. Dollar und der Produktionsziele auf 90 Prozent des Niveaus von 1936, Pläne zur Förderung des Fremdenverkehrs und des Wohnungsbaus sowie Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Wirtschaft und Verwaltung – also durchweg Appelle, die eigenen Aktivitäten zu verstärken. Aber für die deutsche Seite wohl am erfreulichsten: diese Korrekturen sollten „selbstverantwortlich“ durchgeführt werden.¹⁶¹ Wenngleich dieser Grundsatz in den folgenden Wochen und Monaten nicht immer beachtet wurde, war er ein erstes Indiz für die feste Absicht der Amerikaner, die Verantwortlichkeiten nach und nach in deutsche Hände zu legen. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Experten aus der Bizone und besonders aus der französischen Zone, allen nachträglichen Schönfärbereien zum Trotz, über die Rolle von Zuträgern im Grunde nicht hinausgekommen; die endgültige Entscheidung über die Programme hatten sich die Alliierten vorbehalten. Die Revision des zweiten Jahresprogramms bot den deutschen Experten eine erste Gelegenheit, ihren Sachverstand und ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

Es dauerte jedoch noch bis Anfang März 1949, ehe das Exekutivkomitee der OEEC einen Zeitplan für die weiteren Arbeiten und einen Katalog der dabei zu beachtenden Prinzipien und Formalien aufgestellt hatte. Einer der Gründe für diese Verzögerung dürfte die Washington-Reise der Vorsitzenden des Exekutivausschusses und des Rates der OEEC, Edmund Hall-Patch und Baron Jean Charles Snoy, sowie des Generalsekretärs Marjolin in der ersten Januarhälfte gewesen sein.¹⁶² Ein Ergebnis der Visite waren nämlich erhöhte Anstrengungen der Verantwortlichen in Paris, ihre Organisation als erfolgreich und zielstrebig zu präsentieren. Diesem Zweck diene insbesondere das „Aktionsprogramm“ für 1949, das Marjolin am 12. Februar vorstellte und das die Prioritäten für das neue, zweite Jahr fixierte: „The principal aim ... should be to hasten the progress of Europe towards its 1952–53 objectives, and, more particularly, to lessen the dependence of participating countries on American aid.“ Um das Dollardefizit zu verringern,

¹⁵⁹ Vgl. Bizonal Delegation an BICO/ERP Sec. v. 31. 12. 1948, IfZA, MF 260, 11/102-1/18-22.

¹⁶⁰ Vgl. Memorandum on the 1949/50 Programme and on the Long Term Programme mit Begleitschreiben des ERP Sekretariats v. 5. 1. 1949, ebenda; ERP-Arbeitsausschuß, Marshallplan-Mitteilungen Nr. 2 v. 18. 1. 1949 (Auszüge aus dem Bericht des Programmausschusses über das Programm 1949/50 in dt. Übersetzung), BA, Z 14, 124.

¹⁶¹ Bode an Schalfjew v. 21. 1. 1949, BA Z 14, 124. Vgl. auch Niederschrift Sitzung ERP-Ausschuß v. 20. 4. 1949, ebenda, Z 14, 9.

¹⁶² Vgl. van der Beugel, Marshall Aid, S. 160f.

war es vor allem notwendig, die Ausfuhren in den Dollarraum zu steigern und Modernisierungsinvestitionen vorzunehmen – allerdings nicht auf Kosten stabiler Währungen: 1949 wurde nämlich zum Jahr der finanziellen Stabilisierung in Europa auserkoren.¹⁶³ Die Formulierung dieses Aktionsplans und anderer einschlägiger Richtlinien beanspruchte die Aufmerksamkeit und Arbeitskraft der Pariser Bürokratie mehrere Wochen, so daß sich die Inangriffnahme der Programmrevision zunächst verzögerte. Der schließlich verabschiedete Zeitplan sah vor, daß die überarbeiteten Programme bis zum 15. Mai vorliegen sollten. Auf der Basis einer gründlichen Auswertung dieses Materials sollte die OEEC spätestens bis zum 30. Juni ihren Vorschlag zur Vergabe der ERP-Hilfe präsentieren.¹⁶⁴ Außerdem wurden die Mitgliedsländer durch Beschluß der sogenannten Konsultativgruppe der Außenminister vom 8. März aufgefordert, entsprechend dem Aktionsplan Berichte über die innere finanzielle Stabilität sowie über besondere Maßnahmen zur Steigerung der Exporte in den Dollarraum vorzubereiten.¹⁶⁵ Daß alle diese Aufgaben gleichzeitig erledigt werden mußten, bedeutete eine zusätzliche Belastung der nationalen Planungszentren mit dem Risiko weiterer Verzögerungen. Die bizonalen Behörden reichten ihren Vorschlag am 1. April 1949 bei den zuständigen amerikanisch-britischen Stellen ein. Von dem eingeplanten Zahlungsbilanzdefizit in Höhe von 976 Mio. sollten 446 Mio. Dollar durch ERP-Mittel gedeckt werden; nach Abzug von 50 Mio. Dollar, die im Rahmen des OEEC-Clearing als Ziehungsrechte vorgesehen waren, hätte sich die Nettohilfe auf 396 Mio. Dollar belaufen. Die alliierten Planer waren mit diesen Ansätzen jedoch nicht einverstanden und plädierten ihrerseits für eine Herabsetzung des Gesamtdefizits auf 876 Mio. und der Nettohilfe auf 300 Mio. Dollar; die Summe der zu gewährenden Ziehungsrechte veranschlagten sie auf 100 Mio. Dollar.¹⁶⁶ Im großen und ganzen akzeptierten die Spitzen der Militärregierungen in Berlin den entsprechend revidierten Programmentwurf; kleinere Änderungswünsche zielten hauptsächlich auf einen möglichst effektiven Einsatz vorhandener Ressourcen.¹⁶⁷ Nachdem auch die Bizonale Delegation nichts zu beanstanden hatte, wurde die überarbeitete Fassung des 1949/50-Programms mit einer geringfügig auf 302,5 Mio. Dollar erhöhten ERP-Anforderung am 23. Mai bei der OEEC eingereicht.¹⁶⁸ Der bizonale ERP-Ausschuß diskutierte und billigte das Programm nachträglich.¹⁶⁹ Die angestrebte Koordination mit den Planungsarbeiten in der französischen Zone gelang jedoch nicht in dem insbesondere von amerikanischer Seite gewünschten Ausmaß. Zwar war bereits im Januar 1949 eine amerikanisch-britisch-französische Arbeitsgruppe gebildet worden, doch konnte sie keine nennenswerten Erfolge erzielen. Aus amerikanischer Sicht lag dies zum einen an den gerin-

¹⁶³ Action Programme for OEEC in 1949, C (49) 7, IfZA, MF 260, 11/100-1/7-10. Einen ersten Vorstoß in Sachen „innere finanzielle Stabilität“ hatte Marjolin allerdings bereits im November 1948 unternommen. Vgl. Marjolin an Trier v. 9. 11. 1948, ebenda, 11/102-1718-22.

¹⁶⁴ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 28. 2.–5. 3. 1949, BA Z 14, 47; Programmes Committee, Plan of Work v. 8. 3. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-1/7-10; Memorandum White v. 10. 3. 1949, ebenda, 11/102-1/18-22.

¹⁶⁵ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 7.–12. 3. 1949, BA Z 14, 47, Bizonal Delegation an OMGUS v. 9. 3. 1949, IfZA, MF 260, 11/102-1/18-22.

¹⁶⁶ Vgl. BICO an OMGUS v. 6. 4. 1949, Telegramm No. 378 an BISEC/Economic Advisers (o. D.), Record Sheet Barlerin v. 9. 4. 1949, alle IfZA, MF 260, 11/102-1/18-22.

¹⁶⁷ Vgl. Economic Advisers an Joint Chairmen/BICO v. 20. 4. 1949, ebenda.

¹⁶⁸ Record Sheet Barlerin v. 17. 5. 1949 u. Bizonal Delegation an BICO/ERP Sec. v. 25. 5. 1949, beide ebenda.

¹⁶⁹ Vgl. Protokoll Sitzung ERP-Ausschuß v. 9. 6. 1949, BA, Z 14, 9.

gen Kompetenzen des Gremiums, dessen einzige Aufgabe die Wirtschaftsberater Weir und Wilkinson darin sahen, Programme zu koordinieren, ohne diese zu ändern – ein wahrlich schwieriger Auftrag; zum anderen klappte auch die Zusammenarbeit im und mit dem deutschen Pendant nicht wie erhofft: „In fact, it appears that the French Zone Germans ... never had enough freedom of action to make the work of the Committee successful.“¹⁷⁰ Die ERP-Beamten des Zweimächtigkeitskontrollamtes fanden sich deshalb, nicht zuletzt in der Erwartung, daß bald eine westdeutsche Regierung gebildet werden würde, mit der Präsentation getrennter Programme für das Jahr 1949/50 ab, um weitere Zeitverluste in Paris zu vermeiden. Falls möglich, sollte während oder nach den Diskussionen in der OEEC-Zentrale versucht werden, einen koordinierten Vorschlag zustande zu bringen; um dieses Ziel zu erreichen, war man durchaus zu kleineren Zugeständnissen bereit.¹⁷¹ Angesichts der wirtschaftlichen Probleme der französischen Zone und um eine Gleichbehandlung mit der Bizone sicherzustellen, hatte die ECA im übrigen schon im Februar erwogen, die ERP-Mittel auf 115 Mio. Dollar zu erhöhen. Norman H. Collison, der ECA-Repräsentant für die Bizone, rechnete dennoch mit „schwierigen organisatorischen Problemen und delikaten politischen Fragen“, die es im Zuge des Zonenzusammenschlusses zu lösen galt.¹⁷² Für die deutschen Politiker und ERP-Fachleute in der französischen Zone dürfte außerdem noch die Sorge, gegenüber die Bizone nicht ins Hintertreffen zu geraten, eine fusionshemmende Rolle gespielt haben.¹⁷³ Dennoch gelang es hin und wieder, unterhalb der politischen Ebene zu einer praktischen Zusammenarbeit zu kommen: So wurden beispielsweise die Berichte zur inneren finanziellen Stabilität zwar separat vorgelegt, im Exekutivkomitee der OEEC aber gemeinsam diskutiert.¹⁷⁴

Die Prüfung der revidierten Jahrespläne begann Mitte Juni 1949. In der eigens eingesetzten Arbeitsgruppe des OEEC-Programmausschusses war dieses Mal auch die Bizone vertreten.¹⁷⁵ Es zeigte sich jedoch bald, daß der Ausschuß mit dem Auftrag, obendrein noch einen Vorschlag zur Verteilung der ERP-Hilfe zu entwickeln, überfordert war – vor allem, als die britische Delegation einen Zusatzantrag in Höhe von 500 Mio. Dollar präsentierte und viele Anzeichen darauf hindeuteten, daß der Kongreß gegenüber dem ersten Marshallplanjahr den Gesamtbetrag deutlich kürzen würde. Während einer inoffiziellen Besprechung einigten sich die Delegationsleiter, den Rat der OEEC auf der Basis des Ausschußberichts über die Höhe der ERP-Quoten entscheiden zu lassen.¹⁷⁶ Als der Bericht der Arbeitsgruppe jedoch auf den massiven Protest Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und der Niederlande stieß, beauftragte der Rat seinen Vorsitzenden, den Belgier Snoy, und Generalsekretär Marjolin, einen Vorschlag auszuarbeiten. Diese Empfehlung lag am 27. August 1949 vor. Da Snoy und Marjolin einen etwas höheren Gesamtbetrag zugrunde legten, konnten die Quoten einiger Mitgliedsländer angehoben werden. Die Bizone gehörte jedoch nicht dazu, sie sollte, wie von der Arbeits-

¹⁷⁰ Vermerk „Tripartite Working Party on Programme Revision“ v. 26. 4. 1949, IfZA, MF 260, 11/102-1/18-22.

¹⁷¹ BICO an OMGUS & BERCOMB v. 4. 5. 1949, ebenda.

¹⁷² Bericht Collison v. 12. 2. 1949 (dt. Übers.) mit Begleitschreiben Albrecht v. 30. 3. 1949, BA, Z 14, 156.

¹⁷³ Niederschrift Sitzung Koordinierungsausschuß frz. Zone v. 13./14. 1. 1949, ebenda.

¹⁷⁴ Bericht über die Verhandlungen zur Sicherheit der inneren Finanzstabilität am 21. 6. 1949, Verf. Karl Albrecht, ebenda.

¹⁷⁵ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 13.–18. 6. 1949, BA, Z 14, 47.

¹⁷⁶ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 25.–30. 7. 1949, ebenda; Hogan, Marshall Plan, S. 244.

gruppe vorgeschlagen, 212 Mio. Dollar erhalten; für die französische Zone war hingegen ein niedrigerer Betrag eingeplant: statt 101 nur noch 86,5 Mio. Dollar.¹⁷⁷ Auf deutscher Seite stießen diese Zahlen verständlicherweise auf Kritik: Günter Keiser beispielsweise bezeichnete die Abstriche am Bizonenprogramm größtenteils als ungerechtfertigt. Große Hoffnungen, den deutschen Bedenken in Paris Gehör zu verschaffen, hegte er gleichwohl nicht, zumal die alliierten ERP-Verantwortlichen die Position der OEEC unterstützten.¹⁷⁸

Erwartungsgemäß folgte der Rat am 31. August 1949 nach intensiven und schwierigen Verhandlungen dem Snoy-Marjolin-Entwurf.¹⁷⁹ Das Gesamtvolumen der beantragten Mittel war gegenüber 1948/49 um 20 Prozent kleiner, die Kürzungen sollten jedoch nicht linear erfolgen. Unter den „großen“ Empfängern traf es die Westzonen, für die erstmals ein Betrag ausgewiesen war, am härtesten:

Tabelle 6: Zuteilungen und Verluste an Dollarhilfe und Auslandshilfe (ohne GARIOA)

Empfänger	Dollarhilfe in Mio. Dollar		Rückgang in %	Auslandshilfe in Mio. Dollar (+/- Ziehungsrechte)		Rückgang in %
	1948/49	1949/50		1948/49	1949/50	
Westdeutschland	510	348	32	501 (- 9)	185 (-163)	63
Frankreich	981	704	28	1304 (+323)	928 (+224)	28
Großbritannien	1239	962	28	949 (-290)	893 (- 69)	6
Italien	555	407	24	535 (- 20)	382 (- 25)	29

Quelle: Die Aufteilung der Dollarhilfe und der innereuropäischen Hilfe für das Jahr 1949/50, Vermerk Wegmann v. 5. 9. 1949, PA, Bestand 2/603.

Selbst wenn man berücksichtigt, daß die in Form von Ziehungsrechten geleistete westdeutsche Wirtschaftshilfe für Europa am Ende statt 163 „nur“ rd. 50 Mio. Dollar ausmachte, mußte Westdeutschland, vom Sonderfall Belgien abgesehen, eine 32prozentige Senkung der Auslandshilfe und damit den tiefsten Schnitt aller Mitgliedsländer hinnehmen. Zusätzliche Lasten erwuchsen aus den Hilfsmaßnahmen für Westberlin, die auf etwa 450 Mio. Dollar veranschlagt wurden. Diese düstere Bilanz hellte sich zwar dadurch etwas auf, daß die Westzonen nach wie vor in den Genuß der GARIO-Hilfe kamen – für das Jahr 1949/50 waren 426 Mio. Dollar eingeplant –, doch war dieser Posten für die Einfuhr von Nahrungsmitteln reserviert und deshalb nicht in dem Maße disponi-

¹⁷⁷ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenberichte v. 15.–20. und v. 22.–27. 8. 1949, BA, Z 14, 47; der abschließende Bericht des Ratsvorsitzenden und des Generalsekretärs über die Verteilung der ERP-Hilfe v. 31. 8. 1949, ebenda, Z 14, 48; allgemein: Marjolin, Travail, S. 221–223.

¹⁷⁸ Protokoll Sitzung ERP-Ausschuß v. 4. 8. 1949, BA, Z 14, 9. Differenzen mit Snoy und Marjolin sowie mit dem OEEC-Council gab es auch in der Frage der Auswirkungen der GARIOA-Kürzungen auf den ECA-Anteil der Bizone. Das Ergebnis längerer Verhandlungen war eher mager: Materiell blieben die deutschen Wünsche nämlich unberücksichtigt, doch hoffte von Mangoldt, daß die ECA bei der endgültigen Entscheidung die deutschen Vorbehalte in Rechnung stellen würde. Mangoldt an Martini v. 1. 9. 1949, BA, Z 14, 48.

¹⁷⁹ Vgl. Bizonal Delegation, Wochenbericht v. 29. 8.–2. 9. 1949, BA, Z 14, 47; Hardach, Marshall-Plan, S. 231 f.

bel wie die ERP-Hilfe.¹⁸⁰ Von einer Bevorzugung Westdeutschlands konnte jedenfalls keine Rede mehr sein; die Amerikaner, die für ihre Intervention zugunsten der Deutschen beim Quotenkompromiß für das erste Marshallplanjahr heftige Kritik geerntet hatten, hielten sich dieses Mal zurück. Entsprechend groß war auf deutscher Seite die Enttäuschung. Herbert Martini vom bizonalen Marshallplanbüro beklagte „das groteske Bild, daß die Bizone mit den stärksten Kriegszerstörungen durch Kürzungen und Ziehungsrechte um nahezu die gesamte ERP-Quote gebracht“ werde, während Großbritannien und Frankreich „sehr hohe Quoten“ bekämen, „obwohl diese beiden Länder eine bereits seit Jahren wieder florierende Wirtschaft ohne allzu große Kriegszerstörungen“ vorzuweisen hätten.¹⁸¹

Jenseits solcher eher auf den kurzfristigen eigenen Vorteil bedachten Einwände provozierten die ernüchternden Erfahrungen mit dem Programm 1949/50 aber auch grundsätzliche Kritik an der Konzeption des Marshallplans und der Arbeit der OEEC. Bernhard Wegmann etwa, der Hauptreferent für ERP-Angelegenheiten beim Länderrat, sah in der Vergabepaxis eine Abkehr von dem Hauptgedanken des Marshallplans, der Dekkung der Dollarlücke in der Zahlungsbilanz; der Marshallplan verkümmere somit zu einer „reinen zeitweiligen Nothilfe“. Er rechnete deshalb damit, „daß die Frage des Wiederaufbaus der europäischen Wirtschaft aus den Händen sowohl der Economic Cooperation Administration wie auch der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit erneut in die Hand der Staatsregierungen zurückgelegt“ werden würde.¹⁸² Ganz so pessimistisch beurteilte der deutsche „Chefdelegierte“ in Paris, von Mangoldt, die Zukunft der Organisation im Oktober 1949 zwar nicht, doch war er, wie viele seiner ausländischen Kollegen, überzeugt, daß „die allzu große Konzentration auf Programmierung die OEEC in eine Sackgasse“ führe. Die im Laufe des Sommers 1949 laut gewordenen Vorwürfe an die Adresse der OEEC – Mangel an konstruktiven Ideen und Dynamik – hielt er für berechtigt, und sie wurden ja dadurch noch bestätigt, daß die zweite Revision des Programms 1949/50 vier Monate in Anspruch nahm und trotzdem nicht zu eindeutigen Ergebnissen kam. Die Schuld an der Krise, die durch die weitverbreitete Unzufriedenheit und Kritik aus den Mitgliedsländern ausgelöst worden war, gab von Mangoldt allerdings nicht allein der OEEC; vielmehr machte er die ECA dafür mitverantwortlich, die „bisher zu großen Wert auf Programmarbeiten und Statistiken gelegt“ und auf dieser Grundlage auch noch einen einstimmigen Beschluß der Mitgliedsländer über die „Division of Aid“ erwartet habe. Die zwangsläufige Folge dieses ganzen Verfahrens erblickte von Mangoldt darin, daß jedes Land bei der Verteidigung seines Programms „einseitig nationalwirtschaftliche Gesichtspunkte überstark betont“ habe. Die Ansicht vieler Kritiker, eine „übergeordnete politische Instanz“ an der Spitze der OEEC könne hier Abhilfe schaffen, teilte er allerdings nicht: Man könne „sehr wohl der Auffassung sein, daß auf wirtschaftlichem Gebiet eine Lösung der europäischen Frage leichter zu erreichen sein“ werde, „wenn man politischen Gesichtspunkten möglichst wenig Einfluß zukommen“ lasse und „den Ausgleich und die Forderung der wirtschaftlichen Interessen der

¹⁸⁰ Vgl. Die Aufteilung der Dollarhilfe und der innereuropäischen Hilfe für das Jahr 1949/50, Vermerk Wegmann v. 5. 9. 1949, PA, Bestand 2/603; Vermerk Mangoldt v. 12. 10. 1949 betr. gegenwärtiger Stand der Arbeiten der OEEC, BA, Z 14, 46; Abelshäuser, Funktion, S. 95 f.

¹⁸¹ Martini an Mangoldt v. 12. 8. 1949, BA, Z 14, 46.

¹⁸² Die Aufteilung der Dollarhilfe, S. 6 (wie Anm. 180).

Länder mit Hilfe des common sense“ anstrebe.¹⁸³ Trotz aller Unzufriedenheit mit der Arbeit der OEEC war sich von Mangoldt also bewußt, daß eine stärkere „Politisierung“ der Organisation den deutschen Interessen kaum dienlich sein konnte, waren doch das Wirtschaftspotential und der Vorrang wirtschaftlicher Gesichtspunkte in den Diskussionen und Auseinandersetzungen in Paris vorerst die einzigen Trümpfe der erst wenige Wochen amtierenden, politisch einflußlosen Bundesregierung. Obgleich in erster Linie von den Erfahrungen des Praktikers vor Ort geprägt, spiegelte dieses Votum für den „Primat der Wirtschaft“ zugleich die damals in Westdeutschland dominierende Konzeption für die europäische Zusammenarbeit wider, die im wirtschaftlichen Bereich den erfolgsversprechendsten Ansatzpunkt für einen raschen Wiederaufbau und eine schrittweise Verbesserung der deutschen Mitsprachemöglichkeiten sah.

Aus diesem Grund hätten von Mangoldt und seine Mitarbeiter in Paris und die zuständigen Stellen in Frankfurt und Baden-Baden bzw. später in Bonn die Planungs- und Bewilligungsprozedur vermutlich ein drittes Mal, wenn auch widerwillig, mitgemacht, wäre nicht die ECA selbst zu der Einsicht gelangt, daß eine weitere Zerreißprobe dieser Art höchstwahrscheinlich das Ende der OEEC bedeutet hätte. Die ECA entschied sich deshalb in Absprache mit dem OEEC-Rat für ein neues, vereinfachtes Verfahren: In den verbleibenden zwei Jahren sollte die Marshallplanbehörde in Washington die Mittel völlig selbständig zuteilen, und zwar entsprechend den Ansätzen im Programm 1949/50. Überdies sollte die Gesamtsumme für das Jahr 1950/51 auf 75, für 1951/52 auf 50 Prozent des jeweiligen Vorjahresvolumens gesenkt werden. Mit der Entscheidung für diesen Automatismus entging die OEEC zwar der Gefahr des Scheiterns, sie verzichtete aber in einem wichtigen Bereich zugleich auf die Möglichkeit zu einer umfassenden Koordinierung der Wiederaufbauaktivitäten in Westeuropa.¹⁸⁴ Die damit verbundene Bilateralisierung der Marshallhilfe hing allerdings auch mit der Ende 1949/Anfang 1950 verstärkt einsetzenden Militärhilfe zusammen, die direkte Verhandlungen zwischen den USA und den jeweiligen Empfängerländern erforderte: „Collective aid recommendations by the OEEC thus became impractical and, in fact, unnecessary.“¹⁸⁵ Dennoch wurden die Pläne für das Jahr 1949/50 nicht zur bloßen Makulatur, denn die ECA kündigte für Ende 1949 eine Überprüfung der Quoten im Lichte der tatsächlichen Fortschritte in den einzelnen Ländern an, und die selbstgesetzten Ziele sollten dabei als Maßstab dienen. Aus deutscher Sicht schließlich brachte das zweite Marshallplanjahr einen Zuwachs an Kooperationserfahrung und vor allem an Mitsprachemöglichkeiten und Verantwortlichkeiten. Schon aus diesem Grund fiel die Bilanz verständlicherweise nicht so düster aus, wie es bei einigen anderen Mitgliedsländern der Fall war.

Long-Term Program für das Jahr 1952/53

Die Arbeiten an den langfristigen Programmen hatten gleichzeitig mit den Vorbereitungen für die Pläne 1949/50 im Sommer 1948 begonnen. Diese Parallelität war schon deswegen sinnvoll, weil letztere ausdrücklich als integrale Bestandteile der „Vierjahres-

¹⁸³ Vermerk v. Mangoldt betr. „Gegenwärtiger Stand der Arbeiten der OEEC“ v. 12. 10. 1949, S. 1–3, BA, Z 14, 46.

¹⁸⁴ Vgl. van der Beugel, Marshall Aid, S. 163–166; Milward, Reconstruction, S. 204–207; Marjolin, Travail, S. 223.

¹⁸⁵ Vgl. dazu Wexler, Marshall Plan, S. 68–69; das Zitat S. 68.

pläne“ konzipiert werden sollten. Die OEEC bezeichnete das Langzeitprogramm als „Brennpunkt der vereinten Unternehmungen der Teilnehmerstaaten“ mit dem Zweck, die Aktivitäten der Länder mit denen der OEEC insgesamt zu koordinieren, „um sobald wie möglich ein wirtschaftliches Gleichgewicht Europas ohne finanzielle Unterstützung von außen zu erreichen“; es sollte sehr breit angelegt sein und vor allem die beabsichtigte Wirtschaftspolitik festschreiben.¹⁸⁶ Aus der Sicht der Partner machte dies gerade im Falle der Bizone den besonderen Wert des Programms aus: Erstmals waren die deutschen Wirtschaftspolitiker und -planer aufgefordert, nicht nur über die nächsten Schritte, sondern über die mittel- und längerfristigen Ziele Auskunft zu geben und damit zugleich die in der Wirtschaft Westeuropas angestrebte Rolle zu definieren. Obwohl die Drei Mächte bei dieser Standortbestimmung zunächst noch ein gewichtiges Wort mitzureden hatten, waren sich die Deutschen bewußt, daß dem Programm, verglichen mit den Jahresplänen, deshalb größere Bedeutung zukam.¹⁸⁷

Erste einschlägige Überlegungen präsentierte das Exekutivkomitee der OEEC bereits Anfang Juli 1948. Ausgehend von den außenwirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielen des Wiederaufbauprogramms befaßte sich der Bericht mit den Problemen des wirtschaftlichen Gleichgewichts mit dem „Rest der Welt“, des Handels- und Zahlungsverkehrs innerhalb Europas sowie der internen Finanz- und Wirtschaftspolitik der einzelnen Teilnehmerländer.¹⁸⁸ ECA-Administrator Hoffman griff diese Initiative in einer Rede vor dem OEEC-Rat am 25. Juli auf und bewies damit zum ersten Mal jene Art von Pragmatismus, die für die amerikanische Politik gegenüber der OEEC charakteristisch werden sollte: vorzugsweise solche Vorschläge zu unterbreiten, die in der Organisation bereits Unterstützung fanden. Er ermunterte also die Mitgliedsländer dazu, zunächst einzeln, dann gemeinsam ein Programm zu entwickeln, das den erfolgreichen Abschluß der wirtschaftlichen Rekonstruktion bis zum Sommer 1952 gewährleisten sollte. Ihm schwebte freilich ein flexibles Aktionsprogramm vor, kein rigider und bombastischer „Fünfjahresplan“, welcher das Wirtschaftsleben der einzelnen Länder über Gebühr reglementieren würde. Mit seinem Vorschlag verband er die Hoffnung auf eine gemeinsame Nutzung der nationalen Kapazitäten und Ressourcen; nur auf diese Weise, versuchte Hoffman seine Zuhörer zu überzeugen, seien optimale Ergebnisse zu erzielen.¹⁸⁹ Obwohl manche Regierungen Notwendigkeit und Nützlichkeit eines solchen Vorhabens aus den unterschiedlichsten Gründen skeptisch beurteilten, verabschiedete der Rat am 4. August 1948 ein Memorandum über Sinn und Zweck des „Long Term“-Programms und die erwünschten Daten und Informationen: „In the first place each country is asked to return a general statement showing the main lines on which it intends to proceed in order to attain viability in 1952/53, and indicating also how it expects its own economy to fit into the pattern of a viable European economy.“ Dieses ausformulierte Programm sollte durch statistisches Material ergänzt werden. Da die ECA den Gesamtplan

¹⁸⁶ OEEC-Generalsekretariat, Bericht über die Arbeit der OEEC seit ihrem Beginn, 7. 10. 1949 (dt. Übers.), S. 10, BA Z 14, 106, Bl. 187–200. Vgl. allgemein van der Beugel, Marshall Aid, S. 157, 166–172.

¹⁸⁷ Helmut Meinhold, Wer bekommt Kredit und Waren aus dem Marshallplan?, in: Wirtschaftsverwaltung 2 (1949), S. 151–156, hier S. 154.

¹⁸⁸ OEEC-Executive Committee, Problems to be studied in the context of the Long-Term Programme, CE(48) 39 (Rev.) v. 3. 7. 1948, IfZA, MF 260, 11/94-2/13.

¹⁸⁹ Statement Hoffman v. 25. 7. 1948, ebenda, 11/90-/22. Die These van der Beugels, Marshall Aid, S. 166, der Long-Term Plan sei von Hoffman initiiert worden, ist also nur teilweise richtig: Der Amerikaner gab mit seiner Rede lediglich den letzten Anstoß.

bis zum 15. November erwartete, setzte der OEEC-Rat als Abgabetermin für die Einzelpläne den 1. Oktober 1948 fest.¹⁹⁰

Die spezifischen Probleme, die dieser Ratsbeschluß für die zuständigen Beamten der verschiedenen Behörden in der *Bizone* mit sich brachte, verdeutlichte Ludwig Erhard, der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, gegenüber Vertretern des Zweimäcchtekontrollamtes: Die deutschen Experten sollten einen volkswirtschaftlichen Plan aufstellen, obwohl sie auf die wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen noch keinen nennenswerten Einfluß hatten; überdies hielt er es, anders als bei den übrigen Teilnehmerländern, für „nahezu unmöglich, eine ausgeglichene Handelsbilanz bis 1952 zu erreichen“. Diese ungünstigen Voraussetzungen erschwerten verständlicherweise die Präsentation verlässlicher statistischer Daten, wenn die Beamten „ehrliche Arbeit“ leisten wollten.¹⁹¹ Mit anderen Worten: ohne gehörige Schönfärberei schien die Aufgabe, für den Zeitpunkt des Auslaufens des Marshallplans drastische Produktionssteigerungen und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz vorweisen zu können, gar nicht zu meistern zu sein. Mit ihrer Vorgabe, bis 1952/53 unbedingt die „viability“ der einzelnen Volkswirtschaften zu erreichen, forderte die ECA Manipulationen der Planziffern deshalb geradezu heraus.¹⁹² Für die übrigen OEEC-Länder war die Verlässlichkeit der Zahlen und die Stimmigkeit der Produktions- und Außenhandelspläne der Bizone jedoch ohnehin von geringerem Interesse als die darin zum Ausdruck kommenden Absichten, die einen ersten halbwegs authentischen Eindruck davon vermittelten, wie sich die „neuen“ Deutschen ihre wirtschaftliche Zukunft vorstellten.

Die Arbeiten am Langzeitprogramm folgten dem bei der Formulierung des Wiederaufbauplans 1948/49 erprobten Verfahren: Die deutschen Behörden erhielten den Auftrag, Stellungnahmen zu den verschiedenen Komplexen und flankierendes statistisches Material vorzubereiten; gleichzeitig machten sich auch die zuständigen Abteilungen der Militärregierung ans Werk. Letztere entwarfen dann auch – „unter weitgehender Benutzung der Unterlagen der deutschen Sachverständigen“, wie Helmut Meinhold stolz resümierte – das Programm.¹⁹³ Als Orientierungspunkte dienten, neben den Vorgaben der OEEC, spezielle Instruktionen des Zweimäcchtekontrollamtes. So sollten beispielsweise für das Jahr 1952 eine Bevölkerungszahl von rd. 46 Millionen und eine um 10 Prozent höhere Industrieproduktion als 1936 zugrundegelegt werden; nicht ganz unproblematisch war die Auflage, eine ausreichende Versorgung mit wichtigen Rohstoffen aus dem Ausland zu unterstellen. Den meisten Zündstoff barg jedoch, wie sich bald zeigen sollte, eine andere Arbeitshypothese in sich, nämlich: „Exports will be maximised.“¹⁹⁴ Und bemerkenswerterweise beherzigten die amerikanischen und britischen Planer diese Ma-

¹⁹⁰ Long-Term Programme, verabschiedet vom Rat am 4. 8. 1948, IfZA, MF 260, 11/90-2/2. Zur britischen Kritik am Zeitplan und generell an der zu starken Beanspruchung der OEEC und der Mitgliedsländer durch permanente Programmplanung sowie zur Reaktion der ECA vgl. Harriman an US-Botschaft London v. 4. 7. 48 u. Hoffman an Botschaften in Europa v. 13. 7. 1948, beide in: FRUS 1948, III, S. 464–465 und 467–469.

¹⁹¹ Vermerk Bespr. BICO – Vertreter bizonaler Verwaltungen, Wirtschafts- und Länderrat v. 13. 8. 1948, BA, Z 13, 2, Bl. 8–9.

¹⁹² Marshallplan-Berater Schniewind zitierte in seinem „Allgemeinen Bericht“ für 1948 v. 7. 1. 1949 einen Amerikaner mit den Worten, „man könne sich beim Studium des Long-Term Program nicht des Eindrucks erwehren, daß man das Pferd vom Schwanz her aufgezäumt habe: es gehe von der Lösung – der Viability im Jahre 1953 – aus und beweise dann ihre Möglichkeit“. BA, NL Pünder, 704.

¹⁹³ Meinhold, Kredit, S. 155 (wie Anm. 187). Vgl. auch Hardach, Marshall Plan, S. 458–460.

¹⁹⁴ BICO an Commerce & Industry Group v. 11. 8. 1948, IfZA, MF 260, 11/133-1/8.

xime sogar noch konsequenter als ihre Kollegen aus den bizonalen Behörden. Trotz grundsätzlicher Zustimmung zu dem alliierten Entwurf, der einen Tag vor der Genehmigung durch die Militärgouverneure zur „Durchsicht“ vorgelegt wurde, warnten die deutschen Experten vor zu optimistischen Schätzungen. So erschienen ihnen insbesondere die Exportziele als „eindeutig fiktiv und überhöht“; statt der vorgesehenen Ausfuhren im Wert von 2,8 Mrd. Dollar hielten sie ein Volumen von höchstens 2,4 Mrd. für realistisch. Auch die Aussichten, im eingeplanten Umfang Dollar- durch Nichtdollareinfuhren ersetzen zu können, beurteilten sie eher skeptisch. Folglich hatten die deutschen Sachverständigen ein Zahlungsbilanzdefizit von 568 Mio. errechnet, während die alliierten Experten nur auf 72,3 Mio. Dollar kamen. Helmut Meinhold, der den Vertretern des Zweimächteamtes die deutschen Einwände vortrug, obwohl aus Zeitmangel nennenswerte Textänderungen gar nicht mehr möglich waren, plädierte deshalb dafür, den provisorischen Charakter der Prognosen und Planziffern stärker zu betonen. Seine Gesprächspartner verteidigten jedoch ihre optimistischen Kalkulationen – unter anderem mit dem Hinweis, daß ja auch die vorsichtigen deutschen Ansätze für das Jahr 1948/49 infolge der Währungsreform bereits als überholt gelten müßten. Die offensive Ausrichtung des alliierten Entwurfs blieb also, ungeachtet mancher Bedenken Meinholds und seiner Kollegen, im wesentlichen erhalten.¹⁹⁵

Das im Oktober 1948 bei der OEEC eingereichte Dokument enthielt auf 46 Seiten das wirtschaftspolitische Programm der Bizone und die einzelnen Ziele in den Bereichen Produktion, Investitionen, Konsum und Außenhandel. Die Autoren erinnerten ausdrücklich an die frühere „bedeutende Rolle“ Deutschlands als „Mittelpunkt der europäischen Industrie“ und ließen damit von vornherein keinen Zweifel, welchen Platz der westliche Teil auch künftig beanspruchte: „Wenn Deutschland nicht wieder in dem ihm entsprechenden Ausmaß herstellen und verbrauchen“ könne, bleibe „wenig Aussicht, den durchschnittlichen westeuropäischen Lebensstandard wieder auf das Niveau der Vorkriegszeit zurückzuführen.“¹⁹⁶ Unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet, war diese Feststellung sicherlich richtig; dennoch hatte sie für manche der übrigen OEEC-Länder einen bedrohlichen Beiklang, zumal gleichzeitig eine Steigerung des damaligen Exportvolumens um das Vierfache angekündigt wurde: Für das Jahr 1952/53 plante die Bizone demnach Exporte im Wert von 2,8 Mrd. Dollar, davon sollten auf die Warengruppe Maschinen und Optik 35, auf Bergbau 15 und auf Metall und Metallwaren sowie auf Chemikalien jeweils 14 Prozent entfallen. Verglichen mit 1936 bedeutete dies bei Maschinen einen Anstieg um 14, bei Metall einen Rückgang um 18 Prozentpunkte; die Schätzungen für die übrigen Warengruppen entsprachen in etwa dem früheren Niveau. Angesichts des Gesamtvolumens mochte es für die OEEC-Partner zumindest eine gewisse Beruhigung sein, daß die Bizone nicht nur für die Inthronisation multilateraler Handels- und Zahlungsprinzipien in einem möglichst großen Gebiet votierte, sondern auch ihre Abhängigkeit von einer solchen Entwicklung eingestand: „Die Zusammenarbeit und die Schaffung einer wirtschaftlichen Einheit werden somit von den bizonalen Behörden als eine bleibende Notwendigkeit und nicht als ein bloßer Notbehelf auf

¹⁹⁵ Vermerk Meinhold v. 30. 9. 1948 u. ders. Bericht über die Wirkungen des Bizonen-Außenhandelsprogrammes 1952/53, beide BA, Z 14, 124.

¹⁹⁶ Das langfristige Programm der Bizone, Mitteilung Nr. 7 des ERP-Arbeitsausschusses v. 29. 11. 1948, S. 1, PA, 2/608; die gedruckte Fassung, ebenda, 2/606.

kurze Sicht betrachtet, um eine schnellere Wiedergesundung zu sichern.“¹⁹⁷ Die Ernsthaftigkeit dieser Zusicherung wurde durch das – entgegen den Wünschen der ECA – eingeplante Zahlungsbilanzdefizit von 72 Mio. Dollar noch unterstrichen.

Um die ambitionierten Exportziele realisieren zu können, bedurfte es beträchtlicher binnenwirtschaftlicher Anstrengungen. So sollten die Industrieproduktion auf 100 und das Bruttosozialprodukt auf 105 Prozent des Standes von 1936 gebracht werden. Die hierfür erforderlichen Investitionen übertrafen 1952/53 das Niveau des Jahres 1936 (vgl. nachstehende Tabelle), sollten aber dennoch nicht auf Kosten der Stabilität der neuen Währung getätigt werden, vielmehr versprachen die bizonalen Behörden, alle Inflationstendenzen entschlossen zu bekämpfen. Ein Hindernis für die eingeplante allgemeine Steigerung der Produktion war nach wie vor die auf 10,7 Mio. Tonnen pro Jahr begrenzte Rohstahlerzeugung; die Verfasser des Programms forderten zwar nicht ausdrücklich eine Erhöhung dieser Obergrenze, deuteten aber mit dem Hinweis, daß die bislang zulässige Höchstproduktion etwa um 25 Prozent unter dem Niveau von 1936 lag, zumindest an, welche Größenordnung ihnen vorschwebte. Schon um die vorgesehenen Ziele in der Sparte Maschinenbau zu erreichen, mußte mehr Stahl produziert werden. Alles in allem war deutlich das Bemühen zu spüren, nach Möglichkeit zur „Normalität“ der Vorkriegszeit zurückzukehren. Die internationalen Rahmenbedingungen hatten sich freilich gewandelt, und das langfristige Programm erkannte dies auch ausdrücklich an. Wirtschaftliche Zusammenarbeit war das oberste Gebot, mehr als einen „erträglichen Standard wirtschaftlichen Wohlergehens“, der zu „scharfem Rechnen“ zwingt und „keine Spanne für Wohlstand und Macht“ lasse, „mit der man spielen könnte“, beanspruchte die Bizone gar nicht. Obgleich es notwendig sein werde, „zu kämpfen“ und in den „Wettbewerb um Absatzmärkte einzutreten“, hoffe man, hieß es beruhigend, daß „durch Zusammenarbeit und Weitsicht diesem Kampf der Stachel genommen“ und „der Welthandel somit eher ein Austausch zugunsten beider Partner als ein Kampf um wirtschaftliches Überleben“ werde.¹⁹⁸

Tabelle 7: Brutto- und Nettokapitalanlagen im Vergleich zum Bruttosozialprodukt (in Mrd. Dollar von 1948)

	1936	1948	1949	1950	1951	1952/53
Bruttosozialprodukt	32,3	24,1	25,8	28,1	30,7	33,9
Bruttoanlagen	6,6	4,5	4,9	5,7	6,7	7,7
in % des Bruttosozialprodukts	20,5	18,7	19	20,3	21,8	22,7
Nettoanlagen	–	1,5	1,6	2,1	2,9	3,7
in % des Bruttosozialprodukts	–	6,2	6,2	7,5	9,5	10,9

Quelle: Das langfristige Programm der Bizone (wie Anm. 196).

¹⁹⁷ Ebenda, S. 9.

¹⁹⁸ Ebenda, S. 45.

Wie berechtigt diese Versuche waren, den Partnern von vornherein die Furcht vor einem wiedererstarkenden Deutschland zu nehmen, zeigte sich spätestens beim obligatorischen Examen durch die OEEC Anfang November 1948. Die Anhörung fand dieses Mal vor dem Exekutivkomitee statt, Prüfer waren, wie beim Jahresplan 1949/50, die Niederlande und Italien. Und ungeachtet der vielen beschwichtigenden Formulierungen und mancher offensichtlich auf deutschen Wunsch eingefügten Hinweise auf die Vorläufigkeit bestimmter Prognosen und Plandaten löste das bizonale Programm beträchtliche Unruhe aus.

Neben der Sorge, ob die bizonalen Planungen, beispielsweise bei den Investitionen oder der Kohlenförderung und -ausfuhr, genügend auf die Bedürfnisse und Vorhaben der übrigen OEEC-Länder abgestimmt waren, beherrschte erwartungsgemäß das Exportprogramm die Diskussion im Exekutivkomitee.¹⁹⁹ Dieses Programm wirkte, nach den Worten Meinholds, „geradezu sensationell“. Das Erstaunen darüber, daß Westdeutschland „in einem derartigen Ausmaß wieder wirtschaftlich aktiv zu werden plant, war allgemein“.²⁰⁰ Sowohl der niederländische Prüfer als auch die Delegierten Frankreichs und Großbritanniens zeigten sich von der Höhe der Ausfuhr überrascht und bezweifelten, daß diese Exporte überhaupt Abnehmer fänden, zumal in manchen Ländern mittlerweile entsprechende eigene Industrien im Aufbau begriffen seien. Mit der Bemerkung, „die Länder, die am meisten unter der deutschen Besatzung gelitten hätten, sollten also den größten Teil des Dollardefizits der Bizone decken“, verdeutlichte der Niederländer überdies die „moralische“ Dimension des Problems, ohne allerdings daraus direkte Forderungen abzuleiten.²⁰¹ Die amerikanischen Sprecher der Bizone überhörten folglich diese Mahnung und bemühten sich statt dessen, mit dem Hinweis auf deutsche Ausfuhren im Wert von etwa 3,2 Mrd. Dollar im Jahre 1936 – also unter autarkistischen und protektionistischen handelspolitischen Vorzeichen – die Wogen zu glätten. Das neue Exportziel war mithin, gemessen an den Zahlen der Vorkriegszeit, keineswegs besonders hoch und kaum geeignet, Erschütterungen hervorzurufen, wenn der Welthandel, wie erhofft, expandierte.²⁰² Zwar ließen sich die Kritiker durch diese Hinweise nicht überzeugen, doch bekannten sich alle zur vollständigen Einbeziehung Westdeutschlands in den westeuropäischen Wiederaufbau. Dies schloß, freilich im Rahmen der Bestimmungen des Industrieniveauplanes, einen möglichst hohen Lebensstandard ein: Das Entstehen eines politischen Unruheherdes sollte ebenso verhindert werden wie ein „internationales Lohndumping“.²⁰³

Trotz des in solchen Äußerungen und in einigen anderen Fragen spürbaren Mißtrauens wertete Günter Keiser von der Verwaltung für Wirtschaft die zweitägige Prüfung zu Recht als „atmosphärischen Dammbruch“, hatte doch auch der Vorsitzende des Exeku-

¹⁹⁹ Vgl. dazu Aktennotiz v. Mangoldt über die Befragung der bizonalen Delegation v. 7./8. 11. 1948, Bericht Keiser über Reise nach Paris vom 5.–7. 11. 1948, Bericht Meinhold über die Wirkungen des Bizonen-Außenhandelsprogrammes 1952/53 in Paris, o. D., Bericht Keiser über Bespr. des Long-Term Planes der Bizone, o. D., alle BA, Z 14, 124.

²⁰⁰ Bericht Meinhold über die Wirkungen (wie Anm. 199).

²⁰¹ Bericht Keiser über Bespr. des Long-Term Planes, S. 3 (wie Anm. 199). In seinem Bericht über die Paris-Reise (ebenda) führte Keiser dazu aus: „Eine grundsätzliche Kritik an dem Lebensanspruch, den die Bizone mit diesem Programm angemeldet hat, knüpfte nur an die Tatsache an, daß das Programm der Bizone einen Ausfuhrüberschuß nach Europa vorsah, um ihr Dollardefizit zu decken, worin man eine Art Zumutung für diejenigen Länder sah, die unter der deutschen Besatzung zu leiden gehabt haben.“

²⁰² Bericht Keiser über Bespr. des Long-Term Planes, S. 6 (wie Anm. 199).

²⁰³ Aktennotiz v. Mangoldt v. 7./8. 11. 1948 (wie Anm. 199).

tivkomitees, der Brite Sir Edmund Hall-Patch, von einem „bedeutsamen Schritt“ gesprochen. Das Hauptverdienst dafür kam nach Keiser den – ausschließlich – amerikanischen Sprechern für die Bizone zu; insbesondere Karl Bode bescheinigte er eine „im besten Sinne fair(e)“ Interessenvertretung. Verbindlich im Ton, aber in essentiellen Fragen unnachgiebig, hatten er und die anderen Amerikaner das bizonale Programm verteidigt. Die Rolle der deutschen Sachverständigen hatte lediglich darin bestanden, für diesen „Kampf ... die Waffen zu liefern“. Zweifellos bedeutete es aber für die zukünftige Arbeit ein „außergewöhnliches Aktivum“, daß sich die Militärregierung durch diesen offiziell vorgelegten Plan in einer Reihe wichtiger Fragen weitgehend im Sinne der deutschen Vorstellungen festgelegt hatte.²⁰⁴

Ob der vom Zweimächteamt, insbesondere von den Amerikanern, eingeschlagene Weg allerdings tatsächlich der richtige war, darüber waren sich die deutschen Experten zunächst nicht einig. Keiser gehörte zu denjenigen, die für die forscher Gangart der Militärregierung eintraten. Er rechtfertigte etwa die hohe Exportziffer wegen ihrer „außerordentlichen, sozusagen erzieherischen Wirkung“ auf die OEEC-Partner, denen damit die Notwendigkeit vor Augen geführt worden sei, „die Bizone als einen äußerst gewichtigen Konkurrenten“ auf den Weltmärkten anzuerkennen.²⁰⁵ Dieser Personenkreis, zu dem auch Meinhold zählte, plädierte dafür, „die in Paris unter Führung der Militärregierung begonnene Politik, die Umwelt an das zur Lebensfähigkeit Westdeutschlands erforderliche Ausmaß des Außenhandels zu gewöhnen“, fortzusetzen, schon weil man überzeugt war, daß die „prononzierte Betonung des deutschen Wiederaufstiegs“ zu den Hauptanliegen der amerikanischen Außenpolitik zählte und es deshalb wenig ratsam erschien, „sich dieser großen Entwicklung durch Verringerung einzelner Exportzahlen in Paris entgegenzustemmen“. Andere Stimmen, die überwiegend aus dem Kreis der deutschen Sachverständigen in den verschiedenen Ausschüssen der OEEC kamen, rieten zu einem vorsichtigeren Vorgehen und lehnten die öffentliche Verkündung von „überhöhten“ und damit „unnötig erschreckenden Zielen“ ab. Angesichts nach wie vor kursierender Forderungen nach einer „Übernahme der früher von Deutschland versorgten Märkte durch die ausländische Konkurrenz“ oder einer Öffnung Westdeutschlands für ausländische Fertigwaren warnten diese in Paris agierenden Fachleute vor möglichen negativen Auswirkungen der hohen deutschen Zahlen. Die Konkurrenten könnten nämlich, und erste Anzeichen glaubten einige Beobachter sogar schon zu erkennen, wirtschaftliche Gegenmaßnahmen in die Wege leiten, solange „die deutsche Industrie noch nicht zu tatkräftiger Abwehr“ in der Lage sei; auch politische Druckmittel – Demonstage, Verlangsamung des Wiederaufbaus – stünden zur Verfügung und würden teilweise schon angewandt. Die Taktik der Praktiker vor Ort war es deshalb, „die erforderlichen Größenordnungen aus der wirtschaftlichen Notwendigkeit heraus selber und mit geringeren Widerständen wachsen zu lassen“, d. h., die Diskussion von der politischen auf die wirtschaftliche Ebene zu verlagern und dadurch Zeit zu gewinnen, bis die westdeutsche Wirtschaft kräftig genug war, den befürchteten Gegenmaßnahmen standhalten zu können.²⁰⁶

²⁰⁴ Bericht Keiser über Reise nach Paris (wie Anm. 199).

²⁰⁵ Ebenda.

²⁰⁶ Bericht Meinhold über die Wirkungen des Bizonen-Außenhandelsprogramms (wie Anm. 199).

Gedanken über die richtige Taktik, freilich in umgekehrter Richtung, machte man sich allerdings auch auf der Gegenseite. Hier standen sich ebenfalls zwei Konzepte gegenüber: eine „sanfte“, auf die zähmende Kraft des Integrationsprozesses vertrauende und eine „harte“, Restriktionen und Kontrollen favorisierende Politik. Beim Examen in Paris hatte erstere dominiert, aber gegen diesen Kurs gab es in den einzelnen Ländern teilweise massiven Widerstand. So nahm beispielsweise der Präsident des Board of Trade in Großbritannien das bizonale Langzeitprogramm zum Anlaß, vor einem Frontalangriff auf die britischen Exportinteressen zu warnen. Er hatte dabei vor allem die geplanten Fertigwarenausfuhren nach Nord- und Südamerika und in die nicht der OEEC angehörenden Sterlingländer im Blick. An die Möglichkeiten und die Verpflichtung erinnernd, als Besatzungsmacht auch die Interessen der heimischen Industrie zu schützen, schlug er vor, „to prescribe to the Bizone, while there is still time, an alternative programme designed to develop its economy on a more self-sufficient pattern of agriculture and a more modest and realistic programme for the export of manufactures“.²⁰⁷ In die gleiche Kerbe hieb der Spitzenverband der Unternehmerschaft in Großbritannien, die „Federation of British Industries“. Angesichts eigener Pläne, die Ausfuhren gegenüber 1938 um 50 Prozent zu steigern, mußte selbst ein um „lediglich“ 30 Prozent höheres deutsches Exportvolumen äußerst bedrohlich erscheinen, zumal dieses Niveau innerhalb von vier Jahren praktisch vom Nullpunkt aus erreicht werden sollte: „Clearly, if the above export programme is allowed to proceed and the control of Bizone's economy handed over to the German government, a period of destructive competition with other exporting manufacturing countries is likely to ensue in overseas markets.“ Überdies fürchtete der Verband einen Rückfall in alte Gewohnheiten: „At the same time Germany would be likely to embark on 'unfair practises' of the kind of which she became such a master in pre-war days.“ Immerhin verstand sich die Spitzenvertretung, trotz solcher düsteren Prognosen, zu der Versicherung, Deutschland solle keinesfalls die Rückkehr in den Kreis der großen Exportnationen versperrt werden, und dies war vermutlich kein Lippenbekenntnis, mußte doch auch die britische Industrie an einer Wiederherstellung bewährter und für beide Seiten vorteilhaften Handelsbeziehungen interessiert sein. Worum es nicht nur der britischen Industrie letztlich ging, war: Vorkehrungen zu treffen, daß diese Rückkehr in geordneten Bahnen verlief und in einem Tempo, das Störungen im Prozeß des Wiederaufbaus in Europa ausschloß.²⁰⁸ Bemerkenswerterweise schloß sich das Foreign Office solchen Beschwerden und Forderungen nicht an, sondern bemühte sich im Gegenteil, einige einseitige oder gar unzutreffende Behauptungen zu korrigieren. So stellte ein Mitarbeiter des Außenministeriums fest, daß die für 1952/53 eingeplanten Ausfuhren keineswegs eine noch nie dagewesene Höhe erreichen, sondern selbst im günstigsten Fall unter dem Niveau des Spitzenjahres 1929 bleiben würden. Das änderte zwar nichts daran, daß Westdeutschland auch im Foreign Office als „formidable competitor“ eingeschätzt wurde, aber von einem Einsatz der Großbritannien als Besatzungsmacht zur Verfügung stehenden Druckmittel rieten die mit einem solchen Ansinnen konfrontier-

²⁰⁷ Cabinet, Economic Policy Committee, Long-Term Programme of the Bizone of Germany, Memorandum by the President of the Board of Trade v. 23. 11. 1948, PRO, FO 371/70737. Einem Vermerk v. 26. 11. 1948 zufolge, ebenda, wurde das Memorandum zurückgezogen; seine Bedeutung als eine Art „Stimmungsbarometer“ wird dadurch freilich nicht gemindert.

²⁰⁸ Federation of British Industries, The European Recovery Programme of Western Germany, 31. 1. 1949, PRO, FO 371/76844.

ten Beamten schon wegen der zu erwartenden negativen Reaktion der Amerikaner ab. Das Problem, die eigene Rekonstruktionspolitik mit dem Erfordernis in Einklang zu bringen, Westdeutschland von ausländischer Hilfe unabhängig zu machen, ließ sich auf diese Weise nicht lösen. *Nach* Frankreich und Großbritannien gebührte der Bizone aus der Sicht des Foreign Office eine herausragende Rolle beim europäischen Wiederaufbau; übrig blieb die schwache Hoffnung, daß sich die bizonalen Planungen tatsächlich als überzogen und zu ehrgeizig erweisen würden.²⁰⁹

Zweifellos verdiente die Haltung des Foreign Office ebenfalls das Prädikat „fair“ – aber es war eher eine Fairneß aus Schwäche und nicht, wie im Falle der Vereinigten Staaten bzw. der amerikanischen Militärregierung, aus Stärke. Die Amerikaner gaben in der bizonalen ERP-Politik eindeutig den Ton an, und insofern war es aus deutscher Sicht nur konsequent, ihren offensiven Kurs innerhalb der OEEC zu unterstützen, obgleich manche deutschen Sachverständigen eine vorsichtiger Gangart vorgezogen hätten. Die maßgeblichen Personen in der Verwaltung für Wirtschaft und im Marshallplanbüro waren im Gefühl der – zumindest auf längere Sicht gesehen – wirtschaftlichen Stärke Westdeutschlands und der Rückendeckung durch die Vereinigten Staaten weniger zimperlich und hielten ein allzu behutsames Agieren für unnötig. Freilich waren dies nur taktische Differenzen, die ohnehin so lange keine praktische Auswirkungen hatten, wie die Amerikaner in der Pariser Delegation und in der bizonalen ERP-Politik das Heft in der Hand behielten. Die Diskussion um das Long-Term Program hatte jedenfalls den deutschen Politikern und Wirtschaftsplanern einen Vorgeschmack auf die Probleme gegeben, mit denen sie nach der Überleitung der Verantwortlichkeiten konfrontiert werden würden; das Programm hatte aber umgekehrt auch den übrigen OEEC-Ländern auf drastische Weise demonstriert, wie sich Amerikaner und Deutsche die künftige Rolle Westdeutschlands im europäischen Wirtschaftsleben vorstellten.

Eine ähnlich große Resonanz war dem langfristigen Programm für die *französische Zone* verständlicherweise nicht beschieden. Auf sich selbst gestellt, war die Zone wirtschaftlich doch zu unbedeutend, um mit ihren Planungen bei den übrigen OEEC-Mitgliedern überdurchschnittliche Aufmerksamkeit hervorrufen zu können. Die deutschen Experten, die einen ersten Entwurf zu erstellen hatten, waren sogar gehalten, ihre Planungsarbeiten von vornherein möglichst eng mit der Bizone abzustimmen, also ihrerseits auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten des potenteren Partners Rücksicht zu nehmen. Die zweite Vorgabe der Militärregierung an den Koordinierungsausschuß in Baden-Baden lautete, das Long-Term Program so zuzuschneiden, daß die Zone mit Ablauf der Marshallhilfe aus eigenen Kräften wieder lebensfähig zu sein versprach. Initiative und Verantwortung für das Programm sollten weitgehend auf deutscher Seite liegen. Die drei Länderregierungen und der Koordinierungsausschuß sahen sich jedoch im August 1948, als dieser Auftrag erging, dazu außerstande, solange das Verhältnis zwischen der Militärregierung und den Landesregierungen nicht geklärt war. Dennoch gestaltete sich die praktische Zusammenarbeit mit den französischen Dienststellen, wie Albrecht rückblickend einräumte, „durchaus vertrauensvoll“, weil diese den deutschen Argumenten bei der Regierung in Paris hin und wieder doch Gehör und Anerkennung verschafften. Begünstigt wurde die gedeihliche Zusammenarbeit vor allem dadurch, daß beide Seiten

²⁰⁹ Vermerk Mc Farlane v. 26. 11. 1948 u. Vermerk Nicholls für Sir William Strang v. 6. 12. 1948, beide PRO, FO 371/70737.

übereinstimmend der Auffassung waren, daß es „nicht möglich sein würde, die französische Besatzungszone bis 1952 vollkommen selbsttragend zu machen, sofern nicht sehr weitgehende Änderungen in der politischen Gesamtsituation eintreten würden“.²¹⁰

Trotz dieses Vorbehalts waren die Autoren des Programms bemüht, den Erwartungen auf seiten der ECA und der OEEC gerecht zu werden und „optimistische“ Daten zu präsentieren.²¹¹ So sollte das Volkseinkommen ungefähr das Niveau des Jahres 1936 erreichen, die Versorgung mit Nahrungsmitteln 90 und mit industriellen Verbrauchsgütern 80 Prozent des Vorkriegsstands; verglichen mit der Bizone lag das veranschlagte Pro-Kopf-Einkommen allerdings um 27 Prozent niedriger. Für Investitionen waren 900 Mio. DM eingeplant, davon 30 Prozent für das Verkehrs- und Transportwesen. Die Industrieproduktion, 1948 noch 35 Prozent hinter dem Stand von 1936 zurück, sollte die Vorkriegsmarke 1952/53 um 3 Prozent übertreffen, die landwirtschaftliche Produktion in etwa gleichziehen. Wegen des hohen Importbedarfs errechneten die Autoren, obgleich das Exportvolumen um 3 Prozent gesteigert werden sollte, ein Zahlungsbilanzdefizit von 36 Mio. Dollar. Die vorgesehenen Einfuhren bestanden zu zwei Dritteln aus Rohstoffen und Fertigwaren und zu einem Drittel aus Nahrungsmitteln, die Ausfuhren in erster Linie aus Erzeugnissen der chemischen und der Eisen- und Stahlindustrie, Präzisionsmaschinen sowie Artikeln der Uhren- und Holzindustrie. Diese Lieferungen stellten aus Sicht der Verantwortlichen in der französischen Zone zugleich eine substantielle Hilfe für die europäische Wirtschaft dar. Das Gesamtvolumen der geplanten Ausfuhren belief sich auf 250 Mio. Dollar. Obwohl die Planungen alles in allem recht bescheiden und insbesondere in der zentralen Frage der Zahlungsbilanz erstaunlich ehrlich waren, erschienen sie den Experten der OEEC und des Zweimächtekontrollamtes in manchen Punkten als zu optimistisch: „It would seem that Z.F.O.A., economically inter-locked with the Bizone, is really too small a unit to plan for viability with any real hope of success“, lautete, entgegen den französischen Wünschen, das Fazit.²¹² Den langfristigen Planungen der französischen Zone hafteten deshalb von Anfang an – und in weitaus stärkerem Maße als den Programmen der anderen OEEC-Mitglieder – wirklichkeitsfremde, „theoretische“ Züge an. Wichtiger als die Fernziele waren für Albrecht und seine Mitarbeiter denn auch die Zugeständnisse, zu denen sich die französische Militärregierung im Laufe der Arbeiten am Long-Term Program durchrang: keine weiteren Entnahmen von Lebensmitteln oder industriellen Rohstoffen zugunsten der Besatzungsmacht, keine weiteren Strom-Zwangsexporte, erhebliche Abstriche am Demontageprogramm, Lockerung des Verbots der Aluminiumproduktion und Wiederaufbau einer bescheidenen Handelsflotte.

Während die deutschen Wirtschaftspolitiker und -planer in der französischen Zone mit „ihrem“ Vierjahresprogramm wegen seiner „Nebenwirkungen“ mithin durchaus zufrieden waren, konnte davon bei ihren Kollegen in der Bizone nicht die Rede sein. Aufgrund von Differenzen in einer Reihe von Fragen – Exportvolumen, Zahlungsbi-

²¹⁰ Karl Albrecht, Abschlußbericht über die deutschen ERP-Arbeiten in der französischen Besatzungszone v. 4. 10. 1949, IWW/WA, Baade-NL, III ERP. Vgl. auch Niederschrift 72. Sitzung Staatsministerium Württemberg-Hohenzollern v. 20. 9. 1948, StA Sigm., Film S IV, Wü2/779, S. 72.

²¹¹ Vgl. Programme à long terme en Zone Française d'Occupation mit Begleitschreiben v. 13. 11. 1948, Comments by Secretary General on the Long-Term Programme of the French Zone v. 15. 11. 1948, Questions for Investigations on French zone Long-Term-Programme, o. D., alle in IfZA, MF 260, 11/115-3/4; außerdem Albrecht, Abschlußbericht (wie Anm. 210).

²¹² Questions for Investigations (wie Anm. 211).

lanzdefizit, Stahlproduktion, Arbeitskräfteüberschuß, Investitionsbedarf, Finanzpolitik – sahen sich die bizonalen ERP-Experten außerstande, das Programm als eine deutsch-alliierte Gemeinschaftsarbeit anzuerkennen. Darum sperrten sie sich, als das Zweimächteamt für das Frühjahr 1949 eine Veröffentlichung in deutscher Übersetzung vorbereitete und, zum Zeichen deutschen Einverständnisses, die Unterschriften Pünders und Erhards erbat.²¹³ Zwar sollte, schon weil die endgültige Fassung noch nicht vorlag, eine öffentliche und offizielle Distanzierung durch den Verwaltungsrat vermieden werden, um bei den Amerikanern keine Verstimmung hervorzurufen²¹⁴; die anschließenden Verhandlungen über die strittigen Punkte des Vierjahresplans brachten aber offenbar nicht die erwünschten Ergebnisse, denn das Anfang März 1949 schließlich in deutscher Sprache publizierte langfristige Programm ermangelte der beiden Unterschriften und damit der ausdrücklichen Billigung der deutschen Stellen.²¹⁵

Die Überarbeitung der nationalen Pläne war unterdessen ins Stocken geraten, weil die OEEC erst die Revision der Programme für 1949/50 abschließen wollte – sollten diese doch als Grundlage für die „division of aid“ dienen. Ohnehin war das ehrgeizige Ziel, die einzelnen, inhaltlich und formal sehr unterschiedlichen Länderentwürfe zu einem einzigen, kohärenten Gesamtplan zu verschmelzen, bereits aufgegeben worden. Statt dessen hatte die OEEC Ende 1948 einen ERP-Zwischenbericht veröffentlicht, dessen zweiter Teil aus den vollständig abgedruckten Plänen der Mitgliedsländer bestand.²¹⁶ Damit hatte sich die Arbeit der nationalen Planungsstäbe zumindest erst einmal gelohnt, ehe im Mai 1949 die Examen der revidierten Fassungen stattfanden.

Die Programme der Bizone und der französischen Zone wurden zusammen verhandelt. Von einem einführenden Statement des Amerikaners Tank abgesehen, sprachen ausschließlich Deutsche – von Mangoldt, Keiser und Häfner – für die Bizone, während für die französische Zone nur Franzosen das Wort ergriffen. Beide Programme fielen dieses Mal pessimistischer aus, gegenüber der ursprünglichen Fassung waren einige Schätzungen nach unten korrigiert worden. Insbesondere die Exportziffern waren deutlich gesenkt worden: um 500 Mio. Dollar auf 2,3 Mrd. Dollar bzw. um 24 Mio. auf 228 Mio. Dollar. Obgleich auch die Importziffern reduziert worden waren – für die Bizone von 2,8 auf 2,55 Mrd. Dollar – erhöhten sich die eingeplanten Defizite in der Zahlungsbilanz: Die Bizone veranschlagte insgesamt 320 statt 72 Mio. Dollar, die französische Zone 50 statt 36 Mio. Dollar. Vor dem Hintergrund des Dollarmangels bereitete vor allem der erwartete Anstieg des bizonalen Defizits mit Nordamerika von 278 auf 370 Mio. Dollar Sorgen. Demgegenüber fiel es kaum ins Gewicht, daß die französische Zone nur noch mit einem Defizit von 50 Mio. Dollar rechnete; insgesamt belief sich das für 1952/53 prognostizierte westdeutsche Dollardefizit damit nämlich auf 420 Mio. Dollar. Opti-

²¹³ Keiser an Mangoldt v. 31. 12. 1948 u. Vermerk Meinhold für Erhard v. 4. 1. 1949, beide BA, Z 14, 124.

²¹⁴ Vermerk Martini für Pünder v. 26. 1. 1949, ebenda.

²¹⁵ Das langfristige Programm der Bizone, PA, Bestand 2/606. Im Vorwort heißt es, das Programm sei „in Zusammenarbeit“ mit der bizonalen Wirtschaftsverwaltung aufgestellt worden. Dagegen verwahrte sich ein Mitarbeiter Schniewinds ausdrücklich: „Nach dem Vorwort könnte der Eindruck entstehen, daß es sich hierbei *nicht* – wie es tatsächlich der Fall ist – um die Fassung der Militärregierung handele, sondern um ein mit Zustimmung der deutschen Stellen veröffentlichtes Programm.“ Vermerk Rieck v. 3. 3. 1949, BA, Z 14, 124.

²¹⁶ OEEC, Interim Report on the European Recovery Programme, Vols. I und II, Paris 1948; eine Zusammenfassung des Zwischenberichts in deutscher Sprache findet sich in BA, Z 14, 124; vgl. auch van der Beugel, Marshall Aid, S. 166–172.

mistische Prognosen wagten dagegen zumindest die bizonalen Experten für die Entwicklung der Produktion; sie hofften, das Niveau von 1936 nicht nur, wie ursprünglich geplant, um 10, sondern sogar um 20 Prozent übertreffen zu können.²¹⁷

Nachdem beim ersten Examen im November 1948 vor allem die Exportpläne der Bizone beträchtliche Unruhe verursacht hatten, provozierten dieses Mal das Dollardefizit und die bizonalen Produktionsziffern kritische Fragen der OEEC-Partner. Um das ursprüngliche Ziel des Marshallplans – die Unabhängigkeit von spezieller Auslandshilfe – wenigstens annähernd zu erreichen, hatte der Programmausschuß der OEEC beispielsweise vorgeschlagen, die preisbewußte Einfuhrpolitik zugunsten dollarsparender Importe aus den OEEC-Ländern aufzugeben und die vorhandenen Mittel und Ressourcen verstärkt für Investitionen und zur Verringerung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts einzusetzen anstatt zur Erhöhung des Verbrauchs. Auf einen entsprechenden Einwand schienen die deutschen Experten nur gewartet zu haben, denn Günther Keiser verteidigte mit einem vehementen Plädoyer den Standpunkt der Bizone: Vorrangiges Ziel der Investitionspolitik sei es, die zerstörten Städte und die Produktionsanlagen wieder aufzubauen und der Bevölkerung einen Lebensstandard zu garantieren, der nicht allzu weit unter dem der Nachbarländer liege. Es sei kaum möglich, diese Ziele zu realisieren und gleichzeitig das Dollardefizit zu verringern; Vorrang gebührte aber, daran ließ Keiser keinen Zweifel, der Rekonstruktionspolitik. Wegen der ungünstigen Ausgangsbedingungen und der schweren Lasten infolge des Krieges sei – das von deutscher Seite erwünschte Konsumniveau vorausgesetzt – mit einer ausgeglichenen Dollarbilanz ohnehin frühestens 1955 zu rechnen. Mit diesem Statement, welches die deutschen Schwierigkeiten in den Vordergrund rückte und keine Bereitschaft erkennen ließ, die Ratschläge der OEEC-Partner anzunehmen, sorgte Keiser im Programmausschuß für enorme Irritationen. „In general, the atmosphere of the Committee became somewhat cold“, konstatierte ein Mitglied der britischen Delegation.²¹⁸ Der Sprecher der französischen Vertretung behielt sich eine Stellungnahme vor und wollte erst neue Instruktionen seiner Regierung abwarten. Diese zeigte sich allerdings weniger über das westdeutsche Zahlungsbilanzdefizit besorgt als über die geplante Steigerung der Produktion. Maurice Halff von der Marshall-Abteilung in Baden-Baden machte den Wirtschaftsberater des Militärgouverneurs unmittelbar nach der Prüfung des bizonalen Programms auf das Problem aufmerksam und identifizierte auch gleich den mutmaßlichen „Drahtzieher“: die ECA. Die Einwände einzelner Delegationen während des Examins hatten seiner Meinung nach nämlich nicht ausgereicht, den übrigen Teilnehmerstaaten die Gefahren zu verdeutlichen, die von den „übersteigerten“ Produktionszielen der Bizone drohten.²¹⁹

Daß die Irritationen, die Keiser mit seiner Erklärung ausgelöst hatte, nicht ganz unrechtfertigt waren, erhellt aus einer Reihe interner Stellungnahmen Karl Albrechts zu den Beschwerden aus OEEC-Kreisen, die für die Einstellung der maßgeblichen deutschen

²¹⁷ OEEC, Programmes Committee, Review of Long-Term Programmes – Western Germany v. 3. 6. 1949, BA, Z 14, 124.

²¹⁸ U. K. Delegation an Foreign Office v. 11. 5. 1949, PRO, FO 371/76844. Dort drei weitere Telegramme gleichen Datums mit Berichten über das Examen der Langzeitprogramme.

²¹⁹ Halff an Conseiller Economique et Financier v. 9. 5. 1949, AO, Aff EcoFin, Carton 2, Dossier 3000 A-II, Marshall Plan. Die Datierung scheint allerdings falsch zu sein, denn in dem Vermerk werden Einzelheiten über die Prüfung vom 10. Mai berichtet. – Halff machte übrigens die bizonalen Besatzungsbehörden auch dafür verantwortlich, daß kein gemeinsames revidiertes Long-Term-Programm präsentiert werden konnte.

ERP-Fachleute und Wirtschaftspolitiker durchaus repräsentativ waren. Das begann schon bei der Neigung, kritische Einwände abzublocken oder die Schuld für bestimmte Fehlentwicklungen oder Mängel bei anderen, bevorzugt bei den Besatzungsmächten, zu suchen. So forderte Albrecht beispielsweise die Aufhebung der alliierten Restriktionen oder wenigstens eine Förderung bestimmter Industriezweige als Ausgleich für die Beschränkung anderer; außerdem mahnte er eine größere Aufnahmebereitschaft des Auslands auch für „less and non essential goods“ aus den Westzonen an. Hinzu kam eine mehr und mehr ins Prinzipielle gehende Kritik an der Konzeption des Marshallplans. Die „derzeitige Methodik der amerikanischen Auslandshilfe“, so Albrecht, stehe „grundsätzlich in Widerspruch zu ihren eigenen Zielen“. Sie verleite zu „überhöhtem Konsum und zu Fehlinvestitionen“, sei „mehr Subvention als Sanierung“ und begünstige „die bilaterale Beschränkung anstelle einer multilateralen Expansion“. Sein Gegenvorschlag: Die Dollarbeträge der amerikanischen Auslandshilfe sollten „ausschließlich zur Währungs- und Finanzsanierung etwa mit Hilfe der Weltbank“ reserviert werden, d. h., die einzelnen Länder sollten zur Überbrückung des Zahlungsbilanzdefizits Dollaranleihen erhalten – allerdings nur unter gewissen Voraussetzungen: Sie sollten sich verpflichten, die Konvertibilität ihrer Währungen herbeizuführen, auf „künstliche Manipulierung“ der Wechselkurse zu verzichten, für einen „ausgeglichene Staatshaushalt“ Sorge zu tragen, auf dem Gebiet der Investitionen zusammenzuarbeiten und „künstliche Hemmnisse für den Warenverkehr wie Prohibitivzölle, Ein- und Ausfuhrzölle und Kontingente“ zu beseitigen.²²⁰ Mit diesen Schlußfolgerungen aus den bis dahin gewonnenen Erfahrungen mit dem Marshallplan glaubte er sich überdies, und wohl nicht ganz zu Unrecht, im Einklang mit „den Erkenntnissen sehr maßgebender amerikanischer Kreise und vermutlich auch der Auffassung von McCloy“, dem neuen ECA-Repräsentanten in Europa und späteren Hohen Kommissar der Vereinigten Staaten in der Bundesrepublik. Schon aus diesem Grund erhoffte sich Albrecht eine Stärkung der Position Westdeutschlands in der Pariser Organisation, wenn die Deutschen diese Auffassung offiziell und „in geeigneter Form“ bei der ECA-Mission und gegebenenfalls auch bei der OEEC vertreten würden.²²¹

Über „Konstruktionsmängel“ des Marshallplans klagte im Zusammenhang mit dem Programm 1952/53 auch Albrechts Kollege Keiser, und sogar öffentlich: Er monierte ebenfalls eine falsche Verwendung der ERP-Mittel, wollte aber im Unterschied zu Albrecht nicht die Zahlungsbilanz, sondern den Kapitalbedarf der einzelnen Länder als Richtschnur nehmen; auf diese Weise wäre Westdeutschland voraussichtlich in den Genuß höherer Marshallplanhilfe gekommen. Insofern traf sich Keisers Kritik im Kern mit dem Vorschlag seines Kollegen – beide wollten die vermeintliche Benachteiligung Westdeutschlands korrigieren. Die bei Albrecht anklingenden Befürchtungen vor einem Überhandnehmen planwirtschaftlicher Methoden beim europäischen Wiederaufbau teilte Keiser, mittlerweile Sozialdemokrat, allerdings nicht; was in Paris versucht wurde, war für ihn „vielleicht Planung, aber niemals Planwirtschaft“. Man habe, mokierte er sich sogar, „den Long-Term-Plan der einzelnen Länder als einen Wandschirm angesehen, auf dem sich die einzelnen Probleme wie Schattenrisse“ abzeichneten; bestimmte

²²⁰ „Bemerkungen zur OEEC-Kritik an den westdeutschen Long-Term-Plänen“ v. 13. 6. 1949, Verf. Karl Albrecht, BA, Z 14, 124. Vgl. auch Albrecht an v. Mangoldt v. 13. 6. 1949 u. Vermerk Albrecht v. 11. 6. 1949, ebenda.

²²¹ Albrecht an Martini v. 4. 7. 1949, ebenda.

Elemente und Daten der Pläne seien nach Belieben als Argumente in den OEEC-internen Diskussionen eingesetzt worden, aber „mehr als ein gutes Lehrstück für alle Beteiligten“ sei die „Long-Term-Planung“ bisher nicht gewesen.²²² Den Vorwurf der Planwirtschaft wies übrigens auch Helmut Meinhold zurück. Er sah in dem Programm keinen „Generalwirtschaftsplan, sondern ein statistisch beschriebenes Wirtschaftsziel“. Die eigentliche Verpflichtung bestand für ihn darin, daß die Teilnehmerländer die in ihren Programmen skizzierte und an den Plandaten orientierte Wirtschaftspolitik auch tatsächlich betrieben.²²³

Diese Stimmen lassen erkennen, daß die teilweise hohen Erwartungen, mit denen die Deutschen an die Formulierung des „Vierjahresplans“ herangegangen waren, längst einer pragmatischeren Sicht Platz gemacht hatten – eine Tendenz, die sich gleichzeitig im nachlassenden Planungseifer der OEEC manifestierte. Andere Aufgaben und Zielsetzungen erhielten Priorität, nachdem sich der ursprüngliche Gedanke eines ausgefeilten westeuropäischen Wiederaufbauplans als illusorisch erwiesen hatte. Die Mühen waren gerade für die Deutschen gewiß nicht sinnlos gewesen, die dabei gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse sicherlich von Nutzen für die weitere Arbeit im Rahmen der OEEC und zu Hause. Aber von den Long-Term-Programmen als einem „Symbol abendländischen Geistes, achtung- und furchtgebietend zugleich“ zu sprechen, wie Otto Schniewind es getan hatte²²⁴, mutet höchst peinlich an – wenn man nicht unterstellen möchte, er habe damit den Niedergang, die „Materialisierung“ des „abendländischen Geistes“ zum Ausdruck bringen und indirekt kritisieren wollen.

Der eigentliche Wert der Planungsarbeiten bestand aus Sicht der deutschen ERP-Experten darin, einen Überblick über die eigenen Ressourcen und Möglichkeiten zu gewinnen und die Potentiale und Zielsetzungen der anderen OEEC-Länder kennenzulernen. Daß die verhältnismäßig starke Konzentration der Pariser Organisation auf „Programmierung“ – Jahrespläne für 1948/49 und 1949/50 und Langzeitplan – auch auf deutscher Seite auf Ablehnung stieß, änderte daran nichts. Im Laufe der Vorbereitung, Formulierung und Verteidigung der Programme hatten die drei Militärregierungen die Mitspracherechte der Frankfurter und Baden-Badener Stellen Schritt für Schritt erweitert; bei der Prüfung des revidierten „Vierjahresplans“ kamen von Mangoldt, Keiser und Häfner sogar zu ihrem ersten Auftritt als alleinige Sprecher der Bizone. Selbst wenn diese Premiere zumindest aus britischer Sicht, wie erwähnt, etwas unglücklich verlaufen war – eine gute Gelegenheit, sich mit dem neuen Stil multilateraler Außenwirtschaftspolitik vertraut zu machen und den diplomatischen Umgang mit einstigen Kriegsgegnern einzüben, war es allemal gewesen. Nicht zu vergessen schließlich, daß die im Zuge der Planungsarbeiten intensivierte Kooperation mit amerikanischen Stellen wichtige Auf-

²²² Günter Keiser, Konstruktionsmängel des Marshallplans, in: Wirtschaftszeitung v. 5. 11. 1949 (dort das erste Zitat); ders., Das Long-Term-Programm und die amerikanische Politik, Ref. auf der 3. Mitgliederversammlung der „Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute“ vom 1.–2. 9. 1949 in München, IWW/WA, Baade-NL, III ERP.

²²³ Helmut Meinhold, Lenkung der Marktwirtschaft im Long-Term-Programm, in: Wirtschaftsverwaltung 2(1949), S. 348–349. Dieser Beitrag war Teil einer in den Heften 9 bis 15 dieser Zeitschriften geführten Debatte über verschiedene Aspekte und Implikationen des Long-Term-Programms, an der sich u. a. der Generalsekretär des Länderrats, Heinrich Troeger, und Leonhard Miksch von der Verwaltung für Wirtschaft beteiligten. Vgl. dazu Troeger, Interregnum, S. 110 u. 159 (Anm. 10).

²²⁴ Otto Schniewind, Allgemeiner Bericht über den Marshall-Plan für 1948 v. 7. 1. 1949, BA, NL Pünder/704.

schlüsse über die längerfristigen Ziele der Vereinigten Staaten in Westdeutschland und Westeuropa brachte. Auf diese Weise war eine „vorausseilende“ Anpassung der eigenen an die amerikanische Politik möglich, und wie wertvoll der Beistand der westlichen Führungsmacht war, um westdeutsche Interessen in der OEEC durchsetzen zu können, dies hatten die Verhandlungen in Paris mehrmals in aller Deutlichkeit gezeigt. Allerdings gelang diese Adaption nicht so problemlos, wie es das Image eines Juniorpartners der USA, das Westdeutschland nach und nach aufbauen konnte, vermuten ließe.

b) Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs

Wie mühsam dieser Anpassungsprozeß mitunter sein konnte, dafür lieferte das Tausziehen um die Handelsliberalisierung den schlagenden Beweis – und dies, obgleich sich Ludwig Erhard und seine Mitstreiter im nachhinein als Schrittmacher der Liberalisierung feierten und feiern ließen.²²⁵

Der Abbau der innereuropäischen Handelsschranken gehörte von Anfang an zu den „essentials“ der amerikanischen ERP-Politik.²²⁶ Nachdem der Versuch, liberale Handelsprinzipien weltweit durchzusetzen, mit dem Scheitern des Projekts einer „International Trade Organisation“ (ITO) zunächst einmal mißglückt war, sollten wenigstens in Westeuropa Fortschritte erzielt werden. Dort war zwar grundsätzlich die Bereitschaft vorhanden, über neue, flexiblere Handelsmethoden und Zahlungssysteme nachzudenken, aber in der Praxis dominierten bilaterale Konzepte und Vereinbarungen. Dies hing zum einen damit zusammen, daß die Handelspolitiker vielerorts glaubten, mit den vertrauten und bewährten Praktiken die Interessen ihrer Länder am wirkungsvollsten wahrnehmen zu können; zum anderen war die reale wirtschaftliche Bedeutung der bilateralen Verrechnungsabkommen nicht von der Hand zu weisen, denn fast ein Viertel des Handels zwischen den späteren OEEC-Ländern, die Kolonien ausgenommen, wurde Ende 1947 auf dieser Basis abgewickelt. Allerdings drohte dieses System allmählich an seine Grenzen zu geraten; Stagnationstendenzen im innereuropäischen Handel waren dafür ein untrügliches Zeichen. Denn bevor die Schuldnerländer nach Überschreitung ihrer Kreditlinien Gefahr liefen, die neuen Schulden in Gold oder konvertiblen Währungen bezahlen zu müssen, griffen sie lieber zu dem bequemeren Mittel der Kürzung oder des völligen Stopps der Importe.²²⁷ Deshalb hatte es gehörigen amerikanischen Drucks bedurft, ehe sich die Teilnehmer an der CEEC-Schlußkonferenz vom September 1947 zu einem vorsichtigen Bekenntnis zu den Grundsätzen eines freien, multilateralen Warenverkehrs durchringen konnten. Entsprechende Bestimmungen wurden dann auch in die OEEC-Konvention vom 16. April 1948 aufgenommen. Allerdings dauerte es noch bis Ende Mai 1949, ehe erste konkrete britische und französische Vorschläge für den Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen – dies vor allem meinte der Terminus „Libera-

²²⁵ Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt, hrsg. v. Ludwig Erhard, Düsseldorf 1954, bes. S. 15; vgl. auch Hentschel, Ludwig Erhard, bes. S. 107–111.

²²⁶ Vgl. zum folgenden Werner Bührer, Erzwungene oder freiwillige Liberalisierung? Die USA, die OEEC und die westdeutsche Außenhandelspolitik 1949–1952, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 139–162; Buchheim, Wiedereingliederung, bes. S. 99–133. Aus zeitgenössischer amerikanischer Sicht Herbert G. Schmidt, The Liberalization of West German Foreign Trade 1949–1951, hrsg. v. Office of the U.S. High Commissioner for Germany, Frankfurt a. M. 1952.

²²⁷ Vgl. Wexler, Marshall Plan, bes. S. 121–124; Buchheim, Wiedereingliederung, S. 111–119.

lisierung“ im damaligen OEEC-Sprachgebrauch – vorlagen. Am 4. Juli verabschiedete der Rat der Organisation endlich einen Beschluß, in dem sich die Teilnehmerländer verpflichteten, „die mengenmäßigen Beschränkungen bei der Einfuhr untereinander allmählich abzubauen, damit bis 1951 der intereuropäische Handel möglichst weitgehend liberalisiert“ sei; erwartet wurde zunächst ein einseitiger Abbau der Handelsschranken. Bis zum 1. Oktober 1949 sollte jedes Land über die entsprechenden Schritte berichten, damit die OEEC nachprüfen konnte, ob auch wirklich alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden waren.²²⁸ Am 13. August präzisierte der Rat diesen Beschluß und forderte dazu auf, zwei Arten von Liberalisierungslisten vorzulegen: Einmal einen Katalog derjenigen Waren, die unbeschränkt bzw. aufgrund „automatisch“ erteilter Einfuhrlizenzen eingeführt werden konnten; zum anderen eine sogenannte Verhandlungsliste mit Gütern, die nur für den Fall entsprechender Gegenleistungen potentieller Handelspartner von Einfuhrbeschränkungen befreit werden sollten.

Nach diesem Vorstoß der OEEC mit konkreten Aufträgen und festen zeitlichen Vorgaben reichten wohlfeile Lippenbekenntnisse zum Freihandel nicht länger aus. Dies galt in besonderem Maße für die westdeutschen Wirtschaftspolitiker, die sich überdies, im Zuge der Überleitung der ERP-Verantwortlichkeiten, immer weniger hinter dem „breiten Rücken“ der Amerikaner verstecken konnten. Schon weil die deutschen Verantwortlichen somit gezwungen waren, selber „Farbe zu bekennen“, wurde ihre Stellungnahme mit Spannung erwartet. Die Wichtigkeit Westdeutschlands für den europäischen Handelsverkehr tat ein übriges, einer solchen ersten eigenverantwortlichen Präsentation der handelspolitischen Grundsätze und Ziele die kritische Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in Westeuropa sowie der Experten von OEEC und ECA zu sichern.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich die einschlägigen Überlegungen und Vorschläge aus Industrie, Handel und zuständigen Verwaltungen überwiegend auf traditionellen Bahnen bewegt. Freilich hatte es sich zumeist um reine Gedankenspielerien gehandelt, denn der Außenhandel der westlichen Besatzungszonen war zunächst ausschließlich von alliierten Stellen abgewickelt worden.²²⁹ Erst im Laufe des Jahres 1947 hatte die anglo-amerikanische Joint Export Import Agency deutschen Exporteuren größere Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt, ohne allerdings schon auf die letztendliche Entscheidungsgewalt zu verzichten. So war es nicht ganz unverständlich, daß politische und wirtschaftliche Kreise in den Westzonen mit dem Begriff „Liberalisierung“ zuerst und vorrangig größere eigene Mitspracherechte und den zügigen Abbau der alliierten Restriktionen meinten. Dagegen stießen die amerikanischen Initiativen zugunsten eines freien, multilateralen Welthandels anfangs eher auf Skepsis. Zwar lobte beispielsweise Ludwig Erhard im Frühjahr 1948 den multilateralen Warenaustausch als die „reifere Form außenhandelspolitischer Betätigung“ gegenüber den damals verbreiteten zweiseitigen Handels- und Clearingabkommen, aber wegen der vielfältigen Störungen politischer und wirtschaftlicher Art war er davon überzeugt, daß man sich in den Westzonen solcher „Zwischenlösungen“ bedienen müsse, „ehe das Ideal Verwirklichung finden“

²²⁸ Eine deutsche Übersetzung des Beschlusses C (49) 88 (Final) v. 4. 7. 1949 findet sich in BA, B 146, 324.

²²⁹ Vgl. hierzu insbesondere Friedrich Jerchow, *Deutschland in der Weltwirtschaft 1944–1947*, Düsseldorf 1978; Hanno Sowade, *Wegbereiter des Wiederaufstiegs*, München 1992; aus zeitgenössischer Sicht Eva-maria Lierke, *Der Wiederaufbau des Außenhandels in der Bizone*, Diss. Bonn o. J. (1951).

könne.²³⁰ Deshalb verwundert es nicht, daß die bizonalen Instanzen in ihren Stellungnahmen und Programmen die Liberalisierungsproblematik allenfalls am Rande behandelten – und weniger aus eigenem Antrieb, als um den Erwartungen der ECA zu entsprechen. Der Langzeitplan beispielsweise kam mit wenigen Zeilen aus.

Den Ratsbeschluß vom 4. Juli kommentierte Hans Karl von Mangoldt, der deutsche „Chefdelegierte“ der bizonalen Vertretung in Paris, denn auch eher zurückhaltend.²³¹ Fortschritte beim Abbau von Handelshemmnissen waren schließlich auch auf dem Wege zweiseitiger Vereinbarungen möglich, wie die Deutschen mit den wenig später unterzeichneten Abkommen mit der Schweiz und den Niederlanden glaubten nachweisen zu können. Gegenüber der Schweiz verpflichtete sich die westdeutsche Seite dazu, im Rahmen von jeweils für vier Wochen gültigen Gesamtquoten die Einfuhr von Industriegütern keinerlei Restriktionen zu unterwerfen; die Einfuhr aus den Niederlanden wurde, von einigen Agrarerzeugnissen abgesehen, sogar noch großzügiger – und vor allem zunächst erst einmal einseitig – liberalisiert.²³² Aber nicht der bilaterale, sondern der multilaterale Abbau von Handelsbarrieren war das eigentliche Anliegen der ECA und, gemessen an ihren Beschlüssen und Verlautbarungen, der OEEC. Es erscheint angesichts der späteren Selbststilisierung als Wegbereiter des Freihandels doch bemerkenswert, daß sich Erhard, Pünder und die anderen „Handelspolitiker“ so passiv verhielten, obgleich sie sich vergleichsweise „gefahrlos“ als Pioniere der Handelsliberalisierung hätten profilieren können: Wegen der anfangs fehlenden politischen Kompetenz mußten und konnten sie ihren Worten gar keine Taten folgen lassen.

In Kreisen der ECA und des State Departments war man jedenfalls zutiefst beunruhigt, daß ausgerechnet die Politiker und Behördenvertreter des Landes, dem die Planer in Washington eine Schlüsselrolle bei der Rückkehr zum freien Welthandel zugedacht hatten, hinter den Erwartungen zurückbleiben und damit das gesamte Projekt gefährden könnten. Zusätzlich alarmiert durch die wachsende Kritik einiger OEEC-Länder insbesondere an der bizonalen Handelspolitik, bemühte sich vor allem die ECA im Sommer 1949 um eine Kurskorrektur, solange dies dank der Kompetenzen der Militärregierung noch vergleichsweise problemlos möglich schien. Allerdings mußten dafür erst einmal Clay und sein Stab gewonnen werden, hatten sie doch die bisherige Politik durch die Joint Export Import Agency und auf anderen Ebenen maßgeblich bestimmt, wie die ECA-Angehörigen fairerweise einräumten. Im wesentlichen waren es zwei „Anklagepunkte“, mit denen sich die alliierten und deutschen Instanzen der Bizone konfrontiert sahen: „In the first place, it is contended that German trade policy is unduly restrictive and that it hampers the effort to restore and strengthen intra-european trade. Secondly, it is argued that the drawing rights extended by the Bizone to other participants have been grossly inadequate.“²³³ Die ECA-Mitarbeiter teilten diese Kritik. Das bei den Wirtschaftsexperten der amerikanischen Militärregierung und ihren deutschen Kollegen aus den bizonalen Wirtschafts- und ERP-Bürokratien gleichermaßen beliebte Argument, Westdeutschland sei zu schwach für eine andere Politik, ließen sie nicht länger gelten. Insbesondere die Unterscheidung zwischen „essentials“ und „non-essentials“ und die

²³⁰ Ansprache Ludwig Erhards, abgedruckt in: Außenhandel 1 (1948), Heft 1, S. 4–7.

²³¹ Bericht über Council-Sitzungen v. 11. 7. 1949, BA, Z 14, 48.

²³² Vgl. Buchheim, Wiedereingliederung, S. 119f.

²³³ Vgl. z. B. Bissell an Hoffman v. 3. 8. 1949, NA, RG 469, ECA, Assistant Administrator for Programs, Subject Files, 1948–50, Box 18.

Weigerung, die Einfuhr von Gütern der zweiten Kategorie aus den Exporterlösen zu finanzieren, hielten sie mittlerweile für überholt. Westdeutschland war ihrer Meinung nach in besonderem Maße verpflichtet, den größtmöglichen Beitrag zum Wiederaufbau in Europa zu leisten: „It would not be unfair to add that Germany should be especially aware of this responsibility, not merely because of the events of the past, but because of the importance of Germany's full acceptance on an equal basis into the European community of nations.“ Großzügigere Ziehungsrechte waren aus Sicht der ECA also keineswegs ein „Geschenk“ Westdeutschlands an die OEEC-Partner, sondern allenfalls „a partial repayment to the common fund of the resources made available by American aid.“²³⁴

Aber nicht nur Landsleute wie Lawrence Wilkinson, den Wirtschaftsexperten der Militärregierung, oder John McCloy, den designierten Hohen Kommissar und ECA-Präsidenten in Westdeutschland, versuchten die ECA-Beamten davon zu überzeugen, daß ein Kurswechsel notwendig sei; auch den deutschen Verantwortlichen redeten sie ins Gewissen. So ließ Hector Prud'homme, Missionschef in der französischen Zone, Karl Albrecht im August 1949 vertraulich wissen, man erwarte, daß sich Westdeutschland bei den im Herbst anstehenden OEEC-Verhandlungen über den Abbau der Importbeschränkungen im innereuropäischen Handel zum „Vorkämpfer einer wahrhaft europäischen Wirtschaft“ machen werde. Da die bizonalen Stellen in ihren einschlägigen Erklärungen und Memoranden von dieser Linie noch weit entfernt waren, befürchtete man bei der ECA, sie könnten sich auch künftig „mit kleinlichen Vorschlägen“ begnügen.²³⁵

Offensichtlich blieben solche Ermahnungen und Appelle nicht folgenlos. Am Ende seiner bereits erwähnten Rede auf einer Tagung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute Anfang September 1949 rief Günter Keiser, nachdem er zuvor die deutsche Passivität mit den gewohnten Argumenten zu rechtfertigen versucht hatte, doch zu dem erwarteten mutigen Schritt auf. Die Deutschen könnten, so beschwor er seine Zuhörer, „nur dadurch ernst genommen werden und etwas erreichen“, wenn sie „mit ganz klaren und entschlossenen Taten“ vorangingen und „unter Umständen mit ganz großem Risiko“, die „Türen“ aufmachten: „Nur wenn der Damm bricht, dringt die Flut durch, und ich glaube, wir sind die einzigen, die den Damm einreißen könnten!“²³⁶ Offizielle Verlautbarungen fielen jedoch nach wie vor bedeutend vorsichtiger aus. In einer Erklärung vom 6. September zur Liberalisierung der „unsichtbaren Einfuhren“ – dazu zählten beispielsweise der Reiseverkehr, Transportkosten, Gebühren für Patente, Urheberrechte und Warenzeichen sowie Provisionen für Auslandsvertreter – plädierte der Marshallplan-Berater zwar dafür, „einseitig oder im Wege von vertraglichen Bindungen einschränkende Maßnahmen aufzugeben“;²³⁷ ein Beamter vom ERP-Sekretariat des Zweimächtebüros empfand diese Erklärung jedoch eher als eine „Beschwerdeschrift über die Maßnahmen der Alliierten“ denn als ein Zeugnis deutscher Bereitschaft zum Abbau der Handelsbarrieren.²³⁸ Von einer Schrittmacherrolle der Deutschen war also in

²³⁴ Staff Memorandum: German Foreign Trade Policy, o. D. (Begleitschreiben v. 28. 7. 1949), ebenda.

²³⁵ Vermerk Martini v. 08. 1949, BA, Z 14, 5.

²³⁶ Günter Keiser, Das Long-Term-Programm und die amerikanische Politik, IW/WAA, Baade-NL, III, ERP.

²³⁷ Martini an Bizonale Delegation v. 6. 9. 1949, BA, Z 14, 165b.

²³⁸ Vermerk Rieck v. 21. 9. 1949, ebenda.

den ersten anderthalb Jahren ihrer OEEC-Zugehörigkeit nichts zu merken, im Gegenteil: Sie blieben, ebenso wie ihre alliierten Vertreter in Paris, mit ihren Ansichten und Angeboten zur Liberalisierung hinter Ländern wie Belgien, Frankreich oder Großbritannien eher zurück. Ähnlich abwartend agierten die westdeutschen Wirtschaftspolitiker und -fachleute auch in der Frage der Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs.

Als Folge der bis in die dreißiger Jahre zurückreichenden wirtschaftlichen Verzerrungen in Westeuropa waren überall, von der Schweiz und Portugal abgesehen, „weiche“, nicht oder höchstens sehr begrenzt konvertible Währungen entstanden. Die einzelnen Länder versuchten, dieses Problem durch strenge Devisenbewirtschaftung und zweiseitige Zahlungsabkommen zu entschärfen. Während die Hartwährungsländer auf diese Weise diskriminiert werden konnten – und auch sollten –, erlaubte der Bilateralismus die Fortsetzung des Handels zwischen den Weichwährungsländern. Nicht verhindern konnte dieses System jedoch, daß aus den einzelnen Ländern rasch entweder chronische Schuldner oder chronische Gläubiger wurden.²³⁹ Einen ersten Versuch, den westeuropäischen Zahlungsverkehr aus den Fesseln des Bilateralismus zu befreien, hatte Belgien, unterstützt von den Niederlanden und Luxemburg, bereits im Sommer 1947 unternommen. Der Grundgedanke dieses Vorschlages, den erforderlichen multilateralen Mechanismus mit dem Marshallplan zu kombinieren, konnte im ersten multilateralen Verrechnungsabkommen zwischen den Beneluxländern, Frankreich und Italien vom 18. November 1947 – die Bizone schloß sich wenig später an – allerdings noch nicht verwirklicht werden; mehr noch, die amerikanische Regierung lehnte es zunächst ausdrücklich ab, ERP-Mittel für Clearingzwecke freizugeben.²⁴⁰ Das Volumen der Transaktionen blieb denn auch sehr gering, das technische Verfahren erwies sich aber offensichtlich als brauchbar. Die Unterscheidung zwischen – automatischen – Verrechnungen „erster Kategorie“ und solchen „zweiter Kategorie“, welche der Zustimmung der betroffenen Länder bedurften, wurde im intereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsabkommen vom 16. Oktober 1948 nämlich beibehalten. Obgleich alle OEEC-Länder dieses Abkommen unterzeichneten, kam der erste Verrechnungsmodus nur für solche Länder in Betracht, die zugleich Gläubiger und Schuldner waren: Es mußte ein geschlossener Kreis von Kredit- und Debetbeziehungen bestehen, damit die jeweiligen Schuldsalden um den kleinsten Saldo zwischen zwei Teilnehmern am Verrechnungskreis gekürzt werden konnten. Der wichtigste Fortschritt gegenüber dem Abkommen von 1947 bestand in der nun doch realisierten Koppelung mit der Marshallhilfe. Die Gläubigerländer unter den OEEC-Mitgliedern verpflichteten sich, den jeweiligen Schuldnerländern in Höhe des Aktivsaldos „Ziehungsrechte“ auf die eigene Währung einzuräumen. Entsprechend der Höhe dieser Ziehungsrechte wandelte die ECA die ERP-Mittel in „bedingte“ Hilfe für die Gläubigerländer um, die aber nur in dem Umfang gewährt werden sollte, in dem die Ziehungsrechte tatsächlich in Anspruch genommen wurden. Dieses System, von Zeitgenossen auch „kleiner Marshallplan“ genannt, ermöglichte es den Schuldnerländern somit, durch Einfuhrüberschüsse entstandene Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen, und

²³⁹ Vgl. dazu Hans Möller, Das intereuropäische Zahlungs- und Verrechnungsabkommen vom 16. Oktober 1948, in: Europa-Archiv 4 (1949), S. 1781–1794; Wexler, Marshall Plan, S. 121–124; Buchheim, Wiedereingliederung, S. 111–117.

²⁴⁰ Wexler, Marshall Plan, S. 127.

wirkte sich insgesamt positiv auf den innereuropäischen Handelsverkehr aus.²⁴¹ Allerdings tendierte es dazu, den Güteraustausch in „weniger produktive Richtungen“ zu lenken, wie beispielsweise von deutscher und britischer Seite moniert wurde, da für die Einfuhrentscheidung nicht länger Preis- und Dringlichkeitsgesichtspunkte allein ausschlaggebend waren, sondern auch der „Zwang“, die Margen tatsächlich auszunutzen.²⁴² Weil die Gewährung von Ziehungsrechten weniger Nettohilfe und Gegenwertmittel bedeutete, waren die Überschußländer verständlicherweise bemüht, die Ausfuhr zu reduzieren und den Import zu erhöhen. Wegen dieser Implikationen empfanden die Verantwortlichen in der Bizone, die zu der Gruppe der „Nettogläubiger“ zählte, nicht nur Genugtuung über die Exportkraft der westdeutschen Wirtschaft. Hans Möller, damals Abteilungsleiter bei der Bank deutscher Länder und 1950 einer der „Chefökonom“ der deutschen OEEC-Vertretung, wertete das Zahlungsabkommen zwar als einen „großen Fortschritt“, zumal die Schuldnerländer ihre Debetsalden nun mit Hilfe der Ziehungsrechte ausgleichen konnten und der handelshemmende Effekt der offiziell weiter gültigen Dollarklausel damit vermindert wurde. Allerdings bedauerte er zugleich, daß die Bizone für den Ausfuhrüberschuß in Höhe von 10 Mio. Dollar gegenüber den westeuropäischen Ländern insgesamt „keine Gegenleistung“ erhalte.²⁴³ Auch im ERP-Ausschuß des bizonalen Verwaltungsrats gingen die Ansichten auseinander: Während manche die „drawing rights“ als ein „Instrument zur Wiedereroberung des europäischen Marktes“ begriffen und deshalb in hohen Überschüssen gegenüber Westeuropa keinen Nachteil zu erblicken vermochten, dämpfte Günter Keiser allzu optimistische Erwartungen mit dem Hinweis, daß sich die Zahlungsbilanzprobleme gegenüber dem Dollarraum dadurch kaum verringerten. Überdies resultierten die Überschüsse hauptsächlich aus Kohlenexporten.²⁴⁴ Für die Bundesrepublik kam es aber in erster Linie darauf an, die früheren *Fertigwarenmärkte* zurückzuerobern.

Die anfangs eher verhaltene Kritik am „kleinen Marshallplan“ wuchs jedoch rasch, als die Bizone im zweiten ERP-Jahr erneut als Überschußland eingestuft wurde und damit mehr Ziehungsrechte gewähren mußte, als sie von den Partnern eingeräumt bekam. Wie im Zusammenhang mit der Revision des Programms 1949/50 bereits erwähnt, lagen die Erwartungen der OEEC deutlich höher als die Offerten von deutscher Seite. Während die Bizone zunächst „drawing rights“ in Höhe von 98 Mio. Dollar angeboten und nach zähen Verhandlungen immerhin ein Volumen von 140 Mio. akzeptiert hatte, forderten die Pariser Stellen 240 Mio. Dollar. Da Militärregierung und ECA ebenfalls zu erkennen gaben, daß sie die bizonalen Angebote für unzureichend hielten, rechneten Keiser und seine Mitarbeiter mit massivem Druck auf die Pariser Delegation.²⁴⁵ Ihre Lage wurde dadurch noch erschwert, daß die Bizone die ihr für das Jahr 1948/49 zustehenden Ziehungsrechte nur zu einem geringen Prozentsatz – im Juni 1949 waren es gerade 20 Prozent – ausgenutzt hatte. Auch wenn die deutschen Experten versuchten, diese Tatsache als „temporäre Erscheinung“ hinzustellen, litt darunter ihre Glaubwürdigkeit: Der im-

²⁴¹ Vgl. Abelshauser, Marshallplan, bes. S. 215 f. Zum Verrechnungsmechanismus vgl. Möller, Zahlungs- und Verrechnungsabkommen, bes. S. 1787–1790.

²⁴² Vgl. Möller, Zahlungs- und Verrechnungsabkommen, S. 1791 f.

²⁴³ Ebenda, S. 1793.

²⁴⁴ Niederschrift Sitzung ERP-Ausschuß v. 20. 4. 1949, BA, Z 14, 9.

²⁴⁵ Protokoll Sitzung ERP-Ausschuß v. 24. 8. 1949, ebenda.

mer wieder beschworene „Notstand“ schien doch nicht so drückend zu sein, wenn die Deutschen die vorhandenen Möglichkeiten nicht einmal voll ausschöpften.²⁴⁶

Obwohl sich die Bizone schließlich lediglich verpflichten mußte, Ziehungsrechte in Höhe von 163 Mio. Dollar einzuräumen – von diesem Betrag wurden am Ende nur etwa 50 Mio. Dollar auch tatsächlich in Anspruch genommen –, dominierten auf deutscher Seite nun die kritischen Stimmen. Die unmittelbaren Nachteile, welche der „kleine Marshallplan“ der Bizone bescherte, wogen aus der Sicht der Behörden und wirtschaftlicher Kreise offenbar schwerer als die erhofften langfristigen Vorteile: „Die Planung der Ziehungsrechte“, so konstatierte der ERP-Experte des Länderrats, „stimmte also nicht mit der tatsächlichen Entwicklung der Nachfrage überein.“²⁴⁷ Auch Günter Keiser rügte, daß der amerikanische „Dollar- und Drawing Right-Segen mehr oder weniger schematisch“ entsprechend den momentanen Zahlungsbilanzdefiziten verteilt werde und somit „in gewissem Sinn ungesunde Ungleichgewichtigkeiten“ konserviere und „die wirtschaftspolitische Untüchtigkeit“ prämiere.²⁴⁸ Allerdings ging keiner der Kritiker so weit, den Mechanismus grundsätzlich abzulehnen. Ihnen kam es vielmehr darauf an, durch eine Modifikation der Zuteilungskriterien zu erreichen, daß die Marshallhilfe für Westdeutschland nicht noch weiter gekürzt wurde. Diese Sorge war auch einer der Gründe für die eher verhaltene Aufnahme des amerikanischen Vorschlags vom Frühjahr 1949, die Ziehungsrechte transferierbar und in Dollar konvertierbar zu machen – eine Maßnahme, die einen wirklich entscheidenden Schritt zur Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs bedeutet hätte. Freilich hätte eine solche Regelung wahrscheinlich einen Rückgang des innereuropäischen Warenaustauschs und eine Verlagerung des Handels in den Dollarraum mit seinen attraktiven Angeboten zur Folge gehabt – eine Perspektive, die zumindest den Defizitländern kaum willkommen sein konnte. Aber auch in den Überschußländern gab es Kreise, die den außereuropäischen Wettbewerb zum damaligen Zeitpunkt scheuten und um die Gold- und Dollarreserven bangten. Da die Amerikaner überdies ankündigten, mit dem Prinzip, „bedingte“ Hilfe nur in Höhe der tatsächlich ausgenutzten Ziehungsrechte zu gewähren, nunmehr Ernst machen zu wollen, fürchteten die Gläubigerländer zudem weitere Einbußen bei der Dollarhilfe. Zwar führte Großbritannien den Widerstand gegen die amerikanischen Pläne an, aber zweifelsohne waren die Verantwortlichen in Westdeutschland nicht weniger erleichtert, als die ECA den Gedanken der Konvertibilität ganz fallen ließ und sich damit zufrieden gab, daß 25 Prozent der insgesamt gewählten Ziehungsrechte übertragbar blieben.²⁴⁹

Auch auf diesem zweiten zentralen Schauplatz der Auseinandersetzung um die künftige Organisation der internationalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen waren die westdeutschen Wirtschaftspolitiker somit weit davon entfernt, eine Vorreiterrolle zu spielen. Ihre ersten Vorschläge und Aktivitäten ließen jenen Wagemut, dessen sie sich

²⁴⁶ Protokoll Sitzung ERP-Ausschuß v. 9. 6. 1949, ebenda. Vgl. auch Bernhard Wegmann, Die Grundlinien des gesamten Marshallplan-Systems, Ausarbeitung v. 3. 9. 1949, PA, 2/603. Als Grund für die geringe Ausnutzung der Ziehungsrechte führte er an, „daß unsere Importeure, die schließlich die Lieferungen des Auslandes in DM zu bezahlen haben, dort vielfach nicht die geeigneten preiswerten Waren fanden, die in der Doppelzone absetzbar“ seien.

²⁴⁷ Wegmann, Grundlinien, S. 5 (wie Anm. 246).

²⁴⁸ Günter Keiser, Konstruktionsmängel des Marshallplans, Artikel für die „Wirtschaftszeitung“ v. 5. 11. 1949, IWW/WA, Baade-NL, III ERP.

²⁴⁹ Bernhard Wegmann, Ansätze zur Revision des Kleinen Marshallplans, Ausarbeitung v. 6. 9. 1949, PA, 2/603. Vgl. auch Wexler, Marshall Plan, bes. S. 142–148.

später gerne rühmten, gänzlich vermissen. Ängstlich darauf bedacht, gegenüber den anderen OEEC-Ländern nicht ins Hintertreffen zu geraten, konzentrierten sich Erhard, Pünder, Schniewind und ihre Mitarbeiter auf eine an kurzfristigen Zielen orientierte Interessenpolitik. Die vertrauten Instrumente und Praktiken schienen am besten geeignet, diese Ziele zu erreichen. Um diese defensive Einstellung allmählich und punktuell aufzugeben, bedurfte es schon massiver amerikanischer Appelle. Hilfreich war sicherlich auch, daß sich die Exportindustrie zum entschiedenen Anwalt einer liberalen, multilateral organisierten Außenhandelspolitik machte und manchen zögernden Ministerialbeamten davon zu überzeugen vermochte, daß der langfristige, standortpolitische Nutzen einer Überschußposition die kurzfristigen Nachteile des einseitigen Ressourcentransfers in die europäischen Defizitländer bei weitem aufwog.²⁵⁰ Der Übergang zu einer aktiveren, offensiveren Liberalisierungspolitik war damit bereits vorgezeichnet. Allerdings legten die deutschen Verantwortlichen nun erst recht besonderen Wert darauf, Richtung und Tempo nicht von außen, von der OEEC, vorgeschrieben zu bekommen, sondern nach Möglichkeit selbst zu bestimmen.

c) Versuche zur „Politisierung“ der OEEC

Schon aus diesem Grund war man auf deutscher Seite an einer Stärkung der Pariser Organisation nicht interessiert; überdies waren die Westzonen in den maßgeblichen Gremien, deren Kompetenzen im Zuge einer solchen Reform vermutlich erweitert worden wären – Exekutivausschuß und Generalsekretariat – gar nicht vertreten. Und selbst für den Fall, daß dieser Nachteil durch die Aufnahme deutscher Repräsentanten bald hätte ausgeglichen werden können, war es doch mehr als fraglich, ob eine stärker politische Ausrichtung der OEEC für die in dieser Hinsicht „ohnmächtigen“ Westdeutschen überhaupt von Vorteil gewesen wäre. Aber auch die meisten anderen Mitgliedsländer waren, wenngleich aus anderen Motiven, dagegen, die OEEC mit mehr Macht auszustatten. Genau diese Absicht verfolgte jedoch die ECA schon seit dem Sommer 1948, nachdem Hoffman und Harriman Gelegenheit gehabt hatten, erste Eindrücke von der Arbeitsweise und dem tatsächlichen Einfluß der Organisation auf die Politik der Nationalstaaten zu sammeln.²⁵¹

Diese Eindrücke waren aus amerikanischer Sicht wenig ermutigend. Großbritannien agierte von Anfang an in einer Weise, die den Plänen der ECA klar zuwiderlief, und ob die als aufgeschlossen eingeschätzten Regierungen in Paris, Brüssel und Rom im „Ernstfall“ wirklich im Sinne der amerikanischen Vorstellungen handeln würden, darüber war sich Harriman keineswegs sicher. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte der Hebel bei der OEEC selber angesetzt werden: „I have now come to the conviction that the OEEC must be led by a man of international political position as a type of director general, to be responsible for initiation of cooperative measures, presentation of controversial problems to Council... and for the implementation of policy decisions taken“, schrieb der US-Sonderbeauftragte Ende Juli 1948 an Außenminister Marshall.²⁵² Mit dem belgischen Ministerpräsidenten und Außenminister Paul-Henri Spaak, damals Vorsitzender

²⁵⁰ Vgl. Abelshauser, Marshallplan, S. 224.

²⁵¹ Vgl. Milward, Reconstruction, S. 182–185.

²⁵² Harriman an Marshall v. 31. 7. 1948, FRUS 1948, III, S. 472–473, hier S. 473.

des Rats der OEEC, glaubten Harriman und sein Chef auch schon die geeignete Persönlichkeit gefunden zu haben. Gegen den Belgier und die ihm zugedachte Aufgabe regte sich erwartungsgemäß insbesondere britische Opposition, die trotz heftiger amerikanischer Pressionen nicht nachließ. Zwar machte Spaak innenpolitische Gründe verantwortlich, als er im Oktober 1948 sein Desinteresse andeutete; der hartnäckige Widerstand aus London dürfte aber mindestens ebenso wichtig gewesen sein. Dennoch gaben die Amerikaner die Suche nach einem Politiker vom Kaliber Spaaks keineswegs auf; Spaak blieb sogar ihr Wunschkandidat.²⁵³

Daneben hielten sie aber noch nach anderen Wegen Ausschau, die Arbeit der OEEC in ihrem Sinne zu lenken. So zogen amerikanische Diplomaten beispielsweise die Möglichkeit in Betracht, über die einzelnen Mitgliedsländer, also gewissermaßen „von unten“, den Kurs der Pariser Organisation zu beeinflussen. Die drei wichtigsten Länder schieden nach Ansicht Wayne G. Jacksons von der Europaabteilung des State Departments allerdings vorerst aus: Großbritannien schien sich nicht zwischen Kontinent und Commonwealth entscheiden zu können. Frankreichs Fähigkeit, eine Führungsrolle zu übernehmen, zog er in Zweifel, weil sich das Land in einem Zustand offensichtlicher Demoralisation befinde. Und auch der dritte Kandidat kam nicht in Frage: „In spite of the important position which Germany has had and will again have in Europe, there are obvious reasons why the Germans themselves can do nothing now.“ Daß die Besatzungsbehörden hier einsprangen, hielt Jackson für unwahrscheinlich: Zum einen blickten sie kaum über den westdeutschen „Tellerrand“ hinaus, zum anderen konnte man solche Schrittmacherdienste von ihnen realistischerweise wohl gar nicht erwarten. Als „Komplizen“ blieben also nur kleinere Länder wie Belgien oder Italien übrig – und die vage Hoffnung, Großbritannien doch noch für die amerikanischen Pläne zu gewinnen. Auf jeden Fall wollten ECA und State Department rasch diesen aus ihrer Sicht unbefriedigenden Zustand überwinden, „where we are very much on the sidelines and are not even coaching the players.“²⁵⁴

Die Bemühungen der ECA um eine „Politisierung“ der OEEC begannen im Frühjahr 1949 Früchte zu tragen. Mit der Bildung einer „Groupe Consultatif“ war im Februar immerhin ein erster Schritt in Richtung der erwünschten politischen „Härtung“ der Organisation getan, denn dieses Gremium, das sich regelmäßig versammeln sollte, um den Kurs der Organisation festzulegen, setzte sich aus den Ministern der sieben im Exekutivkomitee vertretenen Länder, dem irischen Außenminister, der bereits einen Vorschlag zur Verbesserung der Arbeit der OEEC präsentiert hatte, und dem Ratsvorsitzenden Spaak zusammen.²⁵⁵ Dieser Erfolg stellte Hoffman und Harriman jedoch keineswegs zufrieden, sondern spornte sie im Gegenteil dazu an, die widerstrebenden Europäer doch noch von der Notwendigkeit eines „politischen Direktors“ zu überzeugen.

Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die amerikanischen Bestrebungen auf deutscher Seite keine erkennbaren Reaktionen provoziert. Weder in den wöchentlichen Berichten von

²⁵³ US-Botschafter in Belgien an Marshall v. 11. 10. 1948 u. Acting Secretary of State an Botschaft in Belgien v. 13. 10. 1948, beide ebenda, S. 490–492; Vermerk über Gespräch Alphand-Harriman v. 8. 1. 1949, HAEC, MAEF/DECE, 341.

²⁵⁴ Jackson an Hickerson v. 18. 10. 1948, NA, RG 59, Lot files 55 D 105, Files of Miriam Camp, Box 2.

²⁵⁵ Vgl. Vermerk Schniewind v. 2. 3. 1949, BA, Z 14, 106, Bl. 184; Telegramm des französischen Außenministers v. 7. 2. 1949, HAEC, MAEF/DECE, Serie 04, 341, Bl. 110–114; McBride an Osterog, Februar 1949, ebenda, Bl. 128–132; Milward, Reconstruction, S. 192.

Mangoldts oder anderer deutscher Delegationsangehöriger noch in einschlägigen Stellungnahmen und Vermerken Pünders und Schniewinds fanden sich Hinweise auf entsprechende Diskussionen oder gar auf Versuche, in dieser Frage eigene Standpunkte zu formulieren. Verständlicherweise hatten die deutschen ERP-Spezialisten zunächst dringendere Probleme zu lösen, als sich über eine Stärkung der OEEC Gedanken zu machen, auf die sie damals ohnehin keinen Einfluß ausüben konnten. Erst als sich die Chance abzeichnete, daß Westdeutschland Mitglied des Exekutivausschusses werden konnte, schwand die Gleichgültigkeit.

Anfang März 1949 berichtete von Mangoldt von der für den 1. April geplanten Neuwahl für dieses wichtige Gremium und erwähnte dabei inoffizielle Überlegungen in OEEC-Kreisen, daß „Deutschland“ dort vertreten sein müsse. Ob man sich in Frankfurt und Baden-Baden schon so früh berechtigte Hoffnungen machen konnte, ließ er allerdings offen. Auf jeden Fall empfahl er, dieser Angelegenheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Frage einer möglichen Mitgliedschaft „bei sich bietender günstiger Gelegenheit in lockerer Form auch mit der Militärregierung“ zu besprechen, zumal ein solcher Sitz anfangs „selbstverständlich“ von alliierten Vertretern eingenommen werden würde. Angesichts dieser Perspektiven wuchs das Interesse an den Politisierungsversuchen der ECA und den Implikationen für die Westzonen merklich. Der deutsche „Chefdelegierte“ wertete diese Bemühungen, insbesondere die frisch aus der Taufe gehobene „Groupe Consultatif“, als einen Versuch, der OEEC einen neuen, über den Marshallplan weit hinausweisenden Impuls zu geben. Eine Prognose zu den Erfolgsaussichten dieses Versuchs wagte er nicht, zumal er weitere Anhaltspunkte für eine Politisierung der OEEC nicht zu entdecken vermochte. Zweifellos konnten die Deutschen unter den damaligen Bedingungen nur davon profitieren, wenn die anstehenden Aufgaben vorrangig unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilt und ohnehin nicht auszuschließende politische Überlegungen tunlichst auf ein Minimum beschränkt wurden.²⁵⁶ Insofern war es nur konsequent, wenn von Mangoldt in einem weiteren Bericht den exklusiven Charakter der Beratungen der Konsultativgruppe beanstandete.²⁵⁷ Vorsorglich regte er an, für die Ende Juni 1949 auf Ministerebene stattfindende Council-Sitzung, an der für die Bizone Sir Cecil Weir und Lawrence Wilkinson teilnehmen sollten, „jemand Maßgebliches (sic!) des gleichen Niveaus von deutscher Seite zur Mitteilnahme zur Verfügung“ zu halten.²⁵⁸

Von der Position, die wirtschaftspolitische Aufgabenstellung der OEEC beizubehalten, aber zugleich für „politische“ Eventualitäten die nötigen organisatorisch-personellen Vorkehrungen zu treffen, gingen die deutschen Verantwortlichen zunächst nicht ab. Die Initiative des irischen Außenministers McBride zur politischen Aktivierung der Pariser Organisation vom Sommer 1949, um nur ein Beispiel zu nennen, wurde kommentarlos zur Kenntnis genommen.²⁵⁹ Dies war um so leichter möglich, als die OEEC mit der Liberalisierung des Handels und der Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs neue

²⁵⁶ Vermerk Schniewind v. 2. 3. 1949, BA, Z 14, 106, Bl. 184.

²⁵⁷ Bizonale Delegation, Wochenbericht v. 7.–12. 3. 1949, BA, Z 14, 47. Allerdings bestand für Nicht-Mitglieder des Exekutivkomitees, vorbehaltlich der Zustimmung dieses Gremiums, die Möglichkeit, zu Sitzungen, in denen „matters directly affecting their interests“ behandelt wurden, „Beobachter“ zu entsenden; CE/M (49) 29 v. 12. 7. 1949, HAEC, OEEC, 117.

²⁵⁸ v. Mangoldt an Martini v. 9. 6. 1949, BA, Z 14, 48.

²⁵⁹ v. Mangoldt an Martini v. 30. 7. 1949, ebenda.

Ziele formulierte, mit denen sich die deutschen „Wirtschaftspolitiker“ wesentlich leichter identifizieren konnten. Die Skepsis gegenüber einer Politisierung der OEEC nahm denn auch keineswegs ab. In seiner bereits erwähnten Zwischenbilanz vom Oktober 1949 hielt von Mangoldt ausdrücklich daran fest, daß die Lösung der europäischen Probleme auf wirtschaftlichem Gebiet und mit wirtschaftlichen Mitteln eher möglich sei als durch eine übergeordnete politische Instanz.²⁶⁰ Und gewiß war dies nicht nur die Privatmeinung eines Mannes aus der Wirtschaft, von dem zu erwarten war, daß er schon aufgrund seiner Herkunft stärker in wirtschaftlichen Kategorien dachte. Vielmehr hatte sich offensichtlich auf deutscher Seite die Erkenntnis durchgesetzt, daß den eigenen Interessen zumindest vorläufig mit einer „Ökonomisierung“ der OEEC mehr gedient war als mit ihrer „Politisierung“. Ob die Deutschen damit lediglich aus der Not eine Tugend machten oder ob diese Konzeption auch auf längere Sicht als das bessere Rezept galt, mußte sich spätestens dann zeigen, wenn der deutsche Einfluß in der OEEC durch die direkte Mitgliedschaft auch politisch größer wurde.

d) Rekrutierung deutscher Mitarbeiter für den OEEC-Apparat

Obgleich die OEEC als eine „nicht-nationale“ Institution konzipiert worden war und ehemalige Akteure rückblickend das „ernationalisierte“, europäische Selbstverständnis der Pariser „Equipe“, den Vorrang europäischer vor nationalen Loyalitäten hervorhoben, dürften zumindest einzelne Regierungen mit dem Anspruch auf bestimmte Positionen auch die Hoffnung verbunden haben, die Politik der Organisation beeinflussen zu können.²⁶¹ Ein solches Kalkül war den deutschen Marshallplan-Experten ebenfalls nicht fremd. Allerdings war ihnen klar, daß es einige Zeit dauern würde, bis sie in der Lage sein würden, bedeutendere Posten zu besetzen.

Erste Überlegungen hatte der Direktor des Statistischen Amtes der Bizone, Gerhard Fürst, bereits im August 1948 zu Papier gebracht. Die Notwendigkeit, einen Deutschen im internationalen Sekretariat zu platzieren, begründete Fürst mit der Rolle dieses Gremiums bei der Aufstellung eines europäischen Wirtschaftsprogramms: Selbst wenn das Sekretariat nur die Aufgabe hatte, die verschiedenen nationalen Pläne zu einem integrierten Gesamtplan „zusammenzubauen“ – wie es dann ja ansatzweise auch geschah –, konnte es wichtige Akzente setzen. Ein gewisser Einfluß auf das OEEC-Sekretariat war für die Vertretung deutscher Interessen also wichtig. Für diese Aufgabe gab Fürst einem Volkswirt und Statistiker den Vorzug vor einem Wirtschaftspolitiker. Freilich war er sich bewußt, daß die Deutschen, wie auch schon im Genfer Sekretariat nach der Aufnahme in den Völkerbund Mitte der zwanziger Jahre, keine „Schlüsselstellung mit politischem Einfluß“ erhoffen durften, sondern zunächst mit technischen Posten Vorlieb nehmen mußten. Eine der Lehren, die Fürst aus der damaligen, von ihm als fehlerhaft eingestuft deutschen Personalpolitik zog, lautete deshalb, daß sich „auf dem sehr schwierigen

²⁶⁰ Vermerk v. Mangoldt v. 12. 10. 1949, BA, Z 14, 46.

²⁶¹ Zum Selbstverständnis der Führungsmannschaft heißt es in den Erinnerungen des damaligen Generalsekretärs Marjolin, Travail, S. 194: „Notre dévouement à la cause européenne était sans limites; il venait avant nos loyautés nationales. Ou plutôt, nous étions convaincus que la meilleure façon de servir nos pays respectifs était de faire en sorte que la grande entreprise, à laquelle nous étions attachés, réussît, même si quelques intérêts nationaux secondaires devaient être sacrifiés chemin faisant.“ Vgl. auch van der Beugel, Marshall Aid, bes. S. 146 f.

Nachkriegsterrain... sachlich nicht voll qualifizierte Herren, die, schon weil sie Deutsche sind, an die Wand gedrängt werden sollen, besonders schwer durchsetzen“ könnten.²⁶² Dieser Ansicht war auch die Leitung der Bizonalen Delegation, die ausdrücklich dazu aufforderte, „die qualitativen Anforderungen möglichst hoch zu schrauben“. Nur Mitarbeiter von „besonderem Format“ könnten sich deshalb innerhalb des Generalsekretariats eine gute Position verschaffen – andernfalls würden sie der Delegation auch keine „wichtigen Stützpunkte“ sein können.²⁶³ Noch entscheidender als die fachliche Qualifikation war jedoch, zumal aus der Sicht der zuständigen Stellen der Militärregierungen und der OEEC, die politische Vergangenheit der Kandidaten.

Dies wurde deutlich, als Ende 1948, offenbar auf Initiative des Leiters der Bizonalen Delegation, in OEEC-Kreisen über die Aufnahme deutscher Mitarbeiter in das internationale Sekretariat diskutiert wurde. Sowohl auf seiten Marjolins und seiner Berater als auch unter den Delegationschefs herrschte Konsens, daß es einer äußerst sorgfältigen politischen Überprüfung möglicher Bewerber bedurfte; insbesondere sollte sichergestellt werden, daß ehemalige Angehörige deutscher Besatzungsbehörden keine Chance erhielten. Vorgesehen waren vorerst allerdings höchstens zwei untergeordnete Positionen bis zum Rang eines Sekretärs mit einem Jahresgrundgehalt zwischen 600 000 und 1 100 00 Franc, und zwar lediglich in solchen Abteilungen, die nicht mit praktischen Planungen betraut waren.²⁶⁴ Obwohl sich die Personalabteilung der OEEC und die Delegationen der hauptsächlich betroffenen, vormals von Deutschland besetzten Länder mit einem solchen schrittweisen Vorgehen einverstanden erklärten und die vorhandenen Vakanzen bereits sondiert wurden, kam die Angelegenheit nicht recht voran. Die enormen fachlichen und die politischen Anforderungen ließen, zusammen mit den formalen Kriterien für eine Anstellung bei der OEEC – Hochschulbildung, 25 Jahre Mindest-, 50 Jahre Höchstalter, Beherrschung der französischen und englischen Sprache –, die Zahl aussichtsreicher Bewerber offensichtlich stark zusammenschrumpfen.²⁶⁵ Und in Zweifelsfällen entschied die in die Überprüfung der Kandidaten eingeschaltete „Bipartite Vetting Party“ eher zu deren Ungunsten. So wurde beispielsweise eine für das Dokumentationszentrum des Sekretariats vorgesehene Assistentin abgelehnt, obwohl der Chefdelegierte der Bizonalen Delegation, der Amerikaner Malcolm White, wegen der großen Schwierigkeiten, geeignete Deutsche für die Arbeit in Paris zu finden, für eine Einstellung votiert hatte. Freilich war auch der Amerikaner sich des Risikos bewußt: „Ill-advised appointments at this stage can do irreparable harm to the introduction of Germans into the work of the OEEC.“²⁶⁶

Schwierigkeiten dieser Art existierten für die anderen Teilnehmerländer nicht, und dennoch war die Zusammensetzung des Sekretariats anfangs, so Robert Marjolin rückblickend, „principalement anglo-français“ und spiegelte damit auch die Kräfteverhält-

²⁶² Gerhard Fürst, Gedanken zur Organisation der deutschen Mitarbeit im ERP, Ausarbeitung v. 5. 8. 1948, BA, Z 14, 106, Bl. 165–169.

²⁶³ Vermerk v. Mangoldt v. 28. 12. 1948, BA, Z 14, 107.

²⁶⁴ UK-Delegation an Foreign Office v. 24. 11., Handley-Derry an White v. 27. 11. und Foreign Office an UK-Delegation v. 8. 12. 1948, alle IfZA, MF 260, 11/100-2/2.

²⁶⁵ Der erste Leiter der Bizonalen Delegation, der Amerikaner Robert Trier, hatte die Parole ausgegeben, bei der Auswahl „aller strengste Maßstäbe“ anzulegen: Diese „erste Gelegenheit, in das Licht der internationalen Öffentlichkeit“ zu treten, müsse „Deutschland – wenn überhaupt – so benutzen, daß es ein Erfolg“ werde. Wenn das nicht gewährleistet sei, solle „lieber kein Vertreter benannt werden“. Vermerk Martini o. D. (Nov. 1948), BA, Z 14, 4.

²⁶⁶ White an Joint Deputy Chairmen/BICO v. 12. 3. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-2/2.

nisse in der OEEC wider.²⁶⁷ Von den Direktoren bzw. Leitern der sechs Abteilungen waren drei Engländer und zwei Franzosen.²⁶⁸ Wenn es also schon den übrigen Mitgliedsländern nur schwer möglich war, solche einflußreichen Posten zu besetzen, brauchten sich die deutschen Verantwortlichen erst gar keine Hoffnungen zu machen – zumal weder die amerikanisch-britische noch die französische Militärregierung entsprechende Ambitionen unterstützt hätten. Aber um den Kurs der Organisation wenigstens punktuell beeinflussen zu können, beispielsweise durch die Festlegung der Tagesordnung von Ausschußsitzungen, durch Analysen oder zusammenfassende Berichte, waren Positionen auf dieser Ebene erforderlich.

Doch bis dahin war es für die Deutschen noch ein weiter Weg. Im Mai 1949 bat der Generalsekretär um die Nominierung von fünf oder sechs Personen – wiederum nur für Sekretärsstellen. Als zusätzliche Qualifikation verlangte er Kenntnisse und Erfahrungen in Wirtschafts- und Finanzfragen sowie die Fähigkeit, sich problemlos in internationalen Gremien zurechtzufinden. Das Zweimächteamt hatte sogar schon zwei Kandidaten parat und verlangte von den zuständigen bizonalen Stellen weitere Vorschläge; die letzte Entscheidung lag allerdings bei Marjolin.²⁶⁹ Zwei Monate später, Mitte Juli, lag die erbetene Bewerberliste jedoch noch immer nicht vor.²⁷⁰ Möglicherweise zögerte man auf deutscher Seite aber auch aus Rücksicht auf die in naher Zukunft zu erwartende Konstituierung der Bundesregierung, den dann zuständigen Stellen in personalpolitischen Fragen vorzugreifen. Der „Durchbruch“ bei der Einstellung Deutscher in das OEEC-Sekretariat gelang folglich erst nach dem offiziellen Beitritt der Bundesrepublik.

Eine Strategie der „personellen Infiltration“, dies war jedenfalls deutlich geworden, versprach, wenn überhaupt, keine schnellen Erfolge. Abgesehen von den politischen Hindernissen gab es in Westdeutschland dafür einfach zu wenig Anwärter, die politisch unbelastet waren und gleichzeitig über die nötige Kompetenz, Takt und ausreichende Sprachkenntnisse verfügten. Erst allmählich wurden sich deutsche „Wirtschaftsdiplomaten“ wie von Mangoldt der verheerenden Folgen der weitgehenden Isolation Deutschlands in den Jahren nach 1933 bewußt: „The old type of serious and conscientious Ger(man) civil servant with experience of conditions abroad, knowledge of languages and familiarity with international committee work, was now practically non-existent in Germany“, so faßte der britische Delegationsleiter Sir Edmund Hall-Patch seinen Eindruck nach einem Gespräch mit dem Deutschen zusammen. Dies war im übrigen auch einer der Gründe dafür, daß bevorzugt in Bank- und Industriekreisen nach geeigneten Kandidaten Ausschau gehalten wurde.²⁷¹ Auf Rekrutierungsprobleme dieser Art stießen Pünder, Schniewind und von Mangoldt aber nicht nur bei der Besetzung von Stellen im Generalsekretariat; noch mehr machte ihnen die dünne Personaldecke im Zuge der Übernahme der alliierten Verantwortlichkeiten zu schaffen.

²⁶⁷ Marjolin, Travail, S. 194.

²⁶⁸ Vgl. Organization of International Secretariat, Aufstellung v. 7. 4. 1949, BA, Z 14, 106.

²⁶⁹ BICO an Vorsitzenden des bizonalen Verwaltungsrates v. 9. 5. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-2/2. In dt. Übers. findet sich das Schreiben, allerdings auf den 2. 5. datiert, in BA, Z 13, 11, Bd. 2. Dort als Anhang auch Lebensläufe der beiden Kandidaten.

²⁷⁰ Bespr. mit BICO-Vorsitzenden v. 12. 7. 1949, BA, Z 3, Anh. 2, Bl. 113. Carl Krautwig von der Direktorialkanzlei versprach die Übersendung der Liste für den nächsten Tag. Ob diese Zusage eingehalten wurde, ließ sich nicht ermitteln.

²⁷¹ Hall-Patch an Harriman v. 24. 11. 1949, PRO, FO 371/76940.

6. Die Überleitung der Verantwortlichkeiten

Bereits im Frühjahr 1949 mehrten sich die Anzeichen, daß die Alliierten gewillt waren, die Vertretung deutscher Interessen bei der OEEC Schritt für Schritt in deutsche Hände zu legen. Den Grundsatz, von dem sich die Besatzungsbehörden dabei leiten ließen, brachten Mitarbeiter des Zweimächteamtes mit der Formel „smooth transition“ recht präzise auf den Begriff. Die Initiative ging eindeutig von den Amerikanern aus. Ihre britischen Kollegen zogen zwar mit, achteten aber darauf, daß die Regierungen der kleineren Länder ihre Standpunkte zu Gehör bringen konnten. Nur die französischen Verantwortlichen benötigten etwas mehr Zeit, doch konnten und wollten sie die von den USA in Gang gesetzte Entwicklung ebenfalls nicht blockieren. Auch im Generalsekretariat der OEEC begann man sich schon Gedanken über eine „volle Mitgliedschaft“ Westdeutschlands zu machen.²⁷² So erhielten die deutschen ERP-Politiker und -Beamten in einem Prozeß, der sich etwa über ein dreiviertel Jahr hinzog, nach und nach all jene Kompetenzen, die erforderlich waren, um die Aufgaben in Paris und gegenüber der ECA wahrnehmen zu können. 1949 wurde damit zum Geburtsjahr der ersten offiziellen westdeutschen Auslandsvertretung nach dem Zweiten Weltkrieg.

Zumindest die deutschen Repräsentanten vor Ort, in Paris, betrachteten diese Entwicklung mit durchaus gemischten Gefühlen. Sie waren sich sehr wohl bewußt, daß ihnen die Durchsetzungsfähigkeit eines Robert Trier – dem ersten Delegationsleiter attestierte ein Mitarbeiter des Foreign Office eine „eiserne Faust“²⁷³ – fehlte und vermutlich auch noch einige Zeit fehlen würde. Zwar waren die alliierten Sprecher in der Routinearbeit der OEEC wenig in Erscheinung getreten, aber in „kritischen“ Situationen, etwa bei der Verteidigung der Programme oder der Verteilung der ERP-Mittel, war ihr Einsatz stets ausschlaggebend gewesen. Obwohl kaum zu erwarten war, daß die Regierung der Vereinigten Staaten ihre „schützende Hand“ nach der deutschen Amtsübernahme abrupt zurückziehen würde, ließ sich nicht genau abschätzen, wie die OEEC auf die neue Lage reagieren und welche Auswirkungen der offizielle Rückzug der Amerikaner auf das „standing“ der deutschen Delegation haben würde. Aber auch für die Westmächte bedeutete der Wechsel ein Wagnis, und über manche Implikationen mußten sich die Verantwortlichen selbst erst einmal Klarheit verschaffen.

Dies galt besonders für eine eventuelle Aufnahme der Westzonen in das Exekutivkomitee der OEEC, die angesichts der im Frühjahr 1949 anstehenden Neuwahlen akut wurde. Zwar hatten die Besatzungsmächte im ersten Jahr keinen Sitz in diesem Gremium beansprucht – die Amerikaner, um nicht der internen Einflußnahme auf die Politik der OEEC bezichtigt zu werden, Briten und Franzosen, um den Schwierigkeiten einer Doppelmitgliedschaft in diesem Lenkungsorgan aus dem Weg zu gehen –, doch unter der Perspektive der direkten und gleichberechtigten Mitgliedschaft Westdeutschlands stellte sich diese Frage neu. Gewiß wurde der deutsche Anspruch auf einen Platz im Exekutivkomitee von keiner Seite prinzipiell bestritten. Aufgrund der großen Bedeutung des Landes war beispielsweise für den britischen Militärgouverneur Robertson dieser Sitz eine Selbstverständlichkeit; er plädierte sogar dafür, daß von Anfang an ein

²⁷² BICO an Schniewind v. 19. 7. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-2/4-5; Elkin an Marjolin v. 13. 3. 1949, HAEC, OEEC, 402.

²⁷³ Minute Titchener betr. Reputation der Bizonalen Delegation, PRO, FO 371/76937.

Deutscher die Aufgabe übernehmen sollte. Anders verhielt es sich mit der entsprechend dem Exekutivausschuß zusammengesetzten Konsultativgruppe auf Ministerebene: „Once we allow a German to sit as a member of that Committee I should imagine that allied control, not merely of foreign trade but even of foreign affairs, will evaporate rapidly.“ Deshalb votierte er in diesem Fall für eine Vertretung durch einen der Militärgouverneure.²⁷⁴

Der ranghöchste deutsche Delegierte, von Mangoldt, wäre mit einer solchen Konstruktion, ja selbst mit einer alliierten Repräsentation auch im Exekutivkomitee durchaus einverstanden gewesen: „Von unserem deutschen Standpunkt aus wäre es natürlich sehr zu begrüßen, wenn wir in das Executive Committee eintreten würden, solange noch die Militärregierung unsere hiesige Vertretung selbst durchführt“, berichtete er an seine Stammbehörde in Frankfurt. Er war überzeugt, daß dadurch die Arbeit des künftigen deutschen Vertreters wesentlich erleichtert werden würde.²⁷⁵ Den deutschen ERP-Fachleuten in der französischen Zone waren solche Überlegungen ebenfalls nicht fremd. Karl Albrecht beispielsweise gab grundsätzlich zu bedenken, ob nicht „aus taktischen Gründen die offizielle Vertretung durch die Militärbefehlshaber vorteilhafter“ sei.²⁷⁶ Ermuntert durch den Eifer der Amerikaner, die ERP-Zuständigkeiten abzugeben, sondierte von Mangoldt zur gleichen Zeit bereits behutsam die Ansichten anderer OEEC-Länder zu einer ausschließlich mit Deutschen besetzten Mission. Ihn interessierte vor allem die Frage, ob eine solche Mission „als politisch oder wirtschaftlich angesehen“ werden würde. Seine Gesprächspartner neigten offenbar mehr der zweiten Auffassung zu; gegen eine rasche Überleitung der Kompetenzen erhoben sie keine Einwände, hielten es aber für denkbar, daß übergangsweise alliierte „liaison-officers“ in der Delegation vertreten sein würden. Der deutsche „Chefdelegierte“ riet gegenüber seinen Vorgesetzten davon ab, die Entwicklung „über Gebühr zu beschleunigen“, weil die internationale Situation für die Deutschen „zweifelloos noch keine leichte“ sei.²⁷⁷

Daß aus der deutschen Mitgliedschaft im Exekutivkomitee im Frühjahr 1949 noch nichts wurde, dürfte bei den deutschen Verantwortlichen also nicht nur Enttäuschung, sondern insgeheim wohl auch Erleichterung hervorgerufen haben. Da noch keine deutsche Regierung existierte und bei unterschiedlicher Vertretung im Exekutivausschuß und in der Konsultativgruppe Komplikationen zu befürchten waren, sprach sich das Foreign Office nämlich dafür aus, die Angelegenheit um ein Jahr zu vertagen. Dann, so die Hoffnung der britischen Außenpolitiker, würde die internationale Akzeptanz der neuen Regierung bereits so hoch sein, daß sie ohne Schwierigkeiten in beiden Gremien Mitglied werden könnte.²⁷⁸

Unterhalb dieser Ebene gingen die Vorbereitungen für den geplanten Wechsel jedoch weiter. Die deutschen Delegationsmitglieder und die jeweils zu den Sitzungen der OEEC-Ausschüsse anreisenden Experten erhielten im Laufe des Frühjahrs und Sommers 1949 Schritt für Schritt jene Kompetenzen, die bis dahin alliierten Vertretern vorbehalten gewesen waren. So sollten beispielsweise Jahres- und Aktionsprogramme sowie Stellungnahmen zu einzelnen Problemen wie der Handelsliberalisierung künftig

²⁷⁴ Robertson an Kirkpatrick v. 23. 2. 1949, PRO, FO 371/76937.

²⁷⁵ v. Mangoldt an Martini v. 7. 3. 1949, BA, Z 14, 48.

²⁷⁶ Albrecht an Martini v. 30. 3. 1949, BA, Z 14, 106, Bl. 131.

²⁷⁷ Vermerk Schniewind v. 2. 3. 1949, ebenda, Bl. 184.

²⁷⁸ Foreign Office an Robertson v. 16. 3. 1949, PRO, FO 371/76937.

weitgehend selbständig vorbereitet und in den „Examen“ auch ohne fremde Hilfe verteidigt werden.²⁷⁹ Obwohl die ersten Gehversuche auf der internationalen Bühne den Erwartungen in London, Paris und Washington nicht immer entsprachen, wurde der Kurs der sukzessiven Überleitung der Verantwortlichkeiten nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt, zumal sich die drei Außenminister Anfang April in Washington gerade für eine gleichberechtigte Mitgliedschaft der künftigen Bundesrepublik in der OEEC ausgesprochen hatten.²⁸⁰ Für den Fall, daß die wiederholten Appelle, nur erstklassige Leute nach Paris zu entsenden, unbeachtet blieben, vertraute man in den alliierten Stäben auf die heilsame Wirkung peinlicher Auftritte, die möglicherweise sogar eine Kürzung des ERP-Anteils zur Folge haben konnten.

Immerhin registrierte der Wirtschaftsberater des britischen Militärgouverneurs, Sir Cecil Weir, bei den Deutschen ein wachsendes Verantwortungsbewußtsein. Die frühere Neigung, die ERP-Programme auf die leichte Schulter zu nehmen, wich allmählich dem Bemühen, solide und durchdachte Pläne und Stellungnahmen vorzulegen; öfters als zuvor suchten die zuständigen Beamten nun den Rat ihrer alliierten Kollegen.²⁸¹ Vorwürfe wegen fehlender fachlicher Kompetenz waren denn auch die Ausnahme. Hans Karl von Mangoldt, schon Ende Mai als künftiger Delegationsleiter auserkoren, genoß ein ausgesprochen hohes Ansehen. Der britische Sekretär der Bizonalen Delegation, Handley-Derry, charakterisierte ihn als einen gewissenhaften und hart arbeitenden Mann, der seine politischen Überzeugungen niemandem aufdrängte;²⁸² auch Militärgouverneur Robertson attestierte ihm, er sei „ein guter Mann“.²⁸³ Kaum schlechter schnitt der als Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung vorgesehene vormalige Oberregierungsrat im bayerischen Wirtschaftsministerium und promovierte Volkswirt Otmar Emminger ab: „He is probably the most balanced and intelligent of all the Germans in Paris (excepting Dr. von Mangoldt) and appears very capable and a hard worker.“²⁸⁴ Obgleich die „Noten“ für die übrigen deutschen Delegationsmitglieder nicht ganz so gut ausfielen und gelegentlich Kritik an dem einen oder anderen deutschen Sachverständigen in Paris

²⁷⁹ BICO/ERP Branch, ERP Situation Report v. 23. 4. 1949, PRO, FO 371/76990; Niederschrift Sitzung ERP-Ausschuß v. 20. 4. 1949, BA, Z 14, 9. Die Vorsitzenden des Zweimächteamtes unterrichteten Pünder von der Neuregelung der Zuständigkeiten am 14. 4. 1949. Vgl. Working Party on Programme Control, Memorandum by the chairman v. 25. 4. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-2/4-5. Versuche deutscher Delegierter, in ihrer Muttersprache zu reden, wurden allerdings von seiten der OEEC in Übereinstimmung mit dem amerikanischen Leiter der bizonalen Delegation sofort unterbunden; vgl. Vermerk Lintott v. 6. 5. 1949, HAEC, OEEC, 402.

²⁸⁰ Die Verhandlungen der Außenminister sind dokumentiert in FRUS 1949, III, S. 156–186; vgl. bes. Memorandum Achesons v. 8. 4. 1949, S. 175 f., und die Vereinbarung über die Zuständigkeiten der Drei Mächte nach der Gründung der Bundesrepublik gleichen Datums, S. 178 f. Zu den Auswirkungen auf die ERP-Arbeiten und die Überleitung der Zuständigkeiten vgl. BICO an Control Commission for Germany (British Element) v. 20. 4. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-2/4-5.

²⁸¹ Weir an Nicholls v. 3. 5. 1949, PRO, FO 371/76937.

²⁸² Report No. 43, PRO, FO 371/76938.

²⁸³ Bespr. Militärgouverneure mit bizonalen Vertretern v. 15. 7. 1949, AVBRD 5, Dok. 65A, S. 901.

²⁸⁴ Report No. 47, PRO, FO 371/76938. Der Vorname lautet dort fälschlicherweise Otto. Emminger machte später Karriere bei der Bank deutscher Länder bzw. der Deutschen Bundesbank, deren Präsident er von 1977 bis 1979 war. Zu seiner Tätigkeit in Paris vgl. Otmar Emminger, D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten, Stuttgart 1986, S. 46 ff.

laut wurde,²⁸⁵ hielten Pünder und Schniewind an ihrer Personalpolitik fest. Einzig im Falle Werner Dankworts, der bis 1945 Botschaftsrat in Stockholm gewesen und nun als Stellvertreter von Mangoldts vorgesehen war, stießen sie damit auf ernsthaften, politisch motivierten Widerstand. Vermutlich war es jedoch weniger die frühere NSDAP-Mitgliedschaft des Deutschen, die als störend empfunden wurde – Dankwort „was a loyal German to the end but not a rabid Nazi“, bescheinigte ihm ein Angehöriger der britischen Botschaft in Stockholm –, sondern vielmehr seine berufliche Herkunft. Er zählte nämlich zu den wenigen Kandidaten – noch dazu für einen herausgehobenen Posten – mit „Wilhelmstraßen-Vergangenheit“, während die meisten anderen „Männer der ersten Stunde“ aus Industrie- und Bankkreisen stammten. Am Ende aber akzeptierten die anglo-amerikanischen Besatzungsbehörden diese Ernennung.²⁸⁶ Allerdings rieten sie ihren Gesprächspartnern aus der bizonalen Verwaltung, „in den nächsten Monaten“ zu überlegen, „ob man einzelne dieser Posten mit Herren noch größeren Formats besetzen könne, um eine den anderen Delegationen gleichwertige Besetzung in Paris zu haben.“²⁸⁷ Da die deutschen Behörden gleichzeitig eine Vertretung bei der ECA in Washington aufbauen mußten, die sich um die technische Abwicklung der Marshallplanlieferungen kümmern sollte, waren sie über diesen Rat sicherlich nicht gerade begeistert.²⁸⁸

Während die ERP-Verantwortlichen in den Militärregierungen in Personalangelegenheiten nur noch darauf achteten, daß die politischen Voraussetzungen für eine Tätigkeit in Paris erfüllt waren, versuchten sie den organisatorischen „takeover“ genauer zu planen. Ein Memorandum vom 25. April 1949 listete die einzelnen erforderlichen Schritte auf. Das reichte von der offiziellen Unterrichtung der OEEC und der ECA über die provisorische Geschäftsordnung für die Übergangszeit bis hin zu Vorschlägen für den Aufbau einer adäquaten deutschen Organisation, deren Finanzierung und die Verfahren zur Bewältigung der Routinearbeiten. Besonderen Wert legten die alliierten Experten auf die Konzentration der ERP-Arbeiten in *einem* Ministerium und die politische Verantwortlichkeit des betreffenden Ministers. Solange noch keine deutsche Regierung existierte, d. h. solange die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich bei der OEEC-Konvention und bei den bilateralen ERP-Abkommen Signatarmächte blieben, lag die Entscheidungskompetenz freilich noch bei den Militärgouverneuren: „The initial phase will be one of delegation, the Germans acting as the agents of Military Govern-

²⁸⁵ Vgl. die Reports No. 44 (Hans Christian Halter, stellv. Delegationssekretär), No. 45 (Horst-Kraft Robert, volkswirtschaftl. Referent), No. 46 (Otto Nack, Sekretariatsassistent), ebenda. Eine Liste der vorgesehenen Personen für die Pariser Delegation und das Büro in Frankfurt, datiert auf den 9. 3. 1949, in BA, Z 14, 106, Bl. 132. Zur Kritik an den deutschen Sachverständigen vgl. AVBRD 5, Dok. 65A, S. 901. BICO-Mitarbeiter bestätigten gegenüber Schniewind ausdrücklich, daß gegen die ständigen deutschen Mitglieder der Bizonalen Delegation keine Einwände bestünden: „alle seien sehr tüchtig, fleißig und von geschicktem Auftreten“. Vermerk Schniewind v. 28. 7. 1949, BA, Z 14, 75.

²⁸⁶ Zur Kontroverse um die Nominierung Dankworts vgl. mit mehreren Belegen, PRO, FO 371/76937. Das Zitat in Botschaft Stockholm an Foreign Office v. 7. 7. 1949, ebenda. In seinen ungedruckten Erinnerungen erwähnt Dankwort diese Schwierigkeiten nicht. Vgl. Fragmente aus einem Diplomatenleben 1920–1950, Dritter Teil: Aufbau mit dem Marshallplan, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PA AA), NL Dankwort. Werner Dankwort war von 1951 bis 1956 Generalkonsul bzw. Botschafter in Kanada, von 1956 bis 1958 Botschafter in Brasilien und von 1958 bis 1960 ständiger deutscher Beobachter bei den Vereinten Nationen.

²⁸⁷ Vermerk Schniewind v. 28. 7. 1949, BA, Z 14, 75.

²⁸⁸ Vgl. Bühner, Auftakt, S. 549. Der Aufbau der Mission in Washington ist dokumentiert in BA, Z 14, 92, 93 u. 94.

ment in this as in other spheres.“²⁸⁹ Auf deutscher Seite, wo sich Mitglieder des ERP-Ausschusses ungefähr gleichzeitig ebenfalls darum bemühten, den rechtlichen Status der bizonalen Delegation während der Übergangszeit zu definieren, gelangte man mit der Formel, „daß das Bündel im Auftrag des Vormunds für sich selbst handle“, übrigens zu einer ziemlich ähnlichen Interpretation des Verhältnisses zwischen Besatzungsmächten und deutschen Stellen in Sachen Marshallplan.²⁹⁰ Dabei durfte der Spielraum Pünders, Schniewinds, von Mangoldts und der übrigen involvierten Beamten und Experten nach alliierter Auffassung nicht zu sehr eingeengt werden: „The Germans must be clearly made to feel that henceforth they have real responsibility and that they will be judged in Paris both as representatives and as individuals by the quality of the work which they produce and by the spirit in which they submit their case for scrutiny.“ Getreu der Maxime von der „smooth transition“ sollten die Verantwortlichkeiten nach einem vierstufigen Schema übertragen werden: Nach der gemeinsamen Klärung der anstehenden Aufgaben und Probleme absolvierten deutsche Fachbeamte in den alliierten ERP-Abteilungen eine Art „Lehre“, ehe eigene, für eine bestimmte Zeit parallel arbeitende Abteilungen aufgebaut werden konnten. Am Ende dieses Prozesses sollten die Kompetenzen auf die deutsche Seite verlagert und ein ausreichender und regelmäßiger Informationsfluß sichergestellt werden. So hofften die alliierten Experten die Kontinuität der Planungsarbeiten und der Repräsentation bei der OEEC am besten gewährleisten zu können.²⁹¹

Da in der Bizone bereits eine eingespielte ERP-Apparatur vorhanden war, sah Pünder keine Veranlassung, die Vorschläge des Zweimächteamtes aufzugreifen: „Grundsätzlich“ werde die bisherige Organisation beibehalten, beschied er die alliierten Ratgeber, da sie sich bewährt habe und in ihrem Aufbau „ungefähr“ der alliierten Organisation sowie der ERP-Verwaltung in Großbritannien entspreche.²⁹² Die deutschen Marshallplan-Fachleute der französischen Zone, die zwar seit Frühjahr 1949 über ein eigenes Büro in Paris verfügten, aber von Anfang an auf eine enge Zusammenarbeit mit ihren Kollegen aus der Bizone Wert gelegt hatten und darin von französischer Seite mittlerweile auch bestärkt wurden,²⁹³ bereiteten sich auf die Mitarbeit in den bizonalen Instanzen vor und sahen ebenfalls keinen Grund, die organisatorische Struktur des Marshallplan-Apparates zu verändern. Schniewind warnte sogar ausdrücklich davor, den Behördenapparat in der französischen Besatzungszone im Hinblick auf die Übernahme der ERP-Aufgaben zu vergrößern, und bot dem Leiter der Baden-Badener Geschäftsstelle, Sachs, und Albrecht vom Koordinierungsausschuß an, in sein Amt überzuwechseln.²⁹⁴ Gehör fanden

²⁸⁹ Working Party on Programme Control, Memorandum by the Chairman v. 25. 4. 1949, IfZA, MF 260, 11/100-2/4-5.

²⁹⁰ Niederschrift Sitzung ERP-Ausschuß v. 20. 4. 1949, BA, Z 14, 9.

²⁹¹ Vgl. Memorandum v. 25. 4. 1949 (wie Anm. 288) und BICO-Memorandum v. 3. 5. 1949, beide IfZA, MF 260, 11/100-2/4-5.

²⁹² Pünder an BICO v. 20. 6. 1949 (Entwurf), BA, Z 14, 99. Das Antwortschreiben in Englisch, datiert auf den 20. 7. (!) 1949, in IfZA, MF 260, 11/100-2/4-5.

²⁹³ Vgl. zur Einrichtung des Büros Comptes-Rendus Mitzakis v. 25. 2. 1949 und Fiche pour le Commandant en Chef Français en Allemagne v. 9. 3. 1949, beide AO, AffEcofin, Carton 2, Dossier 3000A: Plan Marshall; Sachs an Rieck v. 25. 3. 1949, Z 14, 156. In der zweiten Aprilhälfte sprachen sich maßgebliche Angehörige der französischen Militärregierung für die Herstellung „d’ une étroite liaison entre les représentations à l’ O.E.C.E. de la Zone française et de la Bizone“ aus. Fiche Leroy-Beaulieu v. 23. 4. 1949, AO, EcoIA5d.

²⁹⁴ Schniewind an Sachs v. 6. 5. 1949, Sachs an Rieck v. 2. 5. 1949, beide in BA, Z 14, 156.

hingegen in Baden-Baden und in Frankfurt die auf die Spitze dieses Apparates zielenden alliierten Anregungen. Karl Albrecht machte sich beispielsweise bereits „Gedanken über die Zweckmäßigkeit eines besonderen Außenhandelsministeriums“²⁹⁵, bei dem neben dem Konsularwesen, der Handels- und Zollpolitik sowie der Regelung des internationalen Zahlungsverkehrs auch die im Rahmen des Europäischen Wiederaufbauprogramms anfallenden Aufgaben ressortieren sollten. In die gleiche Richtung zielten Überlegungen aus der Umgebung Pünders, ein Ministerium für zwischenstaatliche Angelegenheiten bzw. ausschließlich für den Marshallplan zu bilden. Man dürfe nicht übersehen, hieß es in der Begründung für letzteren Vorschlag, „daß der Marshallplan im Augenblick in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht das Gebilde“ sei, von dem „der größte Einfluß auf Existenz und Zielrichtung der westdeutschen Bundesrepublik“ ausgehe; deshalb sei es vollauf gerechtfertigt, „mit der Durchführung dieser in ihren Ausstrahlungen so wichtigen Aufgaben einen besonderen Minister zu beauftragen“.²⁹⁶

Unterdessen waren, auf der Ebene der direkt involvierten alliierten und deutschen Stellen, die Überleitungsbemühungen fortgesetzt worden. Das Zweimächteamt war mit den dabei in Frankfurt, bei den „Stammbehörden“, erzielten Fortschritten unzufrieden, und diese Unzufriedenheit resultierte nicht zum geringsten Teil daraus, daß die deutsche Seite die alliierten Ratschläge weitgehend ignoriert hatte. Die Vertreter des anglo-amerikanischen ERP-Sekretariats empfahlen deshalb noch einmal dringend, deutsche Beamte etwa zwei Monate lang am Bürobetrieb des Zweimächtekontrollamtes teilnehmen zu lassen, damit sie sich dort mit den Verfahren und Arbeitsweisen vertraut machen konnten.²⁹⁷

Schwierigkeiten praktischer Art bereitete aber auch der personelle Wechsel in der Bizonalen Delegation. Als bekannt wurde, daß mit den Amerikanern White und Barlerin sowie dem Engländer Jackson der Leiter, sein Stellvertreter sowie eines der kompetentesten Mitglieder der Delegation etwa gleichzeitig Ende Juli ausscheiden würden, stellte sich mit einem Mal die Frage, ob die Deutschen schon vor der Konstituierung der Bundesregierung und dem offiziellen Beitritt die Pariser Vertretung in eigener Verantwortung übernehmen sollten. Zwar wurden auch Stimmen laut, die für einen raschen, radikalen Schritt plädierten – „the sooner the Bizonal Delegation becomes entirely German the better“²⁹⁸ – doch überwogen die Stellungnahmen zugunsten der Erhaltung der alliierten Präsenz und Entscheidungskompetenz bis zum offiziellen Beitritt der im Entstehen begriffenen Bundesrepublik. Es waren im wesentlichen zwei Gründe, welche für die Verfechter eines graduellen Übergangs ausschlaggebend waren: Aus der Sicht der Verantwortlichen in den Militärregierungen, aber auch in der OEEC, mußte vermieden werden, daß die Delegation in der Phase des Wechsels ohne klare Direktiven blieb; ein solcher Zustand hätte möglicherweise den Entscheidungsprozeß innerhalb der OEEC in einer kritischen Phase, nämlich der Vergabe der Mittel für das Jahr 1949/50, blockiert.²⁹⁹ Die Deutschen wiederum befürchteten, bei diesem Gerangel um möglichst hohe

²⁹⁵ So der Titel seiner Aufzeichnung v. 7. 6. 1949, BA, Z 14, 99.

²⁹⁶ Aufzeichnung Martini v. 26. 9. 1949, ebenda. Der Vorschlag zur Errichtung eines zwischenstaatlichen Ministeriums stammte von Johannes von Elmenau; Vgl. Vermerk v. 31. 8. 1949, BA, NL Pünder, 718.

²⁹⁷ Vermerk Rieck v. 29. 6. 1949, BA, Z 14, 99.

²⁹⁸ Stevens an Weir v. 19. 7. 1949, PRO, FO 371/76937.

²⁹⁹ Dies beispielsweise die Befürchtung Marjolins, vgl. ebenda.

Quoten ohne alliierten Beistand chancenlos zu sein.³⁰⁰ Marjolin schaltete deswegen sogar den designierten US-Hochkommissar und ECA-Missionschef für Westdeutschland, McCloy, ein. Die Spitzen der Militärregierungen in Berlin kamen daraufhin überein, bis zum endgültigen Auszug dafür Sorge tragen zu wollen, daß erfahrene alliierte Beamte in ausreichender Zahl in der Delegation verblieben.³⁰¹ Die deutschen Sorgen zerstreuten Mitarbeiter des Zweimächteamtes mit dem Versprechen, White oder ein anderes einflußreiches Delegationsmitglied würden bis nach Abschluß der Verhandlungen über die Aufteilung der Mittel in Paris bleiben: Bemerkenswerterweise begründeten sie diesen Entschluß nicht nur damit, „daß die Bizone ohne alliierte Unterstützung einen schweren Stand haben würde“, sondern auch mit der ein erstaunliches Maß an Fürsorge verrätenden Überlegung, „daß es ein schlechter Start sei, gleich Geld zu verlangen“.³⁰²

Nachdem dieses Problem somit zu aller Zufriedenheit gelöst war und mit dem Amerikaner Martin Tank, welcher der Bizonalen Delegation fast von Anfang an angehört hatte, und dem Briten Robert Brayne vorsorglich zwei alliierte Beamte bestimmt worden waren, die, falls erforderlich, Leitungsfunktionen übernehmen sollten,³⁰³ begannen auf deutscher Seite die letzten Vorbereitungen zur Übernahme der Delegationsaufgaben. Ein bereits im Mai erstellter Voranschlag der jährlichen Gehälter und Tagegelder für die Pariser Vertretung war für stattliche 26 Stellen auf rd. 285 000 DM gekommen.³⁰⁴ Hans Karl von Mangoldt nahm Ende Juli, merklich bescheidener, eine provisorische Geschäftsverteilung für seine beiden Mitarbeiter vor.³⁰⁵ Er selbst versuchte offenbar, sich aus der täglichen Routinearbeit herauszuhalten, um genügend Zeit für politisch-diplomatische Aktivitäten zu haben.

Ein weiteres Problem, das noch gelöst werden mußte, war eine angemessene Unterkunft. Die bizonale Delegation war bis dahin in einem Hotel untergebracht, doch lehnte von Mangoldt diese Art der Unterbringung auf die Dauer als ungeeignet und zu kostspielig ab. Schon seit Anfang 1949 waren die Deutschen deshalb auf der Suche nach einem besseren Quartier. Der Rückgriff auf ehemaligen Grundbesitz des Deutschen Reiches, den von Mangoldt zunächst ins Auge gefaßt hatte, erschien ihm dann doch noch verfrüht, den Einzug in die ehemalige deutsche Botschaft hielt er „psychologisch nicht für richtig“.³⁰⁶ Die Wahl fiel schließlich auf ein Objekt in der Rue Léonard de Vinci.³⁰⁷

Unterdessen war die Einarbeitung der deutschen Mitarbeiter in Paris und Frankfurt offenbar gut vorangekommen, denn nach der Auflösung des Zweimächtekontrollamtes Ende September vereinbarten alliierte und deutsche Stellen eine Zwischenregelung, die bis zur Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC gelten sollte. Darin wurden die deutschen Zuständigkeiten noch einmal erweitert: So sollten beispielsweise an den Aus-

³⁰⁰ Vgl. v. Mangoldt an Martini v. 14. 7. 1949, BA, Z 14, 75.

³⁰¹ Brit. Militärregierung an Foreign Office v. 22. 7. 1949, PRO, FO 371/76937.

³⁰² Rieck an v. Mangoldt v. 21. 7. 1949, BA, Z 14, 75.

³⁰³ Brit. Militärregierung an Foreign Office v. 21. 7. 1949, PRO, FO 371/76937.

³⁰⁴ Aufzeichnung v. 21. 5. 1949, BA, Z 14, 75.

³⁰⁵ Danach war Hans Christian Halter zuständig für die Sitzung der OEEC-Ausschüsse, die Betreuung der angereisten Sachverständigen, den Schriftwechsel mit der OEEC, das deutsche Personal bei der OEEC und die wöchentliche Berichterstattung. Otto Nack oblag die organisatorische Vorbereitung der Ausschusssitzungen, der Schriftverkehr mit dem Zweimächteamt und dem Berater für den Marshallplan sowie die Pressearbeit; v. Mangoldt an Martini v. 26. 7. 1949, ebenda.

³⁰⁶ v. Mangoldt an Martini v. 12. 5. 1949, BA, Z 14, 79.

³⁰⁷ Vermerk Martini v. 22. 6. 1949 u. Martini an Bizonale Delegation v. 16. 9. 1949, ebenda. Die deutsche Vertretung bei der OECD residiert noch heute in diesem Haus.

schußsitzungen nur noch deutsche Vertreter teilnehmen; Delegation und Stammbehörde sollten direkt, ohne Umweg über eine alliierte Stelle, miteinander verkehren können; offizielle Erklärungen an die Adresse der OEEC bedurften allerdings noch der Zustimmung der Alliierten Hohen Kommission.³⁰⁸ Die praktische ERP-Arbeit leisteten damit nur noch Deutsche. Um alle diese Aufgaben bewältigen zu können, mußte die Personalausstattung der Pariser Delegation deutlich verbessert werden. Ein neuer Stellenplan vom 4. Oktober 1949 sah 33 Mitarbeiter vor und übertraf damit noch den Vorschlag vom Mai. Die Delegation war auf der Leitungsebene zunächst überwiegend mit Angehörigen der ehemaligen bizonalen Vertretung besetzt. Einzig Theodor Axenfeld wurde von der Delegation der französischen Zone übernommen.³⁰⁹

Verglichen mit den Anfängen deutscher Interessenvertretung in Paris im Sommer 1948, als deutsche Experten höchstens am „Katzentisch“ an den Verhandlungen teilnehmen durften, verglichen selbst mit dem Frühjahr 1949, als ihre Kompetenzen allmählich ausgeweitet wurden, hatte die Delegation damit enorm an Bedeutung gewonnen. Dies war zum Teil sicherlich auch das Verdienst Hans Karl von Mangoldts – des ersten mit einer Tätigkeit im Ausland beauftragten Deutschen, wie er sich selber stolz charakterisierte³¹⁰ – und seiner Mitarbeiter. Es ist gewiß müßig, darüber zu spekulieren, was diese außenpolitischen „Pioniere“ des „neuen Deutschland“ alles hätten verkehrt machen müssen, um die „smooth transition“ zu gefährden – daß es eine ganze Reihe von „Fettöpfchen“ gab, steht jedoch außer Frage. Zumindest das Tempo und die Reibungslosigkeit, mit der die Überleitung vonstatten ging, waren deshalb dem Pariser Team und der Stammbehörde in Frankfurt zu verdanken. Allerdings war die Toleranzbereitschaft der Westmächte, dies sollte bei allem Lob für individuelles Geschick und persönlichen Einsatz nicht übersehen werden, doch in erster Linie davon abhängig, welche Rolle sie Westdeutschland zugestehen wollten.

³⁰⁸ Vgl. Aktennotiz v. Mangoldt v. 29. 9. und Sachs v. 30. 9. 1949, BA, Z 14, 99.

³⁰⁹ Geschäftsverteilung für die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OEEC v. 4. 10. 1949, BA, Z 14, 75. Einer Liste des OEEC-Generalsekretariats v. 3. 11. 1949 zufolge zählte die Delegation, Büropersonal ausgenommen, 10 Personen; vgl. SGD (49) 96, HAEC, OEEC, 402.

³¹⁰ v. Mangoldt an Pünder v. 11. 8. 1949, BA, NL Pünder, 704.

IV. Der instabile Partner 1949–1952

Mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Konstituierung der ersten Bundesregierung im Herbst 1949 waren jene formalen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Mitarbeit in der OEEC geschaffen, die zuvor aus alliierter Sicht einer vollständigen Überleitung der ERP-Verantwortlichkeiten noch entgegengestanden hatten. Klärend und stimulierend wirkte die Staatsgründung aber auch auf deutscher Seite: Mit ihr ging ein Zeitabschnitt zu Ende, in dem manche maßgeblichen deutschen ERP-Politiker mehr damit beschäftigt gewesen waren, ihre eigene politische Zukunft zu sichern, als jenes Maß an Engagement in Marshallplanangelegenheiten an den Tag zu legen, das insbesondere die Amerikaner für erforderlich hielten.¹ Diese vorübergehende europapolitische Inaktivität bedeutete allerdings nicht, daß die Mitgliedschaft in der OEEC in Frage gestellt worden wäre. Bundeskanzler Adenauer etwa zählte den Beitritt zu den vordringlichsten Zielen seiner Regierung. Da sich die Drei Mächte im Besatzungsstatut die Zuständigkeit auf dem außenpolitischen Gebiet vorbehielten, bot sich die Pariser Organisation wegen ihrer wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zielsetzung geradezu als „Teststrecke“ für die ersten selbständigen internationalen Gehversuche an. Die Deutschen mußten nun beweisen, ob sie in der Lage waren, die unter alliierter Ägide begonnene „Einfädelung“ in den westeuropäischen Wirtschaftsverbund in eigener Regie und ähnlich „geräuschlos“ fortzusetzen. Denn es war keineswegs sicher, daß die anderen Mitgliedsländer der OEEC dem „neuen“, nun auf sich allein gestellten Partner die gleiche Rücksichtnahme und Hilfsbereitschaft entgegenbringen würden, die sie zuvor, unter mehr oder weniger starkem Druck der Amerikaner, den Westzonen hatten zuteil werden lassen. Auf die Solidarität der anderen Mitgliedsstaaten blieb die Bundesrepublik jedoch in besonderem Maße angewiesen, war sie doch in den ersten Jahren ihrer Mitgliedschaft eher „Bremsklotz“ als „Lokomotive“ der OEEC.

1. Die Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC – „Beitritt“ oder „Nachfolge?“

Wie auch schon im April 1948, als ein Streit um die Repräsentation der Westzonen bei der Gründungszeremonie der OEEC entbrannt war, entzündete sich im Spätsommer 1949 erneut eine Kontroverse an formalen Fragen. Dieses Mal ging es um die Modalitäten der

¹ So klagte beispielsweise Robert Brayne von BICO/ERP Branch im Juni 1949: „Everything is waiting on the elections and the Government. Leading personalities are preparing their campaigns. Pünder is either sulking over exit permits or defending his honour before SPD Committees of Inquiry. He is not in a position to take firm action to correct the type of difficulty with which we are faced in Paris. Erhard is busy emerging as the champion of the unemployed. Recruitment to the Civil Service is suspended until the constitution becomes effective, and fresh blood is difficult to find.“ ERP Situation Report No. 9 v. 29. 6. 1949, PRO, FO 371/76990.

deutschen Aufnahme in die Pariser Organisation. Die Alternativen hießen „Beitritt“ oder „Nachfolge“. Was auf den ersten Blick nach einer formaljuristischen Spitzfindigkeit aussieht, hatte jedoch nicht nur aus deutscher, sondern ebenso aus alliierter Sicht beträchtliche politische Implikationen. Bei einer Nachfolge hätte die Bundesregierung stillschweigend die von den Militärregierungen im Namen Westdeutschlands bereits eingegangenen Verpflichtungen übernommen, während ein Beitritt ihr die Chance eröffnet hätte, einen neuen Anfang zu wagen und mißliebige Vereinbarungen und Beschlüsse anzufechten oder gar abzulehnen. Aber nicht nur die Diskussion um die angemessene Form der Aufnahme erlebte eine Neuauflage, auch die Fronten glichen jenen vom Vorjahr: Während die Amerikaner für eine pragmatisch-unkomplizierte Lösung plädierten, maß die französische Führung der Frage „Beitritt oder Nachfolge“ allergrößten Wert bei; die britischen Verantwortlichen nahmen, wie in den meisten Streitfällen, eine mittlere Position ein, zeigten aber für den französischen Standpunkt sehr viel Verständnis.

Die konkreten vorbereitenden Gespräche, an denen Vertreter der OEEC, der Außenministerien und Delegationen Frankreichs und Großbritanniens, der ECA, der Militärregierungen bzw. Hohen Kommissionen, der bizonalen Delegation und gelegentlich auch der designierte Leiter der deutschen OEEC-Mission, von Mangoldt, beteiligt waren, begannen Ende August 1949. Dabei wurde rasch deutlich, daß insbesondere die Verantwortlichen in Paris, London und bei der OEEC entschlossen waren, die Aufnahme-prozedur bis ins Detail festzulegen, um eventuelle „Fehlritte“ des Beitrittsaspiranten von vornherein auszuschließen. Das Verfahren, das Sir Cecil Weir – nach vorheriger Absprache mit Marjolin, dem Ratsvorsitzenden Baron Snoy und dem britischen Delegationschef Sir Hall Patch – dem künftigen Leiter der deutschen Vertretung vorschlug, sah folgendermaßen aus: Die Bundesregierung sollte gemäß Art. 25 der OEEC-Konvention in einer über die Alliierte Hohe Kommission zu leitenden Note an die französische Regierung ihre Bereitschaft erklären, daß sie die Konvention sowie „alle Verpflichtungen und Maßnahmen der Militärregierung im Zusammenhang mit der OEEC als für sich verbindlich“ anerkenne. Um eine solche Erklärung, davon war von Mangoldt überzeugt, kämen die Deutschen „niemals herum und sollten es auch nicht versuchen“; außerdem erhoffte er sich davon ein günstigeres Arbeitsklima für sich und seine Mitarbeiter. Weir sicherte seinem deutschen Gesprächspartner die Unterstützung der Hohen Kommission, der ECA sowie der britischen und französischen Delegation zu. Letztere sollten, in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär, die übrigen Vertretungen über die geplanten Schritte informieren, damit eventuelle Streitfragen rechtzeitig und ohne öffentliches Aufsehen geklärt werden konnten. Auf eine solche „pflegliche Behandlung“ des deutschen Falls legte von Mangoldt besonderen Wert, damit die Council-Sitzung, auf der über den Aufnahmeantrag entschieden werden sollte, „glatt und in freundschaftlicher Form“ verlaufen konnte. Parallel dazu sollte ein „neues“ bilaterales ERP-Abkommen mit den Vereinigten Staaten abgeschlossen werden. Ein nahtloser Übergang erschien dem Deutschen hier sogar noch wichtiger, denn eine Unterbrechung der Lieferungen aus den USA sollte unbedingt vermieden werden.²

Unter dem Gesichtspunkt der Kontinuität deutscher Repräsentation in der OEEC barg dieses Verfahren freilich einen Widerspruch in sich: Art. 25 der Konvention regelte

² v. Mangoldt an Martini v. 29. 8. 1949, BA, B 146, 1113. Vgl. auch Weir an Foreign Office v. 27. 8. 1949, PRO, FO 371/76937; Memorandum Haymerle v. 3. 9. 1949, HAEC, OEEC, 402.

nämlich die Aufnahme von neuen Mitgliedern³, und gerade dieser Status traf nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten im Fall der Bundesrepublik nicht zu. Während die ECA gegenüber Mitarbeitern der deutschen ERP-Verwaltung deutlich machte, daß diese Frage aus ihrer Sicht von untergeordneter Bedeutung sei und es vor allem darauf ankomme, Deutschlands Beitritt zur OEEC und den Abschluß des bilateralen Abkommens „so rasch wie irgend möglich zu vollziehen“⁴, bemühten sich britische und französische Diplomaten in Zusammenarbeit mit der OEEC-Spitze um eine genaue Klärung der Implikationen der beiden zur Diskussion stehenden Verfahren.

Um eine längere, gewissermaßen vertragslose Frist zwischen Antrag und Aufnahme zu vermeiden, vor allem aber um sicherzustellen, daß die Bundesregierung die von den Militärgouverneuren gemäß der OEEC-Konvention eingegangenen Verpflichtungen übernahm, schlug das Generalsekretariat am 8. September vor, die Verantwortlichkeiten einfach zu übertragen. Dazu bedurfte es nach Meinung des Generalsekretariats nur entsprechender Erklärungen der alliierten Militärbefehlshaber bzw. der Hohen Kommissare und des Bundeskanzlers.⁵ Im Foreign Office stieß dieser Plan wegen seiner beiden Vorzüge – bruchloser Übergang bei gleichzeitigem Eintritt der Bundesregierung in die bestehenden Vereinbarungen – auf Zustimmung, ebenso im Quai d'Orsay. Eine Ratifizierung durch den Bundestag erschien in diesem Fall weder erforderlich noch wünschenswert: „It would throw doubts on the validity of the previous ratification of the Convention by the Bizonie and the French zone and would in fact suggest that there had been a new accession to the Convention.“ Den Bedenken der ECA, die eine öffentliche Billigung des Bonner Parlaments wünsche, sollte durch eine Regierungserklärung mit anschließender Debatte und Entschließung des Bundestages Rechnung getragen werden. Auf alle Fälle wollte das Foreign Office zunächst eine Einigung zwischen den drei Besatzungsmächten erzielen, bevor die Beitrittsmodalitäten mit den übrigen OEEC-Ländern erörtert wurden.⁶ Das Motiv lag auf der Hand: Die Kontrolle der Drei Mächte über das weitere Prozedere sollte strikt gewahrt bleiben.

Dieses Ziel genoß auch bei den maßgeblichen französischen Politikern und Diplomaten Vorrang. Um ganz sicher zu gehen, daß sich die Bundesregierung an die bestehenden Verträge hielt, plädierte beispielsweise der Leiter der Wirtschaftsabteilung der französischen Hohen Kommission dafür, die beiden wichtigsten Schritte in ihrer zeitlichen Abfolge zu vertauschen: „Le Gouvernement allemand ne devrait être admis à siéger à Paris qu'au moment où il aura signé effectivement un accord bilatéral avec le Gouvernement des Etats-Unis.“⁷ In diesem Sinne verhandelte François-Poncet sogar mit seinen beiden Kollegen McCloy und Robertson, ohne diese allerdings überzeugen zu können. In der Frage „Beitritt oder Nachfolge“ fiel hingegen eine Entscheidung zugunsten der zweiten

³ Der entsprechende Passus des Artikels lautete, daß „jedes europäische Land, das nicht zu den Unterzeichnerstaaten gehört, jederzeit dem Abkommen durch eine an die Regierung der Französischen Republik gerichtete Mitteilung und unter Zustimmung des Rates der Organisation beitreten“ könne. Die OEEC-Konvention ist in dt. Übers. abgedruckt in Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bd. 1, München 1962, S. 214–224.

⁴ Vermerk Jaenicke über eine Bespr. mit Fritz Kempner und Samuel Castleman v. 7. 9. 1949, BA, Z 146, 1113.

⁵ OEEC, Note verbale v. 8. 9. 1949, PRO, FO 371/76937.

⁶ Brit. OEEC-Delegation an Foreign Office, Telegramme Nr. 1027 u. 1029 v. 8. 9. 1949 und Vermerk Nicholls v. 9. 9. 1949, PRO, FO 371/76937.

⁷ Gandilhon an franz. Hohen Kommissar v. 14. 9. 1949, AO AffEcoFin/Caisse 2/Paquet 3000f.

Lösung.⁸ Zwar hatte sich unterdessen im Foreign Office die Auffassung durchgesetzt, daß die Bundesregierung die Mitgliedschaft in der OEEC wohl kaum ablehnen würde, ganz gleich, für welches Verfahren sich die Alliierten entschieden; mittlerweile favorisierten einige der Mitgliedsstaaten aber offenbar das Nachfolgekonzept, und zumindest deren Einverständnis wurde durch diesen Beschluß wesentlich erleichtert.⁹

Aus heutiger Sicht erscheint die Sorgfalt, mit der britische und französische Diplomaten die Aufnahme der Bundesrepublik planten, schlicht übertrieben. Schließlich waren die maßgeblichen Kräfte in der Bundesregierung, insbesondere die mit dem Marshallplan befaßten Stellen, zum bedingungslosen Eintritt in der Pariser Organisation bereit. Unterhalb dieser Ebene jedoch, in jenem Kreis ehemaliger Diplomaten und Beamten, deren außenpolitische Erfahrungswelt nach wie vor von den Denk- und Politikmustern der Weimarer Zeit geprägt war und von denen manche nun wieder Anschluß suchten, war dies anders. Dort wurden nämlich Stimmen laut, welche die alliierte Vorsicht durchaus verständlich erscheinen lassen – um so mehr, als diese „Traditionalisten“ ja nicht ohne jeden Einfluß auf ihre Nachfolger waren.

Bereits im August 1949 hatte Eugen Budde, Legationsrat a. D., CDU-Mitglied und Mitarbeiter des Deutschen Städtetages, in einem Memorandum gefordert, daß die Einbeziehung der Bundesrepublik in das ERP-Vertragssystem zu der „großen Revisionsplattform“ werden müsse, „von der aus den politischen und wirtschaftlichen Niederhaltungsbestrebungen besonders Frankreichs und Großbritanniens systematisch entgegengearbeitet“ werden sollte. Seiner Meinung nach kam es deshalb darauf an, den Beitritt zur OEEC – und zwar vor Abschluß eines „neuen“ bilateralen Abkommens –, „in einer Weise zu vollziehen, welche die künftigen deutschen Revisionsbestrebungen hinsichtlich der mannigfachen Diskriminierungen“ nicht behindere. Die Beitrittserklärung sollte folglich ausschließlich auf die Konvention vom April 1948 Bezug nehmen. Eine direkte Beteiligung der beiden „kleineren“ der Drei Mächte an den Verhandlungen über das bilaterale Abkommen lehnte Budde konsequenterweise ab; ratsam erschien ihm allenfalls eine laufende Unterrichtung über den Gang dieser Gespräche. Angesichts solcher ehrgeiziger Ziele überrascht es schon fast, daß er die Führungsrolle der Vereinigten Staaten, die als Schutzmacht gebraucht wurden, ohne Wenn und Aber anerkannte.¹⁰

Mit diesen Überlegungen, die sich von der öffentlich geübten Zurückhaltung krass unterschieden, stand Budde zumindest in dem oben erwähnten Milieu aber nicht allein. Denn sein früherer Vorgesetzter Gerhard Köpke, von 1923 bis 1936 Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amts und seit 1929 zugleich stellvertretender Staatssekretär, zollte ihm für das Memorandum höchstes Lob. Köpke unterstrich insbesondere die Notwendigkeit einer engen Bindung an die USA – selbst auf die Gefahr hin, seitens der „unvermeidlichen Opposition“ den Vorwurf zu riskieren, daß die Bundesrepublik auf diesem Wege zwangsläufig zum „Satellitenstaate“ werde. Die anfängliche Hoffnung auf zumindest normale Beziehungen zur Sowjetunion und damit auf eine Neuaufgabe der „Rapallopolitik“ hatte der ehemalige Beamte des Auswärtigen Amts angesichts

⁸ Note pour Monsieur le Conseiller, o. D. (19. 9. 1949), ebenda.

⁹ Foreign Office an BICO v. 10. 9. 1949, PRO, FO 371/76937.

¹⁰ Vgl. Vermerk Budde v. 12. 10. 1949 u. Köpke an Budde v. 21. 9. 1949 (Abschrift), BA B 146, 1113. Das Memorandum Buddes ist in dem Aktenband nicht enthalten; wörtliche Zitate daraus finden sich jedoch in dem Brief Köpkes, und der Vermerk Buddes stellt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dar.

der sowjetischen Europapolitik und der „Methoden Moskaus zur Erreichung seiner eindeutig imperialistischen Ziele“ nämlich „endgültig“ begraben. Schon aus diesem Grunde blieb den Westdeutschen seiner Meinung nach keine andere Wahl, als sich „den USA als der einzig möglichen Schutzmacht mehr oder weniger auf Gedeih und Verderb anzuvertrauen“. Zumindest was den außenpolitischen Handlungsspielraum des jungen Staates anbelangte, war also auch dieser Vertreter der „alten Garde“ bereit, den veränderten machtpolitischen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Mehr noch: Köpke riet wegen der „Gefahr von Mißdeutungen und abwegigen Vergleichen“ dazu, das Stichwort „Rapallo“ nach Möglichkeit zu vermeiden. Diese Warnung schloß auch den von Budde gebrauchten Begriff „westliches Rapallo“ ein, den Köpke wegen der gemeinsam angestrebten „Verselbständigung“ der Bundesrepublik innerhalb des „West-Systems“ als irreführend ablehnte. Dies bedeutete für ihn freilich nicht, auf die Forderungen nach einer Revision der britischen und französischen Politik zu verzichten; ihm kam es vielmehr darauf an, diese Bestrebungen „im augenblicklichen Stadium keinesfalls in den Vordergrund treten zu lassen“, da er ohnehin „auch in der OEEC noch manches heftige Gewitter“ erwartete, wenn die Deutschen mit der „Beseitigung der Diskriminierungen einmal Ernst zu machen“ begannen. Eine gewichtige Rolle bei der Lösung all der schwierigen Aufgaben maß er schließlich der Personalpolitik bei: Ein Typ von der „unbekümmerten und primitiven Wesensart“ des „braven alten Haudegen“ Rudolf Nadolny, des früheren Botschafters in Ankara und Moskau, schied für ihn von vornherein aus.¹¹

Waren dies lediglich Gedankenspielerereien zweier ehemaliger Diplomaten und Strategen der Wilhelmstraße, die in Erinnerungen an vergangene, große Zeiten schwelgten, Proben aus der „Werkstatt“, wie Köpke sich ausdrückte? Artikulierten sie schon damals jene Zweifel an der Westbindung, die für viele der „Veteranen“, die nach 1951 in das neue Auswärtige Amt drängten, charakteristisch waren und die seit der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges wieder in Mode gekommen sind?¹² Oder sprachen beide nur offen aus, was die meisten verantwortlichen deutschen Politiker dachten und allenfalls in vertraulicher Runde zu sagen wagten? Wie groß der Einfluß der beiden auf die außenpolitische Gedankenwelt der Pünder und Blücher war, ist schwer abzuschätzen. Daß sowohl das Memorandum Buddes als auch Köpkes Kommentar in einem als „wichtigste Abteilungsakte“ deklarierten Ordner abgelegt wurden, läßt den Schluß zu, daß die Schriftstücke im Marshallplanministerium als gewichtig galten; über ihre tatsächliche Rolle sagt der Aufbewahrungsort freilich nicht allzuviel aus. Die Absicht oder wenigstens die Überlegung, die OEEC außenpolitisch zu instrumentalisieren, war in den politischen und wirtschaftlichen Führungszirkeln des in Gründung begriffenen Staates gewiß weit verbreitet. Im Unterschied zu Köpke und Budde äußerten sich aktive „Außenpolitiker“ wie Pünder und Schniewind oder gar politische Neulinge wie Erhard oder Blücher jedoch sehr viel vorsichtiger. Vorschläge und Bedingungen für einen deutschen Beitritt zur OEEC, wie sie Eugen Budde formulierte – die Arbeit in Paris dürfe

¹¹ Köpke an Budde (wie Anm. 10). Merkwürdigerweise ist in der Abschrift durchgängig von „Rapollo“ und „Rapollopolitik“ die Rede.

¹² Für die Renaissance des „Mittellage“-Denkens in den frühen 1990er Jahren vgl. Rainer Zitelmann/Karlheinz Weißmann/Michael Großheim (Hrsg.), Westbindung. Chancen und Risiken für Deutschland, Frankfurt a. M./Berlin 1993; zu den außenpolitischen Vorstellungen der „Veteranen“ vgl. Karl-Eckhard Hahn, Westbindung unter Vorbehalt. Bonner Diplomaten und die Deutschlandpolitik von 1949 bis 1959, in: ebenda, S. 151–172.

keinesfalls als „Fortsetzungsakt der bisherigen Militärgouverneurs-Vormundschaft in Marshallplanfragen“ und „nicht im Schatten der Alliierten Hohen Kommission“ aufgenommen werden, die Bundesrepublik müsse von vornherein als „gleichwertiger“ bzw. „vollwertiger“ Partner anerkannt werden¹³ – waren von ihnen nicht zu hören, mochten sie solche Auffassungen insgeheim auch teilen. Was immer das Motiv für diese Zurückhaltung gewesen sein mag, der Verzicht auf besondere Beitrittsbedingungen entsprach den Wünschen und Plänen der Regierungen in Washington, London und Paris, die einen demonstrativen deutschen Vorstoß, wie er Budde und Köpke vorschwebte, unbedingt verhindern wollten.

Nachdem somit von offizieller deutscher Seite keine Schwierigkeiten zu erwarten waren, konnten die organisatorischen Vorbereitungen für die Aufnahme der Bundesrepublik beginnen. Mitte Oktober hatten die britische und die französische Delegation ihre Sondierungsgespräche mit den übrigen Vertretern abgeschlossen; mit Ausnahme der Norweger hatten alle ihr Einverständnis signalisiert. Deren Bedenken waren nach britischer Einschätzung allerdings nicht so sehr grundsätzlicher Art, sondern richteten sich vor allem dagegen, möglicherweise mit deutschen OEEC-Diplomaten, die in der Vergangenheit den Besatzungsbehörden in Norwegen angehört hatten, zusammenarbeiten zu müssen. Da diese Sorge die anderen ehemals besetzten Länder kaum weniger plagte, verstand es sich von selbst, daß die „taktvolle“ Auswahl der deutschen Delegierten eines der alliierten Hauptanliegen blieb.¹⁴

Auch der äußere Rahmen der Aufnahmeprozedur bedurfte noch der genauen Festlegung. Nachdem sich die französische Regierung, nach anfänglichem Zögern der eigenen Vorliebe für „würdevolle“ Inszenierungen nachgebend, mit einer „feierlichen Form“ einverstanden erklärt hatte, stand der Aufnahme des „neuen“ Mitglieds während einer Ministerratssitzung der OEEC nichts mehr im Wege.¹⁵ Die nächste Sitzung, die dafür in Frage kam, war das 75. Treffen der Minister, das für die Zeit vom 31. Oktober bis 2. November 1949 anberaumt war. Dies bedeutete, daß ein Mitglied der Bundesregierung in Paris teilnehmen mußte. Eine Zeit lang war sogar Kanzler Adenauer im Gespräch: „Die Abfassung und feierliche Übergabe der Noten durch den Bundeskanzler würde... die politische Bedeutung dieses Schrittes stark unterstreichen“, berichtete von Mangoldt aus Paris, und gerade darauf schienen die ECA und die französische Regierung großen Wert zu legen.¹⁶ Diese Idee wurde jedoch wieder fallengelassen, als sich abzeichnete, daß ein Auftritt des Bundeskanzlers in Paris doch mehr öffentliches Aufsehen erregen würde, als den anderen OEEC-Mitgliedern lieb sein konnte. „We think matters should be so arranged that Ger(man) first appearance receives moderate but not excessive publicity and that Ger(man)s themselves are given a friendly but unostentatious welcome“, faßte ein

¹³ Vermerk Budde (wie Anm. 10).

¹⁴ UK Delegation an Foreign Office v. 17. 10. 1949, PRO, FO 371/76939.

¹⁵ Emminger an Martini v. 14. 9. 1949, BA, Z 14, 48.

¹⁶ Vermerk Rieck v. 22. 9. 1949, BA, Z 14, 104. Vgl. auch Bizonal Delegation an HICOG v. 18. 10. 1949, AO, Aff.EcoFin/Caisse 2/Paquet 3000f.

Beamter des Foreign Office den britischen Standpunkt zusammen, und diese „kleine“ Lösung setzte sich schließlich auch durch.¹⁷

Damit war zugleich die „protokollarische“ Rechtfertigung für den Plan des amerikanischen Hohen Kommissars McCloy entfallen, zusammen mit seinen Kollegen aus Großbritannien und Frankreich an der Beitrittszeremonie teilzunehmen. Die Anwesenheit der Hohen Kommissare oder anderer Repräsentanten der Drei Mächte sollte, den ursprünglichen Überlegungen diplomatischer Kreise in Paris, London und Washington zufolge, allerdings noch einen anderen, über protokollarische Erwägungen hinausgehenden Zweck erfüllen: Sie sollte dokumentieren, daß die Aufnahme tatsächlich in Form der „Nachfolge“, durch den bloßen Austausch alliierter gegen deutsche Vertreter vollzogen wurde. Deshalb kursierte unter den zuständigen Beamten der Außenministerien und der OEEC ein detailliertes „Szenario“. Danach sollte, nachdem der Ratsvorsitzende die alliierte und die deutsche Erklärung zur Übergabe bzw. Übernahme der Verantwortlichkeiten verlesen hatte, zunächst der Sprecher der Hohen Kommission das Wort ergreifen. Erst im Anschluß daran sollte der deutsche Vertreter am Konferenztisch Platz nehmen – und zwar auf dem Stuhl, den der alliierte Repräsentant mittlerweile geräumt hatte – und ebenfalls eine kurze Erklärung abgeben. Offen blieb lediglich, ob der deutsche Vertreter von Anfang an, hinter dem alliierten Repräsentanten postiert, an der Zeremonie teilnehmen, oder ob er erst nach einer Unterbrechung der Sitzung den Konferenzsaal betreten und seinen Platz einnehmen sollte.¹⁸

Dieser ausgeklügelte Plan wurde jedoch rasch wieder begraben, getreu der inzwischen vorherrschenden Maxime: „The whole business should be got over with as little fuss as possible.“ Vertreter der OEEC, der ECA und der OEEC-Delegationen Frankreichs und Großbritanniens einigten sich auf einem informellen Treffen am 25. Oktober schließlich darauf, daß der Ratsvorsitzende in einer kurzen Ansprache und unter Erwähnung der Noten der Alliierten Hohen Kommission und des Bundeskanzlers das „neue“ Mitglied begrüßen sollte; danach sollten die Delegationen Frankreichs und Großbritanniens sowie Blücher als Vertreter der Bundesregierung die Gelegenheit zu einer Stellungnahme erhalten. Die Teilnahme alliierter Repräsentanten wurde nun aus formalrechtlichen Gründen sogar ausdrücklich verworfen. Die geplante Übergabe der beiden Noten symbolisierte nämlich nach übereinstimmender Auffassung der Teilnehmer des Treffens den formellen Statuswandel, mit der Übergabe erloschen folglich die alliierten Rechte. „It was suggested, therefore, that Blücher and his German advisers should be alone at the meeting from the start.“¹⁹ Ob es diese formalen Gründe waren oder doch die Einsicht, daß eine starke Drei-Mächte-Präsenz dem deutschen Ansehen eher abträglich gewesen wäre – am Ende verzichtete McCloy auf die Reise nach Paris. Damit blieb es in

¹⁷ Telegramm Stevens v. 22. 10. 1949, PRO, FO 371/76939. Wenige Tage zuvor hatten die Amerikaner in der Bizonalen Delegation den deutschen Beitritt zum Anlaß nehmen wollen, eine „party“ zu geben. Die maßgeblichen Mitglieder der anderen Delegationen und des Generalsekretariats sollten Einladungen erhalten, sämtliche Angehörigen der Vertretungen der Bizone und der französischen Zone anwesend sein: „The Germans would thus be given an opportunity of meeting the representatives of other countries.“ Dieser unkomplizierte Vorschlag fiel verständlicherweise der Entscheidung für die „kleine“ Lösung zum Opfer. Vgl. Bizonal Delegation an HICOG (wie Anm. 16).

¹⁸ Vgl. Direction des Affaires Economiques et Financières, Note pour le Président v. 22. 10. 1949, AO, Aff.EcoFin/Caisse 2/Paquet 3000f; Foreign Office an HICOM v. 25. 10. 1949, PRO, FO 371/76939.

¹⁹ Bruce an HICOG v. 25. 10. 1949, NA, RG 84, Paris Embassy, Classified General Records 1948–53, Box 51.

erster Linie den Noten an die OEEC vorbehalten, die feste Einbindung der Bundesrepublik zu dokumentieren.

Auf deutscher Seite hatten die Arbeiten an dem Text bereits in der zweiten Septemberhälfte begonnen.²⁰ Den alliierten Wünschen gemäß befaßte sich auch das Bundeskabinett mit der Angelegenheit. Am 4. Oktober 1949 verabschiedete das Kabinett den Beschluß, unverzüglich der OEEC-Konvention beizutreten und mit den Vereinigten Staaten ein „eigenes“ ERP-Abkommen abzuschließen. Die Alliierte Hohe Kommission ermächtigte daraufhin mit Note vom 7. Oktober die Bundesregierung, einen offiziellen deutschen Repräsentanten bei der Pariser Organisation zu ernennen.²¹ Am 12. Oktober erklärte die Bundesregierung gegenüber der Hohen Kommission ihre Bereitschaft zum Beitritt.²² Der Entwurf der deutschen Beitrittsnote an den Generalsekretär der OEEC fand jedoch nicht die ungeteilte Zustimmung der amerikanischen, französischen und britischen Experten, welche die Texte aller im Zusammenhang mit der Aufnahme zu präsentierenden Noten überprüften. Ihnen erschien insbesondere die deutsche Zusicherung der Übernahme der von den Besatzungsmächten bereits eingegangenen Verpflichtungen als ungenügend: „Il importe surtout que dans la lettre qu'il adressera au Secrétaire Général de l' OEEC, Monsieur Adenauer fasse connaître explicitement sa volonté d'assumer les obligations découlant de la convention économique européenne et de participation aux travaux de cet organisme.“²³

Der Bundeskanzler kam dieser Forderung nach. In der endgültigen Fassung seiner Note an Generalsekretär Marjolin, datiert auf den 25. Oktober 1949, versicherte die Bundesregierung, „diejenige Verantwortlichkeit zu übernehmen, die sich aus dem Abkommen über europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit“ ergebe, „sowie die bislang in der Arbeit dieser Organisation eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen.“²⁴ Da sich der Kanzler mit dieser Formulierung ziemlich genau an die Vorgabe der alliierten Experten gehalten hatte, gab es an der Zustimmung der OEEC keinen Zweifel. Ein Mitglied der bizonalen Delegation überbrachte die Note am 28. Oktober dem Generalsekretär – wohl die letzte Amtshandlung der „alten“ Delegation.²⁵ Dem ersten offiziellen Auftritt eines Mitglieds der Bundesregierung auf internationaler Bühne nach dem Ende des Krieges stand damit nichts mehr im Wege.

Am 31. Oktober, vormittags um 11 Uhr, begann die – aus deutscher Sicht – „historische“ Ratstagung der OEEC im Château de la Muette, dem Sitz der Organisation. Zuvor war Blücher schon vom Ratsvorsitzenden Paul van Zeeland, dem belgischen Außenminister, empfangen worden und hatte dem Generalsekretär und seinen beiden Stellvertretern einen kurzen Besuch abgestattet.²⁶ Gleich zu Beginn der Ratssitzung informierte van Zeeland seine Kollegen unter Hinweis auf die alliierten und deutschen Noten von

²⁰ Vermerk Rieck v. 22. 9. 1949, BA, Z, 14, 104.

²¹ Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1: 1949, bearb. v. Ulrich Enders u. Konrad Reiser, Boppard am Rhein 1982, S. 97f.

²² Vgl. ebenda, S. 169, Anm. 2.

²³ Franz. Außenministerium an franz. Hohe Kommission, Bonn v. 14. 10. 1949, AO, Aff.EcoFin/Caisse 2/Paquet 3000f. Auch der scheidende Leiter der bizonalen Delegation, Tank, gab in einer „inoffiziellen“ Unterredung mit einem Mitarbeiter Blüchers den Rat, „in einem ergänzenden Halbsatz darauf hinzuweisen, daß die deutsche Bundesregierung ausdrücklich den Grundsätzen der Pariser Konvention vom 16. 4. 1948“ beitrete. Aufzeichnung Sachs v. 19. 10. 1949, BA, Z 146, 1113.

²⁴ Note Adenauer v. 25. 10. 1949, BA, B 146, 1113.

²⁵ Notiz Rieck v. 28. 10. 1949, ebenda.

²⁶ Vgl. „Zeiteinteilung für den Besuch des Ministers Blücher“, o. D., ebenda.

der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und begrüßte das „neue“ Mitglied nunmehr auch offiziell. Der Bundesminister für den Marshallplan antwortete ihm, so das Urteil eines Mitglieds der britischen Delegation, „in suitable terms“.²⁷ Blücher beschränkte sich darauf, dem Ratsvorsitzenden für den freundlichen Empfang und der amerikanischen Nation für die Hilfe beim europäischen Wiederaufbau zu danken. Den Marshallplan lobte er in diesem Zusammenhang als Instrument, „um Europa immer mehr zu einer wirtschaftlichen Einheit zu führen, die auf das Beste geeignet“ sei, „alle Menschen in Freiheit an den Gütern unserer Wirtschaften teilhaben zu lassen und auf diese Weise die beste Sicherung jenes inneren Friedens in den Völkern zu schaffen“, ohne den ein dauerhafter äußerer Frieden nicht möglich sei. Die in der Note der Bundesregierung bekräftigte Verpflichtung auf die OEEC-Konvention erwähnte er ebenso wenig wie die Absicht, die bislang von den Drei Mächten geleistete Arbeit kontinuierlich fortzusetzen.²⁸ Mit diesen beiden Erklärungen van Zeelands und Blüchers war die Aufnahme-prozedur, um die sich viele Experten und Diplomaten wochenlang gestritten hatten, abgeschlossen, sieht man davon ab, daß ECA-Chef Hoffman, der anschließend seine berühmt gewordene „Integrationsrede“ hielt – möglicherweise auch eine Art Geste gegenüber dem „neuen“ Mitglied –, die Vertreter der Bundesrepublik als gleichberechtigte Mitglieder besonders begrüßte. Ungeachtet dieses eher sachlich-nüchernen Entrées feierten die Zeitungen in der Bundesrepublik „die erste Konferenz mit Deutschland“.²⁹

Mindestens ebenso wichtig wie der Beitrittsakt war aus deutscher Sicht die diplomatische „Anerkennung“, die Blücher und seine Begleiter in einer Reihe von Gesprächen am Rande der Ratssitzung erfahren durften. So kamen beispielsweise Treffen mit Außenminister Schuman, ECA-Administrator Hoffman und dem österreichischen Außenminister Karl Gruber zustande. Außerdem stand der Minister der New York Times und der deutschen Presse Rede und Antwort.³⁰ Blücher gab sich betont bescheiden: Er sei nach Paris gekommen, „um zu lernen und nicht, um andere zu belehren“, beschied er die Journalisten³¹ – eine Maxime, die er einige Tage später auch seinen Mitarbeitern zu Hause einschärfte: Vom richtigen persönlichen Auftreten im Ausland hänge sehr viel ab, „vor allem sei lebenswürdige Bescheidenheit notwendig“.³² Aber auch die ausländischen Gesprächspartner ließen es an freundlichen Gesten nicht fehlen und bereiteten

²⁷ UK Delegation an Foreign Office v. 31. 10. 1949, PRO, FO 371/76940. Vgl. auch Sir O. Harvey an Foreign Office v. 31. 10. 1949, ebenda, der gleichfalls den glatten Verlauf der Aufnahme hervorhob: „All went smoothly and without a hitch... At some stage in the course of these events the Bizonal Delegation ceased to be. It and the French Zone Delegation have been replaced by the Representation of the Federal Republic of Germany at the OEEC with the buxom and romantic code address of Germania, Paris.“ Eine Zusammenfassung der Reden Zeelands und Blüchers in: C/M (49) 22 v. 31. 10.–2. 11. 1949, HAEC, OEEC, 12.

²⁸ „Antwort des Bundesministers auf die Begrüßungsworte Minister van Zeelands...“ v. 31. 10. 1949, BA, B 146, 1113. Die Feststellung Blüchers im Kabinett, „es seien keine Erklärungen abgegeben worden über die Übernahme von Verpflichtungen“, war insofern zwar zutreffend; er übergab damit aber die beiden Noten, die ebendiese Zusicherung enthielten und rechtlich allein verbindlich waren. Vgl. Kabinettsprotokolle Bd. 1: 1949, S. 169 f.

²⁹ So beispielsweise die „Welt“ v. 31. 10. 1949.

³⁰ Vgl. „Zeiteinteilung“ (wie Anm. 25). Die Ansprache anlässlich des Treffens mit den deutschen Journalisten ebenfalls in BA, B 146, 1113. Vgl. auch Kabinettsprotokolle 1949, S. 169 f.

³¹ Zit. n. „Welt“ v. 31. 10. 1949 (wie Anm. 28).

³² „Protokoll der Sitzung mit Bundesminister Blücher“ v. 9. 11. 1949, BA, NL Blücher, 289; dort auch die nächsten Zitate.

den Deutschen einen Empfang, der diese offensichtlich überraschte. So unterstrich Blücher in einer internen Besprechung die „ungewöhnliche Courtoisie“, mit der ihm van Zeeland begegnet sei, sowie die gewiß ungewöhnliche Geste Schumans, der „ostentativ deutsch mit ihm gesprochen habe“; von Mangoldt freute sich nachträglich über die „herzliche Atmosphäre“, in der der erste internationale Auftritt der Bundesrepublik nach dem Krieg vor sich gegangen sei; Vollrath von Maltzan vom Bundeswirtschaftsministerium schließlich zeigte sich beeindruckt von dem „beispielhaft glatten Verlauf des deutschen Eintritts in die OEEC, der in so erfreulichem Gegensatz zu der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund mit ihren unerfreulichen Begleiterscheinungen“ gestanden habe.

Angesichts dieses gelungenen Auftaktes erscheint es verständlich, daß die deutschen Akteure „vergaßen“, daß die Premiere von alliierter Seite fast bis ins kleinste Detail geplant worden war. Den geringen verbliebenen Spielraum nutzte jedoch insbesondere Vizekanzler Blücher in einer Weise, die den Schluß erlaubt, daß die von ihm in Paris verkörperte „neue deutsche Bescheidenheit“ in erster Linie taktischer Natur war. Für diese Interpretation sprechen sowohl seine prestigebewußte Ansprache vor dem OEEC-Rat, in der er jeglichen Hinweis auf die von den Deutschen eingegangenen Verpflichtungen unterließ, als auch sein Verhalten in internen Gesprächen, sei es auf internationaler Ebene oder im eigenen Ministerium. In seiner Unterredung mit Hoffman und Harriman am 31. Oktober trat er nämlich keineswegs als Bittsteller auf, sondern konfrontierte seine Gesprächspartner mit Forderungen nach Erleichterungen für deutsche Geschäftsreisende, Hilfen für Flüchtlinge und für Westberlin sowie nach ECA-Mitteln für einen künftigen europäischen Währungspool.³³ Und in der bereits erwähnten internen Sitzung im Marshallplanministerium verkündete Blücher, nachdem die Runde ihre Freude über die freundliche Atmosphäre in Paris zum Ausdruck gebracht hatte, daß nunmehr, „nachdem Deutschland mit seinen ersten Maßnahmen seinen guten Willen bewiesen“ habe, „kein Interesse“ daran bestehe, „den guten Schüler zu markieren“.³⁴ Die Vorstellungen eines Budde oder Köpke spukten demnach, so scheint es, auch in anderen Köpfen herum.

2. Innerdeutsche Kompetenzstreitigkeiten

Dem Bundesminister für den Marshallplan kam der Auftritt in der französischen Hauptstadt zweifellos sehr gelegen. Er konnte damit nicht nur, wenige Wochen nach der Übernahme des Amtes, seine außenpolitischen Ambitionen untermauern; das kleine, personell bescheiden ausgestattete und von Kompetenzen nicht gerade erdrückte Ministerium erhielt auch eine erste Gelegenheit, seine Existenzberechtigung unter Beweis zu stellen. Eher aus koalitionspolitischen Erwägungen denn aus sachlichen Notwendigkeiten geboren und deshalb von Anfang an einer Art „Verdrängungswettbewerb“ von seiten der klassischen Ressorts ausgesetzt, war das Marshallplanministerium auf solche prestigeträchtigen Aktivitäten besonders angewiesen.

³³ Niederschrift Bespr. v. 31. 10. 1949, BA, B 146, 1113.

³⁴ Protokoll v. 9. 11. 1949 (wie Anm. 32).

Innerhalb des ERP-Apparats kursierten bereits lange vor der Konstituierung der Bundesministerien Überlegungen zum Aufbau einer eigenständigen, speziell mit Außenwirtschaftsfragen befaßten Behörde. Karl Albrecht von der ERP-Verwaltung der französischen Zone, später einer der engsten Vertrauten Blüchers, begründete die Notwendigkeit eines besonderen Außenhandelsministeriums mit der „Intensivierung internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf vielen Gebieten“, die für die künftige wirtschaftliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sein und letzten Endes auch „eine in späterer Zeit wieder mögliche und notwendige außenpolitische Betätigung Deutschlands“ präjudizieren werde. Die für ihn außer Zweifel stehende Verlagerung der Auslandsbeziehungen auf den amerikanischen Wirtschaftsraum belegte er mit Hinweisen auf die Auslandshilfe der USA, die OEEC und das Abkommen über den innereuropäischen Zahlungsverkehr, die Welthandelscharta, den Internationalen Währungsfonds und die Internationale Arbeitsorganisation. Auch auf dem Gebiet der Zoll- und Handelspolitik rechnete er mit „Reformaufgaben“, welche die Zuständigkeiten einzelner Fachministerien weit überschreiten würden. Sein letztes, allerdings wenig überzeugendes Argument war innen- bzw. parteipolitischer Natur: Anders als ein Wirtschaftsministerium könne und müsse sich ein Außenhandelsministerium aus dem Prinzipienstreit zwischen Markt- und Planwirtschaft heraushalten und auf einem möglichst breiten Konsens beruhen. Als Aufgabengebiete einer solchen Dienststelle kamen für ihn das Konsularwesen, die Pflege internationaler Rechtsbeziehungen, ERP-Angelegenheiten sowie allgemeine handels- und währungspolitische Fragen in Betracht. Offen ließ Albrecht lediglich, ob sich das neue Ressort auf diesen Gebieten mit der Gesamtleitung und Koordinierung begnügen sollte oder ob die Fachbehörden ihre bisherigen Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Außenwirtschaft völlig an das Außenhandelsministerium abgeben sollten.³⁵

Diese Pläne fanden jedoch außerhalb des Kreises um Pünder – der Chef der Direktorialkanzlei spekulierte selbst auf den Chefessel dieses Ministeriums – keine Unterstützung; zu den entschiedensten Gegnern zählte verständlicherweise Ludwig Erhard, der sich berechnete Hoffnungen auf das Amt des Wirtschaftsministers machte und deshalb von Anfang an darauf bedacht war, daß die Zuständigkeit für die Außenwirtschaftspolitik nicht aufgeteilt oder gar vollständig einem anderen Ressort übertragen wurde. Erst als nach der Bundestagswahl aus koalitionspolitischen Gründen ein zusätzliches Ressort gebraucht wurde, fiel die Entscheidung zugunsten eines eigenen Ministeriums für Außenhandelsprobleme. Adenauer schränkte den Aufgabenbereich freilich auf ERP-Angelegenheiten ein, und Amtschef und zugleich Stellvertreter des Bundeskanzlers wurde auch nicht Pünder, sondern bekanntlich Franz Blücher, der Vorsitzende der FDP.³⁶

³⁵ „Gedanken über die Zweckmäßigkeit...“, Aufzeichnung Albrecht v. 7. 6. 1949, BA, Z 14, 99. In einem Vermerk v. 9. 6. 1949 bestätigte Martini, daß die Vorschläge Albrechts „im großen Ganzen unseren eigenen Vorstellungen“ entsprächen; ebenda.

³⁶ Vgl. dazu Udo Wengst, *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf 1984, S. 101 f., 104 u. 128. Offensichtlich hatte sich auch Otto Schniewind Chancen ausgerechnet, wie aus einem Brief an Adenauer vom 6. Oktober 1949 hervorgeht: „Wenn nunmehr entschieden worden ist“, schrieb der damalige „Berater für den Marshallplan“ enttäuscht an den Bundeskanzler, „daß diese meine Arbeit in Zukunft von einem für den

Unklar blieb zunächst die genaue Abgrenzung der Kompetenzen. Am 26. September 1949, wenige Tage nach der Ernennung und Vereidigung der Minister, ergriff Blücher deshalb die Initiative und erläuterte seinen Kollegen von den Ressorts Wirtschaft, Landwirtschaft und Verkehr seine Vorstellungen. Im wesentlichen beanspruchte er die Zuständigkeit für alle übergeordneten, koordinierenden Arbeiten sowie für die im Zusammenhang mit dem Marshallplan anfallende Interessenvertretung nach außen; die konkreten Verwaltungs- und Planungsarbeiten sollten dagegen von den Fachministerien übernommen werden.³⁷ Der von Blücher als Unterhändler für die daraufhin vereinbarten Verhandlungen auserkorene Herbert Martini legte sich sicherheitshalber vor Beginn der Gespräche noch einmal die Argumente für ein selbständiges Marshallplanministerium zurecht. Neben der formalen Begründung, daß im OEEC-Council ein Minister mit Kabinettsrang vertreten sein müsse, machte er vor allem wirtschaftliche und politische Gesichtspunkte geltend, die jenseits aller Rechtfertigungsversuche eine deutlich andere, positivere Einstellung zum Europäischen Wiederaufbauprogramm erkennen ließen, als sie beispielsweise Ludwig Erhard an den Tag legte. Man dürfe nicht übersehen, so Martini, „daß der Marshall-Plan im Augenblick in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht das Gebilde“ sei, von dem „der größte Einfluß auf Existenz und Zielrichtung der westdeutschen Bundesrepublik“ ausgehe. Ohne den amerikanischen Plan könne Westdeutschland „nicht oder nicht so schnell in die wirtschaftliche und politische Gemeinschaft und Zusammenarbeit der anderen europäischen Länder eingefügt werden“. Schon deshalb sei es angebracht, „mit der Durchführung dieser in ihren Ausstrahlungen so wichtigen Aufgaben einen besonderen Minister zu beauftragen“.³⁸

Wie sich rasch zeigte, waren die Befürchtungen, die Martini zu seinem Positionspapier veranlaßt haben dürften, nicht ganz abwegig. Anders als die Vertreter des Landwirtschafts- und des Verkehrsressorts, die mit Blüchers Vorschlägen, insbesondere mit der ressortübergreifenden Zusammenfassung und Abstimmung der fachlichen Wiederaufbauprogramme, einverstanden waren³⁹, brachte Ludwig Erhard nämlich eine Reihe von Bedenken und Einwänden vor, die auf eine spürbare Verringerung der Kompetenzen seines Rivalen hinausliefen. Zwar akzeptierte er dessen Koordinierungsansprüche; im Gegensatz zu Blücher sah er darin jedoch in erster Linie eine technische, keinesfalls eine politische Aufgabe. Mit dem Vorsitz im – laut Erhard – „praktisch entscheidenden“ ERP-Ausschuß, dem sämtliche ERP-Programme und die Anträge auf Mittel aus den

gleichen Zweck geschaffenen ERP-Minister wahrgenommen werden soll, möchte ich die rechtliche Zulässigkeit mit keinem Wort in Zweifel ziehen. Dagegen muß ich mit Deutlichkeit aussprechen, daß ich die Art und Weise, in der über das Arbeitsgebiet eines verdienten Mannes kurzerhand verfügt wird, ohne auch nur ein Wort mit ihm darüber zu reden, nicht für möglich halte.“ BA, NL Blücher, 285; dort auch ein Schreiben Pünders an Schniewind vom 30. September, in dem er Schniewinds Verdienste würdigt. Ungeachtet der letztlich ausschlaggebenden parteipolitischen Erwägungen für seine Ernennung war Blücher keineswegs eine Fehlbesetzung. Er genoß überdies insbesondere auf britischer Seite beträchtliches Ansehen, das aus seiner Tätigkeit als FDP-Fraktionsvorsitzender im Wirtschaftsrat herrührte. „He is a clear-headed, reasonable and by disposition moderate man, who can be relied on for fair and honest dealing“, urteilt ein Mitglied der britischen OEEC-Delegation, allerdings: „On the other hand he is an obstinate defender of his own opinions, which on the subject of a free economy tend to be extreme...“ ERP Situation Report No. 17 v. 27. 9. 1949, PRO, FO 371/76990.

³⁷ Blücher an Erhard v. 26. 9. 1949, BA, B 146, 1841. Ein gleichlautendes Schreiben an Landwirtschaftsminister Niklas in BA, NL Blücher, 285.

³⁸ Aufzeichnung Martini v. 26. 9. 1949, BA, Z 14, 99.

³⁹ Vermerk Albrecht über eine Bespr. betr. Zuständigkeitsfragen v. 31. 10. 1949, BA, B 146, 1841.

Counterpart Funds vorzulegen waren, sei dieser Forderung des Marshallplanministers bereits weitgehend Genüge getan. Im Grunde stellte Erhard sich die Arbeitsteilung so vor, daß beispielsweise über die Anträge auf Gegenwertmittel oder die Koordination der Programme für die einzelnen Wirtschaftssektoren zunächst unter maßgeblicher Beteiligung seines Ministeriums abgestimmt werden sollte, ehe sie im ERP-Ausschuß behandelt werden konnten. Alle Aufgaben „typisch wirtschaftspolitischer Natur“ wollte Erhard von seinem Ministerium bearbeitet wissen – und Aufgaben dieser Art gab es aus seiner Sicht sehr viel mehr, als Blücher lieb sein konnte.⁴⁰

Auf Wunsch des Wirtschaftsministers kam, nachdem der Briefwechsel kein Ergebnis gebracht hatte, am 26. Oktober ein Treffen zustande, auf dem die Differenzen bereinigt werden sollten. Während sich Blücher betont konziliant gab, beharrte Erhard auf seinem Standpunkt. Die Grundlinie, auf die sich die beiden Kontrahenten schließlich einigten, lautete: Die Vertretung nach außen, d. h. gegenüber Paris, Washington und der ECA-Verwaltung, sollte „federführend“ vom ERP-Ministerium wahrgenommen werden, alle Fragen der inneren Wirtschaftspolitik fielen in den Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministeriums. Im einzelnen bedeutete diese Regelung, daß es dem Programm-Ausschuß unter Leitung des Bundeswirtschaftsministeriums vorbehalten blieb, den einzelnen ERP-Arbeitskreisen Aufgaben zuzuweisen; Federführung und Vorsitz zu Investitionsfragen lagen ebenfalls beim Wirtschaftsressort, das ERP-Ministerium durfte unter anderem prüfen, ob die zugunsten des Gegenwertkontos fälligen Zahlungen tatsächlich eingingen und ordnungsgemäß verbucht wurden; auch die Aufstellung der Außenhandelsprogramme und den Abschluß von Handelsabkommen reklamierte Erhard für sein Ressort. Nur in jenen Fällen, in denen solchen Verträgen „besondere systematische und politische Bedeutung“ zukomme, sei eine „im einzelnen abzustimmende doppelte Federführung unvermeidlich“. ⁴¹

Doch obwohl Blücher drei Tage später in einem Schreiben an den Wirtschaftsminister seiner „Genugtuung“ darüber Ausdruck gab, daß bei ihrem Treffen die Prinzipien der praktischen Zusammenarbeit „in völliger Übereinstimmung“ formuliert worden seien, waren die Kompetenzstreitigkeiten mit der Absprache vom 26. Oktober keineswegs beendet. Denn schon in diesem Schreiben legte Blücher einige der eher vage gehaltenen Formeln zur Koordinierung der fachlichen Arbeiten der einzelnen betroffenen Ministerien zu seinen Gunsten aus; darüber hinaus beanspruchte er erneut den Vorsitz im Investitionsausschuß.⁴² Entsprechend ungehalten reagierte Ludwig Erhard. Mit allem Nachdruck beharrte er auf der Zuständigkeit seines Hauses „in allen Fragen der Wirtschaftspolitik, besonders der inneren Wirtschaftspolitik (nicht etwa nur der innerdeutschen Wirtschaft)“; eine Koordinierung der Fachministerien durch das Marshallplanressort – die Blücher allerdings nur in ERP-Angelegenheiten forderte – lehnte Erhard strikt ab. Er befürchtete, die „Kernaufgabe“ seines Ressorts – die „gesamte volkswirtschaftliche Koordinierung“ – an seinen Rivalen zu verlieren, obwohl doch diese Aufgabe „nicht nur die Berücksichtigung der Marshallplan-Hilfe, sondern in weit größerem Umfang die

⁴⁰ Erhard an Blücher v. 28. 9. 1949, ebenda.

⁴¹ Vermerk Meinhold v. 26. 10. 1949, ebenda.

⁴² Blücher an Erhard v. 29. 10. 1949, ebenda.

Mobilisierung und den wichtigen Einsatz der innerdeutschen Wirtschaftskraft“ erfordere und somit in den traditionellen Verantwortungsbereich seines Ministeriums falle. Aus den gleichen Gründen wollte er auch auf Vorsitz und Federführung im Investitionsausschuß „unter gar keinen Umständen“ verzichten: Ein Wirtschaftsminister, „der die Zuständigkeit an der Gestaltung der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung und damit seinen Einfluß auf den Kapitalmarkt aus der Hand“ gebe, könne seine „amtlichen Verpflichtungen“ nicht mehr erfüllen.⁴³ Das von Blücher wiederholt vorgebrachte Argument, das ERP-Ministerium sei als „neutrales“ Ressort für Koordinierungsaufgaben besonders geeignet, lehnte Erhard ebenso vehement ab wie sein Staatssekretär Eduard Schalfjew.⁴⁴

In der Praxis spielte sich die Arbeitsteilung zwischen den beiden Ministerien auf der Grundlage der Absprache vom 26. Oktober dennoch einigermaßen ein. Erhard achtete aber auch weiterhin sorgfältig auf „Grenzverletzungen“ durch Vertreter des Marshallplanministeriums.⁴⁵ Dort kursierten inzwischen Überlegungen, die den „interimistischen“ Charakter des Ressorts betonten und ihm die Aufgabe zuwiesen, „den Kern der in einem zukünftigen Außenministerium zu schaffenden Wirtschaftsabteilung zu bilden“. Eher als Trost dürfte der Hinweis gedacht gewesen sein, daß eine solche Abteilung angesichts der wachsenden Bedeutung der Wirtschaft für die Außenpolitik in noch stärkerem Maße als früher eine der tragenden Säulen des Außenamtes sein würde.⁴⁶ Bis mit dem Aufbau des Auswärtigen Amtes begonnen werden konnte, verging jedoch noch mehr als ein Jahr, und als es schließlich soweit war, bildete nicht das ERP-Ministerium, sondern die Außenhandelsabteilung des Wirtschaftsministeriums das Reservoir, aus dem die Mitarbeiter in ihrer Mehrzahl rekrutiert wurden.⁴⁷

Ungeachtet dieser Entwicklung unternahm Blücher im Sommer 1951, als mit dem Auslaufen des Marshallplanes ein wesentlicher Aufgabenbereich verlorenzugehen drohte und die Frage nach der Daseinsberechtigung seines Ressorts wieder akut wurde, einen neuen Vorstoß zugunsten eines eigenständigen Außenhandelsministeriums.⁴⁸ Daran anknüpfend, kursierten in seinem Amt im darauffolgenden Herbst recht offensive Pläne, die Erhards massivem Einsatz während des Kompetenzgerangels Ende 1949 zumindest nachträglich eine gewisse Berechtigung verliehen. Vorgeschlagen wurde, das Marshallplanministerium in ein Außenwirtschaftsministerium umzuwandeln, und zwar durch die Angliederung wesentlicher Teile der Außenhandels- und Grundsatzabteilung des Wirtschaftsressorts, der im Aufbau befindlichen Handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amtes sowie der entsprechenden Referate im Landwirtschafts- und im Finanzministerium. Neben der Pflege der multilateralen sollte das neue Amt auch die Zu-

⁴³ Erhard an Blücher v. 7. 11. 1949, ebenda. Erhard beschwerte sich sogar bei Adenauer über vermeintliche Ambitionen Blüchers auf das Wirtschaftsministerium. Vgl. Kabinettsprotokolle Bd. 1: 1949, S. 189f., Anm. 15.

⁴⁴ Vgl. Schalfjew an Martini v. 11. 11. 1949, BA, B 146, 1841. In einer Kabinettsvorlage zur Geschäftsverteilung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik v. 24. 11. 1949, ebenda, fixierte Erhard nochmals seine Position. Die Angelegenheit wurde jedoch im Kabinett zunächst nicht behandelt.

⁴⁵ Vgl. z. B. Erhard an Blücher v. 14. 1. 1950, ebenda.

⁴⁶ Aktenvermerk o. D. und o. Verf., ebenda. Der Vermerk trägt die Paraphe Martinis und die handschriftliche Datumsangabe 7. 12. (1949).

⁴⁷ Vgl. Wengst, Staatsaufbau, S. 186f.

⁴⁸ Vgl. ebenda, S. 269.

ständigkeit für die bilateralen Außenwirtschaftsbeziehungen übernehmen: In seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Bundeskanzlers ohnehin für die Koordinierung aller „Wirtschaftsressorts“ des Kabinetts verantwortlich, schien der bisherige Bundesminister für den Marshallplan für diese Aufgabe geradezu prädestiniert; außerdem wurde auf die größere Zahl „jahrelang“ geschulter Experten für die neuen Formen und Methoden der multilateralen wirtschaftlichen Zusammenarbeit verwiesen.⁴⁹

Nach einer Unterredung mit dem Bundeskanzler am 15. Oktober 1951 hieß es jedoch von solchen weitgesteckten Plänen Abschied nehmen. Zwar mochte und konnte Adenauer Blüchers Ministerium nicht einfach auflösen, aber der Aufgabenbereich schrumpfte weiter zusammen: Im Kern sollte der Vizekanzler die Zuständigkeit für die „internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit“, d. h. die Vertretung deutscher Interessen gegenüber der OEEC, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds sowie gegenüber der ECA-Nachfolgeorganisation, der Mutual Security Agency, behalten, für „wirtschaftspolitische Grundsatzfragen“, so die beschönigende Umschreibung eher statistisch-technischer Aufgaben, und für die Wirtschaftsbeobachtung und -berichterstattung.⁵⁰ Auf einer Besprechung Ende November 1951, an der unter anderem Karl Albrecht und Adenauers Vertrauter Hans Globke teilnahmen, wurde dieses aus Blüchers Sicht gewiß enttäuschende Ergebnis festgeschrieben. Der auf den ersten Blick stattliche Aufgabenkatalog enthielt eine Vielzahl vergleichsweise unbedeutender Kompetenzen. Die schon zuvor von Erhard verfolgte Linie, das Marshallplanministerium lediglich mit „technischen“ Koordinierungsbefugnissen auszustatten, kam nun noch deutlicher zum Ausdruck: „Ein Eingriff in die Exekutive der einzelnen Ressorts ist nicht vorgesehen“, lautete denn auch einer der Punkte der Absprache. Für ein eigenständiges, einflußreiches außenwirtschaftspolitisches Ressort gab es zwischen dem Wirtschafts- und dem neugegründeten Außenministerium einfach keinen Platz mehr. Blüchers Initiative zur Umstrukturierung und Aufwertung seiner Dienststelle war damit de facto gescheitert.⁵¹ Ludwig Erhard, den die OEEC, so hatte Otto Schniewind einem britischen Gesprächspartner einmal anvertraut, zwar nicht sonderlich interessierte, der aber dennoch die Entscheidungskompetenz in den wichtigsten ERP-Fragen beanspruchte,⁵² hatte sich durchgesetzt.

3. Der Abschluß eines neuen ERP-Abkommens

Diese Entwicklung war freilich im Herbst 1949, als ein neues Abkommen mit den Vereinigten Staaten ausgehandelt werden mußte, noch nicht abzusehen. Dieser Vertrag, der die deutsche OEEC-Mitgliedschaft nachträglich auf eine rechtliche Grundlage stellte,

⁴⁹ Aufzeichnung v. 15. 10. 1951 betr. Änderung der Aufgaben des Bundesministeriums für den Marshallplan, BA, NL Blücher, 285. Ein handschriftl. Begleitschreiben Karl Albrechts von gleichem Datum, ebenda, läßt den Schluß zu, daß die Aufzeichnung von ihm verfaßt worden war.

⁵⁰ Vermerk Albrecht v. 16. 10. 1951, ebenda.

⁵¹ Aufzeichnung Seib v. 30. 11. 1949, ebenda. Vgl. auch Wengst, Staatsaufbau, S. 270 f.

⁵² Vgl. ERP Situation Report No. 13 v. 5. 8. 1949, PRO, FO 371/76990. In dem Bericht der britischen OEEC-Delegation heißt es zu dieser „Enthüllung“ lakonisch: „We know before that this was so, but none the less expressed surprise.“

war die erste bilaterale Vereinbarung der Bundesrepublik und damit von besonderer politischer Bedeutung. Die Verhandlungsführung lag beim Marshallplanministerium. Die Leitung der deutschen Delegation vertraute der Minister jedoch, einer in ERP-Angelegenheiten mittlerweile bewährten Praxis folgend, einem Geschäftsmann an, dem Vorstandsmitglied einer großen Hamburger Reederei und Vorsitzenden des Verbandes der Deutschen Reeder, Heinrich Riensberg. Neben Vertretern des federführenden Ressorts gehörten der Delegation noch Beamte aus dem Finanz-, dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsministerium an, außerdem ein Experte der Bank deutscher Länder. Verhandlungsführer auf amerikanischer Seite war Norman H. Collisson, der Chef der ECA-Mission in der Bundesrepublik.⁵³

Blücher hatte also dank der Anfang November beginnenden Gespräche zum zweiten Mal innerhalb kurzer Zeit Gelegenheit, sich auf dem Feld der auswärtigen Beziehungen zu profilieren. Verständlicherweise lag ihm nicht zuletzt deshalb sehr daran, einen für die Bundesrepublik „günstigen“ Vertrag abzuschließen. Dies erwies sich jedoch als schwieriger, als der Vizekanzler und die maßgeblichen Politiker von Regierung und Opposition erwartet hatten. Die Vereinigten Staaten waren nämlich keineswegs bereit, ihre Interessen dem gesteigerten Prestigebedürfnis ihres Schützlings großzügig unterzuordnen.

Strittig war vor allem der aus dem alten, von den Militärgouverneuren unterzeichneten Vertrag übernommene Passus, wonach alle amerikanischen Hilfsleistungen an die Bundesrepublik eine „Forderung gegen Deutschland“ darstellten und die zukünftigen westdeutschen Exporterlöse für die Bezahlung dieser Güter „verfügbar“ sein sollten. Eine solche „Zwangsvollstreckungsklausel“, so räumte Blücher vor dem ERP-Ausschuß des Bundestages ein, sei in den bilateralen Verträgen der übrigen OEEC-Länder nicht enthalten; sie schränke die außenpolitische Beweglichkeit der Bundesregierung doch merklich ein. Die amerikanische Begründung für diese Klausel, bei einer späteren Friedenskonferenz ließen sich unter Hinweis auf die deutschen Verpflichtungen aus dem ECA-Abkommen Ansprüche von dritter Seite leichter abwehren, überzeugte Blücher offensichtlich ebenso wenig wie die Mitglieder des Ausschusses. Während letztere jedoch, allen voran die SPD-Abgeordneten Fritz Baade und Carlo Schmid, eine eingehende Beratung des Vertragstextes forderten mit dem Ziel, die brisante Klausel zu entschärfen oder sogar vollständig zu streichen, plädierte Blücher für einen raschen Abschluß, um keine Unterbrechung der ERP-Lieferungen oder der Freigabe von Gegenwertmitteln zu riskieren.⁵⁴

Der Unmut der Parlamentarier kam dem Marshallplanminister gleichwohl sehr gelegen, als er am 29. November 1949, zusammen mit Finanzminister Schäffer, bei einem Treffen mit führenden ECA-Vertretern die deutschen Bedenken vorbrachte: Die Bundesrepublik habe sich mit dem Petersberger Abkommen „eindeutig für den Westen entschieden“, eine Vereinbarung über „claims“ mitsamt Rückzahlungsvorschriften passe schlecht zu dieser Option und werde insbesondere im Parlament als diskriminierend

⁵³ Vgl. „Memorandum betreffend das Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland. Revidierte Fassung“, o. D., S. 3, IWW/WA, NL Baade, V ERP/Staatsverträge.

⁵⁴ Protokoll 3. Sitzung v. 22. 11. 1949, PA, 1. Bundestag, Ausschuß für ERP-Fragen. Das Bundeskabinett hatte sich am 18. 11. ebenfalls ausführlich mit der Problematik befaßt. Vgl. Kabinettsprotokolle Bd. 1: 1949, S. 202–206.

empfunden. Ganz abgesehen davon, daß der kommunistischen Presse ein willkommenener Anlaß zur Agitation gegen die vermeintliche „Unterwerfung der Bundesrepublik unter das amerikanische Kapital“ geliefert werde, müsse diese Sonderregelung auch in der westdeutschen Bevölkerung „Besorgnis und Bestürzung“ hervorrufen.

ECA-Missionschef Collisson und Robert M. Hanes, Leiter der Wirtschaftsabteilung der amerikanischen Hohen Kommission und Nachfolger Collissons, ließen sich von den deutschen Argumenten jedoch nicht beeindrucken. Sie wiesen darauf hin, daß auch andere Empfängerländer rückzahlbare Anleihen erhielten; von einer einseitigen Diskriminierung der Bundesrepublik könne also keine Rede sein. Die Tatsache, daß die Frage der „grants“ und „loans“ nur im deutschen Fall im bilateralen Vertrag selbst geregelt werde, hänge nicht zuletzt mit der „noch nicht unbeschränkten Souveränität“ der Bundesrepublik zusammen. Bei zwei weiteren Punkten ließen die Amerikaner hingegen eine gewisse Konzessionsbereitschaft erkennen: In der Frage der Einbeziehung des westlichen Teils von Berlin in die Marshallhilfe wurde eine Formulierung vereinbart, aus der unmißverständlich hervorging, daß die US-Regierung nicht – wie im amerikanischen Entwurf zunächst vorgesehen – das Ausmaß der seitens der Bundesrepublik zu gewährenden Hilfe bestimmen, sondern lediglich die zwischen Bonn und dem Berliner Senat zu treffenden Vereinbarungen begutachten konnte. Und auch die voraussichtliche Höhe der aus dem ERP bis Ende Oktober 1949 entstandenen und von der Bundesregierung zu übernehmenden finanziellen Verpflichtungen bezifferte Collissons auf deutschen Wunsch recht genau: Die amerikanischen Experten hatten einen Betrag von 700 bis 720 Mio. DM errechnet. Die Modalitäten der Ratifizierung des Abkommens überließen die ECA-Vertreter der deutschen Seite. Wohl um langwierige Debatten im Bundestag – mit durchaus ungewissen Ausgang – zu vermeiden, erklärten sie sich damit einverstanden, daß der Vertrag mit der Unterschrift eines bevollmächtigten Mitglieds der Bundesregierung und der Zustimmung der Alliierten Hohen Kommission in Kraft gesetzt werden sollte. Blücher bestand jedoch gegenüber McCloy darauf, daß die Hohe Kommission ihr Placet *vor* Vertragsabschluß gab; auf diese Weise war es nämlich leichter möglich, in der Öffentlichkeit die Fiktion gleichberechtigter Vertragspartner aufrechtzuerhalten. McCloy willigte schließlich ein, allerdings mußten Blücher und Schäffer zuvor die Erklärung abgeben, daß „im Prinzip die Bundesregierung mit dem Abschluß des Vertrages in der sich nunmehr ergebenden Fassung einverstanden sei“.⁵⁵

Nach diesem informellen Agreement gab es keinen Spielraum mehr für nennenswerte Veränderungen des Vertragstextes. Die Bundesregierung stimmte denn auch am 6. Dezember zu, obwohl die „diskriminierenden“ Bestimmungen des amerikanischen Entwurfs nicht entschärft worden waren. Der Vizekanzler würdigte das Abkommen als einen „Erfolg“ und das „Maximum“ dessen, „was überhaupt nur hätte erreicht werden können.“⁵⁶ Dies war zweifellos eine realistische Einschätzung; dennoch war in den „internen“ Kommentaren die Enttäuschung über die Unnachgiebigkeit der Amerikaner nicht zu überhören. Sowohl in dem „offiziellen“ Memorandum des Marshallplanministeriums, das der Bundesregierung und dem ERP-Ausschuß als Beratungsgrundlage diente, als auch in einer Aktennotiz vom 6. Dezember zum bevorstehenden Vertragsabschluß kam die Unzufriedenheit der deutschen Seite deutlich zum Vorschein. Ausdrück-

⁵⁵ Niederschrift Besprechung ERP-Ministerium und ECA-Mission v. 29. 11. 1949, BA, B 146, 845.

⁵⁶ Vgl. Kabinettsprotokolle Bd. 1: 1949, S. 240f.

lich hielt das Memorandum nochmals fest, daß die „Rechtskonstruktion der Claims“ in keinem der übrigen bilateralen Abkommen enthalten sei, obwohl doch Westdeutschland weniger als irgendein anderes Land in der Lage sein werde, die ERP- und möglicherweise auch noch die GARIOA-Hilfe zurückzuzahlen. Trotz der leisen Hoffnung, daß „das letzte Wort über die Rückzahlbarkeit der Hilfe“ noch nicht gesprochen sei, und ungeachtet der vertraglich fixierten Zusicherungen der amerikanischen Regierung, die Zahlungsfähigkeit der Bundesrepublik berücksichtigen zu wollen, sahen die Experten des Marshallplanministeriums „die deutsche wirtschaftspolitische Bewegungsfreiheit für eine unbestimmte Dauer von Jahren völlig eingeengt“.⁵⁷

Dies war nun freilich, wie sich rasch zeigen sollte, eine allzu pessimistische Prognose – wohl weniger das Ergebnis nüchterner Analyse als vielmehr Ausdruck der tiefen Enttäuschung darüber, daß sich die Bundesrepublik nach wie vor mit einem drittklassigen Status in der westlichen Völkergemeinschaft zufrieden geben mußte. Denn im Unterschied zu den anderen, „souveränen“ Staaten Westeuropas mußte Bonn Sonderregelungen akzeptieren, die über die „normalen“ Verpflichtungen im Rahmen des ERP gerade in einem politisch so hochsensiblen Bereich wie der inneren und äußeren Handlungsfreiheit weit hinausgingen. Mangels realistischer Alternativen sah die Bundesregierung jedoch keine andere Möglichkeit, als dem Gesamtpaket, das insgesamt ja weitaus mehr Vor- als Nachteile brachte, zuzustimmen. Angesichts der mehr oder weniger offenen amerikanischen Drohungen mit einer Unterbrechung der Marshallhilfe glaubten insbesondere Adenauer, Blücher und Schäffer nicht einmal, eine Verzögerung des Vertragsabschlusses riskieren zu können. Am 15. Dezember 1949 unterzeichneten Adenauer und McCloy in seiner Eigenschaft als ECA-Beauftragter im Bundeskanzleramt das Abkommen, das die beiden bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Vereinbarungen zwischen den USA und der Bizone bzw. der französischen Zone ersetzte und damit bei der OEEC die Vertretung Westdeutschlands durch die Militärgouverneure endgültig beendete.⁵⁸ In zwei Noten vom gleichen Tag bekräftigte McCloy die während der Verhandlungen von amerikanischer Seite gegebenen Interpretationen und Zusicherungen, die manche der „harten“ Formulierungen im Vertragstext in einem etwas milderen Licht erscheinen ließen und im Kern auf eine stärkere Berücksichtigung der deutschen Interessen und Wünsche hinausliefen.⁵⁹

Solche „kosmetischen“ Verbesserungen konnten jedoch kaum darüber hinwegtäuschen, daß die erste bilaterale Vereinbarung der Bundesrepublik Deutschland einen zusätzlichen „big stick“ in den Händen der amerikanischen Regierung darstellte, der je

⁵⁷ „Memorandum betreffend das Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (wie Anm. 53); Notiz v. 6. 12. 1949, IWW/WA, NL Baade, V ERP/Staatsverträge. Vgl. auch Kabinettsprotokolle, Bd. 1: 1949, S. 180f., bes. Anm. 13.

⁵⁸ Vgl. 4. Sitzung Ausschuß für ERP-Fragen, PA, 1. Bundestag, Ausschuß für ERP-Fragen; Kabinettsprotokolle Bd. 1: 1949, S. 256. Mit der Unterzeichnung im Bundeskanzleramt – und nicht auf dem Petersberg – sollte deutlich gemacht werden, daß es sich, wie Blücher betonte, „ausschließlich um ein Abkommen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten handele, das mit der Alliierten Hohen Kommission nichts zu tun habe“; ebenda. Ein Exemplar des Abkommens in gedruckter Form findet sich u. a. in IWW/WA, NL Baade, V ERP/Staatsverträge.

⁵⁹ McCloy an Adenauer, jeweils v. 15. 12. 1949, und Adenauer an McCloy, jeweils v. 23. 12. 1949, IWW/WA, NL Baade, V ERP/Staatsverträge. Es handelte sich dabei vor allem um die Zusagen, die deutsche Zahlungsfähigkeit zu berücksichtigen, finanzielle Forderungen rechtzeitig bekanntzugeben und eine Höchstgrenze von 700 Mio. DM zu beachten sowie den Verwendungszweck dieser Gelder der Bundesregierung mitzuteilen.

nach Bedarf hervorgeholt und eventuell auch benutzt werden konnte. Die westliche Vormacht holte damit all jene auf den Boden der Tatsachen zurück, welche die Bundesrepublik mit den anderen europäischen Mächten gleichziehen sahen. Ob es dazu kommen würde, hing ganz vom (Wohl)Verhalten der Westdeutschen ab. Verbale Kraftmeierei, in der sich manche Parlamentarier und sogar Kabinettsmitglieder – zumindest im vertrauten Kreis – gefielen, war sicherlich der falsche Weg, internationales Vertrauen und Ansehen zurückzugewinnen. Adenauers Strategie der begrenzten „Vorleistungen“ war dafür sehr viel besser geeignet. Der Abschluß des ERP-Abkommens fügte sich denn auch nahtlos in seine Konzeption ein: Die „bittere Pille“ der „claims“ und der Sicherheiten in Gestalt der Exporterlöse wurde in der berechtigten Hoffnung entgegengenommen, sie am Ende nicht schlucken zu müssen.

4. Mitarbeit in der OEEC

Mit der Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC und dem Abschluß des neuen ERP-Abkommens waren die letzten formalen Voraussetzungen für eine selbständige und eigenverantwortliche Mitarbeit in der Pariser Organisation erfüllt. Hatten sich die zuständigen deutschen Politiker, Beamten und Experten bis zu diesem Zeitpunkt letztlich doch damit begnügen müssen, ihrem alliierten „Vorgesetzten“ zuzuarbeiten, konnten – oder mußten – sie ihre Entscheidungen nun in eigener Regie treffen. Dies hatte allerdings zur Folge, daß die Deutschen in den Verhandlungen der OEEC-Gremien nun selbst ihren Kopf hinhalten mußten und nicht länger darauf vertrauen konnten, daß die amerikanischen Delegationsmitglieder in brenzlichen Situationen in die Bresche springen würden. Der neue Status bescherte den deutschen Verantwortlichen in Bonn und Paris also nicht nur mehr Rechte; er stellte sie zugleich vor neue Herausforderungen. Zwar blieb die praktische Arbeit im Rat und in den Ausschüssen der OEEC davon unberührt, doch gerade für Mangoldt und seine Mitarbeiter bedeutete es schon eine Umstellung, die deutschen Interessen nun alleine, ohne offene amerikanische Unterstützung, wahrnehmen zu müssen. Ungeachtet der behutsamen Vorbereitung auf die neue Aufgabe dauerte es eine gewisse Zeit, bis sich Blücher und sein Stab in der ungewohnten Rolle des gleichberechtigten Mitglieds in einer internationalen Organisation zurechtfinden. Anpassungsschwierigkeiten hatten indessen nicht nur die Deutschen, sondern auch die Alliierten. Vor allem auf britischer Seite wurden Überlegungen angestellt, wie das „neue“ OEEC-Mitglied am wirkungsvollsten unter Kontrolle gehalten werden könnte.

a) Alliierte Oberaufsicht?

Die Zeit der alliierten „Vormundschaft“ in ERP-Angelegenheiten ging mit der Aufnahme der Bundesrepublik unwiderruflich zu Ende. „The representatives of the German Federal Government will be free to act and talk virtually as they please“, konstatierte der Wirtschaftsberater der britischen Hohen Kommission, Gordon Macready, am 31. Oktober 1949, dem Tag des offiziellen Beitritts. Diese Aussicht war für ihn allerdings eher Anlaß zur Sorge. Eine Vorprüfung der deutschen Stellungnahmen und Programme durch die Alliierte Hohe Kommission schloß er aus, bestenfalls käme eine Art „post-censorship“ in Frage. Lediglich bei gravierenden Fehlentwicklungen sollten die Drei

Mächte eingreifen und die Bundesregierung veranlassen, die entsprechende Stellungnahme zu ändern oder sogar zurückzuziehen, doch sollte ein solcher Schritt nach Möglichkeit vermieden werden. Wichtig war aus Sicht Macreadys in jedem Fall eine enge Zusammenarbeit mit der britischen OEEC-Delegation.⁶⁰

Edmund Hall-Patch, der Leiter der Delegation, teilte diese Bedenken. Die OEEC war die erste und zunächst einzige internationale Organisation, in der sich die Deutschen frei bewegen konnten; um so mehr kam es darauf an, schnell zu reagieren, wenn die einstigen Schützlinge damit begannen, inakzeptable Vorschläge zu propagieren: „As the Germans begin to feel their freedom here, I have no doubt some odd things will occur.“ Bei rechtzeitiger Abstimmung mit dem Foreign Office und der britischen Hohen Kommission war er indessen zuversichtlich, mit diesen Schwierigkeiten fertig werden zu können.⁶¹ Allerdings mußten die beiden anderen Mächte ebenfalls in dieses Informationsarrangement einbezogen werden. Zu diesem Zweck sprach Hall-Patch zunächst mit dem ECA-Sonderbeauftragten für Europa: „I explained that everything was nicely tied up in Germany and it was important to ensure that in Paris, which was the first place where the Germans would really come into contact with the outside world, there should be the same co-ordination between us.“ Harriman zeigte sich an diesem Vorschlag, eine gemeinsame Front der ehemaligen Besatzungsmächte aufzubauen, durchaus interessiert, obwohl sich die Amerikaner dank der Doppelrolle McCloy als Hoher Kommissar und Chef der ECA-Mission in der Bundesrepublik noch am leichtesten Informationen verschaffen konnten; eingedenk der früheren Differenzen zwischen ECA und OMGUS barg diese Konstruktion freilich das Risiko der Aufgabe der eher europäisch orientierten Ziele der Marshallplanbehörden zugunsten der stärker auf die Bundesrepublik zugeschnittenen Politik der Hohen Kommission und der amerikanischen Regierung. Schon aus diesem Grund war Harriman an engen Kontakten mit den britischen Kollegen sehr gelegen.⁶²

Die Sorge, über die Arbeiten der OEEC und die dortigen deutschen Aktivitäten nicht ausreichend unterrichtet zu sein, bewegte die französische Hohe Kommission nicht minder.⁶³ Mit seiner Anregung, einen ständigen Informationsaustausch zu vereinbaren, stieß Hall-Patch deshalb auch bei den zuständigen Stellen in Paris auf positive Resonanz. Aus einem Gespräch mit Hervé Alphand vom französischen Außenministerium nahm der britische Delegationsleiter jedenfalls den Eindruck mit, daß die Franzosen „mitspielen“ würden.⁶⁴ Zu mehr als dieser informellen Absprache scheint es allerdings nicht gekommen zu sein. Zwar berichtete Hall-Patch, „in accordance with our understanding“, Harriman und Alphand am 10. Dezember über ein Gespräch mit von Mangoldt⁶⁵ – der erhoffte kontinuierliche Erfahrungs- und Informationsaustausch kam allem Anschein nach aber nicht zustande. Sehr viel besser funktionierte, zumindest anfangs, der innerbritische Nachrichtenfluß: Seit Mitte November versorgte die britische Delegation das Foreign Office und die Hohe Kommission mit ausführlichen Wochenberichten über die deutschen Aktivitäten in der OEEC. Die befürchteten „Zwischenfälle“ blieben jedoch,

⁶⁰ Macready an Stevens v. 31. 10. 1949, PRO, FO 371/76940.

⁶¹ Hall-Patch an Stevens v. 9. 11. 1949, ebenda.

⁶² Hall-Patch an Kirkpatrick v. 12. 11. 1949, ebenda.

⁶³ Boch an Valabregu v. 8. 12. 1949, AO, AffEcoFin, Caisse 2, Paquet 3000f.

⁶⁴ Hall-Patch an Kirkpatrick v. 16. 11. 1949, PRO, FO 371/76940.

⁶⁵ Hall-Patch an Harriman v. 10. 12. 1949, ebenda.

von zwei Ausnahmen abgesehen, aus: Zunächst sorgte ein deutscher Experte im Binnenverkehrsausschuß für Aufregung, als er die Diskussion in seiner Muttersprache bestritt – „a remarkably tactless effort“.⁶⁶ Dann unterlief sogar von Mangoldt ein faux pas, als er ohne Einladung zu einem informellen Treffen der Leiter der im Exekutivkomitee vertretenen Delegationen erschien; wie sich in einem späteren Gespräch herausstellte, resultierte dieser Auftritt des Deutschen aus einem Mißverständnis, und Hall-Patch konnte seine Kollegen beruhigen, „that no gesture was involved“.⁶⁷ Ansonsten traten die Deutschen kaum – und schon gar nicht unangenehm – in Erscheinung. In den Ausschüssen und vor allem im OEEC-Rat meldeten sich von Mangoldt und seine Mitarbeiter nur selten zu Wort. Diese Zurückhaltung sowie das im großen und ganzen „untadelige“, zur Kritik kaum Anlaß bietende Auftreten des deutschen OEEC-Teams dürften der Hauptgrund für das rasche Erlahmen des alliierten Interesses an einer Art „Frühwarnsystem“ gewesen sein. Dies bedeutete zwar nicht, daß die Verantwortlichen in London, Paris und Washington den Deutschen plötzlich blind vertraut hätten, doch wich die anfängliche Sorge allmählich größerer Gelassenheit. Damit war ein weiteres Hindernis auf dem Weg zur wirklichen Gleichberechtigung der Bundesrepublik in der OEEC aus dem Weg geräumt.

b) Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs

Die erste Gelegenheit, politische Kompetenz und politisches Geschick unter Beweis zu stellen, bot sich der Bundesregierung und der Pariser Delegation auf dem Gebiet der Liberalisierung des innereuropäischen Handels. Die Erwartungen vor allem der Amerikaner waren hier besonders hoch, erhofften sie sich doch von den Deutschen Schrittmacherdienste. Bei allem Bemühen, diesen Erwartungen gerecht zu werden, war freilich unverkennbar, daß die Verantwortlichen in Bonn gleichzeitig versuchten, eigene handelspolitische Vorstellungen und Ziele zu entwickeln, und diese auch ohne größere Abstriche durchzusetzen. „Begrenzte Konflikte“ mit der ECA und der OEEC wurden dabei bewußt in Kauf genommen.

50prozentige Liberalisierung

Mit seinen Beschlüssen vom 4. Juli und vom 13. August 1949 hatte der Rat der OEEC, nachdrücklich unterstützt von seiten der ECA, die Liberalisierung des privaten Handels zwischen den Mitgliedsländern zur vordringlichen Aufgabe der folgenden Monate erklärt. In der bizonalen Delegation war man sich durchaus darüber im klaren, daß der effektive Beitrag der einzelnen Länder zur Erreichung des gesteckten Ziels von großem Einfluß auf ihre Stellung innerhalb der Organisation wie auch gegenüber den USA sein würde. Überdies beabsichtigte die ECA, die Dollarzuteilungen für die zweite Hälfte des laufenden Marshallplanjahres nach den jeweils erbrachten Leistungen auszurichten. Wirksame Beiträge zur Liberalisierung, so betonte deshalb Otmar Emminger, der künftige Leiter der Wirtschaftsabteilung innerhalb der Delegation, würden nicht nur unmittelbare Handelsvorteile bringen, sondern ebenso „die allgemeine politische und wirt-

⁶⁶ Britische Delegation an Hohen Kommissar v. 15. 11. 1949, PRO, FO 371/77003.

⁶⁷ Britische Delegation an Hohe Kommission v. 14. 8. 1949, ebenda.

schaftliche Position eines Landes im europäischen Kontext sehr fördern“; gerade für die Deutschen werde dies, ergänzte er, von „besonderer Wichtigkeit“ sein. Eine Schwierigkeit sah er freilich darin, daß sich die „neue Linie“ der westdeutschen Handelspolitik, wie sie in den Handelsverträgen mit der Schweiz und den Niederlanden zum Ausdruck gekommen war, „nicht ganz im Rahmen der OEEC-Empfehlungen zur Liberalisierung des Handels“ hielt. Im Gegensatz zum OEEC-Programm eines multilateralen Abbaus der Handelsschranken favorisierten die deutschen Handelspolitiker bekanntlich den bilateralen Ansatz. Es erschien Emminger deshalb ratsam, bis zu dem von der OEEC gesetzten Termin am 1. Oktober 1949 noch möglichst viele solcher zweiseitigen Abkommen abzuschließen oder anzubahnen, um diese westdeutsche Methode der Handelsbefreiung bei der OEEC und der ECA als einen „echten Fortschritt im Sinne der Liberalisierung“ präsentieren zu können.⁶⁸

Wie sich während der Beratungen des OEEC-Handelskomitees Ende September, Anfang Oktober herausstellte, waren die Deutschen keineswegs die einzigen, die einen „bilateral approach“ bevorzugten. Emminger nahm jedenfalls aus diesen Verhandlungen den Eindruck mit, daß, abgesehen von dem britischen Delegierten, niemand den Vorschlag des Generalsekretariats der OEEC unterstützte. Dieser Vorschlag sah ein dreistufiges Verfahren vor: zunächst sollten die einzelnen Liberalisierungslisten einer Prüfung unterzogen werden; daran anschließend sollten bilaterale Verhandlungen unter Berücksichtigung der Empfehlungen an die einzelnen Länder stattfinden; zum Abschluß sollten die dabei erzielten Ergebnisse in einem gemeinsamen Bericht zusammengefaßt werden. Die Mitglieder des Handelskomitees, angeführt von den Vertretern Belgiens und der Niederlande, plädierten demgegenüber dafür, das Schwergewicht auf die Gespräche über die sogenannten Verhandlungslisten zu legen, also jene Waren, die nur bei entsprechenden Gegenleistungen liberalisiert werden sollten. Gegen diese Mehrheitsposition vermochte sich das Generalsekretariat trotz massiver Unterstützung seitens der Vertreter Großbritanniens und insbesondere der ECA nicht durchzusetzen. Am Ende einigte man sich darauf, beide Methoden anzuwenden. Ähnlich umstritten war die Frage, ob Globalkontingente als Liberalisierungsmaßnahme anerkannt werden sollten. Auch hier sprach sich eine Mehrheit im Handelskomitee, darunter wiederum der Delegierte Westdeutschlands, wenigstens für eine Übergangszeit zugunsten der Globalkontingente, also der weniger „schmerzhaften“ Lösung aus.⁶⁹

Zur Überprüfung der Liberalisierungslisten und -schritte der Mitgliedsländer wurde schließlich eigens eine „Central Group“ gebildet; ihr gehörten die Vorsitzenden des Rats, des Exekutivkomitees, der Ausschüsse für Handel und für innereuropäischen Zahlungsausgleich sowie der Generalsekretär an – zwei Belgier, zwei Franzosen und ein Engländer, wie von Mangoldt ausdrücklich anmerkte.⁷⁰ Die Einschaltung der Central Group bezweckte offensichtlich, die Entscheidung darüber, ob die einzelnen Mitgliedsstaaten wirklich alle Möglichkeiten zur Intensivierung des Handels ausgeschöpft hatten,

⁶⁸ Emminger an Martini v. 10. 9. 1949, BA, B 146, 333.

⁶⁹ Record Street No. 10 (Verf. Emminger), o. D. BA, Z 14, 165a. Zu den Bedingungen, unter denen Globalkontingente als Liberalisierungsmaßnahme anerkannt wurden, vgl. Report by the Trade Committee on Operation of Global Quotas, C (49) 155 v. 7. 10. 1949, IfZA, MF 260, 11/101-2/4.

⁷⁰ Memorandum betr.: Gegenwärtiger Stand der Arbeiten der OEEC v. 12. 10. 1949, BA Z 14, 46. Der Ratsbeschluß über das Prüfungsverfahren C (49) 153 v. 8. 10. 1949 in IfZA, MF 260, 11/101-2/4.

aus dem „großzügigeren“ Handelskomitee in ein kleineres, „strengeres“ und liberalisierungsfreudigeres Gremium zu verlagern.

Auf deutscher Seite wurden die Meinungsverschiedenheiten über die erfolgversprechendste Methode beim Abbau der Handelsschranken aufmerksam registriert. Aus den OEEC-internen Diskussionen zog von Mangoldt den Schluß, daß „das Schwergewicht der Liberalisierung sich trotz des starken Widerstandes des Generalsekretärs und trotz der entgegenstehenden Auffassung der ECA doch wieder vom unilateralen auf das bilaterale Feld“ verschieben werde.⁷¹ Dies war zwar eine etwas voreilige Prognose, aber die Möglichkeit, erst einmal beide Wege beschreiten zu können, erleichterte der Bundesregierung den Einstieg in die Liberalisierung ungemein.

Das „Memorandum der Bundesrepublik Deutschland über die Befreiung des intereuropäischen Handels von Beschränkungen“ vom 10. Oktober 1949, die erste eigene Stellungnahme der kaum drei Wochen amtierenden Bundesregierung, die ja offiziell noch gar nicht der OEEC angehörte, bekannte sich denn auch „in vollem Umfang“ zu den Liberalisierungsbeschlüssen der Pariser Organisation. Die unilaterale Freiliste mit jenen Waren, für die eine „automatische Lizenzverteilung“ erfolgte, repräsentierte eine jährliche Einfuhr im Wert von 263,8 Millionen Dollar aus den übrigen OEEC-Ländern und deren überseeischen Besitzungen; dieses Volumen entsprach 37,4 Prozent der gesamten Importe aus diesem Raum, berechnet auf der Basis der Einfuhren des ersten Halbjahres 1949. Diese Liste stellte dem Memorandum zufolge nur ein „vorläufiges Mindestprogramm“ dar, das unabhängig von den bilateralen Verhandlungen bald erweitert werden sollte. Eine zweite Gruppe umfaßte diejenigen Waren, die im Rahmen von Globalkontingenten frei eingeführt werden konnten. Ihr Wert war mit 147,3 Millionen Dollar angegeben, umgerechnet waren dies 20,9 Prozent der OEEC-Einfuhren. Die Verhandlungsliste schließlich enthielt Waren im Wert von 117,4 Millionen Dollar entsprechend 16,6 Prozent der Einfuhren aus den Partnerländern. Nach dieser Berechnung kam die Bundesrepublik auf die stolze Liberalisierungsquote von 74,9 Prozent der gesamten Importe aus dem OEEC-Raum.⁷²

Diese auf den ersten Blick beeindruckende Zahl darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, daß lediglich die Waren der Freiliste sofort, d. h. mit der Veröffentlichung der Liste im Bundesanzeiger, liberalisiert werden sollten. Die Globalkontingente bedurften erst noch der offiziellen Billigung durch die OEEC, und die Waren der dritten Kategorie sollten nur nach entsprechenden Gegenleistungen anderer Mitgliedsländer freigegeben werden; in beiden Fällen waren somit zunächst Verhandlungen erforderlich, deren Ausgang ungewiß war. Die eigentliche Liberalisierungsofferte umfaßte also „lediglich“ 37,4 Prozent der Importe aus dem OEEC-Raum. Verglichen mit den Angeboten der meisten übrigen OEEC-Partner konnte sich die deutsche Quote aber durchaus sehen lassen, lag sie doch deutlich über dem Durchschnitt von etwa 30 Prozent, den die erste Runde nach Schätzungen der OEEC ergeben hatte. In ihrer Zusammensetzung unterschied sich die

⁷¹ Memorandum betr.: Gegenwärtiger Stand (wie Anm. 70).

⁷² Memorandum der Bundesrepublik Deutschland v. 10. 10. 1949, BA, Z 8, 1708. In einer Erklärung des Bundeswirtschaftsministeriums zum Liberalisierungsprogramm v. 14. 10. 1949, ebenda, finden sich leicht abweichende Zahlen: für die unilaterale Liste 255,9 Mio. Dollar (= 36,3 Prozent), für die Globalkontingente 151 Mio. Dollar (= 21,4 Prozent) und für die Verhandlungsliste 112,6 Mio. Dollar (= 15,9 Prozent), zusammen also 519,5 Mio. Dollar oder 73,6 Prozent. Diese Zahlen tauchen auch bei Schmidt, Liberalization, S. 43, auf.

deutsche Freiliste allerdings kaum von den übrigen: Mit 47,9 Prozent dominierten Rohstoffe, gefolgt von Nahrungsmitteln mit 28,5 Prozent sowie Halb- und Fertigwaren mit 23,6 Prozent.⁷³ Ohne Beschränkungen konnten nun unter anderem Baumwolle, Felle, Erze, Roheisen, Weizen, Mais, Zucker, Ölfrüchte, Tabak, Kaffee, Fahrräder, Lieferwagen und Maschinen unterschiedlicher Art eingeführt werden.⁷⁴

Im „Methodenstreit“ verzichtete die Bundesregierung anlässlich der Vorlage der Listen auf ein klares Votum. Da eine Erhöhung der Quote unter ausschließlicher Anwendung des „multilateral approach“ große Schwierigkeiten bereitet hätte, begnügte sich das Memorandum mit dem Hinweis, daß der Abschluß weiterer bilateraler Abkommen nach dem Muster der Verträge mit den Niederlanden, Norwegen und Österreich „die Entwicklung zu einem allseits freien Handel beschleunigen dürfte“. ⁷⁵ Diese vorsichtige Haltung wurde jedoch bereits bei der Prüfung der deutschen Liberalisierungsmaßnahmen durch die „Central Group“ Ende Oktober 1949 wieder aufgegeben. Als nämlich nach der Erörterung der Verfahren der Lizenzvergabe, des Geltungsbereiches der Listen und etwaiger sonstiger Einfuhrhemmnisse zwei Mitglieder der „Central Group“ nähere Auskünfte über das bilaterale Liberalisierungssystem und dessen Kombination mit dem OEEC-Ansatz erbaten, hielt der deutsche Sprecher, Ministerialdirektor Vollrath von Maltzan vom Bundeswirtschaftsministerium, mit seiner Meinung nicht hinter dem Berg. Während die OEEC mit den „viel weniger wirksamen Positivlisten“ arbeite, belehrte Maltzan seine Zuhörer, ziele der deutsche Liberalisierungsansatz darauf ab, „grundsätzlich – zunächst zumindest zweiseitig – alle Einfuhrbeschränkungen aufzuheben“ und lediglich gewisse Ausnahmen zuzulassen. Diese zweiseitigen Abkommen seien daher „als ein wesentlich weitergehender Schritt zu bezeichnen und müßten das Ziel auch für multilaterale Liberalisierung im Sinne der OEEC-Arbeit sein.“ ⁷⁶ Die Mitglieder der Central Group schienen von diesen Ausführungen recht beeindruckt – so jedenfalls empfanden es die „Prüflinge“. Überhaupt waren Maltzan und seine Begleiter mit dem Verlauf des „Examens“ durchaus zufrieden, hatte doch der vom OEEC-Sekretariat als Diskussionsgrundlage erstellte Bericht Schlimmeres befürchten lassen: Die Deutschen hatten darin nämlich eine eher negative Tendenz und einige unkorrekte statistische Berechnungen entdeckt und dies auch zu Beginn der Befragung bemängelt. So geriet der Auftritt sehr selbstbewußt und offensiv und wich damit vom damals üblichen deutschen Stil merklich ab. Der Grund dafür dürfte wohl in erster Linie darin zu sehen sein, daß als Verhandlungsführer ein Angehöriger des Bundeswirtschaftsministeriums fungierte, einer Dienststelle also, deren Chef auf „bescheidenes Auftreten“ weit weniger Wert legte als beispielsweise Marshallplanminister Blücher.

Die zunächst eher kritische Annahme des Liberalisierungsmemorandums und der einzelnen Listen von seiten der OEEC dürfte die Bundesregierung um so leichter verschmerzt haben, als sie aus berufenen Munde ein kräftiges Lob einheimen konnte. ECA-Administrator Hoffman höchstpersönlich bescheinigte den Verantwortlichen, ei-

⁷³ Otmar Emminger, Liberalisierung des Außenhandels, Anlage zu einem Rundschreiben des Präsidenten des Direktoriums der Bank deutscher Länder v. 28. 12. 1949, Historisches Archiv der Deutschen Bundesbank (künftig HADB), HA 21.

⁷⁴ Vgl. Bundesanzeiger v. 3. 11. 1949, S. 1 f.

⁷⁵ Memorandum der Bundesrepublik (wie Anm. 72).

⁷⁶ Bericht über die Prüfung der Liberalisierungsmaßnahmen durch die Central Group – OEEC v. 31. 10. 1949, BA, Z 8, 1708. Vgl. auch Kurzvermerk Weng v. 28. 10. 1949, ebenda.

nen wichtigen Beitrag zum Abbau der Handelsschranken geleistet zu haben.⁷⁷ Ein Mitarbeiter der ECA-Mission ermunterte die Bundesregierung freilich sogleich dazu, noch erheblich weiter zu gehen: „Eine wirklich Aufsehen erregende weitere einseitige Befreiung des Handels in den nächsten zwei Monaten“, so versuchte Ostrander den Deutschen einen solchen Schritt schmackhaft zu machen, werde die Bundesrepublik „mit einem Schlage an die dritte oder vierte Stelle unter den ERP-Nationen versetzen“.⁷⁸

Diese Aussicht dürfte für die Deutschen, die sich bislang mit einer Statistenrolle hatten begnügen müssen, zwar durchaus verlockend gewesen sein, doch zugleich wurden in den zuständigen Ministerien auch Zweifel laut, ob die Wirtschaft für neue Liberalisierungsmaßnahmen schon ausreichend gerüstet war.⁷⁹ Solche Zweifel erhielten durch Proteste aus der Wirtschaft zusätzliche Nahrung. Bemerkenswerterweise waren es nicht allein traditionell zum Protektionismus neigende Branchen wie Textil und Stahl oder die Landwirtschaft, die sich warnend zu Wort meldeten.⁸⁰ Auch eher dem Freihandel verpflichtete Industrien wie Chemie oder Maschinenbau äußerten Bedenken.⁸¹ Wohl richtete sich die Kritik weniger gegen den Grundsatz der Liberalisierung als vielmehr gegen das dabei eingeschlagene Tempo und vermeintliche Vorleistungen der Bundesrepublik, doch letztlich waren die Firmen und Verbände bestrebt nachzuweisen, warum die jeweils eigenen Produkte vorerst von der Liberalisierung ausgenommen werden müßten. Ungeachtet dieser Zweifel und Bedenken versuchte die Bundesregierung, dem amerikanischen Drängen nach einer spektakulären Initiative nachzukommen. Zu diesem Zweck wurde ein ursprünglich für das Memorandum vom 10. Oktober vorgesehener „Generalvorschlag“ konkretisiert. Er sollte „aus taktischen Gründen“ während der OEEC-Ratsitzung am 30. Oktober, d. h. anlässlich der Aufnahme der Bundesrepublik in die Pariser Organisation, präsentiert werden.⁸² Dieser Vorschlag besaß durchaus „kühne“ Züge, forderte er die Mitgliedsländer doch dazu auf, „von einem bestimmten Stichtag ab sämtliche quantitativen Importrestriktionen gegenüber allen anderen Teilnehmerstaaten aufzuheben“. Die Bedingungen, welche die Bundesregierung daran knüpfte – gleichzeitiger Abbau aller übrigen Handelsschranken, Verzicht auf eine künstliche Verbesserung der Wettbewerbsposition durch Subventionen sowie Beteiligung aller OEEC-Mitglieder –

⁷⁷ Vgl. Schmidt, *Liberalization*, S. 44.

⁷⁸ Aktenvermerk Emminger v. 29. 10. 1949, BA, B 146, 324. Die Idee, die Deutschen mit dem Hinweis auf eine Statusverbesserung zu ködern, war offensichtlich Mitte Oktober während einer Besprechung zwischen Vertretern der ECA, der JEIA und der Amerikanischen Hohen Kommission geboren worden: „It was generally agreed that such a step, taken immediately after German succession to OEEC membership, might have the effect of immediately throwing the German Delegation into a very influential status in the OEEC; it might make the difference between being merely the „18th member“, or being instead one of the three or four principal members of OEEC“. Ostrander an Gordon v. 19. 10. 1949, NA, RG 469, FOA, Special Representative, Program Division, Records Relating to West Germany 1949–1952, Box 9.

⁷⁹ Vgl. beispielsweise Vermerk Maltzan für Graf v. 22. 9. 1949, und Aufzeichnung Görs v. 14. 12. 1949, beide BA, Z 8, 1708.

⁸⁰ Vgl. für die Stahlindustrie Vermerk Sitzung Engerer Vorstand v. 22. 9. 1949, Handakten Salewski (Kopie im Besitz d. Verf.); für die Textilindustrie „Parität und Freiheit. Zur Liberalisierung des inhereuropäischen Außenhandels“, ungezeichnete Stellungnahme v. 10. 10. 1949, AIHKA, NL Vogel, Gesamttextil Außenhandel, v. 1. 7. 1948–31. 12. 1949; für die Landwirtschaft Schmidt, *Liberalization*, bes. S. 64–85.

⁸¹ Für die Chemieindustrie vgl. Farbenfabriken Bayer an VfW v. 13. 9. 1949, IWW/WA, NL Baade, II ERP, Liberalisierung, und Arbeitsgemeinschaft chemische Industrie an Erhard v. 12. 11. 1949, BA, Z 8, 1708; für den Maschinenbau Hans Pohl/Johannes Markner, Verbandsgeschichte und Zeitgeschichte. VDMA – 100 Jahre im Dienste des Maschinenbaus, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1992, S. 127.

⁸² Vgl. Rundschreiben der VfW v. 10. 10. 1949, BA, Z 14, 165b.

ließen freilich kaum auf größere Realisierungschancen hoffen. An Kühnheit büßte der Plan auch dadurch ein, daß für bestimmte, in ihrer Existenz gefährdete Wirtschaftszweige Ausnahmeregelungen vorgesehen waren, welche die Anpassung oder Umstellung der Produktion ermöglichen sollten.⁸³ Die Initiative diente mit ihrem Bekenntnis zu einer „echten europäischen Arbeitsteilung“ vermutlich eher der Imagepflege und hätte allenfalls als Geste des guten Willens Anerkennung finden können.

Die Probe darauf blieb der Bundesregierung indessen erspart. Mit seiner „Integrationsrede“ setzte nämlich der ECA-Chef auf der OEEC-Ministerratssitzung vom 30. und 31. Oktober 1949 die Akzente, und der deutsche Vorschlag wurde erst gar nicht präsentiert. Hoffman hielt ein emphatisches Plädoyer für die wirtschaftliche Einigung. Unter Hinweis auf den einheitlichen Binnenmarkt in den USA ermutigte er seine Zuhörer, auch in Westeuropa mit seinen 270 Millionen Verbrauchern solche Bedingungen zu schaffen. Die wirtschaftliche Einheit war für ihn „nicht nur ein Wunschbild, sondern eine praktische Notwendigkeit“. Er forderte die OEEC-Mitglieder auf, schon Anfang 1950 ein Programm vorzulegen, das geeignet sei, Westeuropa dem Ziel der Einigung ein gutes Stück näher zu bringen. Als Bestandteil eines solchen Programms erwähnte er ausdrücklich „weitere wirkungsvolle Maßnahmen zur Beseitigung der quantitativen Handelsschranken“.⁸⁴ Die Rede des ECA-Administrators war denn auch weniger eine Aufforderung zur völligen Reorganisation Westeuropas nach amerikanischem Vorbild,⁸⁵ sondern vielmehr der Versuch, in pragmatischer Weise an die bis zu diesem Zeitpunkt von der OEEC in Angriff genommenen Vorhaben anzuknüpfen und den eher technischen Programmen wie dem schrittweisen Abbau der Handelsrestriktionen oder den Verfahren zur Regelung des Zahlungsverkehrs eine neue, integrationspolitische Qualität zu verleihen.

Hoffman gab mit dieser Rede den letzten Anstoß für den Ratsbeschluß vom 2. November über „weitere Maßnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“. Der britische Vertreter, Sir Stafford Cripps, hatte in der Absicht, konkreten amerikanischen Vorschlägen zuvorzukommen, bereits während einer Sitzung der Konsultativgruppe der OEEC am 28. Oktober angeregt, die verschiedenen Liberalisierungslisten zu einer einzigen zusammenzufassen und bis zum 1. Januar 1950 jeweils 50 Prozent der Importe an Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Fertigwaren zu liberalisieren, ohne seine Kollegen jedoch voll überzeugen zu können.⁸⁶ Erst nach dem Auftritt des Amerikaners kam eine entsprechende Entscheidung des OEEC-Rats zustande. Sie verpflichtete die Mitglieder, die quantitativen Beschränkungen für wenigstens jeweils 50 Prozent der privaten Importe in den Kategorien Nahrungsmittel, Rohstoffe und Fertigwaren aus dem OEEC-Raum sogar schon bis zum 15. Dezember des Jahres aufzuheben. Angekündigt wurden

⁸³ Entwurf eines Vorschlages der Bundesrepublik Deutschland für weitergehende Liberalisierungsmaßnahmen. o. Verf., o. D., ebenda.

⁸⁴ Eine deutsche Übersetzung der Rede findet sich in IWW/WA, NL Baade, II ERP, Liberalisierung. Vgl. auch Wexler, Marshall Plan, S. 156–158; aus zeitgenössischer Sicht: „Eröffnung der Pariser Wirtschaftskonferenz“, Neue Zürcher Zeitung v. 1. 11. 1949.

⁸⁵ So die Interpretation bei Hogan, Marshall Plan, S. 273.

⁸⁶ Harriman an Secretary of State v. 29. 10. 1949, NA, RG 469, Special Representative, Central Secretariat, Subject Files 1948–1952, Box 19. Auch die französische Delegation hatte aus den gleichen Gründen einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet; vgl. Telegramm Schuman v. 3. 11. 1949, HAEC, MAEF/DECE, 341, Bl. 348–350.

ferner Vorkehrungen zur Steigerung der Transferierbarkeit der Währungen und der Abschaffung der Doppelpreise.⁸⁷

Der Unterschied zwischen den Konzepten der OEEC und der Bundesregierung liegt auf der Hand: Während die Pariser Organisation sich für ein graduelles Verfahren mit konkreten Vorgaben und knapp bemessener Frist entschieden hatte, waren die Verantwortlichen in Bonn in ihrem – unveröffentlichten –, „Generalvorschlag“ für „radikale“ Ziele eingetreten, doch hatten sie diese an unrealistische Voraussetzungen geknüpft. Trotz des öffentlichen Lobes für die deutsche Liberalisierungs-offerte hielten einige ECA-Mitarbeiter denn auch neue Zugeständnisse für möglich und nötig. Taylor Ostrander vom Stab des Sonderbeauftragten in Europa, der schon Ende Oktober „kühnere Schritte“ gefordert hatte, bekräftigte in einem internen Memorandum vom 5. November diese innerhalb der ECA weitverbreiteten Erwartungen. Aus seiner Sicht hatte die Bundesregierung durch eine offensive Liberalisierungspolitik viel zu gewinnen und wenig zu verlieren, zumal er die wirtschaftliche Situation in der Bundesrepublik recht günstig einschätzte. Er regte deshalb an, den Verantwortlichen in Bonn vorzuschlagen, „that they remove, with respect to trade in commodities and services with all other participating nations, *all* quantitative restrictions, wheter by volume or value, wheter bilateral or global, and provide foreign exchange freely for full implementation of this proposal“. Und damit nicht genug: „A basic aspect of this recommendation is that the Federal Republic should take this step at this time *unilaterally* without making it contingent upon mutual agreement or reciprocal bargaining.“⁸⁸

Von einem solchen Schritt war die Bundesregierung jedoch weit entfernt, bereitete es doch schon erhebliche Schwierigkeiten, überhaupt das 50-Prozent-Ziel zu erreichen, nachdem sich bei der OEEC die Auffassung durchgesetzt hatte, daß eine Anrechnung der Globalkontingente nur in Ausnahmefällen zulässig sein sollte; zur großen Erleichterung wurde immerhin die bilaterale Liberalisierung akzeptiert.⁸⁹ Zwischen den zuständigen Stellen – den Bundesministerien bzw. Verwaltungen für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft, für den Marshallplan, der Vertretung bei der OEEC, dem Handelsvertragsbüro und der Bank deutscher Länder – begann deshalb eine intensive Diskussion über den zur Erfüllung des Ratsbeschlusses einzuschlagenden Weg. Über die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Liberalisierung für Westeuropa im allgemeinen und die Bundesrepublik im besonderen – „ein Markstein in der Beseitigung der Diskriminierung des deutschen Volkes“, so Emminger⁹⁰ – war man sich einig; mit welchen Mitteln die konkrete Vorgabe aus Paris erfüllt werden sollte, darüber gingen die Meinungen freilich auseinander.

Eine Aufschlüsselung der Anfang November in Kraft getretenen unilateralen Freiliste ergab, daß der Anteil der liberalisierten Waren an der Gesamteinfuhr bei Nahrungsmitteln 29 Prozent, bei Fertigwaren 33 Prozent und bei Rohstoffen 69 Prozent betrug. Die Frage war nun, ob die unilaterale Freiliste in den drei Kategorien jeweils auf 50 Prozent erhöht werden sollte – das hätte dem „multilateral approach“ der OEEC entsprochen –,

⁸⁷ Der Ratsbeschluß C(49) 181 findet sich in dt. Übers. in BA, Z 8, 1708.

⁸⁸ Memorandum Ostrander v. 5. 11. 1949, NA, RG 469, FOA, SRE, Program Division, Records Relating to West Germany 1949–52, Box 9.

⁸⁹ Vgl. Sitzungsbericht Axenfeld v. 5. 11. 1949, BA, Z 8, 1708; Protokoll Sitzung ERP-Arbeitskreis „Außenhandel und Handelspolitik“ v. 9. 11. 1949, BA, Z 14, 165a.

⁹⁰ Die „Liberalisierung“ des Außenhandels, Aufzeichnung Emminger v. 10. 11. 1949, BA, Z 14, 165a.

oder ob das Ziel mit Hilfe weiterer bilateraler, „liberalisierter“ Handelsverträge angestrebt werden sollte. Als weitere Variante wurde die Wahl einer günstigeren Referenzperiode in Betracht gezogen. Im Vertrauen auf die traditionelle deutsche Gläubigerstellung in Europa setzte sich insbesondere Otmar Emminger, dem als Mitglied der Pariser Delegation verständlicherweise an einer unangreifbaren Lösung gelegen war, dafür ein, die 50-Prozent-Klausel unter Beibehaltung der alten Berechnungsbasis nach Möglichkeit zu erfüllen oder gar zu überschreiten, und zwar auch durch eine Erweiterung der unilateralen Freiliste; „à la longue“ werde die Bundesrepublik als Gewinner aus der Liberalisierung hervorgehen. Die Gegenposition vertrat am entschiedensten Günter Keiser von der Verwaltung für Wirtschaft. Die Entwicklung der Zahlungsbilanz verbot seiner Meinung nach eine fortschreitende Erweiterung der unilateralen Liste. Er erteilte der multilateralen Methode eine scharfe Absage und bezeichnete den Weg der „Liberalisierung der bilateralen Verträge als den einzig gangbaren“, weil nur auf diese Weise Zahlungsbilanz- und Devisenprobleme vermieden oder wenigstens unter Kontrolle gehalten werden könnten. Für ihn hatte das „kühne Experiment“ der multilateralen Liberalisierung in erster Linie den Wert gehabt zu demonstrieren, daß diese Methode impraktikabel sei.⁹¹

Die „neue“ Linie, auf die sich die zuständigen Ressorts und Stellen schließlich verständigten, spiegelte sowohl die Skepsis gegenüber dem multilateralen Ansatz als auch die Überzeugung wider, eigentlich schon genug getan zu haben. Die 50-Prozent-Marke sollte nämlich in erster Linie durch die bilateralen Abkommen erreicht werden; außerdem einigte man sich darauf, das dritte Quartal 1949 als Bezugsbasis zugrunde zu legen und einige Positionen von der Rohstoff- in die Nahrungsmittelliste zu übernehmen.⁹² Am Ende waren nicht einmal alle diese statistischen Manipulationen erforderlich. Selbst unter Verwendung der Referenzperiode Oktober 1948 – September 1949 konnte die Bundesregierung, wie sie in ihrem Memorandum vom 13. Dezember vorrechnete, das OEEC-Soll erfüllen und Liberalisierungssätze von 52,9 Prozent bei Nahrungs- und Futtermitteln, 64,3 Prozent bei Rohstoffen und 52,3 Prozent bei Fertigwaren erreichen. Das wirkliche Ausmaß der deutschen Bemühungen, so betonte die Bundesregierung, komme allerdings erst bei einer Gegenüberstellung der Einfuhrziffern seit dem Inkrafttreten der unilateralen Freiliste sowie der verschiedenen bilateralen Abkommen und der Zahlen für den Zeitraum Oktober 1948 bis September 1949 zum Ausdruck; überdies seien die zweiseitigen Abkommen mit der Schweiz und Belgien wegen der besonderen Zahlungsvereinbarungen nicht einmal berücksichtigt worden.⁹³ Gleichzeitig mit dem allgemeinen Memorandum reichte die Bundesregierung noch ein zweites über die „Aufhebung von Beschränkungen für unsichtbare Aus- und Einfuhren“ ein, wie von der OEEC mit Beschluß vom 19. November gefordert.⁹⁴

Damit hatte die Bundesregierung die Vorgaben der OEEC – zumindest „auf dem Papier“ – knapp erfüllt. Zu den von seiten der ECA erwarteten „kühnen Schritte“ hatte sie

⁹¹ Vgl. Protokoll Sitzung ERP-Arbeitskreis „Außenhandel und Handelspolitik“ v. 9. 11. 1949; Aktenvermerk Seib v. 11. 11. 1949; „Liberalisierung des Handels“, Vermerk Albrecht v. 15. 11. 1949, alle ebenda.

⁹² Protokoll Sitzung ERP-Arbeitskreis (wie Anm. 89).

⁹³ Memorandum der Bundesrepublik Deutschland zum Beschluß des Rates der OEEC vom 2. 11. 1949 C (49) 181 über weitere Maßnahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit v. 13. 12. 1949, BA, Z 8, 1708. Vgl. auch Buchheim, Wiedereingliederung, S. 124.

⁹⁴ Memorandum der Bundesrepublik Deutschland v. 13. 12. 1949, Anlage G zum allgemeinen Memorandum (wie Anm. 93).

sich freilich nicht auffaffen können, obwohl die Aussichten auf politischen Prestigegewinn recht verlockend gewesen sein dürften. Nach wie vor existierten in den staatlichen Bürokratien und insbesondere in der Wirtschaft starke Kräfte, welche die Befürchtung hegten, allzu großzügige einseitige Liberalisierungsmaßnahmen könnten der im Wiederaufbau begriffenen Industrie und Landwirtschaft schweren Schaden zufügen. Auch die Bedenken gegenüber dem „multilateral approach“ ließen keineswegs nach.

Unter der Überschrift „Ist die Liberalisierung wirklich eine Gefahr?“ veröffentlichte der ehemalige Staatssekretär im Reichswirtschaftsministerium, Hans Posse, im Dezember 1949 einen Artikel in der offiziellen Zeitschrift „Außenhandel“. Darin kritisierte er unter anderem, daß der Bilateralismus im Gegensatz zum Multilateralismus „wieder einmal als Kinderschreck herhalten“ müsse; beide Methoden hätten ihre „guten und schlechten Wirkungen“, wichtig sei allein, „welchen Nutzen sie für den Handelsverkehr brächten“. Keinen Zweifel ließ er hingegen daran, daß gerade die Bundesrepublik die Liberalisierungspolitik aus ureigenstem Interesse unterstützen müsse.⁹⁵ In einem Referat auf der konstituierenden Sitzung des Außenhandelsausschusses des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) im Mai 1950 nahm Posse erneut zu diesem Thema Stellung. Diesmal brachte er unter Hinweis auf seine eigene Lehrzeit „im handelspolitischen Kampf Mann gegen Mann und Delegation gegen Delegation“ seine Geringschätzung gegenüber multilateralen Konferenzen und Vereinbarungen unverhohlen zum Ausdruck: An ihnen seien „zu viele Köche beteiligt, die den Brei versalzen“. Diese eindeutige Absage an den OEEC-Ansatz verband er freilich wiederum mit einem ebenso eindeutigen Plädoyer für die Handelsliberalisierung als grundsätzliches Ziel.⁹⁶

Die gründlichste zeitgenössische Stellungnahme zum Thema Liberalisierung stammte aus der Feder des Chefökonom der deutschen OEEC-Delegation. Auf 40 Seiten analysierte Otmar Emminger die Liberalisierungspolitik der OEEC und die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten sowie die besonderen Interessen der Bundesrepublik. Er war überzeugt, daß es für die Regierung in Bonn „starke taktische Beweggründe“ gebe, „bei der allgemeinen Liberalisierungsbewegung nicht nachzuhinken, sondern eher vorauszu-gehen“. Die Liberalisierung, so seine Begründung, sei „sozusagen die Visitenkarte, mit der Deutschland auf wirtschaftlichem Gebiet wieder als selbständiges Mitglied in die europäische Völkergemeinschaft“ eintrete; es könne „durch einen ehrlichen Beitrag viel Mißtrauen zerstreuen, das in der Außenwelt nicht nur der deutschen Politik, sondern auch der deutschen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftspraxis entgegengebracht“ werde. Emminger konzentrierte sich jedoch auf die rein wirtschaftliche Interessenlage. Für die Liberalisierung sprachen seiner Meinung nach vor allem der zu erwartende rasche Abbau der Devisenbeschränkungen, die Öffnung der traditionellen Hauptabsatzmärkte und die Aussicht auf eine Wiederherstellung der strukturellen Aktivsaldo gegenüber Westeuropa. Als Gegenargument führte er unter anderem die ungenügende deutsche Konkurrenzfähigkeit, die ausgesprochen ungünstige Dollarbilanz, fehlendes inneres Gleichgewicht sowie eine mögliche Gefährdung der geplanten Exportsteigerung nach Übersee an. Fazit seiner Überlegungen war, daß die Liberalisierung aus Sicht der Bundesrepublik grundsätzlich zu bejahen sei, wenn kein überhöhtes Tempo eingeschlagen

⁹⁵ Außenhandel 2 (1949), S. 701–702.

⁹⁶ Referat über die handelspolitische Lage Westdeutschlands v. 9. 5. 1950, Archiv der IHK Augsburg (künftig AIHKA), NL Vogel, BDI-Außenhandelsausschuß I, März 1950–Juni 1951.

und das Ziel, den Handel mit dem Dollarraum und dem „Osten“ auszuweiten, nicht aus den Augen verloren werde. In der „Methodenfrage“ verteidigte Emminger die deutsche Praxis der zweiseitigen Liberalisierung, weil sie eine Berücksichtigung der spezifischen Zahlungsbilanz- und Devisenprobleme erlaube und die beiden Partner so in die Lage versetze, „bis zur äußerst möglichen Grenze der Liberalisierung“ zu gehen.⁹⁷

Diese Äußerungen, die durchaus typisch waren für die in Regierungs- und Industriekreisen dominierende Einstellung zur Liberalisierungspolitik, lassen erkennen, daß wohl die von der OEEC propagierten Methoden, nicht aber der Grundsatz der Liberalisierung auf Skepsis oder gar Ablehnung stießen. Angesichts des starken Drucks der ECA wäre eine deutsche Obstruktionspolitik auch kaum ratsam gewesen. Allerdings lehnte die Bundesregierung entgegen amerikanischen Wünschen größere Vorleistungen beim Abbau der Handelsrestriktionen ab. Der Wunsch, „den guten Schüler zu markieren“, wie Marshallplanminister Blücher es einmal ausdrückte,⁹⁸ war nach den ersten Signalen des „guten Willens“ offenbar der Absicht gewichen, die eigenen Interessen obenan zu stellen. Dies war wohl auch das eigentliche Motiv für das bemerkenswert hartnäckige Festhalten am bilateralen Ansatz. Er sicherte nämlich jedem der Partner einen nicht unbeträchtlichen Rest an Verhandlungsmasse und damit Verhandlungsmacht, weil einzelne „kritische Positionen“ getrennt verhandelt und im Falle mangelnder Kompromißbereitschaft der Gegenseite von der generellen Liberalisierung ausgenommen werden konnten. In diesem Punkt glich der neue, insbesondere von der Bundesregierung praktizierte Bilateralismus ungeachtet seiner multilateralen Elemente eben doch dem herkömmlichen.⁹⁹ Mochten auch der bilaterale und der multilaterale Ansatz, wie ein Mitarbeiter der ECA-Mission in Frankreich hervorhob, „komplementär“ sein und im Endeffekt auf das gleiche Ergebnis hinauslaufen,¹⁰⁰ nur ersterer versprach eine kontrollierte Außenhandelspolitik und eventuelle, im Kampf „Delegation gegen Delegation“ erzielte handelspolitische Erfolge.

Die erste Chance, sich an die Spitze der Liberalisierungsbewegung zu setzen, hatte die Bundesregierung freilich verpaßt. Schuld daran war aber nicht die Methode, sondern das Ergebnis der Liberalisierungsbemühungen, das doch weit hinter den Erwartungen und – so sahen es jedenfalls viele ECA-Beamte – auch hinter den deutschen Möglichkeiten zurückgeblieben war. „We hope that the Federal Republic authorities... will grasp every opportunity to push further toward effective trade liberalization“, hatte Milton Katz, der stellvertretende ECA-Sonderbeauftragte für Europa, den Leiter der ECA-Mission in der Bundesrepublik bereits Mitte November 1949 wissen lassen¹⁰¹ – die nächste Gelegenheit, diese Bereitschaft unter Beweis zu stellen, sollte nicht lange auf sich warten lassen.

⁹⁷ Otmar Emminger, Liberalisierung des Außenhandels, HADB, HA 21.

⁹⁸ Protokoll einer Besprechung über ERP-Angelegenheiten v. 9. 11. 1949, BA, NL Blücher, 289.

⁹⁹ Anders Buchheim, Wiedereingliederung, S. 123.

¹⁰⁰ Vgl. Conrad an Collisson v. 24. 10. 1945, NA, RG 469, FOA, Special Representative Europe, Program Division, Records Relating to West Germany 1949–52, Box 9.

¹⁰¹ Katz an Collisson v. 16. 11. 1949, NA, RG 469, Special Representative Europe, Central Secretariat, Subject Files 1948–52, Box 30.

Die Gründung der EZU

Auf den engen Zusammenhang zwischen der Liberalisierung des Handels und der Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs hatte die ECA stets hingewiesen. Mit ihrem Ratsbeschuß vom 2. November hatte die OEEC diesen Standpunkt anerkannt und Maßnahmen zu Verbesserung der Transferierbarkeit der Währungen angekündigt – durch „entsprechende Vorkehrungen im nächsten intereuropäischen Zahlungsplan und durch... zusätzliche Abmachungen und zentrale Einrichtungen“.¹⁰² In der Absicht, das günstige Klima nach dem Integrationsappell vom 31. Oktober auszunutzen, intensivierte die ECA ihre Arbeiten an einem Plan für eine europäische Clearing-Union.

Der Vorschlag, den Richard M. Bissell, ein enger Mitarbeiter Hoffmans, am 10. Dezember 1949 den OEEC-Delegationschefs präsentierte, zielte darauf ab, das Geflecht bilateraler Zahlungsvereinbarungen durch ein System zu ersetzen, das die vollständige Transferierbarkeit der Währungen der Teilnehmerländer untereinander gewährleistete. Zu diesem Zweck sollten eine einheitliche Verrechnungseinheit kreiert und Überschüsse oder Defizite der einzelnen Mitgliedsländer in diese künstliche „Währung“ umgerechnet werden. Die bisher übliche bilaterale Verrechnung wäre damit überflüssig geworden; jedes Mitglied würde nur *ein* „Konto“ bei der Clearingstelle führen, das seine kumulative Position gegenüber allen übrigen Teilnehmerländern widerspiegeln würde. Je nach „Kontostand“ hätten die Mitglieder also Guthaben oder Schulden bei der Clearing-Union. Allerdings sollte durch die Zuteilung von Quoten, die sich am jeweiligen Außenhandelsvolumen orientierten, den Zahlungsansprüchen bzw. -verpflichtungen eine gewisse Grenze gezogen werden. Um die Mitglieder zu veranlassen, permanente Ungleichgewichte zu bekämpfen, schlug die ECA außerdem vor, diese Quoten in verschiedene Tranchen zu unterteilen: Mit dem Erreichen der zweiten Tranche sollten die Schuldnerländer nämlich einen wachsenden Anteil ihres Passivsaldo mit Gold- oder Dollarzahlungen ausgleichen; umgekehrt sollte der an die Gläubigerländer in Gold oder Dollar auszuzahlende Teil ihres Guthabens sinken. Als Leitungsgremium war eine supranationale Instanz mit umfangreichen Befugnissen vorgesehen, welche diese Operationen überwachen und die Mitgliedstaaten notfalls zu bestimmten Maßnahmen verpflichten sollte. Kurz zusammengefaßt, zeichnete sich der ECA-Vorschlag gegenüber den bisherigen Zahlungsabkommen durch folgende Charakteristika aus: „automatisches“ Clearing, Transferierbarkeit der angeschlossenen Währungen untereinander, multilaterale Finanzierung der Überschüsse und Defizite, Verrechnung der kumulativen Positionen nur noch gegenüber der Clearing-Union insgesamt sowie „Belohnung“ der Bemühungen um eine ausgeglichene Zahlungsbilanz.¹⁰³

Obwohl seit Anfang Dezember auch ein einschlägiger Entwurf des Handels- und Finanzdirektoriums des OEEC-Sekretariats vorlag, stand der ECA-Plan im Mittelpunkt der anschließenden Beratungen auf internationaler und nationaler Ebene, drohte doch bei einer Mißachtung der amerikanischen Wünsche eine Kürzung oder gar das Ende der

¹⁰² Ratsbeschuß C (49) 181 v. 2. 11. 1949, BA, Z 8, 1708.

¹⁰³ Zur Übergabe des ECA-Vorschlags vgl. Bericht der OEEC-Vertretung v. 19. 12. 1949, BA, Z 14, 48. Zum Vorschlag und seiner Vorgeschichte vgl. Wexler, Marshall Plan, S. 155–161; Jacob J. Kaplan/Günther Schleiminger, The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s, Oxford 1989, S. 28–32, 34–35; Volker Hentschel, Die Europäische Zahlungsunion und die deutschen Devisenkrisen 1950/51, in: VfZ 37 (1989), S. 715–758, bes. S. 721–727. Zum Kontext der ECA-Initiative vgl. auch Harriman an Hoffman v. 12. 12. 1949, FRUS 1949, IV, S. 456–458.

Marshallhilfe. Allerdings war der ECA-Vorschlag auch der weitergehende: Zwar visierte das OEEC-Memorandum als Ziel ebenfalls die Transferierbarkeit der im Clearing-Pool zusammengeschlossenen Währungen an, doch waren die vorgesehenen Mittel und Wege für die Europäer weniger „hart“ und die Anreize zum Abbau längerfristiger Überschüsse oder Defizite geringer.¹⁰⁴ Da innerhalb kurzer Zeit auch noch die Regierungen Großbritanniens, der Niederlande und Dänemarks mit eigenen Plänen hervortraten, erteilte die OEEC einem eigens ins Leben gerufenen Ausschuß von Finanzexperten unter der Leitung von Hubert Ansiaux, dem Vorsitzenden des OEEC-Komitees für innereuropäischen Zahlungsverkehr, den Auftrag, einen „Kompromißvorschlag“ zu formulieren.¹⁰⁵

Zur gleichen Zeit bemühten sich auch in der Bundesrepublik die zuständigen Stellen um eine Antwort auf die amerikanische Initiative. Einen ersten Versuch, eine gemeinsame Position zu definieren, unternahm Karl Albrecht vom Marshallplanministerium. In seinem am 31. Dezember 1949 fertiggestellten Entwurf ging er von der Prämisse aus, daß die OEEC-Mitglieder vor der „wahrscheinlich unvermeidbaren Alternative“ stünden, den ECA-Vorschlag „mit mehr oder weniger bedeutsamen Änderungen anzunehmen, oder die Einstellung der Marshallhilfe zu riskieren“. Verständlicherweise entschied sich Albrecht für die erste Alternative, war er doch davon überzeugt, daß die Liberalisierung des Handels gerade im deutschen Interesse fortgesetzt werden müsse. Seine Bedenken richteten sich deshalb in erster Linie gegen jene Teile des amerikanischen Plans, die für die Bundesrepublik nachteilig zu sein schienen.

So sprach er sich beispielsweise wegen der „Gefahr sachlicher Irrtümer und subjektiver Einflüsse“ gegen übermäßige Kompetenzen für das vorgesehene Supervisory Board aus und gab stattdessen einem möglichst weitgehenden „Automatismus“ bei der Verrechnung den Vorzug. Die größten Sorgen bereitete ihm die Festlegung des Swings und des „Struktursaldos“. Der frühere „traditionelle Aktivsaldo“ Deutschlands im Europahandel, so Albrechts Argumentation, sei das „Korrelat für ein natürliches Defizit gegenüber dem Dollarraum“ und müsse deshalb wieder angestrebt und „tendenziell bereits jetzt wieder anerkannt“ werden. Andernfalls würde jede Verbesserung ihrer Position gegenüber der Clearing-Union die Bundesrepublik zur automatischen Kreditgewährung zwingen; eine Finanzierung des außereuropäischen Passivsaldos mit Hilfe des europäischen Aktivsaldos sei dann nicht mehr möglich. Die Einbeziehung des Pfundraumes in die Clearing-Union befürwortete Albrecht dennoch; ausschlaggebend war für ihn der größere Teilnehmerkreis – eine Gefährdung der europäischen Überschussposition müsse durch entsprechende Gegenmaßnahmen eben vermieden werden. Als Träger des Verrechnungssystems schwebte ihm eine eigens zu gründende europäische Währungsbank vor, ausgestattet mit „angemessenen Einlagen“ der Clearingpartner in der jeweiligen Landeswährung; zur Koordinierung der Investitionen hielt er außerdem eine europäische Investitionsbank für erforderlich. Mögliche Einwände, ein solches Clearingsystem habe einen zu großen Souveränitätsverzicht zur Folge, ließ Albrecht nicht gelten: „Ein bolschewistisches Europa würde keinem der Teilnehmerländer soviel Souveränität be-

¹⁰⁴ Vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 32–33.

¹⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 36–37; Hentschel, *Europäische Zahlungsunion*, S. 727.

lassen, wie bei Schaffung einer westeuropäischen Wirtschaftseinheit noch immer jedem Teilnehmerlande verbleiben würde.“¹⁰⁶

Der Beschworung dieses Schreckgespenstes hätte es freilich nicht bedurft, denn zu einem prinzipiellen Nein zu einer Clearing-Union mochte sich in der Bundesrepublik keiner der maßgeblichen Experten und keine der zuständigen Stellen verstehen. Strittig waren zum einen, wie innerhalb der OEEC auch, einzelne Punkte des amerikanischen Vorschlags, etwa die Frage, wie mit den bisherigen bilateralen Abkommen und Swings verfahren werden sollte, das Problem der Dollarzahlungen bei Überschreiten der Kreditmargen, die Struktur des vorgesehenen Direktoriums oder die Notwendigkeit einer neuen Verrechnungseinheit; zum anderen ging es um die wirtschaftlichen Perspektiven der Bundesrepublik in Westeuropa und die Einbeziehung Großbritanniens in die geplante Union. Einzelne Experten wie Günter Keiser vom Wirtschaftsministerium und der Bremer Bankier August Rohdewald bezweifelten nämlich, daß die Bundesrepublik im Europahandel wieder „aktiv“ werden könne, nicht zuletzt aufgrund des Verlusts der Exportindustrien in Berlin und „Mitteldeutschland“. Ebenso unsicher war man auf der deutschen Seite hinsichtlich der Rolle Großbritanniens. Richard Merton von der Metallgesellschaft in Frankfurt, der dank seiner ausgezeichneten internationalen Kontakte und der Mitgliedschaft in verschiedenen internationalen nichtstaatlichen Wirtschaftsorganisationen zu den einflußreichsten „Außenpolitikern“ der Unternehmerschaft zählte, sprach sich beispielsweise entschieden gegen eine britische Mitarbeit aus: Wenn sich das „kranke Empire“ mit dem „kranken Europa“ verbinde, dann führe das „nicht zu einer Gesundung, sondern zum Tod“. Andere sahen einer Einbeziehung des Pfundraums weniger pessimistisch entgegen; Günter Keiser etwa schlug als Kompromißlösung vor, das Pfund zur ersten Ausgleichswährung bei Passivsalden zu bestimmen. Eine einheitliche Linie konnte freilich noch nicht gefunden werden; Marshallplanminister Blücher erwähnte deshalb vorsorglich den ausdrücklichen amerikanischen Wunsch, die Bundesregierung möge „nicht bloß allgemeine Deklarationen“ abgeben, sondern „konkrete Vorschläge“ machen.¹⁰⁷

Diesem Zweck diene eine Stellungnahme des Direktoriums der Bank deutscher Länder vom 9. Januar 1950, eine „vorläufige“ Antwort auf Albrechts Memorandum vom 31. Dezember, denn ein formeller Beschluß des Zentralbankrats stand noch aus. Die Überlegungen Albrechts fanden im großen und ganzen den Beifall des Direktoriums: Die Bildung einer „europäischen Währungsgemeinschaft“ wurde als ein „entscheidender Schritt auf dem Weg zu einem engen wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluß der beteiligten Länder“ bezeichnet, der einen Verzicht auf bestimmte einzelstaatliche Souveränitätsrechte durchaus rechtfertigte. Allerdings erwarteten die Direktoren von dem Leistungsgremium einer solchen Währungsgemeinschaft eine zugleich antiinflationistische und antideflationistische Politik. In einigen eher technischen Fragen stimmten sie mit Albrecht nicht überein. So wandten sie sich gegen laufende Änderungen der Kurse der einzelnen Landeswährungen im Verhältnis zur Verrechnungseinheit, weil dadurch das „unerläßliche internationale Vertrauen“ in die Stabilität der europäischen Währungen nicht zu gewinnen sei und der Druck in Richtung einer intensiveren

¹⁰⁶ Karl Albrecht, Entwurf einer zusammenfassenden Stellungnahme zur Frage einer europäischen Clearing-Union, 31. 12. 1949, HADB, HA 21. Vgl. auch ders., Zwischenbilanz im Marshallplan, Vortrag v. 24. 4. 1950, hrsg. v. Institut für Wirtschaftsforschung, München 1950.

¹⁰⁷ Sitzung Arbeitskreis Geld und Kredit und der Sachverständigen v. 9. 1. 1950, BA, B 146, 447.

politischen und organisatorischen Zusammenfassung der europäischen Volkswirtschaften nachlasse. Als verfrüht erschien ihnen der Plan einer Zentralisierung des westeuropäischen Verkehrs mit dem Dollarraum durch die Währungsgemeinschaft. Auf Ablehnung stieß auch der Vorschlag zur Gründung einer speziellen Währungsbank, da für die technische Abwicklung des Clearings mit der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel „eine hervorragend geeignete und notfalls ausbaufähige Institution bereits zur Verfügung“ stehe. Besonderen Wert legte das BdL-Direktorium schließlich auf einen gleichzeitigen Übergang zur Liberalisierung und Multilateralisierung: solch „umfangreiche Vorleistungen, wie sie Westdeutschland in dieser Hinsicht in den letzte Monaten erbracht“ habe, seien mit der Schwäche der deutschen Devisenposition nicht vereinbar.¹⁰⁸ Ein prinzipielles Ja der höchsten währungspolitischen Autorität in der Bundesrepublik also, verbunden mit der Forderung nach einer stabilitätsorientierten Politik der geplanten Clearing-Union; weitere deutsche Vorleistungen wurden ebenso abgelehnt wie die Gründung neuer, zusätzlicher Institutionen auf europäischer Ebene.

Unterdessen hatte das Team der Finanzexperten, dem kein Deutscher angehörte, seinen Bericht vorgelegt und bereits die ersten Änderungen vorgenommen. Die dritte Fassung vom 24. Januar sollte schließlich als Grundlage für die Beratungen im OEEC-Council dienen. Zu einer Beschlußfassung kam es jedoch vorerst nicht, denn eine Reihe von Fragen – Clearingstelle mit der Möglichkeit der Kreditvergabe oder Währungspool, das Verhältnis von Dollar- und Goldzahlungen bei Überschreiten der einzelnen Kreditmargen, die Kompetenzen des supranationalen „boards“ oder die Zukunft der bisherigen bilateralen Abkommen und Guthaben – waren offen geblieben. Überdies stieß der Vorschlag der Expertengruppe nicht nur innerhalb der OEEC auf Kritik, sondern auch beim amerikanischen Finanzministerium und beim Internationalen Währungsfonds. Angesichts der vielfältigen Widerstände und Probleme drohte das Projekt ungeachtet der prinzipiell positiven Resonanz zu scheitern.¹⁰⁹ Um dies zu verhindern, übertrug die OEEC die weiteren Planungen ihrem Ausschuß für Zahlungsverkehr. Hans Möller von der deutschen Delegation wertete dies als einen Schritt hin zu einer „größeren Verbindlichkeit“ und, so wird man hinzufügen dürfen, wohl auch einer größeren Realitätsnähe der Erörterungen und Empfehlungen. Der Ausschuß listete zunächst einmal insgesamt fünfzehn strittige Punkte auf; bis Ende Februar sollten die Ausschußmitglieder die Instruktionen ihrer Regierungen zu diesen „points for discussion“ einholen.¹¹⁰

Am 21. Februar 1950 tagte der ERP-Arbeitsstab des Zentralbankrates. Die Diskussion, an der je ein Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, des Marshallplanministeriums und der OEEC-Mission teilnahmen, konzentrierte sich allerdings zunächst auf die Frage, welche Haltung die Bundesregierung gegenüber dem britischen Plan eines europäischen Zahlungssystems einnehmen sollte. In den parallel verlaufenden bilateralen Verhandlungen über ein neues Zahlungsabkommen glaubte die deutsche Seite nämlich eine Bereitschaft zu „weitgehenden Zugeständnissen“ zu entdecken mit dem Ziel, „Deutschland möglichst in die Sterling-Interessensphäre hinüberzuziehen“; damit würden drei Fünftel des Wirtschaftsgebietes der Welt dem deutschen Außenhandel offenstehen, so die verlockende Argumentation der Briten. Insbesondere der Vertreter des Wirt-

¹⁰⁸ BdL an Bundesminister für den Marshallplan v. 9. 1. 1950, ebenda.

¹⁰⁹ Vgl. Hogan, Marshall Plan, S. 296–303; Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 727–731; Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 37–47.

¹¹⁰ Niederschrift Sitzung ERP-Arbeitsstab Zentralbankrat v. 21. 2. 1950, BA, B 146, 445.

schaftsministeriums stand diesem Angebot sehr aufgeschlossen gegenüber. Seiner Meinung nach konnte eine Zahlungsunion ohne Großbritannien selbst auf multilateraler Grundlage, wie sie der ECA und einigen kontinentaleuropäischen Ländern vorschwebte, „nicht entfernt mit den englischen Offerten konkurrieren“. Er plädierte deshalb für eine Kombination der beiden Systeme.

Die Mitglieder des Arbeitsstabes waren sich allerdings über die Schwierigkeiten eines solchen Versuches im klaren, denn eine Zahlungsunion nach britischem Muster war nach übereinstimmender Auffassung „etwas grundsätzlich anderes als die EPU nach dem multilateralen Prinzip“. Hinzu kam, daß die Arbeitsweise der „britischen“ Zahlungsunion weit komplizierter zu werden versprach. Nach Meinung der meisten Angehörigen des Arbeitskreises konnte Großbritannien dank seiner Position als Käufer weit mehr profitieren als die Bundesrepublik, für die es keinerlei Gewähr gebe, auf bilateraler Basis zu der erforderlichen Marktausweitung zu kommen. Deshalb, so das Ergebnis der Diskussion, wäre es „unklug... sich einseitig auf die englischen Pläne für längere Sicht festzulegen, so wichtig auch der Sterling-Bereich als ein großes Bezugs- und Absatzgebiet“ sei. Im Prinzip könne es sich für die Bundesrepublik „also nur darum handeln, an der internationalen EPU festzuhalten, der gegenüber die EPU nach englischem Muster allgemein gesehen einen Rückschritt darstellen und speziell weit weniger Chancen für ein wirtschaftlich geeintes Westeuropa bieten würde“. Mitentscheidend war ferner die Frage, in welchem Währungsbereich die Bundesrepublik eher auf weitere Auslandshilfe rechnen konnte; die Antwort darauf konnte eigentlich nur zuungunsten des Sterlingraumes ausfallen. Vor die Wahl zwischen dem amerikanischen und dem britischen Konzept gestellt, entschied sich die Mehrheit der Experten aus den zuständigen Ministerien und der Bank deutscher Länder somit für das erstere, obwohl einige triftige wirtschaftliche Gründe für das britische Modell sprachen. Letztlich gaben also politische Erwägungen den Ausschlag.¹¹¹ Die Ablehnung des britischen Vorschlags bedeutete allerdings nicht, daß die Bundesregierung auf eine Mitarbeit Großbritanniens keinen Wert gelegt hätte. Vielmehr setzte sich Blücher, um nur ein Beispiel zu nennen, in einer Unterredung mit dem „politischen Vermittler“ der OEEC und holländischen Außenminister Stikker nachdrücklich für eine „möglichst enge Verbindung der Clearing Union mit dem gesamten Sterlingraum“ ein.¹¹²

In dieser Zielsetzung zumindest trafen sich die Bundesregierung und die ECA. Die amerikanische Seite zeigte sich auch durchaus kompromißbereit, wenn es darum ging, die besonderen Bedingungen Großbritanniens zu berücksichtigen. Die „essentials“ des amerikanischen Clearingplans standen freilich nicht zur Diskussion: „The United States cannot agree to the continuation of the present situation in which Britain, or any participating country, can use its special bilateral monetary arrangements and bilateral trade restrictions to compel other countries to extend credit by accumulating without limit currencies not freely convertible into other needed European currencies, to buy and sell at highly disadvantageous prices, and to import and export only those types of goods desired by the country in the strongest bargaining position.“ Eine für die ECA akzeptable Clearing-Union mußte deshalb drei zentralen Erfordernissen genügen: Sie mußte die

¹¹¹ Zur Debatte im ERP-Arbeitsstab vgl. ebenda. Zu den Versuchen, die Bundesrepublik für das britische Konzept zu gewinnen, vgl. auch Vermerk Albrecht v. 27. 3. 1950, BA, B 146, 448 und Hogan, Marshall Plan, S. 306–307.

¹¹² Aufzeichnung über den Besuch Stickers v. 22./23. 2. 1950, BA B 146, 445.

Schuldnerländer zu Zahlungen in Gold oder Dollar und die Gläubigerländer zur Erweiterung ihrer Kredite verpflichten; wirksame Vorkehrungen gegen die Aufrechterhaltung oder Wiedereinführung bilateraler und diskriminierender Handelsbeschränkungen treffen; schließlich die freie Konvertibilität der europäischen Währungen in laufender Rechnung garantieren. „The United States believes“, so bekräftigte die ECA Anfang Mai 1950 in einem Schreiben an den amerikanischen Außenminister Acheson, „that the re-establishment of such multilateralism is an indispensable condition of European recovery and that the participating countries have made sufficient recovery progress to enable them to take this step now.“¹¹³

Diese Mahnung war freilich nicht nur im Fall Großbritanniens berechtigt. Der Vorschlag des OEEC-Zahlungsausschusses vom 28. April, ein Vermittlungsversuch zwischen der britischen und der ECA-nahen belgischen Position, entsprach ebenfalls nicht den Erwartungen der Amerikaner. Die deutschen ERP-Experten indessen entdeckten darin einige Vorzüge, etwa den Verzicht auf ein Lenkungsorgan mit weitergehenden Befugnissen zugunsten eines rein technischen Verwaltungsstabs: Eine solche Regelung, so ein Vertreter der Bank deutscher Länder, könne für die Bundesrepublik „nur vorteilhaft“ sein, da jedes Gremium, das „nach freiem Ermessen“ Entscheidungen treffen könnte, „wahrscheinlich Deutschland benachteiligen würde“. Ebenfalls auf positive Resonanz stießen der geplante Gebrauch von Marshallplangeldern zur Finanzierung dreier Fonds – zur Befriedigung kurzfristiger Dollarforderungen, als gemeinsame Währungsreserve und zur Unterstützung struktureller Schuldnerländer – sowie die Verwendung des Pfund Sterling als bevorzugte Währung und als Reservewährung. Bedenken lösten dagegen jene Vorschriften aus, die „mehr als bisher den Gläubigerstandpunkt zum Ausdruck“ brachten, beispielsweise die Anrechnung der alten Schulden bzw. Guthaben. Ein „bilateraler Zwang“ zum Ankauf in einem Schuldnerland, so betonte Otmar Emminger von der Pariser Delegation, sollte nach Ansicht der OEEC jedoch vermieden werden – ein Grundsatz, den die deutsche Seite akzeptierte, obwohl ein solcher Bilateralismus und die Kontingente als die „einzigen Waffen“ der deutschen Handelspolitik galten. Die Frage nach der Basis der neuen Verrechnungseinheit beantworteten die zuständigen Beamten und Fachleute zugunsten des Goldes, während sie sich über den anzustrebenden Status noch unsicher waren: Zwar kam auch ein strukturelles Schuldnerland in den Genuß von Dollars, doch vorteilhafter erschien die Position des Gläubigerlandes.

Diskutiert wurden somit in erster Linie technische Fragen und weniger die politischen Aspekte der geplanten Zahlungsunion – ein Manko, das nach Meinung der Bundesregierung für die Berichte und Debatten insgesamt charakteristisch war. Die deutsche OEEC-Delegation sollte deshalb angewiesen werden, in den künftigen Verhandlungen darauf hinzuweisen, daß die Clearing-Union „ein Vorgang in dem Kampf gegen den Kommunismus“ sei und die Bundesrepublik „mehr als jedes andere Land die Last dieses

¹¹³ „Notes for the Secretary on the proposed European Payments Union“ v. 5. 5. 1950 mit Begleitschreiben Bissell an Acheson vom gleichen Datum und „Explanation of the points at issue with the British on the proposed European Payments Union“ v. 14. 4. 1950, NA, RG 59, 440.0031/5-550; letzteres Dokument ist auch abgedruckt in FRUS 1950, III, S. 646–652. Die „Notes“ dienen dem Zweck, Außenminister Acheson zu einem entsprechenden Vorstoß während der Gespräche mit seinem britischen Kollegen in London zu bewegen. Mit einem Bevin am 11. Mai überreichten Memorandum kam Acheson dieser Erwartung nach. Das Memorandum findet sich ebenfalls in FRUS 1950, III, S. 655–657. Vgl. zu den amerikanischen Versuchen, die Regierung in London umzustimmen, auch Hogan, Marshall Plan, S. 307–320.

Kampfes nunmehr“ trage. Mit anderen Worten: die Bundesregierung beanspruchte im Grunde besondere Konditionen für ihre Mitarbeit, gewissermaßen ein finanzielles Entgegenkommen für die wirtschaftlichen Folgen der Teilung, die Integration der Flüchtlinge, die Förderung West-Berlins und den Verzicht auf den Osthandel, sei es in Form eines großzügigeren Kreditrahmens, sei es in Form von Ausnahmeregelungen für den Fall, daß Gold- und Dollarzahlungen bzw., bei Überschüssen, Kredite fällig wurden.¹¹⁴

Die Bemühungen der deutschen Verantwortlichen während der letzten Phase der Verhandlungen über eine europäische Zahlungsunion konzentrierten sich denn auch darauf, Sonderkonditionen der einen oder anderen Art auszuhandeln. Bei der ECA stellte die Bundesregierung deshalb den Antrag auf Zuteilung einer „Initial Position“, d. h. auf Gewährung eines Dollar-Sonderkredits vor allem zur Bezahlung alter Schulden.¹¹⁵ Trotz der Fürsprache des ECA-Sonderbeauftragten für die Bundesrepublik, McCloy, lehnte die ECA diese Bitte jedoch ab, weil selbst nach deutscher Auffassung mit einer Verbesserung der Zahlungsbilanz schon 1951 zu rechnen sei; sollte sich die Situation wider Erwarten verschlechtern, gebe es beispielsweise den Special Assistance Fund, aus dem die Bundesrepublik finanzielle Hilfe erhalten könnte.¹¹⁶ In den Verhandlungen im Rahmen der OEEC drängte die deutsche Delegation auf eine befriedigende Lösung des Problems der alten Schulden als Voraussetzung für ein Ja zur Zahlungsunion. Immerhin erreichte sie, zusammen mit anderen Delegationen, daß der Tilgungszeitraum verlängert wurde bzw. bestimmte Sonderregeln greifen sollten, falls ein Schuldnerland oder die Zahlungsunion insgesamt dennoch in Schwierigkeiten zu geraten drohte. Außerdem setzten sich die deutschen Unterhändler dafür ein, daß Handelsrestriktionen aus anderen als Zahlungsbilanzgründen verboten, extreme Schuldner und Gläubiger den gleichen Startbedingungen und Liberalisierungsverpflichtungen wie die übrigen Teilnehmerländer unterworfen und die Saldierung aller Swings jeweils nach zwölf Monaten vorgenommen werden sollte.¹¹⁷ Ohne den massiven und im Mai/Juni 1950 noch zunehmenden amerikanischen Druck wäre es vermutlich kaum gelungen, die zögernden und widerstrebenden europäischen Länder – die Bundesrepublik zählte eher zu den unkomplizierteren Fällen – doch noch zu einer Einigung zu bewegen. Am 7. Juli 1950 fiel im Rat der OEEC schließlich die Entscheidung über die Gründung der Europäischen Zahlungsunion (EZU), und zwar rückwirkend zum 1. Juli. Die formelle Gründung erfolgte allerdings erst am 19. September 1950, nachdem die von seiten der ECA zugesicherten Mittel auch tatsächlich verfügbar waren.¹¹⁸

Die in Gestalt der EZU verwirklichte regionale Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs wies eine Reihe von Berührungspunkten mit den Überlegungen von Keynes und

¹¹⁴ Vermerk über Besprechung im Bundesministerium für den Marshallplan v. 10. 5. 1950 und „Offene Fragen der Währungsunion“, o. D., beide BA, B 146, 445.

¹¹⁵ „Memorandum on the establishment of an ‚Initial Position‘ for Germany within the EPU“, o. D. (handschriftliche Datumsangabe: 17. 6. 1950), ebenda. Der Bundesregierung schwebte eine Größenordnung von rd. 50 Mio. Dollar vor. Zum Problem der „initial position“ vgl. Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 84–85; Eichengreen, Europe's Trade, S. 81–97.

¹¹⁶ Vgl. Vermerk über Besprechung bei Hanes v. 30. 6. 1950 und Mangoldt an BMP v. 4. 7. 1950, BA, B 146, 449.

¹¹⁷ Aufzeichnung Albrecht v. 12. 6. 1950, BA, B 146, 499 (Das Dokument ist fälschlich auf den 12. 5. datiert); Fernschreiben Mangoldt v. 16. 6. 1950, BA, B 146, 449.

¹¹⁸ Bericht Nr. 1325 der dt. OEEC-Delegation v. 11. 7. 1950, BA, B 146, 855. Vgl. zu den abschließenden Verhandlungen über die EZU Wexler, Marshall Plan, S. 171–175; Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 728–731; Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 62–87.

anderen während des Zweiten Weltkriegs auf – insbesondere durch die Installierung eines rein technischen, unpolitischen Mechanismus' zur Regelung des Zahlungsausgleichs und die „Bestrafung“ nicht nur der permanenten und exzessiven Schuldner, sondern auch der Gläubiger. Die neue Organisation kam den Intentionen des ECA-Vorschlags vom Dezember 1949 recht nahe, wenngleich die Kompetenzen des Leitungsgremiums stark eingeschränkt worden waren. Die Zahlungsunion wurde als Organ der OEEC und nicht als selbständige Organisation errichtet, d. h. der OEEC-Rat mit seinem Einstimmigkeitsprinzip fungierte als oberste Instanz. Er delegierte seine Befugnisse an das siebenköpfige Verwaltungskomitee der EZU, das sogenannte Direktorium, das auch Mehrheitsentscheidungen fällen konnte. Bei der Besetzung der Direktorenposten spielte die Wirtschaftskraft der einzelnen Länder eine entscheidende Rolle: Neben Großbritannien, Frankreich, der Schweiz und Italien war die Bundesrepublik deshalb stets in diesem Gremium vertreten. Der Spielraum des Direktoriums war freilich gering, denn die EZU sollte, wie es im Abkommen hieß, weitgehend „gemäß den automatischen Verfahrensvorschriften funktionieren“. Für jedes Mitgliedsland wurde eine bestimmte Quote festgesetzt; innerhalb dieser Quote wurden die entstehenden Überschüsse bzw. Defizite durch Kredite bzw. Goldzahlungen ausgeglichen. Dieser automatische Mechanismus wirkte sich im Fall einer Schuldnerposition wie folgt aus:

Tabelle 8: Verfahren zum Ausgleich von Schuldnerpositionen

Defizittranche	Prozentsatz der Quote	Abdeckung jeder Tranche in Gold durch Kredit in v. H. der Quote		Goldzahlung in v. H. jeder Tranche	in v. H. der Quote (kumulativ) ^{*)}
1.	20	–	20	–	–
2.	20	4	16	20	10
3.	20	8	12	40	20
4.	20	12	8	60	30
5.	20	16	4	80	40
Insgesamt	100	40	60	–	–

^{*)} nach Erreichung der Obergrenze der betreffenden Tranche

Gläubigerpositionen wurden nach diesem Verfahren folgendermaßen ausgeglichen:

Tabelle 9: Verfahren zum Ausgleich von Gläubigerpositionen

Überschußtranche	Prozentsatz der Quote	Abdeckung jeder Tranche in Gold durch Kredit in v. H. der Quote		Goldzahlung in v. H. jeder Tranche	in v. H. der Quote (kumulativ) ^{*)}
1.	20	–	20	–	–
2.	20	10	10	50	25
3.	20	10	10	50	33,3
4.	20	10	10	50	37,5
5.	20	10	10	50	40
Insgesamt	100	40	60	–	–

^{*)} nach Erreichung der Obergrenze der betreffenden Tranche

Quelle: Beide Tabellen: Text des vom Exekutivausschuß auf Ministerebene am 17./18. 6. 1950 angenommenen Vorschlags für eine Europäische Zahlungsunion, BA, B 146, 499.

Schuldner konnten also von der EZU Kredit im Wert von 60 Prozent ihrer Quote erhalten, während umgekehrt die Gläubiger in dieser Höhe Kredit an die EZU gewähren mußten. Jede Verschuldung über den durch die Quote fixierten Rahmen hinaus war in der Regel 100prozentig in Gold abzudecken – eine Vorschrift, die potentielle Schuldner von vornherein disziplinieren sollte. Im umgekehrten Fall, also wenn ein Guthaben die Quote überschritt, sollte mit dem betreffenden Mitgliedsland eine spezielle Vereinbarung getroffen werden; einem solchen Gläubiger stand aber auch der Austritt aus der EZU frei. Bilaterale Zahlungsabkommen blieben erlaubt, waren jedoch meldepflichtig und durften die Kreditmöglichkeiten bzw. -verpflichtungen der EZU nicht verringern bzw. vergrößern. Bestehende Schulden sollten, falls sich die jeweiligen Partner nicht auf eine andere Regelung verständigen konnten, innerhalb von zwei Jahren automatisch über die Zahlungsunion getilgt werden. Als Verrechnungseinheit diente der Dollar, die technische Abwicklung oblag der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel.¹¹⁹

Die Bundesregierung konnte mit diesem Ergebnis im großen und ganzen zufrieden sein. Die EZU-Regeln begünstigten zwar die Gläubigerländer, doch die meisten Verantwortlichen in Bonn zweifelten nicht daran, daß die Bundesrepublik bald zu dieser Gruppe stoßen würde. Überdies waren wichtige Ziele teilweise oder vollständig erreicht: Großbritannien zählte zu den Mitgliedern, das Leitungsgremium besaß nur geringe Kompetenzen, und der Rückzahlungsmodus für die Altschulden nahm sich erträglich aus. Angesichts dieser Bilanz konnte der Mißerfolg der Bemühungen um eine „initial position“ gewiß leichter verkraftet werden.

Der deutsche Beitrag zum Zustandekommen der EZU sollte dennoch nicht überbewertet werden: „Germany's role in the negotiations was restrained“, konstatiert zutreffend eine neuere Untersuchung, „as its delegation sought to gain acceptance in European circles and to avoid controversy“.¹²⁰ Diese Zurückhaltung entsprang übrigens eigener Einsicht. Die Delegation glaube nicht, faßte Karl Albrecht vom Marshallplanministerium entsprechende Überlegungen Ende März 1950 zusammen, „daß die deutsche Position innerhalb der Teilnehmerländer derart wäre, daß sie es mit Aussicht auf Erfolg und ohne Gefahr der Mißdeutung wagen könnte, bei dem gegenwärtigen Verhandlungszustand methodisch völlig neue Vorschläge zu unterbreiten, auch wenn diese prinzipiell vorteilhafter sein könnten“. Ein aktiver Beitrag erschien ihm und seinen Kollegen deshalb am ehesten in der Form möglich, „daß die deutsche Delegation in Verbindung mit den Heimatsachverständigen zu einer Abklärung der verschiedenen Vorschläge“ beitragen und „durch zweckmäßige technische Gestaltung der einzelnen Vorschläge noch bestehende Grundsätze zu beheben“ versuchen sollte.¹²¹ Und selbst dieser Anspruch war wohl noch zu hoch gesteckt.

¹¹⁹ Vgl. OEEC/Exekutivausschuß, Vorschläge für eine Europäische Zahlungsunion, CE (50) 61 v. 15. 6. 1950, BA, B 146, 820; „Text des vom Exekutivausschuß auf Ministerebene am 17./18. Juni 1950 angenommenen Vorschlags für eine Europäische Zahlungsunion“, BA, B 146, 499; aus der Sicht eines Beteiligten: Robert Marjolin, *Europe and the United States in the World Economy*, Durham, N. C. 1953, S. 66–73. Vgl. auch Uwe Andersen, *Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration. Entwicklungstendenzen seit Bretton Woods im Spannungsfeld der Interessen*, Berlin 1977, S. 173–185; Hentschel, *Europäische Zahlungsunion*, S. 731–733.

¹²⁰ Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 55.

¹²¹ Vermerk Albrecht v. 27. 3. 1950, BA, B 146, 448.

Letztlich orientierte sich die Bundesregierung an den Wünschen und Vorstellungen der ECA. Dies zeigte sich besonders deutlich, als es darum ging, zwischen der britischen und der amerikanisch-belgischen Konzeption zu entscheiden. Obwohl eine Zahlungsunion „nach britischem Muster“ aus deutscher Sicht, wie erwähnt, eine Reihe von Vorzügen aufwies, scheuten die Verantwortlichen in Bonn davor zurück, offensiv für das britische Modell Partei zu ergreifen. Stattdessen versuchten sie, zwischen den beiden gegensätzlichen Positionen zu vermitteln. Vermutlich resultierte die Sympathie für die Konzeption Großbritanniens auch aus einer zumindest teilweisen Übereinstimmung in integrationspolitischen Fragen und der gemeinsamen Vorliebe für den „bilateral approach“. Diese Sympathie ging freilich nicht so weit, daß die Bundesregierung bereit gewesen wäre, dafür die finanzielle und politische Unterstützung der USA aufs Spiel zu setzen. So willigte sie zögernd und mit vielen Vorbehalten in den Aufbau eines multilateralen Zahlungssystems in Europa ein, weit davon entfernt, die von amerikanischer Seite erhofften Schrittmacherdienste zu leisten. Für eine solche Rolle fehlten einfach die Voraussetzungen: Zweifel, die Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs könnte angesichts der negativen Handels- und Zahlungsbilanz sowie fehlender Gold- und Devisenreserven zu große Risiken in sich bergen, wurden schließlich selbst in Regierungskreisen laut. Daß dieses Mißtrauen in die EZU ungerechtfertigt war, sollte sich allerdings rasch herausstellen.

60prozentige Liberalisierung

Mit der Gründung der EZU trat ein weiterer Liberalisierungsbeschluß in Kraft, den der OEEC-Rat bereits am 31. Januar 1950 verabschiedet hatte: Sobald das neue multilaterale Zahlungssystem aus der Taufe gehoben war, sollten die Mitgliedsländer „die mengenmäßigen Beschränkungen bei mindestens 60% der privaten Einfuhr“ aus dem OEEC-Raum beseitigen, und zwar wiederum in jeder der drei Warenkategorien. Die neue Etappe sollte dazu benutzt werden, die Listen abzustimmen, um den Produzenten eine gewisse Chancengleichheit beim Marktzugang zu eröffnen. Als flankierende Maßnahme kündigte der Beschluß Untersuchungen über den Einfluß der Zollpolitik der einzelnen Länder auf das Liberalisierungsprogramm an. Außerdem forderte er die OEEC-Mitglieder dazu auf, langfristig ihre Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik anzugleichen. Schließlich sollten noch im Jahr 1950 zusätzliche Schritte unternommen werden, um bei der Liberalisierung die 75-Prozent-Stufe zu erreichen.¹²² Die OEEC gab nun eindeutig das Tempo vor, und manche Mitgliedsländer hatten Mühe, überhaupt Schritt zu halten. Werner Dankwort von der deutschen Delegation nahm von der Ministerratssitzung vom 31. Januar jedenfalls den Eindruck mit, eine Reihe von Ländern sei gar nicht davon überzeugt, daß „eine so radikale Abschaffung der Einfuhrbeschränkungen“, wie sie den Amerikanern vorschwebte, „wirklich erforderlich“ sei oder „im allgemeinen Interesse“ liege.¹²³ Und obwohl er die Bundesrepublik zu den „liberalisierungsfreudigeren“ Staaten rechnete, galt seine Bemerkung über die „viel schwerer“ zu nehmenden Hindernisse, nachdem „der Abbau der Einfuhrbeschränkungen allmählich an die Substanz der natio-

¹²² OEEC-Ratsbeschluß C (50) 34 v. 31. 1. 1950, BA, B 146, 324.

¹²³ Dankwort an Bundesministerium für den Marshallplan v. 2. 2. 1950, BA, B 146, 855.

nalen Schutzmaßnahmen“ herankomme, zweifellos auch für sein eigenes Land.¹²⁴ In kluger Voraussicht hatte das Bundeswirtschaftsministerium bereits Mitte Januar begonnen, für die einzelnen Branchen Berichte über mögliche Rückwirkungen der vollen Liberalisierung vorzubereiten und dabei gleichzeitig die Notwendigkeit wirtschaftlicher „Opfer“ hervorgehoben.¹²⁵

Druck kam auch von seiten der ECA. Auf derselben Ratssitzung sagte ECA-Chef Hoffman denjenigen Staaten Unterstützung zu, die Handel und Zahlungsverkehr „besonders mutig“ liberalisieren würden.¹²⁶ Und obwohl sich in der Bundesrepublik bereits erste negative Folgen der Liberalisierung bemerkbar machten – die Devisenreserven beispielsweise waren zwischen Ende Oktober 1949 und Ende Februar 1950 um 200 Millionen Dollar gesunken, seit Januar bereitete die Bundesregierung einen Antrag auf Dollarzuweisungen aus dem General Reserve Fund der ECA vor¹²⁷ – erwartete die amerikanische Seite, daß die Bundesregierung an ihrem Kurs festhalten möge.¹²⁸

Vom 22. bis 24. März 1950 befaßte sich auch der OEEC-Handelsausschuß mit der nächsten Liberalisierungsetappe. Allerdings brachten diese Beratungen kaum konkrete Ergebnisse. Kontroverse Fragen, monierte Delegationschef von Mangoldt, seien „absichtlich nur ganz oberflächlich“ behandelt worden. Lediglich das Problem „exzessiver“ Zölle als Verstoß gegen den Liberalisierungsgedanken sei „mit geradezu leidenschaftlicher Anteilnahme“ diskutiert worden. Die deutsche Delegation plädierte hier, zusammen mit den „liberalen“ Ländern Belgien, Schweiz, Holland und Portugal, für eine Regelung im Rahmen der OEEC; man einigte sich schließlich auf ein Beschwerderecht vor dem Handelsausschuß. Unzufrieden zeigte sich von Mangoldt über die „überaus ungerechte rechnerische Einstufung“ der Bundesrepublik aufgrund der vorgeschriebenen, ungünstigen Referenzperiode; nach einer anderen Berechnungsweise – einem Vergleich der absoluten Werte der von der Liberalisierung betroffenen Ein- und Ausfuhren eines Landes – würde die Bundesrepublik nämlich „mindestens relativ weitaus an der Spitze“ stehen, also die größte Vorleistung in der Liberalisierung aufzuweisen haben. Der Beschluß des Handelsausschusses, nach Inkrafttreten der 60-Prozent-Stufe zunächst bilaterale Verhandlungen über mögliche Schritte zur Verwirklichung des 75-Prozent-Zieles aufzunehmen, entsprach da schon eher den deutschen Interessen.¹²⁹ Neue Impulse für den Liberalisierungsprozeß gingen von der Sondersitzung des Handelsausschusses somit nicht aus. Auf dieser technischen Ebene dominierte ohnehin im allgemeinen – im Gegensatz zur politischen Ebene des OEEC-Rats, wo sich die Regierungsvertreter gelegentlich zu kühnen Entschlüssen hinreißen ließen – eine ausgeprägt nüchterne, eher problemorientierte Sichtweise.

¹²⁴ Deutsche OEEC-Vertretung an Bundesministerium für den Marshallplan, Bericht Nr. 219 v. 3. 2. 1950, ebenda. Vgl. auch die Erklärungen Blüchers auf der Ministerratssitzung, C/M (50) 4 v. 31. 1./1. 2. 1950, HAEC, OEEC, 13.

¹²⁵ Interne Mitteilung des Leiters der Hauptabteilung I v. 17. 1. 1950, BA, B 146, 324.

¹²⁶ Dankwort an Bundesministerium für den Marshallplan v. 2. 2. 1950, BA, B 146, 855.

¹²⁷ Diverse Belege dazu in BA, B 146, 324.

¹²⁸ Germany's trade liberalization and its ramifications, Memorandum v. 18. 3. 1950, in: Briefs on the current German situation, prepared by Office of the US High Commissioner for Germany, NA, RG 469, Special Representative, Gen. Secretariat, Country Files 1948–52, Box 3.

¹²⁹ Deutsche OEEC-Vertretung, Bericht über den Zeitraum v. 20. bis 31. 3. 1950, Teil II, v. 1. 4. 1950, BA, B 146, 499; OEEC, Trade Committee, Special Session of March 1950, TC/M (5) 4 u. 5 v. 2. 3. 1950 und Vermerk Keller v. 30. 3. 1950, beide BA, B 146, 324.

Diese Tendenz kennzeichnete auch die interne deutsche Diskussion. Typisch für die in der Industrie vorherrschende Stimmung dürfte eine Stellungnahme der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie gewesen sein: Zwar gab der Verband der Liberalisierung als dem – langfristig gesehen – „besseren Prinzip“ den Vorzug vor protektionistischen Konzepten, doch warf er gleichzeitig die Frage auf, ob die Bundesrepublik vorangehen solle oder ob es nicht sinnvoller sei, „Zeit zu gewinnen“, bis die deutsche Wirtschaft ein „starker Partner“ geworden sei. Und auch ohne eine ausdrückliche Antwort war klar, welchen Kurs die Wirtschaftsvereinigung für den richtigen hielt.¹³⁰

Die ERP-Beamten aus den zuständigen Ministerien machten sich indessen keine Illusionen über die Erfolgsaussichten einer solchen Verzögerungstaktik. Zwar nahm sich der ERP-Arbeitskreis „Außenhandel und Handelspolitik“ des Problems der schutzbedürftigen Wirtschaftszweige an, doch kam er zumindest für die Industrie keineswegs zu alarmierenden Befunden. Überdies bestand Konsens, daß grundsätzlich nur solche Sektoren geschützt werden sollten, die „nach einer gewissen Zeit der Anpassung im Rahmen des freien Marktes auf die Dauer wettbewerbsfähig“ zu sein versprochen. Der Versuchung, wegen möglicher Schwierigkeiten in einzelnen Branchen die 60-Prozent-Vorgabe zu attackieren, erlag jedoch keiner der versammelten Ressortvertreter – im Gegenteil: Man gab sich, vom Beauftragten des Landwirtschaftsministeriums einmal abgesehen, ausgesprochen liberalisierungsfreudig. Die Aufstellung einer unilateralen, für alle Teilnehmerländer gleichermaßen gültigen Freiliste erschien den Ausschußmitgliedern im Hinblick auf die geplante Zahlungsunion nämlich als die „sinnvollere“ Lösung, verglichen mit einer Kombination aus unilateraler Freiliste und bilateralen Liberalisierungsabkommen. Vorsichtshalber beschlossen sie aber doch, beide Möglichkeiten zum Erreichen des Liberalisierungsziels ins Auge zu fassen. Eine Harmonisierung der Freilisten, obwohl „wünschenswert“, hielten sie wegen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen in den einzelnen Ländern zunächst für kaum durchsetzbar. Einen Schritt in Richtung Multilateralisierung bedeutete es schließlich auch, daß der Arbeitskreis Globalkontingenten für die nichtliberalisierten Waren den Vorzug gab vor bilateralen Abmachungen; auf Kontingente als Mittel der Handelspolitik mochte gleichwohl noch keiner der zuständigen Beamten und Experten verzichten.¹³¹

Auf einer weiteren Sitzung am 3. Juni bekräftigte der Arbeitskreis diese Linie. Sein Votum zugunsten des „multilateral approach“ fiel dieses Mal sogar noch klarer aus: Weil indirekte Importe dritter Länder in die Bundesrepublik trotz bilateraler Abkommen nicht auszuschließen waren und außerdem am Beispiel der Einfuhr von Textilfertigwaren nachgewiesen werden konnte, daß eine bilaterale Liste keine wesentlichen Vorteile brachte, rechneten die anwesenden Ressortvertreter nicht mit einer erhöhten Belastung der Zahlungsbilanz als Folge einer unilateralen Freiliste. Andere in diesem Zusammenhang aufgeworfene Fragen, etwa nach der Wahrscheinlichkeit vermehrter Fehldispositionen seitens der Importeure, einer Drosselung des Imports wichtiger Erzeugnisse oder einer gefährlichen Verschärfung des Konkurrenzdrucks infolge der multilateralen Liberalisierung, wurden ebenfalls verneint. Die praktische Konsequenz, welche der Arbeitskreis aus dieser Diskussion zog, lautete: Die bisherigen bilateralen Abkommen sollten

¹³⁰ Stellungnahme v. 11. 4. 1950, Wirtschaftsvereinigung Stahl, Düsseldorf, „NL Salewski“, Mappe Manuskripte.

¹³¹ Protokoll Sitzung ERP-Arbeitskreis „Außenhandel und Handelspolitik“ v. 10. 5. 1950, BA, B 146, 333.

nicht mehr erneuert, die bilateral gewährten Vergünstigungen jedoch nach Möglichkeit bei der Zusammenstellung der unilateralen Liste berücksichtigt werden. Falls die 60-Prozent-Stufe auf der Basis der durch OEEC-Beschluß festgelegten Referenzperiode – wie bisher das nach deutscher Auffassung ungünstige Jahr 1949 – nicht erreicht werden konnte, sollte ein „normaler“ Einfuhrzeitraum, beispielsweise der Durchschnitt der Jahre 1934 bis 1936 zugrunde gelegt werden. Für gewisse Sektoren, für die eine Liberalisierung „in voller Höhe“ noch nicht möglich schien, sollten bei der OEEC Ausnahmeregelungen beantragt werden, zum Beispiel hohe Globalkontingente oder eine Befreiung von der Liberalisierung, bis die Rohstoffversorgung das durchschnittliche Niveau erreicht hatte. Der Liberalisierungswille des Arbeitskreises äußerte sich schließlich auch in der gemeinsamen Überzeugung, daß die Wiedereinführung von Einfuhrbeschränkungen erschwert werden sollte, damit Mitgliedsländer wirklich einem gewissen Druck ausgesetzt waren, ihre Wirtschafts- und Währungspolitik auf einen „freien europäischen Markt“ einzustellen. Sorgen bereitete allein die Landwirtschaft: Der Vertreter des Ministeriums und die landwirtschaftlichen Experten waren zu der Sitzung erst gar nicht erschienen, und die im Vorbereitungsstadium befindlichen marktregelnden Gesetze liefen nach Meinung eines Beamten aus dem Wirtschaftsministerium der Liberalisierungspolitik der OEEC zuwider. Die Bereitschaft, den Pariser Anforderungen zu genügen, beschränkte sich offensichtlich auf jene Ministerien und Stellen, deren Klientel überwiegend dem industriellen Sektor zuzurechnen war.¹³²

Allzu optimistische deutsche Selbsteinschätzungen erhielten freilich einen Dämpfer, als die OEEC-Central Group am 1. Juni 1950 ihren Abschlußbericht über die 50prozentige Liberalisierung vorlegte. Die Bundesrepublik war nämlich das einzige größere Mitgliedsland, das trotz wohlwollender Beurteilung, wie Delegationschef von Mangoldt einräumte, das Ziel nicht ganz erreicht hatte. Die Gegenrechnung der deutschen Seite, die unter Einschluß der Handelsabkommen mit Belgien und der Schweiz bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf 56 Prozent, bei Rohstoffen auf 69 Prozent und bei Fertigwaren gar auf 77 Prozent kam, vermochte die Prüfer nicht umzustimmen: Sie beharrten auf ihrer Berechnung, nach der lediglich 44,2 Prozent aller deutschen Einfuhren aus den übrigen OEEC-Ländern als liberalisiert gelten konnten. Besonders betonten sie den Rückstand bei Grundstoffen für die Stahlversorgung, NE-Metallhalbzeug, Textilhalbfabrikaten und Zellstoff sowie das völlige Fehlen von NE-Metallen und -Metallerzen. Insgesamt mahnte der Bericht „noch sehr große Anstrengungen von seiten aller Länder“ an, weil bisher noch kein einziges Produkt von allen Mitgliedsstaaten gemeinsam liberalisiert worden war. Kritik provozierten ferner die große Zahl noch existierender diskriminierender Maßnahmen und die ungleichmäßige Verteilung der Vorteile und Lasten der Liberalisierung auf die verschiedenen Länder. Belgien, die Schweiz und, immerhin, die Bundesrepublik, so konzidierte die Central Group, hätten weitaus größere Konzessionen gewährt als erhalten.¹³³

Aus deutscher Sicht war dies jedoch nur ein schwacher Trost. Um die 60-Prozent-Stufe zu erreichen, mußten nun nicht „nur“ 10, sondern 15 Prozent der Importe zusätzlich liberalisiert werden. Erschwerend kam hinzu, daß die neuen Liberalisierungsmaß-

¹³² Sitzungsergebnisse ERP-Arbeitskreis „Außenhandel und Handelspolitik“ v. 3. 6. 1950, ebenda.

¹³³ Dt. OEEC-Vertretung, Bericht Nr. 1144 v. 17. 6. 1950, BA, B 146, 324; Schmidt, Liberalization, S. 47–48.

nahmen allen Ländern gleichmäßig gewährt werden mußten – ein Grundsatz, der ab 1. Januar 1951 auch auf die bereits in Kraft gesetzte Handelsbefreiung angewandt werden sollte. Bei der Suche nach Wegen, das 60-Prozent-Ziel zu erreichen, verfielen die deutschen Experten zunächst auf die Möglichkeit, die geltende unilaterale Freiliste auf Belgien und die Schweiz auszudehnen. Wegen des überproportional großen Rückstands bei der Fertigwarenliberalisierung ließ sich auf diese Weise jedoch bestenfalls eine Quote von durchschnittlich etwa 53 Prozent in allen drei Warenkategorien erreichen. Mit Blick auf das ab 1. Januar 1951 geltende Diskriminierungsverbot sollte deshalb auf jeden Fall geprüft werden, ob und inwieweit die Waren, die durch bilaterale Verträge bereits liberalisiert waren, in die neue Freiliste aufgenommen werden konnten. Es hieß also allmählich Abschied nehmen vom bilateralen Ansatz: Eine Liberalisierung nach dieser Methode, so die zutreffende Prognose zweier deutscher ERP-Experten, werde „voraussichtlich auch über die vereinbarten 60% hinaus in Zukunft nicht mehr möglich sein“.¹³⁴

Angesichts der Schwierigkeiten, die nächste Liberalisierungsstufe zu erreichen, kam der Bundesregierung die Verzögerung bei der Unterzeichnung des EZU-Abkommens gewiß gelegen. Die Liste mußte nämlich erst vierzehn Tage danach, also am 4. Oktober 1950, in Paris vorgelegt werden. Es blieb somit genügend Zeit für Verhandlungen zwischen den einzelnen Ressorts und mit den Partnerländern.

Den Mitte 1950 erreichten Stand der Liberalisierungsbemühungen faßte der OEEC-Rat am 18. August in einem „Liberalisierungskodex“ zusammen. Das Dokument, dessen erster Entwurf vom 23. März datierte,¹³⁵ diente in erster Linie dem Zweck, die einschlägigen Ratsbeschlüsse aufeinander abzustimmen und, falls nötig, zu präzisieren. Aufgelistet waren Liberalisierungsverpflichtungen und Ausnahmeklauseln, Verfahrensvorschriften für Berichterstattung, Prüfungen und Beschwerden sowie die weiteren Liberalisierungsschritte; der Anhang enthielt Definitionen und die Regeln für die Berechnung der Prozentsätze. Die Bedeutung des Kodex lag vor allem darin, daß er dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung Geltung zu verschaffen versuchte, indem er die Mitgliedsländer verpflichtete, „irgendeine unterschiedliche Behandlung der Einfuhr bei allen Erzeugnissen“ aus einem der Partnerländer zu unterlassen. Wichtig war das Konsolidierungsgebot, d. h. einmal in Kraft gesetzte Liberalisierungsmaßnahmen konnten nur in bestimmten Ausnahmefällen und unter Beachtung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes wieder zurückgenommen werden; die entsprechenden Kriterien waren in Artikel 3 festgelegt. Die deutsche Delegation, die an dem Entwurf mitgearbeitet hatte, zeigte sich recht angetan: „Alle die deutschen Interessen irgendwie besonders berührenden Fragen“ seien „in zufriedenstellender Weise“ geregelt worden. Erleichtert war man insbesondere darüber, daß die Definition der Liberalisierungsmaßnahmen und die Bestimmungen über die nicht liberalisierten Waren so abgefaßt worden waren, daß sie auch Einfuhrverbote zuließen.¹³⁶

¹³⁴ „Auswirkungen der Sondersitzung des Handelsausschusses der OEEC vom 7.–10. 6. 1950 in Paris auf die zukünftige deutsche Handelspolitik“, Aufzeichnung Müller-Graf u. von Süßkind v. 13. 6. 1950, BA, B 146, 820.

¹³⁵ OEEC, Directorate of Trade and Finance, Liberalisation of Intra-European Trade, Codification of Council Decisions, 23. 3. 1950, BA, B 146, 324.

¹³⁶ Dt. OEEC-Vertretung, Bericht Nr. 1530 v. 5. 8. 1950, ebenda. Der Bericht enthält als Anlage den Entwurf des Trade Committee TC (50) 60 v. 4. 8. 1950. Eine überarbeitete und erweiterte Fassung des Kodex in deutscher Übersetzung findet sich in BA, B 146, 820. Der OEEC-Rat verabschiedete das Dokument am 18. 8. 1950; es trat zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des EZU-Abkommens in Kraft.

Am 5. Oktober 1950, mit eintägiger Verspätung, legte die Bundesregierung ihre neue Liste in Paris vor. Mit einer Liberalisierungsquote von knapp über 65 Prozent für alle drei Kategorien wurde die OEEC-Vorgabe sogar noch übertroffen; aufgeschlüsselt nach den drei Gruppen landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe und Fertigwaren betrugen die Prozentsätze rd. 65, 69 und 60 Prozent. Allerdings enthielt die Landwirtschaftsliste einige Erzeugnisse, die nur saisonal liberalisiert waren. Im Fall einer Streichung dieser Erzeugnisse wäre die 60-Prozent-Marke unterschritten worden. Ein weiteres Problem stellten die marktregelnden Gesetze dar, insbesondere die vorgesehene Abwicklung bestimmter Agrarimporte über sogenannte Einfuhrstellen. Diese Praxis lief der Liberalisierungspolitik zuwider, d. h. die betreffenden Produkte konnten kaum in die Freiliste aufgenommen werden. Die Bundesregierung ging diesen Schwierigkeiten dadurch aus dem Weg, daß sie diese Liste um einige zusätzliche Erzeugnisse erweiterte. Daraufhin bestätigte das OEEC-Handelskomitee am 26. Dezember, daß die Bundesrepublik die 60-Prozent-Stufe in allen drei Kategorien erreicht habe.¹³⁷

Mit dem Erreichen dieses Etappenziels verabschiedete sich die Bundesregierung zugleich von der bilateralen Liberalisierungspolitik. Zumindest in den zuständigen Ministerien hatte die Einsicht Platz gegriffen, daß der „multilateral approach“, verglichen mit der lange Zeit favorisierten Methode, kaum größere Risiken und Nachteile in sich barg. Eine Verzögerungstaktik, wie manche Firmen und Unternehmerverbände sie forderten, war angesichts des hohen Tempos, das die OEEC einschlug, wenig erfolgversprechend. Zudem versprach eine Anpassung an die OEEC-Linie – und die Erwartungen der ECA – „politischen Gewinn“: als „Bremser“ konnte sich die Bundesrepublik innerhalb der Organisation nämlich keine Meriten erwerben. Und falls die Zahlungsbilanz zu stark unter Druck geriet, blieb als letzter Ausweg immer noch die Möglichkeit, die Liberalisierung vorübergehend zu stoppen.

75prozentige Liberalisierung und „liste commune“

Unterdessen steuerte die OEEC, wie im Ratsbeschluß vom 31. Januar 1950 angekündigt, bereits das nächste Liberalisierungsziel, die 75-Prozent-Stufe an. Auf einer Sondersitzung Ende August/Anfang September 1950 befaßte sich das Handelskomitee mit den erforderlichen Schritten. Am 15. September beauftragte der Rat das OEEC-Generalsekretariat mit der Erstellung einer Liste jener Erzeugnisse, die von allen Teilnehmerländern gleichermaßen liberalisiert werden sollten.

Diese „liste commune“ enthielt über fünfzig Positionen aus den Bereichen Landwirtschaft, Chemie, Stahl, NE-Metalle, Textilien, Holz, Papier, Maschinenbau, Leder- und Gummiwaren sowie Druck- und graphisches Gewerbe. Der Anteil dieser Waren am in-neuropäischen Handel des Jahres 1948 betrug etwa 33 Prozent. Das Generalsekretariat hatte besonders darauf geachtet, daß nur solche Erzeugnisse auf die Liste kamen, deren gleichzeitige Liberalisierung für alle Mitgliedsländer möglich und vorteilhaft erschien. Eine eventuelle künftige Knappheit einzelner Produkte war ein weiterer Gesichtspunkt.¹³⁸ Zweck der Liste war es, wenigstens für bestimmte Waren einen echten gemein-

¹³⁷ Vgl. Schmidt, *Liberalization*, S. 51–52.

¹³⁸ OEEC-Generalsekretär, *Liste Commune*, SGD (SO) 81 v. 19. 9. 1950, BA, B 146, 322. Vgl. auch die Ausführungen Kellers vom Bundeswirtschaftsministerium in seinem Referat über „Die OEEC und die Liberalisierung“ v. 8. 8. 1950, B 146, 820.

samen Markt zu schaffen. Diese Waren sollten eine Art „Sanktuarium“ darstellen, das im Prinzip von keinem Land angetastet werden durfte.¹³⁹

Ende Oktober 1950 forderte der Rat dazu auf, die 75-Prozent-Runde vorzubereiten. Eine verpflichtende Entscheidung faßte das Gremium wegen der Bedenken verschiedener Delegationen allerdings nicht.¹⁴⁰ Die zuständigen Beamten aus den beteiligten Ressorts begannen dennoch mit der Vorbereitung der verschiedenen Listen, zumal Marshallplanminister Blücher am 7. Oktober vor dem OEEC-Rat bereits eine grundsätzlich positive Erklärung zur 75-Prozent-Etappe abgegeben hatte.¹⁴¹ Entsprechend den Anweisungen der OEEC mußten drei „Angebotslisten“ unterbreitet werden: Eine erste sollte diejenigen Produkte der „liste commune“ enthalten, die das jeweilige Mitgliedsland zu liberalisieren bereit war. Waren, deren Liberalisierung nur gemeinsam mit allen übrigen Partnerländern vollzogen werden sollte, fielen in die zweite Kategorie. Die Erzeugnisse der dritten Liste sollten dazu dienen, bei den Partnern bestimmte Zugeständnisse zu erreichen. Am Ende langwieriger und mühevoller Verhandlungen sollte dann eine 75prozentige Liberalisierung stehen, mit der man sowohl dem Ziel einheitlicher Märkte als auch dem der „gegenseitigen Reziprozität“ nähergekommen wäre.¹⁴²

Die Vermutung, es werde zu schwierigen Verhandlungen kommen, traf zunächst einmal für die internen Diskussionen in der Bundesrepublik zu. In einer Phase, in welcher die Fachreferate mit den einzelnen Wirtschaftsverbänden darüber berieten, welche Waren aus der 60prozentigen Liste „zwecks Sanierung“ der Zahlungsbilanz gestrichen und durch andere, importneutrale Waren ersetzt werden müßten, war es nach Ansicht des Bundeswirtschaftsministeriums unmöglich, die neuen Listen bis zum vorgesehenen Termin Mitte November fertigzustellen – obwohl oder gerade weil man sich von der 75prozentigen Liberalisierung eine Verbesserung der Zahlungsbilanz versprach, wenn die „richtigen“ Waren auf die Liste gesetzt wurden.¹⁴³ Aufgrund des stockenden Verlaufs der vorbereitenden Arbeiten mußten Anfang Januar 1951 die bilateralen Gespräche, bei denen es nach dem Muster „do-ut-des“ darum gehen sollte, gegenseitige Zugeständnisse auszuhandeln, verschoben werden. An der am 8. Januar in Paris stattfindenden ersten multilateralen Besprechung nahmen die deutschen Vertreter deshalb mit leeren Händen teil.¹⁴⁴ Einen Tag später übermittelte das Wirtschaftsministerium immerhin Verhandlungsdirektiven.

Oberster Gesichtspunkt der recht allgemein gehaltenen Richtlinien war die Sanierung der deutschen Zahlungsbilanz. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die Märkte der OEEC-Partner für die eigenen, quantitativ ausschlaggebenden „Schwerpunkt-Exportwaren“ geöffnet werden; welche Erzeugnisse damit gemeint waren, blieb offen. Diese Produkte sollten in der „liste commune“ verankert oder wenigstens von möglichst

¹³⁹ Vgl. Matthias Schmitt, *Aufbruch zur Marktwirtschaft. Ein wirtschaftspolitisches Lehrstück der Zeitgeschichte*, Köln 1983, S. 39–43.

¹⁴⁰ Vgl. Schmidt, *Liberalization*, S. 52–53.

¹⁴¹ Erklärung Blüchers v. 7. 10. 1950, BA, B 146, 856; vgl. auch Kabinettsprotokolle, Bd. 2: 1950, S. 679.

¹⁴² „Die OEEC und die Liberalisierung“, Referat Keller v. 8. 8. 1950, BA, B 146, 820.

¹⁴³ Fernschreiben Nr. 557 des Bundesministeriums für den Marshallplan v. 15. 11. 1950, BA, B 146, 322. Vgl. auch 5. Sitzung des Arbeitskreises der Außenwirtschaftsreferenten der Industrie- und Handelskammer v. 27. 10. 1950, Alt-Registrierung des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn (künftig: ARDIHT), 300–12, Außenwirtschaftsreferenten, Sitzungen bis 1953.

¹⁴⁴ Fernschreiben Albrecht an Erhard v. 5. 1. und Fernschreiben Nr. 15 des Bundesministeriums für den Marshallplan v. 8. 1. 1951, beide BA, B 146, 322.

vielen Ländern liberalisiert werden. Die bevorstehenden bilateralen Verhandlungen sollten dazu genutzt werden, die Liberalisierung der eigenen Hauptexportwaren „bei den Hauptabnehmern und den Hauptkonkurrenten durch sinngemäße Zugeständnisse zu erreichen“.¹⁴⁵ Noch weiter ging der Handelspolitische Ausschuß, ein interministerielles Gremium mit einer gewichtigen Stimme in Fragen des Außenhandels, mit seinem Beschluß, die 75prozentige Liste nur schrittweise, angepaßt an die Entwicklung der Zahlungsbilanz, in Kraft zu setzen.¹⁴⁶

Den gegenteiligen Standpunkt verfochten insbesondere die ECA und, etwas vorsichtiger, die deutsche OEEC-Delegation. Die amerikanische Marshallplanbehörde riet aus taktischen Erwägungen dazu, den 75-Prozent-Schritt zum vorgesehenen Termin im Februar in vollem Umfang zu vollziehen; zugleich sollte die Bundesregierung jedoch die Möglichkeit einer Revision dieser Maßnahmen andeuten, falls entsprechende Liberalisierungsinitiativen der anderen Teilnehmerländer ausblieben. Die ECA-Beamten verwiesen ferner auf die früheren positiven Erklärungen Blüchers vor dem Rat; überdies würde eine entschlossene Politik anderen Ländern jeglichen Vorwand nehmen, unter Berufung auf die Haltung der Bundesrepublik die eigenen Anstrengungen zu drosseln. Delegationschef von Mangoldt plädierte dafür, der amerikanischen Empfehlung zu folgen, falls die deutsche Zahlungsbilanz dies zulasse. Da die letzte Entscheidung nicht vor Ende Februar getroffen werden müsse, könne man die weitere Entwicklung erst einmal abwarten. Dieser Ansicht schloß sich „sein“ Ministerium an. Dort war man nämlich noch Ende Januar der Meinung, daß die Zahlungsbilanzsituation „im Augenblick keine Begründung für eine Nichtbeteiligung Deutschlands bei der Fortsetzung der Liberalisierung“ gebe, zumal das Direktorium der Bank deutscher Länder ebenfalls „grünes Licht“ gegeben hatte. In einem Briefentwurf vom 27. Januar erinnerte Ministerialrat von Süßkind daran, daß nur durch die Einfuhr größerer Mengen ausländischer Waren fremde Märkte für deutsche Produkte wieder geöffnet worden seien; außerdem liege die Befreiung der Einfuhr von mengen- und devisenmäßigen Beschränkungen „völlig in der Linie der Errichtung einer wirklichen Marktwirtschaft“. Zum Schutz bestimmter einheimischer Erzeugnisse erschienen ihm zentrale Einkaufsregelungen oder Zölle ausreichend, eine damit begründete Durchbrechung des „Systems der freien Einfuhr“ lehnte der Ministerialrat ausdrücklich ab.¹⁴⁷

Aber nicht allein die internen Verhandlungen gestalteten sich schwierig; in einigen Fällen gerieten auch die bilateralen Gespräche ins Stocken. Die belgische Regierung beabsichtigte beispielsweise, unter Berufung auf die Dumping-Klausel im Liberalisierungskodex gegen bestimmte „überlegene“ deutsche Produkte Einfuhrbeschränkungen zu erlassen. Noch bedrohlicher war indessen die, wie Delegationschef von Mangoldt klagte, „wenig konziliante Haltung Frankreichs“.¹⁴⁸ Die französische Regierung weigerte sich insbesondere, der Bundesrepublik in der Sparte der Fertigwaren entgegenzukommen und bis zur 75-Prozent-Stufe zu liberalisieren.

¹⁴⁵ Fernschreiben des Bundeswirtschaftsministeriums v. 9. 1. 1951, ebenda.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu und zum folgenden Mangoldt an Bundesministerium für den Marshallplan v. 22. 1. 1951, ebenda.

¹⁴⁷ Entwurf eines Schreibens an die Bundesminister Erhard, Niklas und Schäffer v. 27. 1. 1951, ebenda. Zur Haltung der Bank deutscher Länder vgl. auch Niederschrift Sitzung Handelspolitischer Ausschuß v. 17. 1. 1951, BA, B 146, 787.

¹⁴⁸ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 6. 2. 1951, BA, B 146, 322.

Mehr und mehr verstärkte sich bei den Mitgliedern der deutschen Vertretung in Paris der Eindruck, daß der Haltung der Bundesregierung zur 75-Prozent-Etappe und zur „liste commune“ entscheidende Bedeutung für das weitere Schicksal der Liberalisierungspolitik beikam. Mit Blick auf ein mögliches Scheitern dieser Politik bemühten sich die potentiellen „Hauptschuldigen“ Bundesrepublik und Frankreich vorsorglich darum, die Verantwortung auf andere Schultern abzuwälzen. Daß sich die deutsche Mission für die in der zweiten Februarhälfte anstehenden Verhandlungen in Paris ein nicht zu stark einengendes Mandat erbat, um nötigenfalls flexibel reagieren zu können, deutet freilich auf eine zumindest bei den Beteiligten vor Ort vorhandene Bereitschaft zum Kompromiß hin.¹⁴⁹

Diese Liberalisierungsfreudigkeit mochte einmal eine Folge des Drucks sein, den einige Mitgliedsländer – ob gewollt oder ungewollt – dadurch ausübten, daß sie den nächsten Liberalisierungsschritt von der Haltung der Bundesregierung abhängig machten. Zugleich barg diese Konstellation aber auch eine Chance, die von Mangoldt und seine Mitarbeiter vielleicht klarer erkannten als die zuständigen Beamten in Bonn: Dank der Bedeutung des deutschen Wirtschaftspotentials war die Bundesregierung unversehens in eine Situation geraten, in der ihr Votum die Politik einiger Partnerländer zu beeinflussen versprach. Mit einem negativen Votum hätte sich die Bundesrepublik den Vorwurf eingehandelt, die weitere Liberalisierung zu blockieren. Eine positive Entscheidung bot hingegen die Chance, endlich jene Vorreiterrolle übernehmen zu können, die seitens der ECA wiederholt angemahnt und von den meisten deutschen ERP-Politikern und -Experten als erstrebenswert anerkannt worden war. Dies schien um so leichter möglich zu sein, als die OEEC unterdessen die Bedingungen etwas heruntergeschraubt und den Termin für die Inkraftsetzung der 75prozentigen Liberalisierung verschoben hatte.¹⁵⁰ Dennoch mußte die Bundesregierung die Gelegenheit, sich als „Liberalisierungslokomotive“ zu profilieren, ungenutzt verstreichen lassen, denn das Defizit in der Zahlungsbilanz erreichte inzwischen ein Ausmaß, das die Verantwortlichen nach einem Ausweg in der entgegengesetzten Richtung suchen ließ.

Der Liberalisierungsstopp vom Februar 1951

Wie bereits erwähnt, hatte die Bundesregierung die ungünstige Entwicklung der Zahlungsbilanz erstmals im Frühjahr 1950 zum Anlaß genommen, bei der ECA einen Sonderkredit zu beantragen. Den letztlich erfolglosen Bemühungen um eine „initial position“ beim Eintritt in die EZU hatte das gleiche Motiv zugrunde gelegen. Der von deutscher Seite erwartete und bewußt in Kauf genommene Anstieg der Importe nahm nach dem Ausbruch des Koreakrieges jedoch bedrohliche Formen an. Ursache war eine Verschlechterung sowohl der „terms of trade“ als auch der „terms of payment“: Während die Durchschnittswerte der importierten Rohstoffe zwischen Juli und Dezember um 30 Prozent zunahmen, blieb dieser Wert für den deutschen Export in etwa konstant; außerdem verlangten die Nahrungsmittel- und Rohstofflieferanten nun sofortige Bezahlung, wohingegen für Fertigwaren lange Zahlungsfristen eingeräumt wurden, um den Absatz zu steigern. Diese Umkehrung der „terms of payment“ hatte zur Folge, daß die monatlichen Defizite in der Zahlungsbilanz deutlich größer waren als in der Handelsbilanz, eine

¹⁴⁹ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 15. 2. 1951, ebenda.

¹⁵⁰ Vgl. Schmidt, *Liberalization*, S. 53.

Tendenz, die durch das Defizit im sogenannten unsichtbaren Handel und die Tilgung internationaler Schulden noch verstärkt wurde.¹⁵¹

Mitte September 1950 machten sowohl die Bank deutscher Länder als auch der Leiter der OEEC-Vertretung auf den bedrohlichen deutschen Devisenstatus aufmerksam; wie die Notenbank regte von Mangoldt staatliche Maßnahmen zu Drosselung der Importe an.¹⁵² Am 23. September fand im Handelspolitischen Ausschuß eine Aussprache statt. Ein Vertreter der Bank deutscher Länder informierte zunächst über entsprechende Beratungen zwischen Wilhelm Vocke, dem Präsidenten der Notenbank, und Wirtschaftsminister Erhard. Dabei hatte sich gezeigt, daß letzterer die Situation als nicht ganz so ernst einschätzte. Beide hatten die Einschränkung der deutschen Dispositionsmöglichkeiten durch die EZU beklagt, waren sich aber zugleich über „zwei große Vorteile“ der neuen Organisation einig gewesen: Sie ermöglichte der Bundesrepublik die Konsolidierung der alten Schulden und verschaffte ihr überdies einen beträchtlichen Auslandskredit. Die Mitglieder des Handelspolitischen Ausschusses neigten eher der Analyse des Bundeswirtschaftsministers zu. Sie befürworteten zwar eine Reihe von konkreten Maßnahmen zur Überwindung der „gegenwärtigen Notlage“ – so sollten beispielsweise amerikanische Sonderkredite beantragt und die Ursprungszeugnisse importierter Waren schärferen Kontrollen unterzogen werden –, stimmten aber darin überein, daß es sich, falls keine „völlig unvorhergesehenen politischen Ereignisse“ eintreten, um eine „vorübergehende Belastung“ der deutschen Zahlungsbilanz handle; bei einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Ausfuhr rechnete der Ausschuß mit einer ausgeglichenen Bilanz „bis zum Frühjahr nächsten Jahres“.¹⁵³ Daß das Devisenproblem immer noch auf die leichte Schulter genommen wurde, dokumentierte auch die Besprechung der Minister für den Marshallplan, Wirtschaft, Finanzen, Landwirtschaft, Arbeit sowie Wohnungsbau vom 25. September, empfahl dieses Gremium doch als geeignetes Mittel zur Eindämmung des binnenwirtschaftlichen Preisanstiegs „verstärkte Einfuhren“.¹⁵⁴

Im Gegensatz zu den Verantwortlichen in Bonn schätzte die ECA die Entwicklung durchaus als bedrohlich ein. Sowohl der Leiter der ECA-Mission in Frankfurt als auch die zuständigen Beamten aus dem Stab des ECA-Sonderbeauftragten in Paris befürchteten, daß die Bundesrepublik binnen kurzer Frist zahlungsunfähig sein könnte. Nach Hanes' Eindruck zeigte sich Blücher, mit dieser Einschätzung konfrontiert, leicht schockiert, obwohl er seinem amerikanischen Gesprächspartner versicherte, sich über den Ernst der Lage im klaren zu sein. Die Amerikaner führten die sprunghaft ansteigende Verschuldung in erster Linie auf „spekulative Hortungskäufe“ zurück und verlangten Gegenmaßnahmen. Nachdrücklich warnte Hanes vor Versuchen, die Situation durch eine Abkehr von der Liberalisierungspolitik in den Griff bekommen zu wollen. Er ermunterte Blücher vielmehr, von den Niederlanden Ziehungsrechte in Höhe von 4,4 Millionen Dollar zu verlangen, stieß mit diesem Rat jedoch auf Bedenken: Als „Neuling“ in der OEEC zögerte die Bundesregierung, wegen dieser Summe einen Streit zu riskieren,

¹⁵¹ Vgl. dazu Hentschel, Europäische Zahlungsunion, bes. S. 734 f.; Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 97–102; Buchheim, Wiedereingliederung, S. 130 f.

¹⁵² Vgl. Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 738.

¹⁵³ Kurzbericht Sitzung Handelspolitischer Ausschuß v. 23. 9. 1950, BA, B 146, 465.

¹⁵⁴ Kabinettsprotokolle, Bd. 2: 1950, 99. Sitzung v. 27. 9. 1950, S. 716.

dessen Ausgang obendrein ungewiß war. Sie hoffte statt dessen weiter auf amerikanische Hilfe – ohne allerdings von Hanes entsprechende Zusagen zu erhalten.¹⁵⁵

Zumindest im Marshallplanministerium blieben die amerikanischen Warnungen jedoch nicht ohne Wirkung. Insbesondere Karl Albrecht, der Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung, machte sich Kritik und Ratschläge der ECA größtenteils zu eigen. In der immer schneller steigenden Devisenverschuldung erblickte er einen Beweis für die „übermäßige Reagibilität“ der westdeutschen Wirtschaft, für die er zum einen den „als Nachkriegsfolge noch immer bestehenden Schwächezustand“, zum anderen eine „erschreckende Demoralisierung einzelner Wirtschaftskreise“ verantwortlich machte. In „der Liberalisierung die Ursache und in ihrer Einschränkung das wirksame Mittel zur Beseitigung“ der Devisenprobleme zu sehen, erschien ihm jedenfalls als eine „zu bequeme Vereinfachung“. Zwar räumte er ein, daß auch „Non-Essentials“ importiert würden, doch würden andere Länder ebenfalls solche Güter, darunter auch deutsche Exportwaren, aufnehmen. Von „unverantwortlichen Hortungskäufen“, und in diesem Punkt widersprach er der amerikanischen Analyse, konnte seiner Ansicht nach wenigstens bis Ende August keine Rede sein. Ungeachtet seiner grundsätzlich positiven Einstellung zur Liberalisierung sprach sich Albrecht allerdings für eine Revision der damals gültigen Liste aus; gestrichen werden sollten vor allem jene nicht lebensnotwendigen Erzeugnisse, die „in größerem Umfange mit unkorrekten Ursprungsbescheinigungen eingeführt“ wurden – keine Kürzung, sondern lediglich ein „Umbau“ der Liberalisierungsliste also. Keinesfalls durfte die Bundesrepublik irgendwelche Schritte in die Wege leiten, die geeignet waren, das 75-Prozent-Ziel zu gefährden, von dem er sich eine spürbare Verbesserung der Exportchancen versprach. Schließlich plädierte Albrecht noch für eine deutliche Erhöhung der deutschen EZU-Quote, um dem strukturellen Defizit, mit dessen Überwindung erst in einigen Jahren gerechnet werden könne, Rechnung zu tragen.¹⁵⁶

Von der Notwendigkeit, „vorübergehend wirklich einschneidende und wirksame Maßnahmen zu treffen“, war mittlerweile auch der Präsident der Bank deutscher Länder überzeugt. Mehrere ausländische Kollegen, Vertreter der OEEC und des amerikanischen Finanzministeriums hatten ihm gegenüber nämlich Zweifel angemeldet, ob die vorgesehenen Eingriffe wirklich ausreichten. Zwar blieb Vocke bei seiner Meinung, daß die Entwicklung der Bundesrepublik „in einigen Monaten... ein Übergewicht auf der Exportseite beschieren“ und die „augenblicklichen Sorgen zur Ruhe“ bringen werde; die eigentliche Schwierigkeit sah er aber darin, diesen Zeitraum „bis Januar mindestens“ zu überbrücken, ohne daß inzwischen die deutsche Notlage in eine „Katastrophe“ münde. Dennoch demonstrierte er gegenüber seinen ausländischen Gesprächspartnern Entschlossenheit, die Liberalisierung unbedingt aufrechterhalten zu wollen.¹⁵⁷ Am 13. Oktober bestätigte der Zentralbankrat unter Zustimmung der anwesenden Bundesminister diese Linie: Die einmal eingeführte Liberalisierung sollte „aufrechterhalten und mit allen Mitteln verteidigt werden...“, da ihre Zurücknahme den schwersten Schock für den deutschen Außenhandel, für die Wirtschaft, für die Währung und möglicherweise auch auf politischem Gebiet bedeuten würde, weil sie einem offiziell erklärten Zusammen-

¹⁵⁵ Memorandum C. Tyler Wood v. 4. 10. 1950, NA, RG 469, ECA, SRE, Confidential Records, 1950–51, Box 2; Vermerk Sachs v. 4. 10. 1950, BA, B 146, 499.

¹⁵⁶ Vermerk Albrecht v. 10. 10. 1950, BA, B 146, 499.

¹⁵⁷ Vocke an Blücher v. 10. 10. 1950, ebenda.

bruch... der bisherigen Außenhandelspolitik“ gleichkäme. Obwohl eine Suspendierung der Liberalisierung nach dem EZU-Abkommen möglich war, lehnte Vocke in einem Schreiben an Bundeskanzler Adenauer diesen Ausweg ab: Solange noch irgendeine Chance bestehe, „ohne diese Maßnahme durchzukommen, würde es nicht zu verantworten sein, sie anzuwenden“. ¹⁵⁸

Die Suche nach Maßnahmen unterhalb der Entliberalisierung zeitigte mitunter recht kuriose Ergebnisse. „Um der Außenwelt und der internen Opposition den Willen der Regierung zu beweisen, das Übel an der Wurzel zu fassen“, sollte unter anderem der „sichtbare Luxusverbrauch der kleinen Schicht hochverdienender Personen in Deutschland“ eingeschränkt werden – beispielsweise durch eine Verpflichtung der Gaststätten, nur bis zu einem bestimmten Höchstbetrag Speisen abzugeben, sowie durch die „Verhinderung übertriebener Gelage“ in der Öffentlichkeit. ¹⁵⁹ Mehr als ein Kurieren an Symptomen hätte dies freilich nicht bedeutet, und ob mit solchen publizitätsträchtigen Aktionen die ausländischen Kritiker tatsächlich zu besänftigen gewesen wären, erscheint doch äußerst zweifelhaft. Im Grunde ging es den deutschen Verantwortlichen darum, nachzuweisen, daß die EZU-Quote angesichts der geringen Dollarreserven zu knapp bemessen sei, um die für eine Produktionssteigerung notwendigen höheren Importe finanzieren zu können. Der Vorwurf, durch eine „ungerechtfertigte Bevorratung“ die Verschlechterung der Zahlungsbilanz selbst verschuldet zu haben, wurde unter Hinweis auf das langsamere Wachstum des Einfuhrvolumens, verglichen mit dem Produktionsvolumen, zurückgewiesen. Verschuldet hatten die Krise aus deutscher Sicht ECA und OEEC mit ihren vermeintlichen Fehlentscheidungen sowie ein „augenblickliches Zusammentreffen vieler ungünstiger Umstände“. Die Aufgabe für die Vertretung bei der Pariser Organisation lautete deshalb, „die anderen Länder von der Notwendigkeit einer Kreditausweitung für die Bundesrepublik zu überzeugen“. ¹⁶⁰

Die Gelegenheit dazu bot sich umgehend. Am 20. Oktober 1950 trat das Direktorium der EZU zu seiner ersten Sitzung zusammen, und die Bundesrepublik war zu einer Stellungnahme zu den Ursachen der Zahlungsbilanzkrise und den Möglichkeiten ihrer Überwindung aufgefordert worden. In einem auf den gleichen Tag datierten Memorandum kam die Bundesregierung dieser Aufforderung nach. Darin räumte sie – angesichts einer täglichen Zunahme des Nettodefizits gegenüber der EZU um etwa drei Millionen Dollar wohl unvermeidlich – immerhin ein, daß der Anstieg der Verschuldung „Anlaß zu ernststen Besorgnissen“ gebe. Als Hauptursache der ungünstigen Entwicklung nannte das Memorandum „die Preis-Tendenz des Weltmarktes“, d. h. die Verschlechterung der „terms of trade“. Während die Aussichten, langfristig eine positive Zahlungsbilanz erzielen zu können, recht optimistisch eingeschätzt wurden, fiel die kurzfristige Prognose ziemlich düster aus. Die Bundesregierung verwies auf die bereits beschlossenen Maßnahmen – 50prozentige Steigerung der Mindestreserven der Privatbanken als Mittel der

¹⁵⁸ Vocke an Adenauer v. 14. 10. 1950, abgedruckt in: Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik. Texte und Dokumente, mit Beiträgen von Karl Carstens u. a., Stuttgart/New York 1986, S. 193–196, hier S. 195. Von der bei Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 739, erwähnten Empfehlung an die Bundesregierung, die Außenhandelsliberalisierung „teilweise auszusetzen“, war die Bank deutscher Länder offensichtlich wieder abgerückt. Vgl. zur Haltung Vockes in der Frage der Handelsliberalisierung auch Emminger, D-Mark, S. 50 f.

¹⁵⁹ „Gründe für die Verschlechterung der Zahlungsbilanz“, Vermerk v. 13. 10. 1950 (Verf. war vermutlich der stellvertr. Leiter des Referats 2, Gerbaulet), BA, B 146, 499.

¹⁶⁰ Aufzeichnung v. 19. 10. 1950 (o. Verf.), ebenda.

Krediteinschränkung und Bardepotpflicht für Importeure in Höhe von 50 Prozent des Einfuhrwertes – und gab sich zuversichtlich, damit „der ersten Entwicklung Einhalt gebieten“ zu können. Der Zusicherung, die 60prozentige Liberalisierung einhalten und einer Erhöhung auf 75 Prozent zustimmen zu wollen, folgte allerdings das Eingeständnis, daß im Fall einer drohenden Erschöpfung der EZU-Quote ein sofortiger Liberalisierungsstopp gemäß Artikel 3 Liberalisierungskodex kaum zu vermeiden sei, „sofern nicht unverzüglich durch gemeinsame Anstrengungen andere Lösungen gefunden werden“ könnten. Zum Abschluß erinnerte die Bundesregierung an ihre „Bemühungen, im Geiste der europäischen Zusammenarbeit zur Schaffung eines einheitlichen Marktes beizutragen“, und knüpfte daran die Hoffnung, daß „die OEEC und alle Mitgliedstaaten Deutschland in jeder Weise unterstützen“ würden.¹⁶¹

Dieses Memorandum ist zu Recht als ein „Dokument der Exkulpation und der Hilflosigkeit“ charakterisiert worden.¹⁶² Wie in früheren einschlägigen Stellungnahmen konzentrierte sich die Ursachenforschung auf die „strukturellen“ Probleme Nachkriegsdeutschlands; eine kritische Überprüfung der eigenen Wirtschaftspolitik fand nicht statt. Der Appell an die Hilfsbereitschaft der Partnerländer ersetzte zumindest teilweise die Suche nach raschen Erfolg versprechenden Wegen aus der Krise. Das Managing Board der EZU gewann aus dem Studium des Memorandums und der Anhörung der eigens angereisten deutschen Sachverständigen denn auch keineswegs den Eindruck, als habe die Bundesregierung alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Die bisher ergriffenen Maßnahmen fanden zwar die Billigung des Direktoriums; daß sie ausreichten, den Abwärtstrend zu stoppen, bevor Quote und Devisenreserven aufgebraucht waren, erschien indessen überaus zweifelhaft. Das Direktorium empfahl deshalb weitere Sofortmaßnahmen einschließlich einer vorübergehenden Suspendierung der Liberalisierung. Auf Nachfrage von Mangoldts ging das Gremium sogar noch einen Schritt weiter und forderte, auch die handelsvertraglich vereinbarten kontingentierten Importe unter Hinweis auf den akuten „Notstand“ auszusetzen; die deutschen Handelsvertragspartner hätten sich damit abzufinden. Eigene Beiträge, sei es der OEEC insgesamt oder einzelner Mitgliedsländer, wurden ebenfalls in Erwägung gezogen: die Zuteilung eines Teils der für die Bundesrepublik eingeplanten Marshallplanmittel in Form von freien Dollars; ein Kredit aus dem Assistancefonds; die Erhöhung der EZU-Quote; ein Schulden-Rückzahlungsmoratorium für den Monat Oktober; bilaterale Kredite seitens der wichtigsten deutschen Gläubiger für sechs bis neun Monate. Eine endgültige Entscheidung behielt sich das Direktorium jedoch noch vor. Zunächst sollte der Bericht des Leiters der volkswirtschaftlichen Abteilung der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, Per Jacobsson, und seines Kollegen von der OEEC, Alexander Cairncross, abgewartet werden; ihr Auftrag lautete, die Ursachen des Zahlungsbilanzdefizits zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu entwickeln.¹⁶³

Auf deutscher Seite löste dieser Beschluß Unbehagen aus, war er doch geeignet, das eben wieder im Entstehen begriffene internationale Renommee empfindlich zu treffen. Das EZU-Direktorium hatte für diese Sorge offenbar Verständnis: „Um zu vermeiden,

¹⁶¹ Memorandum v. 20. 10. 1950 (Übers. a. d. Englischen), ebenda; das Protokoll der Sitzung des EZU-Direktoriums MBC/M (50) 1 v. 20.–22. 10. 1950 in: HAEC, OEEC, 306.

¹⁶² Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 741.

¹⁶³ Vgl. hierzu und zum folgenden Vermerk Keiser v. 23. 10. 1950, BA, B 146, 499.

daß die Tätigkeit dieser beiden Herren nach außen den Eindruck einer internationalen Prüfungskommission nach griechisch/türkischem Muster erwecken könnte“, erging der Auftrag an die beiden Experten *ad personam*; außerdem blieb es der Bundesregierung überlassen, eine förmliche Einladung auszusprechen, und der Beschluß wurde nicht in das entsprechende Protokoll aufgenommen. Wegen der Bedeutung der Jacobsson-Cairncross-Mission für die weiteren Schritte der EZU – und wohl auch, weil er eine Brüskierung der „Gäste“ befürchtete – appellierte Günter Keiser vom Bundeswirtschaftsministerium eindringlich an die zuständigen Stellen, mit beiden eng zusammenzuarbeiten.

Alles in allem konnte die Bundesregierung mit dem Ergebnis der Pariser Beratungen durchaus zufrieden sein. Die EZU hatte ihre Bereitschaft zu helfen signalisiert und in der heiklen Angelegenheit der Expertenmission Fingerspitzengefühl bewiesen. Die deutschen „Sünder“ waren zumindest in den offiziellen Verhandlungen glimpflich davongekommen. Wie die Stimmung in einigen Partnerländern wirklich war, verdeutlichte ein Artikel der „Sunday Times“ unter der Überschrift „Germans Face Bankruptcy“. Dieser Artikel stützte sich auf Äußerungen des niederländischen Außenministers vor der Ministerkonferenz der Beneluxstaaten; Stikker hatte dort unter anderem die „rücksichtslose“ Einfuhrpolitik des Nachbarn angeprangert. In diese Richtung zielte auch das Argument, mit dem Henry Conrad, ein ECA-Mitarbeiter, deutsche Hoffnungen auf einen Sonderkredit dämpfte: das Einfuhrsicherungsprogramm der Bundesregierung habe auf amerikanischer Seite den Eindruck erweckt, „als wenn Deutschland durch eine hemmungslose Bevorratungspolitik sich selber in die gegenwärtige Schwierigkeit hineinmanövriert habe“. Mit anderen Worten: die Repräsentanten des „neuen“ Deutschland gerieten allmählich in den Verdacht, an die alte Politik des „beggar-thy-neighbour“ anknüpfen zu wollen, die vielerorts noch immer mit dem Namen des einstigen Reichsbankdirektors und Reichswirtschaftsministers Schacht verbunden wurde.¹⁶⁴ Zumindest diejenigen Politiker, Beamten und Experten in der Bundesrepublik, die sich der fatalen politisch-psychologischen Konsequenzen dieser Perzeption bewußt waren – mochte sie richtig oder falsch sein –, taten deshalb alles, um die Jacobsson-Cairncross-Mission zu einem Erfolg werden zu lassen.

Die beiden Experten hielten sich etwa eine Woche in der Bundesrepublik auf. In Frankfurt und Bonn sprachen sie mit Vertretern deutscher und alliierter Stellen sowie einigen prominenten Persönlichkeiten aus Wirtschafts- und Bankkreisen, unter ihnen Hermann J. Abs und Richard Merton, und studierten die zur Verfügung gestellten Unterlagen. Die Aufnahme scheint freundlich gewesen zu sein, wenngleich die Gespräche

¹⁶⁴ Vgl. beispielsweise den von der Pariser US-Botschaft am 17. 11. 1950 an die Washingtoner Zentrale übermittelten Auszug aus dem Editorial einer französischen Veröffentlichung: „As for Germany, she has just acted as she has been acting since 1919, when first she used up the Anglo-Saxon credits which had been so profusely granted; then with the institution of Dr. Schacht's clearing system she froze her commitments to England and America, thus precipitating the crisis in these two countries. These methods continued to operate until the declaration of war, and Hitlerian Germany was thus constantly in a debtor position towards the rest of the world and profited from this position of voluntary indebtedness to obtain new credits and new advantages“; NA, RG 59, 440.0031/11-1750. „The memories of Dr. Schacht were still too vivid“, hieß es auch in einem Bericht der britischen OEEC-Delegation v. 1. 3. 1951 im Zusammenhang mit einer Äußerung eines französischen Diplomaten, daß seine Regierung „had been very determined that the bankruptcy of Germany should not be financed by France“; PRO, FO 371/93764.

mit den Ministern Blücher, Erhard und Schäffer „ziemlich kurz“ waren, wie Cairncross berichtete. Insbesondere mit den Vertretern der Notenbank kamen die beiden Emmisäre gut aus. Zum einen kannten sich Vocke und Jacobsson seit langem, zum anderen hatte der Zentralbankrat – von letzterem nachdrücklich ermuntert – eine der wichtigsten Entscheidungen bereits gefällt und den Diskontsatz von vier auf sechs Prozent erhöht. Ungeachtet unterschiedlicher wirtschaftlicher Überzeugungen kamen Jacobsson und Cairncross zu einer ähnlichen Diagnose und schließlich zu einer gemeinsamen Empfehlung, die dem deutschen Optimismus im großen und ganzen recht gab: Vorausgesetzt, Notenbank und Bundesregierung hielten an ihrem restriktiven geld- und kreditpolitischen Kurs *und* an der Liberalisierungspolitik fest, erwarteten sie im Frühjahr 1951 eine ausgeglichene Handelsbilanz.¹⁶⁵

Das EZU-Direktorium reagierte skeptisch auf den Bericht der beiden Sachverständigen. Offensichtlich vermißten manche Mitglieder einen deutlichen Tadel an die Adresse der Bundesregierung, dominierte doch nach wie vor die Auffassung, „daß die von Deutschland verfolgte Politik unnötig leichtfertig gewesen sei“.¹⁶⁶ Dennoch empfahl das Gremium dem Rat der OEEC, der Bundesrepublik einen Sonderkredit zu gewähren. Offensichtlich siegte die Einsicht, daß eine außenwirtschaftliche Bankrotterklärung der Bundesregierung ihre Spuren auch in den übrigen Mitgliedsländern hinterlassen würde, über den Wunsch, die Deutschen an den Pranger zu stellen. Einwände kamen hingegen von der ECA. Dort war man überzeugt, daß die bisherigen und die geplanten Schritte nicht ausreichen würden, um das Defizit unterhalb der kritischen Marke zu halten und den Trend umzukehren.¹⁶⁷ Der ECA-Mitarbeiter Conrad warnte im Gespräch mit deutschen Experten deshalb ausdrücklich davor, Verpflichtungen einzugehen, die am Ende nicht erfüllt werden könnten: „He stressed the fact that this was Germany's last chance and the integrity of the officials of the German Government and the credit standing of Germany was at stake.“¹⁶⁸

Zweifel an der Effektivität und Zweckmäßigkeit der deutschen Krisenstrategie meldeten während der OEEC-Ratssitzung vom 14. November in erster Linie die Delegationen Dänemarks, Norwegens und der Niederlande an. Letztere vertrat beispielsweise den Standpunkt, „daß eine Einschränkung der Liberalisierung vorteilhafter sei, als die Fiktion der vollen Liberalisierung zu Lasten der nicht liberalisierten Importe aufrecht zu erhalten“. Besonders „aner kennend und zuversichtlich“, wie es im Bericht der deutschen Vertretung hieß, äußerten sich Belgien und Irland. Die Schweizer Delegation machte ihre Haltung davon abhängig, daß bilaterale Handelsabkommen von den geplanten Maßnahmen unberührt blieben. Der Vertreter der ECA lobte den „erfreulichen Fortschritt in der Praxis der europäischen Kooperation“ und hielt sich im übrigen mit Kritik zurück; allerdings schloß er eine Hilfe aus dem Sonderfonds der ECA zum dama-

¹⁶⁵ Vgl. den Bericht Cairncross' über seine Mission, abgedruckt in Korea-Krise, S. 207–211; Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 743 f.; Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 104–107. Zu den innerdeutschen Kontroversen über die Diskonterhöhung vgl. ebenda, S. 103 f.

¹⁶⁶ OEEC, Das erste Jahr der Europäischen Zahlungsunion, 9. 8. 1951, in dt. Übers. abgedruckt in Korea-Krise, S. 431–444, hier S. 434; Report by the Managing Board of the EPU, C (50) 315 v. 13. 11. 1950, HAEC, OEEC, 306.

¹⁶⁷ Katz an SecState v. 11. 11. 1950, NA, RG 469, SRE, Program Division Country Desk Files 1950–51, Box 7.

¹⁶⁸ Memo Locker v. 7. 11. 1950, NA, RE 469, ECA Assistant Administration for Programs, Subject Files 1948–50, Box 19.

ligen Zeitpunkt aus. Ungeachtet der von einigen Delegationen vorgebrachten Bedenken folgte der Rat schließlich der Empfehlung des EZU-Direktoriums und offerierte der Bundesregierung eine befristete Sonderquote. Bedingung war ein binnen vierzehn Tagen vorzulegendes Aktionsprogramm der Bundesregierung zu Überwindung der Zahlungsbilanzprobleme, das die Vorschläge der beiden Gutachter gebührend berücksichtigte.¹⁶⁹

Mit den Arbeiten an einem solchen Programm hatten die zuständigen deutschen Stellen unterdessen bereits begonnen. Dabei stellte sich heraus, daß es immer noch „vielfach an dem Bewußtsein einer internationalen Verantwortlichkeit für eigenes Handeln“ fehlte, wie Abteilungsleiter Albrecht vom Marshallplanministerium nach einer Besprechung mit Finanzminister Schäffer und Staatssekretär Schalfesjew vom Bundeswirtschaftsministerium gereizt notierte. Seiner Meinung nach durften die Verantwortlichen in Bonn nicht länger ignorieren, daß die Bundesrepublik in der internationalen Öffentlichkeit „nach wie vor als Urheber vieler europäischer Schwierigkeiten“ und die Schuldnerposition als „unvereinbar mit einer Fülle ins Auge fallender Wohlstandserscheinungen“ gelte; außerdem bringe das Ausland „kein Verständnis dafür auf, daß Deutschland gewisse Doktrinen durch Übertreibung ad absurdum“ führe – vermutlich ein Seitenhieb gegen Erhards Wirtschaftspolitik. Er plädierte deshalb dafür, „ohne Ressentiment“ zu überprüfen, ob der EZU-Vorschlag zweckmäßig und sachlich vertretbar sei.¹⁷⁰

Offensichtlich setzten sich in den Beratungen der beteiligten Ressorts und der Bank deutscher Länder am Ende die kompromißbereiten Kräfte durch. Das im Bundeskabinett am 23. November 1950 verabschiedete Memorandum an die OEEC gründete nämlich zu großen Teilen auf dem Jacobsson-Cairncross-Gutachten und den Empfehlungen des EZU-Direktoriums.¹⁷¹ Das Dokument faßte die bereits in Kraft gesetzten und die geplanten Maßnahmen zur Drosselung der Nachfrage, zur Exportförderung und zur besseren Kontrolle der Devisenbewegungen zusammen und verwies auf erste Erfolge. In manchen Punkten gelangte die Bundesregierung über Absichtserklärungen und „fromme Wünsche“ freilich kaum hinaus. Immerhin bekannte sie sich zu ihren handelsvertraglichen Verpflichtungen und versicherte, die nicht-liberalisierten Importe gegenüber den liberalisierten nicht benachteiligen zu wollen.¹⁷² Die OEEC gab sich mit dem deutschen Sanierungsprogramm denn auch zufrieden und bewilligte die avisierte Sonderquote in Höhe von 180 Millionen Dollar, befristet bis Ende April 1951; 120 Millionen standen der Bundesregierung somit als Kredit zur Verfügung, falls sie zugleich Barzahlungen in Höhe von 60 Millionen Dollar an die EZU leistete.¹⁷³

¹⁶⁹ Ratssitzung v. 14. 11. 1950, C/M (50) 31, Part I, HAEC, OEEC, 306; Bundesvertretung, Kurzbericht v. 16. 11. 1950, BA, B 146, 856; Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 107 f.

¹⁷⁰ Vermerk Albrecht v. 7. 11. 1950, BA, B 146, 499.

¹⁷¹ Vgl. Sondersitzung der Bundesregierung v. 23. 11. 1950, Kabinettsprotokolle, Bd. 2: 1950, S. 841 f.

¹⁷² Memorandum über „Maßnahmen zur Verbesserung der deutschen Zahlungsbilanz“ v. 27. 11. 1950, abgedruckt in: Korea-Krise, S. 212–228. Vgl. auch Otmar Emminger, *Ordnungs- und währungspolitische Probleme der Korea-Krise*, ebenda, S. 15–31, bes. S. 25; Hentschel, *Europäische Zahlungsunion*, S. 745. In seiner Funktion als ECA-Repräsentant in der Bundesrepublik kommentierte McCloy das Memorandum folgendermaßen: „German program complies in general with recommendation EPU board and may well be successful in limiting deficit increase. It contains however no machinery which will guarantee prompt result and real possibility exists that credit will soon be exhausted and Germany again enter plea for help“; McCloy an OSR Paris v. 30. 11. 1950, NA, RG 469, SRE, Program Division, Country Desk Files 1950–51, Box 7.

¹⁷³ Vgl. Aktennotiz Sachs v. 13. 12. 1950, BA, B 146, 500; Hentschel, *Europäische Zahlungsunion*, S. 745 f.

Cairncross feierte diesen Kredit rückblickend als große europäische Solidaritätsaktion: „The Americans stood aside and for the first time in the postwar period the European nations were united in offering financial aid to one of their number.“¹⁷⁴ Die amerikanische Zurückhaltung resultierte wohl in erster Linie aus den Zweifeln an der Seriosität der deutschen Politik. ECA-Sonderbotschafter Katz, erinnerte sich der amerikanische Vertreter im EZU-Direktorium später, „felt very strongly that the crisis had been brought on by willful action of the German authorities. It looked as though they decided to take advantage of their position and import as much as possible“.¹⁷⁵ Für Finanzminister Schäffer stellte sich dieser „Akt europäischer Solidarität“ hingegen ganz anders dar: „Um ein Linsengericht von 120 Millionen Dollar“, schrieb er an Staatssekretär Globke vom Bundeskanzleramt, habe die Bundesrepublik ihre wirtschaftliche Freiheit „verkauft“.¹⁷⁶ Hinter der Fassade offizieller Verbindlichkeit verbarg sich allem Anschein nach ein starker Widerwillen gegen die „Einmischung“ von außen, am deutlichsten spürbar im Finanz- und im Wirtschaftsministerium. Daß OEEC und EZU auf das Prestigebedürfnis der Bundesregierung großzügig Rücksicht genommen hatten, wurde kaum honoriert. Verantwortlich für die deutsche Devisenmisere waren aus dieser Perspektive ohnehin die Fehlentscheidungen der „Funktionäre“ und „Bürokraten“ der OEEC und der ECA. Mit anderen Worten: Die Bereitschaft, sich auf kooperative Entscheidungsstrukturen einzulassen, war in der Bundesrepublik, sieht man einmal vom Marshallplanministerium ab, nicht sehr weit entwickelt. Und selbst Blücher und sein Stab waren „Europäer“ und „Internationalisten“ eher aus Realismus oder gar Opportunismus denn aus Überzeugung. Dabei konnte von einer Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit in diesem Fall wirklich keine Rede sein. Zum einen wäre die Bundesrepublik mit großer Wahrscheinlichkeit auch ohne Zutun der OEEC in eine kritische Situation geraten. Zum anderen blieb den Verantwortlichen in Bonn und Frankfurt trotz der Ratschläge aus Paris ausreichend Spielraum für eigene Initiativen und Maßnahmen. Dies zeigte sich gerade in den nächsten Wochen und Monaten recht deutlich.

Zunächst hatte es allerdings den Anschein, als wendete sich das Blatt zugunsten der Bundesrepublik. Die Exporte wuchsen nämlich wertmäßig weiter an, das Handelsbilanzdefizit gegenüber der EZU schrumpfte dementsprechend von 120 Millionen Dollar im September/Oktobre auf 80 Millionen Dollar im November/Dezember. Dank einer Entspannung auf den internationalen Rohstoffmärkten verbesserten sich auch die „terms of payment“, so daß das Zahlungsbilanzdefizit gegenüber der EZU noch stärker – von 280 auf 67 Millionen Dollar im selben Zeitraum – zusammenschrumpfte. Schon Ende 1950 schlug der günstige Trend jedoch wieder um: Die Rohstoffpreise stiegen aufgrund der Zuspitzung des Koreakrieges wieder an, während die deutschen Exporte rapide sanken. Ursache des Exporteinbruchs war eine Unterversorgung mit Steinkohle, die nach der Stahlindustrie rasch wichtige Exportbranchen wie den Maschinenbau, die elektrotechnische und die metallverarbeitende Industrie ebenfalls in Mitleidenschaft

¹⁷⁴ Cairncross, zit. n. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 108.

¹⁷⁵ Oral-History-Interview mit Hubert F. Havlik, April 1980, zit. nach ebenda. Einen weiteren Grund für die amerikanische Nichteinmischung nannte McCloy: „We are somewhat in quandry as to whether action on our part might be in contradiction with giving OEEC a full sense of its responsibilities“; McCloy an OSR Paris v. 30. 11. 1950, NA, RG 469, SRE, Program Division, Country Desk Files 1950–51, Box 7.

¹⁷⁶ Schäffer an Globke v. 27. 11. 1950, zit. n. Hentschel, *Europäische Zahlungsunion*, S. 748, Anm. 93; das erste Zitat ebenda, S. 746.

zog. In ihrem ersten „Rechenschaftsbericht“ an das EZU-Direktorium Ende Januar 1951 mußte die Bundesregierung deshalb eingestehen, daß die verschiedenen Sanierungsmaßnahmen nicht die erhoffte Wirkung zeigten.¹⁷⁷

Bei der Alliierten Hohen Kommission und in einigen OEEC-Partnerländern, insbesondere in Großbritannien, wurde diese Entwicklung mit Sorge registriert. Die deutschen Beteuerungen, die Krise werde rasch überwunden sein, verloren mehr und mehr an Glaubwürdigkeit. Die Bemerkung eines Mitarbeiters aus dem Stab des Wirtschaftsberaters der britischen Hohen Kommission entsprach vermutlich einer weitverbreiteten Stimmung: „German practice in the past in these matters has shown no compunction whatsoever in the use of credits to the maximum in the hope that from somewhere or other they will get further credit if they need it.“ Immerhin brachte er ein gewisses Verständnis für die deutschen Verantwortlichen auf: „Finally a further point which is causing considerable anxiety to the Federal Authorities is the fear that with the setting up of allocation boards for raw materials, Germany will figure very low down in the queue.“¹⁷⁸ Im Foreign Office war man weniger nachsichtig: „The question must inevitably be asked whether Germany having received the EPU credit is faithfully observing her side of the bargain.“¹⁷⁹ Warum gerade auf britischer Seite das Interesse so groß war, geht aus einem Schreiben Sir George Boltons von der Bank of England hervor: „In the Bank we feel that the prerequisite to the solution of Western European economic difficulties is the elimination of the German balance of payments problem.“¹⁸⁰

Am 17. Januar 1951 befaßte sich der Handelspolitische Ausschuß vor dem Hintergrund der schwierigen Devisensituation mit dem Thema Liberalisierung. Die Ansichten waren geteilt. Direktor Treue von der Bank deutscher Länder sah trotz der kritischen Lage keine „hinreichende sachliche Begründung“ für die Anwendung des Artikels 3 des Liberalisierungskodex. Ein Vertreter der OEEC-Delegation pflichtete ihm mit dem Argument bei, daß weitere Korrekturen an der in Paris bereits vorgelegten Prognose für die Handels- und Zahlungsbilanz nicht zu rechtfertigen und „eigene Maßnahmen bisher in keinem nennenswerten Umfang durchgeführt und wirksam geworden“ seien. Aus diesem Grunde hielt er es für „unfair und taktisch unklug“, zu einem Zeitpunkt, da die übrigen Mitgliedsländer die 75prozentige Liberalisierung vorbereiteten, vom bisher erreichten Stand Abstriche zu machen. Dies war nach einer Information des Ministerialdirigenten Keiser vom Bundeswirtschaftsministerium auch der Standpunkt des interministeriellen Wirtschaftsausschusses. Einzig sein Kollege Schöne hielt ungeachtet dieser Ar-

¹⁷⁷ Vgl. The Position of Germany in the EPU, MBC (51) 12 v. 5. 2. 1951, HAEC, OEEC, 310; Stellungnahme v. Mangoldt in der EZU-Direktoriumssitzung v. 5.–10. 2. 1951, MBC/M (51) 2, Annex V, HAEC, OEEC, 306; Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 749–751. In einem Bericht der Amerikanischen Hohen Kommission an das State Department v. 6. 2. 1951 schlug sich der Stimmungsumschwung, der sich zunächst bei der Bank deutscher Länder bemerkbar machte, ebenfalls deutlich nieder: „The officials with whom we talked seem more pessimistic than previously. Internal effective demand has continued strong despite unemployment... Export expansion in December has not been as great as expected, and due to the developing bottlenecks, especially in coal, electricity, and certain raw materials, export prospects are less favorable than they were earlier“; NA, RG 59, 440. 0031/2-651. Vgl. auch Dunkerley (OEEC-Division of Country Studies) an Figgures (Trade and Finance Directorate) v. 7. 2. 1951, HAEC, OEEC, 306; „There seems to be a considerable lack of confidence that the measures being taken – and which could be taken within the present political and banking framework – will be sufficient to stem a rising level of imports in the present international situation.“

¹⁷⁸ Robinson an Mc Farlane v. 19. 1. 1951, PRO, FO 371/93763.

¹⁷⁹ Minute Mc Farlane (o. D.), ebenda.

¹⁸⁰ Bolton an Martins v. 23. 1. 1951, ebenda.

gumente eine Anwendung des Artikels 3 für notwendig. Nicht zuletzt unter dem Eindruck des Votums des „Wirtschaftskabinetts“ entschied sich der Handelspolitische Ausschuß schließlich gegen eine Einschränkung der Liberalisierung, mehr noch: Er stimmte dem Übergang zur nächsten Etappe nach wie vor grundsätzlich zu.¹⁸¹

Wenn diese Entscheidung mehr war als Ausdruck einer Politik des „Augen zu und durch“, dann hatten ihre Befürworter ihre Rechnung jedenfalls ohne die Importeure gemacht. Der Run auf Einfuhrlicenzen hielt nämlich unvermindert an, und damit stieg das Risiko der internationalen Zahlungsunfähigkeit. Die Sonderkreditlinie von 120 Millionen Dollar war Ende Januar schon fast zur Hälfte aufgebraucht. Nach einem Ausschreibungsstopp für kontingentierte Einfuhren wuchs die Zahl der Anträge auf Lizenzen im liberalisierten Bereich um so schneller: Zwischen dem 20. Januar und dem 20. Februar 1951 wurden pro Arbeitstag Einfuhrgenehmigungen in Höhe von 9,2 Millionen Dollar ausgegeben. Bereits am 15. Februar empfahl der Zentralbankrat der Bundesregierung deshalb nun doch eine vorübergehende Suspendierung der Liberalisierung gegenüber dem EZU-Raum.¹⁸²

Tabelle 10: Entwicklung der westdeutschen Devisenposition gegenüber der EZU nach Ausbruch des Korea-Krieges

Monat	Rechnungsposition gegenüber der EZU, Monatssalden	Kumulatives Rechnungsdefizit seit Anfang Juli 1950
Juli 1950	– 28,6	– 28,6
August	– 53,3	– 81,9
September	– 91,5	–173,4
Oktober	–161,1	–289,5
Novemer	– 34,7	–324,2
Dezember	– 32,5	–356,7
Januar 1951	– 42,1	–398,8
Februar	– 58,3	–457,1
März	11,3	–445,8
April	45,1	–400,7
Mai	81,1	–319,6
Juni	46,8	–272,8

Quelle: Friedrich, Zahlungsbilanzpolitik, S. 58.

Ganz so weit gingen die „resident members“ des EZU-Direktoriums, welche den deutschen Fall am 18. Februar behandelten, zwar noch nicht, doch gaben sie von Mangoldt zu verstehen, daß es in ihren Augen „unklug“ wäre, wenn die Bundesregierung weitere Liberalisierungsmaßnahmen beschließen würde. Die Verärgerung auf seiten der OEEC und der ECA war jedenfalls groß. Ludwig Erhard, der bei der ECA vorsorglich in Sachen Liberalisierung vorgefühlt hatte, erhielt denn auch eine recht barsche Auskunft: „Foster told him that it did not mean importing regardless of financial consequences.“¹⁸³ Gegenüber den Finanzexperten der britischen und der französischen Hohen Kommission betonte der Wirtschaftsminister noch am 20. Februar, daß die Bundesregierung am

¹⁸¹ Niederschrift Sitzung Handelspolitischer Ausschuß v. 17. 1. 1951, BA, B 146, 787.

¹⁸² Vgl. Emminger, Probleme, und Schmitt, Außenwirtschaftsprobleme, beide in: Korea-Krise, S. 26 bzw. 59–61; Friedrich, Zahlungsbilanzpolitik, S. 57–61, 93 f.

¹⁸³ UK Delegation an Foreign Office v. 18. 2. 1951, PRO, FO 371/93763.

Prinzip der Liberalisierung „im Interesse Deutschlands und der EZU“ festhalten wolle. Als Ausweg aus der Krise schlug er vor, Maßnahmen zur Abschöpfung der internen Kaufkraft und zur Drosselung der Einfuhr zu kombinieren.¹⁸⁴ Ausdrücklich warnte Eugene Melville von der britischen Hohen Kommission davor, das EZU-Direktorium mit einem „fait accompli“ zu konfrontieren; statt dessen sollten die Deutschen ihre Vorhaben mit dem Pariser Gremium abstimmen. Die französische Seite signalisierte sogar schon ihre Bereitschaft, einen deutschen Vorschlag zur Reduzierung des Liberalisierungsniveaus zu unterstützen.¹⁸⁵ Willens zu helfen waren auch die Briten, wenngleich sie – ungeachtet wachsender Zweifel an der These, es handle sich nur um kurzfristige Zahlungsbilanzprobleme – einen weiteren EZU-Sonderkredit strikt ablehnten. Ihrer Ansicht nach kam es darauf an, daß alle OEEC-Länder ihre Importe aus der Bundesrepublik erhöhten. Den entscheidenden Beitrag zur Überwindung der Krise erwartete das Foreign Office allerdings von der Bundesregierung selbst: „The situation has deteriorated so rapidly in the first half of February that we in London consider it imperative for Germany to work out a comprehensive import programme over the whole range of imports including those from countries outside OEEC, within the limits dictated by her prospective ability to pay, and to take all necessary measures to ensure that imports are held within this programme.“¹⁸⁶

Unter dem Eindruck zunehmender Verschuldung und wachsender Besorgnis im Ausland beschloß das Bundeskabinett am 21. Februar 1951, wie tags zuvor schon der interministerielle Ausschuß unter Vorsitz des Bundeskanzlers, einen Liberalisierungsstopp. Blüchers Begründung für diesen Schritt – „Ausgangspunkt sei nicht die gegenwärtige Devisenlage gewesen, die gesund sei, sondern die zukünftige“ – nahm sich vor dem Hintergrund der dramatischen Zuspitzung der Lage freilich einigermaßen merkwürdig aus.¹⁸⁷ Die OEEC wurde somit doch vor vollendete Tatsachen gestellt: Zwar noch am selben Tag, aber erst als die Entscheidung gefallen war, unterrichtete von Mangoldt den Generalsekretär offiziell vom Suspendierungsbeschluß der Bundesregierung, die damit vermutlich ihre Entscheidungsfreiheit demonstrieren wollte. Konkret bedeutete dieser Schritt zunächst einmal, daß bis zum 10. März keine neuen Importlizenzen ausgegeben werden sollten. Bereits vergebene Lizenzen waren davon allerdings nicht betroffen – und der Wert solcher noch ungenutzten Lizenzen belief sich immerhin auf etwa 520 Millionen Dollar. Selbst dieser spektakuläre Griff zur „Notbremse“ versprach also nicht unbedingt rasche Abhilfe.¹⁸⁸

Der Präsident des Direktoriums der Bank deutscher Länder regte deshalb in einem Brief an den Bundeskanzler als zusätzliche, „unbedingt notwendige Sofortmaßnahmen“ eine Steigerung der Kohlenproduktion, eine Erhöhung der Zölle bzw. die Einführung

¹⁸⁴ Minute Mc Farlane v. 20. 2. 1951, ebenda.

¹⁸⁵ Minute Mc Farlane v. 20. 2. 1951, ebenda.

¹⁸⁶ Foreign Office an UK Delegation v. 21. 2. 1951, ebenda.

¹⁸⁷ Kabinettsprotokolle, Bd. 4: 1951, S. 169 f.

¹⁸⁸ Vgl. Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 751–753. Den Wert der ungenutzten Lizenzen beziffert er sogar auf mehr als 600 Millionen Dollar. Einer Anullierung der laufenden Lizenzen, wie sie etwa Bundeskanzler Adenauer zu erwägen gab, widersprach Erhard wegen der Gefahr einer schweren Störung des europäischen Handels mit Erfolg; Kabinettsprotokolle, Bd. 4: 1951, S. 191 f. – In der Datierung folge ich dem Bericht der britischen Delegation über die Beratungen im Managing Board v. 22.–24. 2. 1951 sowie dem Bericht des Managing Board v. 24. 2. 1951, beide in PRO, FO 371/93764. Demnach ist die Darstellung bei Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 752, von Mangoldt habe den OEEC-Generalsekretär erst am 22. 2. unterrichtet, unkorrekt.

einer Importgebühr und weitere Kreditrestriktionen an. Dennoch wies Vocke auf die „Möglichkeit, vielleicht sogar Wahrscheinlichkeit“ hin, daß die Notenbank „Ende März vor dem Nichts“ stehen könnte. Sogar ein „Ausscheiden“ der Bundesrepublik aus der EZU – den Begriff „Ausschluß“ vermied er – hielt Vocke für möglich, doch warnte er vor den Konsequenzen: Dies sei „der Todesstoß für die Europa-Idee, auch für den Schuman-Plan, vor allem aber für die deutsche Wirtschaft“.¹⁸⁹ Das Kabinett reagierte auf diesen dramatischen Appell jedoch erstaunlich gelassen. Die Vorschläge des Notenbankpräsidenten wurden eher zurückhaltend aufgenommen, insbesondere Schäffer begründete seine Bedenken wiederholt mit der fehlenden Rechtsgrundlage etwa für bestimmte zoll- und kreditpolitische Maßnahmen. Eigene Fehler und Versäumnisse vermochte nach wie vor keines der Regierungsmitglieder zu erkennen: Als „wahre Ursache“ der Krise identifizierte Vizekanzler Blücher unwidersprochen eine „unzulängliche Exportbereitschaft“, und als „Ausgangspunkt der herrschenden Devisenknapppheit“ nannte er „die Tatsache, daß der deutsche Importbedarf im Vorjahre von amerikanischer Seite um 150 Millionen Dollar zu gering eingeschätzt worden sei“.¹⁹⁰

Unterdessen hatte sich das EZU-Direktorium auf einer Sondersitzung vom 22. bis 24. Februar ebenfalls ausführlich mit der neuen Situation befaßt. Erwartungsgemäß kam das Gremium bei der Ursachenforschung zu anderen Ergebnissen: „Little satisfaction was obtained from the examination last night and the criticism levelled at the Germans were severe“, faßte der Brite Hugh Ellis-Rees, der stellvertretende Vorsitzende des Direktoriums, den ersten Sitzungstag zusammen.¹⁹¹ Manche Mitglieder brachten ihre Verärgerung über die geringen Fortschritte bei der Verwirklichung des Programms vom 13. Dezember deutlich zum Ausdruck. Offensichtlich bewiesen überdies nicht alle eigens angereisten deutschen Experten das nötige Fingerspitzengefühl.¹⁹² Neben der Passivität der Bundesregierung provozierten ferner die Bemühungen der zuständigen Stellen in Bonn, den Ernst der Lage zu verschweigen, scharfe Kritik: „It was intolerable that no effort had been made to inform the German people that a crisis was at hand“, hieß es im Bericht der britischen OEEC-Delegation. Und Unverständnis riefen schließlich auch die etwa in Presseberichten zum Ausdruck kommenden Hoffnungen auf weitere finanzielle Hilfen hervor: „This was certainly not the spirit which would lead Germany out of her present difficulties.“ Verantwortlich für die Misere war aus der Sicht des Direktoriums jedenfalls in erster Linie die Bundesregierung; selbst von Mangoldt räumte ein, daß ein gewisses Maß an Kritik durchaus berechtigt sei. Der Suspendierungsbeschluß als solcher wurde hingegen überwiegend verständnisvoll aufgenommen. Hubert Havlik, der Vertreter der ECA, konstatierte beispielsweise, daß seine Organisation bislang stets für eine Politik der Liberalisierung eingetreten sei. „Under present circumstances, however,

¹⁸⁹ Vocke an Adenauer v. 26. 2. 1951, abgedruckt in: Korea-Krise, S. 275–277.

¹⁹⁰ Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 4: 1951, S. 191–194.

¹⁹¹ Ellis-Rees an Foreign Office v. 23. 2. 1951, PRO, FO 371/93764; Protokoll Sitzung EZU-Direktorium v. 22.–24. 2. 1951, MBC/M (51) 3, HAEC, OEEC, 306.

¹⁹² Insbesondere als Spindler vom Finanzministerium parteipolitische Divergenzen dafür verantwortlich machte, daß der Bundestag bestimmte gesetzliche Regelungen noch nicht beschlossen hatte, reagierten seine Zuhörer recht gereizt: „Members of the Board were rather irritated by complacent attitude of Herr Spindler and the temperature rose considerably“, so der Bericht der britischen OEEC-Delegation. UK Delegation, Record of Discussions at the Sixth Session of the Managing Board v. 26. 2. 1951, ebenda.

in the case of Germany he was bound to state that firm measures of control were obviously necessary.“¹⁹³

Der Bericht des EZU-Direktoriums bescheinigte der Bundesregierung, angesichts der dramatischen Verschlechterung der EZU-Position mit ihrem Notprogramm angemessen reagiert zu haben. Die für den liberalisierten Sektor in Kraft gesetzten Maßnahmen sollten allerdings unbedingt auf den nichtliberalisierten Bereich ausgedehnt werden. Von einer Rückkehr zur – selbst teilweisen – Liberalisierung nach dem 10. März riet das Gremium ab; stattdessen sollten die einfuhrregulierenden Maßnahmen bis zur Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts konsequent aufrechterhalten werden. Allerdings, so die Warnung: „If these import restrictions are not accompanied by measures for reducing internal demand and for encouraging exports, they are merely a palliative.“ In diesem Zusammenhang hob der Bericht ausdrücklich hervor, daß nicht alle der im Programm vom 13. Dezember angekündigten Vorhaben tatsächlich in Angriff genommen worden seien und es oft am nötigen Nachdruck gemangelt habe, den einmal beschlossenen Maßnahmen zum Erfolg zu verhelfen. Einen weiteren Kredit schloß das Direktorium hingegen, aufgrund der Empörung über die nach weitverbreiteter Meinung wohlkalkulierte „beggar-thy-neighbour“-Politik der Bundesregierung nur zu verständlich, kategorisch aus.¹⁹⁴

Wie berechtigt diese Mahnungen und Vorschläge waren, bewies die Reaktion des Handelspolitischen Ausschusses, der sich am 26. Februar mit dem EZU-Bericht befaßte. So betonte beispielsweise Ministerialdirigent Reinhardt vom Wirtschaftsministerium vor allem die Risiken allzu scharfer Importrestriktionen für den deutschen Außenhandel und sprach sich dafür aus, „alle Möglichkeiten auszuschöpfen, neue Kredite für die nächsten 2–3 Jahre zu erhalten“ – ein Vorschlag, der den Wünschen der EZU-Direktoren völlig zuwiderlief. Gleiches galt für den Beschluß, alles zu unterlassen, „was geeignet sei, die deutsche Öffentlichkeit in einen Alarmzustand zu versetzen“. Und schließlich äußerte der Ausschußvorsitzende, Ministerialdirigent von Maltzan vom Bundeswirtschaftsministerium, „gewisse Bedenken hinsichtlich der Einbeziehung des kontingentierten Sektors“ und der damit notwendigen Eingriffe in bestehende Handelsverträge. Es sei schlecht möglich, diejenigen Länder, die ihre Märkte für die deutschen Waren geöffnet hätten, genauso zu behandeln wie jene, die gegenüber der Bundesrepublik „stets auf die Gestaltung der Zahlungsbilanz zu ihren Gunsten bedacht“ gewesen seien. Die Sofortmaßnahmen, auf die sich der Ausschuß am Ende einigte – keine weiteren Ausschreibungen bis ein neues Importverfahren in Kraft gesetzt war, Ausgabestopp für Devisenzuteilungsbestätigungen aufgrund bereits vorgenommener Ausschreibungen, einstweilige Aussetzung der Zuteilung von Devisenquoten – lagen zwar auf der Linie der EZU-Empfehlungen, fielen jedoch eher dürftig aus. So blieb es dem Vertreter der OEEC-Delegation vorbehalten, darauf hinzuweisen, „daß es mit Rücksicht auf die Schaffung einer günstigen Atmosphäre in Paris bei der Notifizierung des Programms notwendig erscheine, besondere Maßnahmen für eine kurzfristige Exportsteigerung zu

¹⁹³ UK Delegation, Record of Discussions, ebenda. Vgl. auch Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 752.

¹⁹⁴ Report of the Managing Board MBC (51) 18 v. 24. 2. 1951, PRO, FO 371/93764. Vgl. auch die Berichte von Hall-Patch und Ellis-Rees, beide v. 23. 2. 1951, ebenda. Außerdem Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 111.

treffen“. ¹⁹⁵ Offensichtlich war bei den Männern „vor Ort“ die Sorge um das deutsche – und damit gewiß auch um das eigene – Ansehen noch am größten.

Die erste Erregung hatte sich jedoch bereits wieder etwas gelegt, als Anfang März 1951 verschiedene OEEC-Ausschüsse auf der Basis des EZU-Berichts den deutschen Fall erörterten. Die Mehrzahl der Delegierten, die sich während der Sitzung des „Economic Committee“ am 1. März zu Wort meldeten, votierten für den Verbleib der Bundesrepublik in der EZU. Insbesondere der dänische Vertreter äußerte sich sehr verständnisvoll und wies ausdrücklich auf die recht kleine deutsche EZU-Quote hin; dessen ungeachtet forderte er jedoch schärfere Maßnahmen seitens der Bundesregierung. Der Delegierte Frankreichs erwartete von einem deutschen Einfuhrprogramm in erster Linie, daß es die legitimen Interessen anderer Partnerländer und den „normal flow of trade“ berücksichtigte – eine Forderung, der sich auch die Sprecher Österreichs und der Türkei anschlossen. Gegenüber dem britischen Delegationschef Hall-Patch hatte Charpentier sogar die Bereitschaft zu erkennen gegeben, daß er notfalls eine zusätzliche Finanzhilfe an die Bundesrepublik befürworten würde – allerdings sollte dieses Geld einem Sonderausschuß der OEEC und nicht der Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden; in diesem Zusammenhang erforderliche Kontrollen sollten „unpolitischer“ Natur sein und durch die OEEC ausgeübt werden. ¹⁹⁶ Die Notwendigkeit eines zusätzlichen Kredits mochte auf der Sitzung des „Joint Trade and Payments Committee“ der dänische Delegierte ebenfalls nicht ausschließen. Überhaupt, so schien es, war der Ärger über die „rücksichtslosen Deutschen“ mittlerweile wieder der Einsicht gewichen, daß viele Mitgliedsländer doch mehr oder weniger stark auf den Handel mit der Bundesrepublik angewiesen waren: Der niederländische Vertreter befürchtete sogar, daß eine Unterbrechung dieses Handels eine Art Kettenreaktion auslösen und andere Länder ebenfalls veranlassen könnte, unter Berufung auf die Ausnahmeklauseln die Liberalisierung zu stoppen. Um den Deutschen beim Abbau des Defizits zu helfen, schlugen er und sein dänischer Kollege deshalb vor, daß die Bundesrepublik gegen ihre Gläubiger in der EZU, also in erster Linie Großbritannien und Frankreich, und diese umgekehrt zugunsten des größten Schuldners diskriminieren sollten. Die britische Seite lehnte solche Diskriminierungspläne jedoch ab. ¹⁹⁷

Auf der Grundlage des EZU-Berichts und der Kommentare der beiden OEEC-Ausschüsse diskutierte am 6. und 7. März 1951 schließlich der Rat über den „deutschen Fall“. Mehrere Redner verlangten, daß die Empfehlungen an die Bundesregierung mögliche Rückwirkungen der deutschen Antikrisenpolitik auf die übrigen Partner stärker berücksichtigen sollten. Schuldzuweisungen an die deutsche Adresse schwangen zwar in vielen Beiträgen weiterhin mit, doch von einer Alleinschuld war keine Rede mehr. Der Schweizer Delegierte etwa monierte den Protektionismus einiger Handelspartner der Bundesrepublik, und James Riddleberger, der amerikanische Vertreter, konzidierte, „that under the present conditions of political life in Germany, the Government had not an entirely free hand and certain restrictions operating against German exports were still

¹⁹⁵ Niederschrift Sitzung Handelspolitischer Ausschuß v. 26. 2. 1951, BA, B 146, 787.

¹⁹⁶ UK Delegation an Foreign Office v. 1. 3. 1951, PRO, FO 371/93764. Vgl. aus der Sicht der OEEC-Handels- und Finanzdirektion das Schreiben v. 28. 2. 1951 an Cairncross, HAEC, OEEC, 310.

¹⁹⁷ Vgl. Protokoll Sitzung Joint Trade and Intra European Payments Committee v. 2. 3. 1951, TP/M (51) 7, HAEC, OEEC, 306; UK Delegation an Foreign Office v. 3. 3. 1951, PRO, FO 371/93764.

in effect“. Das kategorische „Nein“ der EZU-Direktoren zu einem weiteren Kredit bezeichnete er als „somewhat rigid“ und sprach die Hoffnung aus, daß eine solche Hilfe bei veränderten Voraussetzungen damit nicht verbaut sein möge. Besonderen Wert legte Riddleberger auf den wechselseitigen Charakter der geplanten Schritte: Um dem deutschen Programm zum Erfolg zu verhelfen, müßten sowohl die Bundesrepublik als auch andere Mitgliedsländer einen Beitrag leisten. Gegen eine Gemeinschaftsaktion ohne Rücksicht auf Gläubiger- oder Schuldnerpositionen sprachen sich die Delegierten Österreichs, der Türkei, Griechenlands und, am deutlichsten, der Niederlande aus. Letzterer votierte dafür, die Bundesregierung sollte Importrestriktionen nur gegen ihre Gläubiger bzw. Gläubiger der EZU insgesamt in Kraft setzen.¹⁹⁸ Die Meinungen über den besten Ausweg aus der Krise lagen also teilweise doch recht weit auseinander, wenngleich die großen Linien – Importbeschränkungen, Drosselung der Binnennachfrage, Exportförderung – unstrittig waren. Zunächst sollte offensichtlich das für den 10. März angekündigte deutsche Memorandum abgewartet werden.

Die Reaktionen auf den Suspendierungsbeschluß der Bundesregierung fielen also, alles in allem, unerwartet moderat aus. Die anfängliche Empörung wich rasch einem Klima des Verständnisses für die deutschen Nöte. Das Foreign Office machte in einer internen Stellungnahme die Unfähigkeit der zuständigen Bonner Minister, sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen, für den Rückschlag verantwortlich. Erhard wurde wegen seines unbeirrbaren Vertrauens in die Kräfte des Marktes kritisiert, Finanzminister Schäffer wegen seiner kurzsichtigen, von steuerpolitischen Überlegungen geleiteten Finanzpolitik. Aber auch Adenauer wurde nicht verschont: „The Chancellor has failed to take action to force his Cabinet to evolve an agreed policy and implement it.“ Mit Erleichterung registrierte man im Foreign Office, daß die Amerikaner die Bemühungen der OEEC nunmehr unterstützten: „Hitherto it has been the OEEC which has been trying to get some sort of order into the German economy in order that the situation may not so deteriorate that Germany is forced to leave EPU with all the consequences for other European countries... a combination of a firm line in OEEC with American threat to withdraw dollar aid may be the most effective weapon to force the Germans to agree a policy among themselves and take effective emergency measures to put it into effect.“¹⁹⁹ Dennoch: Die Dickfelligkeit, ja mitunter Dreistigkeit, mit der nicht wenige maßgebliche Politiker und Spitzenbeamte die Krise auszusitzen trachteten und mit der sie ihre Untätigkeit eingestanden, mochte zwar für viele ihrer Kollegen schwer erträglich sein – der Zwang, sich mit dem ungeliebten Partner im gemeinsamen Interesse arrangieren zu müssen, war letztlich stärker. Die Krise offenbarte somit zugleich die Stärke, die „Macht“ der Bundesrepublik. Obwohl nach wie vor vielfältigen Einflüssen und Einflüsterungen von außen ausgesetzt, lernten die Verantwortlichen in Bonn während dieser ersten großen internationalen Bewährungsprobe nach dem Krieg, daß sie keineswegs so „machtlos“ waren, wie es auf den ersten Blick schien. Das westdeutsche Wirtschaftspotential, die Abhängigkeit vieler westeuropäischer Länder vom Handel mit der Bundesrepublik erweiterte den Handlungsspielraum der Bonner Regierung doch beträchtlich. Sie konnte sich eine Politik erlauben, die im Ausland als rücksichtslos und egoistisch emp-

¹⁹⁸ OEEC, Minutes of the 127th Meeting, C/M (51) 8 (Prov.), 6/7. 3. 1951, NA, RG 469, FOA, Regional Organizations Staff, Decimal Files 148–53, Box 4.

¹⁹⁹ „German internal economic situation“, Memorandum v. 13. 3. 1951, HAEC, OEEC, 308.

funden wurde, und erhielt dennoch „solidarische Hilfe“ von ihren Partnern in der OEEC. Dieses noch neue Gefühl wirtschaftlich definierter Macht dürfte gewiß eine der wichtigsten Erfahrungen dieser kritischen Wochen und Monate gewesen sein, – eine Erfahrung, die zusätzliches Selbstvertrauen verlieh, mochte die Bundesrepublik politisch auch noch so schwach erscheinen.

Überlegungen und Maßnahmen zur Reliberalisierung

Maßgebliche deutsche Politiker und Fachleute, allen voran Ludwig Erhard, hatten bis zuletzt einen „Ausstieg“ aus der Liberalisierung abgelehnt. Dennoch hatte die Bundesregierung schließlich anders entschieden. Dieser plötzliche Kurswechsel, verbunden mit dem Eingeständnis, das Sanierungsprogramm vom 13. Dezember 1950 nur halbherzig in Angriff genommen zu haben, dürfte die Glaubwürdigkeit der Verantwortlichen in Bonn nicht eben erhöht haben. Was war von den Beteuerungen der zuständigen Minister vor der Presse und der deutschen Vertreter vor den Gremien der OEEC zu halten, es handle sich lediglich um eine kurzfristige Übergangsregelung? Würde die Bundesregierung die Suspendierung womöglich als willkommenen Anlaß benutzen, in der Liberalisierungspolitik einen Gang zurückzuschalten oder gar zum Bilateralismus zurückzukehren?

Zunächst einmal mußte die Bundesregierung jedoch den fälligen Bericht vorlegen. Abweichend von der üblichen Frist von acht Tagen gewährte die OEEC einen Aufschub bis zum 10. März. Trotzdem empfand der Bundeswirtschaftsminister diese Spanne als zu kurz: „Da man von der Bundesregierung nicht verlangen könne, daß sie sofortige Entscheidungen treffe“, schlug Erhard vor, Alternativvorschläge zur Lösung des Devisenproblems zu machen. Diesem Standpunkt schloß sich auch Blücher an, während Finanzminister Schäffer ablehnend reagierte, „weil eine alternative Fassung den Eindruck der Unentschlossenheit erwecke und daher einen ungünstigen Eindruck machen müsse“. Das fristgerecht fertiggestellte, aber erst am 12. März in Paris überreichte Memorandum stellte einen Kompromiß zwischen diesen beiden Auffassungen dar. Während die Vorschläge zur Exportförderung, Devisenkontrolle und Kreditbegrenzung eindeutig formuliert waren, behielt sich die Bundesregierung die Entscheidung zwischen der Einführung einer Sonderumsatzsteuer oder eines Sparzuschlags nach dem Rabattsystem noch vor. Die Prognosen über die künftigen Exporterlöse fielen deutlich vorsichtiger aus.²⁰⁰

Das EZU-Direktorium nahm das Memorandum im großen und ganzen positiv auf, bemängelte jedoch, daß es in vielen Punkten nicht genug ins einzelne gehe und „weder ein eingehendes Einfuhrprogramm noch klare wirtschaftspolitische Perspektiven“ enthalte. Auf Kritik stießen ferner die „sehr vorsichtige Schätzung“ der Exporterlöse und die Absicht, den Wiedereinstieg in die „Liberalisierungsschlange“ auf dem bereits erreichten Niveau zu versuchen. Vorausgesetzt, die weitere Entwicklung verlief wie geplant und die angekündigten Schritte wurden energisch durchgesetzt, sah das Gremium freilich vorerst kaum eine Gefahr, daß die Bundesregierung ihren Verpflichtungen gegenüber der EZU nicht würde nachkommen können. Nachdrücklich appellierten die Direktoren an die Bundesregierung, die Einfuhren nicht auf Kosten jener Mitgliedsstaaten zu drosseln, die unter einer solchen Maßnahme am stärksten leiden würden, die Produktion zu steigern und den innerdeutschen Verbrauch zu senken. An die übrigen Mit-

²⁰⁰ Vgl. Kabinettsitzung v. 8. 3. 1951, Kabinettsprotokolle, Bd. 4: 1951, S. 216f.

gliedsländer erging die Aufforderung, gegenüber der Bundesrepublik eine liberale Handelspolitik zu praktizieren. Alle Prognosen über die künftige Entwicklung der deutschen Zahlungsbilanz, so die Warnung der Direktoren, seien jedoch mit Vorsicht zu genießen. Die Lage der Bundesrepublik sei einer solchen „Dynamik“ unterworfen und die Veränderungen seien „so überraschend, daß Vorausschätzungen nur als provisorische Werte behandelt werden“ könnten. Freilich: die Möglichkeit eines Ausschlusses wurde nicht einmal mehr angedeutet.²⁰¹

Die deutsche Reaktion auf die Stellungnahmen der EZU und der beiden OEEC-Ausschüsse war geteilt. Insbesondere die Forderung, bei der Formulierung des Einfuhrprogramms die Bedürfnisse der deutschen Wirtschaft und die handelspolitischen Interessen der Teilnehmerländer gleichermaßen zu berücksichtigen, erschien den Mitgliedern des Handelspolitischen Ausschusses als unerfüllbar. Eine stärkere Diskriminierung der Importe im kontingentierten und im liberalisierten Sektor hielten sie für unvermeidlich. Um die Reibungsverluste möglichst gering zu halten, kündigte von Maltzan bilaterale Gespräche an mit dem Ziel, den Handel mit denjenigen Ländern, mit denen die Bundesrepublik eine ausgeglichene oder gar aktive Handelsbilanz hatte, aufrechtzuerhalten; im Verhältnis zu den Pfund- und ffrs-Räumen sei eine „Neukonstitution“ erforderlich. Der Versuch, die Länder der ersten Gruppe „durch geringere deutsche Importe zu einem Defizit zugunsten der Bundesrepublik zu zwingen“, lehnte der Ausschuß einhellig ab: „ein solches Vorhaben müsse mit einem völligen Fiasko und einer Zerstörung der mühsam aufgebauten europäischen Exportmärkte enden“.²⁰²

Als sich der OEEC-Rat am 7. April erstmals auf Ministerebene mit dem „deutschen Fall“ befaßte, folgte er erwartungsgemäß den Empfehlungen des EZU-Direktoriums. Das Einverständnis mit der deutschen Entliberalisierung fiel um so leichter, als sich der Trend mittlerweile, nach einem neuen Tiefpunkt in der ersten Märzwoche, umgekehrt hatte. Für den Rest des Monats wies die deutsche Zahlungsbilanz gegenüber der EZU jedoch zum ersten Mal einen kleinen Überschuß aus. Erklären konnte sich diesen Umschwung so recht keiner der Experten, um Entwarnung zu geben, schien es jedenfalls noch zu früh. Der Rat forderte deshalb die Bundesregierung auf, regelmäßig über ihre Aktivitäten und den Stand der Bemühungen zu berichten. Auf diesem Wege sollte insbesondere die Einfuhrpolitik einer gewissen Kontrolle unterworfen werden: Überdies installierte der Rat einen „Vermittlungsausschuß“ zur Regelung eventuell auftretender Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Liberalisierungsstopp. Der Rat traute offensichtlich den ersten Anzeichen einer wirtschaftlichen Wende noch nicht so recht; deshalb der Versuch, die Bundesregierung strenger zu kontrollieren und Vorkehrungen für ein effizientes Krisenmanagement zu treffen.²⁰³

Doch diese Vorsichtsmaßnahmen erwiesen sich dieses Mal als unnötig. Der günstige Trend der Handels- und Zahlungsbilanz hielt an.

²⁰¹ OEEC, Council, Bericht des Direktoriums über das deutsche Programm vom 12. März 1951, C (51) 95 v. 22. 3. 1951, PA AA, Abt. IV, Bd. 122; Protokoll Sitzung EZU-Direktorium v. 17.–23. 3. 1951, MBC/M (51) 4, HAEC, OEEC, 306. Vgl. auch OEEC, Das erste Jahr der EZU, Aufzeichnung v. 9. 8. 1951, in: Korea-Krise, S. 431–444, hier S. 437f.

²⁰² Protokoll Sitzung Handelspolitischer Ausschuß v. 2. 4. 1951, BA, B 146, 787. Vgl. dazu auch Erhards Bundestagsrede v. 14. 3. 1951, abgedruckt in Erhard, Gedanken, S. 278–292, hier S. 282 f.

²⁰³ OEEC-Ratsbeschluß C (51) 112 (Final) v. 7. 4. 1951, Actes de l'Organisation.

Tabelle 11: Außenhandelsbilanz der Bundesrepublik¹ gegenüber dem EZU-Raum (in Millionen Dollar)

1951	Einfuhr	Ausfuhr	Saldo
Januar	203,6	154,9	– 48,7
Februar	212,2	171,3	– 40,9
März	202,3	196,5	– 5,8
1. Vj.	618,1	522,7	– 95,4
April	147,8	202,0	+ 54,2
Mai	129,0	190,7	+ 61,7
Juni	136,9	211,6	+ 74,7
2. Vj.	413,7	604,3	+ 190,6
Juli	155,6	229,7	+ 74,1
August	164,3	225,8	+ 61,5
September	239,7	236,1	– 3,6
3. Vj.	559,6	691,6	+ 132,0

¹⁾ Einschließlich Westsektoren von Berlin.

Quellen: Siebenter u. achter Bericht der Deutschen Bundesregierung über die Durchführung des Marshallplans, 1. 4.–30. 6. bzw. 1. 7.–30. 9. 1951, S. 26 bzw. 29.

Tabelle 12: Entwicklung der Gesamtverschuldung gegenüber der EZU (in Millionen Dollar)

Stand vom	31. 3. 1951	– 445,8
	30. 4.	– 400,7
	31. 5.	– 319,6
	30. 6.	– 272,8
	31. 7.	– 202,0
	31. 8.	– 150,8

Quelle: Siebenter Bericht, S. 27.

Der EZU-Sonderkredit war dank dieser Entwicklung bereits Ende Mai getilgt, doch handelte sich die Bundesregierung nun den Vorwurf einer übervorsichtigen Importpolitik ein.²⁰⁴ Offensichtlich fiel es den Verantwortlichen in Bonn entgegen den eigenen Intentionen schwer, einen „mittleren“, „unauffälligen“ Kurs zu steuern. Der Umschwung gab indessen nachträglich all jenen recht, welche die Krise als vorübergehendes Phänomen eingestuft hatten – insbesondere den beiden Sachverständigen und Ludwig Erhard. Der Bundeswirtschaftsminister verdankte nach gängiger Auffassung diesem Aufwärtstrend sogar sein politisches Überleben.²⁰⁵

Dennoch: die Bundesregierung hatte aufgrund ihrer zeitweise geradezu provozierenden Untätigkeit Vertrauen verspielt, und dieser Verlust mußte erst einmal wettgemacht werden. Der deutschen Seite wiederum lag sehr daran, die „Schmach“ internationaler Eingriffe und Kontrollen möglichst bald vergessen zu machen. Denn aller öffentlich demonstrierten Gelassenheit zum Trotz saß dieser „Stachel“ doch recht tief. Die maßgeblichen Beamten lehnten es deshalb auch ab, „ungünstige“ OEEC-Beschlüsse und -Berichte zur Zahlungsbilanz-Krise im Bundesanzeiger veröffentlichen zu lassen. Solche

²⁰⁴ Vgl. Hentschel, Europäische Zahlungsunion, S. 756.

²⁰⁵ Ebenda, S. 758; vgl. auch Kaplan/Schleiminger, S. 115: „The restoration of equilibrium to German payments within a relatively short period of time repaired Erhard's reputation completely.“

Dokumente seien nur „einigen Dutzend Fachleuten“ verständlich und könnten eventuell „parteipolitisch“ ausgeschlachtet werden, hieß es zur Begründung. Hinzu komme, daß die „Ostpresse“ solche Rechenschaftsberichte für ihre Propaganda gegen den Marshallplan ausschachten könnte, obwohl „jeder kleine Sparkassendirektor für ein Darlehen von einigen Tausend Mark ungleich schärfere Prüfungen“ vornehme.²⁰⁶

Eine gute Gelegenheit, das deutsche Ansehen wieder aufzupolieren, bot sich in der Frage der Liberalisierung; hier galt es, das Versprechen einer raschen Rückkehr zum erreichten Stand einzuhalten und neuerlichen Verdächtigungen entgegenzutreten, die Bundesrepublik wolle sich – dieses Mal durch eine übertrieben restriktive Einfuhrpolitik – auf Kosten ihrer Partner sanieren. Indessen sprachen nicht allein solche politisch-psychologischen Gründe dafür, den Liberalisierungsbekanntnissen Taten folgen zu lassen. Insbesondere die Industrie warnte vor ernststen wirtschaftlichen und handelspolitischen Problemen. Der BDI ergriff deshalb die Initiative und plädierte in einem Memorandum vom 25. Juli für eine Wiederinkraftsetzung der Liberalisierung zum 1. Januar 1952. Der Verband begründete diesen Vorschlag zum einen mit der grundsätzlichen Präferenz für eine liberale Handelspolitik, zum anderen mit konkreten „Gefahrenmomenten“ der drohenden Erschöpfung der „schmalen Rohstoffreserven“ und möglichen „Vergeltungsmaßnahmen“ gegen die deutsche Ausfuhr. Allerdings waren nach Auffassung des BDI eine Reihe von Voraussetzungen erforderlich, um den Erfolg eines zweiten Anlaufs zu garantieren: Neben der Aufhebung der alliierten Produktionslimits und der Ermöglichung kurz- und langfristiger Auslandskredite erwähnte das Memorandum die Aktivierung der Handelsvertragspolitik gegenüber den EZU-Gläubigerländern sowie zusätzliche Maßnahmen zur Exportförderung. Von einer stufenweisen Rückkehr zur Liberalisierung riet der Verband ab. Stattdessen empfahl er, mindestens auf dem früheren Niveau, also bei 60 Prozent, wiedereinzusteigen. Als Datum für die Verwirklichung des 75-Prozent-Ziels schwebte dem BDI der 1. April 1952 vor. Mit den Vorarbeiten für die Aufstellung der 60- und der 75prozentigen Liste sollte jedoch umgehend begonnen werden.²⁰⁷ Ähnliche zeitliche Vorstellungen existierten damals auch im Marshallplanministerium: Der vorsichtige Kurs in der Liberalisierungspolitik sollte zumindest bis Jahresende „unverändert“ fortgesetzt werden.²⁰⁸

Diese Vorsicht war nicht unbedingt nach dem Geschmack der ECA, welche die Bundesregierung drängte, „möglichst bald und in möglichst großem Ausmaß“ zur Liberalisierung zurückzukehren. Entsprechende Schritte oder zumindest Zusagen erschienen den Amerikanern um so eher angebracht, als sie die deutsche Außenhandelsentwicklung „betont optimistisch“ beurteilten; außerdem rechneten sie damit, daß schon bei der nächsten EZU-Direktoriumssitzung „ein erheblicher Druck der anderen Länder in Richtung auf rasche und weitgehende Reliberalisierung“ zu erwarten sei. Um der Bundesregierung den Wiedereinstieg zu erleichtern, schlugen Vertreter der ECA unter anderem vor, die endgültige Konsolidierung einer neuen Freiliste erst nach drei Monaten vorzunehmen: Waren, bei denen ein „besonders unerwünschter Einfuhrsog“ feststellbar sei, könnten während dieser Frist von der Liste gestrichen werden.²⁰⁹ Um die Verantwortli-

²⁰⁶ Gerbaulet an Görs v. 30. 5. 1951 (Entwurf), BA, B 146, 857. Vgl. auch Görs an Gerbaulet v. 29. 5. und Vermerk Turowski v. 12. 7. 1951, ebenda.

²⁰⁷ „Memorandum zur Frage der Wiederinkraftsetzung der Liberalisierung“ v. 25. 7. 1951, BA, B 146, 525.

²⁰⁸ Aufzeichnung Albrecht v. 30. 7. 1951, BA, B 146, 858.

²⁰⁹ Vermerk Sachs v. 12. 9. 1951, BA, B 146, 531.

chen in Bonn zur baldigen Rückkehr in die Liberalisierungsschlange zu bewegen, hätte die ECA also auch einen Verstoß gegen die geltenden Regeln hingenommen.

In seinem Bericht an das EZU-Direktorium bekräftigte das Marshallplanministerium unter Hinweis auf die labile Lage der deutschen Wirtschaft den bisherigen vorsichtigen Kurs, deutete aber immerhin die Möglichkeit einer Wiederaufnahme der Liberalisierung zum 1. Januar 1952 an. Ein früheres Datum – in Paris war offenbar der 1. November im Gespräch – wurde aus terminlichen und sachlichen Gründen abgelehnt. Als Konzession sicherte die Bundesregierung immerhin zu, die neue Liste bereits Mitte Oktober den zuständigen Organen der OEEC vorzulegen.²¹⁰

Diese Zusage erwies sich hinterher als etwas voreilig, nahm sie der Bundesregierung doch die Möglichkeit, in die erforderlichen bilateralen Gespräche zunächst mit einem Minimalangebot hineinzugehen und dann zu versuchen, für jeden zusätzlich liberalisierten Posten Zugeständnisse von ihren Verhandlungspartnern zu erlangen. In einem auf der Grundlage der deutschen Stellungnahmen verfaßten Bericht empfahl das „Special Restricted Committee“ der OEEC daraufhin dem Rat, wie kaum anders zu erwarten, die neue Liste vor Beginn der bilateralen Verhandlungen zu prüfen. Eine Chance, diese Prozedur zu umgehen, sah die Vertretung bei der OEEC einzig in der Ankündigung eines genauen Prozentsatzes für die Reliberalisierung. Das „Special Restricted Committee“ plädierte im übrigen dafür, in keiner der drei Kategorien 60 Prozent zu übersteigen. Dahinter steckte wohl die Überlegung, eine neue Welle spekulativer Rohstoffimporte – und damit ein neuerliches Defizit – zu verhindern und zugleich Druck in Richtung einer gleichmäßigen Liberalisierung auszuüben. Mit dem 1. Januar 1952 als Datum des Wiedereinstiegs war das Gremium hingegen einverstanden.²¹¹

Fast noch wichtiger als ein möglichst hoher Prozentsatz war aus Sicht der OEEC allerdings, daß möglichst viele Positionen der „liste commune“ liberalisiert wurden. Die deutsche Vertretung in Paris teilte diesen Standpunkt. Karl Werkmeister, seit April 1951 neuer Delegationschef, signalisierte angesichts des „hohen Zollschatzes“ für die meisten der in Frage kommenden Waren und wegen der zu erwartenden Angriffe gegen die Bundesrepublik vorsorglich „großes Befremden“, sollten die Verantwortlichen in Bonn diesen Erwartungen nicht nachkommen. Insbesondere die nach Auskunft aus dem Bundeswirtschaftsministerium geplante Herausnahme des Textilsektors hielt er für „keinesfalls vertretbar“.²¹² Da sowohl die OEEC-Steering Group als auch das Exekutivkomitee die Gefahr beschworen, daß die übrigen Länder die „liste commune“ außer Kraft setzen könnten, falls die Bundesrepublik zu wenig Entgegenkommen zeige, riskierte die Bundesregierung den Vorwurf, die „Bemühungen der OEEC zur Ausweitung des europäischen Marktes vereitelt“ zu haben, wie Werkmeister zu Recht fürchtete.²¹³

Weil die beteiligten Bonner Ministerien offenbar wenig Neigung zeigten, diesen Erwartungen nachzukommen, wiederholte die OEEC-Vertretung ihren Appell: Man fürchte um „Deutschlands Stellung“ in der OEEC, ließ Werkmeister über Ministerialrat von Süßkind „seinem“ Minister mitteilen. Insbesondere die Absicht, etwa auf dem landwirtschaftlichen Gebiet vor allem Trockenfrüchte, nicht aber für die menschliche Ernährung bestimmte tierische Produkte, beispielsweise Käse, zu liberalisieren, stieß auf we-

²¹⁰ „Bericht an das EZU-Direktorium für die Sitzung am 20. 9. 1951“, ebenda.

²¹¹ Bundesvertretung, Bericht Nr. 1887 v. 29. 9. 1951, ebenda.

²¹² Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 4. 10. 1951, BA, B 146, 525.

²¹³ Vermerk Sachs v. 15. 10. 1951 mit Anlagen, ebenda.

nig Verständnis, zumal Werkmeister gerade für den Agrarsektor eine „wesentliche Erhöhung“ der Zölle konstatierte. Unter solchen Umständen, so von Süsskind, sei es „besonders ungünstig“, wenn die Bundesrepublik „eine an sich schon übernommene Verpflichtung wie die Liberalisierung der Waren der ‚Gemeinsamen Liste‘ nur ungenügend“ erfülle. Aufgrund ihrer „Sonderstellung“ in der OEEC lägen für die Bundesrepublik „besondere Verhältnisse“ vor, sie könne sich nicht auf die Handlungsweise anderer Mitgliedsländer berufen. Dank der Ausnahmeregelung habe man die Handels- und Zahlungsbilanz gegenüber der EZU wesentlich verbessern können, während „bei den meisten anderen Ländern, insbesondere bei den... Gläubigerländern, eine gegenteilige Entwicklung zu beobachten“ sei. Die Atmosphäre habe sich für die Deutschen, nicht zuletzt durch das „ungeschickte Verhalten verschiedener Kreise“ in Deutschland und „einzelner Persönlichkeiten“ in Frankreich deutlich verschlechtert. Das Auftreten vieler Deutscher, so von Süsskind abschließend, lasse die „wohl immer noch gebotene Zurückhaltung“ vermissen, und die „Erkenntnis, daß eine gute europäische Atmosphäre gerade... (den) Deutschen à la longue große Vorteile“ bringe, sei noch nicht allgemein verbreitet.²¹⁴ Die OEEC, dies begriffen zumindest die Beamten und Experten „vor Ort“, erwartete in der Frage der „liste commune“ nennenswerte Zugeständnisse, zumal der Rat der Organisation bereits Ende Juli die deutsche EZU-Quote auf 500 Millionen Dollar erhöht und damit, wie das Marshallplanministerium triumphierte, „dem deutschen Vorbringen über die wirtschaftliche Sonderlage der Bundesrepublik voll Rechnung getragen“ hatte.²¹⁵

Doch die Konzessionsbereitschaft der Bundesregierung blieb gering. Lediglich zu einer Anhebung des Liberalisierungsniveaus von 40 auf 50 Prozent konnte sich die Bundesregierung durchringen, nachdem das „Special Restricted Committee“, das mit der Prüfung des „deutschen Falles“ beauftragt war, das erste Angebot als „nettement insuffisant“ bezeichnet hatte. Der Ratsbeschluß vom 18. Oktober empfahl allerdings einen Gesamtprozentsatz für alle drei Sparten, der sich „so weit wie möglich“ der 60-Prozent-Marke näherte, ohne diese Zahl in einer der Kategorien in nennenswertem Umfang zu überschreiten. Von deutscher Seite wurde die Zurückhaltung vor allem damit begründet, daß die deutliche Verbesserung der Außenhandelsituation „zum Teil auf nur vorübergehend wirksamen Faktoren“ beruhe; die „rapide Expansion“ der deutschen Ausfuhr werde sich in Zukunft „nicht in gleichem Maße fortsetzen“. Da die Rückkehr zur Liberalisierung ein Anwachsen der Importe zur Folge haben werde, komme es entscheidend darauf an, daß die Mitgliedsländer ihre Märkte für deutsche Exporte offenhielten. Angesichts der Besorgnisse einiger Delegationen, die Reliberalisierung werde sich nachteilig für die kontingentierten Einfuhren auswirken, sicherte die deutsche Delegation immerhin zu, daß im Falle einer erneuten Zahlungsbilanzkrise „keine Diskriminierung des kontingentierten Sektors erfolgen werde“. Zuvor hatte die Bundesregierung – mit Unterstützung des OEEC-Sekretariats, denn eine solche Prozedur hätte nicht mit den Bestimmungen des Liberalisierungskodex in Einklang gestanden – bereits die Forderung einiger Länder abgewehrt, die neue „Freiliste“ vor ihrem Inkrafttreten zu prüfen. Ir-

²¹⁴ Süsskind an Blücher v. 17. 10. 1951, ebenda.

²¹⁵ ERP-Informationen Nr. 107 v. 8. 8. 1951, hrsg. vom Bundesministerium für den Marshallplan. Laut ERP-Informationen Nr. 1 v. 16. 1. 1952 faßte der Rat diesen Beschluß erst am 10. 8. 1951.

gendwelche Zusagen in puncto „liste commune“ gab die Bundesregierung gleichwohl nicht.²¹⁶

Die Ende Oktober präsentierte Liste blieb denn auch hinter den Erwartungen der OEEC merklich zurück. Die „Steering Group“ appellierte daraufhin in einem Schreiben vom 6. November 1951 an die Bundesregierung, möglichst viele Waren der „liste commune“ in die neue „Freiliste“ aufzunehmen.²¹⁷ Auf einer Besprechung mit deutschen Vertretern am 16. November erinnerte das gleiche Gremium nachdrücklich daran, daß das deutsche Verhalten ein „entscheidender Faktor für Bestand und Fortführung“ der Liberalisierungspolitik sei. Hinweise auf einen „großen Importsog“ im Textilsektor und restriktive Praktiken anderer Länder verfangen nicht. Baron Snoy drängte auf eine stärkere Berücksichtigung von Maschinen und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, und der Vertreter der ECA unterstrich ganz allgemein die „moralische Verpflichtung Deutschlands, angesichts der durch (die) Hilfe der Teilnehmerländer geänderten Lage großzügig zu sein“.²¹⁸ Die unnachgiebige Haltung der Verantwortlichen in Bonn rief innerhalb der OEEC jedenfalls „gewisse Besorgnisse hervor, daß Deutschland trotz der Entwicklung seiner Zahlungsposition als Gesamthaltung heute protektionistischer eingestellt“ sei als zum Zeitpunkt des ersten Anlaufs. In Paris verstärkte sich, wie von Mangoldt besorgt registrierte, der Eindruck, daß die Deutschen die Hilfe der Partner „nicht ausreichend“ würdigten und die Bundesregierung sich „nicht genügend verpflichtet fühle, nun... (ihrerseits) auch den anderen Ländern Vorteile zukommen zu lassen“.²¹⁹

Der Druck der OEEC und die Ermahnungen seitens der ECA zeigten offenbar doch Wirkung. Der Bundeswirtschaftsminister kündigte Ende November die Aufnahme weiterer Güter der „liste commune“ in den deutschen Liberalisierungskatalog an.²²⁰ Damit waren die Bemühungen der OEEC um eine Erweiterung der Gemeinsamen Liste wenigstens nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt.²²¹ Die ab 1. Januar 1952 gültige deutsche „Freiliste“ umfaßte etwa 57 Prozent der privaten Einfuhren des Jahres 1949 – in der Warenkategorie landwirtschaftliche Erzeugnisse 51,3 Prozent, 60 Prozent bei gewerblichen Rohstoffen und 59,8 Prozent bei Fertigwaren.²²² Schon am 3. März 1952 kündigte die Bundesregierung eine Erhöhung auf 70 Prozent – entsprechend 66, 74 und 70 Prozent in den drei Sparten – zum 1. April an.²²³ Da die Liberalisierungspolitik in eine Krise geraten zu drohte, regten Werkmeister und von Maltzan aus „taktischen Gründen“ drei Tage später sogar an, 75 Prozent der Importe zu liberalisieren. Auf diese Weise, so ihr Argument, könne die Bundesregierung ihre „positive Einstellung“ zur OEEC und zur Liberalisierungspolitik erneut demonstrieren; zugleich könne ein solcher Schritt „als deutsches Entgegenkommen gegenüber Frankreich und England in ihrer gegenwärtig ungünstigen EZU-Zahlungslage“ präsentiert werden.²²⁴ Die Bundesregierung folgte dieser Anregung: Zum 1. April 1952 liberalisierte sie 66,9 Prozent der Im-

²¹⁶ Aufzeichnung Sachs v. 7. 11. 1951, BA, B 146, 531.

²¹⁷ Vgl. Schmidt, *Liberalization*, S. 62.

²¹⁸ Fernschreiben an Bundesministerium für den Marshallplan v. 16. 11. 1951 (Abschrift), BA, B 146, 531.

²¹⁹ v. Mangoldt an Bundesministerium für den Marshallplan v. 9. 11. 1951, BA, B 146, 526.

²²⁰ Vgl. Schmidt, *Liberalization*, S. 62.

²²¹ Vgl. OEEC, Erweiterung der Liste Commune, C (51) 381 v. 11. 12. 1951, BA, B 146, 526.

²²² Vgl. Zehnter Bericht der Deutschen Bundesregierung über die Durchführung des Marshallplans, 1. Januar bis 31. März 1952, S. 27.

²²³ Werkmeister an Generalsekretär OEEC v. 3. 3. 1952, BA, B 146, 526.

²²⁴ Fernschreiben von Maltzan/Werkmeister v. 6. 3. 1952 u. Sachs an Bundesvertretung v. 15. 3. 1952, beide ebenda.

porte im Agrarsektor, 87 bei den gewerblichen Rohstoffen und 75,2 bei Fertigwaren, im Durchschnitt also 76,2 Prozent.²²⁵ Damit erreichte die Bundesrepublik wieder OEEC-Niveau und rangierte fortan in der Spitzengruppe der liberalisierungswilligen Länder. Probleme, diesen Stand zu halten, gab es künftig, entgegen manchen Befürchtungen, nicht mehr.

Die Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs war nicht nur das alles überragende Ziel der OEEC in den ersten Jahren ihrer Existenz, sondern auch die erste große internationale Bewährungsprobe für die Bundesrepublik. Von der später gern beanspruchten Pionierrolle war allerdings wenig zu spüren. Vielmehr bedurfte es oft mehr oder weniger starken Drucks der ECA oder der OEEC, ehe sich die Bundesregierung dazu durchringen konnte, wenigstens die – unter eigener Mitwirkung zustande gekommenen – Vorgaben der OEEC zu erfüllen. Von der theoretischen Erkenntnis, daß gerade die Bundesrepublik von der Liberalisierung des Handels nur profitieren konnte, bis zu ihrer für einige Branchen anfangs durchaus „schmerzhaften“ praktischen Umsetzung war es ein mühevoller Weg. Der Widerstand aus einzelnen Sektoren der Wirtschaft, insbesondere aus der Landwirtschaft und der Textilindustrie²²⁶, mag diese Schwierigkeiten zum Teil erklären. Doch selbst Ludwig Erhard tat sich, allen späteren Glorifizierungen zum Trotz, anfangs schwer, die Liberalisierung nicht in erster Linie als ein Instrument zur Durchsetzung deutscher wirtschaftlicher Interessen zu begreifen, sondern als ein Ziel, das langfristig allen Seiten Vorteile zu bringen versprach. Sein beharrliches Festhalten an der Liberalisierung im Winter 1950/51 dürfte weniger Ausdruck wirtschaftspolitischer Prinzipienfestigkeit gewesen sein, als vielmehr der Versuch, angesichts der drohenden Rohstoffknappheit den Firmen die Möglichkeit zu geben, ihre Vorratslager aufzufüllen.

Für die Bundesrepublik ging es in dieser Frage jedoch um mehr als um wirtschaftliche Vor- oder Nachteile: Auf dem Spiel stand ihre Kreditwürdigkeit – im finanziellen, aber auch im politisch-moralischen Sinn. Dieser Problematik waren sich nicht alle Politiker und Beamten in Bonn – im Gegensatz zu ihren Landsleuten „vor Ort“ – immer bewußt. Im Vertrauen darauf, daß die wirtschaftliche Rekonstruktion in Europa ohne die Bundesrepublik kam möglich war, strapazierten sie den guten Willen der Partner gelegentlich bis hart an die „Schmerzgrenze“. Der glückliche Ausgang gab den Wortführern eines härteren Kurses – vor allem Erhard, Schäffer, intern auch Blücher – freilich recht und trug so sicherlich entscheidend zur Stärkung ihres Selbst- und Sendungsbewußtseins bei.

c) Aufrechterhaltung der inneren finanziellen Stabilität

Die Sicherung der finanziellen Stabilität zählte von Anfang zu den von den Mitgliedsländern der OEEC übernommenen Verpflichtungen und spielte in der Arbeit der Organisation stets eine wichtige Rolle.²²⁷ Ziel der inneren Finanzpolitik sollte aus der Sicht der OEEC „die Erreichung eines Ausgleichs zwischen Inflation und Deflation“ sein, oder,

²²⁵ Zehnter Bericht der Bundesregierung (wie Anm. 222).

²²⁶ Vgl. dazu Schmidt, *Liberalization*, S. 64–85; Gesamtverband der Textilindustrie an Erhard v. 20. 2. 1952, BA, B 146, 526.

²²⁷ Vgl. dazu den ersten einschlägigen Bericht: „Maßnahmen zur Sicherung der inneren finanziellen Stabilität der Bizone (Aktionsprogramm 1949/50)“, Marshallplan-Unterlage Nr. 18 v. 18. 7. 1949.

etwas konkreter, die „gleichmäßige Vermeidung der Inflation und steigender Preise einerseits und der Deflation und steigender Arbeitslosigkeit andererseits“. Dies setzte nach Meinung der OEEC eine Wirtschaft voraus, in welcher die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen im Verhältnis zu den verfügbaren Mitteln „weder übertrieben groß noch unzureichend“ war. Kleinere Schwankungen zwischen den beiden entgegengesetzten Polen waren durchaus erlaubt, nicht jedoch eine „kulminative, fortschreitend wachsende inflationistische oder deflationistische Entwicklung“, die allmählich das wirtschaftliche Gleichgewicht zerstören würde.²²⁸ Nach dem Beginn des Korea-Krieges drohte allerdings in erster Linie die Gefahr einer Inflation.

Die Wahrung finanzieller Stabilität entsprach voll und ganz den Intentionen der Bundesregierung, die es, ebenso wie die Bank deutscher Länder, nicht zuletzt aufgrund des Inflationstraumas in Deutschland, als eine der vordringlichsten Aufgaben ansah, die innere Stabilität auf den Gebieten Währung, öffentliche Finanzen sowie Preise und Löhne zu festigen. Dies erschien ihr nicht allein aus binnenwirtschaftlichen Gründen erforderlich, sondern ebenso zur Ausweitung des Außenhandels. Die Finanz- und Währungspolitik war allerdings auch das Gebiet, auf dem sich die Abhängigkeit vom Ausland besonders deutlich bemerkbar machte. Die finanzielle Stabilität zu sichern, so betonte die Bundesregierung, sei eine Aufgabe, die sie allein nicht bewältigen könne; außerdem ließen ähnliche Tendenzen in anderen Ländern „ein gemeinsames Vorgehen“ der Partner geboten erscheinen.²²⁹

Ungeachtet des Stabilitätsbewußtseins der Bundesregierung blieben Störungen jedoch nicht aus. Dies war etwa der Fall im Zusammenhang mit der Abwertung des britischen Pfundes im Herbst 1949, der die meisten „weichen“ Währungen, darunter auch die DM, folgten.²³⁰ Während diese Schwierigkeiten rasch behoben werden konnten, dauerte es bekanntlich wesentlich länger, bis die Zahlungsbilanzkrise 1950/51 überwunden war. Das durchschnittliche Preisniveau wies allerdings, nach einem kräftigen Rückgang ab 1949 bis Mitte 1950 und einem durch den Korea-Krieg hervorgerufenen Anstieg bis Anfang 1952, einen mehr oder weniger deutlichen Abwärtstrend auf, wie sich anhand der – für die Preisbewegung insgesamt charakteristischen – Entwicklung der Einzelhandelspreise illustrieren läßt.

Der stabilitätsfördernde Preistrend spiegelte sich auch in der Entwicklung der Lebenshaltungskosten wider. Von März 1949 bis September 1950 war ein Rückgang zu verzeichnen, danach ein zunächst mäßiger, seit Januar 1951 stärkerer Anstieg. Im Vergleich mit den europäischen Ländern schnitt die Bundesrepublik ebenfalls recht günstig ab: Zwischen 1948 und 1951 verzeichnete sie nach Portugal und der Schweiz die geringste Steigerung.²³¹

²²⁸ Auszugsweise Wiedergabe des OEEC-Berichts über innere finanzielle Stabilität der ERP-Länder, Aug. 1950, IWW/WA, NL Baade, I ERP/Vereinheitlichung der Währung/EZU.

²²⁹ Fünfter und sechster Bericht der deutschen Bundesregierung über die Durchführung des Marshallplanes für die Quartale 1. Oktober bis 31. Dezember 1950 u. 1. Januar bis 31. März 1951 u. Rückblick bis 1. Oktober 1949, Bonn 1951, S. 141.

²³⁰ Vgl. Zwölfter, abschließender Bericht der deutschen Bundesregierung über die Durchführung des Marshallplanes für die Zeit bis Juni 1952 und Erster und Zweiter Bericht über die Fortführung amerikanischer Wirtschaftshilfe (MSA), Bonn 1953, S. 120f. Vgl. auch OEEC-Bericht über innere finanzielle Stabilität, S. 7 (wie Anm. 228).

²³¹ Zwölfter Bericht über die Durchführung des Marshallplanes, S. 130f.

Tabelle 13: Indexziffern der Einzelhandelspreise (1938 = 100)

Zeit		Gesamtindex	davon: Lebens- mittel	Textilwaren u. Schuhwerk	Hausrat u. Wohn- bedarf	Sonstige Waren
1949	JD	191	187	213	181	175
1950	JD	172	171	185	160	164
1951	JD	188	183	205	177	182
1952	JD	188	187	189	186	187
1952	Januar	193	192	201	188	188
	Februar	192	191	199	188	188
	März	191	190	197	189	188
	April	190	189	194	188	188
	Mai	188	187	191	188	188
	Juni	187	185	188	187	188
	Juli	186	185	186	186	188
	August	185	186	183	186	188
	September	185	186	182	185	187
	Oktober	185	186	181	184	187
	November	185	187	181	184	187
	Dezember	185	188	180	184	186

JD = Jahresdurchschnitt.

Quelle: Zwölfter Bericht über die Durchführung des Marshallplans, S. 129.

Während weder die Entwicklung der Zahlungsbilanz noch der Preistrend inflationäre Tendenzen signalisierten, fiel bei zwei weiteren potentiellen Indikatoren eine Diagnose nicht ganz so leicht. Zum einen stiegen die Bruttostundenverdienste der Industriearbeiter von rd. 1,21 DM im September 1949 auf 1,50 DM im September 1951, das entspricht einem Zuwachs von immerhin 24 Prozent. Auch die Realeinkommen wiesen mit einer Steigerung um rd. 18 Prozent im gleichen Zeitraum einen beträchtlichen Aufwärtstrend auf. Allerdings verbot schon der Anstieg der industriellen Produktivität, der sich ungefähr im gleichen Rahmen bewegte, die Vermutung, der Lohnzuwachs sei Ausdruck inflationärer Entwicklungen. Außerdem konnte die Bundesregierung mit Recht auf einen gewissen Nachholbedarf auf dem Gebiet der Löhne und Gehälter verweisen. Dennoch blieb sie sich der Gefahren einer „Lohn-Preis-Spirale“ bewußt. Sie setzte im Frühjahr 1951 einen besonderen Ausschuß ein, der sich aus Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und – als Gäste – der Bundesregierung zusammensetzte und dessen Aufgabe es war, „sowohl die Interessen der Sozialpartner zu wahren als auch die Sicherung der inneren finanziellen Stabilität im Auge zu behalten“.²³²

Der zweite Indikator war die Arbeitslosigkeit, üblicherweise Ausdruck einer Deflation. Die Arbeitslosenziffer blieb in der Bundesrepublik in den Jahren 1949 bis 1952 auf einem vergleichsweise hohen Niveau: sie stieg von rd. 1,3 Millionen im September 1949 auf den Höchststand von annähernd 2 Millionen im Februar 1950 – also mehr als 13 Prozent der Erwerbstätigen – an und sank danach langsam auf etwa 1 Million im September 1952 ab. Die Bundesregierung charakterisierte die Arbeitslosigkeit hauptsächlich

²³² Ebenda, S. 131–133, das Zitat S. 133.

als „Folgeerscheinung der Kriegs- und Nachkriegsereignisse“ – eine Interpretation, der die OEEC weitgehend folgte,²³³ und die durch die anhaltende rückläufige Entwicklung bestätigt wurde. Allerdings hatte die Bank deutscher Länder durch ihre zeitweise sehr restriktive Geldpolitik die hohe Arbeitslosigkeit und die Schwierigkeiten bei der Bekämpfung dieses Mißstandes mitverursacht.²³⁴

Nach der Überwindung der Arbeitslosigkeit und der Zahlungsbilanzprobleme zählte die Bundesrepublik zu den finanz- und währungspolitischen „Musterschülern“. Blüchers Vorschlag vom März 1952, einen zusätzlichen OEEC-Ausschuß zu gründen, dem die permanente Beobachtung der finanziellen Stabilität der Teilnehmerländer obliegen sollte, resultierte vermutlich auch aus diesem Bewußtsein.²³⁵ Die Zwischenbilanz der Bundesregierung über die Bemühungen der OEEC um die Wahrung des innerwirtschaftlichen Gleichgewichts der Mitgliedsländer läßt sogar den Schluß zu, daß man sich in Bonn als Vorbild begriff: Die ständige Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch hätten bewirkt, hieß es im Abschlußbericht über den Marshallplan stolz, daß „in fast allen Ländern den indirekten Einwirkungsmöglichkeiten der monetären und finanziellen Politik der Vorzug gegenüber direkten Kontrollen und zwangswirtschaftlichen Maßnahmen“ gegeben werde, weil sie sich „nicht zuletzt aufgrund der deutschen Erfahrungen als die überlegenen erwiesen“ hätten.²³⁶

d) 25prozentige Produktionssteigerung

Wie die Wahrung finanzieller Stabilität war die Steigerung der Produktion eine Aufgabe, die durch den Korea-Krieg und den damit verbundenen Anstieg der Rüstungsausgaben besondere Dringlichkeit erhielt. Nach mehreren speziellen Empfehlungen faßte der Rat der OEEC am 29. August 1951 einen Beschluß über die 25prozentige Erhöhung der Gesamtproduktion Westeuropas innerhalb der nächsten fünf Jahre. Die Regierungen wurden aufgefordert, im Geiste der OEEC-Konvention „gemeinsame Schritte zur Erreichung dieses Ziels zu unternehmen“. Durch diese Maßnahmen sollten die Mitgliedsländer in die Lage versetzt werden, die zur „Stärkung der Rüstungen sowie zur Exportausweitung“ nötigen Mittel aufzubringen, ohne für längere Zeit Einbußen beim Lebensstandard hinnehmen zu müssen. Vorrang sollten zunächst die Bereiche Kohle, Stahl, Elektrizität und Landwirtschaft haben; um den vielerorts akuten Mangel zu beheben bzw. die Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern, sollte zugleich der Wohnungsbau forciert werden. Zum Schluß ihrer Erklärung verpflichteten sich die Regierungen noch einmal, dieses Programm „sowohl durch Einzelbemühungen als auch durch gemeinsame Anstrengungen“ zu verwirklichen.²³⁷

Ungeachtet dieser eindeutigen europäischen Akzente rühmte Bundesminister Blücher in einer ersten Zwischenbilanz vom November 1951 sich und seine Mitarbeiter, darauf Einfluß genommen zu haben, daß die entsprechenden Arbeiten „zu einem Höchstmaß an Wirkung im Sinne wirtschaftlicher europäischer Integration kommen“ konnten. Ins-

²³³ Vgl. Fünfter u. Sechster Bericht über die Durchführung des Marshallplanes, S. 123 (Zitat) u. S. 233, Zwölfter Bericht, S. 89; OEEC-Bericht über innere finanzielle Stabilität, S. 6 (wie Anm. 228).

²³⁴ Vgl. Harald Winkel, Die Wirtschaft im geteilten Deutschland 1945–1970, Wiesbaden 1974, S. 110f.

²³⁵ Vermerk Bespr. Blücher-Harris v. 27. 3. 1952, BA, B 146, 845.

²³⁶ Zwölfter Bericht über die Durchführung des Marshallplanes, S. 48.

²³⁷ Beschluß des Ministerrats der OEEC zur europäischen Produktionssteigerung, ERP-Information Nr. 112 v. 5. 9. 1951.

besondere habe der ursprüngliche Plan, die Mitgliedsstaaten zu „nationalen“, erst nachträglich aufeinander abzustimmenden Programmen aufzufordern, verhindert werden können; ein solches Verfahren hätte wohl, so Blüchers Argument, „Autarkietendenzen wie politischen Prestigebedürfnissen mehr Rechnung“ getragen als der „Forderung nach einer höchst wirkungsvollen europäischen Arbeitsteiligkeit und Zusammenarbeit“. Nur deutschem Einsatz sei es schließlich zu verdanken gewesen, daß für die einzelnen Bereiche „besondere internationale Sachverständigen-Gremien“ gebildet werden konnten, die mittlerweile bereits ihre Tätigkeit aufgenommen hätten. Blüchers Kooperationsfreudigkeit entsprang freilich weniger seiner „europäischen“ Gesinnung als vielmehr dem Kalkül, auf diese Weise den „Anspruch auf eine notwendige Ausweitung der deutschen Rohstahlkapazität sowie die Erwartung einer internationalen Finanzierungshilfe für die Durchführung der im Kohlenbergbau erforderlichen Investitionen“ überzeugender legitimieren zu können. Da Großbritannien für 1956 eine Erhöhung der Rohstahlkapazität auf etwa 20 Millionen Tonnen pro Jahr in Aussicht stellte und Frankreich, das Saargebiet eingeschlossen, 19,5 Millionen Tonnen anvisierte, brachten deutsche Experten mit ministerieller Billigung prompt „inoffiziell“ eine mögliche Kapazität „in der Größenordnung zwischen der französischen und der englischen“ ins Gespräch.²³⁸

Mit den Berichten der OEEC-Sondergruppen für Kohle, Stahl, Energie, Landwirtschaft und Arbeitskräfte sowie des Generalsekretärs für den Bereich Wohnungsbau befaßte sich eine eigens eingesetzte Arbeitsgruppe auf mehreren Sitzungen zwischen dem 16. und 24. Januar. Eines der deutschen Mitglieder, Anton Reithinger von der OEEC-Vertretung, wertete die „ungewöhnlich starke Besetzung“ des Gremiums als Ausdruck des großen Interesses, das sowohl die OEEC wie die einzelnen Delegationen dem Thema entgegenbrachten.²³⁹ Aufwand und Ertrag standen freilich, wie sich bald herausstellte, in einem deutlichen Mißverhältnis. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Zeit ging nämlich durch die übliche Debatte über Verfahrensfragen verloren. Die Diskussionen über die einzelnen Berichte führten nicht zu praktischen Vorschlägen, sondern mündeten in den meisten Fällen in den Wunsch nach weiteren ergänzenden Studien. Unter diesen Umständen war es nicht möglich, das 25-Prozent-Programm in erhofftem Maße im deutschen Interesse zu instrumentalisieren: Zwar zweifelte Reithinger, der zuvor konzipierten Taktik entsprechend, die Bedarfsziffern der Stahl-Expertengruppe insbesondere im Hinblick auf die Rüstungsprogramme als zu niedrig an, doch zu einer Revision der Zahlen mochte sich die Arbeitsgruppe nicht entschließen.²⁴⁰ Ebenfalls ohne konkrete Ergebnisse blieb die Erörterung der allgemeineren Fragen²⁴¹ – der voraussichtliche Dollarbedarf, die Finanzierung der Investitionen, das Niveau des künftigen Verbrauchs, Produktivitäts- und Preisprobleme sowie die Frage der Prioritäten.²⁴²

Helmut Meinhold, der als Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums an den Beratungen zeitweise teilgenommen hatte, sprach deshalb mit einigem Recht von einem „im

²³⁸ Aufzeichnung Blücher v. 26. 11. 1951, BA, B 102, 11145, H. 1. Zu den innerdeutschen Diskussionen vgl. Memorandum Monden betr. Vorlage eines Investitionsprogramms der Stahlindustrie v. 26. 11. 1951 und Niederschrift Sitzung ERP-Spiegelkomitee Stahl v. 29. 11. 1951, beide BA, B 102, 11145, H. 2.

²³⁹ Bericht Nr. 1 über die Sitzungen der Arbeitsgruppe des Rates für das 25%-Produktionssteigerungsprogramm v. 16./17. 1. 1952, BA, B 102, 11145, H. 1.

²⁴⁰ Der Bericht der OEEC-Sondergruppe Stahl, IS (51) 24. v. 29. 11. 1951 in BA, B 102, 11145, H. 2.

²⁴¹ Bericht Nr. 2 über die Sitzung v. 19. 1. 1952, ebenda, H. 1.

²⁴² Bericht Nr. 3 über die Sitzungen v. 21.–24. 1. 1952, ebenda.

wesentlichen unbefriedigenden Ergebnis“ der bisherigen Bemühungen; auch für die Zukunft erwartete er keine größeren Fortschritte. Kritisch vermerkte er unter anderem, daß „Ansätze einer europäischen Kooperation“ vorerst nicht zu erkennen seien, „ganz im Gegensatz zur Zielsetzung des 25%-Programms“. Der Beamte zog daraus und aus anderen Beobachtungen den Schluß, daß „die gegenwärtigen Arbeiten der OEEC weitgehend an einem toten Punkt angelangt“ seien und es entscheidend von der Haltung der Bundesregierung abhängen werde, „ob dieser tote Punkt überwunden werden“ könne. „Deutschland“, so sein Argument, genieße nämlich das besondere Vertrauen der „kleinen Länder“, weil es „aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur mit am engsten auf die europäische Kooperation angewiesen“ sei und man ihm als Nichtmitglied der NATO „eine stärkere Aktivität in der OEEC“ zumute.²⁴³ Kurzfristige, materielle Vorteile waren aus dem Programm zur Produktionssteigerung also nicht zu erwarten, allenfalls politisch konnte die Bundesrepublik nach Meinung Meinholds profitieren – vorausgesetzt, sie leistete einen substantiellen Beitrag zur Verwirklichung des Programms.

Auf der OEEC-Ratssitzung vom 28. März 1952 begnügte sich die Bundesregierung indessen mit einer zwar sehr positiven, aber doch recht allgemein gehaltenen Erklärung. Minister Blücher billigte den Bericht der Arbeitsgruppe, die mittlerweile doch zu konkreteren Empfehlungen gekommen war, obgleich er ein „übergeordnetes gesamteuropäisches Programm“ vermißte. In einer „immer engeren Koordinierung und Integration der europäischen wirtschaftlichen Kräfte“ erblickte er nämlich die unverzichtbaren Voraussetzungen, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Er versicherte seinen Zuhörern deshalb, es sei der aufrichtige Wunsch der Bundesregierung, daß die begonnenen Arbeiten „so schnell wie möglich und in größtmöglichem Umfang praktisch verwirklicht“ würden, damit „Frieden und Freiheit unter Aufrechterhaltung und späterer weiterer Steigerung des Lebensstandards“ gesichert werden könnten.²⁴⁴ Die schließlich verabschiedeten Empfehlungen sahen im einzelnen eine Steigerung der Elektrizitätserzeugung von 250 auf 350 Milliarden kWh, der Stahlproduktion von 56 auf 70 Millionen Tonnen und der landwirtschaftlichen Erzeugung um 17 Prozent bis zum Jahr 1956 vor; ferner sollten 2 Millionen Wohnungseinheiten jährlich gebaut werden.²⁴⁵

Mit diesem Programm hatte die OEEC, entgegen pessimistischen Erwartungen, wie sie beispielsweise Meinhold geäußert hatte, zumindest ihre Entscheidungsfähigkeit unter Beweis gestellt, mochte auch die europäische Dimension, von deklaratorischen Formeln abgesehen, unterentwickelt sein. Freilich verschaffte dieses Defizit der Bundesregierung die günstige Gelegenheit, ihren Kooperationswillen zu demonstrieren – und zwar zu einem Zeitpunkt, als sie auf einem anderen Gebiet, in der Liberalisierungspolitik, erst einmal darum bemüht sein mußte, überhaupt Anschluß zu gewinnen.

²⁴³ Vermerk Meinhold v. 26. 1. 1952, ebenda.

²⁴⁴ Ministererklärung zum 25%-igen Produktionssteigerungsprogramm der OEEC, o. D., BA, B 146, 891. Der Inhalt des Dokuments legt den Schluß nahe, daß die Erklärung für die Ratssitzung vom 28. März 1952 bestimmt war.

²⁴⁵ Vgl. OEEC-Handbuch 1959, Bad Godesberg 1959, S. 101.

e) *Rohstoffbewirtschaftung und Kompetenzprobleme zwischen OEEC und NATO*

Die Auswirkungen der als Reaktion auf den Korea-Krieg rapide steigenden Nachfrage nach Rohstoffen auf die deutsche Zahlungsbilanz sind weiter oben bereits ausführlich thematisiert worden. Die Lage auf den Rohstoffmärkten hatte indessen auch direkte Konsequenzen für die Arbeit der OEEC und damit zugleich für die Mitarbeit der Bundesrepublik.

Zu einem nicht geringen Teil resultierten die Schwierigkeiten aus der „aggressive(n) Rohstoffpolitik“ der amerikanischen Regierung, die in großen Mengen rüstungsrelevante Güter aufkaufte bzw. den Export von heimischen Gütern einschränkte.²⁴⁶ Ein gewisses Maß an Koordination mit den europäischen Ländern war freilich unumgänglich, um die Verbündeten in einem potentiellen Konflikt mit der UdSSR nicht zu verprellen – und zu schwächen.

Als mögliche Koordinierungsagentur bot sich die OEEC an. Die Pariser Organisation hatte auf die neue Situation bereits reagiert und per Ratsbeschuß vom 7. Oktober 1950 Untersuchungen der zu erwartenden Schwierigkeiten auf dem Rohstoffgebiet initiiert.²⁴⁷ Am 1. Dezember zog der Rat eine erste Zwischenbilanz. Dabei entstand eine Kontroverse über die Rolle der OEEC bei der Lösung des Rohstoffproblems. Während die britische Delegation der Ansicht war, daß der Beitrag der Organisation notwendigerweise sehr begrenzt sein würde, sprachen sich die übrigen Delegationen dafür aus, im Rahmen der OEEC alle möglichen Schritte zu unternehmen, um die Folgen der Rohstoffkrise abzumildern. Am Ende einigte man sich auf einen Kompromiß, der ein unterschiedliches Vorgehen bei den einzelnen Rohstoffen erlaubte und die Mitgliedsländer aufforderte, über die Maßnahmen zu berichten, die sie zur Drosselung des Rohstoffverbrauchs bzw. zur Steigerung der Produktion heimischer Rohstoffe ergriffen hatten.²⁴⁸ Mit diesen Initiativen entsprach die OEEC zumindest teilweise den amerikanischen Erwartungen, wie sie seit dem Sommer wiederholt zum Ausdruck gebracht worden waren. Die OEEC, so der Wunsch von ECA und State Department, sollte sich um die wirtschaftlichen Implikationen der Aufrüstung kümmern und als Verbindungsglied zwischen der NATO und den neutralen Staaten Westeuropas bzw. jenen, die nicht dem Atlantikpakt angehörten, fungieren: „In effect, the Americans wanted the OEEC to function as the economic arm of NATO“, resümiert eine neuere Untersuchung die Überlegungen auf amerikanischer Seite.²⁴⁹ Die OEEC stand für die Verantwortlichen in Washington zwar nicht zur Disposition, doch eine Neudefinition ihrer Aufgaben schien unumgänglich.

Während die britische Regierung der NATO eindeutig Priorität einräumte, reagierten die OEEC – verständlicherweise – und die Mehrzahl der Mitgliedsländer auf den drohenden Funktionsverlust reserviert bis ablehnend. Um die Rohstoffprobleme und deren

²⁴⁶ Vgl. Daniel, Dollardiplomatie, S. 131 ff.

²⁴⁷ Vgl. OEEC-Handbuch, S. 100. Der Vorsitzende des OEEC-Exekutivkomitees, Hall-Patch, kommentierte diesen Beschluß folgendermaßen: „It represented, in fact, the first major presentation of the raw materials problem in an international forum, at a time when, in many capitals, comparatively little thought had been given to it“. Memorandum Hall-Patch, „Future Role of the OEEC“, v. 1. 1. 1951, PRO, FO 371/94149.

²⁴⁸ Vgl. Memorandum Hall-Patch (wie Anm. 247) und Bericht der Bundesregierung über die Steigerung des Angebotes und Beschränkung der Nachfrage von Rohstoffen v. 28. 12. 1950, BA, B 146, 891.

²⁴⁹ Hogan, Marshall Plan, S. 344.

mögliche Auswirkungen auf die Arbeit der OEEC zu erörtern, hielt sich eine OEEC-Delegation unter Führung des Generalsekretärs Marjolin und des Vorsitzenden des Exekutivkomitees, Hall-Patch, vom 9. bis 21. Dezember 1950 in Washington auf. Da sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien unmittelbar zuvor bereits auf die Errichtung einer speziellen Rohstoffbehörde geeinigt hatten,²⁵⁰ waren sowohl die Beziehungen zu dieser als auch zur NATO zu klären. Amerikanischen Vorstellungen zufolge sollte die OEEC, nicht zuletzt um den französischen Wünschen entgegenzukommen, nun doch ihre wichtige Rolle als Zentrum der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Westeuropa behalten: „The United States had once thought that a formal organization of a global nature would not work, and then had thought that perhaps NATO could be a strategy committee“, räumte Winthrop G. Brown vom State Department gegenüber dem Wirtschaftsberater der französischen Botschaft ein; „meanwhile the United States had discovered that the French were very strong in their affection for OEEC“. Eine besondere, kleine Agentur hielt er allerdings für notwendig, „otherwise action would not be prompt and efficient“.²⁵¹

Die OEEC, darauf „einigten“ sich Marjolin und seine Begleiter mit ihren Gesprächspartnern in Washington, sollte sich verstärkt den allgemeineren wirtschaftlichen Fragen widmen, beispielsweise dem Problem der Harmonisierung der Finanzpolitik und den Konsequenzen der neuen Situation für das Liberalisierungsprogramm. Ferner sollte sie sich um die möglichst rationelle Verwendung der „europäischen“ Rohstoffe wie Kohle und Koks kümmern sowie um die Beachtung genereller Regeln bei der Wiedereinführung direkter Kontrollen bei der Ein- und Ausfuhr. Da ein spezielles Rohstoff-Board beschlossene Sache war, bestanden Vertreter der „kleineren“ OEEC-Länder wenigstens auf der Einrichtung einer Art Beschwerdeinstanz für den Fall, daß sie ihre Interessen nicht genügend berücksichtigt glaubten. Die Details blieben jedoch noch ungeklärt, da die Gründung der „International Materials Conference“ seitens der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs erst im Januar 1951 erfolgte. Die Beziehungen zur NATO sollten durch stärkere personelle Verflechtungen verbessert werden.²⁵²

Politische und wirtschaftliche Kreise in der Bundesrepublik beobachteten diese Entwicklung mit Sorge. Angesichts der Abhängigkeit von Rohstoffimporten befürchtete man, bei der Verteilung der knappen Güter durch ein Gremium, in dem die Deutschen nicht direkt vertreten waren, benachteiligt zu werden. Vorsorglich und dem Auftrag des OEEC-Rats entsprechend bemühte sich die Bundesregierung deshalb darum, die Produktion heimischer Rohstoffe zu steigern und gleichzeitig den inländischen Verbrauch zu reduzieren; daneben forcierte sie den Einsatz von Ersatz- und die Produktion von Kunststoffen und förderte die Entwicklung rationeller rohstoffsparender Fertigungsverfahren.²⁵³ Und obwohl Wirtschaftsminister Erhard mit der Bemerkung zitiert wurde, eventuelle Verwendungsverbote für knappe Rohstoffe kämen für ihn nur in Frage,

²⁵⁰ Vgl. Final Communiqué Truman-Attlee v. 8. 12. 1950 u. Statement Agreed to by the American and British Representatives on the Working Group in Raw Materials, Dezember 1950, beide in FRUS 1950, III, S. 1783–1788.

²⁵¹ Memorandum of Conversation: Raw Materials Problems v. 12. 12. 1950, NA, RG 59, 840.00R/12-1250.

²⁵² Zum USA-Besuch der OEEC-Delegation vgl. Foster an Katz v. 21. 12. 1950, FRUS 1950, III, S. 688–691; aus britischer Sicht Hall-Patch an Bevin v. 1. 1. 1951, PRO, FO 371/94149 (abgedruckt in Documents on British Policy Overseas, Series II, Volume I, S. 369–375); rückblickend Marjolin, Travail, S. 238–240. Zur Gründung der IMC vgl. Hogan, Marshall Plan, S. 360.

²⁵³ Bericht der Bundesregierung v. 8. 12. 1950 (wie Anm. 248).

„wenn eine neue New Deal-Richtung (in den USA; W.B.) dies fordern würde“,²⁵⁴ traf sein Haus bereits Vorkehrungen für den „Ernstfall“.²⁵⁵ Über die einzelnen Maßnahmen zur „Programmierung“ knapper Rohstoffe informierten Albrecht und Staatssekretär Schalfjew vom Bundeswirtschaftsministerium Vertreter der ECA-Mission anlässlich einer gemeinsamen Sitzung am 9. Januar 1951. Albrecht berichtete von den Bemühungen der Behörden, die amerikanische Gesetzgebung zur Sicherung der Rüstungsproduktion und im Zusammenhang mit der Erklärung des „Nationalen Notstands“ für die deutschen Verhältnisse „auszuwerten“. Sorgen bereitete nach wie vor die amerikanische Absicht, die Zuteilung von Rohstoffen in erster Linie vom Beitrag der einzelnen Länder zur gemeinsamen Aufrüstung abhängig zu machen, da die Bundesrepublik bis zu diesem Zeitpunkt kaum nennenswerte Aufträge verbuchen konnte. Obwohl der Abteilungsleiter aus dem Marshallplanministerium nicht damit rechnete, daß die Bundesrepublik mit ihrem Wirtschaftspotential bei der Festlegung der Prioritäten ganz am Ende rangieren könnte, wies er die ECA-Repräsentanten auf erste Mangelerscheinungen auf bestimmten Gebieten hin. Sein Kollege Schalfjew bekräftigte, er habe „von vornherein im Wirtschaftsministerium den Standpunkt vertreten, daß Deutschland sich unter voller Würdigung und in vollem Einverständnis mit den amerikanischen Maßnahmen in die Verteidigung der westlichen Welt mit seinem vollen Wirtschaftspotential einzuschalten habe“. Diese Mitarbeit, so der Staatssekretär, dürfe „keine Beeinträchtigung durch irgendwelche Theorien erfahren“.²⁵⁶ Die Koordinierung der Rohstoffversorgung war im übrigen eine der Hauptaufgaben des am 4. Januar 1951 eingesetzten Interministeriellen Wirtschaftsausschusses.²⁵⁷

Unterdessen hatte der Bundesverband der Deutschen Industrie ebenfalls auf die neue Lage reagiert und mit dem Aufbau eines privatwirtschaftlich organisierten Lenkungsapparates begonnen. Vorgesehen waren sechs Arbeitskreise – für Rohstoff-, Verfahrens-, Angebots-, Arbeitskräfte-, Verkehrs- und monetäre Fragen –, an deren Beratungen auch Vertreter der beteiligten Ministerien als „Gäste“ teilnehmen sollten. Ziel des BDI war es, „die Grundsätze der freien Marktwirtschaft aufrechtzuerhalten und keine behördliche Apparatur neu entstehen zu lassen oder in großem Umfange einzuschalten“. Staatliche Eingriffe sollten „nur ausnahmsweise, soweit Hoheitsakte unentbehrlich seien“, erfolgen.²⁵⁸ Die Maxime lautete: „Mobilisierung der Selbstverwaltung der Wirtschaft“.²⁵⁹ Mit bedauerndem Unterton konstatierte der BDI-Präsident, daß infolge der Einbeziehung der Rohstoffe in das „Atlantikpakt-System“ und der Errichtung eines – von den USA dominierten – „Boards“ der OEEC ein maßgebender Einfluß auf dem Rohstoffgebiet

²⁵⁴ Schneider an Blücher v. 24. 11. 1950, BA, B 146, 845. Der Absender, ein Mitglied der deutschen Vertretung bei der ECA in Washington, charakterisierte dies als „eine Äußerung, die für amerikanische Ohren befremdlich klang“.

²⁵⁵ Vgl. Albrecht an Schneider v. 9. 12. 1950, ebenda.

²⁵⁶ Protokoll Sitzung v. 9. 1. 1951 (Verf. Rocholl), ebenda.

²⁵⁷ Vgl. Kabinettsprotokolle, Bd. 4: 1951, S. XLIII.

²⁵⁸ Niederschrift Sitzung Präsidium v. 18. 1. 1951, BDI/AR, Sitzungsprotokolle, 1951/52. Die Aufgaben der einzelnen Arbeitskreise verdeutlicht das Schema „BDI-Arbeitsprogramm: Auswirkungen des amerik. nationalen Notstandes“, AIHKA, NL Vogel, BDI, 1. Jan.–31. Mai 1951; dort auch eine Übersicht über die europäische Rohstofflage v. 14. 12. 1950. Vgl. auch BDI an v. Brentano v. 13. 2. 1951, BA, B 146, 437. In dem Schreiben heißt es u. a., die Industrie lege Wert darauf, die Tätigkeit insbesondere des sogenannten Angebots-Arbeitskreises als einen „erneuten Beweis ihrer eindeutigen Entscheidung für den Westen anerkannt zu sehen“.

²⁵⁹ BDI-Mitgliederversammlung 1951, S. 20 (= BDI-Drucksache Nr. 11). Vgl. auch Abelshauser, Ansätze, S. 726.

vorenthalten bleibe. Dadurch, so Berg, verschlechtere sich die Lage Westdeutschlands zweifellos... gegenüber seiner bisherigen Beteiligung an der OEEC als gleichberechtigtes Mitglied“.²⁶⁰ Die Frankfurter ECA-Mission nahm diese Aktivitäten ebenso wie jene der Bundesregierung befriedigt zur Kenntnis. Karl Bode, der neu ernannte Wirtschaftsberater der Mission, versprach, „berechtigte deutsche Wünsche“ auf Vertretung in den „Commodity Groups“, den geplanten Rohstoffausschüssen der „International Materials Conference“, zu unterstützen.²⁶¹

Solange das Ergebnis dieser Bemühungen ungewiß war, zogen es die Verantwortlichen in Bonn jedoch vor, im europäischen Verbund zu operieren. Schließlich hatten die zähen, für die deutsche Seite frustrierenden Verhandlungen mit der Alliierten Hohen Kommission über die sogenannte Rohstofferklärung gerade gezeigt, daß die Bundesrepublik von einem einigermaßen gleichberechtigten Status noch weit entfernt war. Als Gegenleistung für eine Revision des Besatzungsstatus mußte sich die Bundesregierung nämlich formell verpflichten, im Interesse der gemeinsamen Verteidigung mit den Westmächten bei der Verteilung knapper Rohstoffe zusammenzuarbeiten. Inhaltlich gab es daran wenig auszusetzen, im Gegenteil: Die Deklaration war im Grunde ein bedeutender Schritt auf dem Weg zur erhofften sicherheitspolitischen Einbindung. Da eine solche einseitige Verpflichtung von keinem anderen Staat abverlangt wurde, erblickte die Bundesregierung darin eine Diskriminierung. Zwar hatten die Alliierten im Verlauf der Gespräche noch einige Zugeständnisse gemacht, doch zu einem Verzicht auf die „Rohstofferklärung“ waren sie nicht bereit gewesen.²⁶² Gewiß trug diese Erfahrung mit dazu bei, daß sich die Bundesregierung von einer multilateralen Rohstoffpolitik mehr versprach als von „Alleingängen“ mit ungewissem Ausgang.

Allerdings war die Chance, daß die OEEC diese Rolle zur Zufriedenheit der „kleineren“ und „mittleren“ Staaten würde übernehmen können, nicht eben sehr groß. Am 12. Februar 1951, anlässlich eines informellen Treffens der Delegationsleiter, rügten insbesondere die Vertreter Schwedens und der Schweiz die bisherige Untätigkeit der OEEC. Beide konstatierten darüber hinaus eine wachsende Neigung unter den Mitgliedsländern, ungeachtet anderslautender Ratsbeschlüsse „auf eigene Faust“ zu handeln: „Member Governments were not co-operating together in the economic field as they did before Korea and bilateralism was increasing by leaps and bounds“, monierte der Schweizer Delegationschef Bauer. Sein Kollege Dag Hammarskjöld erinnerte an die mit der Unterzeichnung der OEEC-Konvention eingegangenen Verpflichtungen: „Indeed, in the view of the Swedish Government, it was only by the full implementation of the Convention of 1948 that the rearmament efforts, collective and individual, of the signatories could possibly be expanded to the extent the situation demanded“. Eine Rivalität zwischen NATO und OEEC, etwa auf dem Gebiet der Rohstofflenkung, galt es seiner Meinung nach unbedingt zu vermeiden: „They should be complementary manifesta-

²⁶⁰ Niederschrift 2. ordentl. Sitzung BDI-Hauptausschuß v. 19. 1. 1951, BDI/AR, Sitzungsprotokolle 1951/52.

²⁶¹ Vermerk Bespr. Albrecht – Bode v. 26. 1. 1951, BA, B 146, 845. – Die sogenannten Commodity Groups waren keine Unterausschüsse der OEEC, wie Hans-Peter Schwarz in seiner Einführung zu Korea-Krise, S. 9, anzunehmen scheint.

²⁶² Vgl. Harald Guldin, Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zur souveränen Gleichberechtigung: Die politisch-ökonomische Westintegration Westdeutschlands als Verhandlungsgegenstand der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung in den Jahren 1949 bis 1952, Frankfurt a. M. u. a. 1990, S. 255–270.

tions of European solidarity“. Massive Vorwürfe mußten sich auch die Repräsentanten Großbritanniens und Frankreichs wegen der Gründung der Rohstoffbehörde gefallen lassen. Die aktive Mitarbeit gerade dieser beiden Länder erschien dem OEEC-Generalsekretär jedoch unbedingt nötig, um den Fortbestand der Organisation zu garantieren. Eingedenk der „revolutionären Veränderungen“, welche der Marshallplan und die OEEC auf dem Gebiet der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit bereits zuwege gebracht hatten, hielt er dieses Ziel für um so erstrebenswerter. Marjolin räumte ein, daß mit „Korea“ eine neue Situation entstanden war: „The economic reconstruction of Western Europe was by no means complete but the accent henceforward was to be on re-armament and again America was going to provide the bulk of the funds necessary for this purpose“. Um den Belastungen der Wiederaufrüstung standzuhalten, war eine gesunde wirtschaftliche Basis in Westeuropa vonnöten. Marjolin hatte gehofft, daß die OEEC mit dieser Aufgabe betraut werden würde, war sich aber nicht sicher, ob dies tatsächlich gewünscht wurde. Die Unzufriedenheit mancher Mitgliedsländer mit der Arbeit der Organisation und des Generalsekretariats ließ sich mit diesen Ausführungen freilich nicht aus der Welt schaffen, wie der britische Delegationschef Hall-Patch resümierte: „The discussion had been, in part, very bitter with some Delegations reproaching M. Marjolin with not having taken a stronger line to defend the interests of the Organisation“.²⁶³ Die Rolle der OEEC nach „Korea“ und ihr Verhältnis zur Nato harhten also nach wie vor einer Klärung, die alle Beteiligten zufrieden stellte.

Zu den dezidierten Fürsprechern einer „starken“ OEEC zählte die Bundesrepublik. Vor allem Karl Werkmeister, der Missionschef in Paris, setzte sich nachdrücklich dafür ein, die Stellung der OEEC als der „bisher einzigen internationalen Organisation, in der Deutschland seine Interessen entsprechend vertreten“ könne, zu festigen – obwohl er die Vorschläge des Generalsekretariats für eine gemeinsame Rohstoffpolitik skeptisch beurteilte.²⁶⁴ Diesen Kurs behielt die Bundesregierung auch während der Debatten des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der OEEC über den zweiten Rohstoffreport Anfang März 1951 bei. Als der Sprecher Großbritanniens wegen der Gefahr der Doppelarbeit konkrete Initiativen zur Steigerung der Rohstoffproduktion als unzweckmäßig ablehnte, gehörte die deutsche Delegation zusammen mit den Vertretungen der Schweiz, Norwegens, Dänemarks und Italiens zu den entschiedensten Opponenten, auch wenn das deutsche Ausschußmitglied nicht so weit ging wie sein Schweizer Kollege, der von einer „systematischen Lahmlegung“ der OEEC sprach. Ein Erfahrungsaustausch zwischen den „kleineren“ europäischen Rohstoffproduzenten, die in den Washingtoner „Commodity Groups“ nicht vertreten waren, könne, so die Argumentation dieser Gruppe, „allein im Rahmen der OEEC erfolgen“.²⁶⁵ Die Befürchtungen, von der Teilnahme an der Lenkung der knappen Rohstoffe ausgeschlossen zu werden, erwiesen sich nach der Aufnahme mehrerer Länder, darunter auch die Bundesrepublik, in die „Commodity Groups“ Ende März 1951 indes als unbegründet. Die OEEC erhielt sogar einen Sitz im Leitungsgremium der „International Materials Conference“.²⁶⁶

²⁶³ Record of Discussion at Informal Meeting of Delegations v. 12. 2. 1951, PRO, FO 371/94150; vgl. auch Begleitschreiben Hall-Patch an Berthoud v. 15. 2. 1951 u. Vermerk Berthoud für Makins v. 19. 2. 1951, ebenda.

²⁶⁴ Werkmeister an Bundesministerium für den Marshallplan v. 2. 3. 1951, BA, B 146, 891.

²⁶⁵ Kurzbericht über die Sitzungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses v. 1.–5. 3. 1951, ebenda. Dort auch Auszüge aus dem zweiten Bericht des Wirtschaftsausschusses über Rohstoffe v. 5. 3. 1951.

²⁶⁶ Vgl. Hogan, Marshall Plan, S. 361.

Einen neuen Vorstoß zur Regelung der Beziehungen zur NATO unternahm der Generalsekretär der OEEC Anfang Mai 1951. In einer vertraulichen Unterredung mit den Delegationschefs aus jenen Ländern, die nicht dem Atlantikpakt angehörten, informierte der Vorsitzende des Economic Committee über die Absicht der NATO, in Paris einen „Finance and Economic Board“ zu errichten; Hauptaufgabe dieses Gremiums sollte es sein, die verteidigungswirtschaftliche Kapazitäten der europäischen NATO-Länder zu ermitteln. Nach den Worten Eric Rolls waren die gleichzeitig der NATO angehörenden OEEC-Mitglieder übereingekommen, mit dem geplanten Board möglichst eng zusammenzuarbeiten; gedacht war unter anderem daran, etwa zehn hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Sekretariat der OEEC an die NATO „auszuleihen“ – für „full time“ bzw. Halbtagsarbeit oder von Fall zu Fall – oder den Generalsekretär als zeitweiligen „Berater“ abzustellen. Werkmeister kündigte an, daß seine Regierung „vermutlich keine Bedenken“ gegen diese Pläne haben werde, plädierte aber wie sein österreichischer Kollege dafür, einen entsprechenden Ratsbeschluß, falls erforderlich, „so nichtssagend wie möglich“ zu formulieren. Auf den im privaten Gespräch geäußerten Wunsch nach Entsendung eines deutschen „Beobachters“ in das Board reagierte Roll allerdings ausweichend: Zum einen prognostizierte er „nicht unerheblichen Widerstand von französischer Seite“, zum anderen deutete er die Möglichkeit an, daß die Haltung Frankreichs nach der Paraphierung des Schumanplans „weniger intransigent“ sein könnte.²⁶⁷ Freilich hatte in dieser Angelegenheit nicht die OEEC zu befinden. Umgehend positiv entschieden wurde hingegen die Frage der vorübergehenden Abstellung einzelner Mitglieder des OEEC-Generalsekretariats – vorausgesetzt, die finanziellen Aspekte sowie die Leistungsfähigkeit der Organisation wurde gebührend berücksichtigt.²⁶⁸ Als diese Absprache im Oktober 1951 erstmals in die Praxis umgesetzt werden sollte – der Chef der „Zwölf Weisen Männer“ der NATO, Harriman, hatte darum gebeten, Marjolin und einige andere OEEC-Beamte für die Arbeiten seines Komitees „ausborgen“ zu können –, erhob die deutsche Seite erwartungsgemäß keine Bedenken.²⁶⁹

Ohne Mitglieder der NATO zu sein, übte sich die Bundesregierung damit schon einmal in „nordatlantischer“ Solidarität. Die Rolle des „Anwalts“ der OEEC überließ sie der Schweiz, deren Vertreter angesichts der „Fülle von Aufgaben“ bezweifelte, daß „eine so große Zahl qualifizierter Mitarbeiter“ – mittlerweile war von 10 bis 15 Beamten die Rede – entbehrt werden könne, und eindringlich daran erinnerte, „sich auf die eigentlichen wirtschaftlichen Aufgaben der Organisation zu beschränken“. Keinesfalls dürften im Zuge der personellen Hilfestellung „moralische und rechtliche Bindungen“ zwischen OEEC und NATO geschaffen werden.²⁷⁰ Offensichtlich konnte die Spitze der Pariser Organisation die Schweizer Regierung davon überzeugen, daß diese und einige zusätzliche Bedingungen eingehalten werden würden, denn Marjolin und zehn seiner Mitarbeiter aus dem Generalsekretariat nahmen wenig später ihre Arbeit im Rahmen einer ad-hoc-Kommission der NATO für Fragen des Rüstungslastenausgleichs auf. Aus deutscher Sicht war damit freilich wenig gewonnen, denn die Bundesrepublik habe bisher,

²⁶⁷ Werkmeister an Blücher v. 4. 5. 1951, BA, B 146, 437. Daß der deutsche Delegationsleiter mit seiner „persönlichen Meinung“ den Standpunkt der Bundesregierung zutreffend wiedergegeben hatte, geht aus Blüchers handschriftlichem Vermerk „Einverstanden“ hervor.

²⁶⁸ Werkmeister an Blücher v. 11. 5. 1951, ebenda.

²⁶⁹ Süßkind an Blücher v. 24. 10. 1951, ebenda.

²⁷⁰ Süßkind an Bundesministerium für den Marshallplan v. 31. 10. 1951, ebenda.

wie Turowski Mitte November enttäuscht feststellte, keine Möglichkeit gehabt, „an diesen Beschlüssen mitzuwirken bzw. die leitenden Gesichtspunkte kennenzulernen“. Er unterstützt deshalb den Vorschlag Werkmeisters, daß zur Wahrung deutscher Belange versucht werden sollte, mit Harriman Kontakt zu bekommen; der Amerikaner war nach Auffassung der OEEC-Vertretung als Leiter der Mutual Security Agency, der ECA-Nachfolgeorganisation, und Koordinator des Verteidigungs- und des Außenministeriums der prädestinierte Ansprechpartner.²⁷¹

Ein direkter Kontakt war aus deutscher Sicht nach den Konferenzen der Drei Mächte und des NATO-Rates in New York und im Zusammenhang der mit den Verhandlungen über den Plevenplan rasch an Intensität und Realitätsnähe gewinnenden Diskussion über einen deutschen Verteidigungsbeitrag vor allem aus zwei Gründen geboten: Einmal ging es darum, überhaupt Einblick in die Planungen der USA und der NATO zu gewinnen; zum anderen sollte versucht werden, die eigenen Vorstellungen offensiv und ungefiltert zu Gehör zu bringen.²⁷² Besondere Sorge bereiteten den deutschen Verantwortlichen mögliche negative Auswirkungen der Aufrüstung auf die Zahlungsbilanz und die Währungsstabilität. Man währte sich von diesen Gefahren am stärksten bedroht, „da Deutschland politisch von allen Ländern das Schwächste“ sei, so ein Vermerk über „Transferfragen im Zusammenhang mit der Errichtung einer europäischen Armee“; wohl verfüge das Land wirtschaftlich „über eine sehr große Potenz“, doch sei die deutsche Wirtschaft „infolge ihrer hundertprozentigen (sic!) Rohstoffabhängigkeit fremden Eingriffen und allen Zufällen gegenüber empfindlicher“ als die Ökonomien aller übrigen beteiligten Länder. Es könne „keinem Zweifel“ unterliegen, so hieß es weiter, „daß Deutschland von dem Marshallplan und von der Europäischen Zahlungsunion mehr Vorteile gehabt“ habe als „jedes andere Land“ – weniger auf dem Gebiet materieller Hilfe freilich als dadurch, „daß Deutschland aufhörte, ein wirtschaftlich ausgeschlossener Besiegter zu sein“ und es ihm gelang, „in die fremden Märkte wieder Eingang zu finden“. Eine Gefährdung der EZU müsse folglich „von keinem Land so gemieden werden wie von Deutschland“.²⁷³

Zumindest im Marshallplanministerium war man sich der Verdienste der OEEC und der EZU also wohl bewußt, und ungeachtet der bisweilen hektischen Bemühungen, aus der internationalen Diskussion über einen deutschen Verteidigungsbeitrag zusätzliches „politisches“ Kapital zu schlagen, versuchten Blücher und seine Mitarbeiter, den bereits erreichten Stand zu sichern. Der Minister bestätigte deshalb in einem Schreiben an die deutsche Delegation in Paris noch einmal ausdrücklich, daß nach Auffassung der Bundesregierung „das Schwergewicht aller wirtschaftspolitischen Arbeiten stets in der

²⁷¹ Vermerk Turowski v. 13. 11. 1951, ebenda. Zur Ernennung Harrimans vgl. Hogan, Marshall Plan, S. 391 f.

²⁷² Vgl. die Aufzeichnung Albrechts betr. EZU und Plevenplan v. 19. 11. und seinen Vermerk zum gleichen Thema v. 26. 11. 1951, beide BA, B 146, 437. – Zu den New Yorker Konferenzen, die den Durchbruch in der Frage des Verteidigungsbeitrags brachten, vgl. Nobert Wiggershaus, Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 1: Von der Kapitulation bis zum Pleven-Plan, hrsg. v. Militärgeschichtlichen Forschungsamt, München 1982, S. 325–402.

²⁷³ Vermerk „Transferfragen“ (O. Verf., o. D.), BA, B 146, 437. Zu den finanziellen Aspekten eines Verteidigungsbeitrags vgl. grundsätzlich Lutz Köllner, Hans-Erich Volkmann, Finanzwissenschaftliche, finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Aspekte eines deutschen Beitrags zur EVG, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 2: Die EVG-Phase, hrsg. v. Militärgeschichtlichen Forschungsamt, München 1990, S. 757–873.

OEEC liegen sollte“ – ein Standpunkt, wie er zunächst vom schwedischen Staatssekretär Hammar skjöld formuliert worden war; die übrigen internationalen Organisationen sollten sich dagegen „mehr oder weniger auf Spezialaufgaben konzentrieren“. Eine Hintertür hielt sich Blücher allerdings offen. Falls sich durch den Beitritt der Bundesrepublik zu anderen Organisationen – gemeint war vermutlich in erster Linie die NATO – eine neue Lage ergebe, sollte diese Position überprüft werden.²⁷⁴ Von seinem schwedischen Kollegen genau auf diesen Punkt angesprochen, antwortete Werkmeister, daß „bis dahin zweifellos noch ein langer Weg“ zurückzulegen sei; welche Folgerungen dann aus der „Mechanik“ der NATO gezogen werden müßten, könne niemand voraussagen. Jedenfalls seien die Deutschen „als gute Europäer uneingeschränkt ‚OEEC-minded‘“.²⁷⁵

Mit dieser Einstellung befanden sich Blücher, Werkmeister und die übrigen Marshallplan-Beamten im Einklang mit amerikanischen Vorstellungen. Insbesondere der stellvertretende Sonderbeauftragte für Wirtschaftsfragen in Europa, Paul R. Porter, legte einem Bericht Werkmeisters zufolge „großes Gewicht auf eine funktionsfähige OEEC“.²⁷⁶ Dies bedeutete allerdings nicht, daß Porter die Notwendigkeit einer Koordination ihrer Aktivitäten mit denjenigen der NATO verneint hätte. Angesichts des geplanten Umzugs der NATO nach Paris erschien ihm eine enge Zusammenarbeit um so problemloser möglich. Dies war auch der Standpunkt des Außenministers: „Only when it is clearly recognized that OEEC and NATO are part and parcel of the same idea, i. e. the building of a Western Eur(opean) – North Amer(ican) partnership“, so Acheson in einer Direktive vom 9. Februar 1952, „can whole problems of relationship between the two org(anization)s be looked at logically“.²⁷⁷ Dieser Ansicht schloß sich James W. Riddleberger von der Mutual Security Agency an: Seine Regierung, erklärte er in einem Gespräch mit Delegationsleiter Werkmeister, sei „entschieden nach wie vor der Auffassung, daß die OEEC ein außerordentlich nützliches Instrument sei, um den Gedanken einer Integration der europäischen Wirtschaft vorwärts zu treiben.“ Die von britischer Seite geforderten Sparmaßnahmen dürften keinesfalls „Strukturveränderungen“ der Organisation zur Folge haben.²⁷⁸

Als Beschaffungs- und Zuteilungsstelle für knappe Rohstoffe hatte die OEEC für die Bundesrepublik jedoch an Bedeutung eingebüßt. Zum einen hatte sich die Situation auf den Rohstoffmärkten etwas entspannt, zum anderen wurde den deutschen Interessen in der International Material Conference, so Albrecht, „im Rahmen des Möglichen Rechnung getragen“, nachdem deutsche Sachverständige in den Commodity Groups mitarbeiten konnten. Mehr war nicht zu erwarten, denn das „Übergewicht der USA“ ließ sich seiner Ansicht nach „durch keinerlei organisatorische Maßnahmen“ verringern. Als der OEEC-Ministerrat am 27. März 1952 das Thema „internationale Rohstoffkontrolle“ und die Beziehungen zur IMC erörterte, wünschte die Bundesregierung keine Änderung des Status quo. Lediglich eine möglichst erschöpfende Unterrichtung über die Arbeiten der Rohstoffbehörde sowie einen allgemeinen Appell, auf einen freien und gleich-

²⁷⁴ Blücher an OEEC-Vertretung v. 5. 12. 1951, BA, B 146, 437.

²⁷⁵ Werkmeister an Blücher v. 15. 12. 1951, ebenda.

²⁷⁶ Werkmeister an Blücher v. 29. 2. 1952, ebenda. Vgl. auch Porter an Stikker v. 7. 3. 1952, FRUS 1952–1954, VI, S. 8–11.

²⁷⁷ Acheson an Office of the US-Deputy Representative in the North Atlantic Council v. 9. 2. 1952, FRUS 1952–1954, VI, S. 2–4, hier S. 3.

²⁷⁸ Werkmeister an Blücher v. 4. 3. 1952, BA, B 146, 437.

berechtigten Zugang aller Partner zu allen Rohstoffen zu achten, erschien den Verantwortlichen in Bonn wünschenswert.²⁷⁹ Diesen Standpunkt nahmen offensichtlich auch die meisten anderen Delegationen ein, denn der Ratsbeschluß fiel vergleichsweise nichtssagend aus: er verpflichtete die Organisation unter anderem darauf, die Aktivitäten der International Materials Conference zu verfolgen, sofern Mitgliedsländer der OEEC betroffen waren, und, falls erforderlich, ergänzende Studien anzufertigen.²⁸⁰ Diese „Bescheidenheit“ resultierte freilich, zumindest im deutschen Fall, nicht aus mangelndem Zutrauen in die OEEC, sondern vielmehr aus der Einsicht, daß ein stärkerer Einfluß auf die amerikanische Rohstoffpolitik auf diesem Wege nicht zu erreichen war.

f) Diskussion der Pläne Stickers, Pellas und Petsches

Ein Teil der Kritik, die beispielsweise Vertreter Großbritanniens und der Schweiz in den Jahren 1950/51 gegenüber der OEEC artikulierten, entzündete sich an dem Engagement, welches die Organisation bei der Diskussion vergleichsweise akademischer Fragen wie den Integrationsvorschlägen Dirk Stickers, Giuseppe Pellas und Maurice Petsches an den Tag legte. „The OEEC was still dealing with ‚integration‘ and with ‚Stikker, Pella, Petsche‘. Was this serious?“ fragte etwa der Schweizer Delegationsleiter Bauer im Februar 1951, und es war offensichtlich, daß diese Frage angesichts der Vielzahl akuter finanz- und wirtschaftspolitischer Probleme, mit denen sich die Länder Westeuropas konfrontiert sahen, rhetorisch gemeint war.²⁸¹ Zwar wurden auch in der Bundesrepublik, insbesondere in Kreisen der Wirtschaft, kritische Stimmen laut, doch die Bereitschaft, sich ernsthaft mit den drei Vorschlägen auseinanderzusetzen, überwog. Offensichtlich lag es durchaus im deutschen Interesse, die OEEC als Diskussionsforum für integrationspolitische Fragen zu nutzen mit der Absicht, den Integrationsprozeß OEEC-weit voranzutreiben.

„Within one month the OEEC was faced with three different sets of proposals for progressing towards economic integration in Western Europe, all designed to slow down the speed and blunt the force of trade liberalization“: Auf diesen Nenner hat einer der Pioniere der kritischen Integrationsgeschichtsschreibung die Initiative der drei Minister gebracht.²⁸² Bedenken gegen das von der OEEC eingeschlagene Liberalisierungstempo spielten zumindest für Stikker und Pella gewiß eine beträchtliche Rolle, doch läßt sich die auffällige integrationspolitische Betriebsamkeit des Sommers 1950 nicht auf dieses Motiv reduzieren. Die positive Resonanz auf den Schumanplan dürfte ebenso inspirierend gewirkt haben wie die amerikanische Unzufriedenheit mit dem erreichten Niveau der Zusammenarbeit in Westeuropa, die Suche nach Kooperationsformen nach dem Auslaufen des Marshallplans oder die Absicht, den jeweiligen „nationalen“ Interessen größtmögliche Geltung zu verschaffen.²⁸³

²⁷⁹ Vermerk Albrecht v. 23. 3. 1952, BA, B 146, 857.

²⁸⁰ Ratsbeschluß C/M (52) 9 v. 27. 3. 1952, AdO, No. 779.

²⁸¹ „Record of Discussion at Informal Meeting of Heads of Delegations“ v. 12. 2. 1951, PRO, FO 371/94150.

²⁸² Milward, *Reconstruction*, S. 449.

²⁸³ Vgl. Jochen Dankert/Wilhelm Ersil/Karl-Heinz Werner, *Politik in Westeuropa. Integrationsprozesse vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart*, Berlin (DDR) 1976, bes. S. 114–116; Hogan, *Marshall Plan*, S. 350f.

Gemeinsames „erklärtes“ Ziel der drei Vorschläge war es, in den Mitgliedsländern gleichzeitig den Lebensstandard zu heben, die Zahlungsbilanz auszugleichen, die Produktion zu erhöhen, ein hohes Beschäftigungsniveau aufrechtzuerhalten und durch die Schaffung eines einheitlichen Marktes die Kosten zu senken. Der niederländische Außenminister und OEEC-Ratspräsident Dirk Stikker, der mit seinem Vorschlag vom 14. Juni 1950 den „Boom“ der Integrationspläne auf OEEC-Ebene auslöste, wollte dieses Ziel mittels der Kombination dreier Einzelmaßnahmen erreichen: 60- bzw. 75prozentige Liberalisierung auf der Basis einer einheitlichen Liste und unter Aufgabe der bisherigen Differenzierung nach Rohstoffen, Ernährungsgütern und Fertigwaren; sektorale „Integrierung“, beginnend mit den Grundindustrien, der Landwirtschaft und jenen verarbeitenden Industrien, „welche durch ihre Spezialisierung einen besonderen Beitrag zur Lebensfähigkeit Europas leisten“ könnten und deren Produkte für den internationalen Handel von Bedeutung seien; Gründung eines „europäischen Integrierungsfonds“ zur Unterstützung von Modernisierungsprojekten und Neuinvestitionen. Stickers Ansatz wies ausgeprägte supranationale Züge auf, da die teilnahmewilligen Mitgliedsländer ihre künftigen Entscheidungen mit Dreiviertelmehrheit treffen sollten.²⁸⁴

Von der Notwendigkeit eines „teilweisen Verzicht(s) auf die Wirtschaftssouveränität der Mitgliedsstaaten“ ging auch der italienische Schatzminister aus. Allerdings bezweifelte Pella, daß Stickers Konzeption angesichts der ungleichen Voraussetzungen in den Mitgliedsstaaten – Unterschiede im Wirtschaftspotential, in der Infrastruktur und den Ressourcen, im politischen und rechtlichen System – geeignet war, die seiner Meinung nach politisch wie wirtschaftlich unentbehrliche Integration Europas voranzubringen. Sein im Juni präsentierter Alternativvorschlag lautete daher, in Westeuropa ein Präferenz Zollgebiet mit automatischen Tarifsenkungen nach drei bzw. sechs Jahren zu errichten; die dafür erforderlichen Zollverhandlungen im Rahmen der OEEC verstand er als Fortsetzung der Beratungen über die „liste commune“. Besonderen Wert legte Pella mit Blick auf die Probleme im eigenen Land auf eine „größere Beweglichkeit“ der Arbeitskräfte zunächst innerhalb Europas, langfristig weltweit.²⁸⁵

Der dritte Vorschlag, auch als Versuch eine Art Synthese aus den Konzepten Stickers und Pellas gedacht, stammte vom französischen Finanzminister. Maurice Petsche, der im November 1949 bereits einen Integrationsfonds angeregt und damit vermutlich seinen niederländischen Kollegen inspiriert hatte, sprach sich in seinem Plan vom 7. Juli für die Gründung einer „europäischen Investitionsbank“ aus. Ihre Aufgabe sollte es sein, die nationalen Investitionsprogramme zu koordinieren, europäisches und amerikanisches Kapital, insbesondere privaten Ursprungs, zu mobilisieren sowie mit der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zusammenzuarbeiten. Vorrangig sollten die „Errichtung, Modernisierung oder Spezialisierung“ von Firmen gefördert werden, die für den europäischen Markt produzierten, „niemals Projekte von rein nationalem Charakter“. Ausgestattet mit einem Kapital von mindestens 500 Millionen Dollar und organisiert nach dem Vorbild der Internationalen Entwicklungsbank mit Aufsichtsrat und Stimmrecht im Verhältnis zur Höhe der Beteiligung, sollte die Institution der „di-

²⁸⁴ Der Stikker-Plan ist u. a. abgedruckt in Jürgen Schwarz (Hrsg.), *Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945–1980*, Bonn 1980, S. 115–117. Zur Charakteristik und Wertung vgl. Milward, *Reconstruction*, S. 446f.; Hogan, *Marshall Plan*, S. 350f.

²⁸⁵ Der Pella-Plan ist u. a. dokumentiert in Schwarz, *Aufbau*, S. 119–124; zur Interpretation vgl. Milward, *Reconstruction*, S. 447–449.

rekten Kontrolle“ der verschiedenen Regierungen unterstellt sein; um eine Abstimmung mit der OEEC zu gewährleisten, empfahl Petsche, einem Vertreter des Sekretariats einen Sitz im Aufsichtsrat zu reservieren.²⁸⁶

Da alle drei Vorschläge dem Rat der OEEC unterbreitet worden waren, wurde ihre Erörterung auf die Tagesordnung der OEEC-Ministerratssitzung vom 7. Juli 1950 gesetzt. Ein zentrales Motiv für die Wahl dieses Forums lag zumindest im Fall Stickers auf der Hand: „The Dutch conviction of the necessity for making it possible is one of the principal reasons behind their placing the Stikker Plan within the framework of the OEEC“, gab ein Beamter der ECA-Mission in Den Haag seinen Eindruck aus einem längeren Gespräch zwischen seinen Kollegen vom Europa-Büro der ECA und niederländischen Regierungsbeamten wieder.²⁸⁷ Die Entscheidung für die OEEC barg freilich auch Risiken. Aufgrund der schon verschiedentlich zum Vorschein gekommenen, zum Teil gegensätzlichen integrationspolitischen Konzeptionen der Mitgliedsländer hielt es beispielsweise Otmar Emminger von der deutschen Delegation für „unwahrscheinlich, daß... im Augenblick mehr als der Beschluß eines weiteren Studiums dieser Frage herauskommen“ könne.²⁸⁸ Und in der Tat wurden die Dokumente zunächst an das Exekutivkomitee verwiesen, das seinerseits eine eigens konstituierte Arbeitsgruppe mit der Prüfung der Pläne beauftragte. Als erstes Ergebnis legte diese „Working Party No. 6“ am 26. Juli eine Synopse der drei Vorschläge vor.

Schon in den unmittelbaren internen deutschen Reaktionen auf die Integrationsinitiativen deutete sich die spätere offizielle Position an: Während die Pläne Pellas und Petsches eher positiv aufgenommen wurden, fielen die Kommentare zu Stickers Konzept reserviert bis ablehnend aus. Die erste Stellungnahme der Bundesvertretung, Resultat eingehender Diskussionen im Zuge der Vorbereitung der kommenden Ratssitzung, datierte vom 1. Juli und konzentrierte sich auf die Liberalisierungsproblematik bei Stikker und Pella. Der Verfasser konstatierte einige bereits mehrfach erörterte Gedanken und Empfehlungen, andere erschienen ihm neu, allerdings in den wenigsten Fällen unterstützenswert. Dies galt vor allem für Stickers Vorschlag, für die 75-Prozent-Stufe die Differenzierung nach den drei Warenkategorien fallenzulassen. Obwohl die Möglichkeit, einen geringeren Prozentsatz bei Fertigwaren durch einen höheren bei Rohstoffen auszugleichen, auch aus deutscher Sicht verlockend erschien, war sich der Verfasser über die Folgen doch im klaren: Gerade diejenige Gruppe, die für die Exportindustrie der Bundesrepublik am interessantesten war – der Fertigwarenssektor nämlich –, würde am wenigsten liberalisiert werden. Obwohl die „Reziprozität“ bei der Liberalisierung zu wünschen übrig ließe, seien „die deutschen Exportchancen stärker gewachsen“ als die mit der „Öffnung der Grenzen“ verbundenen Nachteile. Daß der niederländische Plan den staatlichen Handel wie bisher bei der Berechnung der Prozentsätze unberücksichtigt lassen wollte, stieß wegen der eigenen Praktiken auf dem Agrarsektor auf Zustimmung, wenngleich vor einer endgültigen Stellungnahme weitere Untersuchungen über die Liberalisierungsverträglichkeit der Regierungskäufe abgewartet werden sollten. Neue Gedanken zur „liste commune“ vermochte das Mitglied der Bundesvertretung weder im

²⁸⁶ Der Petsche-Plan ist u. a. abgedruckt in Schwarz, Aufbau, S. 125–129; zur Interpretation vgl. Milward, Reconstruction, S. 449f.

²⁸⁷ Memorandum Harvey v. 30. 6. 1950, NA, RG 469, FOA, Office of African and European Operations Regional Organizations Staff, Decimal Files 1948–56, Box 1.

²⁸⁸ Stellungnahme Emminger zum Stikker-Plan, o. D., BA, B 146, 892.

niederländischen noch im italienischen Plan zu entdecken. Pellas Forderung nach Abbau der übrigen Handelshemmnisse, etwa der Doppelpreise, fand „im Prinzip“ den Beifall der Deutschen, ebenso die Idee eines europäischen Zollpräferenzsystems. Offen ließ er lediglich, ob einer schematischen Senkung der Zölle oder einer vorherigen Angleichung des Zolltarifniveaus durch multilaterale Verhandlungen der Vorzug zu geben sei; das zweite Verfahren, so sein Argument, würde immerhin allen Ländern die „gleiche Startbasis“ garantieren.²⁸⁹

Die Kritik Otmar Emmingers, der sich in einer zweiten Stellungnahme mit der Integrationskonzeption Stickers auseinandersetzte, fiel noch viel schärfer aus: Zwar konzedierte er die Notwendigkeit des Abbaus der Zölle und anderer Handelshemmnisse, doch wandte er sich entschieden gegen einen „Perfektionismus“ der Art, daß weitere Liberalisierungsschritte erst möglich seien, wenn in den vorgesehenen Sektoren „völlige Handlungsfreiheit“ – und zwar in sämtlichen Mitgliedsstaaten gleichzeitig – erreicht sei. Überdies entdeckte er in der Stickerschen Argumentation eine „unangebrachte Dramatisierung“ der weiteren Liberalisierung; die nächste Stufe nach dem Erreichen der 75-Prozent-Marke sei schließlich „im Grunde genommen nichts anderes als die Wiederherstellung des Handelszustandes, wie er in den Jahren 1927–29 in Europa herrschte, d. h. völlige Freiheit von Kontingenten und erträgliche Zollsätze“. Grundsätzliche Bedenken machte Emminger gegen den „industry-by-industry approach“ des niederländischen Plans geltend. Völlig unklar sei, ob „die vorgesehene Zwischenschaltung von technischen Koordinierungsausschüssen eine dirigistische Zwischenphase bis zur Erreichung der völligen Freiheit bedeuten“ solle oder nicht; eine solche „Direction supranationale“ lehnte er jedenfalls kategorisch ab. Einwände erhob Emminger außerdem gegen Stickers Verständnis des Begriffs „Industriesektor“ und gegen die von niederländischer Seite vorgeschlagene Reihenfolge der zu liberalisierenden Sektoren. „Mehr als zweifelhaft“ erschien ihm schließlich die Möglichkeit, zwischen den Teilnehmern zu einem „Ausgleich der zu erwartenden Vor- und Nachteile aus der weiteren Liberalisierung“ zu kommen, und die Praktikabilität der Dreiviertelmehrheitsregel. Den Gedanken eines europäischen Integrationsfonds bezeichnete er als „theoretisch ... bestechend“, für praktisch durchführbar hielt er ihn in der vorgeschlagenen Form freilich nicht, denn: „Er würde eine Art innereuropäischer Hilfsverteilung mit all den sattsam bekannten Schwierigkeiten und Widerständen, aber ohne den amerikanischen Druck darstellen“. In einer „allgemeineren Fassung“, wie sie auch dem italienischen Schatzminister vorschwebte, schien ihm die Idee immerhin „der Diskussion wert zu sein“. Emmingers Fazit war eindeutig: Der Vorschlag, „die gesamte weitere Liberalisierung auf den ‚sector approach‘ auszurichten“, sei „vom deutschen Standpunkt aus nicht akzeptabel, da er de facto zu einer untragbaren Verschleppung der Liberalisierung der für Deutschland wichtigsten Fertigwarengruppen führen würde“. Höchstens als flankierende Maßnahme zur Liberalisierungspolitik der OEEC konnte er sich den sektoralen Ansatz vorstellen. Vehement sprach er sich gegen sämtliche dirigistischen Elemente des Stickerschen Plans aus. Allzu große Sorgen bereitete ihm das niederländische Engagement für den „sector approach“ jedoch nicht, wußte er sich doch in seiner ablehnenden Haltung mit den Engländern, Italienern und Dänen einig.²⁹⁰

²⁸⁹ Stellungnahme Keller v. 1. 7. 1950, ebenda.

²⁹⁰ Stellungnahme Emminger zum Stikker-Plan, o. D., ebenda.

Vollends deutlich wurden die integrationspolitischen Präferenzen der deutschen Seite im Entwurf einer „Stellungnahme zu den Plänen für die Herbeiführung einer wirtschaftlichen Integration in Westeuropa“. Dieses Dokument, das vermutlich kurz nach der Ratssitzung vom 6./7. Juli 1950 entstanden sein dürfte, ging erstmals auch auf die Initiative Petsches ein. Bemerkenswerterweise rangierte sein Vorschlag darin sogar an erster Stelle.²⁹¹ Die Nützlichkeit einer europäischen Investitionsbank, die auf „elastische bankmäßige Geschäftsgebarung“, direkte Kreditvergabe an einzelne Firmen und die „Förderung des privaten internationalen Kapitalverkehrs“ achtete, wurde ausdrücklich anerkannt; allerdings sollte mit der Weltbank unbedingt ein „Modus vivendi“ gefunden werden. Prinzipielle Zustimmung ernteten ferner Pellas Zollpräferenzplan – vorausgesetzt, Zollsenkungen waren keine Vorbedingung für die Fortsetzung der „quantitativen Liberalisierung“, wie sie die OEEC bis dahin praktiziert hatte – und seine Anregungen zur „Liberalisierung der Arbeiterwanderung“. Etwas positiver als bei Emminger fiel das Urteil über Stickers Plan der sektoralen Integration aus; entsprechende Maßnahmen durften jedoch keinesfalls den Liberalisierungsprozeß verlangsamen oder gar blockieren. Die Gründung eines Integrationsfonds entsprechend dem niederländischen Vorschlag wurde dagegen rundheraus abgelehnt: „Er könnte für die weitere Liberalisierung eher Schaden stiften als Nutzen, weil er die Aufmerksamkeit der Regierungen und der Industriezweige vorwiegend auf die möglichen Nachteile und Schäden ablenkt, die als Grundlage für Ansprüche an den Fonds dienen könnten“, hieß es in dem Entwurf lapidar. Zum Abschluß warnten die Verfasser davor, daß „eine Zersplitterung, d. h. eine gleichzeitige Befassung mit allzuviel(en) Einzelvorschlägen, unter Umständen vom hauptsächlichsten Ziel ablenken könnte“. Gemeinsames Hauptziel müsse ein einheitlicher europäischer Markt „als Voraussetzung für eine durch internationale Arbeitsteilung zu erzielende Steigerung der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ sein; die drei Vorschläge sollten deshalb nicht als „Selbstzweck“ betrachtet werden, sondern einzig unter dem Gesichtspunkt, wie weit sie dieses „klar und eindeutig als notwendig erkannte Ziel zu erreichen“ halfen.²⁹²

Diese abschließenden Mahnungen lassen erkennen, daß die „Pläneflut“ des Frühsommers 1950 den zuständigen Politikern und Beamten eher suspekt war. Insgeheim glaubten wohl die meisten unter ihnen, daß insbesondere der Vorschlag Stickers wenigstens teilweise in der Absicht geboren worden war, das Liberalisierungstempo zu verlangsamen. In der Liberalisierung sah jedoch zum damaligen Zeitpunkt, als die eigenen Schwierigkeiten mit diesem Programm in ihrer ganzen Schärfe noch nicht absehbar waren, die Mehrzahl der Bonner Europapolitiker die erfolversprechendste und den deutschen Interessen am besten gerecht werdende Integrationsstrategie. Der sektorale Ansatz, wie er dem Schumanplan zugrunde lag, erschien allenfalls auf die „Ausnahmefälle“ Kohle und Stahl anwendbar. Um weitere Experimente mit dem ungeliebten Modell zu verhindern und mitzuhelfen, den Integrationsprozeß gemäß den eigenen Vorstellungen voranzutreiben, setzte sich die Pariser Delegation nachdrücklich für eine eingehende Analyse und Diskussion der drei Vorschläge ein. An den Beratungen der damit betrau-

²⁹¹ Milwards ironische Bemerkung: „The Petsche Plan ... failed to catch anyone's imagination except its author's“, *Reconstruction*, S. 449, bedarf also zumindest der Relativierung.

²⁹² „Entwurf einer Stellungnahme...“, o. Verf., o. D., BA, B 146, 892; einige Passagen des Dokuments deuten darauf hin, daß es nach der Ministerratstagung entstanden sein dürfte.

ten Arbeitsgruppe Nr. 6 des Exekutivausschusses beteiligte sich der Vertreter der Bundesrepublik, Emminger, deshalb mit am aktivsten.

Am 12. August 1950, nach Abschluß der ersten Sitzungsperiode – in einer zweiten im September sollte die Arbeitsgruppe „nach Möglichkeit“ einen einheitlichen Vorschlag formulieren –, zog Emminger eine vorläufige Bilanz der Arbeiten. Vom Verlauf der Debatten sah er sich in seinen Auffassungen weitgehend bestätigt: Eine „verhältnismäßig günstige Aufnahme“ habe das französische Projekt einer „Europäischen Investitionsbank“ gefunden; in der Frage des Zollpräferenzsystems registrierte er hingegen eine Reihe ungelöster Probleme, wobei er aus seiner Sympathie für das langfristig angelegte italienische Konzept kein Hehl machte. Nicht ganz nach seinem Geschmack dürfte die „verhältnismäßig weitgehende Bereitschaft“ gewesen sein, den „sector approach“ nach dem Stikkerplan „wenigstens versuchsweise als eine der möglichen Methoden der weiteren Integration anzuwenden“. Allerdings, so Emmingers zufriedene Prognose, würden sich wohl „einige Delegationen dagegen wehren, die zukünftige Liberalisierung und Integration vorwiegend oder ausschließlich in dieser Richtung zu suchen“; außer der Bundesrepublik erwähnte er in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Schweiz und Großbritannien. Die zweite wichtige Komponente des Plans, der Integrationsfonds, sei in den Debatten „am ungünstigsten“ weggekommen; zwar sei die niederländische Seite im Laufe der Diskussion „immer mehr von dem Gedanken der bloßen ‚Kompensation‘ von Liberalisierungsschäden“ abgerückt, doch eine Verschmelzung mit dem französischen Projekt werde ungeachtet der Annäherung der Standpunkte abgelehnt. Allerdings glaubte er nicht, daß nach der „ausgiebige(n) und unerbittliche(n) Beleuchtung aller Schwächen“ des Stickerschen Integrationsfonds noch genügend Anhänger gewonnen werden könnten. Beruhigend war für Emminger schließlich auch, daß zumindest Frankreich die Annahme des Petsche-Plans nicht zur Bedingung für die Realisierung der 75-Prozent-Etappe gemacht hatte.²⁹³

Der Bericht der Arbeitsgruppe, ein 33seitiges Dokument, beschränkte sich im wesentlichen auf eine Wiedergabe der charakteristischen Merkmale einzelner Vorschläge mit samt den Erläuterungen und Präzisierungen der drei Delegationen sowie auf Fragen und Einwände der übrigen Teilnehmer. Dennoch wurden an einigen Stellen die Differenzen etwa zwischen den Vertretern der Niederlande und Italiens oder, im Fall des Integrationsfonds, die Zweifel der Ausschlußmehrheit an der Praktikabilität bestimmter Lösungen deutlich; gegen die Forderung Stickers, bei der sektorweisen Liberalisierung mit Dreiviertelmehrheit abzustimmen und den unterlegenen Mitgliedsländern die Anerkennung des jeweiligen Ratsbeschlusses freizustellen, hätte überdies der ECA-Vertreter Bedenken erhoben.²⁹⁴ Emminger sah sich in seinem Urteil durch den Bericht jedenfalls bestätigt. Während er in einer kommentierenden Aufzeichnung die Vorschläge zum Zollabbau und zur Gründung einer Investitionsbank ungeachtet einiger noch offener Fragen als „wesentliche und praktische Ergänzungsmaßnahmen der europäischen Integration“ lobte, nahm er den Stikker-Plan immer stärker unter Beschuß. Er bekräftigte seine Kritik an der „Sektoren-Methode“ einer per OEEC-Ratsbeschluß verfügten Liberalisierung, die „vom grünen Tisch“ dirigierte und reduzierte, „was nur durch Konsultation

²⁹³ Kurzbericht Nr. 500 (Verf. Emminger) v. 12. 8. 1950, PA, AA, N.A., Abt. IV, Bd. 122.

²⁹⁴ „Analytische Zusammenfassung der Besprechungen der Arbeitsgruppe Nr. 6“ – CE/WP 6 (50) 3 – v. 23. 8. 1950, ebenda.

der beteiligten Industrien von unten her, also induktiv, gelöst werden“ könne; außerdem verkenne dieser Ansatz „offensichtlich den Zusammenhang der Wirtschaft und das untrennbare Ineinanderfließen aller einzelnen Sektoren“. Das Ziel einer „etwas systematischer(n) Liberalisierung“ war seiner Meinung nach auf anderem Weg, über die Aufstellung und allmähliche Erweiterung der „liste commune“, besser zu erreichen. Den Stickerschen Integrationsfonds charakterisierte er nun als „eine Art von Lastenausgleich“, welche die doch „vorwiegend wirtschaftlich zu bewertende Aktion der Liberalisierung mit großer Wahrscheinlichkeit von wirtschaftsfremden Gesichtspunkten der Innen-, Sozial- und Parteipolitik einzelner Länder abhängig machen würde“. Die Möglichkeit, daß aufgrund „naheliegender Autarkietendenzen einzelner Regierungen mißbräuchlicher Verwendung der Fondsmittel Tür und Tor geöffnet wären“, mochte er jedenfalls nicht ausschließen. Sehr viel freundlicher klang sein Kommentar zum Petsche-Plan, dessen Attraktivität angesichts des deutschen Kapitalmangels nur zu verständlich war. Allerdings, und dies klang wie eine verklausulierte Distanzierung, gab er zu bedenken, „ob es tatsächlich trotz aller Würdigung der wichtigsten Grundsätze Petsches nicht zweckmäßiger“ sei, die „Anregung der Weltbank betr. Gründung einer europäischen Tochterbank“ aufzugreifen. Eine solche „Anlehnung“ an die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, so sein Argument, würde „nicht nur die Beschaffung zusätzlicher Mittel, sondern auch die spätere Überleitung der europäischen Wirtschaft in den atlantischen Raum wesentlich erleichtern“. ²⁹⁵

Um die Analyse und Bewertung der drei Pläne bemühten sich indessen nicht nur „Europabeamte“ wie Emminger; Marshallplanminister Blücher bat obendrein einige prominente Industrielle und Bankiers sowie Verbände und Wirtschaftsforschungsinstitute um ihr Votum. Mehr oder weniger ausführlich antworteten u. a. Ulrich Haberland (Farbenfabrik Bayer), Karl Blessing, Hermann J. Abs, Otto A. Friedrich (Harburger Gummiwaren-Fabrik Phoenix), das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und der Bundesverband der Deutschen Industrie. Die Tendenz der Stellungnahmen entsprach in etwa dem Standpunkt Emmingers: skeptisch bis ablehnend gegenüber dem Stikker-Plan, grundsätzlich positiv gegenüber den Vorschlägen Pellas und Petsches, mit eindeutiger Präferenz für letzteren. Das erklärte Ziel der drei Initiativen, die Integration Europas zu fördern, erntete allgemeine Zustimmung. Einig war man sich auch darüber, daß die Bundesrepublik langfristig von einem Zusammenschluß am stärksten profitieren werde. Für Westdeutschland seien „die Dauervorteile eines einheitlichen europäischen Marktes sehr viel größer“ als mögliche Anpassungsschwierigkeiten, meinte beispielsweise Karl Blessing, und das DIW prognostizierte, daß wahrscheinlich der „Nutzen“ für Deutschland „letzten Endes“ größer sein werde als für die anderen europäischen Länder, da es „das ‚Herz‘ der europäischen Standortgruppe“ sei. ²⁹⁶ Konsens herrschte noch in einem weiteren Punkt: „In den Unternehmer, der die Aufgaben letzten Endes praktisch in tausendfachen, heute gar nicht vorherzusehenden Formen zu lösen haben“ werde, so beispielsweise Friedrich, setzten alle drei Vorschläge „zu wenig Vertrauen“. In diese Richtung zielte auch Abs' Rat, „alle automatisch wirkenden Kräfte zu lösen“ und auf alle

²⁹⁵ „Ergänzende Bemerkungen zum Stikker-, Pella- und Petsche-Plan“, o. D., o. Verf., BA, B 146, 892. Einige Verweise auf ein früheres Memorandum aus der Feder Emmingers legen die Annahme nahe, daß er auch der Verfasser der „Bemerkungen“ war.

²⁹⁶ Blessing an Blücher v. 15. 8. 1950 und DIW an Blücher v. 16. 9. 1950, beide ebenda.

„bürokratischen Institutionen“ zu verzichten.²⁹⁷ In der Beurteilung der Dringlichkeit der Integrationsinitiativen gingen die Auffassungen hingegen auseinander: Während das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung dafür plädierte, die Projekte „auf alle Fälle vorwärtzutreiben“, riet Haberland mit Blick auf die sich ankündigende Rüstungskonjunktur zu einer „verzögerlichen Gesamtbehandlung“ der Pläne auf „hoher Ebene“, bis klar zu übersehen sei, ob der Aufschwung anhalten und, falls ja, welche Änderungen für die regionale Integration Europas damit verbunden sein könnten; technische Ausschüsse der OEEC könnten derweil die Pläne operationalisieren. Angesichts des neu entstehenden „seller's market“ hielt er beispielsweise die Angst vor einer kräftigen Liberalisierung der Importe für unnötig; „Hilfskonstruktionen“ für den Übergang zur 75-Prozent-Stufe, wie er sie in allen drei Plänen zu erkennen glaubte, erschienen ihm deshalb verzichtbar: Eine Liberalisierung, die durch die Konjunktur selbst vorangetrieben werde, brauche „nicht erst organisiert zu werden“. Gleiches galt seiner Meinung nach für die sogenannte Dollarlücke; dank des Anstiegens der Aufträge aus den USA werde sich diese Lücke „schnellstens schließen“.²⁹⁸ Bemerkenswert waren die Nuancen in der Kritik am Stikker-Plan: Abs und die Berliner Wirtschaftsforscher bemängelten vor allem die „dirigistischen“ bzw. „planwirtschaftlichen“ Methoden, BDI-Präsident Berg wollte allenfalls eine „sektorenweise“ Untersuchung der Integrationsprobleme akzeptieren;²⁹⁹ Haberland und Friedrich dagegen griffen den Gedanken der branchenweisen Liberalisierung auf und regten, so der Bayer-Chef, „planmäßige Aussprachen“ zwischen den betroffenen Wirtschaftszweigen im Rahmen der OEEC oder, so der Phoenix-Vorstandsvorsitzende, Absprachen „über den Charakter anständigen Wettbewerbs“ an. Intensität und Charakter solcher „Absprachen“ hingen freilich nicht allein vom Wunsch der beteiligten Firmen und Wirtschaftsverbände ab, sondern in erster Linie davon, ob „internationale Kartelle“ – denn darum handelte es sich letztlich, wie Haberland freimütig bekannte – „zweckmäßig und erlaubt“ sein würden.

Die Sorgfalt und Ausführlichkeit, mit der einige der um eine Stellungnahme gebeten Industriellen und Bankiers antworteten – Haberland etwa schickte ein dreizehnseitiges Memorandum, Friedrichs Brief umfaßte immerhin fünf Seiten, Abs schrieb sogar zweimal –, erlaubt den Schluß, daß sie die drei Pläne und ihre binnen- und außenwirtschaftlichen Implikationen durchaus ernst nahmen. Selbst Fritz Berg, der sich „zuweilen bei der Fülle der aus den verschiedensten Winkeln Europas ergehenden Varianten des Eindrucks nicht erwehren“ konnte, „als würden nationalwirtschaftliche Sonderinteressen mit wohlklingend vorgetragenen Aktionsplänen betrieben“, wagte es nicht, die Vorschläge der drei Minister einfach zu ignorieren. Schließlich stand für die deutsche Industrie zuviel auf dem Spiel: Berg etwa legte auf die Anerkennung eines besonderen „Anlaufpotentials als Vorgabe“ besonderen Wert, und für Karl Blessing war entscheidend, daß „die notwendigen Aktionen möglichst kaufmännisch und sowenig bürokratisch wie möglich“ durchgeführt wurden und man „den marktwirtschaftlichen Gesetzen mehr vertraut(e) als planwirtschaftlichen Maßnahmen“. Der Pragmatismus, mit dem wirtschaftliche Kreise in der Bundesrepublik die Integrationsinitiativen beurteilten, entsprach im übrigen der Haltung, die auch innerhalb der ECA dominierte. „There is a

²⁹⁷ Friedrich an Süßkind v. 12. 9. 1950, Abs an Blücher v. 18. 8. 1950, ebenda.

²⁹⁸ Haberland an Blücher v. 15. 8. 1950, ebenda.

²⁹⁹ Berg an Blücher v. 30. 11. 1950, BA, B 146, 891.

good deal of cynicism around town on the various plans, particularly concerning the inconsistencies“, hieß es beispielsweise in einem Brief aus der Zentrale an die Leiterin der Handelsabteilung des Pariser Büros. „The ECA line, however, is to encourage active discussion of all the OEEC plans, with the view of maximizing the continued interest in trade liberalization ...“. Worauf es aus Sicht der ECA ankam war, die brauchbaren und vorwärtstreibenden Ideen aufzugreifen. Offensichtlich hatte der Stikker-Plan in dieser Hinsicht am wenigsten zu bieten, rangierte er doch bei den Amerikanern, wie bei den Deutschen auch, an letzter Stelle.³⁰⁰

Die Kommentare und Empfehlungen aus der Wirtschaft boten für Blücher und seine Mitarbeiter keine Veranlassung, ihren Standpunkt gegenüber den drei Vorschlägen zu revidieren. Die nach einem Gespräch mit Abteilungsleiter Albrecht am 17. November 1950 von Emminger verfaßten „Weisungen für eine deutsche Stellungnahme zu den Integrationsplänen“ unterschieden sich denn auch kaum von den früheren Positionspapieren. Prinzipielle Zustimmung zu den Vorschlägen Petsches und Pellas, Vorbehalte gegen Stickers „sector approach“, ein striktes „Nein“ zu Stickers Integrationsfonds – diese Linie wurde in den weiteren Beratungen in Paris beibehalten.³⁰¹ Die bereits erwähnte Arbeitsgruppe 6 des Exekutivkomitees setzte zwei neue Unterausschüsse ein; unter deutschem Vorsitz sollte sich der eine mit den finanziellen Fragen der drei Pläne beschäftigen, der andere sollte das Sektorverfahren und die übrigen wirtschaftlichen Probleme untersuchen.³⁰² Auf der Grundlage dieser Diskussionen empfahl die Arbeitsgruppe zunächst einzelne Sektorstudien; das Exekutivkomitee erhielt daraufhin vom Rat der OEEC den Auftrag, eine entsprechende Liste vorzulegen.³⁰³ Ziel der deutschen Vertreter bei den anschließenden Beratungen war es sicherzustellen, daß die für den deutschen Export besonders interessanten Sektoren gebührend berücksichtigt wurden. Außerdem sollte die Auswahl einen „repräsentativen Querschnitt der gesamten europäischen Wirtschaft“ darstellen und nicht zu umfangreich sein, um „in absehbarer Zeit“ Ergebnisse zu ermöglichen. Die Liste, auf die sich Mitglieder der Arbeitsgruppe 6 zunächst einigten, enthielt 16 Positionen aus den Bereichen industrielle Rohstoffe, Fertigerzeugnisse und landwirtschaftliche Produkte und erfüllte nach eigenem Bekunden die gestellten Anforderungen.³⁰⁴ Allerdings war noch eine Erweiterung der Liste geplant.

Nach diesem heftigen Auftakt ließ das Engagement in Sachen Sektorstudien spürbar nach. Die weltpolitische Lage stellte der OEEC Aufgaben von sehr viel höherer Dringlichkeit. In einer Zwischenbilanz des Marshallplanministeriums vom 1. August 1951 war zu lesen, daß die Untersuchungen „in den meisten Fällen nur sehr langsame, aber doch sehr wesentliche Fortschritte gezeitigt“ hätten. Über die Art dieser „Fortschritte“ schwieg sich das Ministerium wohlweislich aus, schließlich lagen „Berichtentwürfe“

³⁰⁰ Schreiben an Ethel Dietrich, o. Verf., o. D., und Position Paper by Mr. Vernon: Single Product 'Customs Union', Begleitschreiben v. 6. 7. 1950, beide in NA, RG 469, FOA, Office of African and European Operations Regional Organizations Staff, Decimal Files 1948–56, Box 1.

³⁰¹ „Weisungen ...“ v. 18. 9. 1950, BA, B 146, 892.

³⁰² Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 30. 9. 1950: Wochenbericht 18.–23. 9. 1950, BA, B 146, 1114.

³⁰³ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 5. 10. und 19. 10. 1950: Wochenberichte 24. 9.–1. 10. und 1.–7. 10. 1950, ebenda.

³⁰⁴ Kurzbericht Nr. 59 betr. Arbeitsgruppe 6, v. 14. 11. 1950 (Verf. Robert), BA, B 146, 892; Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 22. 11. 1950: Wochenbericht 13.–18. 10. 1950, BA, B 146, 1114.

lediglich für die Sektoren landwirtschaftliche Maschinen, Textilmaschinen und Zement vor.³⁰⁵ Zwar setzten die verschiedenen technischen Ausschüsse der OEEC ihre Untersuchungen fort, doch praktische Konsequenzen hatten diese Arbeiten nicht.³⁰⁶ „None of the three proposals passed beyond the committee-discussion stage; and by the fall of 1951, they had all been dropped from active consideration“, stellt eine neuere Studie über den Marshallplan deshalb zu Recht fest.³⁰⁷ Völlig „wertlos“, wie diese Feststellung suggeriert, waren die Pläne und die anschließenden Debatten dennoch nicht, fanden die verschiedenen Ideen und Vorschläge doch Eingang in den ständig wachsenden Fundus integrationspolitischer Konzepte und Modelle. Sie wurden damit Teil des „kollektiven Gedächtnisses“ all jener, die sich in den einzelnen Ländern mit europapolitischen Fragen beschäftigten.

Aus deutscher Sicht hatte die Integrationsdebatte in der OEEC sogar noch einen weiteren unmittelbaren Wert: sie bot der Bundesregierung eine willkommene Gelegenheit, für ihre wirtschaftspolitischen Ziele und ihre Vorstellungen von einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa zu werben – und zwar ohne, wie in den Verhandlungen über den Schumanplan, politischen Zwängen ausgesetzt zu sein.³⁰⁸ Insbesondere den offiziellen Reaktionen auf die drei Pläne war der fehlende politische Erfolgsdruck deutlich anzumerken: ausschlaggebend war die ökonomische „Rationalität“ des jeweiligen Projekts, seine Verträglichkeit mit marktwirtschaftlichen Prinzipien und sein Zuschnitt auf bestimmte deutsche Wünsche und Bedürfnisse, etwa auf dem Gebiet öffentlicher und privater Kredite. Da der Petsche-Plan einen Beitrag zur Lösung des Kreditproblems zu leisten versprach, erhielt er von den Deutschen die besten Noten – und nicht etwa weil er ein französisches Projekt war. Außerdem ermöglichten die einzelnen Vorschläge und die anschließenden Untersuchungen Aufschlüsse über Stärken und Schwächen der Konkurrenten. Die Erörterung der drei Pläne trug damit maßgeblich zur integrationspolitischen Klärung auf deutscher Seite bei. „So wichtig und notwendig eine Bestimmung der wirtschaftspolitischen Linie ... auf den Teilgebieten der Wirtschaft“ auch sei, rekapitulierte das Bundesministerium für den Marshallplan die Erfahrungen aus gut zwei Jahren Arbeit an den Sektor-Studien, es erscheine doch gefährlich, die Integration „auf den Teilgebieten isoliert voranzutreiben“. Solche Teilunionen könnten nämlich „den Charakter internationaler Kartelle“ annehmen, deren Koordinierung und Einordnung in die nationalen Wirtschaften nicht sichergestellt werden könne. Das Ziel einer „wirklichen europäischen wirtschaftlichen Integration“ sollte nach Auffassung Blüchers und seiner Mitstreiter vielmehr über eine „Weiterentwicklung“ der europäischen Zahlungsunion, eine „konsequente Weiterführung der Liberalisierungspolitik“ sowie den Abbau protektionistischer Zölle“ anvisiert werden.³⁰⁹ Dies waren Prinzipien, die auch für Erhard und die große Mehrheit der deutschen Wirtschaft an erster Stelle standen – und die Europapolitik der Bundesregierung in den fünfziger Jahren entscheidend prägten.

³⁰⁵ Bundesministerium für den Marshallplan, Bericht über die gegenwärtigen Arbeiten der OEEC v. 1. 8. 1951, BA, B 146, 1929.

³⁰⁶ Vgl. ERP-Unterlage 1/53: Integrationsstudien im Rahmen der OEEC, Stand 15. Januar 1953, BA, B 146, 891.

³⁰⁷ Wexler, Marshall Plan, S. 238.

³⁰⁸ Vgl. Bührer, Ruhrstahl, bes. S. 170–189; Constantin Goshler/Christoph Buchheim/Werner Bührer, Der Schumanplan als Instrument französischer Stahlpolitik. Zur historischen Wirkung eines falschen Kalküls, in: VfZ 37 (1989), S. 171–206.

³⁰⁹ ERP-Unterlage 1/53 (wie Anm. 306).

g) *Personalpolitik*

Seitdem die Bundesrepublik offizielles Mitglied der OEEC war, stellte sich die Frage der Übernahme bestimmter einflußreicher Positionen innerhalb der Organisation und der Mitarbeit Deutscher im Generalsekretariat neu. Ungeachtet dieser Statusverbesserung gingen die Verantwortlichen in Bonn und der Leiter der Pariser Delegation das Problem jedoch äußerst behutsam an. Dies galt für die Vertretung im Exekutivausschuß ebenso wie für prestigeträchtige Ämter auf der politischen und technischen Ebene oder für Posten im Generalsekretariat.

Eine erste Chance, den Anspruch auf einen Sitz im Exekutivausschuß zu realisieren, bot sich bereits im März 1950. Die Besetzung dieses siebenköpfigen Gremiums sollte per „roulement“ erfolgen, wobei allerdings vier Sitze mehr oder weniger fest vergeben waren – an Frankreich, Großbritannien, einen Repräsentanten der drei Benelux-Länder sowie an einen Vertreter der drei skandinavischen Staaten. Als fünftes permanentes Mitglied war Italien im Gespräch, aussichtsreichster Kandidat auf den portugiesischen Sitz war Irland. Für den letzten freien Platz kam „der allgemeinen Auffassung“ zufolge in erster Linie die Bundesrepublik in Frage, und von Mangoldt wurde dementsprechend nicht müde, die „Berechtigung und Nützlichkeit einer solchen Entscheidung“ zu unterstreichen; allerdings sprach sich der deutsche Delegationschef gegen eine offizielle Bewerbung um einen Sitz im Exekutivkomitee aus, um keine Absage zu riskieren – ein Standpunkt, der im Marshallplanministerium geteilt wurde.³¹⁰ Solche Sorgen waren in diesem Fall freilich unbegründet, denn schon Anfang April 1950 entschied der Rat der OEEC zugunsten der deutschen Mitgliedschaft im Exekutivausschuß.³¹¹

Ein weiterer Erfolg war der Einzug von Mangoldts in das neugeschaffene Direktorium der EZU. Er hatte selbst, ehe sein Name ins Spiel gebracht worden war, in Paris „Kulissengespräche“ geführt, um die deutsche Kandidatur sicherzustellen.³¹² Um seine Benennung hatte es lediglich intern Schwierigkeiten gegeben, da BdL-Präsident Vocke wegen fehlender Erfahrungen des Kandidaten auf dem Gebiet der Devisenabrechnung Einwände erhoben und an seiner Stelle Richard Tüngeler und Otmar Emminger, beides Experten aus der Zentralbank, in Vorschlag gebracht hatte. Für den damaligen Delegationsleiter bei der OEEC sprach nach Meinung eines Fürsprechers aus dem Marshallplanministerium jedoch dessen „Gewicht“ als Person.³¹³ Offensichtlich überzeugte dieses Argument auch das Bundeskabinett, denn am 25. August 1950 billigte es den Vorschlag Blüchers.³¹⁴

Trotz solcher Bodengewinne blieb der deutsche Einfluß in der OEEC gering. Insbesondere im Generalsekretariat, in dem die Bundesrepublik nur durch fünf „Sekretäre“ vertreten war, dominierten – jedenfalls nach dem ersten Eindruck des neuen deutschen Delegationsleiters – eindeutig die Engländer, die als einzige über eine „wirklich konzentrierte und koordinierte Position“ verfügten und es fertig brächten, „nicht nur ihre na-

³¹⁰ Mangoldt an Bundesministerium für den Marshallplan v. 18. 3. 1950, BA, B 146, 855.

³¹¹ Ratsbeschluß C/M (50) 9 v. 4. 4. 1950, AdO, Nr. 337.

³¹² Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 27. 7. 1950, BA, B 146, 465. Der britische Delegationsleiter Hall-Patch signalisierte schon Ende Juli, daß die Bundesrepublik „mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit mit einem Sitz“ rechnen könne.

³¹³ Vermerk v. 16. 8. 1950 (Verf. vermutlich v. Süßkind), BA, B 146, 449. Zunächst waren allerdings intern ausgesprochene „Bankleute“ im Gespräch gewesen; vgl. Vermerk Albrecht v. 26. 7. 1950, BA, B 146, 465.

³¹⁴ Kabinettsitzung v. 25. 8. 1950, Kabinettsprotokolle, Bd. 2: 1950, S. 638.

tionalen Interessen im engeren Sinne zu vertreten, sondern auch die Gesamtpolitik der Organisation auf die britische Konzeption abzustellen“. Frankreich beschränkte sich dagegen, ungeachtet der „relativ starken personellen Vertretung“, im wesentlichen auf die Wahrnehmung eigener Interessen; „sehr erfolgreich und geschickt“ agierten ferner die Repräsentanten Italiens, der Niederlande und Griechenlands. Eine Möglichkeit, dieses „schlechte Zahlen- und Gewichtsverhältnis in absehbarer Zeit fühlbar“ zugunsten Deutschlands zu ändern, sah Werkmeister nicht. Eine britische Dominanz konstatierte er auch auf der Ebene der Delegationen. Einen Grund dafür sah er in der personellen Stärke der Vertretung Großbritanniens – 17 Mitglieder mit Diplomatenrang und drei weitere Referenten gegenüber nur 10 Deutschen; zum anderen verwies er auf den „starken Rückhalt“ aller übrigen Delegationen bei den jeweiligen Botschaften in Paris und die „beträchtlichen Mittel“ für gesellschaftliche Zwecke. Seinen Mitarbeitern bescheinigte er „fleißige Arbeit“ auf dem fachlichen Gebiet, doch sei darüber, vor allem aufgrund fehlender Mittel, die „politique de couloir“ vernachlässigt worden. So wie die deutsche Situation „heute im europäischen Raum“ sei, gebe es jedoch „sowohl sachlich als auch psychologisch keine Berechtigung mehr für eine Politik des ‚look and listen‘“. Zwar wollte er dies nicht als Plädoyer dafür verstanden wissen, daß die Bundesrepublik ebenfalls mit einem „Plan“ herauskommen möge, doch sollte „in Zukunft betonter als bisher dann ein offenes Wort gesprochen werden, wenn die sachlichen Argumente“ auf Seiten der Bundesrepublik seien.³¹⁵

Offensichtlich war jedoch die „Situation“ der Bundesrepublik „im europäischen Raum“, nicht zuletzt dank der Zahlungsbilanzkrise, für eine rasche Umsetzung dieser Maxime wenig geeignet. Im April 1952 stellte die Bundesrepublik lediglich zwei Vizepräsidenten – im Unterausschuß Kohle und im Papier- und Zellstoffkomitee – der insgesamt 27 Horizontal- und Vertikalausschüsse.³¹⁶ Wohl befeißigte sich die deutsche Seite in manchen Fällen, etwa im Eisen- und Stahlausschuß, in dem noch „erhebliche Programme“ vertreten werden mußten, bewußt einer gewissen „Zurückhaltung“, da die Position des Delegierten hier vorteilhafter erschien; in anderen Fällen standen schlechte Sprachprobleme einer Kandidatur entgegen. Es gab freilich auch Ausschüsse, für welche die Bundesregierung geeignete Kandidaten präsentieren konnte, in denen sie aber wie im Kohleausschuß massivem Widerstand von französischer Seite begegnete.³¹⁷ Minister Blücher wies die Bundesvertretung deshalb an, „sich verstärkt für eine Besetzung der Vorsitzenden der Vertikal-Ausschüsse mit deutschen Delegierten einzusetzen“, da die Bundesregierung in diesen Gremien wie auch im Generalsekretariat „einen größeren Einfluß“ gewinnen wolle.³¹⁸ Mitte November 1952, also genau zwei Jahre nach Werkmeisters ernüchternder Zwischenbilanz, hatte sich die Zahl der deutschen Mitarbeiter im OEEC-Sekretariat gerade verdreifacht, und keiner der 15 Deutschen bekleidete eine leitende Position.³¹⁹

³¹⁵ Werkmeister an Blücher v. 15. 11. 1950, BA, B 146, 859.

³¹⁶ Aufstellung v. 4. 4. 1952, BA, B 146, 860.

³¹⁷ Vermerk Wallenberg v. 4. 4. 1952, ebenda. Die französische Regierung untermauerte ihren Anspruch auf den Präsidentenposten im Unterausschuß Kohle durch die Intervention eines Beamten aus dem Quai d'Orsay; in dem für einen deutschen Verzicht angebotenen Vorsitz im „Vollausschuß Kohle“ sah die deutsche Seite keinen adäquaten Ersatz. Vgl. auch Werkmeister an Blücher v. 29. 5. 1952 (mit Anlage), ebenda.

³¹⁸ Albrecht an Bundesvertretung v. 17. 4. 1952, ebenda.

³¹⁹ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 15. 11. 1952, ebenda.

Ambitionen auf die politisch einflußreichen Positionen des Ratspräsidenten oder des Präsidenten des Exekutivkomitees wurden nicht einmal intern angemeldet: Als Mitte 1952 Neuwahlen für diese beiden Ämter anstanden, schloß sich die deutsche Seite dem Standpunkt der meisten Mitgliedsländer an, „den Vertreter der stärksten Macht“ – den britischen Schatzkanzler Butler – zum Ratspräsidenten zu wählen, zumal eine solche Wahl auch „für das Ansehen der Organisation von erheblicher Bedeutung sein würde“. Werkmeister regte sogar an, das Auswärtige Amt zu einer entsprechenden Erklärung in London zu veranlassen. Für das Amt des Exekutivkomitee-Präsidenten erschien ihm der Italiener Cattani als die „geeignetste Persönlichkeit“, die das Vertrauen aller anderen Delegierten genieße; überdies habe die deutsche Vertretung „ganz ausgezeichnet“ mit ihm zusammengearbeitet.³²⁰ Die beiden Ämter gingen schließlich an Großbritannien und Italien, allerdings fungierte nicht Butler, sondern Außenminister Eden als Ratspräsident.³²¹ Der einzige einflußreichere Posten, bei dem ein Deutscher zum Zuge kam, war die Präsidentschaft des EZU-Direktoriums. Hans Karl von Mangoldt hatte seine Wahl allerdings wohl in erster Linie dem scheidenden Ratspräsidenten Stikker zu verdanken, nicht etwa einer informellen Kampagne der Bundesregierung.³²² Vermutlich war diese Wahl – Anfang Juni 1952 – auch als eine Art Anerkennung für die erfolgreichen deutschen Bemühungen zur Überwindung der Zahlungsbilanzkrise gedacht. Dies bedeutete gewiß einen Schritt in Richtung „Normalität“, wenngleich die Bundesrepublik, gemessen an ihrem wirtschaftlichen Gewicht, nach wie vor deutlich unterrepräsentiert war. Cattanis Bemerkung über die „Aufmerksamkeit“, mit der „alle Delegationen“ den deutschen Anregungen und Aufträgen folgten, und das Bestreben, solchen Anregungen und Wünschen zu entsprechen, dürfte für Werkmeister daher nur ein geringer Trost gewesen sein.

5. Zwischenbilanz und Perspektiven der deutschen OEEC-Arbeit

In den Jahren 1951/52 gab es mehrere Anlässe, die bis dahin geleistete Arbeit zu bilanzieren und über die künftigen Aufgaben der Organisation nachzudenken. Der wichtigste und sichtbarste war die bereits erwähnte Krise der OEEC. Hinzu kam, daß mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ein weiteres Modell wirtschaftlicher Integration kurz vor der praktischen Erprobung stand; die OEEC würde also „Konkurrenz“ bekommen – und möglicherweise an „Wert“ für die Bundesrepublik einbüßen. Schließlich war, ein internes deutsches Problem, seit dem März 1951 mit dem

³²⁰ Werkmeister an Blücher v. 15. 5. 1952, ebenda. – Aus einem Gespräch mit Cattani nach dessen Wahl nahm Werkmeister den Eindruck mit, daß die Bundesrepublik bei den ausstehenden Wahlen für die Ausschußämter „recht gut, um nicht zu sagen sehr gut abschneiden“ werde – ein deutliches Indiz für das gute Verhältnis zu dem Italiener; Werkmeister an Blücher v. 19. 6. 1952, ebenda.

³²¹ Kurzbericht Ratssitzungen v. 20./21. 10. 1952, BA, B 102, 11137; Ratsbeschluß C/M (52) 17 v. 6. 6. 1952, AdO, Nr. 825.

³²² Werkmeister an Blücher v. 19. 6. 1952, BA, B 146, 860; dort auch das folgende Zitat. Werkmeister bat seinen Minister, Stikkers zweijährige Tätigkeit anlässlich des Ausscheidens aus der OEEC zu würdigen: Nachdem feststehe, daß der niederländische Außenminister „praktisch der Urheber der Wahl Mangoldts“ sei, werde Blücher „sicher keine Bedenken haben“, Stikker seine Sympathie zum Ausdruck zu bringen. Zur Wahl Mangoldts vgl. auch Ratsbeschluß C/M (52) 17 v. 6. 6. 1952, AdO, Nr. 826.

Auswärtigen Amt ein neues, nämlich das traditionelle Zentrum der deutschen Außenpolitik im Entstehen begriffen. Verständlicherweise bemühten sich die „Ersatz-Außenpolitiker“ der ersten Jahre angesichts dieser Entwicklung, eine positive Leistungsbilanz vorzulegen und damit ihre Daseinsberechtigung unter Beweis zu stellen.

Mehrere „Ausfälle“ deutscher Delegierter bei wichtigen Ausschusssitzungen nahm von Mangoldt im Februar 1951 zum Anlaß, auf die Gefahr von Mißdeutungen hinzuweisen. Die „schwache deutsche Mitarbeit“ in den Ausschüssen konnte vor dem Hintergrund der Krise, welche die Organisation nach der Wende zur Aufrüstung durchmachte, unschwer als „Widerspruch“ zu den offiziellen Bekenntnissen zur „Erhaltung und Stärkung“ der OEEC, als „bewußt politisches Manöver“ ausgelegt werden. Angesichts der in OEEC-Kreisen herrschenden Nervosität, so die Warnung von Mangoldts, könne vermeintliches Desinteresse leicht den Verdacht entstehen lassen, daß die Bundesrepublik, „angesteckt durch die teilweise ‚Flucht nach Washington‘“, ihren Rückzug aus der OEEC vorbereite – „eine Entwicklung, die den deutschen Interessen diametral entgegenlaufen würde“.³²³ Der zuständige Beamte in der Zentrale nahm diese Warnung durchaus ernst und regte an, die beteiligten Ressorts und die Mitglieder der verschiedenen deutschen ERP-Ausschüsse auf diesen Mißstand aufmerksam zu machen.³²⁴

Offensichtlich existierten aber auch in der Pariser Delegation selbst vorübergehend unterschiedliche Auffassungen über die Zukunft der OEEC. Auf einen schwedischen Vorstoß vom Frühjahr 1951 zugunsten einer Fusion mit dem Europarat reagierte Werkmeister nämlich grundsätzlich positiv: Ein solcher Schritt, der „den europäischen Gedanken nur noch verstärken würde“, war für ihn nur „eine logische Fortentwicklung der bisherigen deutschen Stellungnahme“. Da die Bundesrepublik zum damaligen Zeitpunkt nur assoziiertes Mitglied des Europarates war, riet er jedoch von einer offiziellen Antwort auf die schwedische Initiative ab, um nicht den Eindruck zu erwecken, als habe sich die Bundesregierung mit ihrem Status abgefunden.³²⁵ Die eher skeptische Aufnahme, welche der Fusionsvorschlag bei der Mehrheit der OEEC-Mitgliedsländer und bei der ECA fand, ließ ein Engagement in dieser Richtung indessen wenig ratsam erscheinen. Der Leiter der Bundesvertretung bemühte sich stattdessen, mit dem im Aufbau begriffenen Auswärtigen Amt in Kontakt zu kommen. Er bat Staatssekretär Walter Hallstein darum, „laufend und auch möglichst schnell“ über die wichtigsten Fragen der deutschen Außenpolitik unterrichtet zu werden, da er von den Kollegen aus den anderen Delegationen häufig über die deutsche Einstellung zu bestimmten außenpolitischen Problemen befragt werde.³²⁶ Werkmeisters Motiv war offensichtlich: er erhoffte sich eine politische Aufwertung der OEEC-Delegation. Dem gleichen Ziel dienten die wiederholten Appelle an Minister Blücher und andere hochrangige Vertreter der Bundesregierung, an wichtigen Ministerratssitzungen teilzunehmen. Häufiges Fernbleiben, so Werkmeisters Befürchtung, würde als Geringschätzung der OEEC interpretiert werden und sich indirekt auch auf das Prestige der Bundesvertretung auswirken. Unbegründet waren diese Sorgen keineswegs: Werkmeisters Bitte vom April 1951, der Minister möge

³²³ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 12. 2. 1951, BA, B 146, 857.

³²⁴ Vermerk Rocholl v. 16. 3. 1951, ebenda.

³²⁵ Vermerk Werkmeister v. 14. 3. 1951, ebenda. Der schwedische Vorschlag ist dokumentiert in DBPO, Series II, Vol. I, No. 207i; vgl. auch die entsprechenden Vermerke von Makins und Dixon, ebenda, No. 207.

³²⁶ Werkmeister an Hallstein v. 2. 7. 1951, BA, B 146, 858.

„die Teilnahme an der Einweihung der Hildesheimer Handelskammer zugunsten der OEEC zurückstellen“, ist nur ein besonders krasses Beispiel für ein in Bonn verbreitetes, ausgesprochen provinziell anmutendes Politikverständnis.³²⁷

Um die Rolle der OEEC – und damit zugleich die eigene Arbeit – ins rechte Licht zu setzen, legte die Pariser Vertretung im August 1951 einen 30seitigen Bericht über die OEEC und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik vor. Nach einem Überblick über Ziele und rechtliche Konstruktion der Organisation – Erwähnung fand unter anderem, daß die OEEC keine übernationale Instanz sei, „verhältnismäßig wenig Machtmittel“ habe und auf dem Prinzip der Einstimmigkeit basiere – und die Hauptarbeitsgebiete – Koordinierung der Wirtschaftspolitik, Produktionssteigerung und Investitionslenkung, Verteilung der Marshallhilfe sowie Liberalisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs – bemühten sich die Verfasser darum, den politischen und wirtschaftlichen Nutzen der Pariser Organisation zu verdeutlichen. Die Bilanz fiel, kaum verwunderlich, überaus positiv aus: Auf der politischen Ebene habe die OEEC deutschen Regierungsvertretern und Wirtschaftskreisen erstmals die Gelegenheit zur Kontaktaufnahme mit dem Ausland und zur Normalisierung der Beziehungen verschafft; das Klima „ständiger sachlicher Zusammenarbeit“ habe sich als „besonders geeignet erwiesen, die aus der jahrelangen Kriegsatmosphäre herrührenden Antipathien und Vorurteile gegenüber Deutschland Schritt für Schritt zu beseitigen und das Vertrauen zu Deutschland wiederherzustellen“. In „zäher Kleinarbeit“, hieß es weiter, sei es so gelungen, „das Ausland an den deutschen Partner wieder zu gewöhnen ... und das Ansehen Deutschlands durch sachliche Mitwirkung bei der Lösung der gemeinsamen wirtschaftlichen Probleme Europas zu stärken“. Ebenso unbestreitbar war nach der Überzeugung der Autoren der Beitrag der OEEC zu dem ungewöhnlichen wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik, wengleich sich der Anteil sehr schwer exakt bestimmen lasse, da die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zeitraum noch „von vielen anderen Faktoren günstig beeinflußt“ worden sei. Immerhin sei die Höhe der ERP-Mittel „nicht zuletzt der positiven Haltung“ der Organisation zu verdanken, überdies habe die Bundesrepublik von den OEEC-Ländern „im Verlauf der letzten zwei Jahre beträchtliche Kredite“ erhalten. Von der Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs habe insbesondere die deutsche Ausfuhr profitiert, und bei der Koordinierung der Investitionen im Rahmen der OEEC sei „der deutschen Wirtschaftsstruktur und dem deutschen Nachholbedarf weitgehend Rechnung getragen“ worden. Fazit: Die Bundesrepublik sei „weit enger mit dem Ausland verflochten als das Deutsche Reich es jemals“ gewesen sei und „infolgedessen aus nüchternen wirtschaftlichen Erwägungen auf eine weitere Mitarbeit innerhalb der OEEC und auf eine Intensivierung ihrer Arbeiten angewiesen“.³²⁸

Allzu tiefe Spuren scheint dieser Versuch, dem Kanzler und seinen außenpolitischen Mitarbeitern die politische und wirtschaftliche Bedeutung der OEEC nahezubringen, freilich nicht hinterlassen zu haben. Ein Gespräch mit Werkmeister im November 1951 eröffnete Adenauer nämlich mit der Bemerkung, daß der Umfang der Arbeit der Pariser Delegation wohl „automatisch weniger“ werden würde. Offensichtlich haftete der

³²⁷ Werkmeister an Blücher v. 13. 4. 1951, BA, B 146, 859. Vgl. auch Werkmeister an Blücher v. 17. 2. 1951, BA, B 146, 858, mit dem vorwurfsvollen Hinweis, daß an der gerade zu Ende gegangenen Ministerratssitzung außer Deutschland „lediglich Griechenland, die Türkei und Luxemburg nicht durch Minister oder Staatssekretäre vertreten“ gewesen seien.

³²⁸ Aufzeichnung der Bundesvertretung v. 2. 8. 1951, PA AA, N.A., Abt. 2, Az. 318–02, Bd. 3.

OEEC nach wie vor das Image an, in erster Linie für die Verteilung der Marshallplanmittel zuständig zu sein.³²⁹ Möglicherweise hatte sich in der Umgebung des Kanzlers aber auch jenes negative Urteil über den Marshallplan eingepreßt, das Alexander Böker, damals in der Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission im Bundeskanzleramt tätig, unter Berufung auf Mitglieder des amerikanischen Kongresses in einem Bericht an Herbert Blankenhorn, Adenauers außenpolitischen Berater, festgehalten hatte. Der Marshallplan, so Böker bereits im Februar 1950, werde weithin als ein „mißglücktes Experiment“ betrachtet, und es sei kaum anzunehmen, daß „sein Ruf sich in den nächsten zwei Jahren bessern“ werde, falls die europäische Einigung keine erheblichen Fortschritte mache. Für die Bundesrepublik hatte Böker daraus zwei Maximen abgeleitet: Die Deutschen sollten sich erstens bemühen, „in amerikanischen Augen immer als die Schrittmacher der europäischen Einheit dazustehen“, und sich zweitens „nicht zu eng“ mit dem Marshallplan identifizieren. Nur so könne die Bundesregierung hoffen, „über das Jahr 1952 hinaus von den Vereinigten Staaten wirtschaftlich unterstützt zu werden“.³³⁰

Werkmeister, der seine Zweifel an der Daseinsberechtigung der OEEC mittlerweile offensichtlich überwunden hatte, ließ sich in seinem Engagement zugunsten „seiner“ Organisation durch das schwache Interesse mancher Politiker und Spitzenbeamten jedoch nicht beirren. Im Januar 1952 etwa beklagte er sich bei Blücher über den Leiter der handelspolitischen Abteilung im Bundeswirtschaftsministerium, von Maltzan, weil dieser die Teilnahme an einer entscheidenden Sitzung des OEEC-Handelsausschusses abgelehnt hatte; die anderen Mitglieder würden es nicht verstehen, wenn ausgerechnet die Bundesrepublik, die „in handelspolitischer Beziehung unter den Teilnehmerländern die wichtigste Rolle“ spiele, nicht entsprechend vertreten sei. Die Annahme, das deutsche Interesse habe nachgelassen, erhalte jedenfalls neue Nahrung, zumal Maltzan „trotz wiederholter Bitten ... seit über einem Jahr nicht mehr in der OEEC aufgetreten“ sei.³³¹

Der Hauptgrund dafür, daß die Bundesregierung ihre – gelegentlich fast demonstrativ anmutende – indifferente Einstellung aufgab, war wohl das amerikanische „Vertrauensvotum“ für die OEEC. Nach einer kurzen Phase des Abwägens der Alternativen hatten sich Regierung und ECA, wie erwähnt, für die Erhaltung und Stärkung der Organisation entschieden. Auch die französische Regierung setzte sich nachdrücklich für dieses Ziel ein. Angesichts dieser Entwicklung mochten auch die Verantwortlichen in Bonn nicht zurückstehen. Ein von Albrecht formulierter Entwurf einer Kabinettsvorlage vom 18. Februar 1952 zählte die Meriten der OEEC auf und mündete in ein klares Bekenntnis zur Konvention vom 16. April 1948 und die Zusicherung, die Bundesregierung werde „mit allen ihr zur Verfügung stehenden Kräften an der Verwirklichung der Ziele dieser auf unbeschränkte Dauer abgeschlossenen Konvention“ mitarbeiten.³³²

³²⁹ Werkmeister an Blücher v. 22. 11. 1951, BA, B 146, 859. Werkmeister regte an, „bei passender Gelegenheit den Herrn Bundeskanzler“ noch einmal darauf hinzuweisen, „daß die Beendigung der ECA-Tätigkeit keinerlei Auswirkungen auf das Aufgabengebiet der OEEC haben“ werde.

³³⁰ Bericht Böker an Blankenhorn v. 4. 2. 1950, BA, NL Blankenhorn, 3. In einer „privaten Unterredung“, so Böker ergänzend, hatte ihm Senator Taft gesagt, er sei „überzeugt, daß die große Mehrzahl der Senatoren, aus strategischen und wirtschaftlichen Erwägungen heraus, lieber Deutschland als irgendeinem anderen Lande weitere Wirtschaftshilfe zukommen ließen ...“.

³³¹ Werkmeister an Blücher v. 25. 1. 1952, BA, B 146, 858.

³³² Entwurf für eine Kabinettsvorlage v. 18. 2. 1952, BA, B 146, 860. Vgl. auch Aktennotiz Sachs v. 22. 2. 1952, ebenda. Die Edition der Kabinettsprotokolle, Bd. 5: 1952 enthält keinen Hinweis auf eine Behandlung dieses Themas.

Mit einer ausführlichen Stellungnahme meldete sich zehn Tage später auch die Bundesvertretung zu Wort. Dieses Papier, als „offizieller“ deutscher Diskussionsbeitrag zum Thema „Reorganisation der OEEC“ gedacht, listete Erfolge und Mißerfolge auf und entwickelte Vorschläge für die künftige Arbeit. Die „erste und wichtigste Aufgabe“ der OEEC sahen die Verfasser in einer „Harmonisierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen“. Solange die Organisation der Lösung der „horizontal-wirtschaftspolitischen Probleme“ ausweiche und sich in „vertikal-technischen Details“ verliere, könne sie den Zielen der Konvention nicht mehr näher kommen. „Erst in dem Maße, in dem durch Gleichrichtung der Wirtschaftspolitik eine systematische Harmonisierung erzielt“ werde, könnten die „privatwirtschaftlichen Kräfte im Sinne des rationellsten Einsatzes der Produktionsfaktoren und der arbeitsteiligen Spezialisierung im Gesamttraum zur Geltung kommen“. Wer nach diesen kritischen Tönen neue Ideen und Vorschläge für die künftige Arbeit der OEEC erwartet hatte, wurde freilich enttäuscht: Die Verfasser plädierten dafür, die bisherigen Aktivitäten im wesentlichen fortzusetzen. Allerdings sollte die EZU technisch reformiert und mit „möglichst starke(n) und automatisch wirkende(n) Bremsen gegen übermäßige Fluktuationen der Positionen der einzelnen Länder“ ausgestattet werden; in der Liberalisierungspolitik wünschten sie sich „größere Flexibilität“ für die Mitgliedsländer „mit automatisch eintretender, an die Aktivierung oder Passivierung der Zahlungspositionen in der EZU geknüpfter stufenweiser Erhöhung oder Reduktion der Liberalisierungsquoten“. Auffallend war, daß auf manchen Gebieten sogar ein größerer Einfluß der OEEC gefordert wurde, so beispielsweise bei der Verwirklichung der finanziellen Stabilität oder der Harmonisierung der Wirtschaftssysteme und der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Partnerländer. Eine Aufgabe von „höchster Wichtigkeit“ sah die Bundesvertretung schließlich noch im Studium und in der praktischen Vorbereitung der „derzeitigen und künftigen Austauschbeziehungen mit dem Ostblock“ – und zwar ungeachtet der „augenblicklichen amerikanischen Einstellung“. ³³³ Im Marshallplanministerium stießen diese Überlegungen und Vorschläge auf Zustimmung. Von einer Schwächung der OEEC war keine Rede mehr, im Gegenteil: Es ging darum, „die Arbeiten rascher und schlagkräftiger zu gestalten“ und zu klären, wie die Regierungen „stärker an die Beschlüsse des Ministerrats“ gebunden und welche Schritte unternommen werden könnten, wenn einzelne Regierungen die in Beschlüssen enthaltenen Empfehlungen nicht genügend beachteten. Die Forderung nach „sorgfältige(r) Abstimmung der Aufgaben und Befugnisse“ der verschiedenen europäischen Institutionen diene ebenfalls dem Ziel, die Effizienz der Organisation zu erhöhen. ³³⁴ Zweifellos war damit die OEEC aus Bonner Sicht „gerettet“, obwohl die entscheidende Ratssitzung noch bevorstand.

Um so größer war die Enttäuschung Werkmeisters, als er erfuhr, daß Blücher ausgerechnet an dieser Sitzung nicht teilnehmen könne, während der Bundeskanzler und Staatssekretär Hallstein ihr Erscheinen zur eine Woche vorher stattfindenden Tagung des Ministerausschusses des Europarats zugesagt hätten. Der deutsche Delegationsleiter erinnerte deshalb daran, „daß aus der Tatsache, daß gerade der deutsche Bundeskanzler stets nur den Europarat, den Schuman-Plan und neuerdings auch die europäische Vertei-

³³³ „Zur Frage der Reorganisation der OEEC“, Anlage zu Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 28. 2. 1952, BA, B 146, 860.

³³⁴ Vermerk Klepzig v. 5. 3. 1952, ebenda.

digungsgemeinschaft als Bindeglieder der europäischen Mächte“ erwähne, hingegen „niemals“ die OEEC, vielfach geschlossen werde, „daß die Bundesregierung dieser Organisation einen geringen Wert“ beimesse. Um diesen Eindruck zu vermeiden, schlug er sogar vor, Blücher möge dem Kanzler die Teilnahme an der Europaratstagung ausreden.³³⁵ Eine hochrangige deutsche Beteiligung an der Ratssitzung erschien Werkmeister wohl nicht zuletzt deswegen notwendig, weil auch die amerikanische Seite wiederholt ihr Interesse an einem positiven Ergebnis dieser Tagung zum Ausdruck gebracht hatte, beispielsweise durch ein längeres Schreiben des stellvertretenden Sonderbeauftragten für Wirtschaftsfragen, Porter, an Ratspräsident Stikker. Hinzu kam, daß die amerikanische und die deutsche Position, so jedenfalls die Interpretation Werkmeisters, inhaltlich nicht sehr weit auseinanderlagen; der Bundesregierung bot sich damit die Chance, „an der Seite“ der USA zu agieren und sich als verlässlicher Partner bei den Bemühungen um die Einigung Europas zu profilieren. Unter taktischen Gesichtspunkten waren die deutschen Vorschläge, nach Meinung Werkmeisters, den amerikanischen sogar überlegen, da sie „methodisch auf ein wesentlich vorsichtigeres und langsames Vorgehen“ abgestellt seien und die „Empfindlichkeit der europäischen Länder“ berücksichtigten.³³⁶

Die besondere Brisanz der Ministerratssitzung veranlaßte Blücher am Ende doch zur Teilnahme: Ein amerikanischer Beobachter erwähnte ihn sogar lobend.³³⁷ Die Diskussion über den Punkt „Reorganisation der OEEC“ verlief ganz nach Wunsch der Deutschen. Beschlossen wurden einige organisatorische Straffungen – beispielsweise die Zusammenlegung von Ausschüssen oder die Kürzung des Etats um 509 Millionen Francs –, doch eine Verringerung des Aufgabengebietes der Organisation unterblieb. Minister Blücher sah denn auch zu Recht das Ergebnis der Sitzung darin, „daß die OEEC in ihrer Bedeutung als derzeit einziges umfassendes Organ für die europäische Integration von allen Teilnehmerländern einschließlich Englands anerkannt“ worden sei und man ihr „weitere wesentliche Aufgaben übertragen“ habe.³³⁸ Die Ratssitzung vom 6. Juni, an der Blücher ebenfalls teilnahm, entschied sich schließlich für die Weiterführung der EZU über den vertraglich zunächst vereinbarten 30. Juni 1952 hinaus.³³⁹ Die Krise der OEEC war damit erst einmal beigelegt. Die Bundesrepublik hatte dazu zwar nicht den entscheidenden, aber doch einen wichtigen Beitrag geleistet. Der designierte Vorsitzende des Exekutivausschusses der OEEC, Cattani, geizte in einem Gespräch mit Werkmeister denn auch nicht mit Lob. Nach seiner persönlichen Auffassung, so der Italiener, hätten die Deutschen „nirgends so günstig auf dem internationalen Parkett und mit soviel Erfolg gearbeitet“ wie in der OEEC, während sie „in anderen internationalen Organisationen ... oft über das Ziel hinausgeschossen seien.“ In der OEEC jedoch hätten die deutschen Vertreter durch „eine wohlabgewogene Sprache und durch einen ‚esprit coopératif‘ bewiesen, daß Deutschland es verstehe, auf internationalem Terrain

³³⁵ Werkmeister an Blücher v. 11. 3. 1952, BA, B 146, 859.

³³⁶ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 17. 3. 1952, BA, B 146, 860. Der Brief Porters ist abgedruckt in FRUS 1952–1954, VI, S. 8–11; dort S. 30 ff., S. 37 ff., S. 42 ff., S. 46–49 weitere Belege für die massiven amerikanischen Interventionen im Vorfeld der Ministerratstagung.

³³⁷ Draper an MSA v. 31. 3. 1952, FRUS 1952–1954, VI, S. 49–51.

³³⁸ Blücher an Erhard v. 5. 4. 1952, in der Anlage Kurzbericht über die Sitzung des Ministerrats v. 27.–29. 3. 1952, BA, B 102, 11137. Vgl. auch Vermerk Jentsch v. 15. 4. 1952 betr. Ministerratstagung der OEEC v. 27.–29. 3. 1952, ebenda und Kabinettsitzung v. 1. 4. 1952, Kabinettsprotokolle Bd. 5: 1952, S. 222.

³³⁹ Kurzbericht Ministerratstagung v. 6. 6. 1952, BA, B 102, 11137.

sich Freunde zu machen und sich Ansehen zu verschaffen“.³⁴⁰ Gewiß war dieses Lob zum Teil pure Schmeichelei – zu den von Cattani angedeuteten Fehlritten in anderen internationalen Organisationen beispielsweise waren die Deutschen bis zu diesem Zeitpunkt schon mangels Gelegenheit eher selten in der Lage gewesen; und möglicherweise hatte Werkmeister Cattanis „Laudatio“ selbst einige „Tupfer“ hinzugefügt, um die Arbeit der Delegation in noch hellerem Licht erstrahlen zu lassen. Dennoch war unverkennbar, daß die unspektakuläre Mitarbeit in der OEEC maßgeblich dazu beigetragen hatte, das internationale Ansehen der Bundesrepublik zu begründen und zu heben.

Angesichts der Anerkennung, welche der deutschen Delegation und ihrer Arbeit aus dem Kreis der OEEC-Kollegen zuteil wurde, kränkte es Werkmeister offensichtlich um so mehr, daß der Bundeskanzler und der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes „bei öffentlicher Erörterung der Stellung Deutschlands in der Welt die OEEC mit Stillschweigen“ übergingen. Dem Bundeskanzler sei es demnach „wohl entgangen“, klagte er in einem Schreiben an Blücher, daß die OEEC die erste europäische Organisation gewesen sei, die Deutschland „gleichberechtigt“ aufgenommen habe – und bisher die einzige, in der „praktische Arbeit“ zum Vorteil der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik geleistet worden sei. Im Gegensatz dazu habe der Europarat „materielle Ergebnisse für seine Mitglieder noch kaum bewirkt“, und die Montanunion beginne ihre Tätigkeit erst. Er bat seinen Minister angesichts der weitverbreiteten Neigung, die OEEC zu ignorieren, bei nächster Gelegenheit seinen Kabinettskollegen die wichtige Rolle der Pariser Organisation „für die Integration der europäischen Wirtschaft im allgemeinen und für den Wiederaufschwung der deutschen Wirtschaft im besonderen“ noch einmal „sehr nachdrücklich“ vor Augen zu führen.³⁴¹

Offenbar gab Blücher dem Drängen Werkmeisters schließlich nach. Er wandte sich an den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes mit dem Wunsch, die Verdienste der OEEC und der EZU besonders hervorzuheben. Hallstein sagte zu, „nach einer geeigneten Gelegenheit zur Aufnahme eines entsprechenden Passus in einer amtlichen Erklärung Ausschau“ halten zu wollen: „Im übrigen sollte bei den Pariser Organisationen eigentlich kein Zweifel darüber bestehen, daß ihre Arbeit auch vor der deutschen Bundesregierung als wertvoll für die Stärkung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen anerkannt und als wichtige Ergänzung der Tätigkeit der supranationalen Behörden betrachtet“ werde.³⁴² Daß dies für Werkmeister die lang erhoffte „Anerkennung“ war, ist freilich kaum anzunehmen. Er verstand die Arbeit der OEEC und damit auch seine Arbeit gerade *nicht* als ausschließlich wirtschaftlich orientiert und schon gar nicht als Ergänzung zur Tätigkeit der supranationalen Institutionen. Zu einer solchen Sicht vermochte man sich in der Umgebung des Kanzlers jedoch nicht durchzuringen – und zwar um so weniger, als die OEEC ihre „Singularität“ als Rahmen und Instrument der wirtschaftlichen

³⁴⁰ Werkmeister an Blücher v. 19. 6. 1952, BA, B 146, 860. Der Delegationschef gab das Kompliment umgehend an seinen Minister weiter, weil es ja „in erster Linie“ dessen Verdienst sei, wenn die ihm, Werkmeister, erteilten Weisungen es gestatteten, „die Sprache zu führen, die Herr Cattani als glücklich empfunden“ habe.

³⁴¹ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 23. 7. 1952, ebenda. Werkmeister bezog sich auf eine Bundestagsrede Adenauers vom 9. 7. während der Debatte über den Deutschlandvertrag und die EVG. Die Bitte um ein stärkeres Engagement der „höchsten Regierungsstellen“ zugunsten der OEEC taucht auch auf in Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 14. 11. 1952, ebenda.

³⁴² Hallstein an Blücher v. 20. 12. 1952, ebenda.

und politischen Integration der Bundesrepublik in die westliche Welt mehr und mehr einbüßte.

6. Die Mitarbeit in der OEEC und die Beziehungen zu den Westmächten

Wie erwähnt, hatten Beamte der britischen Hohen Kommission und der britischen OEEC-Delegation anlässlich der Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC mit dem Gedanken gespielt, eine Art alliierte Oberaufsicht zu installieren, waren damit bei ihren amerikanischen und französischen Kollegen aber nur auf wenig Gegenliebe gestoßen. Rückblickend betrachtet, hatte Großbritannien von den drei Westmächten freilich am wenigsten Grund zur Sorge. Ernsthaftere Interessenkollisionen mit der Bundesrepublik blieben im Rahmen der OEEC nämlich aus. Zwar gingen die beiden Regierungen nicht immer konform – erinnert sei nur an die Gründung der Europäischen Zahlungsunion oder das Verhältnis OEEC-NATO –, aber sie brachten für ihre abweichenden Standpunkte gegenseitig meist sehr viel Verständnis auf. Gelegentliche interne Beschwerden und Vorwürfe – etwa Werkmeisters Bemerkung über das OEEC-Generalsekretariat als „Filiale“ des Board of Trade – hinderten die Deutschen ein halbes Jahr später nicht daran, die Wahl eines Mitglieds der britischen Regierung zum Ratsvorsitzenden der OEEC zu befürworten. Die Rivalität zwischen der Bundesrepublik und Großbritannien war eben doch deutlich geringer als zwischen der Bundesrepublik und Frankreich. Überdies kam die europäische Konzeption der Regierung in London den Vorstellungen Erhards und Blüchers teilweise recht nahe, auch wenn sie aus politischen Gründen den „kleineuropäisch“-institutionellen Integrationskurs des Bundeskanzlers mittrugen. So waren die ersten gemeinsamen Jahre in der OEEC von deutschem Respekt gegenüber Großbritannien und britischem Wohlwollen gegenüber der Bundesrepublik geprägt. Nennenswerte Störungen traten nicht auf. Ganz so „harmonisch“ entwickelte sich das Verhältnis zum OEEC-Partner Frankreich und zum ERP-„Finanzier“ USA nicht.

a) Deutsch-französische Differenzen

Die größten Schwierigkeiten mit dem neuen, zumindest formell gleichberechtigten Status der Bundesrepublik in der OEEC hatte die französische Regierung. Die Befürchtungen, der Verlierer des Krieges könnte Frankreich wirtschaftlich bald überholen, spielten dabei offensichtlich ebenso eine Rolle wie die besondere Sensibilität französischer Politiker in Fragen des politischen Prestiges und Stils. Die Folge waren gelegentliche „Wechselbäder“, die angesichts der im allgemeinen kooperativen Atmosphäre für die deutsche Seite oft völlig überraschend kamen.

So fiel etwa die Kritik an dem Memorandum der Bundesregierung zu den Programmen für die Marshallplanjahre 1950/51 und 1951/52, verglichen mit der amerikanischen Reaktion, eher moderat aus. Paul Leroy-Beaulieu, der Wirtschaftsberater des französischen Hohen Kommissars, mokierte sich hauptsächlich über seine amerikanischen und britischen Kollegen, die angesichts der bisher erzielten Resultate der Liberalisierungsmaßnahmen ziemlich irritiert seien, wie er in einem Vermerk für François-Poncet vom

24. Januar 1950 notierte. Die Deutschen importierten zu viel, exportierten zu wenig und taten nichts gegen die Arbeitslosigkeit. Die deutschen Programme kamen ihm eher vor wie „une sorte de jeu politique: L'Allemagne de l'Ouest, constituée à la suite des difficultés entre ses vainqueurs, n'est pas viable“. Die Bundesrepublik leide an chronischen, unverschuldeten Übeln und habe deshalb Anspruch auf Hilfe von außen.³⁴³ Verglichen damit, klang eine Stellungnahme der französischen Hohen Kommission vom 10. Februar schon unfreundlicher: „Sous le couvert obligé de quelques phrases flatteuses pour l'idée généreuse du Plan Marshall, le programme allemand ... constitue moins un programme économique d'un gouvernement conscient de ses responsabilités qu'un plaidoyer en faveur de la pauvre Allemagne dissociée et un appel à peine déguisé à la générosité américaine.“ Allerdings räumte der Verfasser zugleich ein, daß die deutsche Wirtschaft unter strukturellen Schwächen leide und vor einer schwierigen Situation stehe.³⁴⁴ Vorwürfe, die Bundesregierung gefährde mit ihrem Programm den europäischen Wiederaufbau, wurden in diesen Stellungnahmen nicht artikuliert. Ähnlich zurückhaltend reagierten die französischen Vertreter in der OEEC und der EZU auf den Entliberalisierungsbeschluß der Bundesregierung vom 21. Februar 1951. Zwar hielten sie mit ihrer Meinung über die Bonner Einfuhrpolitik nicht hinter dem Berg und erinnerten dieses Mal auch an die Notwendigkeit, alle Maßnahmen auf ihre „Europaverträglichkeit“ hin zu überprüfen, doch bewegten sie sich damit durchaus im Rahmen der Kritik, wie sie auch andere Delegationen artikulierten.³⁴⁵ Die Koordination zwischen den französischen Stellen in Bonn und der französischen OEEC-Delegation scheint übrigens zumindest in den ersten Monaten nicht besonders gut funktioniert zu haben, wie aus einem Vermerk für den Leiter der Wirtschafts- und Finanzabteilung der Hohen Kommission hervorgeht: „Il ne faut pas perdre de vue que si la Haute Commission exerce actuellement un certain contrôle sur l'évolution économique de la République Fédérale, beaucoup de questions qui font l'objet des travaux de l'OEEC et des décisions prises à Paris risquent, soit d'échapper à ce contrôle, soit même, à certains moments, de ne pas se trouver en synchronisme avec la politique suivie ici.“³⁴⁶ Eine Instrumentalisierung der OEEC-Delegation im Interesse der französischen „Besatzungspolitik“ war demnach ebenso unwahrscheinlich wie der umgekehrte Fall.

Ganz unterschiedliche Erfahrungen machten die Deutschen mit ihren französischen Partnern, wenn es um die Vergabe wichtiger Ämter innerhalb der OEEC ging. Zum einen war es der Vertreter Frankreichs, der sich als erster offiziell für einen Sitz der Bundesrepublik im Exekutivkomitee aussprach – eine Initiative, für die sich Blücher öffentlich bedankte.³⁴⁷ Zum anderen blockierten französische Regierungsbeamte, wie erwähnt, die deutschen Bemühungen um den Vorsitz des OEEC-Unterausschusses

³⁴³ Vermerk Leroy-Beaulieu v. 24. 1. 1950, AO, HCRFA, Cabinet, Aff. EcoFin, Carton 232, Doss. Dobler C.9. Vgl. auch Note Gandilhon v. 24. 1. 1950 und „Note concernant l'examen du memorandum présenté par la République Fédérale Allemande...“, ebenda. Das Memorandum der Bundesrepublik findet sich in BA, NL Blücher, 287.

³⁴⁴ Haut Commissariat, „Plan Allemand à l'OEEC“ v. 10. 2. 1950, AO, HCRFA, Cabinet, Aff. EcoFin, Carton 232, Doss. Dobler, C.9.

³⁴⁵ Vgl. UK Delegation an Foreign Office, Bericht Nr. 55 und 56 v. 1. 3. 1951, PRO, FO 371/93764; OEEC-Ratsitzung v. 6./7. 3. 1951, NA, RG 469, FOA, Office of African and European Operations Regional Organizations Staff, Decimal Files, 1948–53, Box 4. Vgl. auch den sachlichen Bericht über die Entliberalisierung v. 22. 2. 1951, MAE, 1949–1955, Allemagne, Vol. 346.

³⁴⁶ Note Gandilhon v. 10.(?) 4. 1950, AO, Aff. EcoFin, Caisse 2/Paquet 3000F.

³⁴⁷ Ebenda.

Kohle. Ihr Versuch, „mit allen Mitteln“ den eigenen Kandidaten durchzusetzen, stieß auch bei Marjolin auf Mißbilligung; da diese Aktion offensichtlich von Schuman „abgesegnet“ worden war, riet der Generalsekretär sogar zu einer Beschwerde beim Außenminister über die negative Haltung Frankreichs.³⁴⁸ Angesichts der mit dem Schumanplan bekräftigten Bereitschaft zur deutsch-französischen Aussöhnung irritierte der Konfrontationskurs in einer solchen eher nebensächlichen Angelegenheit die Verantwortlichen in Bonn um so mehr. Obwohl er sich in dieser Kontroverse auf die Seite der Bundesrepublik gestellt hatte, war auch Marjolins eigene Personalpolitik nicht unumstritten: Verantwortlich für den geringen deutschen Stellenanteil in der OEEC war schließlich nicht zuletzt der Franzose an der Spitze der Organisation.³⁴⁹

Belastet wurde das Verhältnis aber noch durch andere Vorfälle und Entwicklungen. Eher kurios mutet ein Zwischenfall im Januar 1950 an. Gleich zweimal, an einem Samstagnachmittag und einem Sonntagvormittag, exerzierten etwa 100 Fallschirmjäger ungefähr eine halbe bzw. eine Stunde lang vor dem Gebäude der Bundesvertretung in der rue Léonard da Vinci. Ein deutscher Augenzeuge und das französische Hausmeisterehepaar waren überzeugt, daß diese Aktionen eine gezielte „Demonstration“ darstellten. Da die französische Presse über den Vorfall nicht berichtete, verzichtete auch die Bundesvertretung darauf, „durch weitere Erkundigungen diesem immerhin ungewöhnlichen Zwischenfall eine größere Bedeutung zukommen zu lassen“, als er vielleicht verdiente. Als Ausdruck der in Paris herrschenden Atmosphäre wollte ihn Werner Dankwort von der deutschen Delegation freilich dennoch verstanden wissen.³⁵⁰ Unter dem Eindruck der Schumanplanverhandlungen verbesserte sich das Klima in den folgenden Monaten jedoch wieder. Möglicherweise trug dazu nicht zuletzt die positive Reaktion der Bundesregierung auf den Petsche-Plan bei.

Im Frühjahr 1951 kam es wegen der Behandlung deutscher Investitionsprojekte für die Stahlindustrie innerhalb der OEEC erneut zu Spannungen, die sich sogar zu einer Art Dauerstreit auswuchsen. Um eine internationale Abstimmung zu gewährleisten, waren die Mitgliedsländer verpflichtet, größere Investitionsvorhaben zu melden; die zuständigen Ausschüsse entschieden dann unter dem Gesichtspunkt „vernünftiger europäischer Zusammenarbeit“ über deren Zweckmäßigkeit. Da die Stahlindustrie in der Bundesrepublik besonderen Kontrollbestimmungen seitens der Alliierten Hohen Kommission unterlag und im Fall einer Finanzierung mit Gegenwertmitteln überdies die Zustimmung der ECA erforderlich war, hatte die Bundesregierung stets das Plazet dieser Stellen abgewartet, ehe sie ihre Projekte nach Paris meldete. Mit dieser Praxis waren allerdings einige OEEC-Länder, allen voran Frankreich, nicht länger einverstanden. Sie verlangten, daß die deutschen Anträge zuerst der OEEC unterbreitet werden sollten. Das französische Kalkül dabei dürfte gewesen sein, daß deutsche Projekte nach einer Bewilligung durch das Militärische Sicherheitsamt und die ECA in der OEEC kaum abgelehnt werden würden. Umgekehrt rechneten sich Blücher und seine Mitarbeiter größere Chancen aus, wenn die alliierten Instanzen „vorgesaltet“ waren. Hierbei genieße Deutschland, wie Blücher freimütig einräumte, „im wesentlichen die amerikanische Unterstützung, die in Paris wesentlich schwächer“ sei. Trotz der Weigerung, die bisherige

³⁴⁸ Werkmeister an Blücher v. 29. 5. 1952 (mit Anlage), BA, B 146, 860.

³⁴⁹ Vgl. Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 31. 3. 1952, BA, B 115, 1005.

³⁵⁰ Bundesvertretung an Rieck und Aufzeichnung Podewils, beide v. 23. 1. 1950, BA, B 146, 321.

Praxis aufzugeben, dürfe in der OEEC jedoch keinesfalls der Eindruck entstehen, als wollten sich die Deutschen „den gemeinsamen Verpflichtungen“ entziehen, damit „das notwendige Aufbauprogramm der deutschen eisenschaffenden und -verarbeitenden Industrie ohne unnötige politische Belastungen in Angriff genommen werden“ könne.³⁵¹

Davon konnte vorerst jedoch keine Rede sein. Noch ein Jahr später – das Ratifikationsverfahren für den EGKS-Vertrag stand kurz vor dem Abschluß – protestierte die französische Regierung gegen zwei Projekte, die eine Erhöhung der deutschen Rohstahlkapazität auf 16,5 Millionen Tonnen im Jahr 1953 und 18,5 Millionen bis 1956 zur Folge gehabt hätten.³⁵² Sowohl der Bundeswirtschaftsminister als auch der Leiter der Bundesvertretung sprachen sich dagegen aus, die „ordnungsgemäß eingereichten deutschen Projektanträge“ zurückzuziehen; Werkmeister erhielt daraufhin die Weisung, durch den deutschen Vertreter im OEEC-Stahlkomitee „Führung mit seinem französischen Kollegen aufnehmen zu lassen, um in freundschaftlicher Form die Notwendigkeit der deutschen Projekte ... nochmals zu begründen“. Auf die Erörterung der Anträge in der laufenden Sitzungsperiode wollte die Bundesregierung aber keinesfalls verzichten. Die französischen Einwände, die Stahlprojekte könnten die Versorgung anderer Länder mit Ruhrkohle gefährden oder sich zu Lasten dringender Investitionen im deutschen Kohlenbergbau auswirken, wurden als unzutreffend zurückgewiesen. Verglichen mit den Ausbauplänen Frankreichs und Großbritanniens, so das deutsche Argument, seien die deutschen Projekte durchaus „bescheiden“ und nicht geeignet, die Position dieser beiden Länder zu gefährden.³⁵³ Um ihre Investitionspläne zu legitimieren, beriefen sich die Experten des Bundeswirtschaftsministeriums aber nicht nur auf das eher abstrakte Prinzip der Gleichberechtigung; ebenso hilfreich war das sehr viel konkretere 25-Prozent-Programm der OEEC von 1951. Sollte das Produktionsziel von 70 Millionen Tonnen im Jahr 1956 tatsächlich erreicht werden, war eine beträchtliche Steigerung auch und gerade der deutschen Stahlerzeugung mit ihren vergleichsweise kostengünstig zu mobilisierenden Kapazitätsreserven unvermeidlich. Auf rationellste Art war dies nach Meinung Solveens vom Wirtschaftsministerium durch den „weiteren Ausbau“ der August-Thyssen-Hütte in Hamborn und den „Wiederaufbau“ der ehemaligen „Reichswerke“ in Watenstedt-Salzgitter möglich; besondere Bedeutung kam dabei dem Bau einer Breitbandstraße für die Thyssen-Hütte zu. Die Produktionsziffer, die in Paris für so viel Unruhe gesorgt hatte, entsprach indessen nicht einmal ganz den deutschen Möglichkeiten: „Es wurde nur eine Steigerung auf 18,5 Mio t angekündigt, um etwas unter dem

³⁵¹ Blücher an Adenauer v. 8. 5. 1951, PAAA, N.A., II., Az. 318-02, Bd. 3.

³⁵² Aide-mémoire v. 13. 5. 1952, ebenda, Bd. 4.

³⁵³ Vermerk v. 15. 5. 1952 (ungezeichnet), ebenda. Darin wurde die geplante Rohstahlproduktion für 1952 auf 15,3 Millionen Tonnen für Frankreich, 17,8 für Großbritannien und nur 14,8 Millionen für die Bundesrepublik beziffert. Die reale Entwicklung der Produktion verlief allerdings anders:

Tabelle: *Jahresrohstahlerzeugung (in Millionen Tonnen)*

	1952	1953	1954
Bundesrepublik Deutschland	15,8	15,4	17,4
Frankreich (einschl. Saar)	13,7	12,6	13,4
Großbritannien	16,7	17,9	18,8

Quelle: EGKS, Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S. 68–69.

Rahmen der Steigerungen der übrigen Länder zu bleiben und nicht noch weitere Schwierigkeiten hervorzurufen“.³⁵⁴

Obwohl die OEEC letztlich keine Handhabe besaß, abgelehnte Projekte zu verbieten, war ein negatives Votum keineswegs belanglos. Eine Regierung bzw. Firmen, die solche Projekte dennoch in Angriff nahmen, riskierten zumindest den Vorwurf, eine egoistische, unkooperative Politik zu betreiben. Die französischen Bemühungen, die deutschen Investitionsprojekte zu verzögern oder gar zu verhindern, stellten aus der Sicht der Bundesregierung deshalb schon eine Belastung dar. Daß sich die Verantwortlichen in Paris bei ihren „Störmanövern“ in erster Linie von den eigenen Interessen leiten ließen und nicht so sehr von übergeordneten „europäischen“, nahm ihren Aktionen und Argumenten freilich viel von ihrer Wirkung.

b) Kontroversen mit der ECA

Anders als die französische Regierung handelte die ECA nicht nur subjektiv, sondern bis zu einem gewissen Grad auch objektiv im „europäischen“ Auftrag. Da die Einigung Westeuropas zu den Hauptzielen der amerikanischen Außenpolitik zählte, ließen sich nationale und „europäische“ Interessen sogar relativ konfliktfrei miteinander verbinden. Wenn die ECA einzelne Mitgliedsländer kritisierte und Kurskorrekturen forderte, konnte sie dies unter Hinweis auf das Gelingen des European Recovery Program tun – und war damit wesentlich glaubwürdiger als etwa Frankreich oder Großbritannien. Und Sanktionen ließen sich notfalls „im Namen“ der europäischen Einigung leichter androhen als unter Berufung auf nationale Bedürfnisse und Ambitionen.

Dies bekam die Bundesregierung gleich mehrfach zu spüren, wobei aus ihrer Sicht erschwerend hinzu kam, daß seit Herbst 1949 der Leiter der ECA-Mission in Frankfurt, John McCloy, zugleich das Amt des amerikanischen Hohen Kommissars bekleidete.³⁵⁵ Die Möglichkeiten der Einflußnahme auf die deutsche ERP-Politik waren mithin erheblich größer als bei den anderen Mitgliedsländern. Von Anfang an verfolgten die Beamten der Frankfurter Mission die Planungen der Bundesregierung, die einschlägigen Erklärungen und die Aktivitäten in Paris deshalb mit großer Aufmerksamkeit, um nötigenfalls rechtzeitig korrigierend eingreifen zu können. Kritische Kommentare und Änderungswünsche waren darum an der Tagesordnung.³⁵⁶ Über das gewohnte Maß hinaus ging jedoch eine Kontroverse, die sich an dem bereits erwähnten Memorandum der Bundesregierung zu den Programmen für die beiden letzten Marshallplanjahre entzündete. Dieses knapp 100seitige Dokument vom 15. Dezember 1949 rekapitulierte die bis zu diesem Zeitpunkt erzielten Fortschritte, skizzierte das Programm für 1950/51 und

³⁵⁴ Solveen an Blankenhorn v. 19. 5. 1952 (mit Anlage: Notiz für Blankenhorn), PAAA, N.A., II, Az. 318-02, Bd. 4. Vgl. auch Arbeitsgemeinschaft der Eisen und Metall verarbeitenden Industrie an Blücher u. a. v. 19. 5. 1952, ebenda.

³⁵⁵ Vgl. Thomas Schwartz, *European Integration and the „Special Relationship“: Implementing the Marshall-Plan in the Federal Republic*, in: Maier/Bischof, *Marshall Plan*, S. 171–215, bes. S. 178–183.

³⁵⁶ Vgl. beispielsweise den Brief McCloy's an Adenauer v. 22. 12. 1949, die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts v. 18. 1. 1950 und das Antwortschreiben Adenauers an McCloy v. 19. 1. 1950, in: PAAA, N.A. II, Az. 318-00, Bd. 1; dazu auch Guldin, *Bundesrepublik*, S. 173 f. Die Initiative McCloy's war über den konkreten Anlaß hinaus Teil eines konzertierten Versuchs der ECA, die von Administrator Hoffman in seiner „Integrationsrede“ gesteckten Ziele zu verwirklichen. Vgl. dazu Harriman an McCloy, v. 10. 11. 1949, BA, B 146, 575.

1951/52 sowie die zur Realisierung erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und benannte mögliche Schwierigkeiten. Abschließend hieß es, daß insbesondere das Vertriebenenproblem und die Lage in Berlin Aufgaben stellten, „die mit den noch immer schwachen Kräften der eigenen westdeutschen Wirtschaft nicht allein gelöst werden“ könnten. Angesichts des wachsenden Verständnisses für die deutsche Situation im Ausland äußerte die Bundesregierung die Hoffnung, daß „gemeinsame internationale Bemühungen, die über das Hilfswerk der ERP“ hinausgingen, „in Verbindung mit der großen ECA-Hilfe und einer vorbehaltlosen Zusammenarbeit der europäischen Teilnehmerstaaten zur Schaffung eines europäischen Marktes dazu beitragen“ könnten, diese Schwierigkeiten allmählich zu überwinden.³⁵⁷

Robert Hanes, der Leiter der ECA-Mission in Frankfurt, hielt die Programme jedoch nicht nur für ungeeignet zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, aus seiner Sicht das grundlegende Problem der Bundesrepublik; ihn störten überdies „eine gewisse Neigung, die Dinge auf die leichte Schulter zu nehmen“, und eine „befremdende Verbindung“ von „zuviel Pessimismus“ im Hinblick auf mögliche Fortschritte und „zuviel Optimismus“, was die notwendigen Anstrengungen anbelangte. Der „stärkste Eindruck“, den das Memorandum bei ihm hinterließ, war, daß „die Lebensfähigkeit in Westdeutschland weniger von den deutschen Anstrengungen als vom Schicksal“ abzuhängen schien.³⁵⁸ Mit dieser Kritik, über die der Adressat offiziell erst informiert wurde, nachdem die wesentlichen Punkte durch Indiskretionen in die Presse gelangt waren, entfachte Hanes einen heftigen, mehrere Wochen andauernden „Memoranden-Krieg“. Das Wirtschaftsblatt „Der Volkswirt“ wertete den Report als „Symptom“ für eine „nicht zuletzt gerade in England“ wachsende „neidische Bedenklichkeit“ gegenüber der Bundesregierung und gab damit vermutlich einer weitverbreiteten, gleichwohl unzutreffenden Überzeugung Ausdruck.³⁵⁹ Das wichtigste Motiv für die amerikanischen Interventionen war zweifellos die Sorge um die „viability“ der Bundesrepublik im Jahr 1952; hinzu kam, daß die Bundesregierung mit ihren wiederholten Appellen an die Hilfsbereitschaft der OEEC-Partner und der USA ein wesentliches Prinzip des Marshallplans – „Hilfe zur Selbsthilfe“ – mißachtete. Von einem „Generalangriff auf die deutsche Marktwirtschaft“, so Erhard rückblickend, konnte also keine Rede sein:³⁶⁰ Wohl stießen sich manche amerikanischen Kritiker an gewissen „doktrinären“ Zügen der Erhard'schen Wirtschaftspolitik, doch waren die Gemeinsamkeiten letztlich größer als die Differenzen.

³⁵⁷ Memorandum der Bundesrepublik Deutschland v. 15. 12. 1949, BA, NL Blücher, 287.

³⁵⁸ „Auswertung der Programme der Bundesrepublik Deutschland für 1950/51 und 1951/52 durch die ECA-Sonderkommission für Westdeutschland“ v. 21. 1. 1950, BA, B 146, 223. Vgl. hierzu und zum folgenden auch Abelshauser, Ansätze, S. 717ff.; Guldin, Bundesrepublik, S. 172–186; Schwartz, Integration, S. 195–199. Überraschend kam die Kritik gleichwohl nicht. In einer Besprechung zwischen Karl Albrecht und Vertretern der ECA am 6. 1. 1950 waren die wesentlichen Punkte bereits thematisiert worden. Vgl. Vermerk Albrecht v. 6. 1. 1950, BA, B 146, 845.

³⁵⁹ Vgl. „Der Volkswirt“ Nr. 5 v. 3. 2. 1950, S. 3f. Den Weg, auf dem Hanes' Report in die Öffentlichkeit gelangt war, beschreibt der Artikel folgendermaßen: „Eine aus Frankfurt stammende, offenbar dem SPD-Pressedienst entnommene Meldung in verschiedenen westdeutschen SPD-Zeitungen ging voraus; der englische Rundfunk (BBC) sekundierte im gleichen Augenblick; aus dieser Quelle schöpften wiederum andere deutsche Zeitungen“. Allgemeine Ausführungen McCloy's dazu in der Besprechung zwischen den Hohen Kommissaren und Kabinettsmitgliedern v. 16. 2. 1950, in: Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951, hrsg. v. Hans-Peter Schwarz, bearb. v. Frank-Lothar Kroll u. Manfred Nebelin, München 1989, S. 102. Zum Echo in der deutschen Presse auf den Report vgl. Altaffer an State Dept. v. 6. 2. 1950, NA, RG 59, 862 A.00R/2-650.

³⁶⁰ Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957, S. 43.

Die Bundesregierung bemühte sich klugerweise, die amerikanischen Bedenken und Einwände sachlich zu entkräften und einer wirtschaftspolitischen Grundsatzdebatte aus dem Weg zu gehen. Am 25. Januar legte das Bundesministerium für den Marshallplan ein weiteres Memorandum vor, das zwar erneut auf die besondere Lage der Bundesrepublik und ihre daraus resultierende Hilfsbedürftigkeit abhob, im Ton aber etwas optimistischer gehalten war.³⁶¹ Mit einem Schreiben an Blücher eröffnete Hanes Anfang Februar jedoch einen neuen „Kriegsschauplatz“: Er tadelte die zögerliche deutsche Liberalisierungspolitik im landwirtschaftlichen Sektor und drohte sogar mit einer Kürzung der amerikanischen Hilfe.³⁶² Als der Marshallplanminister eine Woche später zu Gesprächen mit ECA-Vertretern nach Washington reiste, herrschte an Themen somit kein Mangel.

Blüchers Hoffnungen, in den Vereinigten Staaten mehr Verständnis für die deutschen Schwierigkeiten zu finden, erfüllten sich jedoch nicht. Der Leiter der ECA-Delegation machte nämlich gleich zu Beginn deutlich, daß er zwar die Art und Weise, wie der Hanes-Bericht publik geworden war, mißbilligte, nicht aber den Tenor der Kritik, mit der die Zentrale grundsätzlich übereinstimmte. Wie zum Beweis wandte er sich ausdrücklich gegen den „induktiven“ deutschen Ansatz bei der Programmplanung: „Unfortunately that method leads necessarily to an over-conservative approach, to undue emphasis upon difficulties, and failure to adopt the aggressive attitude necessary for success“. Er empfahl stattdessen, zunächst die Ziele zu definieren und dann alle Kräfte zu mobilisieren, um diese Ziele zu erreichen. Blücher distanzierte sich daraufhin vorsichtig von dem Memorandum vom 15. Dezember, das, wie er entschuldigend hinzufügte, während der Überleitung der Verantwortlichkeiten auf sein Ministerium entstanden sei, wies aber erneut auf die besondere Lage der Bundesrepublik hin. Er bemühte sich, seine Gesprächspartner von den Anstrengungen zu überzeugen und ihnen die Eigenheiten des deutschen Steuersystems zu erläutern. Erstaunlicherweise spielte die europäische Dimension dieser Probleme in der Diskussion kaum eine Rolle. Die Gespräche verliefen in einer freundlichen Atmosphäre, zu der Blücher sicherlich wesentlich beigetragen haben dürfte, beispielsweise mit der Äußerung: „We have a genuine desire to learn from you, and to do everything you suggest“.³⁶³ Aufseiten der ECA war man mit den Gesprächen jedenfalls zufrieden, obwohl Blücher nicht alle Fragen erschöpfend beantwortet hatte, denn: „We do feel that he has our views clearly in mind and realized we did not ... accept his positions“.³⁶⁴

Unterdessen hatte sich auch die Alliierte Hohe Kommission Hanes' Kritik zu eigen gemacht.³⁶⁵ Die deutschen Versuche, den Bericht des ECA-Missionschefs als „private“ Stellungnahme abzustempeln und seine Bedeutung auf diese Weise herunterzuspielen, waren damit gescheitert. Am 16. Februar 1950 standen die wirtschaftliche Lage in der

³⁶¹ „Besondere Lage Westdeutschlands Anfang 1950 – Probleme und Aufgaben“ v. 25. 1. 1950, BA, NL Blücher, 287. Vgl. auch Guldin, Bundesrepublik, S. 175 f.

³⁶² Hanes an Blücher v. 3. 2. 1950, NA, RG 59, 862A.00R/2-750. Mit einem Schreiben vom gleichen Datum monierte Hanes, daß deutsche Stellen nicht rasch genug auf Anfragen seitens der ECA geantwortet hätten. Vgl. Hanes an Blücher v. 3. 2. 1950, BA, B 146, 845.

³⁶³ „Memorandum of Discussion“ ECA/Washington – Blücher v. 9./10. 2. 1950, NA, RG 469, ECA, Productivity and Technical Assistance Division, Office of the Director, Country Files 1949–52, Box 8; das Zitat auf S. 15. Zur Vorbereitung der Reise vgl. Hays an SecState v. 28. 1. 1950, NA, RG 59, 862A.00R/1-2850. Zu Blüchers Motiven meinte Hays: „Actually visit mainly in way of junket to build up personal political prestige and that of ERP Ministry vis-a-vis Economics Ministry.“

³⁶⁴ Hoffman an HICOG Frankfurt v. 23. 2. 1950, NA, RG 469, ECA (wie Anm. 363).

³⁶⁵ Vgl. Guldin, Bundesrepublik, S. 176.

Bundesrepublik und die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung sogar im Mittelpunkt einer Besprechung zwischen den Hohen Kommissaren und Kanzler Adenauer, den zuständigen Bundesministern und BdL-Präsident Vocke. Die Deutschen verwiesen auf die bisherigen Anstrengungen im Bereich des Wohnungsbaus, bei der Bereitstellung von Krediten oder beim Abbau der Arbeitslosigkeit, lehnten aber eine Alleinverantwortung ab; Adenauer etwa erinnerte daran, daß ein „politisch schwaches Land“ insbesondere auf dem Gebiet des Außenhandels „immer im Nachteil“ sei. Zu einer Annäherung der Standpunkte kam es freilich nicht.³⁶⁶ Immerhin bekräftigte McCloy während der Unterredung, was er Adenauer in einem Schreiben vom 14. Februar bereits zugesichert hatte: daß seine Beamten keine Berichte an die Öffentlichkeit geben durften, welche den Bundeskanzler oder die Regierung ohne seine Zustimmung kritisierten.³⁶⁷ Das deutsch-amerikanische Klima besserte sich danach spürbar, die sachlichen Differenzen blieben. Die Debatte über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Investitionsprogramme und Steuerpolitik beschäftigte die zuständigen Stellen auf beiden Seiten auch in den folgenden Wochen und Monaten.³⁶⁸ Sie entfernte sich jedoch mehr und mehr von ihrem Ausgangspunkt, der Kritik an den vermeintlich unzureichenden deutschen Beiträgen zum europäischen Wiederaufbauprogramm. Zugleich nahm die Bereitschaft der Bundesregierung, die amerikanische „Einmischung“ hinzunehmen, merklich ab, wie ein Mitarbeiter der amerikanischen Hohen Kommission nach einer Besprechung zwischen ECA-Vertretern und den Bundesministern Blücher, Erhard, Niklas, Schäffer und Storch am 18. Juli in Bonn konstatierte: „On two occasions one or another of the ministers stated that, under the present rules by which the German Government is organized, no Ministry could agree to interference by the ECA in the use of funds raised internally in Germany.“³⁶⁹ Dies wurde auch anläßlich einer Besprechung zwischen Karl Bode von der ECA-Mission und Vertretern des Wirtschafts- und des Marshallplanministeriums über ein Memorandum Hanes' zum deutschen Investitionsprogramm 1950/51 deutlich. Gegen die Absicht, weitere Gegenwertmittel erst nach einer Änderung der Wirtschaftspolitik freizugeben, protestierte Albrecht entschieden. Damit greife die ECA „in die an sich beschränkte Souveränität der Bundesrepublik in einem Ausmaß“ ein, das über das Besatzungsstatut hinausgehe; er beteuerte, daß die Bundesregierung selbst den „Anschein eines Konfliktes“ mit der ECA vermeiden wolle, ließ aber zugleich erkennen, daß ihre Konzessionsbereitschaft gering sei. „Wenn auch fraglos die ECA-Mission in mancher Hinsicht am längeren Hebel sitze, so seien doch offenbar die zur Verfügung stehenden Zwangsmittel gerade im vorliegenden Fall untauglich“: Mit einer Sperre der Counterpart Funds würde die ECA nämlich ihrem eigenen Ziel der Kreditausweitung zuwiderhandeln.³⁷⁰

Auf amerikanischer Seite bestand jedoch wenig Neigung, den Dingen in der Bundesrepublik ihren Lauf zu lassen, wenn übergeordnete „europäische“ oder „westliche“ Interessen gefährdet schienen. So forderte die ECA, wie bereits beschrieben, angesichts der Verschlechterung der Zahlungsbilanz im Herbst 1950 energische Gegenmaßnahmen, verbunden mit dem Appell, den Liberalisierungspfad nicht zu verlassen. Den Libe-

³⁶⁶ Wortprotokoll der Sitzung v. 16. 2. 1950, Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951, S. 102–117, das Zitat, S. 105.

³⁶⁷ McCloy an Adenauer v. 14. 2. 1950 (Übersetzung), PAAA, N.A., II, Az. 318-00, Bd. 1.

³⁶⁸ Vgl. Guldin, Bundesrepublik, S. 179–186; Schwartz, Integration, S. 197 ff.

³⁶⁹ Prud'homme an State Dept. v. 26. 7. 1950, NA, RG 59, 862A.00R/7-2650.

³⁷⁰ Aufzeichnung Albrecht v. 27. 1. 1950, BA, B 146, 845.

ralisierungsstopp vom Februar 1951 wollte Milton Katz, ECA-Sonderbeauftragter für Europa, in der ersten Verärgerung denn auch mit einer sofortigen Suspendierung der ERP-Hilfe beantworten. Gegenüber dem Briten Hall-Patch, Vorsitzender des OEEC-Exekutivkomitees, zog er sogar einen Ausschluß der Bundesrepublik aus der EZU in Betracht, falls dies die einzige Alternative zu einer Neuauflage der „Schachtian policies of the thirties“ sei.³⁷¹ So weit mochte der amerikanische Hohe Kommissar zwar nicht gehen, als er mit einem Schreiben an Adenauer vom 6. März 1951 ebenfalls in die Diskussion eingriff, doch ließen seine Ausführungen an Deutlichkeit nicht zu wünschen übrig. Die „kritische Devisenlage“, in die sich die Bundesregierung durch ihre in amerikanischen Augen verfehlte Wirtschaftspolitik seit Ausbruch des Koreakrieges manövriert hatte, gefährdete nach Meinung McCloy's „tatsächlich ernsthaft die Fähigkeit der Bundesregierung, die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen fortzusetzen“, und zugleich die Stellung der Bundesrepublik in der OEEC. Obwohl er das „Notstands-Moratorium für Einfuhren“ billigte, ließ er keinen Zweifel daran, daß „angesichts der jüngsten dramatischen internationalen Entwicklung und der damit verbundenen Bemühungen der Vereinigten Staaten um einen stärkeren Verteidigungsaufwand nur eine bedeutsame Modifizierung der freien Marktwirtschaft der veränderten Situation gerecht werden“ könne. Andernfalls, so die unverhüllte Drohung, bestehe „wenig Aussicht“ auf weitere Dollarhilfe und Unterstützung bei der Beschaffung knapper Rohstoffe.³⁷² In seiner mit dem neuen ECA-Missionschef Jean Cattier zuvor abgestimmten Antwort vom 27. März listete der Bundeskanzler eine Reihe von bereits verwirklichten und geplanten Maßnahmen auf, mit denen seine Regierung die Entwicklung in den Griff bekommen wollte; eine Ausrichtung der Wirtschaft nach einem „festen Rüstungsplan“ lehnte er jedoch ab. Die Bundesregierung müsse vielmehr sorgsam darüber wachen, „die wirtschaftlichen Beiträge zur *inneren* und *äußeren* Verteidigung im Gleichgewicht zu halten und Gefahren vorzubeugen, die sich auf die gesamte westliche Welt auswirken würden“.³⁷³ Bekanntlich überwand die Bundesregierung ihre Zahlungsbilanzprobleme zwar nicht ohne eine gewisse „Modifizierung“ der freien Marktwirtschaft, doch waren die Veränderungen gewiß nicht so tiefgreifend, wie McCloy und seine Berater sich dies vorgestellt hatten. Was zunächst wie ein zweiter „Memoranden-Krieg“ anmutete, entpuppte sich rasch als „Theaterdonner“.

Der Briefwechsel vom März 1951 war zugleich die letzte größere deutsch-amerikanische Kontroverse im Zusammenhang mit dem ERP und der Politik der Bundesregierung in der OEEC. Das aus BDI-Mitteln finanzierte „Deutsche Industrieinstitut“ schickte dem scheidenden ECA-Missionschef Cattier zwar noch einige kritische Anmerkungen hinterher, unterstellte ihm Animositäten gegen den Bundesminister und verdächtigte ihn der Zusammenarbeit mit Bonner Oppositionskreisen.³⁷⁴ Erhard selbst hatte während seiner USA-Reise im Sommer 1951 jedoch den beruhigenden Eindruck gewonnen, daß zwischen der obersten Regierungsebene in den USA und ECA-Beamten in der Bundesrepublik „ein erheblicher Gegensatz in der Beurteilung der deutschen Verhältnisse

³⁷¹ Katz in einem Gespräch mit Hall-Patch v. 13. 3. 1951, zit. n. Schwartz, *Integration*, S. 207.

³⁷² McCloy an Adenauer v. 6. 3. 1951 (amtl. Übers.), zit. n. Abelshauser, *Ansätze*, S. 734–738; vgl. auch Schwartz, *Integration*, S. 208.

³⁷³ Adenauer an McCloy v. 27. 3. 1951, zit. n. Abelshauser, *Ansätze*, S. 739–745 (Hervorhebung i. Original).

³⁷⁴ „Der Fall Cattier“ v. 13. 7. 1951, AIHKA, NL Vogel, USA-Reise, Juli 1951.

und Notwendigkeiten“ existiere und „der high level für die deutschen Verhältnisse ein wesentlich stärkeres Verständnis“ zeige.³⁷⁵

Daß die Bundesrepublik in den „kritischen Jahren“ 1950/51 auf „OEEC-Kurs“ gehalten werden konnte, war also nicht zuletzt das Verdienst der ECA. Die intensive, mitunter konfliktreiche Zusammenarbeit mit den Amerikanern trug gewiß maßgeblich dazu bei, die „europäische“ Sensibilität der Bundesregierung zu erhöhen – selbst dann, wenn sie sich den Ratschlägen aus Washington oder Frankfurt widersetzte und nach eigenen Wegen suchte, den übernommenen Verpflichtungen gerecht zu werden. Gewissermaßen „nebenbei“ halfen die gelegentlichen Kontroversen der Bonner Regierung, von dem nicht eben prestigefördernden Image des „Musterschülers“ der Amerikaner loszukommen. Der eigentliche Test auf die Dauerhaftigkeit und Belastbarkeit der „europäischen Codierung“ stand freilich erst noch bevor.

³⁷⁵ Notiz über Besprechung beim Bundeswirtschaftsminister v. 14. 7. 1951, ebenda.

V. Wirtschaftlicher Wiederaufstieg 1952–1955

Während der Zeitraum vom Herbst 1949 bis Mitte 1952 für die OEEC insgesamt wie für das „neue“ Mitglied im besonderen von Krisen gekennzeichnet war, brachten die folgenden Jahre für die Pariser Organisation eine spürbare Konsolidierung und für die Bundesrepublik einen steilen Aufschwung. Innerhalb weniger Monate mauserte sie sich vom Schuldner- zum Gläubigerland. Damit gab es zwar wieder einen „deutschen Fall“, welcher die Organisation diesmal nicht nur einige Monate lang, sondern über Jahre hinweg beschäftigte, doch ließ sich mit diesem „Problem“ aus der Sicht der Bundesregierung wesentlich besser leben. Der wirtschaftliche Erfolg verleitete manche Politiker sogar zu Ratschlägen und Belehrungen an jene Mitgliedsländer, deren Entwicklung weniger günstig verlief. Im Ausland provozieren solche Äußerungen, wie kaum anders zu erwarten, empörte Reaktionen. Aus dem einstigen „Sorgenkind“ drohte plötzlich ein „Störenfried“ zu werden. Erneut kam es für die Bundesrepublik darauf an, europäische Solidarität und „Einfühlsamkeit“ zu beweisen – dieses Mal allerdings aus einer Position der Stärke heraus. Die Fragen, um die es ging, waren zum Teil die „alten“ – Handelsliberalisierung, Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs –, zum Teil kamen neue Themen hinzu – „Dollarliberalisierung“, Konvertibilität der europäischen Währungen. Dies waren Ziele von eminent politischem Charakter: Hier wurde über den Kurs in der Handels- und Zahlungsbilanzpolitik entschieden, standen die binnen- und außenwirtschaftlichen Interessen der einzelnen Mitgliedsländer auf dem Spiel. In anderen Bereichen büßte die OEEC hingegen an praktisch-politischer Bedeutung ein und entwickelte sich in Richtung einer internationalen Behörde zur Konjunkturbeobachtung und -prognose.¹

1. Liberalisierung des Handels und „Härtung“ der Europäischen Zahlungsunion

Der Abbau quantitativer Handelsbeschränkungen und die Schaffung eines leistungsfähigen multilateralen Zahlungssystems zählte weiterhin zu den Hauptaufgaben der OEEC. Die Liberalisierung ging freilich langsamer voran als in den Jahren zuvor, nicht zuletzt weil wichtige Handelsnationen wie Großbritannien und Frankreich wegen ihrer rapide wachsenden Zahlungsbilanzdefizite ausscheren. Der Bundesrepublik eröffnete diese Entwicklung die Chance, sich als „Liberalisierungslokomotive“ zu profilieren. Angesichts kontinuierlich steigender Überschüsse in der EZU durften die übrigen Mitgliedsländer sogar mit einigem Recht entsprechende Anstrengungen erwarten, hatten sie

¹ Milward, Reconstruction, S. 207, setzt diesen Zeitpunkt m. E. zu früh an – und verzeichnet die Rolle der OEEC –, wenn er schreibt: „Within three years from its foundation the OEEC... had become so depoliticized that it served only as a forum for registering international agreements made elsewhere, increasingly of a minor kind.“

doch die Bundesrepublik im Frühjahr 1951 noch tatkräftig unterstützt. Verständlicherweise bereitete die Liberalisierung des letzten Viertels der OEEC-Einfuhren jedoch sehr viel mehr Mühe als das Erreichen der 75-Prozent-Marke. Und außerdem ließen sich mit Hilfe der EZU-Überschüsse die deutschen Gold- und Devisenreserven auffüllen und vergrößern.

a) Die Diskussion um die Reform der EZU

Der äußere Anlaß der Überlegungen zur Reform der Europäischen Zahlungsunion war die zum 1. Juni 1952 fällige Verlängerung des Abkommens. Es gab allerdings noch triftigere Gründe, über eine Verbesserung der EZU nachzudenken. Ein unerwarteter Anstieg des gesamten Außenhandelsvolumens und erhebliche Verschiebungen in den Zahlungsströmen infolge des Koreakrieges führten dazu, daß sich bisherige Gläubiger der Union, allen voran Großbritannien und Frankreich, immer mehr verschuldeten; aufgrund ihrer großen Quoten waren sie jedoch erst in einem verhältnismäßig späten Stadium zu Goldzahlungen an die EZU verpflichtet. Überschußländer wie Belgien, Italien, die Schweiz und Portugal hatten hingegen dank ihrer kleineren Quoten vergleichsweise früh Anspruch auf Goldzahlungen. Der Mechanismus der Zahlungsunion, konstruiert nach dem Prinzip eines „geschlossenen Kreislaufes“, sollte langfristig einen Ausgleich der Goldzahlungen und -einkünfte garantieren. Aber abgesehen davon, daß langfristige Selbstkorrekturen kurzfristige Liquiditätskrisen nicht ausschlossen, wie eine Stellungnahme des Marshallplanministeriums vom November 1951 zu Recht anmerkte, wurde im Falle der Quotenüberschreitung durch Gläubiger der Kreislauf unterbrochen; bestanden die Gläubiger auf der vereinbarten Goldabdeckung ihrer kumulativen Überschüsse, waren „echte Liquiditätsverluste“ die Folge, die letztlich die Zahlungsfähigkeit der Organisation gefährdeten.²

Anfang Januar 1952 befaßte sich der ERP-Arbeitskreis „Intereuropäischer Zahlungsverkehr“ mit der Thematik. Zu Beginn stimmte Karl Albrecht die Teilnehmer auf die Linie des Marshallplanministers in der Frage einer EZU-Reform ein: Blücher erblickte „ein ausgesprochenes deutsches Interesse darin, die EZU so wirksam und widerstandsfähig wie nur möglich zu machen, da ihr Funktionieren auch für andere, speziellere Integrationsversuche wie den Schuman- und Pleven-Plan von erheblicher Bedeutung sei“. Ein deutscher Beitrag zu der laufenden Diskussion wurde in Paris schon deshalb erwartet, weil die Bundesrepublik in der OEEC, so Albrecht zufrieden, „beachtlich an Gewicht“ gewonnen hatte. Kern einer Reform sollte nach dem Wunsch des Ministers „eine Stärkung der Einflußmöglichkeiten des Direktoriums der EZU bzw. des Rates der OEEC auf die nationale Wirtschaftspolitik“ sein. Ferner sollten die Beamten die Wirtschaftlichkeit der Saldierung der laufenden Zahlungsbilanzen im Rahmen der EZU prüfen; offenbar schwebte dem Minister eine „Ausdehnung des Zahlungsgebietes“ vor. Ungeachtet dieser Vorgabe kamen die Mitglieder des Arbeitskreises jedoch zu dem Ergebnis, daß „für eine gewisse Übergangszeit ein weitgehender Zahlungsausgleich innerhalb des beschränkten Raumes der EZU nicht vermieden werden“ könne; eine Erweiterung hielten sie unter den damaligen Bedingungen für nicht realisierbar. Pläne, Dollareinnah-

² „Notwendigkeiten und Möglichkeiten für eine Reform der Europäischen Zahlungsunion“, Aufzeichnung aus dem Bundesministerium für den Marshallplan v. 16. 11. 1951, PAAA, N.A., Abt. 4, Bd. 153.

men aus sogenannten off-shore-Käufen nicht dem jeweiligen europäischen Lieferland, sondern der EZU gegen Gutschrift in europäischer Währung zur Verfügung zu stellen, sollten von deutscher Seite nicht unterstützt werden. Das Thema der „extremen Gläubiger“ diskutierten die Experten des Arbeitskreises auf einer eher allgemeinen Ebene, ohne jedoch die Möglichkeit, daß die Bundesrepublik künftig selbst zu diesem Kreis gehören könnte, völlig außer acht zu lassen. Sie votierten für allgemeine Richtlinien, die dennoch Raum für „Individual-Regelungen“ lassen sollten. Als Mittel zum Ausgleich „extremer Positionen“ wurden überdies bilaterale Kredite von Gläubigerländern an Schuldnerländer erörtert sowie die Gründung eines aus europäischen Währungen gespeisten „Sonderfonds“, aus dem in Einzelfällen extreme Schuldner Hilfen erhalten sollten. Weitere „Reformvorschläge“ zielten auf eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder, eine Aufwertung des EZU-Direktoriums, die Abstimmung der Wechselkurspolitik mit dem Direktorium sowie eine Erhöhung der Liquiditätsreserven der EZU.³

Mit solchen Plänen stießen die Deutschen zumindest in der Schweiz, einem Gläubigerland, auf grundsätzliche Zustimmung. Wie sich anlässlich einer Unterredung zwischen deutschen und Schweizer Regierungsvertretern im Februar 1952 herausstellte, plädierten die Schweizer in manchen Fällen freilich für eine noch härtere Gangart, da ihrer Ansicht nach die bisherige Praxis auf eine „Prämierung“ derjenigen Mitgliedsländer hinauslief, welche „die Konsequenzen ihrer Wirtschaftspolitik nicht begriffen hätten“ und deren Sanierungsmaßnahmen unzureichend seien. Eine Währungsstabilisierung der Schuldnerländer sei indessen eine „entscheidende Voraussetzung für die Multilateralität, andernfalls würden sich die guten Währungen gegen die schlechten... zu verteidigen haben“. Beide Seiten wünschten jedoch eine Verlängerung der Zahlungsunion, zumal die akuten Liquiditätsschwierigkeiten aus der Sicht Karl Albrechts, der die deutsche Delegation leitete, „weniger eine Krise der EZU als eine Krise der Zahlungsbilanzen einzelner Mitgliedsländer“ darstellten. Allerdings sollte der Gold-Kredit-Mechanismus der Schuldnerquoten dahingehend verändert werden, daß schon bei „geringeren“ Defiziten Zahlungen in Gold zu leisten waren.⁴ Kaum war die Bundesrepublik der Krise entronnen, demonstrierten deutsche Vertreter im Ausland neues Selbstbewußtsein, indem sie zwischen „guten“ und „schlechten“ Schuldnern unterschieden bzw. zwischen jenen, deren Schulden hauptsächlich durch „weltpolitische Sonderbelastungen“ oder ein strukturelles Ungleichgewicht entstanden, und jenen, die durch eine „ungesunde Wirtschaftspolitik“ in ein Zahlungsdefizit geraten seien. Ob die „schwachen Länder“ – gemeint waren beispielsweise Griechenland und Österreich – der EZU angehörten, war nach Schweizer Auffassung „wirtschaftlich unerheblich“; aus politischen Gründen sollte ihnen die Mitgliedschaft konzediert werden. Eine „ungesunde Wirtschaftspolitik“ hingegen mußte bestraft werden: Nichts anderes steckte hinter dem Vorschlag, die Gold-Kredit-Relation neu zu regeln. Kredite außerhalb der EZU-Verrechnung kamen für die Schweiz deshalb

³ Ergebnisbericht ERP-Arbeitskreis „Intereuropäischer Zahlungsverkehr“ v. 3. 1. 1952, ebenda.

⁴ Aufzeichnung Haas/Schleiminger über die Frage der Zukunft der EZU v. 15. 2. 1952, ebenda. Albrechts Standpunkt deckte sich übrigens mit einschlägigen Kommentaren in der Wirtschaftspresse, etwa dem Artikel „Es liegt nicht an der EZU“, im „Volkswirt“ Nr. 9/1952, ebenda. Zur Politik der Schweiz vgl. allgemein Gunter Schwerdtel, *The Swiss Participation in the European Payments Union 1950–1958*, Bern u. a. 1992.

nur dann in Frage, wenn die Schuldnerregierungen „den Willen zu einer gesunden Wirtschaftspolitik“ unter Beweis stellen konnten.⁵

Über die Reform der Zahlungsunion wurde unterdessen auch in anderen Mitgliedsländern nachgedacht. Dem EZU-Direktorium lagen Mitte Februar jedenfalls eine größere Anzahl von Vorschlägen zur Prüfung vor. Zur Diskussion standen unter anderem eine wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik mittels Stärkung des Einflusses des Direktoriums, eine allgemeine Erhöhung der Quoten, eine Änderung der Gold- und Kreditleistungen, die Konsolidierung alter Schulden, der Einsatz „dritter Währungen“ zum Zahlungsbilanzausgleich, eine Entlastung des intereuropäischen Zahlungsausgleichs durch entsprechende Transaktionen des Internationalen Währungsfonds mit extremen Schuldner- oder Gläubigerländern, wirksamere und abgestimmte Devisenkontrollen, eine Erhöhung der Gold- und Dollarliquidität, die Bildung eines Hilfsfonds aus EZU-Verrechnungseinheiten und, wieder einmal, die Gründung einer europäischen Investitionsbank.⁶

Die Innovationsbereitschaft des EZU-Direktoriums hielt sich jedoch in engen Grenzen. Sein Bericht vom 18. März 1952 räumte zwar „ernste Schwierigkeiten“ und „verschiedene Schwächen in der Organisation und im Aufbau der Union“ ein, die Vorschläge zur Überwindung dieser Probleme waren indes von eher „konservativem“ Zuschnitt. Aus deutscher Sicht kam hinzu, daß einige „essentials“ der Bundesregierung nicht oder nur unzureichend berücksichtigt worden waren. Die EZU-Direktoren votierten nämlich weder für eine Änderung der Gold- und Kreditproportionen bei Defiziten und Überschüssen oder eine generelle Erhöhung der Quoten noch für eine nennenswerte Stärkung ihrer Position, die sie in die Lage versetzt hätte, die Regierungen auf einen stabilitätskonformen wirtschaftspolitischen Kurs zu bringen. Die zugleich ausgesprochenen Empfehlungen zugunsten einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in der Außenhandelspolitik und bei der Devisenkontrolle entsprachen immerhin deutschen Wünschen, blieben aber vergleichsweise unverbindlich. Die Realisierung anderer Reformvorschläge wie teilweise Konsolidierung oder Rückzahlung von Krediten, Bildung eines Sonderfonds, Einsatz von „Nichtmitgliedswährungen“ oder Einschaltung des Internationalen Währungsfonds verschob das Gremium auf einen späteren Zeitpunkt. Das Direktorium setzte auf einen pragmatischen Kurs, da „die Verwirklichung einer idealen Union unter den gegenwärtigen Umständen ein eitles Beginnen“ sei, wie es in den „Schlußfolgerungen“ explizit hieß. Vordringlich war die „Aufrechterhaltung der Union und damit des Systems der multilateralen Verrechnung, das bis jetzt relativ gute Erfolge aufzuweisen“ hatte. Trotz seiner „Unvollkommenheiten“, betonten die Direktoren, habe das neue System „sehr befriedigende Ergebnisse“ gezeitigt, so daß nach ihrer Meinung „ein Abgehen davon oder auch nur das Ausscheiden eines der bedeutenderen Mitgliedsstaaten... fast einer Katastrophe gleichkäme“. Und mit ihrem Schlußappell, „zur allgemeinen Konvertierbarkeit der Währungen zurückzukeh-

⁵ Vermerk Albrecht betr. schweizerische Haltung zur Frage der Reform der EZU, o. D. (Mitte Februar 1952), ebenda.

⁶ Aufzeichnung aus dem Bundesministerium für den Marshallplan v. 26. 2. 1952 betr. Vorschläge über Fortführung und Reform der EZU, ebenda.

ren“, dürften sie die Erwartungen der Bonner Wirtschafts- und Europapolitiker wenigstens in einem Punkt voll und ganz erfüllt haben.⁷

In den folgenden Wochen befaßten sich auch der „Gemischte Handels- und Zahlungsausschuß“ und der Ministerrat mit dem Thema. Im Verlauf dieser Beratungen wurde deutlich, daß die USA ihr finanzielles Engagement im Rahmen der Zahlungsunion drosseln wollten: Sonderhilfen für extreme Schuldner in Form freier Dollars sollte es, in veringertem Umfang, zwar weiterhin geben, doch eine Dollarhilfe zur Erhöhung der konvertierbaren Vermögenswerte kam keinesfalls in Betracht. Umgekehrt erklärten sich die europäischen Regierungen im Interesse des Fortbestehens der Organisation immerhin bereit, zusätzliche „temporäre“ Verpflichtungen gegenüber der EZU zu übernehmen. In der Frage der Gold/Kredit-Relation votierten die Mitgliedsländer entgegen den Empfehlungen des Direktoriums doch für eine Modifikation: Am Ende der ersten Tranche, die bisher „goldfrei“ war, sollten die Goldzahlungen künftig 10 Prozent betragen, am Ende der zweiten statt 10 Prozent des kumulativen Defizits 20 Prozent; der Gesamtanteil der Golddeckung sollte jedoch wie zuvor 40 Prozent nicht überschreiten. Bemerkenswerterweise zählten neben den Briten und Norwegern auch die Deutschen zu den Fürsprechern einer solchen „mittleren“ Lösung; intern und in den Gesprächen mit Schweizer Regierungsvertretern hatten Albrecht und seine Kollegen aus den anderen Ressorts bekanntlich eine härtere Linie gegenüber Schuldnerländern verfochten. Ähnlich großes Verständnis wie für die Schuldner brachte die deutsche Seite gegenüber dem „extremen“ Gläubiger Belgien nicht auf. Angesichts der eigenen leidvollen Erfahrungen wird dies kaum überraschen; offensichtlich fehlte es den deutschen Vertretern in der OEEC und der EZU damals noch an der nötigen Phantasie, um sich vorstellen zu können, daß die Bundesrepublik bald selbst in die Lage eines extremen Gläubigers kommen könnte. Belgien verlangte nämlich, daß alle die eigene Quote überschreitenden Kredite an die EZU zu hundert Prozent in Gold zurückgezahlt werden sollten. Nach „langwierigen Diskussionen“ erkannte das Direktorium diese Forderung prinzipiell an und stimmte einer wenigstens teilweisen Goldzahlung zu. Ein wichtiges Motiv für diese, wie von Mangoldt mit kritischem Unterton anmerkte, „erstaunliche Bereitschaft der meisten Direktoriumsmitglieder“ war wohl der Wunsch, Belgien „auch unter Opfern“ in der Union zu halten. Der deutsche EZU-Direktor jedenfalls scheint diesen Beschluß nur „widerstrebend“ gebilligt zu haben.⁸

Auf der Ratssitzung vom 6. Juni 1952 bedurfte es trotz dieser intensiven Vorgespräche noch einmal schwieriger Verhandlungen, ehe die Verlängerung des EZU-Abkommens unter Dach und Fach war. Angenommen wurden sowohl die vom EZU-Direktorium vorgeschlagene modifizierte Skala für Goldzahlungen als auch die Bildung eines Garantiefonds in Höhe von 100 Millionen Dollar. Im „belgischen Fall“ einigten sich die Mitgliedsländer auf einen Kompromiß, mehr als die Hälfte des quotenüberschreitenden Kredits sollte danach in Gold beglichen werden. Eine längere Debatte entspann sich über das Problem des europäischen Dollardefizits. Mehrere Redner appellierten an die Vereinigten Staaten, ihre protektionistische Importpolitik aufzugeben. Die Aufforde-

⁷ OEEC-Rat, Bericht des Direktoriums der EZU über die Fortführung der Union nach dem 30. Juni 1952, C (52) 64, v. 18. 3. 1952, ebenda. Vgl. auch Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 132 ff.

⁸ Bericht Mangoldt v. 30. 4. 1952, PAAA, N.A., 4, Bd. 153. Vgl. auch Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 15. 5. 1952, ebenda.

rung, die USA sollten der EZU beitreten, wies der amerikanische Vertreter jedoch mit dem Argument zurück, daß damit das Problem der Überschüsse im Handel mit Europa nicht gelöst werden könne.⁹

Verglichen mit den deutschen Zielen zu Beginn der Verhandlungen war die „Ausbeute“ also eher mager, überdies wurde die EZU, um Großbritannien entgegenzukommen, nur um ein Jahr verlängert, obwohl nicht nur die Bundesregierung der Ansicht war, daß im Interesse der Stabilität der Außenhandelsbeziehungen ein Zeitraum von mindestens zwei Jahren erforderlich gewesen wäre.¹⁰ Vor dem Hintergrund der damaligen Krisentendenzen mochte indessen schon eine einjährige Verlängerung als Erfolg gelten. Die Bundesregierung taktierte in dieser Kontroverse zumindest auf der Ebene der OEEC sehr vorsichtig. Ihre Entscheidungen waren geprägt von den Erfahrungen als Schuldner – insofern verhielt sie sich nicht „zeitgemäß“, schickte sich die Bundesrepublik doch an, zum „strukturellen“ Gläubigerland zu werden.

b) Kontroversen um die Liberalisierungspolitik

Mit dem raschen Anstieg des kumulativen Überschusses stellte sich zwangsläufig auch die Frage nach weiteren Liberalisierungsschritten seitens der Bundesregierung. Schon im Juni 1952 erörterte der Handelspolitische Ausschuß entsprechende Maßnahmen. Während Hans Görs vom Wirtschaftsministerium eine Steigerung um 4 bis 5 Prozent für möglich hielt, „ohne an irgendwelche Dinge zu kommen, die einen Aufstand der betreffenden Industrien zur Folge hätten“, äußerten sich die Beamten aus den Fachreferaten und aus dem Ernährungsministerium skeptisch bis ablehnend. Als hinderlich empfanden die liberalisierungswilligen Kräfte auch angebliche Zusagen Ludwig Erhards insbesondere gegenüber der Textilindustrie, bestimmte Waren nicht zu liberalisieren. Dennoch gaben sich diese Kreise zuversichtlich, daß das Bonner Wirtschaftskabinett letztlich in ihrem Sinne entscheiden würde, zumal sie eine hundertprozentige Liberalisierung „mit einigen Vorbehalten“ für „völlig unvermeidlich“ hielten, wenn der Aufstieg weiter andauerte.¹¹

Auf einer Ressortbesprechung am 1. Juli 1952, an der außerdem Vertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und der Bank deutscher Länder teilnahmen, wurden die unterschiedlichen Standpunkte erneut deutlich: Zu Beginn erläuterte Ministerialrat Gerbaulet vom Marshallplanministerium den Beschluß des Handelspolitischen Ausschusses, die Liberalisierung von 75 auf 80 bis 82 Prozent zu erhöhen. Das Gremium, allem Ansehen nach etwas vorsichtiger geworden, war mittlerweile der Auffassung, daß ein darüber hinausgehender Prozentsatz „nicht im Interesse der deutschen Wirtschaft“ liege. Für den Fall einer Umkehrung der deutschen EZU-Position müsse vielmehr ein „Polster“ geschaffen werden. Erste Anzeichen einer solchen Trendwende glaubten manche Experten aus der Entwicklung der Auftragslage ablesen zu können. Erstaunlicherweise schloß sich der Sprecher des BDI diesem Votum an: Experimente in der Liberalisierungspolitik könnten zu einer Beunruhigung der Industrie führen; sie benötige stattdessen angesichts neuer Einfuhrrestriktionen einzelner EZU-Länder „einen Schutz, der

⁹ Kurzbericht Ratssitzung v. 6. 6. 1952, BA, B 102, 11137. Zur Lösung des „belgischen Falls“ vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 144–148.

¹⁰ Vgl. Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 12. 7. 1952, PAAA, N.A., 4, Bd. 153.

¹¹ Gerbaulet an Mangoldt v. 18. 6. 1952, BA, B 146, 527.

sowohl konjunkturell als auch handelspolitisch begründet“ sei. Im Gegensatz dazu beurteilte der Vertreter der BdL die Exportaussichten optimistischer; trotz eines Rückgangs der Aufträge rechnete er nicht mit einem neuerlichen Defizit bei der EZU. Eduard Wolf zeigte sich verwundert, daß im Wirtschaftsministerium „zwar von einem Abbau der Devisenzwangswirtschaft gesprochen werde, dagegen auf dem Gebiet der Handelspolitik protektionistische Maßnahmen befürwortet“ würden, und „verwahrte sich dagegen, daß die Devisenpolitik vor den Wagen der Handelspolitik gespannt werde“. Falls die Bundesrepublik in die fünfte und letzte Tranche ihrer Quote kommen oder diese gar überschreiten würde, genügten nach seiner Ansicht die vom Handelspolitischen Ausschuß vorgeschlagenen 80 bis 82 Prozent nicht; in diesem Fall hielt er „eine großzügigere Liberalisierung“ bis zu 100 Prozent für notwendig: „Dadurch könnte auch gegenüber der EZU der Eindruck einer positiven Mitarbeit an den Aufgaben und Zielen der OEEC erreicht werden.“ Von den Anwesenden unterstützte jedoch nur Hans Möller von der Bundesvertretung die 100-Prozent-Empfehlung. Ministerialrat Müller-Graaf vom Wirtschaftsministerium reagierte auf die unverhohlene Attacke gegen sein Haus und seinen Minister erstaunlich gelassen, ohne allerdings von dem Beschluß des Handelspolitischen Ausschusses abzurücken. Vermeintliche „Gefahren“ für Branchen wie Textil, Leder und Landwirtschaft und der „Protektionismus“ der anderen Länder verboten seiner Meinung nach zusätzliche Liberalisierungsschritte. Der Vertreter des Landwirtschaftsministeriums pflichtete dieser Ansicht erwartungsgemäß bei und wies darauf hin, daß auf dem Agrarsektor ohnehin „nicht mehr viel Waren liberalisiert werden könnten“: Der verbleibende „Rest“ seien nicht unter die Liberalisierung fallende „Marktordnungswaren“ oder Veredelungsprodukte; immerhin deutete er die Möglichkeit von Vorratskäufen an, durch die sich der deutsche Überschuß verringern ließe. Erörtert wurde auch eine Erweiterung der Liberalisierung der sogenannten unsichtbaren Einfuhren; nicht zuletzt wegen der Londoner Schuldenkonferenz, deren Ergebnisse, was Art und Umfang der zu übernehmenden Verpflichtungen anbelangte, noch nicht genau absehbar waren, lehnten die Ressortsprecher eine generelle Erhöhung der Quote in diesem Bereich vorerst ab; allenfalls die volle Liberalisierung des Reiseverkehrs sollte geprüft werden. Angesichts dieser, von Wolf und Möller einmal abgesehen, recht reservierten Einstellung blieb es verständlicherweise bei dem Beschluß des Handelspolitischen Ausschusses: Steigerung der Liberalisierung auf 80 bis 85 Prozent; die Möglichkeit einer weiteren Erhöhung sollte im Wirtschaftsministerium geprüft werden.¹²

Als die Fachreferate des Wirtschafts- und des Landwirtschaftsministeriums damit begannen, eine Liste aller noch nicht liberalisierten Waren zusammenzustellen, wurde aber deutlich, daß nicht einmal die 80-Prozent-Marke ohne Schwierigkeiten erreicht werden konnte. Die Waren, deren Liberalisierung „ohne weiteres“ für möglich gehalten wurde, ergaben nämlich nur einen Zuwachs von 3,4 Prozent – insgesamt also 79,5 Prozent. Es war deshalb erforderlich, zusätzlich Waren der zweiten Kategorie einzubeziehen, gegen deren Liberalisierung nach Ansicht der Referate „gewisse Bedenken“ bestanden – beispielsweise automatische Webstühle, Registrier- und Kontrollkassen, Personenkraftwagen, Stickstoffdünger, Parfüms und Kosmetika, Sohlenkrepp, Keilriemen, Korkwaren,

¹² Ressortbesprechung v. 1. 7. 1952, betr. Entwicklung der deutschen EZU-Positionen, ebenda. Zur Londoner Schuldenkonferenz und ihren zahlungsbilanzpolitischen Implikationen vgl. Hermann J. Abs, Entscheidungen 1949–1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommens, Mainz 1991.

Oberbekleidung aus Wolle, Lederartikel, Keramikwaren, Spiegel und Fieberthermometer. Begründet wurden die Bedenken mit dem Argument, eine Freigabe gefährde den Wieder- oder Neuaufbau entsprechender deutscher Industrien. Dennoch plädierte der zuständige Abteilungsleiter des Bundeswirtschaftsministeriums für die Liberalisierung dieser Waren. Die Bundesrepublik wäre damit auf einen Satz von 81 Prozent gekommen.¹³

Ganz so weit mochte der Wirtschaftsminister offensichtlich nicht gehen. Erhard erklärte sich lediglich mit einem Liberalisierungssatz von etwa 80 Prozent einverstanden. Dieses magere Angebot sollte der deutsche EZU-Direktor gegenüber seinen Kollegen jedoch offensiv vertreten: Der Minister bat ausdrücklich darum, bei der Bekanntgabe dieser Erhöhung darauf hinzuweisen, „daß das Problem des ständigen Ansteigens der kumulativen Rechnungsüberschüsse nicht auf dem Wege einer erhöhten Liberalisierung gelöst werden könne, sondern nur dann möglich wäre, wenn gleichzeitig das Problem der Lockerung der Devisenzwangswirtschaft und der Konvertierbarkeit der Währungen angepackt werden würde“. Davon abgesehen, seien etwa 800 Positionen neu hinzugekommen; weil diese Waren im Referenzjahr 1949 nicht oder nur in ganz geringem Maße importiert worden seien, betrage der Anstieg jedoch nur 4 Prozent.¹⁴ Erwartungsgemäß sahen die übrigen Direktoriumsmitglieder auf der Sitzung vom 22. Juli dieses Angebot als „nicht ausreichend“ an, da sie mit einem weiteren Anwachsen des deutschen Überschusses rechneten. Die Bundesvertretung hielt deshalb unter Hinweis auf die Gläubigerländer Belgien, Portugal, die Schweiz und Italien, die bereits mehr als 95 Prozent ihrer privaten Einfuhren liberalisiert hatten, eine Erweiterung über die geplanten 80 Prozent hinaus für „unumgänglich“: Wenn sich die Bundesregierung schon nicht – wie Italien – zu einer 100prozentigen Liberalisierung entschließen könne, sollte doch „zumindest“ die 90-Prozent-Marke angestrebt werden. Zusätzliche Liberalisierungsmaßnahmen für den Warenverkehr und für „Invisibles“, so versuchte Werkmeister den Verantwortlichen in Bonn seine Empfehlung schmackhaft zu machen, bedeuteten „eine Auflockerung der Devisenbewirtschaftung und damit einen Schritt auf dem Wege zur Konvertierbarkeit der D-Mark“. Aufgrund der bekannten und mehrfach auch öffentlich bekundeten deutschen Position in dieser Frage sei es „vor der OEEC nur schwer zu begründen und würde dem Ansehen der Bundesregierung schaden, wenn im gegenwärtigen Zeitpunkt keine zusätzlichen Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen“ werden würden.¹⁵

Doch der Wirtschaftsminister, dem in dieser – vordergründig – technischen Frage der Höhe des Liberalisierungssatzes die letzte Entscheidung vorbehalten war, ließ sich von diesem Appell nicht beeindrucken. Es blieb bei der „freiwilligen“ – und deshalb vergleichsweise problemlos wieder rückgängig zu machenden – Erhöhung von 76,6 auf 80,9 Prozent. Mit 71,5 Prozent lag der Satz bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen am niedrigsten; bei Rohstoffen wurden 90,7 Prozent erreicht, bei Fertigwaren 80 Prozent. Mit der Veröffentlichung der Liste im Bundesanzeiger am 12. August 1952 trat die Er-

¹³ Vermerk Graf v. 19. 7. 1952, BA, B 146, 527.

¹⁴ Vermerk Elson v. 22. 7. 1952, ebenda.

¹⁵ „Stellung Deutschlands in der EZU“, Aufzeichnung Werkmeisters, o. D. (Anlage zu Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 30. 7. 1952), PAAA, N.A., 4, Bd. 125; vgl. auch Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 5. 8. 1952, ebenda.

höhung in Kraft.¹⁶ Das damit erreichte Ausmaß der Liberalisierung, hieß es in einer internen Aufzeichnung aus dem Wirtschaftsministerium vom 27. August 1952, könne, „ohne wirtschaftliche oder soziale Störungen hervorzurufen, auch für einen kurzen Zeitraum nicht überschritten werden“. Als „schutzbedürftig“ galten beispielsweise Flüchtlingsbetriebe, Produktionszweige, die sich nach Demontagen und Kriegszerstörungen im Wiederaufbau befanden oder alliierten Kontrollen unterworfen gewesen waren sowie Branchen, die gegenüber der ausländischen Konkurrenz ohne eigenes Verschulden benachteiligt waren.¹⁷ Für die liberalisierungsfreudigen Kräfte in der Bundesrepublik dürfte dieser umfangreiche Katalog mit seinen dehnbaren Kriterien jedenfalls alles andere als eine Ermunterung gewesen sein.

c) Auf dem Weg zum „extremen“ EZU-Gläubiger

Ende Juni 1952 betrug der kumulative Überschuß der Bundesrepublik gegenüber der Europäischen Zahlungsunion 311 Millionen Dollar, die deutsche Quote von 500 Millionen Dollar war damit bereits zu 62 Prozent ausgeschöpft. Für das Direktorium war der neue Höchststand Anlaß genug, das Thema für die Sitzung vom 22. Juli vorzusehen. Um dem deutschen Mitglied des Gremiums, Hans Karl von Mangoldt, Argumentationshilfe leisten zu können, berief das Marshallplanministerium eigens eine Ressortbesprechung ein.

Wie bereits erwähnt, „einigten“ sich die Teilnehmer auf eine Erhöhung des Liberalisierungssatzes auf etwa 80 Prozent – in der Hoffnung, verstärkte Einfuhren würden den Überschuß verringern helfen. Ob dieser Schritt ausreichen würde, war indessen mehr als fraglich. Hans Möller von der Bundesvertretung machte vorsorglich auf die Risiken aufmerksam, welche der EZU und der Bundesrepublik gleichermaßen drohten, falls die Deutschen ihre Quote ausschöpften oder gar überschritten. Aus den Fonds zur Aufrechterhaltung des multilateralen Zahlungsausgleichs mit den extremen Gläubigern in Höhe von 450 Millionen Verrechnungseinheiten waren nämlich bereits 275 Millionen an Italien, Portugal und die Schweiz fest vergeben. Die einzelnen Beträge wurden in Form einer Rallonge zu den Quoten gewährt, allerdings unter der Bedingung, daß die Hälfte als Kredit bei der EZU verblieb; die andere Hälfte war von der Union in Gold an den Gläubiger zu zahlen. Der Vorschlag eines Beamten aus dem Marshallplanministerium, auf Goldzahlungen völlig zu verzichten, um der EZU die Möglichkeit zu neuerlichen Auflagen zu nehmen, wurde von Direktor Wolf mit der Bemerkung zurückgewiesen, daß die Bank deutscher Länder wohl nicht „ohne weiteres auf jede Goldzahlung verzichten könne“. Im übrigen vertrauten die Teilnehmer an der Besprechung darauf, daß die Quote nicht überschritten werden und ihnen dadurch die Suche nach weiteren Gegenmaßnahmen erspart bleiben würde.¹⁸

¹⁶ Vgl. Bundesminister für Wirtschaft an Bundesminister für den Marshallplan v. 13. 8. 1952, BA, B 146, 527. Zuvor war es in Paris noch zu einigen Irritationen gekommen, weil sich die Veröffentlichung der Liste infolge der Überlastung der Druckerei verzögert hatte; vgl. dazu Fernschreiben Werkmeister v. 8. 8. 1952 und Vermerk Turowski v. 12. 8. 1952, beide ebenda.

¹⁷ Aufzeichnung aus dem Bundesministerium für Wirtschaft v. 27. 8. 1952, betr. Begründung der Nichtliberalisierung der Einfuhr gewisser Waren der gewerblichen Wirtschaft, PAAA, N.A., 4, Bd. 125.

¹⁸ Niederschrift Ressortbesprechung v. 1. 7. 1952, BA, B 146, 527.

Die These von der „Abschwächung“ der deutschen Überschußentwicklung „spätestens im Herbst“, die von Mangoldt weisungsgemäß in Paris vortrug, vermochte seine Direktoriumskollegen nicht zu überzeugen. Auf der nächsten Sitzung im September sollte die deutsche EZU-Position deshalb ausführlich untersucht werden.¹⁹ Karl Werkmeister nahm diesen Beschluß zum Anlaß, nachdrücklich auf die Notwendigkeit weiterer Schritte zum Abbau der deutschen Gläubigerstellung hinzuweisen. Aus inoffiziellen Gesprächen im Rat und im Exekutivausschuß hatte er nämlich den Eindruck gewonnen, „daß beträchtliche Schwierigkeiten, nicht nur im Rahmen der EZU, sondern im Rahmen der gesamten Organisation entstehen würden, wenn Deutschland trotz seiner ausgeprägten Gläubigerstellung keine konkreten zusätzlichen Maßnahmen zur Liberalisierung der sichtbaren und unsichtbaren Einfuhren ergreifen, jedoch gleichzeitig zusätzliche Fazilitäten der EZU für den Ausgleich von Überschüssen außerhalb der Quote beanspruchen wollte“. Maßnahmen, die „unabhängig von ihrer Wirksamkeit den guten Willen“ der Bundesregierung bewiesen, erschienen ihm dabei ebenso wünschenswert wie „wirklich effektive Maßnahmen“.²⁰ Ein weiteres Anwachsen der kumulativen Rechnungsposition über die deutsche Quote hinaus, so seine Warnung, würde zwangsläufig wachsende Kreditverpflichtungen gegenüber der EZU zur Folge haben. Darin sah er angesichts der ungesicherten Zukunft der Pariser Organisation jedoch ein „beträchtliches Risiko“; solche Kredite könnten wegen der „realen Möglichkeit einer Liquidation der EZU nicht mehr wie bisher als echte Devisenreserven betrachtet werden“, da sie bei einer Auflösung „automatisch in bilaterale und damit nicht mehr frei transferierbare Forderungen umgewandelt und gleichzeitig für die Dauer von drei Jahren konsolidiert“, d. h. festgeschrieben werden würden. Außerdem gab er zu bedenken, daß ständige Überschüsse die deutsche Position in internationalen Verhandlungen etwa über einen Verteidigungsbeitrag oder weitere Dollarhilfen wesentlich schwächen würden.²¹

Allen beschwichtigenden Prognosen zum Trotz erreichte der deutsche Aktivsaldo in der EZU neue Rekordstände: 406 Millionen Dollar Ende August, sogar 443 Millionen Ende September. Wie schon im Vorfeld der Zahlungsbilanzkrisen im Herbst 1950 und im Frühjahr 1951 sperzten sich die Verantwortlichen in Bonn jedoch dagegen, die diesen Zahlen zugrundeliegende Entwicklung zur Kenntnis zu nehmen.²² Diese Taktik befolgten von Mangoldt und die eigens angereisten Sachverständigen aus den zuständigen Ministerien auch in den Verhandlungen des EZU-Direktoriums am 9. und 10. Oktober 1952; überzeugen konnten sie ihre Zuhörer freilich nicht. Nach übereinstimmender Auffassung waren die deutschen Schätzungen – ein Überschuß für 1952/53 in Höhe von rd. 100 Millionen Dollar – „viel zu pessimistisch“. Vorsorglich einigte sich das Direktorium darauf, dem Rat der OEEC vorzuschlagen, Überschüsse der Bundesrepublik

¹⁹ Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 5. 8. 1952, PAAA, N.A., 4, Bd. 125.

²⁰ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 30. 7. 1952, ebenda.

²¹ „Stellung Deutschlands in der EZU“, Anlage zu Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 30. 7. 1952, ebenda.

²² Es wird angenommen, hieß es beispielsweise in einem Vermerk aus der Handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amts, daß „aus einer Reihe von Gründen (Ansteigen der Einfuhren als Folge der sich festigenden Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, Rückgang der Exporterlöse nach dem Sterlingraum und Frankreich infolge der dort verhängten Import-Restriktionen, Belastung der Kapitalbilanz durch großzügigere Bedienung des Auslandsreiseverkehrs und darin unsichtbarer Posten, Israelvertrag, Londoner Schuldenregelung) sich die deutschen Überschüsse in den nächsten Monaten wesentlich reduzieren und vielleicht sogar in Defizite verwandeln werden“. Vermerk Sachs v. 15. 9. 1952, PAAA, N.A., 4, Bd. 125.

außerhalb ihrer Quote bis zu einer Höhe von 100 Millionen Dollar je zur Hälfte durch Goldzahlung seitens der EZU und Kredite der Bundesrepublik auszugleichen. Mit diesem vergleichsweise niedrigen Limit wollte sich das Direktorium offensichtlich die Möglichkeit einer erneuten Prüfung in nicht allzu ferner Zukunft vorbehalten. Zugleich dürfte dies ein Wink an die Bundesregierung gewesen sein, energische Gegenmaßnahmen einzuleiten und insbesondere die quantitativen Einfuhrrestriktionen „soweit als möglich“ zu beseitigen. Trotz des „ernsten Appells an die deutsche Adresse fanden die Verhandlungen, wie von Mangoldt erleichtert konstatierte, in einer „wohlwollenden Atmosphäre“ statt.²³ Der Bericht des Direktoriums vom 20. Oktober fiel in der Tat ausgesprochen moderat aus. Bemerkenswert war zudem, daß die Bundesrepublik nach Ansicht der Direktoren mittlerweile eine starke Wettbewerbsposition errungen hatte und dadurch in der Lage war, „to keep in close touch with foreign trade trends“. Mit einem neuerlichen Einbruch rechnete deshalb niemand.²⁴ In der Zahlungsunion stellte man sich, mit anderen Worten, auf ein neues Mitglied im Kreis der extremen Gläubiger ein – während sich die Bundesregierung nach wie vor beharrlich weigerte, eine solche Möglichkeit öffentlich anzuerkennen.

Dieser Gegensatz kennzeichnete auch die Beratungen im Handelsdirektorium der OEEC vom November. Ministerialdirektor von Maltzan, der deutsche Vertreter in diesem Gremium, bemühte sich wie zuvor von Mangoldt, die optimistischen Prognosen der Kollegen zu widerlegen. Zwar ging er nicht so weit, die „unbestreitbaren Erfolge“ beim wirtschaftlichen Wiederaufbau zu leugnen, doch war für ihn die „Krisenfestigkeit“ der deutschen Konjunktur „noch keineswegs erwiesen und in Anbetracht des Kapitalmangels, der verstärkten Abhängigkeit vom Außenhandel und der leichten Beeinflussbarkeit durch psychologische Faktoren auch zweifelhaft“. Die Entwicklung der deutschen Position gegenüber der EZU bot aus seiner Sicht „keinen Anlaß zu besonderer Besorgnis“, den „Höhepunkt der Aktiventwicklung“ sah er „bereits überschritten“. Ganz im Sinne Ludwig Erhards ging von Maltzan nach diesen beschwichtigenden Bemerkungen in die Offensive und bezeichnete es als „irrig, das Allheilmittel für die Überwindung der gegenwärtigen Krisenerscheinungen des intereuropäischen Handels in erster Linie in einer Erhöhung der Liberalisierung zu suchen“. Stattdessen plädierte er dafür, die Wirtschaftspolitik zu koordinieren, der Verfälschung der Wechselkurse einen Riegel vorzuschieben und die „künstliche Verschiebung der natürlichen Struktur der Wirtschaftsbeziehungen durch Maßnahmen einzelner Länder zu Lasten der anderen“ zu unterbinden. Nach dieser massiven Attacke auf einen der „Pfeiler“ der OEEC, die Liberalisierung, verbunden mit Ratschlägen, wie die Krise des intereuropäischen Handels erfolgsversprechend zu meistern sei, signalisierte von Maltzan immerhin die deutsche Bereitschaft, „trotz der geschilderten Bedenken nochmals ... guten Willen zu zeigen“ und alle Möglichkeiten einer weiteren Erhöhung der Liberalisierungsquote zu prüfen. Es waren allerdings hauptsächlich taktische Erwägungen, die ihn zu diesem „Rückzieher“ veranlaßten: Eine „prononciert negative Einstellung“ hätte nämlich die deutschen Ausfuhrinteressen gleichfalls „auf stärkste“ gefährdet.²⁵

²³ Bericht über die Verhandlungen des EZU-Direktoriums v. 9./10. 10. 1952, Verf. v. Mangoldt, BA, B 146, 450.

²⁴ Council, Position of Germany in the European Payments Union, C (52) 309 v. 20. 10. 1952, ebenda.

²⁵ Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 3. 12. 1952, PAAA, N.A., 4, Bd. 125.

Bundeswirtschaftsminister Erhard und seine Mitstreiter, zu denen auch von Maltzan gehörte, sperrten sich offensichtlich gegen weitere, substantielle „Zugeständnisse“. Da eine „Anerkennung“ der Gläubigerposition zwangsläufig Liberalisierungsforderungen und -verpflichtungen nach sich zog, kam es darauf an, ein solches Eingeständnis zu vermeiden – obwohl der mit dieser Rolle verbundene Prestigegewinn sicher verlockend gewesen sein dürfte. Allem Anschein nach waren die innerdeutschen Widerstände gegen eine neuerliche Erhöhung der Quote so stark, daß Erhard eine Konfrontation mit seiner Klientel scheute. Sein wirtschaftspolitisches Alternativkonzept für die OEEC dürfte zumindest zum Teil dieser Konstellation entsprungen sein. Doch der Druck in Richtung Liberalisierung ließ nicht nach. Anlässlich eines Besuchs in Bonn Ende Januar 1953 unterstrich auch Generalsekretär Marjolin unter Hinweis auf den außerordentlich eindrucksvollen wirtschaftlichen Aufstieg die „Notwendigkeit einer noch größeren Initiative“ seitens der Bundesregierung.²⁶ Da somit allmählich auch die letzten Bastionen der Liberalisierungsgegner in Gefahr gerieten, waren neue Auseinandersetzungen programmiert.

d) Liberalisierungsdruck und Liberalisierungszweifel

In ihrem Liberalisierungsrapport an den OEEC-Rat vom 7. Januar 1953 zog die Bundesregierung eine Zwischenbilanz ihrer bisherigen Aktivitäten. Dieser Bericht vermittelt nicht nur einen Eindruck von der Dimension und Struktur des angeblich schutzbedürftigen Sektors, sondern stellt auch ein imposantes Beispiel der vermutlich in allen OEEC-Ländern üblichen „Liberalisierungs-Arithmetik“ dar.

Die gesamte private Ausfuhr im Referenzjahr 1949 bezifferte die Bundesregierung auf 746 Millionen Dollar. Liberalisiert waren 80,9 Prozent der Importe, der „Rest“ entfiel zu 10,2 Prozent auf den landwirtschaftlichen und zu 8,9 Prozent auf den gewerblichen Sektor. Diese zweite Gruppe setzte sich folgendermaßen zusammen:

Tabelle 14: Anteil der nichtliberalisierten Waren der gewerblichen Wirtschaft an der Gesamteinfuhr 1949 nach Branchen (Stand: Januar 1953)

Textil	3,76 %
Chemie	2,31 %
Nichteisen- und Edelmetalle	0,84 %
Papierverarbeitung	0,52 %
Eisen und Stahl (bes. Edelmetall)	0,51 %
TV, Radar, Electronics (ohne Rundfunkgeräte), Uhren	0,36 %
Leder	0,28 %
Steine und Erden	0,13 %
Eisen- und Stahlwaren	0,09 %
Glas und Keramik	0,07 %
Kraftfahrzeuge	0,006 %

Quelle: Rapport der deutschen Bundesregierung v. 7. 1. 1953, BA, B 146, 528

²⁶ Besprechung zwischen Marjolin und Albrecht v. 27. 1. 1953, BA, B 146, 861. Vgl. auch Aufzeichnung Sachs v. 26. 1. 1953, PAAA, N.A., 4, Bd. 125.

Da das OEEC-Handelsdirektorium, so die Argumentation der Verfasser des Rapports, die Schutzbedürftigkeit der Landwirtschaft und der Textilindustrie in der Bundesrepublik nicht bestritten bzw. vorübergehend anerkannt habe, stünde nur noch ein Anteil von 5,14 Prozent zur Disposition – wobei die „spezifisch deutschen Gründe“ für die Schutzbedürftigkeit dieser Waren ebenfalls „weitgehend anerkannt“ worden seien. Nachdem auf diese Weise bewiesen war, daß eine Verpflichtung zu weiteren Liberalisierungsschritten nicht bestand, gab sich die Bundesregierung jedoch großzügig: Um dem „Gedanken der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ Rechnung zu tragen und die Politik der Handelsliberalisierung zu sichern und zu stärken, entschloß sie sich „trotz stärkster Bedenken“, die deutsche Liberalisierung noch einmal zu erweitern, nämlich um die bereits erwähnten 3,5 Prozent.²⁷ Dies bedeutete einen Satz von 84,4 Prozent – angesichts der höhergesteckten Erwartungen in der OEEC nicht gerade überwältigend. Die Autoren des Berichts betrieben deshalb „Liberalisierungs-Mathematik“: Sie ließen die Textilien aus der Berechnung heraus und kamen so im Fertigwarenssektor mühelos auf rund 92 Prozent. Außerdem kündigte die Bundesregierung weitere Schritte für den Agrar- und den Textilsektor an, im letzteren Fall für das Jahr 1954, und forderte die anderen Mitgliedsländer auf, diesem Beispiel zu folgen und ebenfalls bestimmte Zeitpläne aufzustellen. Breiten Raum nahmen schließlich die „Sondermaßnahmen“ zugunsten Italiens und Frankreichs ein.²⁸ Die Bundesregierung, das war der Tenor dieses Rapports, hatte ihr Soll „übererfüllt“; nun sollten die anderen Partner, insbesondere die Schuldnerländer, ihren Beitrag zum Gelingen des gemeinsamen Vorhabens leisten.

Die offenkundige Selbstzufriedenheit, die aus diesem Bericht sprach – aber keine deutsche Besonderheit darstellte –, nahm die Zeitschrift „Der Volkswirt“ zum Anlaß eines kritisch-karikierenden Artikels über die im Rahmen der OEEC praktizierte Liberalisierungspolitik. Der Autor, Kurt Richebächer, mokierte sich über die weitverbreitete „Liberalisierungs-Arithmetik“ und die „prachtvollen Pappfassaden der Liberalisierungsquoten“, die eine ernüchternde Wirklichkeit verstellten: Protektionismus war für ihn „auch heute noch mehr die Regel als die Ausnahme, trotz aller glänzenden, in Wahrheit täuschend hohen Liberalisierungsquoten“. Zwischen Januar und Oktober 1952 hatte die Bundesrepublik, seinen Angaben zufolge, Waren im Wert von 2,022 Milliarden Dollar aus dem EZU-Raum importiert, davon in liberalisierten Verfahren Güter im Wert von 998,9 Millionen Dollar. Das ergab, „in krassem Mißverhältnis zu dem theoretischen Zahlenbild“, eine „echte“ Quote von knapp unter 50 Prozent. Um dem Protektionismus-Vorwurf zu entgehen opfere die Bundesregierung „Hummer, Tomatenpüree in Dosen und ähnliches großmütig dem Moloch der Liberalisierung“ und erreiche auf diese Weise im Landwirtschaftssektor eine Quote von mehr als 70 Prozent – „ohne daß ein einziges der Grundnahrungsmittel darin zu finden wäre.“ Die Ursachen der wachsenden Schwierigkeiten, die Quote auch nur um wenige Prozent zu erhöhen, sah Richebächer zum einen darin, daß der sogenannte Staatshandel ausgeklammert blieb, zum anderen in der Methode, mittels derer die Prozentsätze errechnet wurden: Die „Blindgänger“ seien

²⁷ Vgl. HICOG an Department of State v. 29. 1. 1953, NA, RG 59, 462A.006/1-2953. Keinen Zweifel ließ der amerikanische Beobachter daran, wer aus seiner Sicht für die geringe Steigerung verantwortlich war: „Recent pressure brought by special interest groups in the Federal Republic against further increases in German liberalization, particularly by agricultural organizations, has evidently been a major factor in the relatively small increase in the list.“

²⁸ Rapport der Bundesregierung v. 7. 1. 1952, BA, B 146, 528.

inzwischen abgeladen, übriggeblieben seien die „Sprengminen, die theoretisch nur mit Bruchteilen eines Prozents“ zu Buche schlugen, deren „ökonomische Durchschlagskraft aber vielfach größer“ sei.²⁹ Gegenstand der Kritik war also nicht die Liberalisierung als solche; den Autor störte vielmehr die „Vorspiegelung falscher Tatsachen“, der Versuch, durch Zahlenspielerien protektionistische Methoden und Einstellungen zu kaschieren.

Die Reaktion der betroffenen deutschen Stellen auf diesen Angriff erfolgte prompt, und bemerkenswerterweise unternahm zumindest die Bundesvertretung erst gar nicht den Versuch, die Stichhaltigkeit der Zahlen und Einwände Richebächers anzuzweifeln: Was der Verfasser geschrieben habe, räumte von Süsskind ein, sei ja „leider richtig“ und eine Bestätigung der – „natürlich innerdienstlich“ – oft vorgetragenen Argumente. Er beanstandete einzig den Schritt an die Öffentlichkeit, denn bei den „Gegenspielern“ Deutschlands in der OEEC würden durch solche Aufsätze „schlafende Hunde geweckt“ werden.³⁰ Stärker inhaltlich und methodisch argumentierte ein Mitarbeiter des Bundeswirtschaftsministeriums, der dem Kritiker vorwarf, zum Teil falsche Maßstäbe angelegt zu haben; für grundsätzlich falsch hielt allerdings auch er die Schlußfolgerungen Richebächers nicht.³¹ Die Zweifel bei einigen Angehörigen der Bundesvertretung, ob der Liberalisierungsprozentsatz tatsächlich den liberalisierten Einfuhren entsprach, konnte diese Stellungnahme jedenfalls nicht ausräumen. Allerdings war von Süsskind überzeugt, daß der anhaltende Druck der OEEC-Partner auf die Bundesrepublik weniger aus der Überzeugung resultierte, die Deutschen könnten mehr tun, als vielmehr aus einem Mangel an besseren Einfällen; außerdem sei diese Forderung einfach „sehr bequem.“³² Wenngleich ein solcher Verdacht unbegründet war, ließ er doch erkennen, daß das Verhältnis zu den Partnern in der OEEC nach wie vor ressentimentgeladen war und manche Deutsche dazu neigten, die Bundesrepublik noch immer in der Rolle des Prügelknaben zu sehen.

Als ob sie alle Zweifler und Kritiker Lügen strafen wollten, bereiteten die zuständigen Ressorts unterdessen die nächste Erhöhung vor – von 84,4 auf 90 Prozent. Etwa 2,6 Prozent sollte der gewerbliche Sektor beisteuern, mindestens 3 Prozent der Bereich Landwirtschaft und Ernährung. Den Löwenanteil im ersten Sektor sollte mit 1,6 Prozent die Textilindustrie stellen, im zweiten war in erster Linie an Seefische und gesalzene Heringe, Zwiebeln und Blumenkohl sowie diverse Käsesorten gedacht. Die zuständigen Beamten wagten sich somit allmählich an die – um mit Richebächer zu sprechen – „Sprengminen“ heran. Begründet wurden diese Zugeständnisse mit dem Argument, es gelte, den Fortbestand der OEEC und der EZU zu sichern.³³ Auf der Ratssitzung vom 23. März 1953 kündigte Vizekanzler Blücher die Erhöhung bereits öffentlich an, ohne freilich den Hinweis zu vergessen, daß es sich um ein besonderes deutsches „Opfer“ handle.³⁴ Die Kritik eines bayerischen Bundestagsabgeordneten, der den Protest der hei-

²⁹ Kurt Richebächer, „Hinter den Kulissen der Liberalisierung“, in: Der Volkswirt Nr. 4/1953, S. 9 f. Der Autor war offensichtlich ein „unbeschriebenes Blatt“, ein Mitglied der Bundesvertretung vermutete ihn in einer der Fachstellen in Frankfurt.

³⁰ Süsskind an Albrecht v. 6. 2. 1953, BA, B 146, 528.

³¹ Stellungnahme Bernhardt v. 9. 2. 1953, ebenda.

³² Süsskind an Albrecht v. 14. 3. 1953, ebenda.

³³ Aufzeichnung Görs v. 20. 3. 1953, ebenda. Vgl. auch Görs' – vermutlich zur Veröffentlichung gedachter – Beitrag „Die Bundesrepublik Deutschland im Lichte der OEEC-Liberalisierung“ v. 13. 3. 1953, ebenda.

³⁴ Draper an MSA v. 24. 3. 1953, NA, RG 469, FOA, Office of the Directors, Subject Files 1948–1955, Box 24.

mischen Produzenten gegen die Liberalisierung einiger Käsesorten artikuliert hatte, blieb im Bundeswirtschaftsministerium zunächst ohne Wirkung.³⁵ Die Erhöhung trat am 1. April in Kraft. Seit der Rückkehr in die „Liberalisierungsschlange“ am 1. Januar 1952 zeigte die deutsche Quote damit einen stetigen Aufwärtstrend:

Tabelle 15: Liberalisierungsquoten der Bundesrepublik seit 1.1.1952

Gültig ab	Gesamtquote %	Aufteilung nach OEEC-Kategorien (%)		
		Ernährungsgüter I	Rohstoffe II	Fertigwaren III
1. 1. 1952	56,8	51,3	60,0	59,8
1. 4. 1952	76,6	66,9	87,2	75,1
12. 8. 1952	80,9	71,5	90,7	80,0
15. 3. 1953	84,4	72,5	95,4	85,1
1. 4. 1953	90,1	79,4	97,8	93,7

Quelle: Handelspolitischer Ausschuß, Memorandum über Stand und Entwicklung der deutschen EZU-Position v. 16. 6. 1953, Anlage 1, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

Das OEEC-Handelsdirektorium lobte die Bundesregierung denn auch ausdrücklich für ihre Anstrengungen: „There can be no doubt that, in view of the importance of the German market, the action undertaken by the Federal Government to free its imports, in a spirit of European co-operation, will have a most beneficial effect on intra-European trade.“³⁶

Doch dieses Lob erwies sich als etwas voreilig. Den endgültigen Durchbruch zu einer Politik der kontinuierlichen Quotenerweiterung bedeutete auch diese neuerliche Anhebung nicht. Mitte Juli setzte die Bundesregierung die Liberalisierung von Braumalz vorerst bis Ende 1953 außer Kraft, obwohl eine solche Maßnahme nach Ansicht eines Beamten aus dem Marshallplanministerium „überhaupt nicht zu rechtfertigen“ war.³⁷ Da die übrigen OEEC-Partner, wie sich anlässlich einer Tagung des Handelsdirektoriums herausstellte, ebenfalls dieser Ansicht waren, mußte der deutsche Vertreter scharfe Angriffe über sich ergehen lassen. Es sei unverständlich, hieß es beispielsweise, daß ausgerechnet die Regierung eines extremen Gläubigerlandes dem Druck bestimmter Wirtschaftskräfte nachgäbe: „Deutschland müsse... im Interesse seiner eigenen Exportpolitik dafür sorgen, daß die internationalen Spielregeln nicht mißachtet würden.“³⁸ Statt Lob also wieder Tadel – die Bundesrepublik wurde an ihre Verpflichtungen als Gläubiger erinnert. Mit einem generellen anti-deutschen Reflex, wie von Süßkind vermutete, hatte diese Ermahnung freilich nichts zu tun.

³⁵ Vermerk Leistico v. 14. 4. 1953, BA, B 146, 528.

³⁶ OEEC, Council, Report by the Steering Board for Trade, C (53) 144 v. 4. 6. 1953, BA, B 146, 530. Vgl. auch OEEC, Rat, Stand der Liberalisierung des Handels, C (53) 215 v. 24. 7. 1953, ebenda.

³⁷ Vermerk Heise v. 31. 8. 1953, BA, B 146, 528. Zur offiziellen Begründung vgl. „Memorandum der Bundesrepublik zur Entliberalisierung von Braumalz“ v. 13. 8. 1953, ebenda.

³⁸ Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 23. 9. 1953, ebenda.

e) Rollenwechsel: Die Bundesrepublik als permanentes Überschußland

Nach einem vorübergehenden Rückgang Ende 1952 stieg der Überschuß seit Januar 1953 wieder an. Ein Hauptargument zur Abwehr der Verpflichtungen, die an einen extremen Gläubiger üblicherweise gestellt wurden, fiel damit in sich zusammen. Ende März war der bisherige Rekordstand nahezu erreicht:

Tabelle 16: Entwicklung der deutschen EZU-Position (in Millionen Dollar)

Zeitraum	Netto	Kumulativ
Februar 1951		– 457,1
Dezember 1951		+ 43,3
September 1952		+ 443,2
Dezember 1952		+ 377,9
Januar 1953	+ 21,0	+ 398,9
Februar 1953	+ 31,6	+ 430,5
März 1953	+ 10,7	+ 441,2
April 1953	+ 43,3	+ 484,5
Mai 1953	+ 39,9	+ 524,4

Quelle: Handelspolitischer Ausschuß, Memorandum über Stand und Entwicklung der deutschen EZU-Position v. 16. 6. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

Angesichts dieser Entwicklung hätte die Bundesregierung ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel gesetzt, hätte sie sich weiterhin geweigert, den neuen Status als permanentes und extremes Überschußland „anzuerkennen“. Also begannen die Verantwortlichen in Bonn damit, die neue Rolle einzustudieren. Verständlicherweise beeinflusste dieser Rollentausch die deutsche Politik gegenüber der EZU. Hatte die Bundesregierung bisher, nicht zuletzt in Erinnerung an die eigenen Schwierigkeiten, meist eine schuldnerfreundliche Linie verfochten, gewannen nun Gläubigerinteressen die Oberhand.³⁹

Während der Vorbereitung der Ministerratssitzung vom 23. und 24. März 1953 kündigte sich der Perspektivenwechsel bereits an. Zur Diskussion standen der Bericht des EZU-Direktoriums vom 6. März über die Zukunft der Union und die von der britischen Regierung ventilierten Vorschläge für ein „alternatives Zahlungssystem“. Im Kern ging es um die britischerseits befürwortete Änderung der Austrittsklausel und damit um die Stabilität der Zahlungsunion; weitere Punkte waren eine mögliche allgemeine Quoten-erhöhung, die Gold/Kredit-Relation und erste Schritte in Richtung Konvertibilität. Wie schon ein Jahr zuvor plädierten die Verantwortlichen in Bonn für die Verlängerung der EZU; doch die Absicht, die Organisation zu „härten“, war dieses Mal deutlicher zu spüren. So sollten beispielsweise die Bedingungen für einen Austritt, entgegen den britischen Intentionen, erschwert werden; daß Großbritannien deswegen bereits am 30. Juni 1953 ausscheiden würde, galt als unwahrscheinlich. Eine generelle Erhöhung der Quoten wurde im Einklang mit dem Direktoriumsbericht als ineffektiv verworfen. Breite Zustimmung erntete dagegen der Vorschlag, den Goldanteil beim Ausgleich der Salden zu erhöhen. Bei den „normalen“ Quoten sollten statt 40 nunmehr insgesamt 50 Prozent gefordert werden, bei den Rallongen zumindest mehr als die bislang üblichen 50 Pro-

³⁹ Diese Beobachtung, die auf die Niederlande, den zweiten Neuling im Klub der Überschußländer, ebenfalls zutraf, auch bei Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 192.

zent. Die Deutschen waren also nicht an einer bloßen Verlängerung, sondern an einer „Verbesserung“, d. h. „Härtung“ der EZU interessiert. Zum Konflikt über diese Frage wollte man es freilich nicht kommen lassen: Notwendig sei eine „elastische und keine ultimative Verhandlungskonzeption..., um ein Ausscheiden des Sterlinggebietes aus der EZU zu verhindern“.⁴⁰

Diese „weiche“ Direktive erwies sich für die Ratssitzung als Vorteil, denn nachdem Großbritannien erste Reliberalisierungsmaßnahmen angekündigt hatte, waren zusätzliche substantielle Zugeständnisse seitens der Schuldnerländer kaum zu erwarten, zumal auch die Kündigungsmöglichkeiten nicht, wie von Großbritannien gewünscht, erleichtert worden waren. So blieb es zunächst bei der alten Kredit/Gold-Relation von 60 zu 40. Wenngleich also aus der angestrebten „Verbesserung“ der EZU doch eher eine Verlängerung geworden war, durfte man auf deutscher Seite durchaus zufrieden sein: Die Existenz der Organisation war für ein weiteres Jahr gesichert; eine Reform im Sinne der Gläubigerländer war damit zumindest nicht verbaut.⁴¹ Unterdessen nahm der Druck auf die Bundesrepublik weiter zu. Da die Überschussposition nicht mehr zu leugnen war, verlegten sich die deutschen Vertreter in der OEEC und der EZU darauf zu erklären, wie es zu dieser Entwicklung habe kommen können. Direktoriumspräsident von Mangoldt nannte drei Gründe: die günstige Entwicklung der „terms of trade“, die geringe Zunahme der Einfuhren und die Verzögerung bei den Zinszahlungen und Amortisationsleistungen gemäß dem Londoner Schuldenabkommen – also überwiegend Faktoren, auf welche die Bundesregierung keinen direkten Einfluß hatte. Kritik mußte er dennoch einstecken, insbesondere wegen des Stillstands bei der Liberalisierung der „invisibles“: „Es wurde als widerspruchsvoll und unbefriedigend bezeichnet“, resümierte von Mangoldt die Diskussion im Direktorium, „daß ein Land außergewöhnlich hohe Überschüsse in der EZU erziele, sich zu einem extremen Gläubigerland entwickle, beträchtliche Goldzahlungen... erhalte und gleichwohl seine Verpflichtungen auf dem Gebiet der unsichtbaren Transaktionen nicht erfülle“.⁴² Ministerialrat Gerbaulet vom Marshallplanministerium rechnete es von Mangoldt deshalb hoch an, daß es ihm trotzdem gelungen war, die Liberalisierung in diesem Sektor „noch einmal hinauszuschieben“ und zugleich eine Erhöhung der Rallonge für 1953/54 auf 150 Millionen Dollar auszuhandeln.⁴³ Immerhin ließen solche Erfahrungen die Einsicht reifen, daß eine dauerhafte Lösung des Problems der extremen Überschüsse allmählich unausweichlich wurde.

Anfang Juni ergriff der Handelspolitische Ausschuß die Initiative. Er regte eine Untersuchung der Möglichkeiten eines Abbaus der deutschen EZU-Position an, zu der alle zuständigen Ressorts beitragen sollten.⁴⁴ Am 9. Juni kam das Marshallplanministerium diesem Antrag mit einer Übersicht über die Entwicklung der Handels- und Zahlungsbilanz nach. Der Bericht konstatierte zunächst gegenläufige Trends bei Aus- und Einfuhr: Während die Exportkurve nach oben zeigte, nahmen die Einfuhren ab. Gravierende

⁴⁰ Ergebnisbericht interministerielle Besprechung v. 17. 3. 1953, BA, B 146, 465. Vgl. auch Vermerk Möller v. 2. 3. 1953 und Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 6. 3. 1953, ebenda.

⁴¹ Vgl. „Fortbestand der EZU gesichert“, Deutsche Zeitung v. 28. 3. 1953; Bericht über Gespräche mit der deutschen OEEC-Delegation v. 20.–22. 4. 1953, BA, B 102, 11137.

⁴² Bericht Mangoldt v. 29. 5. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

⁴³ Rundschreiben des Bundesministers für den Marshallplan v. 8. 6. 1953, ebenda. Vgl. auch Vermerk Turowski v. 8. 6. 1953, BA, B 146, 691.

⁴⁴ Vgl. Vermerk Sachs v. 9. 6. 1953 u. Dispositionsvorschlag v. 6. 6. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154; Turowski an BdL v. 9. 6. 1953 u. Turowski an Schmitt (BMW) v. 10. 6. 1953, BA, B 146, 691.

Veränderungen erwartete der Verfasser des Berichts, Ministerialrat Turowski nicht. Er stellte deshalb die Frage, ob sich die Bundesrepublik extreme Überschüsse in der EZU „auf die Dauer leisten“ könne. Die bisherige Gläubigerposition von 524,4 Millionen Dollar, so seine Rechnung, brachte zwar Goldzahlungen in Höhe von 212,2 Millionen Dollar, gleichzeitig gewährte die Bundesrepublik jedoch der EZU einen Kredit in Höhe von 312,2 Millionen Dollar. Da die Bank deutscher Länder den DM-Gegenwert dieses Kredits den heimischen Exporteuren auszahlte, wuchs das Geldvolumen beträchtlich. Außerdem sah er in einer langfristigen Kreditvergabe einen Verstoß gegen den eigentlichen „Sinn“ der EZU-Quoten, die als „Swing“ gedacht seien. Ein spürbarer Abbau der Überschüsse war für ihn also unumgänglich.⁴⁵

Bereits am 16. Juni lag das „Memorandum über Stand und Entwicklung der deutschen EZU-Position“ vor – ein Indiz dafür, daß die Dringlichkeit wirksamer Gegenmaßnahmen mittlerweile eingesehen worden war. Das Dokument skizzierte zunächst die handels- und zahlungsbilanzpolitische Lage und die voraussichtliche Entwicklung gegenüber der EZU und wandte sich anschließend den Möglichkeiten für entlastende Maßnahmen zu. Die Einschätzung des Marshallplanministeriums wurde nahezu unverändert übernommen: in absehbarer Zeit keine einschneidenden Veränderungen im Warenverkehr, und auch im Kapitalverkehr trotz der aus dem Londoner Schuldenabkommen zu erwartenden zusätzlichen Belastungen keine nennenswerte Entlastung. „Ungünstige Auswirkungen ... für die weiteren Verhandlungen über die Höhe des deutschen Verteidigungsbeitrages, die Bemessung etwaiger Dollarhilfe und die deutsche Beteiligung an den amerikanischen Off-shore-Programmen“ schienen unter diesen Umständen unvermeidlich. Welche Mittel, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, boten sich an? Auf der Importseite sahen die Autoren des Memorandums wenig Spielraum für erfolgversprechende Aktivitäten. „Sowohl bei der Liberalisierung als auch bei den handelsvertraglichen Kontingenten galten die Möglichkeiten als nahezu ausgeschöpft.“ Eine Erhöhung der Lagerbestände erschien aus preispolitischen Gründen als problematisch, und eine Erleichterung der Transitgeschäfte fiel kaum ins Gewicht. Auf der Exportseite hätten allenfalls Ausfuhrbeschränkungen schnelle Abhilfe versprochen, doch solche Maßnahmen sollten nach Meinung der Autoren gerade verhindert werden. Die Pflege des deutschen Exportes, hieß es dazu in dem Memorandum, sei „aus den allgemein bekannten strukturellen Gründen weiterhin eine kardinale Aufgabe der Wirtschafts- und Handelspolitik der Bundesregierung“. Somit blieb nur der Bereich der „unsichtbaren Transaktionen“. Die Aufnahme des Schuldendienstes gemäß dem Londoner Abkommen ergab eine jährliche Transferbelastung für laufende Zahlungen in Höhe von rund 308 Millionen DM. Nicht berücksichtigt waren dabei andere Kapitalschulden, z. B. Sperrguthaben, sowie ausländische Beteiligungen und Grundbesitz in Deutschland, deren Wert zusammen auf 7,6 Milliarden DM geschätzt wurde. Auf der Basis eines Durchschnittsertrags von 4 Prozent aus Beteiligungen, Grundbesitz und Hypotheken wäre eine jährliche Transferbelastung im EZU-Raum von etwa 159 Millionen DM zu erwarten gewesen. Im Interesse einer reibungslosen Aufnahme des Schuldendienstes war jedoch bereits im Mai während einer Chef-Besprechung im Bundeswirtschaftsministerium der Beschluß gefaßt worden, den Zahlungsbeginn für solche Erträge um ein Jahr hinauszuschieben. Am 1. Juni 1953 hatte die Alliierte Hohe Kommission allerdings die Wieder-

⁴⁵ Aufzeichnung Turowski v. 9. 6. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

herstellung der deutschen Devisenhoheit auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs mit Inkrafttreten des Schuldenabkommens bestätigt und die Bundesregierung zur Wiederaufnahme des Transfers laufender Erträge aufgefordert. Eine Überprüfung des Beschlusses vom 8. Mai erschien deshalb notwendig, zumal die Bundesrepublik aller Voraussicht nach „auch innerhalb der OEEC unter starken Druck gesetzt“ werden würde. Angesichts der extremen Gläubigerposition mit all ihren „ungesunden“ binnen- und außenwirtschaftlichen Auswirkungen empfahl das Memorandum nachdrücklich, „durch Aufnahme der Zahlungen auf die bestehenden Auslandsverbindlichkeiten der verschiedensten Art erweiterten Spielraum für den deutschen Außenhandel zu schaffen“. Nur auf diese Weise könnten dem deutschen Export „neue Möglichkeiten eröffnet und der Ausgleich der Zahlungsbilanz auf einem höheren Niveau gefunden werden“.⁴⁶

Der Handelspolitische Ausschuß, unter dessen Ägide dieses Memorandum zustande gekommen war, plädierte offensichtlich für eine offensive Lösung des Problems. Dies mochte unter ökonomischen Gesichtspunkten angemessen sein – ob auch unter politischen, war zumindest fraglich. Die unzureichende Berücksichtigung der außenpolitischen Implikationen war nämlich bereits einem der Beteiligten, Ministerialrat Gerbaulet vom Marshallplanministerium, aufgefallen: Die extreme Gläubigerposition, so seine Warnung, liefere ein höchst willkommenes Argument „für die Behauptung, daß die deutsche wirtschaftliche Expansion explosiven, die Nachbarländer notwendigerweise bedrohenden Charakter“ habe.⁴⁷ Eine offensive Außenhandelspolitik war gewiß nicht dazu angetan, solche Bedenken zu zerstreuen. Die Kabinettsvorlage des Marshallplanministeriums für den wirtschaftspolitischen Kabinettsausschuß vom 25. Juni 1953 hielt es zwar ebenfalls „aus allgemein politischen Erwägungen nicht (für) angebracht, daß die Bundesrepublik durch eine erneute internationale Überprüfung die Aufmerksamkeit auf ihre wirtschaftlich günstige Lage“ lenkte, folgte aber dennoch im wesentlichen den Empfehlungen des Handelspolitischen Ausschusses. Der Abbau der Überschußposition sollte also in erster Linie durch entsprechende Maßnahmen auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs bewerkstelligt werden.⁴⁸ Immerhin war mittlerweile wohl allen Verantwortlichen in Bonn bewußt geworden: „Auch Gläubiger sein macht Sorgen.“⁴⁹

Hilfe von seiten des EZU-Direktoriums, beispielsweise durch eine generelle Neufestsetzung der Gold/Kredit-Relation, war vorerst nicht zu erwarten, da die Suche nach Möglichkeiten, die Organisation zu verbessern, noch keine Ergebnisse gezeitigt hatte.⁵⁰ „Individuelle“ Lösungen waren somit weiterhin unumgänglich. In der zweiten Septemberhälfte beriet der Kabinettsausschuß deshalb über die Beantragung einer weiteren Ral-longe. Nach Ansicht von Mangoldts war eine Erhöhung um 150 Millionen Verrechnungseinheiten erforderlich; für 50 Millionen sollte eine Relation von je 50 Prozent Gold und Kredit gelten, für die restlichen 100 Millionen allerdings ein Verhältnis 65 zu 35 Prozent. Die Teilnehmer der Besprechung schlossen sich diesem Vorschlag an. Vizekanzler Blücher betonte sogar ausdrücklich, wie wichtig es sei, einen möglichst hohen

⁴⁶ Memorandum des Unterausschusses des Handelspolitischen Ausschusses v. 16. 6. 1953, BA, B 146, 691.

⁴⁷ Vermerk Gerbaulet v. 19. 6. 1953, ebenda.

⁴⁸ Kabinettsvorlage des Bundesministers für den Marshallplan v. 25. 6. 1953, ebenda. Zu den Vorbereitungen vgl. Schnellbrief des Bundesministers für Wirtschaft v. 23. 6. 1953 und Entwurf für den Beschluß des wirtschaftspolitischen Kabinettsausschusses v. 23. 6. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

⁴⁹ So die Überschrift eines Artikels in der Neuen Zeitung v. 27. 6. 1953.

⁵⁰ Vgl. OEEC, Rat, Dritter Jahresbericht des Direktoriums der EZU, C (53) 217 Kapitel III v. 27. 7. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

Goldanteil auszuhandeln. Ein Anteil von mehr als 65 Prozent erschien ihm wünschenswert, aber wohl kaum durchsetzbar.⁵¹

Wie sich rasch herausstellte, stieß jedoch schon eine Erhöhung auf 65 Prozent Gold beim Ausgleich quotenüberschreitender Überschüsse auf enormen Widerstand. Als sich das EZU-Direktorium erneut mit der deutschen EZU-Position befaßte, mahnte ein Vertreter des Sekretariats zuallererst eine stärkere wirtschaftspolitische Aktivität im Innern sowie eine Senkung der „überhöhten“ Zölle an. Da half es wenig, daß von Mangoldt unter Hinweis darauf, „daß Deutschland nunmehr unfreiwillig der weitaus größte Kreditgeber“ geworden und deshalb nicht in der Lage sei, „auf unabsehbare Zeit jeweils 50% der Überschüsse in Kredite an die EZU umzuwandeln“, die Heraufsetzung des Goldanteils forderte. Auch seine Belehrung, es könne „nicht Aufgabe der Union sein, die Mitgliedsländer zu einem künstlichen und willkürlichen Zahlungsausgleich ihrer EZU-Bilanz – womöglich unter Anwendung von Exportrestriktionen – zu zwingen“, fruchtete nicht. Obgleich die meisten seiner Kollegen eine „gewisse Berechtigung“ der deutschen Forderung keineswegs grundsätzlich verneinten, lehnten sie ein entsprechendes Zugeständnis ab, solange die Bundesregierung nicht das Problem der unsichtbaren Transaktionen „befriedigend“ gelöst habe. Da keine Einigung möglich schien, verständigte man sich auf eine vorläufige Aufstockung der Rallonge um weitere 50 Millionen Verrechnungseinheiten, freilich zu den alten Bedingungen von je 50 Prozent Gold und Kredit.⁵²

Angesichts dieser Schwierigkeiten zeigte Blücher Kompromißbereitschaft. „Zur Not“ wollte er sich mit der geltenden Regelung begnügen, zumal Deutschland durch die EZU „große Vorteile gehabt und die EZU bei (der) Überwindung der deutschen Zahlungsbilanzkrise... wesentliche Hilfe geleistet“ habe. Für Sentimentalitäten dieser Art hatte Ludwig Erhard jedoch wenig übrig; er beharrte nicht nur gegenüber Marjolin, der um Unterstützung für seine Liberalisierungsvorschläge warb, auf der 65-Prozent-Forderung.⁵³ Er wiederholte diese Forderung in allgemeiner Form überdies in seiner Rede auf der Ratstagung Ende Oktober 1953, in der er u. a. eine Ausrichtung der EZU auf das Ziel der Konvertibilität forderte, „und zwar nicht zuletzt durch eine Erhöhung des Goldanteils aller Zahlungen“. Da er mit Kritik an der EZU nicht sparte – „für meine Person jedenfalls vermag ich in der EZU keine absolute Lösung zu erblicken...“ – war unverkennbar, daß zumindest der Wirtschaftsminister einen Konflikt riskieren wollte.⁵⁴

Erwartungsgemäß erklärte sich während der Beratungen des EZU-Direktoriums am 27. und 28. November nur das belgische Mitglied bereit, den deutschen Antrag im OEEC-Rat voll und ganz zu unterstützen. Der italienische Direktor plädierte zwar für die Beibehaltung der geltenden Regelung, schloß aber zugleich ein Votum zugunsten des Antrags nicht aus, „wenn die ständigen Angriffe auf die EZU seitens einzelner Stellen der Bundesregierung in der gegenwärtigen Form aufhören würden“. Die Vertreter der Niederlande, Frankreichs und Norwegens zogen ebenfalls eine 50:50-Relation vor und

⁵¹ Vermerk Turowski v. 23. 9. 1953, BA, B 146, 691.

⁵² Bericht Mangoldt v. 1. 10. 1953 u. Anlage 2: Erklärung des Deutschen Mitglieds über Höhe und Modalitäten einer weiteren deutschen Rallonge, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154.

⁵³ Werkmeister an Blücher v. 20. 10. 1953, BA, B 146, 691.

⁵⁴ Rede Erhard auf der Ratssitzung v. 30. 10. 1953, BA, B 102, 11137; das englischsprachige Protokoll der Sitzung C/M (53) 30 (Prov.) findet sich in BA, B 146, 530. Konsequenzen auf dem Gebiet des Ertragnistransfers waren nach Auffassung Werkmeisters, der darin von seinem Schweizer Kollegen bestärkt worden war, unvermeidlich, falls die Bundesregierung auf einem erhöhten Goldausgleich beharrte; vgl. Fernschreiben Werkmeister v. 16. 11. 1953, BA, B 146, 691.

forderten zunächst einmal Zugeständnisse bei der Liberalisierung. Hubert Havlik, der amerikanische Beobachter, lehnte, wie einige der Direktoren, eine Bewilligung wegen des präjudizierenden Charakters ab und vertrat im übrigen die Ansicht, daß die Kredite an die EZU aufgrund der finanziellen Lage der Bundesrepublik „keine Belastung“ darstellten. Obwohl der Belgier Hubert Ansiaux daraufhin noch einmal für den deutschen Antrag Partei ergriff, stimmte das Direktorium schließlich dafür, an der bisherigen Regelung festzuhalten. Nach Rücksprache mit den zuständigen Stellen akzeptierte von Mangoldt diesen Beschluß unter dem Vorbehalt, daß es sich nur um eine provisorische Lösung handle und die Bundesregierung „eine für sie günstigere Entscheidung im Rahmen der fortzusetzenden Arbeiten über eine Verlängerung der Union“ erwarte. Zugleich wurde die deutsche Rallonge auf 300 Millionen Verrechnungseinheiten erweitert. Ungeachtet des Mißerfolgs in der Frage des Goldanteils zog von Mangoldt kein durchweg negatives Fazit: Immerhin habe das Direktorium den Ausgleich der deutschen Überschüsse als „ernsthaftes Problem für Deutschland und für die Union“ ebenso anerkannt wie die Tatsache, daß „eine Lösung dieses Problems im Interesse des weiteren Funktionierens der Union erforderlich“ sei. Allerdings seien noch „große Widerstände zu überwinden...“, wenn Deutschland tatsächlich in den Genuß höherer Goldzahlungen kommen wolle“. Die Verhandlungen wertete er insgesamt als Indiz dafür, daß bei aller Bereitschaft, den deutschen Wünschen Rechnung zu tragen, „gewisse Animositäten gegen die Bundesrepublik nur langsam und behutsam überwunden werden“ könnten – dies galt seiner Meinung nach besonders für Frankreich und die Niederlande. Chancen zur Durchsetzung der Interessen der Gläubigerländer sah er jedoch nur, wenn diese „wirklich einheitlich“ voringen und sich „gegenseitig bis zum letzten“ unterstützten. Um die Verwirklichung der deutschen Wünsche sollte sich die Bundesregierung seiner Meinung nach in Zukunft allerdings nicht nur auf multilateraler Ebene, sondern ebenso „im Rahmen zweiseitiger Fühlungen – in welcher Form auch immer –“ bemühen.⁵⁵

Zum damaligen Zeitpunkt entbehrten solche Vorschläge jedoch jeglicher Grundlage. Dank ihrer unnachgiebigen Haltung in der Frage des Goldanteils und der Weigerung, einen Bericht des Handelsdirektoriums zu akzeptieren, welcher die Wahl der Mittel zum Abbau der Überschußposition immerhin freigestellt hatte, sahen sich die deutschen Vertreter in den Verhandlungen in der OEEC Anfang Dezember nämlich einer geschlossenen Front der übrigen Mitgliedsländer gegenüber.⁵⁶ Da der Rat die Bundesregierung zusammen mit der Verabschiedung einer neuen Rallonge in Höhe von 300 Millionen Verrechnungseinheiten – zu den alten Bedingungen – aufgefördert hatte, bis zum 31. Januar 1954 über die Schritte zur Verringerung der EZU-Positionen zu berichten,⁵⁷ begann in den zuständigen Ressorts erneut die Suche nach entsprechenden Maßnahmen, vorzugsweise auf dem Gebiet der unsichtbaren Transaktionen.⁵⁸ Der ungebremsste Anstieg der Überschüsse in der EZU – Ende November hatte der Aktivsaldo 748,9 Millionen Dollar

⁵⁵ Bericht Mangoldt v. 30. 11. 1953, BA, B 146, 691.

⁵⁶ Schnellbrief des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 5. 12. 1953, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154. Im Zuge der Regierungsneubildung im Herbst 1953 war Blüchers Ressort umbenannt worden.

⁵⁷ Council-Decision C (53) 309 v. 10. 12. 1953, AdO No. 1109.

⁵⁸ Vgl. z. B. Rundbrief Bundesminister für Wirtschaft v. 22. 12. 1953, mit Anlage: „Abbau der deutschen EZU-Überschüsse durch Maßnahmen auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs“, o. D., PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154. Die Bedenken des Bundesministeriums der Finanzen faßte Ministerialrat Stedtfeld in einer Aufzeichnung v. 8. 1. 1954, ebenda, zusammen.

betragen – sorgte noch für zusätzlichen Druck. In einem Memorandum vom 17. Dezember 1953 stellte sich der Handelspolitische Ausschuß auf den Standpunkt, daß die Bundesrepublik „im Zuge der Normalisierung der Austauschbeziehungen ... ihre historische Position eines strukturellen Gläubigerlandes in Europa wiederhergestellt“ habe. Welche Konsequenzen daraus zu ziehen seien, ließen die Verfasser offen; ein Plädoyer für einen Zahlungsbilanzausgleich im Rahmen der EZU war freilich in diesem Dokument nirgends zu finden.⁵⁹

Ganz so einfach machte es sich Ministerialrat Turowski nicht, als er zur Vorbereitung einer Kabinettsvorlage einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zusammenstellte. Einige der unkonventionelleren Vorschläge – einseitiger „Sprung in die Konvertibilität“, Abschaffung der Exportförderung – verwarf der Beamte gleich selbst, andere – Aufwertung der DM – waren offensichtlich nicht ganz ernst gemeint: Am erfolgversprechendsten erschien ihm eine Erhöhung der Liberalisierung sowie einschlägige Maßnahmen auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs. Zwar könne die Lösung nicht allein auf dem Kapitalsektor gefunden werden, doch sei es auf jeden Fall erforderlich, „das starre devisenwirtschaftliche Denken der Jahre 1931–1939 aufzugeben“.⁶⁰ Im ehemaligen Marshallplanministerium hatte der Alarmruf von Mangoldts von Anfang Dezember, „es ginge so in Paris nicht mehr weiter, es müsse etwas Durchgreifendes geschehen“, offenbar Wirkung gezeigt.⁶¹ Der EZU-Präsident hatte dabei wohl in erster Linie an eine 100prozentige Liberalisierung gedacht. Vermutlich hätte ein solcher Schritt der Bundesregierung manche Kritik seitens der EZU-Partner erspart. Doch die Bereitschaft zur Liberalisierung der „letzten fünf Prozent“ war im Bundeswirtschaftsministerium und im Landwirtschaftsministerium nach wie vor gering.

f) 100prozentige Liberalisierung?

Einen ersten Vorstoß zur völligen Aufhebung der Mengenbeschränkungen im Handel hatte der OEEC-Generalsekretär bereits im Juni 1953 unternommen. Er strebte einen Beschluß des Ministerrats an, der nicht nur das Prinzip der 100prozentigen Liberalisierung anerkannte, sondern darüber hinaus konkrete Schritte zu diesem Ziel vorgab. Dieser Vorschlag gewann dadurch noch an „Radikalität“, daß Marjolin das Reziprozitätsprinzip nicht explizit zur Voraussetzung weiterer Liberalisierungsmaßnahmen erhoben hatte. Der belgische Vorsitzende des Handelsdirektoriums, Baron Snoy, hielt diesen Ansatz jedoch für problematisch. Er entwickelte statt dessen eine Art Stufenplan: Im Herbst 1953 sollte der Rat dem Ziel der 100prozentigen Handelsbefreiung prinzipiell zustimmen, im Frühjahr 1954 der Beschluß in Kraft treten, falls nach Ansicht des Rats ein ausreichendes Maß an Reziprozität gesichert schien. Das Ende des „Probejahrs“ war auf Frühjahr 1955 terminiert; bis dahin sollten alle Hindernisse „wenn möglich“ beseitigt sein. Im Lichte der dabei gesammelten Erfahrungen sollte der Beschluß dann erneut überprüft werden. Werkmeister, den Marjolin am 10. September in diese Pläne eingeweiht hatte, fand den Vorschlag Snoys sympathisch, weil er die „Liberalisierungssün-

⁵⁹ Handelspolitischer Ausschuß, Memorandum zur Entwicklung der deutschen EZU-Position v. 17. 12. 1953, ebenda.

⁶⁰ „Leitfaden für die Diskussion der Kabinettsvorlage: Deutsche Zahlungsüberschüsse“ v. 19. 12. 1953, BA, B 146, 691.

⁶¹ Vermerk Turowski v. 3. 12. 1953, ebenda.

der“ unter Druck setzte, aber dennoch genügend Zeit ließ, der Schwierigkeiten insbesondere auf dem landwirtschaftlichen Gebiet Herr zu werden. Auch Marjolin unterstützte inzwischen diese Kompromißlinie.⁶²

Die Überlegungen Werkmeisters stießen allerdings weder in „seinem“ Haus noch im Bundeswirtschaftsministerium auf Gegenliebe. Zwar wollte und konnte man sich nicht „völlig quer“ legen, doch herrschte Konsens, daß die Absichten Marjolins „viel zu weit“ gingen und dem „entgegengetreten werden“ müsse. Da traf es sich gut, daß auch das OEEC-Handelsdirektorium auf Distanz gegangen war.⁶³ Der Bericht über den Stand und die Aussichten der Liberalisierung des Handels vom 12. Oktober 1953 bekannte sich unter Berufung auf Artikel 1 des Liberalisierungskodex zwar zum „Grundsatz der völligen Liberalisierung im Rahmen der Gegenseitigkeit“, doch entsprechende konkrete Vorschläge etwa im Sinne des Snoyschen Stufenplans enthielt das Dokument nicht. Nach Meinung des Direktoriums mußte zuallererst eine „tatsächliche Gegenseitigkeit“ gewährleistet sein; der „gegenwärtige Stillstand und die sich ankündigende Gefährdung des Unternehmens der Liberalisierung“ wurde hauptsächlich darauf zurückgeführt, daß es nicht gelungen sei, „wirklich ein Gleichgewicht und eine Konsolidierung zustandezubringen“. ⁶⁴

Marjolin gab sich jedoch noch nicht geschlagen. Er war nach wie vor „fest überzeugt, daß jetzt oder nie für die Organisation der Moment gekommen“ sei, „in Punkto Liberalisierung den entscheidenden letzten Schritt zu tun“. Er wollte den Ministerrat deshalb veranlassen, auf der Oktobersitzung ein verbindliches Datum für die Verwirklichung der 100prozentigen Liberalisierung festzulegen. Die vermeintlichen Hauptgegner seiner Initiative, die Franzosen, hoffte er mit britischer und deutscher Hilfe isolieren zu können. Werkmeister war von diesem Plan wiederum sehr angetan. Ihm erschien es nur zu begreiflich, „daß man von Deutschland in seiner derzeitigen Lage eine mutige Initiative“ erwarte; falls es Marjolin gelinge, die meisten anderen Mitgliedsländer auf seine Seite zu ziehen, könne es „sehr peinlich werden, wenn Deutschland... mit Ländern wie Frankreich und Türkei zusammen isoliert dastände“. Aber „auch aus einem rein egoistischen Interesse heraus sollte die Bundesregierung“, so der Delegationschef in einem Brief an seinen Minister, „die Führung in diesem Kampf übernehmen und mit Marjolin auf sofortige Entscheidung drängen“: Angesichts des starken Liberalisierungsdrucks auf die Bundesrepublik sollte die Regierung „dankbar jede Gelegenheit wahrnehmen“, die anderen Länder auf dem Weg zur völligen Handelsfreiheit mitzuziehen“. ⁶⁵ Erstaunlicherweise war von dem Bonn-Besuch des OEEC-Generalsekretärs Mitte Oktober sogar aus dem Bundeswirtschaftsministerium eine Stimme zu vernehmen, die dafür plädierte, die Pläne Marjolins, weil sie sich im Kern „völlig“ mit der handelspolitischen Linie der Bundesregierung gegenüber der OEEC deckten, „in jeder Weise“ zu unterstützen. Auch die „unbedingte Reziprozität“ war aus dieser Sicht keine *conditio sine qua non* für den „stärkste(n) Gläubiger der EZU“. ⁶⁶ Groß dürfte die Zahl der „Dissidenten“ freilich nicht gewesen sein. Die Leitung des Hauses ließ sich auf jeden Fall nicht beirren.

⁶² Bundesvertretung an Bundesministerium für den Marshallplan v. 11. 9. 1953, BA, B 146, 530.

⁶³ Vermerk Heise v. 19. 9. 1953, ebenda.

⁶⁴ Bericht des Handelsdirektoriums, C (53) 250 v. 12. 10. 1953, BA, B 102, 11137.

⁶⁵ Werkmeister an Blücher v. 3. 10. 1953, BA, B 146, 530.

⁶⁶ Aufzeichnung Reinhardt v. 14. 10. 1953 (Abschrift), BA, B 102, 11137. Die Visite war Teil einer Rundreise durch Westeuropa, auf der Marjolin um Unterstützung für seinen Vorschlag werben wollte.

Die offizielle deutsche Stellungnahme auf der Ministerratssitzung vom 29. und 30. Oktober 1953 war denn auch deutlich geprägt von der wachsenden Kritik des Bundeswirtschaftsministers an der Liberalisierungspolitik der OEEC und seinem neuen Alternativkonzept der Konvertibilität. Vorrang vor einem höheren Liberalisierungsprozentsatz hatte die „Heraufsetzung des allgemeinen Prozentsatzes der Konsolidierung“ der bisher erreichten Ergebnisse. Fortschritte waren nach Ansicht der Bundesregierung allerdings nur möglich, „wenn alle beteiligten Länder realistische Wechselkurse“ aufwiesen.⁶⁷ Noch deutlicher brachte Erhard diese Überzeugung in seiner Rede vor dem Rat zum Ausdruck, in der er unter anderem ausführte, daß ohne gleichzeitige Maßnahmen zur Errichtung einer „vollkommenen Ordnung frei konvertierbarer Währungen die Bemühungen um vollständige Liberalisierung scheitern“ müßten; er könne deshalb auch „die These nicht anerkennen, daß ein Land mit Überschüssen die Pflicht zu weiterer Liberalisierung und ein Land mit Defiziten das Recht zu einer Verkürzung der Liberalisierung haben“ dürfe.⁶⁸

Falls Marjolin noch auf deutsche Unterstützung gehofft hatte, wurde er also enttäuscht. Ein prinzipielles „Ja“ zum vollständigen Abbau der Handelsrestriktionen konnte einen konkreten, verbindlichen Zeitplan nicht ersetzen. Immerhin verabschiedete der Ministerrat ein Aktionsprogramm, welches die Mitgliedsländer verpflichtete, ihre nicht mit Zahlungsbilanzgründen zu rechtfertigenden „Negativposten“ vor der OEEC zu verteidigen; vor dem 1. April 1954 sollte die Frage der 100prozentigen Liberalisierung erneut beraten werden. Theodor Axenfeld, in der Bundesvertretung für Handelsangelegenheiten zuständig, zeigte sich mit dem Ergebnis jedenfalls zufrieden, da er es für „sehr fraglich“ hielt, „ob die Annahme der 100%, welche zwangsläufig mit der Annahme entsprechend weich gefaßter Escape-Klauseln verbunden gewesen wäre“, einen Erfolg bedeutet hätte. Daß die „hiesigen Gemüter durch den Professor einmal aufgerüttelt worden“ seien, nannte er „sehr heilsam“. Nun aber sollte man „um so behutsamer vorgehen“, das habe sich „hier immer noch als die beste Taktik bewährt“. Schließlich stellte die OEEC den „bestmöglichen Kompromiß ... zwischen der Enge der Pläne der Sechsergemeinschaft und den weltweiten Ideen“ Erhards dar.⁶⁹

Aus dieser Bemerkung sprach offensichtlich die Sorge, die Kritik an der Liberalisierungspolitik könnte sich zur Kritik an der OEEC/EZU insgesamt auswachsen – eine Sorge, die keineswegs unbegründet war. Marjolin und Erhard verfolgten gegensätzliche Konzeptionen, und zu jener von Axenfeld empfohlenen Behutsamkeit war der Bundeswirtschaftsminister nicht länger bereit, wie die heftigen Angriffe auf die EZU im Sommer und Herbst 1953 bewiesen. Mit dem Anstieg der Überschüsse sank allem Anschein nach zumindest bei Erhard und einigen seiner Mitarbeiter die Scheu vor Auseinandersetzungen. So offensiv wie vor der Ministerratstagung vom Oktober war die Bundesregierung jedenfalls zuvor nicht aufgetreten, und dieser Wandel blieb auch im Ausland nicht unbemerkt. Der „Economist“ etwa mokierte sich über den „selbstgerechten Herrn Doktor“ und verbat sich deutsche Belehrungen an die Adresse Großbritanniens und

⁶⁷ Vorbereitete Stellungnahme der Bundesregierung zum Tagesordnungspunkt „Derzeitige Lage und künftige Entwicklung der Liberalisierung des Handels“ v. 27. 10. 1953, ebenda.

⁶⁸ Rede Erhard v. 30. 10. 1953, ebenda. Vgl. auch „Erhard fordert mehr Dynamik. Kritik an der routinemäßigen Liberalisierungspolitik der OEEC“, Handelsblatt v. 2. 11. 1953.

⁶⁹ Axenfeld an Schmitt v. 27. 11. 1953, BA, B 146, 530.

Frankreichs.⁷⁰ Die Verantwortlichen in Bonn versuchten offenbar, die neue Rolle als Gläubiger der EZU zu nutzen, um die übrigen Mitglieder auf ihren wirtschafts- und währungspolitischen Kurs zu bringen. Der Streit um die 100prozentige Liberalisierung war aus dieser Perspektive nur ein erster Test, wie weit der deutsche Einfluß schon reichte.

g) „*Good Creditor Policy*“ oder *Sprengung der EZU?*

Ihr Durchsetzungsvermögen mußte die Bundesregierung auch in der Frage der „Härtung“ der EZU unter Beweis stellen. Bei der Verlängerung des Abkommens im Juni 1953 war es bekanntlich nicht gelungen, den Widerstand der Schuldnerländer zu brechen, die Diskussion des Frühjahrs 1954 war jedoch überschattet von den wachsenden Überschüssen der Bundesrepublik; die Prüfung des „deutschen Falls“ drohte die Suche nach den Ursachen des Ungleichgewichts in der Union in den Hintergrund zu drängen. Vor allem Wirtschaftsminister Erhard zeigte immer weniger Bereitschaft, Empfehlungen und Auflagen aus Paris zu akzeptieren, die er als Ausdruck einer verfehlten Konzeption betrachtete. Die Chancen, die deutschen Interessen im Alleingang durchsetzen zu können, waren allerdings ziemlich gering. Um die EZU zu „verbessern“, bedurfte es zumindest einer konzertierten Aktion der Gläubigerländer. Aber auch diese potentiellen Verbündeten erwarteten zunächst ein klares Bekenntnis der Bundesregierung zu einer Politik des „guten Gläubigers.“

In Ausführung des Ratsbeschlusses vom 1. Dezember 1953 beauftragte der Wirtschaftspolitische Ausschuß der OEEC am 8. Januar 1954 seine eigens gegründete Arbeitsgruppe Nr. 8, die Ursachen der deutschen Überschüsse und die Möglichkeiten zur Wiederherstellung des Gleichgewichts in der EZU zu untersuchen. Die Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppe ließ freilich schon erahnen, daß es die Deutschen nicht gerade leicht haben würden, bestand sie doch, so Werkmeister indigniert, „ausschließlich aus Mitgliedern der Schuldnerländer“.⁷¹ Wie erwartet, bemühten sich die Vertreter Großbritanniens, Frankreichs, Italiens und Schwedens, die Analyse des „deutschen Falls“ in den Mittelpunkt zu stellen. Der schwedische Delegierte nutzte die Beratungen sogar zu einer heftigen Attacke auf die deutsche Außenhandelspolitik, indem er das unter Erhards Namen 1953 erschienene Buch über „Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt“ als Maßstab nahm und eine „befremdende Kluft zwischen Worten und Taten“ konstatierte. Die übrigen Mitglieder machten sich diese massive Kritik jedoch nicht zu eigen, im Gegenteil: Es gelang den deutschen Delegierten, Anton Reithinger und Horst-Kraft Robert von der Bundesvertretung, ein gewisses Verständnis für den deutschen Standpunkt zu wecken, zumal sie sich ausdrücklich zu der „Pflicht jedes Überschuß- oder Defizitlandes“ bekannten, „nach Mitteln zu suchen, wie es auf wirtschaftlich vernünftige Weise und im Einklang mit den OEEC-Zielen übermäßige Aktivität oder Passivität vermindern könne“. Sie beharrten allerdings darauf, daß die EZU-Position der Bundesrepublik weniger unter regionalen, als vielmehr unter globalen Gesichtspunkten analysiert werden müsse. Während sie im allgemeinen um einen sachlichen Ton bemüht waren, mußte

⁷⁰ Übersetzung aus „The Economist“ v. 7. 11. 1953, BA, B 102, 11137.

⁷¹ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 12. 2. 1954, BA, B 146, 693.

sich der schwedische Vertreter die polemische Frage gefallen lassen, „ob er innerhalb der zitierten Weltgemeinschaft der liberalen Völker die EZU wirklich als einen so muster-gültigen Freihandelsverein ansähe, daß die hochdirigistische Bundesrepublik sich darin besonders unvorteilhaft ausnehme“.⁷² Zusammen mit dem Schweden bekam damit zugleich die Zahlungsunion coram publico ihr Fett weg – ein Indiz für das geringe Ansehen, das sie damals in deutschen Augen genoß.

Ungeachtet des im großen und ganzen sachlichen Verlaufs der Diskussionen und der letztendlichen Bereitschaft der Schuldnerländer, auf das befürchtete neuerliche „Tribunal“ – diesmal freilich unter umgekehrten Vorzeichen als im Frühjahr 1951 – zu verzichten, konnten nicht alle Differenzen ausgeräumt werden. Moniert wurden unter anderem zu geringe deutsche Importe, eine inadäquate Zoll- und Handelspolitik, eine falsche Haushalts- und Zinspolitik, ungenügende Investitionen und das niedrige Preisniveau; unerschwinglich herrschte die Ansicht vor, „daß Deutschland gemessen an seiner erwiesenen Leistungsfähigkeit im Londoner Schuldenabkommen zu gut weggekommen“ und überdies das Lohnniveau in der Bundesrepublik „zu niedrig“ sei.⁷³ Demgegenüber stellten sich die deutschen Unterhändler auf den Standpunkt, daß die Bundesregierung sich wohl kaum in der Lage sehen würde, „Empfehlungen allgemeiner Art, die zum Teil in schwierigste Probleme ihrer inneren Wirtschaftspolitik“ hineinreichten, „ohne ausreichende Durchleuchtung und ökonomische Begründung und vor allem ohne klare Vorstellung über die voraussichtlichen Auswirkungen auf ihre EZU-Position zu akzeptieren“. Ebenso kategorisch wurde eine Berücksichtigung des Schuldenabkommens abgelehnt.⁷⁴

Der Bericht der Arbeitsgruppe 8 vom 5. März 1954 spiegelte diese unterschiedlichen Positionen wider. Obwohl im Ton ausgesprochen konziliant, war die „Botschaft“ unüberhörbar: Die Bundesregierung sollte ihre Auslandsschulden zügig begleichen, die binnenwirtschaftliche Expansion fördern und eine aktivere Einfuhrpolitik betreiben. Da die ersten Schritte der deutschen Behörden in diese Richtung ohne Auswirkung auf das Niveau der Überschüsse geblieben seien, warnten die Autoren des Berichts dringend davor, ihre Empfehlungen nur halbherzig zu verwirklichen: Ein weiterer Anstieg sei sonst unvermeidlich.⁷⁵ Der Druck insbesondere der Schuldnerländer hielt also unvermindert an, und die Bundesregierung stand vor der Frage, wie sie darauf reagieren sollte: mit weiteren Zugeständnissen in Richtung einer „good creditor policy“ – oder mit Gegendruck in Richtung der seit längerem erwünschten „Verbesserung“ der Zahlungsunion, selbst auf die Gefahr hin, damit ihren „Exitus“ zu beschleunigen?

Der entschiedenste Kritiker der EZU in der Bundesregierung, Ludwig Erhard, hatte sich bereits Mitte Februar in einem Gespräch mit dem Leiter des Bonner Büros der „Foreign Operations Administration“ (FOA), Harris, für eine „Härtung“ der EZU ausge-

⁷² Bundesvertretung, Kurzbericht Nr. 3 über die Sitzungen der Arbeitsgruppe 8 v. 12. 2. 1954, ebenda. Vgl. auch Kurzbericht Nr. 1 v. 28. 1. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 152.

⁷³ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 12. 2. 1954, BA, B 146, 693.

⁷⁴ „Überlegungen der Deutschen Delegation für die Diskussion der Arbeitsgruppe 8, Nr. 1“, o. D., o. Verf., mit Begleitbrief Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit an Auswärtiges Amt v. 9. 2. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 155. Vgl. auch Bank deutscher Länder an Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 4. 2. 1954, BA, B 146, 693.

⁷⁵ Vgl. OEEC, Economic Committee, Report of Working Party No. 8, EC (54) 4 v. 5. 3. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 152, dort auch die überarbeitete, dt. Fassung des Berichts, C (54) 82 v. 24. 3. 1954.

sprochen. Allerdings beurteilte der Wirtschaftsminister die Chancen sehr pessimistisch. Die Schwierigkeiten der Union waren für ihn systembedingt. Bei aller Anerkennung ihrer bisherigen Verdienste zweifelte er deshalb daran, ob sie noch geeignet war, die europäischen Länder dem „Endziel“ näherzubringen. „Man dürfe hier nicht aus einem Gefühl falscher Dankbarkeit zu der Konsequenz kommen“, erklärte er dem Amerikaner, die EZU „bestehen zu lassen, wo doch offensichtlich die Entwicklung immer stärker in die extremen Passiv- und Aktivsalden auseinanderstrebe und man gleichzeitig in der Liberalisierung nicht oder nur sehr mühsam vorankomme“. Alle diese Mängel und Probleme waren für den Wirtschaftsminister der Beweis, „daß die EZU als regionales System einfach zu eng sei und daß eine Glattstellung der Salden des Waren- und Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union nicht erreicht werden könne“. Bei den geltenden Regeln sei die EZU „sehr gut für alle Länder, die nicht willens (seien) . . ., in ihrer eigenen Wirtschaftsordnung zu schaffen: die Tugendhaften müßten, um den Schuldner zu helfen, noch tugendhafter werden, während die Sünder immer sündhafter würden“. Vor der letzten Konsequenz, die angesichts solch massiver Kritik eigentlich nahegelegen hätte, schreckte Erhard jedoch zurück: Er wollte zwar den anderen Ländern nicht den Gefallen erweisen, die EZU zu sprengen, war aber auch nicht willens, „angesichts dieser Situation noch weiter etwas zu tun, um dieses System zu stützen“. Möglicherweise resultierte diese Scheu vor dem „letzten Schritt“ aus der reservierten Reaktion seiner amerikanischen Gesprächspartner auf seine Angriffe gegen die Zahlungsunion. Zwar war die EZU auch für Harris und seine Begleiter keine „sakrosankte Einrichtung“, aber sie könne, so Clarence Hunter vom Schatzministerium, „doch nicht verantwortlich gemacht werden für alles, was in Europa nicht bzw. noch nicht erreicht worden“ sei. Nach diesen deutlichen Worten erschien es dem Wirtschaftsminister offensichtlich ratsam, eine „Fortführung“ der EZU gutzuheißen, allerdings nur unter der Voraussetzung ihrer „Härtung“. Offen blieb, wie er reagieren würde, wenn diese Forderung – womit er ja selbst rechnete – nicht durchgesetzt werden konnte.⁷⁶

Ende Februar 1954 trug der Leiter der Bundesvertretung Minister Blücher in einem längeren Brief seine Überlegungen zur Zukunft der EZU und zum Problem der deutschen Gläubigerposition vor. Auch er war eher skeptisch hinsichtlich der Chancen für eine „Verbesserung“ der Union, zumal die Bundesrepublik selbst im Kreis der Gläubigerländer zunehmend ins Abseits zu geraten drohte: Auch den potentiellen Verbündeten, so Werkmeister, sei „die deutsche Entwicklung fast unheimlich geworden“. Er empfahl deshalb „in den nächsten Monaten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Organisation eine sehr umsichtige und vorsichtige Politik“, um den zusammen mit Belgien, der Schweiz und Holland entwickelten Kompromißvorschlag nicht zu gefährden. Dieser Plan sah die Rückzahlung aller länger als 18 Monate ausstehenden Kredite und Schulden und einen höheren Goldausgleich für Überschüsse jenseits von 140 Prozent der jeweiligen Quoten vor. Die von einigen Schuldnerländern erhobenen Vorwürfe, die Gläubiger wollten auf diese Weise lediglich ihre Goldreserven anreichern, um möglichst bald zur Konvertibilität übergehen zu können, wies Werkmeister unter Hinweis auf den günstigen Stand der deutschen Gold- und Dollarreserven zurück. Widerstand gegen den „Rückzahlungsplan“ erwartete er vor allem von Großbritannien und den skandinavischen Ländern; über die Folgen einer unnachgiebigen Haltung der Gläubiger schwieg er

⁷⁶ Niederschrift Besprechung Erhard – Harris v. 12. 2. 1954, BA, B 102, 11579.

sich aus. Allerdings war er überzeugt, daß es dem deutschen Ansehen in der Union „abträglich“ wäre, wenn die Bundesrepublik unter Vernachlässigung ihrer Interessen eine „brüske Blockierung aller Reformabsichten durch Großbritannien“ vorbehaltlos hinnehmen würde. Erklärungen zur deutschen EZU-Politik, wie sie etwa der Bundeswirtschaftsminister gegenüber amerikanischen Regierungsbeamten abgegeben hatte, hielt er aus taktischen Gründen für verfehlt. Falls in Bonn „ein weiteres Verbleiben Deutschlands in der EZU vorläufig für wünschenswert gehalten“ werde und auch die anderen Gläubigerländer nicht zu einem Bruch mit der Union bereit seien, könnte jedenfalls „viel Zeit und Kraft mit nutzlosen und manchmal nicht ganz ungefährlichen Argumentierungen gespart werden“. Einer Entscheidung der Bundesregierung wollte und konnte Werkmeister verständlicherweise nicht vorgreifen; daß es ihm darauf ankam, noch vor der nächsten Ministerratssitzung „alle Möglichkeiten“ für eine Einigung zwischen Schuldndern und Gläubigern auszuschöpfen, verhehlte er dennoch nicht.⁷⁷

Etwa einen Monat später wandte sich der Chef der OEEC-Vertretung erneut mit einem längeren Schreiben an „seinen“ Minister. Angesichts der in Paris bevorstehenden Entscheidungen drängte er auf eine Klärung des deutschen Standpunktes in der Frage der Zukunft der EZU. Aus seiner Sicht gab es nur zwei Möglichkeiten: Entweder war die Bundesregierung bereit, „gewisse Forderungen aufzustellen und im Falle der Ablehnung auch gewisser Mindestforderungen die weitere deutsche Mitarbeit in der Union in Frage zu stellen“ – oder aber sie erklärte sich damit einverstanden, „die Union notfalls auch bedingungslos zu verlängern und die daraus der Bundesrepublik erwachsenden Belastungen als Preis für ihre weitere Mitgliedschaft in der EZU auf sich zu nehmen“. Daß sich Belgien oder die Schweiz einem eventuellen Austritt der Bundesrepublik anschließen würden, hielt Werkmeister für unwahrscheinlich; deren Interesse richte sich nämlich in erster Linie auf die Rückzahlung ausstehender Kredite, während die Bundesrepublik, so die Auffassung des Delegationsleiters, darüber hinaus auch an einem möglichst hohen Goldanteil beim Ausgleich der Überschüsse interessiert sein mußte, um die Kreditverpflichtungen in einem erträglichen Rahmen zu halten. „Ob und wie weit die übrigen Mitgliedsländer etwaigen deutschen Forderungen entgegenkommen würden, um der Bundesrepublik den Verbleib in der Union zu ermöglichen“, sei im voraus schwer zu sagen. Ohne eine „sehr steife deutsche Haltung und Verhandlungsführung“ erschienen ihm die Aussichten auf eine „tragbare Lösung“ des Überschußproblems jedenfalls „nicht sehr groß.“⁷⁸

Dieser Pessimismus erhielt neue Nahrung, als die britische Regierung in der Ratssitzung vom 2. April 1954 einen Gegenvorschlag präsentierte. Darin erklärte sie sich bereit, einen Teil ihrer EZU-Verbindlichkeiten an ihre Gläubiger Belgien, Deutschland, Holland und die Schweiz – auf bilateraler Basis – zurückzuzahlen; mit 140 Millionen Dollar, davon rund 34 Millionen in Gold, hätte die Bundesrepublik den größten Anteil erhalten. Im Gegensatz zum „Rückzahlungsplan“ zielte diese Initiative auf eine einmalige, bilaterale Regelung, die sich ausschließlich auf die britischen Schulden erstrecken sollte. Noch weniger akzeptabel war aus deutscher Sicht freilich das Junktim zwischen dem Tilgungsangebot und ernsthaften deutschen Anstrengungen zur Verringerung der Überschüsse

⁷⁷ Werkmeister an Blücher v. 26. 2. 1954, BA, B 146, 694.

⁷⁸ Werkmeister an Blücher v. 23. 3. 1954, ebenda. Vgl. auch Schnellbrief des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 2. 4. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 155.

in der EZU. Mit diesem außerordentlich geschickten Vorstoß wolle Großbritannien einen Keil zwischen Belgien, die Niederlande und die Schweiz auf der einen, die Bundesrepublik auf der anderen Seite treiben, vermutete Werkmeister wohl zu Recht. Zumindest der Vertreter Belgiens ließ bei einem internen Gedankenaustausch zwischen den Delegierten der Gläubigerländer denn auch durchblicken, daß er in der Frage der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik „ein gewisses Nachgeben Deutschlands für zumutbar“ hielt. Die taktische Lage war also eher noch schwieriger geworden. Die Bundesregierung mußte sich, möglichst bis zur Ratssitzung am 7. April, darüber klar werden, ob sie den britischen Vorschlag als Grundlage für die weiteren Verhandlungen über die Zukunft der EZU betrachtete; angesichts der Einstellung der übrigen Mitgliedsländer rechnete Werkmeister bei einem „Nein“ mit „weitreichenden Folgen“. Bei einem „Ja“ blieb immer noch die Frage, wie auf das britische Junktim reagiert werden sollte. Eine allzu enge Verklammerung des generellen Problems einer Reform der EZU und des speziellen Problems der deutschen Überschüsse war in Bonn stets abgelehnt worden; um dem Druck der Briten und Skandinavier ausweichen zu können, erschien es jedoch ratsam, die Diskussion über bestimmte, die Empfehlungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der OEEC berücksichtigende deutsche Maßnahmen nicht zu blockieren. Schließlich war, wie Werkmeister zu bedenken gab, „die Ausarbeitung eines internen Programms zur Milderung der deutschen Überschußentwicklung in der EZU“ – ohnehin „unumgänglich und dringlich“.⁷⁹

Eine endgültige Entscheidung des Kabinetts stand am 7. April, als der Rat das Thema wieder aufgriff, zwar noch aus; doch um den Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen, konnte Werkmeister immerhin eine längere Erklärung zur binnenwirtschaftlichen Expansion, zur Exporthilfe, zur Einfuhrpolitik und zur Liberalisierung der unsichtbaren Transaktionen abgeben. Er bemühte sich, die Vorwürfe von britischer und skandinavischer Seite zu entkräften und den Nachweis zu erbringen, daß die Bundesrepublik etwa in der Zollpolitik oder auf dem Gebiet des Staatshandels keineswegs protektionistischer eingestellt sei als ihre Partner. Vielmehr sei die Bundesregierung, getragen von dem „Geist der Kooperation“, zu einer aktiven Importpolitik entschlossen.⁸⁰

Dieses Bekenntnis zu einer Politik des „guten Gläubigers“ verfehlte seine Wirkung nicht. Zwar wiederholten die Vertreter Großbritanniens, Dänemarks und Schwedens ihre Kritik an der deutschen Wirtschafts- und Handelspolitik, doch insbesondere die Delegierten Belgiens, der Niederlande und der Schweiz gaben sich mit der Erklärung der Deutschen, obwohl sie überwiegend aus Ankündigungen bestand, im großen und ganzen zufrieden. Das belgische Ratsmitglied beispielsweise lobte das detaillierte deutsche Programm und wies den britischen Vorwurf, die Bundesregierung agiere zu vorsichtig, zurück – vorausgesetzt allerdings, das Programm werde tatsächlich umgesetzt. Die Solidarität der Gläubiger bewährte sich auch in der Frage der britischen Vorschläge zur Verlängerung der EZU: Auf Kritik stieß insbesondere der Versuch, ein „allgemeines und multilaterales Problem“ durch bilaterale Einzelmaßnahmen unter völliger Aufgabe des „Gedankens einer automatischen Rückzahlung von langfristigen Krediten“ zu lösen.

⁷⁹ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 4. 4. 1954, BA, B 146, 694. Vgl. auch Schnellbrief des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 5. 4. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 155.

⁸⁰ OEEC, Council, Statement made by the delegate for Germany, C (54) 97 v. 8. 4. 1954, BA, B 102, 11237.

Überraschenderweise schloß sich auch der schwedische Delegierte diesem Standpunkt an, so daß lediglich Dänemark und Norwegen die britische Initiative vorbehaltlos unterstützten. Wie angesichts solcher Konstellationen üblich, sollte der Vorschlag daraufhin zum weiteren Studium an das Direktorium der EZU überwiesen werden.⁸¹ Da Werkmeister aus den offiziellen und inoffiziellen Beratungen in Paris den Eindruck gewonnen hatte, daß die Initiative Großbritanniens in erster Linie darauf abzielte, die eigene Position für den Fall einer Liquidation der EZU und des Übergangs zur Konvertibilität zu verbessern, erschien ihm ein Einlenken noch weniger ratsam. Ausdrücklich warnte er vor bilateralen Vereinbarungen mit der Regierung in London; seiner Meinung nach sollten „alle Probleme im Zusammenhang mit der Verlängerung der EZU im Rahmen der OEEC verhandelt werden“.⁸²

Zu ersten informellen Zweiergesprächen kam es jedoch bereits zwei Tage nach der Ratssitzung. Bei dem Gespräch in Paris, an dem auf deutscher Seite von Mangoldt und von Süßkind teilnahmen, wurde deutlich, daß die britische Regierung ein bilaterales Arrangement auf dem Schuldengebiet anstrebte; Bedingungen und Höhe britischer Zahlungen an die Bundesrepublik sollten in etwa den im Londoner Abkommen vereinbarten deutschen Zahlungen an Großbritannien entsprechen. Dies hätte beispielsweise die Nichtverzinslichkeit der britischen EZU-Schulden impliziert, ein Zugeständnis, welches die deutschen Unterhändler kategorisch ablehnten. Aber auch in anderen Punkten gingen die Ansichten weit auseinander: Die Vermutung von Mangoldts, daß selbst eine Beachtung der Vorschläge des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der OEEC die strukturellen Überschüsse kaum nennenswert verringern würde, quittierten seine Gesprächspartner mit der lapidaren Feststellung, daß dies „eben dann zeige, daß die EZU einen Partner wie Deutschland nicht vertragen könne“.⁸³ Angesichts dieser Differenzen war es beruhigend, daß die anderen Gläubiger ebenfalls wenig Neigung zeigten, auf die Vorschläge aus London einzugehen. Die Schweizer Regierung lehnte weitere Kredite an die EZU ab und beharrte auf einer Erhöhung des Goldanteils, die Belgier wollten sogar eine Beendigung der EZU in Kauf nehmen, falls die Wünsche der Gläubiger nicht berücksichtigt wurden.⁸⁴ Zumindest die Gefahr, einen Alleingang riskieren zu müssen, schien somit gebannt. In Bonn stellte man sich also auf „harte“ Verhandlungen ein. Die zuständigen Ressorts erteilten der britischen Initiative eine klare Absage. Ein „Aufweichen“ der EZU sollte unbedingt verhindert werden, ein Rückfall in den Bilateralismus ebenfalls; eine Liquidierung der EZU galt erst im Zusammenhang mit dem Übergang zur Konvertibilität als wünschenswert. Neue Kreditlinien im Rahmen der Union oder geringere Goldzahlungen wurden entschieden abgelehnt. Besonderen Wert legten die Teilnehmer der Besprechung auf den Zusammenhalt der Gläubigerländer. Falls die Partner von den gemeinsamen Forderungen abrückten, sollte deshalb kein Alleingang riskiert werden. Allerdings sollte dann versucht werden, „mindestens für Deutschland eine einmalige Goldzahlung... herauszuholen“. Weitere Liberalisierungsmaßnahmen – unter Einschluß von Textilien und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wie von Mangoldt und Hans Möller von der Bundesvertretung empfohlen – sowie eine Senkung der Zölle als

⁸¹ Bundesvertretung, Kurzbericht Ratssitzung v. 7. 4. 1954, ebenda.

⁸² Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 8. 4. 1954 (Abschrift), PAAA, N.A., 4/40, Bd. 155.

⁸³ Vermerk Süßkind v. 9. 4. 1954, BA, B 146, 694.

⁸⁴ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 10. 4. 1954, ebenda.

Mittel zum Abbau der deutschen Überschüsse sollten den Partnern signalisieren, daß die Bundesregierung zur konstruktiven Mitarbeit an der Lösung der Schwierigkeiten in der EZU bereit war.⁸⁵ Nun kam es „nur“ noch darauf an, diesen Kurs in den bilateralen Gesprächen mit den Experten aus London und auf der Ministerratssitzung im Mai 1954 durchzuhalten.

Die „offiziellen“ deutsch-britischen Besprechungen fanden am 21. April in Paris statt. Im Mittelpunkt stand der „Reformplan“ vom 2. April. Dieser Plan zielte, so die britische Interpretation, zum einen darauf ab, neue Kreditfazilitäten zu eröffnen – ein Fortbestand der EZU ohne zusätzlichen Kreditspielraum erschien „wenig sinnvoll“; zum anderen ging es um eine längere Rückzahlungsfrist für die EZU-Verbindlichkeiten im Fall einer Liquidation der Union. Beide Ziele fanden erwartungsgemäß keinen Anklang. Die deutschen Unterhändler fürchteten eine „Aufweichung“ der Union bzw. eine Präjudizierung ihrer Verhandlungsposition gegenüber den anderen Schuldnern. Da keine Seite den Willen zu Kompromissen aufbrachte, blieb das Gespräch ohne konkretes Ergebnis.⁸⁶

Auf deutscher Seite war man sich freilich bewußt, daß über den „Rückzahlungsplan“ der Gläubiger hinaus konkrete positive Schritte erforderlich waren, um für die Dauer des Bestehens der EZU zu einem „erträglichen *modus vivendi*“ mit den Partnern zu kommen. Außerdem wollte man die Briten, die in der Frage der Konvertibilität als prinzipielle Hauptverbündete galten, keineswegs verprellen.⁸⁷ Dennoch sprach sich in einer internen Besprechung insbesondere Otmar Emminger von der Bank deutscher Länder gegen einseitige Zugeständnisse aus, weil er befürchtete, dadurch die Unterstützung der übrigen Gläubigerländer in Sachen EZU-Reform zu verlieren und innerhalb der OEEC isoliert zu werden. Die These, die deutsche Gläubigerposition drohe die EZU im Fall einer Verlängerung „*tel quel*“ zu sprengen, wies er unter Hinweis auf den hohen Stand der liquiden Vermögenswerte der Union zurück.⁸⁸ Entgegen den ursprünglichen Beteuerungen, daß eine bloße Verlängerung der Organisation in Bonn nicht akzeptabel sei, sollte diese Möglichkeit nunmehr doch offengehalten werden.

Die Entwürfe und Vorschläge für eventuelle deutsche Erklärungen auf der Ministerratssitzung am 5. und 6. Mai 1954 ließen dann auch erkennen, daß die Bundesregierung nicht auf eine Konfrontation aus war. Werkmeister wollte die Partner davon überzeugen, „wie sehr sich die Bundesregierung im Geiste der Kooperation auf allen Gebieten einer guten Gläubigerpolitik“ befleißigte und welche Erfolge dabei schon erzielt worden waren.⁸⁹ Ministerialrat Turowski vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit erinnerte daran, daß die EZU „Deutschland“ dazu verholfen habe, die „alte Stellung auf den europäischen Märkten“ zurückzugewinnen und seine Gold- und Devisenbestände „um fast 500 Millionen Dollar“ zu vermehren. Die beschränkte Austausch-

⁸⁵ Ressortbesprechung über die Reform der Europäischen Zahlungsunion v. 13. 4. 1954, ebenda; Vermerk Sachs v. 22. 4. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 155, dort auch das Zitat.

⁸⁶ Vgl. Vermerk betr. deutsch-britisches Gespräch v. 21. 4. 1954, ebenda. Zu den Beratungen des EZU-Direktoriums über den britischen Vorschlag vgl. Bericht Mangoldt v. 12. 4. 1954, BA, B 102, 11138. Unter dessen hatte Frankreich einen „ähnlichen“ Vorschlag für den Fall angekündigt, daß die britische Initiative Aussicht auf Annahme durch die Organisation besaß.

⁸⁷ Werkmeister an Blücher v. 22. 4. 1954, BA, B 146, 694.

⁸⁸ Aufzeichnung v. 22. 4. 1954, Anlage 2 zu Aufzeichnung Sachs v. 26. 4. 1954, PAAA, N.A., 4/40 Bd. 155.

⁸⁹ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 29. 4. 1954, BA, B 102, 11137.

barkeit der europäischen Währungen dürfe deshalb „nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt“ werden, solange die EZU nicht durch ein besseres Zahlungssystem ersetzt werden könne. Falls kein Kompromiß zwischen den Wünschen der Gläubiger und dem Vorschlag Großbritanniens zustande komme, sollte die Union im „gegenwärtigen Zustand“ um ein weiteres Jahr verlängert werden. Zum Ausgleich der deutschen Überschüsse – der kumulative Aktivsaldo betrug Ende April 1954 etwa 1050 Millionen Dollar – sollte ein Goldanteil von über 50 Prozent angestrebt werden. Wenn eine besondere Goldzahlung an ein spezielles Aktionsprogramm zum Abbau der Überschüsse geknüpft werden sollte, riet er zum Verzicht. Experimente mit ungewissem Ausgang, etwa eine Erweiterung der EZU durch die Aufnahme der südamerikanischen Staaten oder der USA, lehnte er ab. Als Ziel schwebte Turowski vor, die Union „durch einen gemeinsamen, möglichst viele Länder umfassenden Schritt, durch Einführung der Konvertierbarkeit abzulösen“.⁹⁰

Da der Wunsch, die EZU vorerst am Leben zu erhalten, auch in den anderen Ländern die Oberhand gewonnen hatte, war eine Kompromißlösung vorgezeichnet. Der Ministerrat faßte auf seiner Mai-Sitzung zwar noch keinen endgültigen Beschluß über die Modalitäten der EZU-Verlängerung, doch über die großen Linien konnten sich die Gläubigerländer auf der einen und Großbritannien auf der anderen Seite bereits verständigen. Die wichtigsten Punkte dieses Arrangements waren: Mindestens 50 Prozent der EZU-Schulden sollten auf freiwilliger Basis konsolidiert werden; neue Kreditfazilitäten sollten nur in Höhe der faktischen Goldzahlungen bzw. der an die Gläubiger ausgeschütteten liquiden Vermögenswerte der Union eröffnet werden; für künftige Rallongen sollte ein Verhältnis 50 Prozent Gold und 50 Prozent Kredit gelten.⁹¹ Durch die Konsolidierung wurden multilaterale in bilaterale Forderungen umgewandelt, eine Regelung, die von den Gläubigerländern zuvor abgelehnt worden war; auch das Prinzip der automatischen Rückzahlung mußte aufgegeben werden. Dennoch war man in Bonn nicht unzufrieden, zumal die anschließenden Verhandlungen im EZU-Direktorium noch einige Verbesserungen brachten, so beispielsweise die Abrechnung aller Salden auf der Basis 50 Prozent Gold und 50 Prozent Kredit. Die Teilnehmer einer Ressortbesprechung waren jedenfalls übereinstimmend der Ansicht, daß die vorgesehene Regelung für die Bundesrepublik günstig sei und akzeptiert werden sollte. Sie erblickten darin einen „neuen Beweis für den Geist der Zusammenarbeit in der OEEC“.⁹²

Worin lag nun die Bedeutung der EZU-Reform des Jahres 1954? „The Union was hardened both by the ‚consolidation‘ of old debts and by formally increasing the ratio of gold to credit in settling current imbalances“, urteilt eine neuere einschlägige Untersuchung: „The EPU became a more viable system, with more credit available to support further intra-European trade liberalization.“ Und, aus deutscher Sicht besonders wichtig: „Countries in global balance could earn surpluses within the Union to offset deficits elsewhere and vice versa, without being vulnerable to charges of dereliction in their re-

⁹⁰ Aufzeichnung Turowski v. 3. 5. 1954, BA, B 146, 694. Vgl. auch Ratssitzung C/M (54) 15 v. 5./6. 5. 1954, HAEC, OEEC, 47.

⁹¹ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 10. 5. 1954, BA, B 146, 694. Die Ergebnisse der Ministerratssitzung waren auch Gegenstand einer Unterredung zwischen Erhard und dem britischen Schatzkanzler Butler am 7. und 8. 5. 1954; Aufzeichnung v. 11. 5. 1954, BA, B 146, 671.

⁹² Ergebnisbericht Fünfgelt v. 8. 6. 1954, ebenda. Vgl. auch 172. Sitzung des Zentralbankrats v. 30. 6. 1954, HADB, HA 78.

sponsibilities to the system.“⁹³ Mit der ersten größeren Reform der Organisation seit ihrer Gründung 1950 unterstrichen die Mitglieder jedoch zugleich deren Übergangsscharakter. Der Beschluß des Ministerrats vom 6. Mai, eine Ministergruppe für Fragen der Konvertierbarkeit einzurichten, signalisierte das neue Ziel. Dies dürfte auch einer der Gründe gewesen sein, welche den Hauptgläubiger der EZU nach anfänglichem Zögern zur weiteren Mitarbeit veranlaßten. Die Chancen, im Alleingang schneller ans Ziel zu kommen, wurden offensichtlich als gering eingeschätzt. Hinzu kam, daß von amerikanischer Seite keinerlei Unterstützung zu erwarten war. Die Verantwortlichen in Washington wollten die EZU, die doch immerhin einige Erfolge aufzuweisen hatte, erhalten, solange keine echte und für alle Mitgliedsländer akzeptable Alternative in Sicht war. Da die übrigen Gläubigerländer vor einem Austritt aus der Union zurückschreckten, blieb der Bundesregierung keine andere Wahl, als weiter mitzuarbeiten. Allem Anschein nach wogen die Vorteile der Kooperation im Rahmen der Zahlungsunion immer noch schwerer als die Nachteile, denn auch der zweite „Austrittskandidat“, Großbritannien, zog es am Ende vor, im „europäischen Konvoi“ weiterzufahren, obwohl, um im Bild zu bleiben, Tempo und Route mit den eigenen Vorstellungen nur zum Teil übereinstimmten. Für einen Alleingang glaubte man sich in Bonn also noch nicht gewappnet.⁹⁴ Die gewaltigen Überschüsse in der EZU vergrößerten zwar den Spielraum der Bundesregierung, ihren wirtschaftspolitischen Kurs konnte sie den übrigen Partnern aller wiedergewonnenen wirtschaftlichen Stärke zum Trotz nicht aufzwingen.

h) Die Verschärfung der Liberalisierungsregeln

Auf der Ministerratstagung im Oktober 1953 war es, wie erwähnt, nicht gelungen, einen verbindlichen Termin für den Übergang zur 100prozentigen Liberalisierung festzulegen. Immerhin hatten die Minister beschlossen, daß die Mitgliedsländer sogenannte Negativlisten einreichen und die noch bestehenden Einfuhrbeschränkungen im einzelnen rechtfertigen sollten. Auf diesem Weg der Verschärfung der bereits existierenden Vorschriften versuchten auch das Generalsekretariat und die liberalisierungswilligen Länder voranzukommen. Eine Revision der einschlägigen Artikel des Liberalisierungskodex bot sich hierfür als zusätzliches Instrument an.

Bis zur Tagung des OEEC-Handelsdirektoriums Ende Januar 1954 hatten jedoch nur die Beneluxstaaten, Dänemark, Norwegen und die Schweiz Negativlisten eingereicht. Da sich Frankreich außerstande sah, eine entsprechende Liste vor dem 1. April vorzulegen, plädierte von Maltzan unter Hinweis auf das Reziprozitätsprinzip dafür, die geplanten multilateralen Verhandlungen über die Negativlisten zu verschieben. Gegen den hartnäckigen Widerstand des Sekretariats konnte der Deutsche seinen Standpunkt schließlich durchsetzen; er verschaffte damit ganz nebenbei den Liberalisierungsgegnern im eigenen Land eine ebenfalls höchst willkommene „Atempause“. Positive Effekte versprachen sich vor allem die Mitglieder ohne Kolonialbesitz überdies von einer Ausdeh-

⁹³ Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 203 f.

⁹⁴ So auch Emminger auf der 172. Sitzung des Zentralbankrats v. 30. 6. 1954, der darauf hinwies, daß ein Festhalten an den ursprünglichen Maximalforderungen zu einer Sprengung der EZU geführt hätte: „Dazu ist aber allgemein die Meinung vertreten worden, daß wir uns das noch nicht hätten leisten können, und zwar deshalb nicht, weil wir alle der Überzeugung sind, daß Deutschland in der Konvertibilität nicht allein vorgehen kann“; HADB, HA 78.

nung der Liberalisierung auf die überseeischen Besitzungen der Partnerländer. Druck wurde schließlich auch gegenüber Österreich ausgeübt, dessen Liberalisierungsmaßnahmen der Entwicklung der Zahlungsbilanz weit hinterherhinkten; anders als bei der Diskussion des französischen Falls hielt sich der deutsche Vertreter jedoch „bewußt“ zurück.⁹⁵

Als das Handelsdirektorium zwei Monate später wieder zusammentrat, hatte sich die Situation nur wenig verändert. Aufgrund interner Differenzen lag noch kein französischer Bericht vor; die multilateralen Verhandlungen über die Negativlisten wurden daraufhin erneut vertagt. Das deutsche Direktoriumsmitglied drängte nicht nur auf eine „baldige Rückkehr Frankreichs zu einer freien Außenhandelspolitik“, sondern kritisierte zudem eine Rede des französischen Ministerpräsidenten und ein Interview des Industrieministers als „nicht ausreichend“ im Hinblick auf die formellen Verpflichtungen, die Frankreich in der OEEC eingegangen sei: Ein Land könne nur wegen akuter Zahlungsbilanzschwierigkeiten von seinen Liberalisierungspflichten befreit werden, belehrte von Maltzan seinen französischen Kollegen, nicht aber wegen drohender Arbeitslosigkeit oder der Sicherung sozialer Errungenschaften. Mit dem vorläufigen Prüfbericht über die mittlerweile eingereichte deutsche Negativliste war er durchaus zufrieden; allerdings warnte er vor der Annahme, „daß der deutsche Markt für die Exportwaren der übrigen OEEC-Länder illimitiert aufnahmefähig sei“. Strittig war nach wie vor, ob Sanktionen gegen ein Land verhängt werden sollten, welches nach Ansicht seiner Partner ohne ausreichenden Grund die Rückkehr zur Liberalisierung hinauszögerte. Zwar sprach sich das Handelsdirektorium gegen die Stimme des französischen Vertreters für eine solche Möglichkeit aus, doch rechnete von Maltzan im Rat mit dem Widerstand Frankreichs und eventuell Großbritanniens.⁹⁶ Kaum Fortschritte also, für die Bundesregierung jedoch eine günstige Gelegenheit, sich als Vorkämpferin der Liberalisierung zu profilieren; dank der Überschüsse und des Liberalisierungsniveaus brauchte sie solche Sanktionen nicht zu fürchten, ging es doch dieses Mal nicht um eine quantitative Steigerung des Prozentsatzes.

Der „französische Fall“ überschattete die Liberalisierungspolitik der OEEC auch in der zweiten Hälfte des Jahres 1954. Im August hatte Frankreich zwar immerhin wieder 51 Prozent erreicht und 65 Prozent in Aussicht gestellt, doch war man in Bonn damit keineswegs zufrieden. Da das „Schwergewicht des deutschen Ausfuhrinteresses“ gegenüber dem Nachbarn im Westen „immer im kontingentierten Sektor gelegen“ habe, erwarteten die Verantwortlichen Zugeständnisse vor allem auf diesem Gebiet; eine Mißachtung dieses Wunsches galt in deutschen Augen als „Mißbrauch der von der OEEC empfohlenen internationalen Solidarität“.⁹⁷ Die französische Seite gab dem Drängen der Bundesregierung jedoch nicht nach. Ministerialrat Reinhardt vom Bundeswirtschaftsministerium forderte deshalb die Bundesvertretung auf, im Rahmen der OEEC-Arbeiten dem Abbau der Restriktionen im kontingentierten und entliberalisierten Sektor „ihre besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden und möglichst bald eine entsprechende Stellungnahme der übrigen Mitgliedsländer herbeizuführen“.⁹⁸ Gar nicht zimperlich, sollte

⁹⁵ Bericht über die Tagung des Handelsdirektoriums v. 28.–30. 1. 1954, BA, B 146, 685.

⁹⁶ Bericht über die Tagung des Handelsdirektoriums v. 31. 3.–3. 4. 1954, BA, B 146, 786.

⁹⁷ Auswärtiges Amt an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 13. 8. 1954, BA, B 146, 718.

⁹⁸ Reinhardt an Heise v. 5. 10. 1954, ebenda.

der Druck auf Frankreich erhöht werden, indem die anderen Länder auf die deutsche Seite gezogen wurden.

Für Anfang Januar 1955 kündigte die französische Regierung eine 75prozentige Liberalisierung an. Innerhalb von zehn Monaten hatte sie damit das im Kodex vorgeschriebene Niveau Schritt für Schritt wieder erreicht. Dieser vergleichsweise lange Zeitraum spricht nicht gerade für eine besondere „Druckempfindlichkeit“, und in der Tat blieben die Restriktionen im kontingentierten Bereich vorerst bestehen. Immerhin erzielten die OEEC-Länder damit, die angekündigten Maßnahmen Frankreichs eingerechnet, zu Beginn des Jahres 1955 eine Liberalisierungsquote von rund 83 Prozent.

In seinem Bericht zur Vorbereitung der Ministerratssitzung vom 13. und 14. Januar 1955 schlug das Handelsdirektorium deshalb vor, den Mindestsatz auf 90 Prozent insgesamt und 75 Prozent in jeder der drei Kategorien zu erhöhen; dieses Ziel sollte innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Beschlusses erreicht werden. Außerdem sollten alle Mitgliedsstaaten innerhalb von drei Monaten 10 Prozent der am 30. Juni 1954 noch kontingentierten Waren liberalisieren. Den ersten „Auftrag“ hatte die Bundesrepublik bereits erfüllt, denn selbst in der Gruppe der landwirtschaftlichen Güter betrug die Quote 79,4 Prozent. Um der zweiten Verpflichtung nachzukommen, mußte die Liberalisierung um 0,9 auf 91 Prozent gesteigert werden; die Hälfte dieses Zuwachses sollte von der Landwirtschaft beigesteuert werden – eingedenk des hartnäckigen Widerstands aus diesen Kreisen kein leichtes Unterfangen. Dennoch signalisierte die deutsche Seite ihre Bereitschaft, diesen Vorschlägen zuzustimmen, zumal die neuen Regeln vorerst nur für ein Jahr gelten sollten. Eine Verschärfung der Kriterien bedeutete ferner die Empfehlung des Handelsdirektoriums, jene Waren, deren Liberalisierung durch über-

Tabelle 17: Stand der Liberalisierung (in %)

	1. 4. 1954	10. 1. 1955
Deutschland	90,1	90,1
Österreich	54,0	83,1
Belgien/Luxemburg	87,2	87,7
Niederlande	92,6	92,5
Dänemark	76,0	75,9
Frankreich	17,9	75,0 ^{a)}
Irland	76,7	76,8
Island	29,0	29,0
Italien	99,7	99,7
Griechenland	90,0	95,0
Norwegen	75,5	75,0
Portugal	92,8	92,8
Schweden	91,2	91,2
Schweiz	91,6	91,6
Türkei	–	–
Großbritannien	79,8	82,9
Insgesamt	76,3	82,6

^{a)} Erhöhung angekündigt.

Quelle: Aufzeichnung Kieswetter v. 10. 1. 1955, BA, B 102, 11138; Gesamtprozentsätze eigene Berechnung.

höhte Zölle unterlaufen wurde, nicht auf den entsprechenden Prozentsatz anzurechnen.⁹⁹

Der Ministerrat folgte mit seinem Beschluß über die „Ausweitung und Stabilisierung der Liberalisierung des Handels“ weitgehend den Vorschlägen des Handelsdirektoriums: Bis zum 30. September 1955 sollte der Liberalisierungssatz auf 90 bzw. jeweils mindestens 75 Prozent erhöht, bis zum 30. Juni 10 Prozent der Waren, die noch mengenmäßigen Beschränkungen unterlagen, liberalisiert werden. Einige Ausweich- und Schutzvorschriften sollten es auch den „Nachzüglern“ erlauben, mitzuziehen. Auf Wunsch der Länder mit niedrigen Zolltarifen bzw. geringem Staatshandel verurteilte der Beschluß überhöhte Zölle sowie restriktive Staatshandelspraktiken. Die Gültigkeit der neuen Regeln war zunächst auf 18 Monate befristet, aus deutscher Sicht ein Beweis für die Kompromißfähigkeit und für den Willen „aller Beteiligten, auf dem erprobten Wege einer engen Zusammenarbeit mit kleinen Schritten weiterzugehen“. Da gleichzeitig Frankreich zum 1. April die Rückkehr zur 75prozentigen Liberalisierung zusicherte – der ursprünglich geplante Januartermin war mittlerweile fallengelassen worden –, konnten die Protagonisten der Liberalisierung mit ihrer „Ausbeute“ durchaus zufrieden sein.¹⁰⁰ Die Vertreter der Bundesrepublik hatten die Bemühungen um weitere Fortschritte unterstützt, ohne – von der mitunter barschen Behandlung Frankreichs abgesehen – besondere Akzente zu setzen. Die Kombination quantitativer und qualitativer Maßnahmen kam den deutschen Bedürfnissen offenbar mehr entgegen als eine einseitige Konzentration auf die Erhöhung der Liberalisierungsprozentsätze. Der Einsatz für „schärfere“ Bestimmungen und Kriterien war überdies geeignet, von der zögernden Haltung in der Frage der 100prozentigen Liberalisierung abzulenken. Das eher schwache Engagement resultierte freilich auch aus neuen Prioritäten der Bundesregierung, die ihre handelspolitischen Ziele inzwischen in erster Linie über die Verwirklichung der Konvertibilität zu erreichen hoffte.

*i) Die Vereinbarungen über das „Europäische Währungsabkommen“
und den „Europäischen Fonds“*

Im Unterschied zu den Jahren zuvor, als jeweils erst „in letzter Minute“ über den Fortbestand der EZU entschieden worden war, stimmte der Ministerrat dieses Mal bereits auf seiner Januarsitzung einer Verlängerung um weitere 12 Monate, bis zum 30. Juni 1956, zu. Er beauftragte das EZU-Direktorium gleichzeitig, die Voraussetzungen für die Gründung eines „Europäischen Fonds“ und den Übergang zur Konvertibilität zu untersuchen.¹⁰¹

Die Diskussionen auf Pariser Ebene und in Bonn waren gekennzeichnet von der Unsicherheit über den britischen Kurs. Würde Großbritannien den Schritt zur Sterling-Konvertibilität „auf eigene Faust“ wagen, oder, wie bisher, einen Kompromiß mit den wichtigsten Partnern suchen? Werkmeister jedenfalls befürchtete zeitweilig eine „Auf-

⁹⁹ Aufzeichnung Kieswetter v. 10. 2. 1955, BA, B 102, 11138.

¹⁰⁰ Bericht über die Tagung des Ministerrats der OEEC v. 13./14. 1. 1955, ebenda. Vgl. auch Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 216f.

¹⁰¹ Bericht über die Tagung des Ministerrats v. 13./14. 1. 1955, BA, B 102, 11138.

spaltung“ in einen britisch-skandinavischen und einen kontinental-europäischen Block.¹⁰² Doch diese Sorge erwies sich als unbegründet. Die britische Regierung schreckte, wie zuvor die deutsche, vor einem Alleingang zurück. Über die Modalitäten einer neuerlichen Verlängerung der EZU konnten sich die Mitglieder ohne größere Schwierigkeiten verständigen. Der niederländische Vorschlag, den Goldanteil von 50 auf 75 Prozent zu erhöhen, wurde gegen den Widerstand Dänemarks angenommen; der weitergehende Vorschlag einer hundertprozentigen Goldabdeckung, den Belgien, Italien und die Schweiz als eine Art „Versuchsballon“ lanciert hatten, wurde hingegen zurückgewiesen. Die Gefahr eines Alleingangs sollte durch eine „Abbruchklausel“ genannt werden, d. h., um die Union aufzulösen, bedurfte es einer gemeinsamen Aktion von Mitgliedsländern, die mindestens 50 Prozent der EZU-Quoten auf sich vereinigten. Etwas schwieriger gestalteten sich die Verhandlungen über den Europäischen Fonds. Doch im April waren die Differenzen größtenteils beigelegt, und das Direktorium konnte einen Bericht über die „Erneuerung der EZU und die Errichtung eines Europäischen Fonds“ präsentieren. Strittig war noch die Frage des Überganges: Während die Minderheit eine klare Zäsur zwischen EZU und Europäischem Fonds wünschte, plädierte die Mehrheit, darunter auch der Vertreter der Bundesrepublik, für eine „Metamorphose“. Für diesen zweiten Weg entschied sich schließlich auch der Rat der OEEC. Am 29. Juli 1955 verabschiedete er das „Europäische Währungsabkommen“, wie die Vereinbarungen über den Fonds und den Zahlungsverkehr zwischen den Mitgliedsländern mittlerweile getauft worden waren.¹⁰³

Die Deutschen hatten in diesen Verhandlungen den aktiven Part den Vertretern der anderen Gläubigerländer überlassen. Die Ergebnisse entsprachen dennoch im großen und ganzen ihren Erwartungen. Bemängelt wurde lediglich eine Neigung zum „Perfektionismus“ bei der Formulierung der Regeln für die Verwirklichung der Konvertibilität.¹⁰⁴ Da Erhard und seine Mitstreiter den Schritt zur Konvertierbarkeit nicht gewagt hatten, bereitete es ihnen vermutlich eine gewisse Genugtuung, daß auch die Briten als wichtigste Rivalen um die währungspolitische Führungsposition ein Ausscheren aus dem „Geleitzug“ nicht riskieren wollten. Zahlungsbilanzprobleme in zahlreichen europäischen Ländern bescherten der EZU sogar noch ein überraschend langes Leben, denn erst Ende 1958 fand sich eine ausreichende Zahl von Mitgliedsländern, die bereit waren, das Währungsabkommen in Kraft zu setzen. Die „großen Schlachten“ um die quantitative Liberalisierung des Handels und die Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs in Westeuropa waren gleichwohl geschlagen, das Interesse insbesondere der Bundesregierung konzentrierte sich fortan auf andere Probleme.

¹⁰² Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 1. 4. 1955, BA, B 146, 696.

¹⁰³ Vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 210–227; Matthias Schmitt, *Schrittweiser Übergang zur Konvertibilität*, in: ders., *Aufbruch*, S. 66–69.

¹⁰⁴ Vermerk Turowski v. 3. 5. 1955, BA, B 146, 696.

2. Pläne für eine Rückkehr zur Konvertibilität

Der erste Versuch eines europäischen Landes nach dem Zweiten Weltkrieg, seine Währung gegenüber dem Dollar konvertibel zu machen, war 1947 auf amerikanischen Druck erfolgt – und gescheitert. Großbritannien hatte sich bereits nach wenigen Wochen gezwungen gesehen, die Konvertierbarkeit des Sterling wieder zu stoppen.¹⁰⁵ Dieser Fehlschlag dürfte potentielle Epigonen darin bestärkt haben, einen zweiten Anlauf besser vorzubereiten und nach möglichen Partnern Ausschau zu halten. In den frühen fünfziger Jahren schienen die Voraussetzungen für einen neuen Versuch günstig. „With reserves increasing, inflation under control, and a high rate of economic growth, the perspectives of economic policy-makers changed“, resümiert eine neuere Untersuchung: „As their immediate problems became less pressing, they could begin to think about long-standing objectives that had hitherto seemed out of reach, including free convertibility of their currencies into dollars.“¹⁰⁶ In der Bundesrepublik setzten entsprechende Planungen 1952, mit dem Anstieg der EZU-Überschüsse – und damit der Gold- und Devisenreserven – ein.

a) Erste Überlegungen

Die vorbereitenden Arbeiten für einen Übergang zur Konvertibilität traten Ende 1952 in ein konkreteres Stadium. Am 2. Dezember lag ein „Arbeitsentwurf“ aus dem Bundeswirtschaftsministerium vor, vier Tage später ein erstes offizielles Papier. Im Mittelpunkt standen Fragen des räumlichen und sachlichen Geltungsbereichs entsprechender Maßnahmen. Obwohl man sich prinzipiell darüber im klaren war, daß eine freie Austauschbarkeit der Währungen „die Beseitigung der Devisenbewirtschaftung für den *gesamten* Zahlungsverkehr gegenüber *allen* Währungsgebieten“ implizierte, erschien zur leichteren Verwirklichung der Konvertibilität namentlich bei den anderen beteiligten Ländern „ein schrittweises Vorgehen tunlich“. Offenbar wurde in dieser Phase eine „gemeinsame Aktion“ einiger, nach Möglichkeit aller EZU-Mitglieder als selbstverständlich erachtet. Da eine räumliche Beschränkung auf die EZU jedoch die Gefahr von „wirtschaftlichen Verzerrungen“ in sich barg, wurde diese Möglichkeit von vornherein nur als „Übergangsstadium“ in Betracht gezogen. Diskutiert wurde ferner die Gründung eines aus Mitgliedswährungen gespeisten EZU-Fonds, und zwar vor allem aus dem Kalkül heraus, „auf die Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedsländer einen mittelbaren Einfluß“ ausüben und so „dem auf andere Weise nicht zu verwirklichenden Ziel einer Angleichung der Wirtschaftspolitik“ näherkommen zu können: Schuldner sollten „EZU-Einheiten“ nur zu tranchenweise steigenden Zinsen erwerben können, Gläubiger gezwungen werden, Schuldnerwährungen durch verstärkte Importe aus den entsprechenden Ländern zu verwerten. In sachlicher Hinsicht erschien es den Experten des Bundeswirtschaftsministeriums ratsam, „die Konvertibilität zunächst auf den laufenden Zahlungsverkehr zu beschränken“, den Kapitalverkehr also auszuschließen. Andernfalls

¹⁰⁵ Vgl. Milward, *Reconstruction*, S. 259–262; George C. Peden, *Economic Aspects of British Perceptions of Power on the Eve of the Cold War*, in: Josef Becker/Franz Knipping (Hrsg.), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Postwar World, 1945–1950*, Berlin–New York 1986, S. 237–260, hier S. 240–248.

¹⁰⁶ Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 160.

rechneten sie mit schweren Störungen der Zahlungsbilanz in der Bundesrepublik und in den meisten anderen Mitgliedsländern.¹⁰⁷

Die Resonanz auf diese Überlegungen war geteilt. Karl Albrecht vom Marshallplanministerium äußerte sich im großen und ganzen zustimmend. Insbesondere die Absicht, schrittweise und in Kooperation mit anderen EZU-Partnern vorzugehen, fand seinen Beifall; ähnliche Ideen waren auch schon innerhalb seines Hauses entwickelt worden. Lediglich die Begrenzung auf den EZU-Raum mißfiel ihm; seiner Ansicht nach mußten die Aktivitäten zur Einführung der Konvertibilität „von vornherein das Verhältnis zum Dollar miteinbeziehen... selbst unter Inkaufnahme einer längeren Übergangsperiode bis zur Erreichung des Ziels“. Ferner bemängelte er, daß die wichtige Frage eines vorzeitigen Ausscheidens des Sterlingraums aus der EZU und der sich daraus für die verbleibenden Mitglieder ergebenden Perspektiven nicht behandelt worden sei.¹⁰⁸ Kritisch bis ablehnend reagierte hingegen der Präsident des Direktoriums der Bank deutscher Länder. Voraussetzung für den Schritt in die Konvertibilität, so seine Argumentation, seien „gesunde“ Währungen. Gerade der Sterling und der französische Franc seien jedoch „ausgesprochen kranke Währungen“. Vocke bezweifelte deshalb, daß es „politisch taktvoll und opportun“ sei, den Regierungen in Paris und London den Übergang zur freien Austauschbarkeit ihrer Währungen nahezu legen: Die Deutschen, warnte er, wären „sehr übel beraten“, wenn sie „hier wieder den praeceptor Europae, noch dazu mit sehr bedenklichen Lehren, spielen wollten“. Aber auch bei der eigenen Währung, die „als eine der besten in Europa anerkannt“ sei, war er überaus skeptisch; Basis und Reserven der D-Mark erschienen ihm „noch keineswegs so gesund und stark, um Experimente mit so weitragendem Risiko ohne die Gefahr schwerer Rückschläge vertragen zu können“. Wie Albrecht hielt auch Vocke den Plan, die europäischen Währungen untereinander konvertibel zu machen, für illusorisch, weil er, selbst wenn die übrigen „Krankheitsmomente“ behoben wären, „die entscheidende Position, nämlich die gegenüber dem Dollar“, vernachlässige.¹⁰⁹ Recht deutliche Worte also, welche der Notenbankpräsident an den Bundeswirtschaftsminister richtete.

Doch Erhard ließ sich davon nicht beeindrucken. Er hatte ein „neues Konzept“ entdeckt – eine Alternative, zumindest aber eine unverzichtbare Ergänzung zur ungeliebten Liberalisierungspolitik der OEEC. Der Wirtschaftsminister ließ deshalb nicht locker. Am 10. März 1953 präsentierte die Abteilung I seines Hauses ein weiteres Papier zur „Konvertibilität der Währungen“. Auf einer Ressortbesprechung erklärte Alfred Müller-Armack, der Leiter dieser Abteilung, daß die Veröffentlichung dieser Studie beabsichtigt sei, „um auf Wunsch von Herrn Minister Erhard einen Beitrag zur Diskussion von Fragen der Konvertierbarkeit zu liefern“. Unter Hinweis auf die bevorstehende OEEC-Ministerratstagung, auf der, wie bereits geschildert, über die Zukunft der EZU entschieden wurde, rieten Albrecht und von Mangoldt dringend von diesem Vorhaben ab.¹¹⁰ Über die Einladung des Wirtschaftsministers zu dieser Tagung war Blücher ohnehin verstimmt: „He believed Erhard had been invited because of his tendency toward making expansive commitments concerning convertibility“, gab Michael Harris von der

¹⁰⁷ Arbeitsentwurf aus der Abteilung V C betr. deutsche Vorschläge zur Beseitigung der Devisenzwangswirtschaft v. 2. 12. 1952, BA, B 102, 11579.

¹⁰⁸ Aufzeichnung Albrecht v. 9. 12. 1952, ebenda.

¹⁰⁹ Vocke an Erhard v. 11. 12. 1952, ebenda.

¹¹⁰ Ergebnisbericht interministerielle Besprechung v. 16. 3. 1953, BA, B 146, 465.

MSA-Mission seinen Eindruck aus einem Gespräch wieder, „whereas Blücher would be less promising..., and would more carefully consider the Federal Republic's ability to make good on any commitments made“.¹¹¹ Erhards Begeisterung für die Konvertibilität, das war offensichtlich, wurde nicht von allen seinen Kollegen geteilt. Obwohl er und seine Mitarbeiter zu diesem Zeitpunkt einen graduellen Übergang zur freien Austauschbarkeit der Währungen verfochten und die EZU als Zwischenglied nutzen wollten, reagierten Blücher, aber auch Repräsentanten der Bank deutscher Länder wie Vocke skeptisch. Bei ersterem mag zusätzlich eine gewisse Rivalität mitgespielt haben; entscheidend dürfte jedoch die Sorge gewesen sein, die Bundesrepublik könnte sich erneut, wie bei der Liberalisierung der Jahre 1950/51, übernehmen und dadurch in eine Lage manövrieren, in der sie ihre Verpflichtungen nicht mehr erfüllen könnte. Der Wirtschaftsminister teilte diesen Pessimismus offenbar nicht. Um „Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt“ verwirklichen zu können, hielt er eine rasche Einführung der Konvertibilität für unverzichtbar. Hinzu kam, daß die britische Regierung Anstalten machte, einen entsprechenden Schritt zu vollziehen. Für diesen Fall, der auf die Arbeit der EZU gewiß nicht ohne Folgen bleiben würde, galt es, rechtzeitig Vorkehrungen zu treffen.

b) Auf der Suche nach Partnern

In Großbritannien wurden entsprechende Pläne ebenfalls seit Anfang 1952 diskutiert. Eine kleine Gruppe von Spitzenbeamten der Treasury und führende Vertreter der Bank von England hatten die Initiative ergriffen und den neuen Schatzkanzler Butler für die „Operation Robot“, so der Deckname des Projekts, gewinnen können. Der Vorschlag beinhaltete die sogenannte Ausländerkonvertibilität für das Pfund Sterling; innerhalb einer gewissen Bandbreite sollte der Wechselkurs frei „floaten“. Die Balance zwischen dem Volumen der von Ausländern verdienten Sterling und den Dollarreserven sollte notfalls mit Hilfe von Importkontrollen gewahrt werden. Ziel dieser Aktion, die nicht mit den USA oder dem Internationalen Währungsfond abgestimmt werden sollte, war es, das Pfund allmählich wieder als Austausch- und Reservewährung zu etablieren. Ferner erhofften sich die Initiatoren eine Verbesserung der britischen Zahlungsbilanz, eine günstigere Wettbewerbsposition gegenüber den USA und eine Art außenwirtschaftliche Korrektivfunktion.¹¹²

Im Kabinett stieß dieser Plan jedoch auf Ablehnung. Die Gegner befürchteten zum einen binnenwirtschaftliche Schwierigkeiten, insbesondere einen Anstieg der Preise und Löhne sowie der Arbeitslosigkeit, zum anderen außenpolitische Komplikationen mit den USA und anderen Verbündeten. Diese Bedenken, die auch Premierminister Churchill teilte, vermochten Butler und seine Mitarbeiter nicht zu entkräften; im Sommer 1952 kam das endgültige „Aus“ für ihren Plan. Nicht anders erging es einem Vorschlag aus dem Kreis ihrer Kritiker, die EZU durch die Aufnahme der USA, Kanadas und der nicht der Union angehörenden Sterlingländer zu einer „Atlantischen Zahlungsunion“ auszubauen – in der Erwartung, auf diese Weise die westliche Vormacht in die Bemü-

¹¹¹ Memorandum of Conversation Harris–Blücher v. 25. 3. 1953, NA, RG 469, Mission to Germany, Office of Economic Affairs, Program Subject Files 1951–53, Box 2.

¹¹² Vgl. hierzu und zum folgenden Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 164–167; Alan S. Milward, *Motives for Currency Convertibility: The Pound and the Deutschmark, 1950–5*, in: Carl-Ludwig Holtfrerich (ed.), *Interactions in World Economy. Perspectives from International Economic History*, New York u. a. 1989, S. 260–284, hier S. 260ff.

hungen um die Lösung des Konvertibilitätsproblems einbinden zu können. Die Initiatoren der „Operation Robot“ konnten sich durch diese Reaktion zumindest in ihrem Ziel bestätigt fühlen. Im Zuge der Vorbereitungen zu der für Dezember 1952 geplanten Wirtschaftskonferenz des Commonwealth wurden deshalb neue Vorschläge entwickelt, die alle unter der Bezeichnung „Collective Approach“ liefen. Dieses Etikett markierte zugleich einen der Hauptunterschiede gegenüber „Robot“: Obwohl die Briten den Zeitpunkt für den Übergang zur Konvertierbarkeit selbst bestimmen wollten, setzten sie dieses Mal auf die Beteiligung oder wenigstens Unterstützung vor allem der USA, Frankreichs, der Beneluxländer und später auch der Bundesrepublik. Ein weiterer Unterschied war, daß ein wirksamer Schutz für die britischen Devisenreserven vorgesehen war. Nach einigen Modifikationen, die eine stärkere Anlehnung an den Internationalen Währungsfond und das GATT-Abkommen zur Folge hatten, präsentierte die britische Regierung auf der Konferenz Anfang Dezember einen einheitlichen Plan. Auf Bedenken stieß insbesondere der flexible Wechselkurs des Pfundes; die Commonwealth-Partner bestanden jedenfalls darauf, daß das Projekt zunächst mit der amerikanischen Regierung diskutiert werden sollte.¹¹³

Die Aussichten auf Unterstützung aus Washington schienen günstig, nachdem der neue Präsident, der Republikaner Dwight D. Eisenhower, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei der Wiederherstellung vertrauenswürdiger Währungen signalisiert hatte. Allerdings galten die maßgeblichen Europapolitiker der Eisenhower-Administration, allen voran Außenminister John Foster Dulles und MSA-Administrator Harold Stassen, als entschiedene Fürsprecher der europäischen Integration, und es war zumindest fraglich, ob sie einem Plan zustimmen würden, der eine einigermaßen erfolgreiche Organisation wie die EZU einem Experiment mit ungewissem Ausgang opfern wollte.¹¹⁴ Eine britische Delegation, angeführt von Außenminister Eden und Butler, verhandelte Anfang März 1953 fast eine Woche lang in Washington. Die wichtigsten Themen waren das Volumen des erforderlichen Hilfsfonds, die Auswirkungen auf Westeuropa, Zustand und Perspektiven der britischen Wirtschaft und die möglichen Konsequenzen eines flexiblen Wechselkurses des Sterling. Das Ergebnis fiel aus britischer Sicht enttäuschend aus: Die Amerikaner drängten darauf, mit dem „Collective Approach“ tatsächlich ernst zu machen und gemeinsam mit den kontinentaleuropäischen Ländern nach einem gangbaren Weg zur Verwirklichung der Konvertibilität zu suchen.¹¹⁵

Damit blieb Großbritannien keine andere Wahl, als in der OEEC um Unterstützung zu werben. Die Pariser Organisation hatte sich allerdings mittlerweile ebenfalls mit dem Thema befaßt; in den Diskussionen im EZU-Direktorium hatte sich Ende 1952 ein Konsens herauskristallisiert, der mit den britischen Vorstellungen wenig gemein hatte: Die Mehrheit der Direktoriumsmitglieder war nämlich der Ansicht, daß die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Konvertierbarkeit noch nicht gegeben seien. Eine Sprengung der EZU würde überdies das Handelsreglement der OEEC außer Kraft setzen und die

¹¹³ Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 168–171; Andersen, *Währungssystem*, S. 202.

¹¹⁴ Vgl. „Background Paper for Secretary Dulles and Mr. Stassen“ des Special Representative for Europe, o. D., NA, RG 469, FOA, USRO/Executive Secretariat, Subject Files, 1952–55, Box 38. Für eine erste Reaktion auf die Besetzung wichtiger Regierungsämter seitens der Vertretung der Bundesrepublik bei der MSA vgl. Podelyn an Blücher v. 4. 12. 1952, BA, B 146, 835; allgemein Rupieper, *Der besetzte Verbündete*, S. 306–313.

¹¹⁵ Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 174–178; Milward, *Motives*, S. 266 f.

Gefahr einer Rückkehr zum Bilateralismus heraufbeschwören. Die EZU galt nach wie vor als geeignete Plattform für einen konzertierten Übergang zur Konvertibilität. Die „Härtung“ der Union, so die Überzeugung der meisten Direktionsmitglieder, werde schließlich zu einer de facto-Verschmelzung des EZU- und des Dollarraums führen und damit zwangsläufig auch die Währungsprobleme regeln. Der Ministerrat schloß sich auf seiner Sitzung am 13. Dezember diesem Standpunkt an und erteilte einem einseitigen und überstürzten Schritt in die Konvertierbarkeit eine Absage.¹¹⁶

Angesichts dieser vorsichtigen Haltung war nicht damit zu rechnen, daß Butler und Eden den OEEC-Ministerrat von ihrem Konzept würden überzeugen können. Zwar erläuterte der Schatzkanzler in groben Zügen das britische Konzept des „Collective Approach“, doch mit der Zustimmung zur Verlängerung der EZU um ein weiteres Jahr gaben er und sein Kollege zu erkennen, daß Großbritannien zu einer Kompromißlösung bereit war. So mußten sich die Briten mit dem Ratsbeschluß zufriedengeben, jederzeit Verhandlungen über die Revision des EZU-Abkommens aufzunehmen, falls dies nach Meinung eines Mitgliedslandes notwendig war, um „Fortschritte in Richtung auf ein freies Handels- und Zahlungssystem, einschließlich der Konvertierbarkeit der Währung, erzielen zu können“.¹¹⁷ Damit war die Kontroverse zwischen der OEEC und Großbritannien über die Frage der Austauschbarkeit vorerst abgeschlossen, wie ein Kommentator befriedigt feststellte.¹¹⁸ Auf einer gemeinsamen Sitzung des EZU-Direktoriums und des Handelsdirektoriums versuchte ein Expertenteam aus London unter Führung des Treasury-Beamten Leslie Rowan zwar noch einmal, die europäischen Partner für den britischen Ansatz zu gewinnen, doch ohne Erfolg. Der „Collective Approach“ war für die umworbenen Partner offensichtlich nicht attraktiv genug: „They were much more interested in the trading benefits that might accrue from convertibility and would see few advantages in a hasty move, restricted to monetary arrangements.“¹¹⁹ Der potentielle Hauptverbündete der Bundesregierung schien sich also mit der langsamen Gangart und dem in der OEEC favorisierten „institutional approach“ abzufinden.¹²⁰ Für Wirtschaftsminister Erhard und die übrigen Anhänger der Konvertibilität in der Bundesrepublik bedeutete dies, daß auch sie ihr Ziel zunächst im Rahmen der OEEC weiterverfolgen mußten.

Aufschluß über den künftigen währungspolitischen Kurs der OEEC versprachen die Sondierungsgespräche einer hochrangigen OEEC-Delegation mit der neuen Administration Mitte April in Washington, an denen als einziger Deutscher der Vorsitzende des EZU-Direktoriums, Hans Karl von Mangoldt, teilnahm. Doch wie schon in den bilateralen Verhandlungen mit Großbritannien fünf Wochen zuvor, übten die Amerikaner in der Frage der Konvertibilität deutliche Zurückhaltung. Das Thema wurde lediglich auf einem Treffen behandelt, das ein hoher Vertreter des amerikanischen Schatzamtes von vornherein als „informell“ deklarierte. Etwaige Hoffnungen auf Ratschläge oder gar Hilfszusagen erfüllten sich nicht. Von Amts wegen für Fragen dieser Art zuständig, er-

¹¹⁶ Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 187–191; „Zusammenarbeit OEEC-Sterlingzone. Ministerrat entscheidet sich für den langsamen Weg zur Konvertierbarkeit“, *Handelsblatt* v. 19. 12. 1952.

¹¹⁷ „Fünf Ratsbeschlüsse der OEEC“, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 62 v. 1. 4. 1953.

¹¹⁸ „Fortbestand der EZU gesichert“, in: *Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung* v. 28. 3. 1953.

¹¹⁹ Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 180.

¹²⁰ Zum Begriff vgl. ebenda, S. 187 u. 190–194.

griff von Mangoldt mehrfach das Wort. Er beschränkte sich allerdings im wesentlichen darauf, den Diskussionsstand in der EZU zu referieren, während seine OEEC-Kollegen hin und wieder auch kritische Fragen an die Gastgeber richteten. Was der Deutsche zu berichten hatte, dürfte die Amerikaner indes beruhigt haben. Alle Mitgliedsländer seien sich einig, daß eine „finanzielle“ und „kommerzielle“ Konvertibilität das Ziel sein müsse und eine freie Austauschbarkeit nicht auf Kosten der Handelsliberalisierung gehen dürfe – eine Maxime, die Marjolin ebenfalls bekräftigte. Obwohl seine Regierung Handelsrestriktionen bekanntlich nicht ausschloß, blieb dem Leiter der OEEC-Delegation, dem Briten Sir Hugh Ellis-Rees, in der „Höhle des (Liberalisierungs-)Löwen“ wohl kaum eine andere Wahl, als diesem Statement beizupflichten: „The objective ... would be to find a way in which one or more countries could begin the first stages of convertibility without leaving the other countries high and dry and forcing them into bilateralism and discriminatory habits.“ Eine zumindest vorübergehende Koexistenz konvertibler und nichtkonvertibler Währungen innerhalb eines Verbunds, die von Mangoldt anzweifelte, hielt einer der amerikanischen Gesprächspartner immerhin für möglich. Eine Ermunterung, das Experiment der Konvertierbarkeit zu wagen, war dies freilich nicht, und die Vertreter der OEEC mußten sich mit einem recht vagen Bekenntnis zu einem umfassenderen Währungs- und Handelssystem begnügen.¹²¹ Konkretere Auskünfte in dieser Frage brachte übrigens auch Bundeskanzler Adenauer, der sich etwa zur gleichen Zeit in Washington aufgehalten hatte, nicht mit nach Bonn zurück.¹²²

Spätestens nach den Washingtoner Sondierungsgesprächen stand fest, daß Unterstützung aus den USA nicht zu erwarten war, solange die Meinungsbildung andauerte; und ob das Ergebnis die Anhänger eines raschen Übergangs zur Konvertibilität zufriedenstellen würde, war keineswegs sicher. Im EZU-Geleitzug war freilich an eine kurzfristige Verwirklichung dieses Ziels ebensowenig zu denken. Wie würde man im Wirtschaftsministerium auf diese Situation reagieren, die im Grunde nur zwei Möglichkeiten offenließ: einen Alleingang oder den vorläufigen Verzicht auf den Einstieg in die Konvertierbarkeit?

In den Abteilungen für Wirtschaftspolitik und für Außenwirtschaft gingen die zuständigen Beamten zunächst einmal daran, die Implikationen einer einseitigen Währungsfreigabe und die Möglichkeit des „Zusammenlebens“ konvertierbarer und nichtkonvertierbarer Währungen zu untersuchen. Im Unterschied zu den britischen Auffassungen gingen die deutschen Planungen davon aus, den Übergang zur „finanziellen“ Konvertibilität mit einer festen Übereinkunft zum Abbau quantitativer Restriktionen und diskriminierender Praktiken zu verknüpfen. Abweichungen von dem Grundsatz der vollständigen Liberalisierung des Handels und der unsichtbaren Transaktionen sollten während einer Zwischenperiode lediglich in zwei Fällen erlaubt sein: gegenüber „schlechten“ Gläubigern und Ländern, die selbst diskriminierende Praktiken anwandten. Umgekehrt sollten sich jene OEEC-Länder, die den Schritt zur Austauschbarkeit noch nicht vollziehen konnten, zur Nichtdiskriminierung gegenüber den „Pionieren“ verpflichten. Die volle Liberalisierung gegenüber dem Dollarraum sollte davon abhängig gemacht werden, daß die USA tatsächlich eine „Politik des guten Gläubigers“ betrie-

¹²¹ OEEC Conference, Washington, 10.–16. 4. 1953, Protokoll der Sitzung v. 15. 4. 1953, NA, RG 469, FOA, USRO/Executive Secretariat, Subject Files, 1952–1955, Box 38; dort auch die Protokolle der übrigen Besprechungen.

¹²² Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1945–1953, S. 577 f.; Neebe, Optionen, S. 195 ff.

ben.¹²³ Das eigentliche Hauptproblem, das Verhältnis konvertibler und nichtkonvertibler Währungen innerhalb eines gemeinsamen Verrechnungssystems, war damit noch nicht gelöst. Für Rolf Gocht, einen der Währungsexperten aus der wirtschaftspolitischen Abteilung, stellte die EZU-Mitgliedschaft kein Tabu dar. Mit der Konvertierbarkeit, so sein Argument, sei das Ziel der Organisation – nämlich die Austauschbarkeit der Mitgliedswährungen – erreicht, für die entsprechenden Währungen sei damit die multilaterale Abrechnungsfähigkeit ex definitionem gegeben. Also sah er auch keinen zwingenden Grund, ein gemeinsames Verrechnungssystem unbedingt länger am Leben zu erhalten. Allerdings setzte ein Ausscheiden der konvertiblen Währungen auf beiden Seiten ein bestimmtes Verhalten voraus, wenn ein Rückfall in den Bilateralismus vermieden werden sollte – hundertprozentige Liberalisierung und Kreditbereitschaft bei den „Aussteigern“, Einhaltung der gültigen Handelsspielregeln bei den übrigen Ländern. OEEC und „Rest-EZU“ dürften die austretenden Mitglieder keinesfalls als „Abtrünnige“ betrachten, so die Mahnung Gochts, „sondern als Musterschüler, denen auch künftig die wohlwollende Unterstützung nicht versagt werden sollte“. Eine „Härtung“ der „Rest-EZU“ in Form einer Begrenzung der Kreditverpflichtung erschien ihm gleichwohl notwendig, um eine Abwälzung des Dollardefizits auf das Land bzw. die Länder mit konvertibler Währung zu verhindern.¹²⁴

Im Wirtschaftsministerium hatte man demnach die Risiken zwar erkannt, die ein Nebeneinander qualitativ unterschiedlicher Währungen in sich barg, doch glaubte man, dieser Schwierigkeiten Herr werden zu können. Der deutsche Präsident des EZU-Direktoriums teilte diesen Optimismus nicht, wie seine Äußerungen in Washington zeigten, doch spielte bei ihm sicherlich der Wunsch, „seine“ Organisation zu erhalten, eine große Rolle. Aber auch aus der Wirtschaft ertönten warnende Stimmen angesichts einer möglichen Spaltung der EZU. Der Deutsche Industrie- und Handelstag, die Spitzenorganisation der Industrie- und Handelskammern, befürchtete Einbußen im Export nach Frankreich, Italien, Österreich, Griechenland und in die Türkei: 1952 waren immerhin 21,5 Prozent der deutschen Ausfuhren in diese Länder gegangen, die 1953 wohl kaum zum Übergang in die Konvertierbarkeit bereit sein würden.¹²⁵ Ein entsprechender deutscher Schritt konnte somit durchaus ernste handelspolitische Folgen nach sich ziehen. Viel Zeit für eine Entscheidung blieb nicht. Das Thema stand auf der Tagesordnung der Ministerratssitzung der OEEC Ende Oktober, und die britische Seite drängte auf eine Besprechung zwischen Butler und Erhard noch vor dieser Sitzung, um in einer gemeinsamen Aktion „praktische Fortschritte“ erzielen zu können.¹²⁶

Zweifellos war der Bundeswirtschaftsminister der „richtige“ Ansprechpartner, denn anders als etwa sein Kollege Blücher liebäugelten Erhard und seine Mitarbeiter nach wie vor mit einem baldigen Übergang zur Konvertibilität der D-Mark. Im Vertrauen auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – zumindest gegenüber den europäi-

¹²³ Vgl. Arbeitsentwurf aus der Außenwirtschaftsabteilung v. 3. 6. 1953, BA, B 102, 11579.

¹²⁴ „Fragen des Zusammenlebens konvertierbarer und nichtkonvertierbarer Währungen“, Ausarbeitung Gocht v. 26. 6. 1953, ebenda.

¹²⁵ Vgl. Milward, *Motives*, S. 269.

¹²⁶ Aktenvermerk Mangoldt v. 18. 9. 1953 (Abschrift), BA, B 102, 11579. Zu dem Gespräch scheint es, einer Äußerung Erhards gegenüber dem amerikanischen Schatzminister George Humphrey zufolge, nicht gekommen zu sein; vgl. Vermerk Besprechung Erhard – Humphrey v. 3. 12. 1953, ebenda. Zu den britisch-deutschen Kontakten in dieser Angelegenheit vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 196.

schen Konkurrenten – waren sie zum „Sprung“ bereit. Die zu erwartenden Restriktionen gegen die Bundesrepublik als weiteres „Hartwährungsland“ würden kaum, so die Erwartung, über das Maß gehen, das notwendig war, um die Zahlungsbilanz ausgeglichen zu gestalten. Verluste oder Zugewinne an konvertierbaren Devisen hingen deshalb in erster Linie davon ab, ob das deutsche Exportsortiment in der Zusammensetzung und in den Preisen konkurrenzfähig blieb. Nicht einmal ein vorübergehender Anstieg der Dollar-Einfuhren infolge der mit der Konvertibelerklärung verbundenen Liberalisierung vermochte die Gruppe um Erhard zu schrecken: Der drohende Druck auf das Preisniveau in der Bundesrepublik galt vielmehr als „sehr heilsam“ für die gesamte Wirtschaft und würde helfen, die Konkurrenzfähigkeit der Firmen zu verbessern.¹²⁷ Zumindest auf der Abteilungsleiter- und Referentenebene des Wirtschaftsministeriums dominierte also eine offensive Einstellung. Weitere „kleine“ Initiativen bargen nach übereinstimmender Ansicht eher die Gefahr in sich, vom „Endziel“ fortzuführen. Man hielt die Zeit für gekommen, „auch in offiziellen Schritten aus der bisherigen Reserve gegenüber den englischen Vorschlägen herauszutreten“ und Verhandlungen mit Großbritannien und „anderen potenten Ländern“ aufzunehmen. Dabei sollte die deutsche Seite den Standpunkt einnehmen, daß Konvertibilität „nur in Verbindung mit weitgehender Liberalisierung sinnvoll“ sei. Eine Neuorientierung der amerikanischen Handelspolitik im Sinne einer stärkeren Öffnung der Märkte für europäische Anbieter hielten die Beamten hingegen nicht für eine zwingende Voraussetzung einer solchen währungspolitischen Maßnahme.¹²⁸

Auf der OEEC-Ministerratssitzung Ende Oktober 1953 hielt Erhard bekanntlich ein engagiertes Plädoyer zugunsten der Konvertibilität. Konkrete Vorschläge, wie er dieses Ziel zu erreichen hoffte, machte er jedoch nicht, sieht man von der Anregung ab, eine Ministergruppe zur Untersuchung des Komplexes zu installieren. Irgendwelche Hinweise, daß die Bundesregierung unter Umständen bereit sein würde, die Vorreiterrolle zu übernehmen, enthielt die Rede jedenfalls nicht.¹²⁹ Die Resonanz war für den Bundeswirtschaftsminister enttäuschend. Insbesondere Harold Stassen, der an der Sitzung teilnahm, ließ keinen Zweifel daran, daß er und seine Regierung dem Fortbestand der EZU den Vorzug gaben vor einem Experiment mit ungewissem Ausgang. Wenn schon Konvertibilität, dann zwischen dem Dollar-Raum und dem EZU-Raum insgesamt. „By tying them all together, the strong position of Germany, the Netherlands, Belgium and Sweden would help carry the total convertibility of the EPU area as a whole“, stellte der MSA-Chef fest: „Such an arrangement would stimulate European economic integration rather than to break it up as a single currency convertibility would do, and yet would at the same time facilitate the expansion of dollar trade and provide a counter-magnetism to that of Eastern trade.“¹³⁰ Damit schienen auch die USA als potentielle Partner für den Schritt in die Konvertibilität auszuschneiden.

Verglichen mit den internen Überlegungen in seinem Haus, zeichnete sich die Pariser Erklärung des Bundeswirtschaftsministers durch einen moderaten Ton aus, mochte der

¹²⁷ „Entwicklungstendenzen im Außenhandel Westdeutschlands nach Einführung der Konvertierbarkeit der D-Mark“, Aufzeichnung Gocht v. 2. 10. 1953, BA, B 102, 11579.

¹²⁸ Vermerk Gocht v. 14. 10. 1953, ebenda.

¹²⁹ Rede Erhard v. 30. 10. 1953, BA, B 102, 11137.

¹³⁰ Stassen an Fitzgerald v. 3. 11. 1953, NA, RG 469, FOA, Office of the Director, Subject Files 1952–55, Box 24. Vgl. auch Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 198.

„Economist“ auch eine „drastische Form der Konvertibilität“ herausgehört haben.¹³¹ Das Dilemma, in dem sich Erhard zweifellos befand, beschrieb ein zeitgenössischer Beobachter folgendermaßen: Auf der einen Seite sei der Wirtschaftsminister aus der Bundestagswahl vom September 1953 gestärkt hervorgegangen – ein Umstand der dazu beitrage, daß er seine Ziele mit noch größerem Nachdruck vertrete. „He is now, more than ever, anxious to establish currency convertibility with the Federal Republic playing a leading role in its establishment.“ Auf der anderen Seite rege sich gegen einen entsprechenden Vorstoß beträchtlicher Widerstand in anderen Bonner Ministerien, sogar in nachgeordneten Abteilungen des Wirtschaftsministeriums selbst. Außerdem sei Erhard ungeachtet aller Schrittmacherambitionen davon überzeugt, daß eine gemeinsame Aktion mit Großbritannien und anderen europäischen Hartwährungsländern und die volle Unterstützung der Vereinigten Staaten erforderlich seien.¹³² Abgesehen davon, daß Erhards Mitarbeiter wohl eher für eine forscher Gangart votierten,¹³³ ist dieser Diagnose zuzustimmen. Neben dem Marshallplan- und dem Finanzministerium stand auch die Leitung der Bank deutscher Länder den währungspolitischen Plänen Erhards und seiner Mitarbeiter ablehnend gegenüber – aus Sorge, die Devisenreserven zu gefährden. Angesichts dieser breiten Opposition steckte der Wirtschaftsminister zurück, ohne freilich seinen Plan und die Suche nach potenten Partnern aufzugeben.

Dies wurde deutlich, als Erhard Ende November, Anfang Dezember 1953 zu einem Besuch in den Vereinigten Staaten weilte. Konvertibilität rangierte auf seiner politischen Prioritätsliste nach wie vor ganz oben, zumal er sich davon höhere Produktivität, höheren Konsum und damit eine weitere Intensivierung des Handels versprach – Effekte also, welche den Amerikanern ebenfalls am Herzen lagen. Deshalb ließ er seine Gastgeber nicht darüber im Zweifel, was er von ihnen erwartete. „The German leadership ... would be strongly resented by some of its European neighbors. He therefore felt that the U.S. should take the leadership“, hieß es in dem Protokoll der Unterredung mit Vertretern des Handelsministeriums. Allenfalls bei mangelnder amerikanischer Bereitschaft konnte er sich einen deutschen Vorstoß vorstellen – „but only with strong U.S. backing“.¹³⁴ Die EZU, dies machte er seinen Gesprächspartnern unmißverständlich klar, war für ihn kein geeignetes Instrument zur Realisierung des Ziels. Das Konzept, durch Liberalisierung zur Konvertierbarkeit zu gelangen, hielt er für falsch, die räumliche Basis für zu schmal; eine Kurskorrektur um 180 Grad, wie er sie forderte, traute er der Organisation offenbar nicht zu. Konvertibilität war für Ludwig Erhard und seinen engen Vertrauten Alfred Müller-Armack, den Leiter der wirtschaftspolitischen Abteilung, zweifelsohne der Schlüssel zur Lösung der handels- und währungspolitischen Probleme der westlichen Welt.¹³⁵ In diesem Sinne äußerte er sich auch in einem Gespräch mit dem

¹³¹ „Der selbstgerechte Herr Doktor“, *Economist* v. 7. 11. 1953 (dt. Übersetzung), BA, B 102, 11137; vgl. auch Hentschel, Erhard, S. 201–203.

¹³² HICOG, *Quarterly Economic and Financial Review*, Third Quarter 1953, 10. 12. 1953, NA, RG 59, 862A.00/12-1053.

¹³³ Zu diesem Ergebnis kommt auch Milward, *Motives*, S. 269: „The outcome of the discussions in Bonn was that in spite of Erhards' discontent and the even greater displeasure of some of his officials, no step towards convertibility ... was to be taken unless at the same time the trade rules of the EPU were confirmed...“.

¹³⁴ Memorandum of Conversation Erhard–Secretary of Commerce Weeks v. 23. 11. 1953, NA, RG 59, 862A.00/11-2353.

¹³⁵ Vgl. die Protokolle der übrigen Besprechung v. 23. und 25. 11. 1953, ebenda u. 862A.00/11-2553.

amerikanischen Schatzminister Humphrey in New York. Er appellierte deshalb erneut an die USA, die zögernden europäischen Länder „mitzureißen“. Wenn erst ein „Konvertierbarkeitsblock“ aus Dollar, Sterling und D-Mark existiere, würden sich die Schweiz, die Beneluxländer und wahrscheinlich auch Italien anschließen. Das eigentliche „politische Problem“ stellte nach Erhards Ansicht Frankreich dar. Das Land müsse aber auf jeden Fall „in die Aktion einbezogen werden, da sich sonst sofort wieder Spannungen zwischen Deutschland und Frankreich ergäben, die bei den laufenden Bemühungen um die verschiedenen Formen der europäischen Integration unbedingt vermieden werden müßten“.¹³⁶

Doch alle Aufforderungen zur „leadership“, alles Werben um Unterstützung blieben ohne Erfolg. Zwar sahen auch die Amerikaner in der EZU nicht die optimale Antwort auf die europäischen Probleme, doch legten sie großen Wert auf richtiges „timing“ und adäquate Methoden bei der Inangriffnahme neuer Aufgaben. Solange nicht gesichert war, daß die „wichtigsten“ EZU-Länder beim Übergang in die Konvertibilität mitziehen würden, empfanden die Verantwortlichen in Washington einen solchen Schritt als verfrüht. Die EZU, die immerhin leidlich funktionierte, sollte auf keinen Fall geopfert werden, ohne daß eine erfolversprechende Alternative vorhanden war. Und von einem deutschen Alleingang hielten die Amerikaner schon gar nichts: Schatzminister Humphrey etwa ließ sich ausdrücklich bestätigen, daß man in Bonn der Mitarbeit des Vereinigten Königreichs „entscheidenden Wert“ beimesse. Dies war im übrigen auch der Tenor des Berichts der Randall-Kommission, eines eigens eingesetzten Expertengremiums zur Untersuchung der außenwirtschaftlichen Probleme der USA: Konvertibilität ja, aber die notwendigen Schritte sollten im Rahmen der bestehenden Organisation vollzogen werden.¹³⁷

Nach diesen Sondierungsgesprächen mußte Erhard seine Hoffnungen begraben, die USA als Partner für seine währungspolitischen Pläne gewinnen zu können. In einer informellen Unterredung im Januar 1954 versicherte Michael Harris von der Bonner FOA-Mission zwar, daß durch den Besuch das Interesse an dem Thema neu geweckt worden sei, doch von einem Meinungswandel konnte nicht im entferntesten die Rede sein. Erhard ließ sich dadurch in seiner Überzeugung, auf dem richtigen Weg zu sein, nicht beirren: Wenn die Reise wirklich zum Erfolg führen sollte, schwärmte der Wirtschaftsminister seinem Gesprächspartner vor, werde dies „die Weltgeschichte beeinflussen“.¹³⁸ Er verglich die Situation sogar mit dem Streit um die Währungsreform in den Westzonen im Jahr 1948, als er gegen alle Sachverständigen recht behalten habe. In den meisten europäischen Ländern waren seiner Meinung nach die Voraussetzungen für die Konvertibilität vorhanden, was fehle, sei der Wille zu „jenem Maß an Konsequenz in der inneren Wirtschafts-, Kredit- und Finanzpolitik“, das dazu erforderlich sei.¹³⁹ Ungeachtet dieses fast missionarischen Eifers in Sachen Konvertierbarkeit war ihm bewußt, daß die Aussichten auf praktische Fortschritte zum damaligen Zeitpunkt ungünstig waren. Nicht allein die Skepsis in Washington und der Widerstand innerhalb der EZU verhin-

¹³⁶ Vermerk Besprechung Erhard-Humphrey v. 3. 12. 1953 (o. Verf.), BA, B 102, 11579.

¹³⁷ Vgl. Milward, *Motives*, S. 273 f.; zur Arbeit der Randall-Kommission FRUS 1952-1954, Vol. I, S. 49 ff.

¹³⁸ Bericht Unterredung Erhard-Harris v. 8. 1. 1954, BA, B 102, 11579.

¹³⁹ Niederschrift Besprechung Erhard-Harris v. 15. 2. 1954, ebenda; vgl. auch die Gesprächsaufzeichnungen der Amerikanischen Hohen Kommission: „Discussions in Bonn with Minister Erhard“, HICOG an State Department v. 5. 3. 1954, NA, RG 59, 840.10/3-554.

derten den Durchbruch, selbst in der Bundesrepublik mangelte es an Unterstützung. Der Leiter der OEEC-Vertretung, Werkmeister, hatte sogar vor möglichen negativen Reaktionen des Auslandes auf allzu „ungestüme deutsche Vorstöße in Richtung Konvertibilität“ gewarnt.¹⁴⁰ Erhard bewies angesichts dieser Situation Realitätssinn und paßte sich dem „mainstream“ an, obwohl es ihm gewiß schwerfiel: „Wenn das Pfund konvertiert, werden wir am nächsten Tag folgen“, kündigte er in dem bereits erwähnten Gespräch mit Harris an, „aber nicht vorher, weil wir wissen, daß wir allein dazu zu schwach sind“.¹⁴¹ Auch der Bundeswirtschaftsminister entschied sich also dafür, „im Geleitzug“ oder wenigstens „im Kielwasser“ eines vermeintlich stärkeren Partners zu fahren. Der Verzicht auf einen Alleingang bedeutete freilich nicht, daß Erhard und seine Mitstreiter ihr Ziel aus den Augen verloren hätten.

c) Fortschritte in Richtung Konvertibilität

Anfang 1954 beschloß die Bundesregierung, wie bereits geschildert, eine Reihe von Maßnahmen zur Verringerung der deutschen EZU-Überschüsse. Währungspolitisch relevant war insbesondere die teilweise Aufhebung der Devisenbeschränkungen. Zugelassen wurde beispielsweise der Transfer von sogenannten DM-Sperrguthaben, d. h. bislang blockierten DM-Konten von Ausländern in der Bundesrepublik, in Länder, mit denen Verrechnungsabkommen abgeschlossen worden waren. Solche Guthaben konnten damit in Währungen von Staaten außerhalb des Dollarraums eingewechselt oder, seit April 1954, auf „Beko-Mark“-Konten überwiesen werden. Ausländer konnten mit dieser „beschränkt konvertierbaren Mark“ etwa deutsche Exporte in die sogenannten Verrechnungsländer bezahlen. Darüber hinaus versuchte die Bundesregierung, auslaufende bilaterale Handelsverträge nicht zu verlängern und den Handel mit Verrechnungsländern auf Dollarbasis umzustellen.¹⁴² Auf britischer Seite wurden diese Schritte als Beweis dafür gewertet, daß die Bundesregierung in den Bereichen nicht auf Großbritannien warte, in denen ihr ein selbständiges Vorgehen möglich sei; durch die EZU werde allerdings „die deutsche Dynamik noch abgebremst“.¹⁴³

Während man in London auf die eindämmenden Effekte der Zahlungsunion vertraute, versprach sich der Präsident der Bank deutscher Länder umgekehrt zusätzliche Unterstützung bei der schrittweisen Verwirklichung der Konvertibilität. Davon versuchte er auch Ludwig Erhard, den notorischen Verächter der EZU, zu überzeugen – nachdem die Idee eines Alleingangs als realistische Alternative endgültig fallengelassen worden war. Für Vocke stellte die EZU kein Hindernis auf währungspolischem Gebiet dar. Nur wer das Heil der Bundesrepublik darin erblicke, „in nächster Zeit“ die Konvertibilität zu erklären, belehrte er den Bundeswirtschaftsminister, könne zu dieser Ansicht gelangen. Im In- und Ausland habe sich jedoch mehr und mehr die Überzeugung durch-

¹⁴⁰ Werkmeister an Blücher v. 5. 12. 1953, BA, B 146, 861.

¹⁴¹ Besprechung Erhard–Harris v. 15. 2. 1954 4. 6. 1954, BA, B 102, 11579. Der Bundeswirtschaftsminister verließ mit dieser Formulierung einer offenbar weitverbreiteten Stimmung Ausdruck. Hermann J. Abs von der Deutschen Bank etwa wurde mit der Äußerung zitiert: „Fünf Minuten nach England.“ Vgl. auszugsweise Übersetzung aus Foreign Report v. 18. 2. 1954, ebenda.

¹⁴² HICOG, Quarterly Economic and Financial Report, First Quarter 1954, NA, RG 59, 862A.00/6-454; „Maßnahmen zur Verhinderung der deutschen EZU-Überschüsse“, Entwurf v. 7. 1. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 154. Vgl. auch Buchheim, Wiedereingliederung, S. 154f., 164f.

¹⁴³ Auzugsweise Übersetzung aus Foreign Report v. 18. 2. 1954, BA, B 102, 11579.

gesetzt, daß der Weg zur Konvertibilität nicht mit einer solchen Erklärung beginne, sondern höchstens nach „einer Zeit der inneren Härtung der einzelnen Währungen“ damit ende. Eine solche Härtung, verbunden mit einer Vermehrung der Währungsreserven, einer Beseitigung jedes Disagios und einer vollständigen Liberalisierung erschien ihm innerhalb der EZU möglich und überdies als der „einzige Weg, der zu dem Ziel der Konvertibilität“ erfolgreich hinführe. „Ich glaube daher“, appellierte der Notenbankpräsident an den Wirtschaftsminister, „wir sollten auch innerlich unseren Frieden mit der (EZU) ... machen und uns dabei vergegenwärtigen, daß sie für Deutschland eigentlich das denkbar günstigste System darstellt...“¹⁴⁴

Diese Einsicht, die auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit geteilt wurde, erfuhr durch die weitere wirtschaftliche Entwicklung eine eindrucksvolle Bestätigung. Wilhelm Vocke mochte vielleicht, wie sein späterer Nachfolger Emminger rückblickend lästerte, den Abrechnungsmechanismus der EZU „nicht völlig begriffen“ haben¹⁴⁵ – den Wert der Union für die Bundesrepublik hatte er sehr wohl erkannt. Alan Milward hat darauf hingewiesen, daß sich der außergewöhnliche Anstieg der deutschen Exporte in den ersten vier Jahren nach Gründung der Bundesrepublik überwiegend den Ausfuhren in die Beneluxländer, nach Österreich, in die Schweiz und die drei skandinavischen EZU-Mitgliedsländer verdankte: „The ‚return to world markets‘ was a chimera whereas a return to trade liberalisation in the OEEC was an immediate vital interest, as was retaining an EPU settlements mechanism acceptable to the weaker members.“¹⁴⁶ Wie ein Blick in die amtliche Außenhandels-Statistik zeigt, bedarf diese These jedoch einer Präzisierung: Demnach konnte die Bundesrepublik ihre Exporte nach Afrika, Asien und Amerika teilweise mehr als verdreifachen, während sich der Wert der Ausfuhren in die genannten europäischen Länder, von den Niederlanden abgesehen, im gleichen Zeitraum etwa verdoppelte. Absolut gesehen, fiel der Anstieg der Exporte nach Afrika und Asien nicht so stark ins Gewicht, und vor allem blieb er deutlich hinter dem Anstieg der Einfuhren aus diesen Regionen zurück.

Tabelle 18: Außenhandel der Bundesrepublik nach ausgewählten Ländern und Regionen 1950–1953 (in Millionen DM)

Land/Region	1950		1951		1952		1953	
	Einf.	Ausf.	Einf.	Ausf.	Einf.	Ausf.	Einf.	Ausf.
Belgien-Luxemburg	404,6	677,0	609,7	986,7	943,3	1195,5	850,3	1308,3
Dänemark	490,7	353,4	426,2	535,0	480,9	630,3	436,8	760,5
Niederlande	1246,4	1164,1	1021,6	1455,8	1170,2	1345,1	1250,7	1657,1
Norwegen	216,4	119,1	245,3	246,5	278,2	396,0	247,4	572,6
Österreich	176,3	311,6	237,1	499,7	369,3	627,4	407,3	667,9
Schweden	637,0	531,2	803,3	973,8	926,7	1239,1	810,8	1172,9
Schweiz	350,3	492,3	378,3	898,8	462,3	1089,3	584,9	1082,3
Frankreich	691,2	613,9	620,8	972,6	606,2	1076,9	780,3	1083,6
Großbritannien	488,8	360,8	497,6	878,1	525,2	955,2	645,4	788,3
Afrika	1032,7	292,1	1125,3	643,7	1431,0	777,3	1446,6	1083,7
Asien	1062,7	475,5	1905,3	1067,1	1649,7	1190,9	1876,1	1586,3
Amerika	2664,1	1139,4	4358,3	2672,0	4453,6	2882,5	3632,0	3208,4

Quelle: Stat. Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland 1953 u. 1954.

¹⁴⁴ Vocke an Erhard v. 23. 2. 1954 (Abschrift), ebenda.

¹⁴⁵ Emminger, D-Mark, S. 96.

¹⁴⁶ Milward, Motives, S. 269f.

Daß Erhard tatsächlich seinen Frieden mit der EZU schloß, erscheint eher zweifelhaft. Immerhin ließen die öffentlichen Angriffe nach. Möglicherweise „honorierte“ der Bundeswirtschaftsminister damit die Arbeiten der Pariser Organisation auf dem Gebiet der Konvertibilität. Für die OEEC-Ministerratstagung im Mai 1954 bereitete das EZU-Direktorium auftragsgemäß einen Bericht über die „Probleme eines Übergangs zur Konvertierbarkeit“ vor. Dieser Report unterschied zwischen „limited convertibility“, etwa im Sinne des britischen Konzeptes der sogenannten Ausländerkonvertibilität, und „full convertibility“. Für den Fall, daß Mitgliedsländer in größerer Zahl zu einer dieser beiden Grundformen übergingen, so eine der Schlußfolgerungen des Direktoriums, könne die EZU auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden; dazu sei es erforderlich, eine „Zwischenform“ der Konvertibilität nach Schweizer Vorbild zu praktizieren, d. h. die jeweilige Währung zunächst nur gegenüber dem Dollar frei konvertibel zu machen. Dennoch votierten die EZU-Direktoren nicht gegen die Konvertibilität. Nach einer Phase schmerzhafter Anpassung rechneten sie nämlich mit einer Verbesserung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit. Als Voraussetzungen nannte der Bericht ausreichende Währungsreserven und eine weitere Liberalisierung des Handels innerhalb Westeuropas sowie mit dem Dollarraum. Die Regeln der OEEC und des GATT sollten überprüft und, wenn nötig, revidiert werden, damit beim Übergang zur Austauschbarkeit der Währungen internationale, von den wichtigsten Handelsnationen akzeptierte Grundsätze existierten. Für eine Übergangsperiode schlug das Direktorium gegenseitige Konsultationen der konvertibilitätswilligen Länder vor; dies schloß nach Ansicht des Gremiums eine Fortsetzung der Zusammenarbeit in der OEEC ebenso ein wie das Weiterbestehen der EZU.¹⁴⁷ Mochte letztere Konsequenz auch nicht nach dem Geschmack Erhards sein, die meisten Leitgedanken und Vorschläge des Reports kamen seinen eigenen Vorstellungen recht nahe. Dies galt insbesondere für die Verknüpfung der Konvertibilität mit dem weiteren Abbau der quantitativen Handelsrestriktionen, eine Forderung, die sowohl er als auch seine einheimischen Kontrahenten wiederholt erhoben hatten. Darüber hinaus dürfte ihn beruhigt haben, daß die EZU im Begriff war, das Stadium theoretischer Erörterungen zu verlassen und sich allmählich den praktischen Seiten des Problems zuzuwenden.

Auf der Ministerratssitzung vom 5. und 6. Mai 1954 konnte der Bundeswirtschaftsminister sogar einen kleinen Erfolg verbuchen, als die von ihm bereits im Oktober 1953 vorgeschlagene Ministergruppe für Fragen der Konvertibilität nun doch ins Leben gerufen wurde. Der Auftrag der Ministergruppe orientierte sich an der Linie, welche der Bericht des Direktoriums vorgezeichnet hatte: Es ging darum, nach Möglichkeiten zu suchen, wie ein Rückgang im Handel zwischen den Ländern mit konvertiblen und nicht-konvertiblen Währungen vermieden werden konnte.¹⁴⁸ Aus Erhards Sicht noch wichtiger als die Institutionalisierung entsprechender Arbeiten war der spezielle organisatorische Rahmen. Das Problem, das ihn am meisten beschäftigte, wurde aus der kompromißorientierten EZU in ein kleineres, aller Wahrscheinlichkeit noch entscheidungsfreudigeres und „politischeres“ Gremium verlagert. Mit dem britischen Schatzminister Butler als Vorsitzendem und dem Bundeswirtschaftsminister gehörten der Gruppe die bei-

¹⁴⁷ Kurzdarstellung des Berichts des EZU-Direktoriums v. 14. 4. 1954, BA, B 102, 11579. Vgl. auch Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 207.

¹⁴⁸ Vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 207.

den prominentesten – allerdings unterschiedliche Konzepte favorisierende – Fürsprecher eines raschen Übergangs zur Konvertibilität an. Diese Konstellation barg freilich die Gefahr gegenseitiger Blockade. Beide Seiten versuchten deshalb, zu einer Klärung und, falls möglich, Annäherung der Standpunkte zu gelangen. Zu diesem Zweck reiste Butler unmittelbar im Anschluß an die Ministerratstagung nach Bonn. Bei den Gesprächen stellte sich jedoch heraus, daß in wichtigen Fragen nach wie vor divergierende Ansichten vorherrschten. Die Briten lehnten den „Luxus“ der „Inländer-Konvertibilität“ und eine Freigabe des Kapitalverkehrs ab, plädierten für flexible Wechselkurse und wünschten offensichtlich keine aktive Beteiligung des Internationalen Währungsfonds. Umgekehrt waren die Deutschen an der „Ausländer-Konvertibilität“ nicht interessiert, da sie, wie Vocke betonte, nicht den Ehrgeiz hätten, die D-Mark als universale Austauschwährung zu etablieren. Der Notenbankpräsident gab sich auch als Gegner schwankender Wechselkurse zu erkennen. Besonderen Wert legte er, indem er sich ausdrücklich von Erhard abgrenzte, ferner darauf, daß selbst bei einem gleichzeitigen Übergang mehrerer Länder zur Konvertibilität wegen des Zurückbleibens anderer Länder ein System wie die EZU benötigt werde, in dem sie alle vereint seien. Der Bundeswirtschaftsminister bekräftigte seine Auffassung, daß mengenmäßige Beschränkungen mit der Konvertibilität „grundsätzlich“ nicht vereinbar seien und forderte die Gäste recht unverhohlen zu weiteren Liberalisierungsschritten auf. Wichtig erschien ihm die Beteiligung Frankreichs – zum einen, weil die Amerikaner dies wünschten, zum anderen, weil er fürchtete, ein Zurückbleiben Frankreichs könnte die Verwirklichung der Konvertibilität gefährden. Daß die Probleme des Handels- und Zahlungsverkehrs „ihrem inneren Zusammenhang entsprechend gemeinsam behandelt werden müßten“, war auch Butlers Überzeugung; zu konkreten Zusagen in der Frage weiterer Liberalisierungsmaßnahmen war er dennoch nicht bereit. Das Treffen brachte letztlich keine Annäherung der Standpunkte. Allerdings dürfte Erhards Versicherung, die Bundesrepublik werde „den letzten Schritt zur Konvertibilität nicht vor England tun“, in London beruhigend gewirkt haben.¹⁴⁹

Nachdem es im Sommer 1954 den Anschein gehabt hatte, als sei die Freigabe wichtiger europäischer Währungen nur noch eine Frage von Wochen oder Monaten, ließ das Interesse auf britischer Seite im Herbst merklich nach. Hauptgründe dafür waren sinkende Devisenreserven und die unverändert protektionistische amerikanische Handelspolitik. Aufgrund der Schlüsselrolle, welche dem Pfund Sterling beim Übergang zur Konvertibilität allenthalben zugestanden worden war, rückte das Ziel nach dem britischen Rückzieher wieder in größere Ferne.¹⁵⁰ Im Rahmen der OEEC und EZU gingen die Arbeiten, nachdem sie einmal „institutionalisiert“ worden waren, indes im gewohnten, auf den jährlichen Rhythmus der Laufzeit des EZU-Abkommens zugeschnittenen Tempo weiter.

Ihr Hauptaugenmerk richteten die zuständigen Instanzen darauf, Vorkehrungen für einen „weichen“ Übergang in die Konvertierbarkeit zu schaffen und zugleich sicherzustellen, daß das erreichte Niveau der Handelsliberalisierung und der Multilateralisierung

¹⁴⁹ Besprechungen Erhard–Butler v. 7./8. 5. 1954, BA, B 146, 671. Blücher informierte Vertreter der Amerikanischen Hohen Kommission anschließend über die Gespräche; vgl. HICOG an State Department v. 14. 5. 1954, NA, RG 466, HICOG Bonn, Security Segr. Records 1953–1955, 501, Box 200.

¹⁵⁰ Vgl. Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 209f.; Buchheim, Wiedereingliederung, S. 169.

des Zahlungsverkehrs erhalten blieb. Da eine Nichtverlängerung der EZU der innereuropäischen Transferierbarkeit der Währungen mit einem Schlag ein Ende bereitet hätte, erteilte der OEEC-Ministerrat dem Direktorium der EZU und Vertretern der Zentralbanken den Auftrag, gemeinsam Vorschläge für ein neues multilaterales System zu erarbeiten, das auch nach der Konvertibelerklärung einiger Währungen ein problemloses Funktionieren des innereuropäischen Zahlungsverkehrs garantieren sollte.¹⁵¹ Ergebnis dieser Bemühungen war bekanntlich das Europäische Währungsabkommen vom 8. August 1955. Das Abkommen versprach den erwünschten Schutz vor Diskriminierungen auf währungs- und handelspolitischem Gebiet und gewährleistete damit, wie von Mangoldt befriedigt kommentierte, „jene Kontinuität in der multilateralen Regelung der Handels- und Zahlungsbeziehungen in Europa . . ., die für die Zeit nach Auflösung der EZU und Übergang zur Konvertierbarkeit zeitweise bedroht schien“. Durch die Erhöhung des Goldanteils beim Saldenausgleich in der vorerst weiterbestehenden EZU sollte der innereuropäische Zahlungsverkehr „konvertierbarkeitsnäher“ abgewickelt werden. Das geplante Verrechnungssystem verpflichtete die Mitglieder, bei „Eintritt“ bestimmte Wechselkursmargen für ihre Währungen festzulegen und den Kurs nötigenfalls durch Interventionen innerhalb der jeweiligen Bandbreite zu halten. Den eigentlichen Wert des Abkommens erblickte von Mangoldt darin, daß es den Zahlungsausgleich zwischen *allen* Mitgliedsländern regelte: Es verhindere damit „ein Auseinanderfallen der europäischen Länder in konvertierbare und nichtkonvertierbare ‚Währungsblöcke‘“, ermögliche also „die Symbiose aller Mitgliedsländer auch im Stadium der Konvertierbarkeit“ und vermeide einen Rückfall in den Bilateralismus. Gleichzeitig öffne das Abkommen einen weiteren „wesentlichen Spalt“ in der währungspolitischen Trennwand zwischen Europa und dem Dollarraum und passe den Zahlungsausgleich den Bedingungen einer „weltweiten Konvertierbarkeit“ an, ohne die „multilaterale Klammer“, welche die EZU um alle europäischen Währungen gelegt hatte, aufzugeben.¹⁵²

Obwohl es, wie bereits erwähnt, noch bis Ende Dezember 1958 dauerte, ehe das Abkommen tatsächlich in Kraft gesetzt werden konnte, hatten OEEC und EZU damit ihren konvertibilitätspolitischen Nutzen unter Beweis gestellt. Rat und Direktorium zeichneten nämlich den Weg vor, wie das Ziel ohne größere Einschnitte in das im Wiederaufbau begriffene Handelsnetz erreicht werden konnte. Da die EZU als Übergangsorganisation am Leben erhalten wurde, waren keine Einbußen in dem für die Bundesrepublik so wichtigen Handel mit den OEEC-Partnern zu befürchten. Die neue Gold/Kredit-Relation versprach überdies weitere Dollareinnahmen. Mit diesem Polster fiel es zweifellos leichter, den bereits eingeschlagenen Weg der einseitigen, schrittweisen Einführung der de facto-Konvertibilität fortzusetzen.¹⁵³ Der „kooperative Gradualismus“, dem mangels realistischer Alternativen nach und nach alle konvertibilitätswilligen OEEC-Länder frönten, war gewiß weniger prestigeträchtig als die von Erhard ursprünglich anvisierte währungspolitische Schrittmacherrolle, den handelspolitischen Interessen der Bundesrepublik jedoch förderlicher, als es ein riskanter Alleingang gewesen wäre. Zwar konnte der Bundeswirtschaftsminister der Währungspolitik der EZU also

¹⁵¹ Vgl. Hans Karl von Mangoldt, Ein neues EZU-Jahr, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 8 (1955), S. 458–461.

¹⁵² Hans Karl von Mangoldt, Das Europäische Währungsabkommen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 8 (1955), S. 651–655.

¹⁵³ Vgl. Matthias Schmitt, Schrittweiser Übergang zur Konvertibilität, in: ders., Aufbruch, S. 66–69.

nicht seinen Stempel aufdrücken, doch hatte er immerhin maßgeblich dazu beigetragen, daß sich die Organisation der Frage der Konvertibilität annahm. Eine aktivere Rolle, das sah auch Erhard ein, kam für die Bundesregierung nicht in Betracht, nachdem von amerikanischer Seite signalisiert worden war, daß man einer konzertierten Aktion im Rahmen der bestehenden Institutionen den Vorzug gab.

3. Liberalisierung gegenüber dem Dollarraum

Mit der Rückkehr zur Konvertibilität eng verknüpft war die Frage der „Dollar-Liberalisierung“. Die Möglichkeit, etwa DM in Dollar umtauschen zu können, implizierte nämlich zumindest „theoretisch“ den Abbau jener Importbarrieren, die in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg gegenüber dem Dollarraum errichtet worden waren, um die heimischen Industrien gegen die übermächtige Konkurrenz zu schützen und das Problem der „Dollarlücke“ in den Griff zu bekommen. Nach einem Rückgang der Gold- und Dollarreserven der Bank deutscher Länder um fast 100 Millionen Dollar zwischen September 1951 und Januar 1952 waren beispielsweise in der Bundesrepublik die Ausschreibungen für Dollareinfuhren noch Anfang 1952 limitiert worden. Im weiteren Verlauf des Jahres entspannte sich die deutsche Dollarposition dank steigender Ausfuhren, höherer Dollareinkünfte von amerikanischen Militäreinrichtungen und Truppen in der Bundesrepublik sowie wachsender Gold- und Dollarüberweisungen von seiten der EZU jedoch deutlich – ein Trend, der in den folgenden Jahren anhielt.¹⁵⁴ Als die OEEC im Frühjahr 1953 das Thema aufgriff, war die Bundesregierung somit wenigstens „materiell“ gut gewappnet.

In ihren Berichten vom 6. bzw. 11. März schlugen sowohl das EZU-Direktorium als auch das OEEC-Handelsdirektorium vor, die Möglichkeiten eines Abbaus der Importrestriktionen gegenüber dem Dollarraum zu prüfen. Der Ministerrat schloß sich dieser Empfehlung an und beauftragte seinerseits die beiden Gremien, die Bedingungen für eine schrittweise, mit den USA und Kanada abgestimmte Liberalisierung der Dollareinfuhren zu untersuchen. Die Bundesregierung stand damit vor der Notwendigkeit, ihre Haltung in dieser Frage festzulegen. Angesichts wachsender, aber noch keineswegs

Tabelle 19: Entwicklung der deutschen Devisenreserven 1952–1954 (in Millionen Dollar)

	31. Dez. 1952	31. Juli 1953	31. Dez. 1953	31. Jan. 1954
Gold- und Dollarreserven ^{a)}	653	918	1187,4	1255,1
EZU-Aktivsaldo	239	360	460,1	482,2
andere Währungen	195	333	373,9	338,0
insgesamt	1087	1611	2021,4	2075,3

^{a)} Einschließlich EZU-Goldzahlungen.

Quelle: HICOG an State Department v. 5. 3. 1954, NA, RG 59, 840.10/3-554 (Übers. d. Verf.).

¹⁵⁴ Vgl. allgemein Buchheim, Wiedereingliederung, S. 148–152; Neebe, Optionen, S. 193–199. Aus zeitgenössischer Sicht Erhard, Rückkehr, bes. S. 183–190. Vgl. auch Bundesministerium für den Marshallplan, Erläuterungen zur Dollarbilanz v. 2. 2. 1953, BA, B 146, 444.

stabiler Dollarreserven verständlich, bereitete eine mögliche Gefährdung dieses Polsters infolge steigender Importe aus dem Dollarraum die größten Sorgen. Außerdem war ein entsprechender Rückgang der Einfuhren aus dem EZU-Gebiet denkbar und damit eine weitere Zunahme der deutschen Überschüsse in der Zahlungsunion. Dennoch überwogen aus deutscher Sicht die Vorteile einer schrittweisen Liberalisierung der Dollar-Importe: „Der heilsame Zwang zur Verbesserung und Verbilligung der europäischen Produktion würde die europäischen Erzeugnisse auf inner- wie außereuropäischen Märkten konkurrenzfähiger machen“, so das Kalkül der zuständigen Beamten im Wirtschafts- und im Marshallplanministerium, und damit zugleich die Exportchancen im Dollarraum erhöhen. Außerdem würde sich die Gefahr von Fehlinvestitionen in unrentablen Branchen verringern. Neben solchen wirtschaftlichen erhoffte man sich aber auch politische Vorteile. Hans Karl von Mangoldt etwa erinnerte daran, daß eine wirkliche Einheit der westlichen Welt erst auf der Basis eines echten arbeitsteiligen Güterauswechsels möglich sei. Trotz einiger Bedenken dominierte also eindeutig die Bereitschaft, mit der Liberalisierung gegenüber dem Dollarraum zu beginnen. Allerdings erschien in diesem Fall eine konzertierte Aktion aller Mitgliedsländer kaum erfolgversprechend, weil die Einfuhrbedürfnisse recht unterschiedlich waren. In Bonn bevorzugte man deshalb den „individuellen“, auf die jeweilige Entwicklung der Zahlungsbilanz abgestimmten Weg, wobei freilich Vorsorge getroffen werden sollte, daß Dollareinfuhren über Drittländer nach Möglichkeit unterbunden wurden.¹⁵⁵ Nahziel war eine „alsbald unilateral“ anzustrebende „Grund-Liberalisierung“ bei Rohstoffen und Grundnahrungsmitteln; auf diese Weise und durch weitere Maßnahmen zum Abbau diskriminierender Handelsbarrieren sollten die Vereinigten Staaten schließlich dazu veranlaßt werden, eine „Politik des guten Gläubigers“ zu praktizieren.¹⁵⁶

Der Vorsatz, selbständig zu handeln, erwies sich als zweckmäßig, denn von seiten der OEEC kamen nach dem Untersuchungsauftrag vom März zunächst keine weiteren praktischen Impulse. In seinem Bericht vom 12. Oktober über Stand und Perspektiven der Liberalisierung ging das Handelsdirektorium nur kurz auf die Problematik ein. Das Gremium konstatierte ungeachtet erster Liberalisierungsmaßnahmen einiger Länder kein nennenswertes Anwachsen der Dollarimporte, im Gegenteil: Insgesamt war ein merklicher Rückgang dieser Einfuhren zu verzeichnen. Zu einem Appell an die Mitgliedstaaten, gegenüber dem Dollarraum weiter zu liberalisieren, mochten sich die Direktoren dennoch nicht entschließen. Es blieb damit den einzelnen Regierungen überlassen, wie weit sie beim Abbau der Handelsrestriktionen gehen wollten.¹⁵⁷

Die Bundesrepublik zählte dank der Entwicklung ihrer Zahlungsbilanz zu denjenigen Ländern, von denen auf diesem Sektor besondere Taten erwartet wurden. Amerikanische Regierungsvertreter forderten den Bundeswirtschaftsminister während seines USA-Besuchs Ende 1953 wiederholt dazu auf, die Bundesregierung möge mit gutem Beispiel vorangehen und die Barriere zwischen Hart- und Weichwährungszonen überwinden helfen. Die Amerikaner begnügten sich freilich nicht mit solchen Aufrufen, sie übergaben Erhard gleichzeitig eine Liste jener Waren, deren Liberalisierung ihnen be-

¹⁵⁵ Bericht über Besprechung mit der Bundesvertretung v. 20.–22. 4. 1953, BA, B 102, 11137; Vermerk Mangoldt v. 25. 4. 1953 (Abschrift), BA, B 102, 11759.

¹⁵⁶ „Deutsche Pläne zur Herstellung eines freieren Handels- und Zahlungsverkehrs“, Arbeitsentwurf aus der Außenhandelsabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums v. 3. 6. 1953, BA, B 102, 11579.

¹⁵⁷ Bericht des Handelsdirektoriums, C (53) 250 v. 12. 10. 1953, BA, B 102, 11137.

sonders am Herzen lag: Neben verschiedenen Obst- und Gemüsesorten gehörten dazu u. a. Baumwolle, Insektizide, Kühlschränke, Waschmaschinen, Näh- und Schreibmaschinen, Personen- und Lastwagen, Musikinstrumente, Registrierkassen sowie Kohle.¹⁵⁸ Konkrete Zusagen in Richtung einer liberaleren Handelspolitik erhielt Erhard im Gegenzug indes nicht. Anders als im Handelsverkehr mit den OEEC-Partnern pochten die deutschen Verantwortlichen in diesem Fall nicht auf „Reziprozität“. Die Arbeiten an einer „Dollarfreiliste“ gingen weiter. Deren vorgesehene Zusammensetzung berücksichtigte die amerikanischen Wünsche jedoch nur zu einem geringen Teil, da zunächst vor allem Rohstoffe und Halbfabrikate liberalisiert werden sollten.¹⁵⁹

Mitte Februar 1954 setzte die Bundesregierung, wie geplant, die erste Freiliste für Dollarimporte in Kraft. Sie enthielt ca. 1800 Positionen, entsprechend etwa 40 Prozent der privaten Einfuhren aus dem Dollarraum im Jahr 1953, überwiegend Rohstoffe, chemische Grundstoffe, elektrotechnische und feinmechanische Produkte sowie Erzeugnisse des Maschinenbaus. Die Dollareinfuhren stiegen daraufhin vom ersten zum zweiten Quartal 1954 um 40 Prozent an.¹⁶⁰ Die Vereinigten Staaten profitierten davon ganz besonders: In den ersten sechs Wochen seit Gültigkeit der Liste betrug der Anteil amerikanischer Waren an diesen Importen rund 85 Prozent, wie Matthias Schmitt vom Wirtschaftsministerium in einem Gespräch mit Vertretern der Hohen Kommission und der FOA-Mission mitteilte. Er kündigte weitere Liberalisierungsmaßnahmen an, „sobald in ausreichender Frist zufriedenstellende Erfahrungen mit der bisherigen Liste gesammelt worden seien“. Allerdings machten er und sein Kollege Sachs vom Auswärtigen Amt die Amerikaner darauf aufmerksam, daß höhere Dollarimporte zu Lasten der Einfuhren aus dem EZU-Raum gehen könnten; damit würden sich aber die deutschen Überschüsse gegenüber der EZU noch weiter erhöhen – eine Entwicklung, welche die Bundesregierung aus politischen und wirtschaftlichen Gründen, wie bereits dargestellt, unbedingt vermeiden wollte. Spezielle amerikanische Liberalisierungswünsche – Kohle und Schmalz – wurden deshalb zunächst abschlägig beschieden. Stattdessen baten Schmitt und seine Begleiter um Unterstützung im OEEC-internen Streit um die „Härtung“ der EZU, denn durch größere Dollarzuflüsse aus der Union werde die Bundesrepublik am ehesten in die Lage versetzt, den Kurs des schrittweisen Abbaus der Restriktionen im Handel mit dem Dollarraum weiterzuverfolgen.¹⁶¹ Zur Bedingung für zusätzliche Liberalisierungsmaßnahmen wurde eine solche Hilfe jedoch nicht erhoben.

Obwohl andere OEEC-Länder ebenfalls damit begonnen hatten, die Einfuhr von Dollarwaren zu liberalisieren, kam keine gemeinsame Aktion zustande: Weder beschloß die OEEC einen verbindlichen Zeitplan, noch setzte sie verbindliche Ziele, wie im Fall der „internen“ Liberalisierung mit Erfolg praktiziert. Lediglich eine Arbeitsgruppe

¹⁵⁸ Vgl. Memorandum of Conversation Waugh-Erhard v. 23. 11. 1953, NA, RG 59, 862A.00/11-2353 u. Memorandum v. 25. 11. 1953 inkl. Warenliste, ebenda, 11-2553.

¹⁵⁹ Vermerk Reinhardt v. 14. 10. 1953, BA, B 102, 11137.

¹⁶⁰ Vgl. Buchheim, Wiedereingliederung, S. 151. Vgl. auch Vermerk Schmitt v. 8. 3. 1954 (Abschrift) betr. Besprechung mit Mitgliedern verschiedener US-Departments über die deutsche Dollarliberalisierung, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 221.

¹⁶¹ Vermerk Besprechung mit Mitgliedern der HICOG und FOA-Mission v. 6. 4. 1954, BA, B 102, 11579. Vgl. auch Aufzeichnung Sachs v. 6. 4. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 221. In der ersten Märzhälfte hatte Schmitt in Washington bereits Gespräche mit Vertretern verschiedener Regierungsstellen geführt; vgl. Vermerk Schmitt v. 8. 3. 1954 (Abschrift) und Bericht der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der FOA v. 11. 3. 1954 (Abschrift), beide ebenda.

wurde eingesetzt, die eine Bestandsaufnahme der geltenden Beschränkungen vorlegen und mögliche Rückwirkungen eines Abbaus dieser Barrieren untersuchen sollte; zu den Mitgliedern dieses Gremiums zählte auch die Bundesrepublik.¹⁶² Zwar herrschte Konsens, daß Fortschritte beim Abbau der Restriktionen gegenüber dem Dollarraum leichter möglich sein würden, wenn möglichst viele der bedeutenden westeuropäischen Importländer mitziehen würden, doch angesichts ihrer positiven Erfahrungen wollten sich die „Pioniere“ das Tempo nicht von den Nachzüglern vorschreiben lassen.¹⁶³ So war es nur konsequent, daß die Arbeitsgruppe Nr. 6 des Gemeinsamen Handels- und Zahlungsausschusses im September 1954 nur eine allgemein gehaltene Empfehlung verabschiedete, den Stand der Liberalisierung der Dollarimporte in gewissen Zeitabständen zu überprüfen. Dem amerikanischen Vertreter genügte dies nicht, er verlangte zusätzlich eine eingehende Untersuchung der Gründe für die Beibehaltung bestimmter Restriktionen. Das Ziel war offensichtlich: Die OEEC-Länder sollten unter Druck gesetzt werden. Karl Werkmeister, der Chef der deutschen OEEC-Delegation, erblickte freilich auch Vorteile. Im Unterschied zum GATT ließ die OEEC für Handelsrestriktionen nämlich nicht allein Zahlungsbilanzprobleme gelten, sondern auch allgemeine wirtschaftliche Gründe.¹⁶⁴

Unabhängig von den Bemühungen im Rahmen der OEEC setzte die Bundesregierung den eingeschlagenen „individuellen Weg“ fort, begleitet von mehr oder weniger „sanftem“ Druck der USA.¹⁶⁵ Ende Mai 1955 umfaßte die Dollarfreiliste bereits 65 Prozent der Einfuhren des Referenzjahres. Rechnet man die freie Lizenvergabe für den Import von Kohle und Kaffee noch hinzu, erreicht die Bundesrepublik sogar einen Satz von fast 85 Prozent.¹⁶⁶

Auf einer vom Gemeinsamen Handels- und Zahlungsausschuß der OEEC Ende September 1955 einberufenen Expertentagung ernteten die Deutschen denn auch allgemeines Lob. Amerikanische Regierungsbeamte hielten den Teilnehmern die deutsche „Technik“ – das „langsame Abtasten“ des Marktes mit Hilfe verschiedener „Liberalisierungsvorstufen“ – ausdrücklich als „Musterbeispiel“ vor Augen, wie ein Mitglied der Bundesvertretung stolz berichtete. Befürchtungen, höhere Dollareinfuhren könnten zu Einbußen beim Import aus dem EZU-Raum führen, hatten sich weder in der Bundesrepublik noch in anderen Mitgliedsländern bewahrheitet. In keinem Fall hatte sich die Dollarzahlungsbilanz in nennenswertem Umfang verschlechtert, einmal in Kraft gesetzte Liberalisierungsmaßnahmen hatten nicht wieder zurückgenommen werden müssen. Dennoch gab es auch in der Bundesrepublik einen „hard core“ an „noch auf längere Sicht notwendig bleibenden Beschränkungen“, für die Ministerialrat Schmitt vom Bundeswirtschaftsministerium folgende Gründe nannte: den Rückstand der deutschen Industrie und Forschung infolge von Produktionsverboten und Demontagen, einen „vor-

¹⁶² Bundesvertretung, Kurzbericht v. 10. 3. 1954, PAAA, N.A., 4/40, Bd. 221.

¹⁶³ Vgl. Ergebnisse der deutsch-niederländischen Gespräche v. 12./13. 3. 1954, BA, B 102, 11579.

¹⁶⁴ Werkmeister an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 30. 9. 1954, BA, B 146, 740.

¹⁶⁵ Vgl. z. B. „Discussions on German Dollar Trade Liberalization“, HICOG an State Department v. 16. 7. 1954, NA, RG 59, 4622A.006/7-1654. In diesem Bericht heißt es u. a.: „We believe that the Germans proceed too slowly with dollar liberalization, but we understand how their innate caution and thinking have led them to do so, and we find our differences entirely one of degree rather than of substance.“ Weitere Belege für den amerikanischen Druck in Richtung Dollarliberalisierung ebenda, 7-1354, 9-1354, 10-554, 10-654 und 10-2054.

¹⁶⁶ Buchheim, Wiedereingliederung, S. 151.

läufig“ nicht aufzuholenden Produktivitätsvorsprung der Amerikaner dank ihres größten Marktes, den Schutzbedarf bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie „gewisse Rücksichtnahmen“ auf die europäischen Handelspartner. Weitere Fortschritte in der Bundesrepublik und in den anderen Ländern knüpfte Schmitt, auch im Namen der anderen OEEC-Partner, an Zugeständnisse seitens der USA. Er richtete deshalb einen dringenden Appell an die Amerikaner, „in ihren Bemühungen zur Erreichung einer liberalen Handelspolitik fortzufahren“.¹⁶⁷

In der Frage der Dollarliberalisierung gelang der Bundesregierung also, was ihr auf anderen Feldern versagt blieb: Vorbild für die Partnerländer zu sein. Die behutsame Politik der OEEC auf diesem Gebiet machte es den Verantwortlichen in Bonn allerdings leicht, in diese Rolle zu schlüpfen. Anders als bei der OEEC-internen Liberalisierung war es ja nicht die Pariser Organisation, welche Ziele und Tempo vorgab; die einzelnen Mitglieder konnten selbst entscheiden, wie rasch sie beim Abbau der Restriktionen vorgehen wollten. Dank der steigenden Dollarreserven war das Risiko für die Bundesregierung recht gering, die Erfahrungen mit den ersten Freilisten waren überdies ermutigend gewesen. So nutzte sie die Chance, ihr handelspolitisches Image zu verbessern und den USA auf dem für den amerikanischen Export so wichtigen Gebiet entgegenzukommen – allerdings ohne die eigenen Interessen aus dem Blick zu verlieren.

4. Die Bemühungen um den Abbau der staatlichen Exportförderungsmaßnahmen

Staatliche Exportförderung war nach dem Zweiten Weltkrieg in allen westeuropäischen Ländern üblich. Zu unterscheiden ist zwischen „offener“ und „versteckter“ Förderung: Erstere war ein klassisches Instrument merkantilistischer Handelspolitik und schloß den Verlustausgleich für Exporteure, die Abtretung eines bestimmten Prozentsatzes der abzuliefernden Devisen zur freien Verfügung des Außenhändlers sowie direkte und indirekte Exportsubventionen ein. Von praktischer Bedeutung war in der Nachkriegszeit vor allem die zweite, verdeckte Form. Darunter fielen die Rückzahlung der Umsatz- oder Ausgleichssteuer und der Arbeitgeberanteile bei der Sozialversicherung, verbilligte Exportkredite, die Risikoübernahme bei Exportgeschäften sowie Sondertarife bei Bahn, Post und Schifffahrt.¹⁶⁸ Da die Staaten Westeuropas auf eine Steigerung ihrer Ausfuhren in den Dollarraum dringend angewiesen waren, um das Defizit im Handel insbesondere mit den Vereinigten Staaten zu verringern, galten solche Mittel zumindest aus der Sicht der Regierungen in Paris, London oder Bonn im Amerikageschäft als legitim; in der Bundesrepublik war der Anstoß dazu sogar von amerikanischer Seite ausgegangen.¹⁶⁹ Mit freihändlerischen Grundsätzen ließen sich solche Maßnahmen freilich auf Dauer nicht vereinbaren.

Dies war auch einer der Gründe, weshalb die OEEC, von der Bundesregierung tatkräftig unterstützt, im Frühjahr 1953 das Handelsdirektorium beauftragte, nach Möglichkeiten zu suchen, „die künstlichen Hilfsmaßnahmen für Exporteure zu beseitigen“,

¹⁶⁷ Bericht über die Tagung der ad-hoc-Gruppe von Experten v. 26.–28. 9. 1955, BA, B 146, 741.

¹⁶⁸ Vgl. Werner Glastetter, Außenwirtschaftspolitik, Köln 1975, S. 112–126.

¹⁶⁹ Vgl. Neebe, Optionen, S. 167–174.

deren Auswirkungen geeignet seien, „das regelrechte Spiel des Wettbewerbs zu verfälschen“. Als annähernd ebenbürtige Rivalen achteten die „größeren“ OEEC-Länder im gegenseitigen Handel verständlicherweise strenger auf die Einhaltung fairer Praktiken als im Handel mit dem überlegenen amerikanischen Partner, während die „kleineren“ Mitglieder den „Großen“ nicht auch noch zusätzliche Vorteile zugestehen wollten. Im deutschen Fall kam überdies hinzu, daß die Bundesregierung angesichts permanenter Überschüsse in der EZU kaum mit der Schutzbedürftigkeit bestimmter Wirtschaftszweige und schon gar nicht mit Zahlungsbilanzproblemen überzeugend hätte argumentieren können. Die Verantwortlichen in Bonn setzten sich deshalb für einen „allgemeinen internationalen Abbau“ der staatlichen Exportförderung ein und beriefen sich dabei auf den „Grundgedanken“ der OEEC, mittels der Verwirklichung „freier und echter Wettbewerbsverhältnisse“ im Handelsverkehr die Integration der europäischen Volkswirtschaften voranzutreiben. Dies implizierte freilich auch eine Überprüfung der eigenen Praktiken. Von Bedeutung waren in der Bundesrepublik damals vor allem die Befreiung aller exportierten Waren von der Umsatzsteuer, prozentual gestaffelte Freibeträge bei der Körperschafts- und Einkommensteuer, Ausfuhrgarantien und Bürgschaften, besondere Kreditbedingungen sowie ein Exportbonus in Höhe von 4 Prozent des Bruttoerlöses. Da also auch die deutschen Handelspolitiker keine „ganz weiße Weste“ vorweisen konnten, wollten sie unbedingt unterschieden wissen zwischen wettbewerbsverzerrenden und marktkonformen Eingriffen; letztere – die erwähnten Maßnahmen wurden stillschweigend darunter subsumiert – sollten, schon im eigenen deutschen Interesse, auch künftig erlaubt sein.¹⁷⁰

Auf der Ebene der OEEC gingen die Arbeiten nur sehr schleppend voran. Mitte Oktober 1953, also fast sieben Monate nach Erteilung des Auftrags, stellte das Handelsdirektorium fest, daß einer Initiative der Organisation mit dem Ziel des Abbaus exportfördernder Maßnahmen eine Untersuchung vorangehen müsse, um diese Maßnahmen genau definieren und gemeinsam die zu ihrer Aufhebung geeignet erscheinenden Methoden festlegen zu können. Allerdings wurden dazu noch detaillierte Unterlagen aller Mitgliedsländer benötigt. Der Bericht begnügte sich deshalb mit der Aufforderung, in der Zwischenzeit nichts zu veranlassen, was eine spätere Aktion der OEEC erschweren könnte.¹⁷¹ Die Untätigkeit der Pariser Instanzen nutzte Erhard prompt zu einer Demonstration deutscher Entschlossenheit. In seiner Rede anläßlich der Ministerratstagung Ende Oktober forderte er seine Kollegen zu gemeinsamen Schritten auf, „um den freien, ehrlichen Leistungswettbewerb der privaten Wirtschaft“ nicht noch länger durch Exportsubventionen oder Exportförderungsmaßnahmen der verschiedensten Art zu verzerren und verfälschen. Um die Liberalisierung nicht zur „Farce“ verkommen zu lassen, erklärte er sich im Namen der Bundesregierung bereit, „jedweder und am liebsten der weitestgehenden Vereinbarung zuzustimmen“.¹⁷² Ein „schlechtes Gewissen“ plagte den Bundeswirtschaftsminister offensichtlich nicht, waren die deutschen Praktiken doch nach seinem Verständnis „durchaus als konservativ“ einzustufen.¹⁷³ Immerhin be-

¹⁷⁰ Bericht über Besprechungen mit der deutschen OEEC-Vertretung v. 20.–22. 4. 1953, BA, B 102, 11137. Zu den deutschen Exportförderungsmaßnahmen vgl. Rückkehr zum Weltmarkt, S. 240 f.

¹⁷¹ Bericht des Handelsdirektoriums über Stand und Aussichten der Liberalisierung, C (53) 250 v. 12. 10. 1953, BA, B 102, 11137.

¹⁷² Rede Erhard v. 30. 10. 1953, ebenda.

¹⁷³ Rückkehr zum Weltmarkt, S. 241.

kräftigte er gegenüber amerikanischen Gesprächspartnern die Bereitschaft, alle Arten der Exportförderung abzuschaffen. Auf längere Sicht beurteilte er die Erfolgsaussichten entsprechender Bemühungen recht optimistisch, obwohl er in Frankreich mit Schwierigkeiten rechnete: „If the French were to remove subsidies for example, they couldn't export anything“. Vordringlich erschien dem Bundeswirtschaftsminister die Lösung des Konvertibilitätsproblems; der Abbau der exportfördernden Maßnahmen, so seine Erwartung, werde dann leichter möglich sein.¹⁷⁴

Zunächst gerieten die Arbeiten in Paris vollends ins Stocken. Das Handelsdirektorium beauftragte daraufhin vier seiner Mitglieder, darunter auch von Maltzan, einen für alle Länder akzeptablen Vorschlag zum Abbau der künstlichen Exportförderungsmaßnahmen zu formulieren.¹⁷⁵ Dies gelang den Vieren jedoch nicht. Ein Kompromißvorschlag, statt verbindlicher Regeln eigens ein Schiedsgericht zur Beurteilung von Einzelfällen einzusetzen, scheiterte am Widerstand der Vertreter Italiens und Großbritanniens. Letzterer machte bei dieser Gelegenheit deutlich, daß seine Regierung vor allem an der Abschaffung der deutschen Ertragssteuervergünstigungen und der französischen Sozialleistungsrückvergütungen interessiert war. Wegen der schwierigen Lage Frankreichs war die britische Regierung bereit, sich zunächst mit einer französischen Absichtserklärung zu begnügen, die notwendigen Maßnahmen sobald als möglich nachzuholen. Im deutschen Fall sahen die Verantwortlichen in London zu einem solchen Zugeständnis allerdings keine Veranlassung. Da weitere Fortschritte somit von einer Einigung zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik abhingen, beschloß das Handelsdirektorium, die vorgesehenen bilateralen Gespräche abzuwarten.¹⁷⁶

Diese auf Beamtenebene geführten Verhandlungen brachten zwar noch keine konkreten Ergebnisse, doch legten die beiden Delegationen dem Handelsdirektorium nahe, seine Arbeiten nicht für gescheitert zu erklären, sondern eine Verlängerung der Frist für die Vorlage von Empfehlungen zu beantragen. Das Direktorium folgte diesem Wunsch, und dem Ministerrat blieb keine andere Wahl, als den Auftrag zur Formulierung praktischer Vorschläge zum Abbau der künstlichen Exportförderungsmaßnahmen zu erneuern.¹⁷⁷ Eine Vereinbarung kam auch bei dem bilateralen Treffen auf Ministerebene am 7. und 8. Mai 1954, bei dem freilich andere Themen im Vordergrund standen, nicht zustande. Erhard verteidigte die Rückerstattung der Umsatzsteuer als ein „legitimes Mittel“ der Handelspolitik. Die Vergütung der Einkommens- und Körperschaftssteuer, so sein Eingeständnis, sei „vielleicht schon etwas problematischer“, werde aber „in der Regel überschätzt“. Der Bundeswirtschaftsminister rechnete seinen Gästen vor, daß im Jahr 1953 bei einem Exportvolumen von insgesamt 18,5 Milliarden DM lediglich etwa 300 Millionen DM erstattet worden seien. Außerdem habe die Bundesregierung nicht die Absicht, das entsprechende Gesetz zu verlängern. Eine Verständigung über den Abbau der Exportvergünstigungen hielt er deshalb für möglich, wenn die anderen Länder, allen voran Großbritannien, mitziehen würden. Zum Beweis der britischen Kooperationsbereitschaft kündigte Reginald Maudling vom Schatzministerium daraufhin an, daß die preisgünstige Versorgung bestimmter Firmen mit Rohstoffen in nächster Zeit aus-

¹⁷⁴ Memorandum of Conversation Erhard-Weeks v. 23. 11. 1953, NA, RG 59, 862A.00/11-2353.

¹⁷⁵ Bericht Maltzan über die Tagung des OEEC-Handelsdirektoriums v. 28.–30. 1. 1954, BA, B 146, 685.

¹⁷⁶ Bericht Maltzan über die Tagung des OEEC-Handelsdirektoriums v. 31. 3.–3. 4. 1954, BA, B 146, 786.

¹⁷⁷ Fernschreiben Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 28. 4. 1954 (Abschrift), BA, B 102, 11138; OEEC, Entschließung des Rats C (54) 125 v. 7. 5. 1954, ebenda.

laufen werde. Beide Seiten stimmten darin überein, daß auch jene Praktiken, die nicht zu den bevorzugten Instrumenten britischer und deutscher Handelspolitik zählten, in eine künftige Verbotsliste aufgenommen werden sollten. Erhard regte schließlich noch eine Absprache über eine neue Form der Exportförderung an, nämlich die Gewährung außergewöhnlich langer Zahlungsfristen, beurteilte die Chancen aber eher skeptisch.¹⁷⁸ Rasche Fortschritte waren in dieser Situation nur möglich, wenn eines der Mitgliedsländer die Initiative ergriff und mit gutem Beispiel voranging. Wie die Beratungen in Paris und die bilateralen Gesprächen in Bonn gezeigt hatten, kam für diese Rolle nach einhelliger Ansicht der OEEC-Mitglieder nur ein Land in Frage: die Bundesrepublik.

In Bonn sah man zu besonderer Eile jedoch keine Veranlassung. Ludwig Erhard und seine handelspolitischen Experten warteten zunächst einmal die weiteren Aktivitäten der OEEC ab. Gestützt auf die vagen deutsch-britischen Absprachen, einigte sich das Handelsdirektorium Ende 1954 immerhin auf einen Vorschlag an den Ministerrat, eine Reihe von Exportförderungsmaßnahmen bis zum 31. Dezember 1955 aufzuheben und „in der Zwischenzeit keine bestehenden Maßnahmen auszuweiten oder neue zu ergreifen“. Im Fall der Beschwerde eines Mitgliedslandes sollte die OEEC zur Aufhebung der beanstandeten Regelungen auffordern können. Diese Verpflichtung sollte zunächst nicht für Frankreich, Griechenland und die Türkei gelten. Im Bundeswirtschaftsministerium stießen diese Vorschläge erwartungsgemäß auf Zustimmung. Die Bundesregierung sollte sich, hieß es in einer Stellungnahme aus der Außenhandelsabteilung, für deren Verwirklichung besonders einsetzen, um die noch zögernde Haltung mancher OEEC-Partner zu überwinden – selbst auf die Gefahr hin, daß die Bundesrepublik dadurch selbst noch stärker unter Druck geraten könnte.¹⁷⁹ Der Ministerrat folgte dieser Empfehlung, entschärfte sie durch eine zusätzliche Klausel jedoch nicht unbeträchtlich: Bis zum 30. September 1956 sollte der Rat nämlich die erzielten Fortschritte bilanzieren; danach blieb es jedem Teilnehmerland vorbehalten, von der Annahme des Ratsbeschlusses zurückzutreten.¹⁸⁰

Mit dieser Regelung konnten die deutschen Handelspolitiker zweifelsohne gut leben. Sie gab ihnen Zeit, die Widerstände aus der heimischen Industrie, die verständlicherweise auf die gewohnten Vergünstigungen nur ungern verzichten wollte, zu überwinden – beziehungsweise das Instrumentarium zu „verfeinern“ und damit „unangreifbarer“ zu machen: Die Unterschiede zwischen „künstlichen“ und international üblichen, „legitimen“ exportfördernden Maßnahmen ließ dazu schließlich genügend Spielraum. Die Exporterfolge der fünfziger Jahre resultierten gewiß nicht aus einem besonders ausgeklügelten System der Exportförderung,¹⁸¹ doch waren seine stimulierenden Effekte zumindest anfangs hilfreich gewesen. In der OEEC begnügte sich die Bundesregierung deshalb mit der Rolle der entschiedenen Fürsprecherin eines Abbaus der „künstlichen“ Exporthilfen, die von den anderen Mitgliedsländern erwarteten nennenswerten Vorleistungen kamen für den Bundeswirtschaftsminister nicht in Frage. Nach einigen zaghaften Versuchen, den Abbau der Exportförderung zu steuern, überließ die OEEC den einzelnen Regierungen weitgehend das Feld, denn eine auf Expansion angelegte Handelspoli-

¹⁷⁸ Besprechung Erhard–Butler v. 7./8. 5. 1954, BA, B 146, 671.

¹⁷⁹ Aufzeichnung Kiesswetter v. 10. 1. 1955, BA, B 102, 11138.

¹⁸⁰ Bericht über die Tagung des OEEC-Ministerrats v. 13./14. 1. 1955, ebenda.

¹⁸¹ Vgl. zu den Gründen für den Exportboom Milward, Marshall Plan and German Foreign Trade.

tik vertruß sich schlecht mit Bemühungen, die unter Umständen einen Rückgang des Handels zur Folge haben konnten. Ohnehin dürfte die Furcht vor Retorsionsmaßnahmen für jede Regierung Grund genug gewesen sein, eine „faire“ Handelspolitik zu verfolgen; Druck von seiten der OEEC war deshalb eigentlich überflüssig. Bezeichnenderweise hatte das Handelsdirektorium die Lösung des Problems der Exporthilfen ja auch den beiden führenden Handelsnationen Westeuropas anvertraut. Die Bundesrepublik übernahm damit gewissermaßen „offiziell“ eine Führungsrolle innerhalb der OEEC – eine Position, die bis zu diesem Zeitpunkt Großbritannien und Frankreich vorbehalten gewesen war. Und eine Gefährdung dieses Status' durch eine Einengung des handelspolitischen Spielraums wollte die Bundesregierung auf keinen Fall hinnehmen.

5. Der Streit um die Rolle der OEEC bei der Koordination der europäischen Agrarmärkte

Mit den Problemen der europäischen Landwirtschaft hatte sich die OEEC seit ihrer Gründung befaßt – allerdings im wesentlichen im Rahmen ihrer Routinearbeiten. Wie in anderen Wirtschaftszweigen hatte sie sich zunächst auf die Steigerung der Produktion konzentriert, um auf diese Weise die Zahlungsbilanzschwierigkeiten verringern zu helfen. Nachdem in den meisten Ländern das Vorkriegsniveau erreicht worden war, hatten sich andere Aufgaben in den Vordergrund geschoben: die Stabilisierung der Agrarmärkte und die Verbesserung des bäuerlichen Einkommens. Die Fortschritte bei der Einbeziehung der Landwirtschaft in den Integrationsprozeß nahmen sich dagegen eher bescheiden aus: In der Liberalisierung lag der Agrarbereich in den meisten Ländern stets deutlich hinter dem Industrie- und Rohstoffsektor zurück. Zwar waren, inspiriert durch den Stikker-Plan, „Integrationsstudien“ auch auf landwirtschaftlichem Gebiet – für tierische Erzeugnisse, Obst und Gemüse, Tabak, Trockenobst, Wein, Öle und Fette – geplant gewesen, doch gut zwei Jahre später, im Januar 1953, lagen, anders als für den industriellen Sektor, noch immer keine Ergebnisse vor.¹⁸² Bei der Integration der Agrarmärkte war die OEEC also kaum vorangekommen, als im Frühjahr 1953 Bestrebungen einsetzten, die Verhandlungen über die Koordination der europäischen Agrarmärkte, die bis dahin außerhalb der existierenden europäischen Institutionen geführt worden waren, ausgerechnet der Pariser Organisation zu übertragen.

Diese Verhandlungen gingen zurück auf Kooperationsabsprachen zwischen den Bauernverbänden Frankreichs und Deutschlands im Sommer 1950, den niederländischen Vorschlag für eine Art „Agrar-Benelux“ vom Ende desselben Jahres und schließlich auf den Plan des französischen Landwirtschaftsministers Pierre Pflimlin vom 20. März 1951, eine europäische Agrargemeinschaft zu gründen. Überlegungen seines Kollegen Petsche, die OEEC mit dem Thema zu befassen, hatte sich Pflimlin damals widersetzt, da er sich, wie von Mangoldt nach Bonn berichtet hatte, „von Verhandlungen im Rahmen der OEEC nichts versprach und befürchtete, daß es dort mit Rücksicht auf die Viel-

¹⁸² Vgl. allgemein OEEC-Handbuch 1959, S. 74; zum Stand der Integrationsstudien vgl. ERP-Unterlage v. 15. 1. 1953, BA, B 146, 891.

zahl der beteiligten Länder zu einem Begräbnis I. Klasse kommen könnte“.¹⁸³ Nachdem über den Europarat eine offizielle Einladung zu Gesprächen über die Bildung einer Agrarunion erfolgt war, hatte im März 1952 eine vorbereitende Konferenz in Paris stattgefunden. Der deutsche Vertreter, Staatssekretär Theodor Sonnemann vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, hatte bei dieser Gelegenheit erklärt, daß die Bundesregierung „die europäische Integration auch auf dem landwirtschaftlichen Sektor im Prinzip bejahe“, jedoch zugleich betont, daß angesichts der „außerordentlichen Empfindlichkeit“ der landwirtschaftlichen Märkte und des bäuerlichen Sozialgefüges „weder die Methode, noch das Tempo der Montanunion anwendbar seien“. Im Mai 1952 hatte ein aus 16 Delegationen bestehender „Interimsausschuß“ damit begonnen, die Lage der Landwirtschaft in den teilnehmenden Ländern sowie die Probleme auf den Gebieten der Erzeugung, der Marktorganisation und des Verbrauchs zu analysieren; die Ergebnisse dieser Untersuchungen sollten auf einer Konferenz der Agrarminister im Frühjahr 1953 diskutiert werden.¹⁸⁴

Bei dieser Gelegenheit schlug nun der niederländische Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt, unterstützt von der britischen Delegation, zur Überraschung seiner Kollegen aus den anderen Montanunion-Staaten die OEEC als institutionellen Rahmen der Agrarverhandlungen vor, falls sich der ursprüngliche französische Plan einer supranationalen Gemeinschaft nach dem Muster der Montanunion nicht verwirklichen ließe. Auf deutscher Seite waren zuvor schon massive Einwände gegen eine supranationale agrarische Sechserregelung erhoben worden: Schon „der Begriff der Hohen Behörde und die Parallele zur Montanunion“ wirkten nach Meinung des Gesandten Carl Friedrich Ophüls vom Auswärtigen Amt „auf viele Interessenten als rotes Tuch“. Eine Sechserregelung hielt er nur im Fall einer „Gesamtintegration“ für möglich; überdies müßten andere Länder im Wege einer Assoziation einbezogen werden.¹⁸⁵ Die deutsche Delegation, die von dem Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes und ehemaligen Reichsminister Andreas Hermes geleitet wurde, lehnte aber auch die OEEC-Lösung ab; die geplante Vereinheitlichung der Agrarmärkte verlangte ihrer Ansicht nach Organe, deren Struktur und Kompetenzen den „besonderen Erfordernissen“ der Landwirtschaft angepaßt waren.¹⁸⁶ Das war auch die Ansicht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Wilhelm Niklas hielt wenig von der OEEC: Das Programm zur Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse habe in Ermangelung klarer Prioritäten bereits zu Absatzschwierigkeiten bei Gemüse, Obst und Wein geführt; überdies arbeite die Organisation – nicht zuletzt aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips – viel zu schwerfäll-

¹⁸³ Mangoldt an Bundeswirtschaftsministerium für den Marshallplan v. 16. 1. 1951, BA, B 146, 857. Zu den deutsch-französischen Kontakten und den verschiedenen Vorschlägen Ulrich Kluge, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Hamburg/Berlin 1989, S. 153–156; Gilbert Noel, *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris 1983, bes. S. 123–183. Der Pflimlin-Plan ist abgedruckt u. a. in Schwarz, *Aufbau*, S. 153–156.

¹⁸⁴ Bericht der deutschen Delegation v. 23. 1. 1953, PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 7722. Vgl. auch Richard Griffiths, *The Green Pool Negotiations*, EUI Colloquium Papers 313/90; grundlegend ders. /Brian Girvin (Hrsg.), *The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy*, Bloomsbury 1995; Noel, *Pool vert*, S. 241–293.

¹⁸⁵ Aufzeichnung Ophüls v. 5. 2. 1953, PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 772.

¹⁸⁶ Vgl. Bericht der deutschen Delegation über die Konferenz der Landwirtschaftsminister v. 16.–20. 3. 1953 u. Vermerk Köster v. 23. 3. 1953, beide PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 772.

lig. Sein Haupteinwand richtete sich jedoch gegen die „schematische Liberalisierung“ der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und die daraus resultierende Gefahr für die „Sicherheit der Volksernährung“. Er plädierte deshalb für eine besondere Institution zur Koordination der europäischen Agrarmärkte, obwohl der „Einzugsbereich“ der OEEC den Bedürfnissen der deutschen Landwirtschaft in etwa entsprach.¹⁸⁷ Zu den Fürsprechern einer OEEC-Lösung zählten die Bundesminister für den Marshallplan und für Wirtschaft. Insbesondere Ludwig Erhard setzte sich dieses Mal zugunsten der von ihm nicht sonderlich geschätzten Organisation ein. Sein Motiv lag auf der Hand: Supranationale Integrationsformen waren bekanntlich ebenso wenig nach seinem Geschmack wie neue, zusätzliche Institutionen. So blieb letztlich nur die OEEC, die mit dem Generalsekretariat und dem Ausschuß für Ernährung und Landwirtschaft ohnehin über einen bereits eingearbeiteten Apparat verfügte. Organisatorische Änderungen im Interesse einer größeren „Durchschlagskraft“, beispielsweise die Gründung eines Direktoriums für Agrarpolitik nach dem Vorbild des Handelsdirektoriums, erschienen ihm ohne Schwierigkeiten möglich. Dieser Auffassung schloß man sich auch in der Handelspolitischen Abteilung im Auswärtigen Amt an.¹⁸⁸ Doch der Bundeskanzler stellte sich auf die Seite von Hermes und Niklas und votierte gegen die OEEC-Variante. Aufgrund der parallel laufenden Verhandlungen zwischen den „Sechs“ über die Bildung einer politischen Gemeinschaft – mit beträchtlichen wirtschaftlichen Befugnissen – rechnete er offensichtlich damit, die Agrarprobleme in diesem Rahmen angehen zu können.¹⁸⁹

Ökonomisch gesehen, machte eine Sechsergemeinschaft auf landwirtschaftlichem Gebiet für die Bundesrepublik allerdings noch weniger Sinn als eine OEEC-Lösung. Wie mehrere von der deutschen Delegation beim Interimsausschuß in Auftrag gegebene Gutachten übereinstimmend feststellten, konnte die Bundesrepublik beim damaligen Stand der Produktion den größten Teil ihres Bedarfs an Nahrungsmitteln nicht aus dem OEEC-Raum – und deshalb schon gar nicht aus den Ländern der Sechsergemeinschaft – befriedigen. Da die westeuropäische Landwirtschaft in starkem Maße auf Veredelung ausgerichtet war, existierten zwar Überschüsse bei Produkten wie Butter, Käse, Eier, Fleisch, Gemüse und Obst – aber eben nicht bei Gütern, die in der Bundesrepublik besonders stark nachgefragt wurden: Brot- und Futtergetreide, Fette und Ölfrüchte sowie Zucker. Eine Agrarunion war aus deutscher Sicht also nur dann sinnvoll, wenn die Nahrungsmiteleinfuhren künftig in steigendem Maße aus dem Übersee- in den OEEC-Raum verlagert werden konnten. Voraussetzung hierfür waren Erfolge bei der Umsetzung der Programme zur Steigerung der Agrarproduktion. Bis ein ausreichendes Niveau erreicht war, blieb die Bundesrepublik auf Importe insbesondere aus den USA angewiesen. Eine Agrarunion durfte also die bereits bestehenden Schwierigkeiten des Handels mit den Vereinigten Staaten nicht noch vergrößern, etwa dadurch, daß sie die bisherigen Überschüsse im Europahandel gefährdete oder gar zum Verschwinden brachte. Außerdem durfte sie, wie einer der Gutachter ausdrücklich hervorhob, „kein Hindernis be-

¹⁸⁷ Niklas an Auswärtiges Amt v. 20. 4. 1951, ebenda.

¹⁸⁸ Müller-Armack an Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten v. 24. 4. 1953 u. Vermerk aus der Handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amts v. 8. 5. 1953, beide PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 773.

¹⁸⁹ Vgl. Vermerk Ophüls v. 20. 5. 1953, ebenda.

deuten, die früher mit dem Ostraum bestandene agrarisch-industrielle Ergänzung in der Zukunft wieder zu suchen“.¹⁹⁰

Solche ökonomischen Argumente spielten bei der Formulierung der deutschen Position für die weiteren Verhandlungen über eine europäische Agrarunion jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Für den Bundeskanzler hatte die politische Verständigung mit Frankreich Vorrang. Die Regierung in Paris favorisierte eindeutig die Gründung einer eigenständigen Organisation, deren Kern die Sechsergemeinschaft bilden sollte. Also unterstützte auch die Bundesregierung dieses Konzept, obwohl sich in den Beratungen des „Interimsausschusses“ allmählich eine Mehrheit für die OEEC-Lösung abzuzeichnen begann. Diese Solidarität „um jeden Preis“ stieß vor allem in London auf Unverständnis. Im Dezember 1953 beklagte sich ein Mitglied der britischen OEEC-Vertretung gegenüber einem deutschen Kollegen darüber, daß sich die Bundesrepublik offenbar „in ein von Frankreich mit großer Hartnäckigkeit vertretenes dirigistisches System einfügen“ lasse, obwohl die Bundesregierung doch eigentlich am Aufbau einer „weltweiten arbeitsteiligen Wirtschaft“ und der Verwirklichung der Konvertibilität interessiert sein müsse. In einem Schreiben an die beteiligten Ministerien und Delegationsleiter Hermes pflichtete der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit unter Hinweis auf ähnliche Bedenken in Italien und den Niederlanden dieser Auffassung bei: Da im Rahmen einer „klein-europäischen“ Lösung ein Zahlungsbilanzausgleich schwerer möglich sei als innerhalb der OEEC, würden im Fall einer Nichtbeteiligung Großbritanniens „die Agrarüberschüsse der Exportländer der Sechsergruppe einseitig auf den deutschen Markt abgedrängt“ werden.¹⁹¹

Dieser Versuch, eine Kurskorrektur herbeizuführen, alarmierte Hermes. Die ökonomische Stichhaltigkeit der Argumente der OEEC-Befürworter schlicht ignorierend, pochte der Bauernverbandspräsident auf die in der Agrarpolitik und -wirtschaft geltenden „eigenen Gesetze“. Entweder würden die europäischen Länder erkennen, daß der geplante gemeinsame Markt „auf gewissen Gebieten eines gemeinsamen Schutzes“ bedürfe, oder dieser Markt werde nicht zustande kommen. Und ganz auf die politischen Prioritäten des Kanzlers zugeschnitten war seine Feststellung, daß „das Gelingen der Bestrebungen zur engeren europäischen Zusammenarbeit auf landwirtschaftlichem Gebiet entscheidend von einer Verständigung zwischen Frankreich und Deutschland“ abhängе und deshalb alles unterlassen werden sollte, „was die bisherige vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Delegationen der beiden Länder irgendwie zu beeinträchtigen geeignet“ sei.¹⁹² Erwartungsgemäß bekräftigte der Bundeskanzler den offiziellen „Anti-OEEC-Kurs“. Vor dem Hintergrund der günstig verlaufenden Verhandlungen über die Europäische Politische Gemeinschaft plädierte er dafür, die Entwicklung in organisatorischer Hinsicht „flüssig zu halten“ und in den Beratungen vor allem

¹⁹⁰ Heinrich Niehaus, Probleme der Agrarunion auf dem Hintergrund der landwirtschaftlich-industriellen Verflechtung des deutschen Außenhandels, in: Gutachten zu Fragen einer Europäischen Agrargeinschaft, hrsg. v. Auswärtigen Amt, Bonn 1953, S. 157–207, das Zitat S. 182; in diesem Band finden sich auch die übrigen einschlägigen Gutachten.

¹⁹¹ Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Rundschreiben v. 5. 12. 1953, PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 773; vgl. auch Blücher an Adenauer v. 23. 1. 1954, ebenda.

¹⁹² Hermes an Adenauer v. 19. 12. 1953, ebenda.

„engere Bindungen“ der Montanunionstaaten untereinander anzustreben, die „im Endergebnis“ in diese Gemeinschaft „übernommen“ werden könnten.¹⁹³

Durch den positiven Verlauf der Sechser-Verhandlungen verringerten sich jedoch die Aussichten des Konzepts einer separaten Agrarorganisation zusehends. Wenn eine Regelung des Agrarproblems im „kleineuropäischen“ Rahmen möglich und akzeptabel erschien, verloren die von Hermes beschworenen „eigenen Gesetze“ doch an Überzeugungskraft. Eines der Hauptargumente gegen eine OEEC-Lösung war damit entkräftet.¹⁹⁴ Obwohl den deutschen OEEC-„Gegnern“ also allmählich die „Munition“ ausging, wies der Bundeskanzler den Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Anfang April 1954 nochmals ausdrücklich an, in der OEEC einer Erörterung der Organisationsfrage auszuweichen.¹⁹⁵ Die „Ministerkonferenz“, auf die Adenauer in seiner Weisung angespielt hatte, entpuppte sich indessen als Treffen der Delegationschefs aus jenen Ländern, die eine „Verschmelzung der Agrarunion mit der OEEC“ befürworteten. Werkmeister und sein französischer Kollege waren zu dieser Sitzung deshalb nicht eingeladen worden. Ergebnis des Treffens war ein Papier des Ratsvorsitzenden vom 14. April 1954, eine Art Arbeitsprogramm für den Agrarsektor – mithin ein deutliches Zeichen für die Absicht der „OEEC-Fraktion“, das Organisationsproblem zu ihren Gunsten zu entscheiden.

In diesem Papier räumte der Ratspräsident zwar ein, daß trotz einiger Erfolge in puncto Produktionssteigerung oder bei der Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus den besonderen und drängenden Anliegen der Landwirtschaft in der Vergangenheit möglicherweise nicht immer das nötige Maß an Aufmerksamkeit geschenkt worden sei. Die Gründung einer separaten Organisation lehnte er jedoch unter Hinweis auf die Interdependenz zwischen dem Agrarsektor und den übrigen Wirtschaftszweigen nachdrücklich ab; ohnehin würde sich die OEEC landwirtschaftlichen Fragen im Rahmen ihrer Arbeiten auch künftig widmen – ganz gleich, was andernorts in dieser Hinsicht getan wurde. Als Verhandlungsangebot an die Gegner einer OEEC-Lösung legte der Ratspräsident ein Aktionsprogramm zur Ausweitung des Agrarhandels, zur Regelung von Preis-, Produktions- und Verteilungsproblemen, zur Steigerung der Produktivität und zum kontinuierlichen Informationsaustausch über agrarpolitische Fragen vor. Um die Verwirklichung dieses Vorhabens zu gewährleisten, schlug er gleichzeitig einige organisatorische Änderungen vor: So sollten die institutionelle Einbindung der Agrarminister verbessert, der Status des entsprechenden OEEC-Ausschusses angehoben und innerhalb des Generalsekretariats ein Direktor für Ernährung und Landwirtschaft ernannt werden. Schwierigkeiten wegen des in der OEEC geltenden Einstimmigkeitsprinzips sah der Ratspräsident nicht, da die Verbindlichkeit eines Beschlusses auf die interessierten Länder begrenzt werden konnte. Einzig das Verhältnis zu Spanien, das bisher an den Verhandlungen des Interimsausschusses teilgenommen hatte, aber der OEEC nicht angehörte, bereitete gewisse Sorgen.¹⁹⁶

¹⁹³ Adenauer an Hermes v. 12. 1. 1954 (Entwurf), ebenda. Zu den EPG-Verhandlungen vgl. Peter Fischer, Die Bundesrepublik und das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 279–299.

¹⁹⁴ Vermerk Jentsch v. 27. 2. 1954, BA, B 102, 11138.

¹⁹⁵ Adenauer an Blücher v. 7. 4. 1954 (Abschrift), BA, B 116, 1876.

¹⁹⁶ OEEC, Paper by the Chairman of the Council v. 14. 4. 1954, ebenda.

Wie nicht anders zu erwarten, stieß der Vorschlag des Ratspräsidenten bei Werkmeister auf überaus positive Resonanz.¹⁹⁷ Die institutionellen und inhaltlichen Konzessionen, welche das Papier enthielt, stärkten zweifellos die Position der „OEEC-Fraktion“ in der Bundesrepublik, zu der mittlerweile auch Botschafter Vollrath Freiherr von Maltzan, der Leiter der Handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amts, zählte. Eine „ausschließlich unter agrarpolitischen Gesichtspunkten und von Agrarpolitikern betriebene Koordinierung würde“, so seine Befürchtung, „wahrscheinlich dazu führen, daß die gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte zugunsten eines engen Interessenstandpunkts vernachlässigt“ werden würden. Das konnte die Bundesrepublik seiner Ansicht nach keineswegs riskieren, weil sie ihren Fertigwarenexport nur dann aufrechterhalten oder gar steigern konnte, wenn sie für die Partnerländer ein „interessanter Absatzmarkt“ auf dem Agrarsektor blieb. Bei einer separaten Organisation befürchtete er, daß die Agrarexportländer ihr Interesse an der OEEC verlieren „und hieraus auch Konsequenzen ziehen würden, die für die Entwicklung des deutschen Exports bedenklich sein müßten“.¹⁹⁸ Die Zahl der Anhänger einer „großen Lösung“, das war unverkennbar, wuchs auch in der Bundesrepublik.

Dennoch hielt der Bundeskanzler, der angesichts der bevorstehenden französischen Entscheidung über den EVG-Vertrag offenbar jegliche Irritation des Partners vermeiden wollte, an seiner Linie fest. Obwohl auf der OEEC-Ministerratssitzung vom 6. Mai 1954 lediglich Frankreich, Deutschland, Italien und die Türkei eindeutig zugunsten einer selbständigen Organisation votierten – der „Gegenpartei“ schloß sich auch der Vertreter der USA, Harold Stassen, an – bestätigte Adenauer am selben Tag in einem Gespräch mit Hermes und Landwirtschaftsminister Heinrich Lübke, daß „eine Eingliederung in die OEEC nicht in Frage komme“.¹⁹⁹ Mit der Direktive, eine solche Lösung zu verhindern und im übrigen „die Entwicklung flüssig“ zu halten, gingen Hermes und Lübke sogar noch in die Konferenz der Agrarminister vom 6. bis 10. Juli 1954 in Paris.²⁰⁰

Das bereits erwähnte Memorandum des Ratspräsidenten der OEEC hatte jedoch Wirkung gezeigt. Einige der Länder, die zuvor eine unentschiedene Haltung eingenommen hatten, waren mittlerweile auf die britische Linie eingeschwenkt. Als selbst die französische Delegation, um die Konferenz zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen, in der institutionellen Frage einlenkte, konnte die deutsche Delegation, die zuletzt nur noch die Türkei, Österreich und Luxemburg als Bundesgenossen hatte, die „große Lösung“ nicht mehr blockieren, wollte sie nicht ein Scheitern der Konferenz riskieren.²⁰¹ Der Beschluß, die Arbeiten im Rahmen der OEEC fortzusetzen, bedeutete eine klare Niederlage für Adenauer, Lübke und Hermes. Statt die Sechserintegration zu fördern, wie der Bundeskanzler gehofft hatte, stärkte das Konferenzergebnis die Position der Kritiker einer „kleineuropäischen“ Lösung.²⁰² Als wenig später das EVG-Projekt –

¹⁹⁷ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 15. 4. 1954, ebenda.

¹⁹⁸ Aufzeichnung Maltzan v. 1. 3. 1954, PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 774.

¹⁹⁹ Vermerk Ophüls v. 7. 5. 1954, ebenda. Vgl. auch Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik, Bd. 1, S. 219f.

²⁰⁰ Adenauer an Blücher v. 6. 7. 1954, PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 775. Bei diesem Treffen handelte es sich um eine Ministertagung der europäischen Konferenz für die Organisation der Agrarmärkte und nicht, wie Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik, Bd. 1, S. 220 angibt, um eine Konferenz der OEEC-Agrarminister.

²⁰¹ Vgl. Aufzeichnung Thomsen v. 16. 7. 1954 u. Aufzeichnung Ophüls v. 20. 7. 1954, beide PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 775.

²⁰² Vgl. Hermes an Hallstein v. 7. 8. 1954, ebenda.

und damit auch die geplante politische Gemeinschaft – scheiterte,²⁰³ hatte sich die letzte realistische Alternative zur OEEC-Variante zumindest vorerst zerschlagen. Die Pariser Organisation kam, wie vom Ratspräsidenten bereits angekündigt, den Forderungen der Agrarkonferenz nach und konzidierte den Landwirtschaftsministern größere Mitspracherechte: An den Ministerrats tagungen sollten künftig, sofern einschlägige Themen diskutiert wurden, die Agrarminister teilnehmen; zusätzlich sollten ein Ministerausschuß für Landwirtschaft und Ernährung und, als permanentes Gremium, ein Ausschuß der ständigen Stellvertreter gegründet werden.²⁰⁴ Mitte Januar 1955 wurden diese Vereinbarungen vom OEEC-Ministerrat endgültig sanktioniert.²⁰⁵ Anfang März fand die konstituierende Sitzung des Ministerausschusses statt.

Mit dem „Aus“ für die Europäische Politische Gemeinschaft verlor die Idee einer isolierten Integration der Landwirtschaft, die Hermes, Niklas und später Lübke lange und hartnäckig propagiert hatten, an Attraktivität. Ökonomische Überlegungen traten nun wieder stärker in den Vordergrund. Lübke vermochte sich sogar mit der OEEC anzufreunden, die nach der – in ihrer tatsächlichen Bedeutung allerdings überschätzten – „Umorganisation“ die besonderen Gegebenheiten der Landwirtschaft in höherem Maße zu berücksichtigen versprach. Das drohende Übergewicht Frankreichs auf dem deutschen Agrarmarkt ließ sich in einem geographisch weiter gesteckten Rahmen, darauf hatten Erhard, Blücher und andere Anhänger einer „großen Lösung“ wiederholt aufmerksam gemacht, gewiß besser austarieren. Allerdings blieb nach wie vor das Problem der Liberalisierung – für Landwirtschaftsminister und Bauernverbände nicht nur in der Bundesrepublik seit jeher ein Stein des Anstoßes. Da jedoch in der Vergangenheit stets Mittel und Wege gefunden worden waren, um diesem Druck auszuweichen, und die Liberalisierungsmöglichkeiten, von einem als schutzwürdig geltenden „harten Kern“ abgesehen, nahezu ausgereizt schienen, konnten die agrarischen Interessenvertreter eventuellen Auseinandersetzungen gelassen entgegensehen. Impulse für den Integrationsprozeß erhofften sie sich wohl ebensowenig wie Erhard und Blücher. Letzteren kam es vor allem darauf an, die Landwirtschaft in ihr handelspolitisches Gesamtkonzept einzubinden. Da sie im Interesse des deutschen Fertigwarenxports Konzessionen auf landwirtschaftlichem Gebiet notfalls für geboten hielten, war ihnen eine landwirtschaftliche Sonderorganisation mit dann wohl unvermeidlicher protektionistischer Orientierung von Anfang an suspekt gewesen. Für die OEEC bedeutete der neue „Auftrag“ zunächst einmal eine Stärkung, wenngleich die ersten Konflikte bereits abzusehen waren. Daß die Bundesregierung gegen diesen Kompetenzzuwachs so lange und so vehement angekämpft hatte, war der Glaubwürdigkeit des deutschen Engagements zugunsten der OEEC sicherlich abträglich, mochte der Bundeswirtschaftsminister dieses Mal auch zu den Fürsprechern der ansonsten oft kritisierten Organisation zählen.

²⁰³ Vgl. Loth, Weg, S. 105–112; Fischer, Projekt, S. 297 ff.

²⁰⁴ Vgl. Aufzeichnung Thomsen v. 10. 12. 1954, PAAA, N.A., Abt. 2, Bd. 776.

²⁰⁵ Vgl. Bericht über die Tagung des Ministerrats v. 13./14. 1. 1955, BA, B 102, 11138; Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik, S. 224; Noel, Pool vert, S. 371 ff.

6. Personalpolitik

In den ersten Jahren ihrer Mitgliedschaft war die Bundesrepublik Deutschland, gemessen an ihrem wirtschaftlichen Gewicht, in der OEEC personell eindeutig unterrepräsentiert gewesen. Im Generalsekretariat hatte die Bundesregierung mit einigen unwichtigen Posten vorlieb nehmen müssen, und auch bei der Wahl der Ausschußvorsitzenden waren die Deutschen in den meisten Fällen leer ausgegangen. Aus deutscher Sicht war dies ein Mißstand, der so schnell wie möglich beseitigt werden mußte. Tatsächlich konnte die Bundesrepublik in den Jahren 1953/54 gegenüber den anderen „großen“ Mitgliedsstaaten beträchtlich aufholen. Die wachsende Bedeutung des Landes in der OEEC begann sich auch in der steigenden Zahl deutscher Amtsinhaber bemerkbar zu machen.

a) Die Stärkung des „deutschen Elements“ innerhalb der OEEC

Wiederholte Klagen, die Bundesrepublik sei in Paris personell unterrepräsentiert, nahm der Leiter der Bundesvertretung Ende November 1953 zum Anlaß für eine „Gegendarstellung“. Danach amtierten Deutsche in 16 Ausschüssen, Unterausschüssen oder Arbeitsgruppen als Vorsitzende; hinzu kamen noch sieben Stellvertreterposten. Im April 1952 hatten nur zwei Deutsche Stellvertreterfunktion wahrgenommen. Um einflußreiche Ämter handelte es sich freilich noch immer nicht. Lediglich der Vorsitz Hans Karl von Mangoldts im EZU-Direktorium bildete in dieser Hinsicht eine Ausnahme. Dessenungeachtet zog Werkmeister eine insgesamt positive Bilanz, zumal es „vor wenigen Jahren noch eine Seltenheit“ gewesen sei, wenn einem Deutschen „eine Funktion auch nur in einer Arbeitsgruppe angetragen wurde“, und die Bundesrepublik „lange Zeit überhaupt keine Vorsitzenden stellen“ konnte. Inzwischen würden den Deutschen „im allgemeinen aufgrund ihrer Nationalität“ bei Wahlen keine Schwierigkeiten mehr gemacht, „sofern sie fachlich, sprachlich und dem persönlichen Auftreten nach“ für den jeweiligen Posten geeignet seien und in den Ausschüssen auch das nötige überdurchschnittliche Engagement unter Beweis gestellt hätten. Angesichts der traditionellen, sprachlich bedingten Nachteile nicht nur gegenüber Franzosen und Briten, sondern ebenso gegenüber Schweizern oder Belgiern, war er mit dem erreichten Stand zufrieden: Die Vertretung in den Präsidien der OEEC-Gremien entspreche nunmehr durchaus der wirtschaftlichen Bedeutung der Bundesrepublik und ihrer Rolle innerhalb der Organisation. Immerhin habe man Frankreich bei den Sitzen in den Präsidien der technischen Ausschüsse sogar überflügelt.²⁰⁶

Ein Jahr später hatte sich daran nur wenig geändert. Bei den Vorsitzenden und ihren Ersten und Zweiten Stellvertretern war das Verhältnis der „großen Länder“ folgendermaßen: Frankreich stellte dreizehn Präsidenten bzw. Vizepräsidenten, Deutschland zwölf, Großbritannien sieben und Italien sechs. Da die Wahlen in einigen Ausschüssen noch nicht stattgefunden hatten, bestand die Chance, daß die Bundesrepublik wieder die Spitze übernehmen konnte. Aber selbst das bereits erreichte Kräfteverhältnis wertete Werkmeister als „außerordentlich befriedigend“. Er sah darin nicht nur „das Ergebnis

²⁰⁶ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 27. 11 1953 (mit Anlage), BA, B 146, 863.

der immerwährenden Bemühungen der Bundesvertretung auf diesem Gebiet“, sondern auch eine Würdigung der Leistungen der deutschen Delegierten.²⁰⁷

Allerdings konnten solche quantitativen Erfolge nicht darüber hinwegtäuschen, daß den Deutschen ausgesprochen „politische“ Ämter bisher versperrt waren. Als Mitte 1955 Wahlen zu den Leitungsgremien anstanden, brachte Werkmeister deshalb die Möglichkeit einer Kandidatur für den Vorsitz im Exekutivausschuß zur Sprache. Wegen der bisherigen Praxis in der OEEC, einer „Großmacht“ nicht zwei Schlüsselpositionen zu überlassen, hätte dies jedoch den Verzicht auf das Präsidentenamt im EZU-Direktorium impliziert. Die Übernahme des Vorsizes im Exekutivausschuß erschien dem Delegationsleiter recht verlockend: Die Bedeutung der Bundesrepublik „im europäischen Konzert“ wäre dadurch zum Ausdruck gebracht worden und die Bundesregierung hätte auf den Gang der Arbeiten und die Entscheidungen der Organisation „maßgeblichen Einfluß“ ausüben können. Trotz gegenteiliger Beteuerungen dürften persönliche Überlegungen ebenfalls eine Rolle gespielt haben, da für diese Aufgabe, den Gepflogenheiten entsprechend, nur der Delegationsleiter in Frage gekommen wäre. Dennoch sah er auch „sehr erhebliche Nachteile“. Bekanntlich kämen viele der „europäischen Freunde gedanklich der Entwicklung der Bundesrepublik zu einer wirtschaftlichen Großmacht nur schwer nach“, und Werkmeister stimmte seinem Minister darin zu, daß es nicht empfehlenswert sei, die eigene „Wiedererstarkung nach außen hin allzu sehr zu betonen“. Außerdem stehe ein Land, das eine führende Rolle in der OEEC spielen wolle, „mehr noch als die anderen Mitglieder unter einem moralischen Druck..., seine eigenen Interessen hinter denen der Gesamtheit rangieren zu lassen“. Im EZU-Direktorium war nach Ansicht Werkmeisters eher ein „ausgleichender Einfluß“ gefragt – ein Part, der den Deutschen in den vergangenen Jahren allmählich zugefallen sei und bereits „mit einer gewissen Selbstverständlichkeit“ erwartet werde; sollten sie als Vermittler künftig ausfallen, würde dies daher „allgemein als eine Lücke empfunden“ werden. Aufgrund des Ansehens von Mangoldts war der deutsche Delegationschef überzeugt, daß eine Wiederwahl ohne größere Diskussion möglich sein werde und daß, noch wichtiger, „durch diesen Wahlakt im Gegensatz zu einer etwaigen Wahl Deutschlands in den Vorsitz des Exekutiv-Ausschusses ‚keine schlafenden Hunde geweckt werden‘“ würden. Unter diesen Bedingungen hielt er es doch für „opportun“, zugunsten des Präsidentenamtes der EZU auf eine Kandidatur für den Vorsitz des Exekutivkomitees zu verzichten.²⁰⁸

Nimmt man die Argumente, die Werkmeister zur Rechtfertigung seiner Empfehlungen anführte, als bare Münze, könnte leicht der Eindruck entstehen, als sei die deutsche Seite ziemlich leichtfertig oder aus übertriebener Ängstlichkeit zum Verzicht auf einen Posten bereit gewesen, der nach den Worten des Delegationschefs immerhin „maßgeblichen Einfluß“ auf die Arbeit der OEEC versprach. Daß sich ein solches Amt und eine vorrangig an nationalegoistischen Zielen orientierte Interessenpolitik nämlich keineswegs ausschlossen, hatte Werkmeister bei früherer Gelegenheit mit Blick auf Großbri-

²⁰⁷ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 19. 11. 1954, ebenda.

²⁰⁸ Werkmeister an Blücher v. 16. 5. 1955, BA, B 146, 865. In einem persönlichen Begleitschreiben gleichen Datums bemühte sich Werkmeister, den Eindruck zu zerstreuen, als sei der Gedanke einer Kandidatur für den Vorsitz des Exekutivausschusses hauptsächlich seiner eigenen Initiative entsprungen, mit dem Ziel, von Mangoldt in Paris zur Seite drängen zu wollen: „Einen solchen falschen Eindruck auf Seiten des Herrn von Mangoldt, dessen Empfindlichkeit Sie kennen und mit der auch ich rechnen muß, würde ich sehr bedauern, zumal sich die Zusammenarbeit zwischen uns beiden im Laufe der Jahre doch recht vertrauensvoll gestaltet hat.“ Werkmeister an Blücher, ebenda.

tannien schließlich selbst – halb mißbilligend, halb anerkennend – festgestellt. Und mit dem „moralischen Druck“ wäre die Bundesregierung gewiß ebenso fertiggeworden wie mit massiver Kritik – ihre diesbezügliche „Resistenz“ hatte sie 1950/51 anlässlich der Zahlungsbilanzkrise und seit 1952/53 als permanenter EZU-Gläubiger zur Genüge unter Beweis gestellt. Das Hauptmotiv für den Verzicht, das Werkmeister nur indirekt, durch den Hinweis auf die als sicher geltende Wiederwahl von Mangoldts, hatte anklingen lassen, dürfte denn auch ein anderes gewesen sein: Die Bundesregierung scheute das „unsichere Wagnis“ einer Bewerbung um den Vorsitz im Exekutivkomitee und gab sich deshalb mit dem „nahezu sicheren“ Posten des Präsidenten des EZU-Direktoriums zufrieden.²⁰⁹ Das neugewonnene Prestige sollte nicht wieder aufs Spiel gesetzt werden. Der deutsche Verzicht war also nicht Ausdruck übergroßer Druckanfälligkeit, sondern zeugte von – möglicherweise übertriebener – Vorsicht. Denn wie Werkmeister seinem Minister nachträglich berichtet, waren „zahlreiche Delegationen“ der Meinung gewesen, daß Deutschland das Amt hätte übernehmen sollen. So fiel die Wahl auf den Vertreter Portugals.²¹⁰

Einen kleinen Erfolg konnte die Bundesrepublik immerhin dadurch verbuchen, daß Blücher 1955 zum Ersten Stellvertretenden Vorsitzenden des OEEC-Ministerrats gewählt wurde und Werkmeister die gleiche Funktion im Rat der Delegationschefs ausüben konnte. Damit war die Bundesrepublik auch in den „politischen“ Rängen der OEEC besser vertreten; auf der Leitungsebene der technischen Ausschüsse hatte man mit den anderen „großen“ Mitgliedsländern ja schon seit Herbst 1953 in etwa gleichgezogen.²¹¹ Ein Problem war freilich geblieben: das „Sprachproblem“. Daß die deutschen Delegierten und Sachverständigen gezwungen waren, die Verhandlungen in Französisch oder Englisch zu führen, galt in Bonn schon lange als Benachteiligung. Bezeichnenderweise war es Ludwig Erhard, der Mitte 1955 die Initiative ergriff: Zum einen litt die Arbeit seines Ministeriums vermutlich stärker unter Fremdsprachendefiziten als beispielsweise das Auswärtige Amt. Zum anderen manifestierte sich das neue, wirtschaftlich fundierte deutsche Selbstbewußtsein beim Bundeswirtschaftsminister am deutlichsten. Nun, nach der Erlangung der Souveränität, hielt er den Zeitpunkt für gekommen, „die Zulassung der deutschen Sprache als Arbeits- oder sogar Amtssprache wenigstens bei zwischenstaatlichen Organisationen europäischen Charakters zu erwirken“. Da die deutsche Mitarbeit für die europäische Integration von „entscheidender Bedeutung“ sei, müsse die Bundesrepublik „auch von der sprachlichen Seite her in den Stand gesetzt werden..., ihre Aufgaben zu erfüllen“. Um der Bevorzugung der Staaten mit englischer oder französischer Muttersprache ein Ende zu setzen, war Erhard sogar bereit, Anträge anderer Partnerländer auf Zulassung der jeweiligen Landessprache „in angemessenem Rahmen“ ebenfalls zu unterstützen.²¹² Die OEEC erschien ihm für einen solchen Vorstoß besonders geeignet. Hier leisteten Experten, bei denen nach Erhards Ansicht die Beherrschung der Amtssprachen „nicht unbedingt“ vorausgesetzt werden konnte, einen großen Teil der Arbeit. Wegen der Bedeutung der deutschen Mitarbeit und in Anbetracht des „hohen Beitrags“ zum Haushalt der OEEC, schrieb der Bundesminister sei-

²⁰⁹ „Auszug aus dem Vermerk des Herrn Staatssekretärs für den Herrn Minister“ v. 23. 5. 1955, ebenda.

²¹⁰ Werkmeister an Blücher v. 16. 7. 1955, BA, B 146, 866.

²¹¹ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 13. 9. 1955, ebenda.

²¹² Bundesminister für Wirtschaft an Auswärtiges Amt v. 21. 7. 1955 (Abschrift), ebenda.

nem Kollegen Blücher, „dürften sich die anderen Länder einem solchen Wunsche nur schwer entziehen können“.²¹³

Die Schwierigkeiten, die einer befriedigenden Regelung der Sprachenfrage entgegenstanden, waren jedoch größer als von Erhard offensichtlich angenommen. Schon zwischen den zuständigen Ressorts gingen die Ansichten über die Dringlichkeit einer Initiative auseinander. Im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit beispielsweise wurde das Problem zunächst dilatorisch behandelt, da man es für inopportun hielt, bei der OEEC einen offiziellen Antrag zu stellen. Erst als das Wirtschaftsministerium im März 1956, also fast ein dreiviertel Jahr nach Erhards erstem Appell, eine Antwort anmahnte, befaßte sich der zuständige Beamte erneut mit der Angelegenheit. Die Zulassung der deutschen Sprache als Amtssprache setzte eine Änderung der OEEC-Konvention voraus, lautete seine Auskunft; eine entsprechende Vertragsrevision sei jedoch selbst mit den Stimmen der Schweiz und Österreichs kaum zu erreichen. Den Hinweis auf jene Präzedenzfälle, bei denen das Sprachenproblem zufriedenstellend gelöst sei, ließ der Beamte nicht gelten: Bei der Montanunion handle es sich nur um wenige Länder und ein ganz beschränktes Interessengebiet; beim Internationalen Arbeitsamt sei Deutsch schon vor dem Kriege Amtssprache gewesen.²¹⁴ In einer Besprechung vom 6. Juni 1956 kamen die zuständigen Ressortvertreter zu einem ähnlichen Ergebnis. Der Versuch, Deutsch als Amtssprache durchzusetzen, wurde übereinstimmend als „wenig aussichtsreich“ beurteilt; erfolgversprechender erschien der Weg, zunächst selbst für die Finanzierung der Dolmetscher zu sorgen, um so die deutsche Sprache allmählich als Konferenzsprache etablieren zu können; eine spätere Übernahme der Kosten durch die jeweilige Organisation sei dann leichter möglich.²¹⁵ Letztlich schreckten also alle Ressorts, auch das Wirtschaftsministerium, davor zurück, wie Werkmeister befriedigt konstatierte, „aus der Frage der Zulassung der deutschen Sprache in internationalen Organisationen eine politische oder Prestigefrage zu machen“.²¹⁶

Ungeachtet der wachsenden Bedeutung Deutschlands innerhalb der OEEC konnte das Sprachenproblem also nicht zur vollen Zufriedenheit der Bundesregierung gelöst werden. Um Deutsch als dritte offizielle Sprache durchzusetzen, wäre die Unterstützung anderer Delegationen erforderlich gewesen, doch weder Österreich noch die Schweiz oder Luxemburg ließen eine entsprechende Bereitschaft erkennen. Erfolgreiche Interessenpolitik war indessen nicht von der Zulassung der deutschen Sprache abhängig, mochte diese Benachteiligung unter Prestigegesichtspunkten auch – übrigens bis heute²¹⁷ – als ärgerlich empfunden werden. Lediglich die Suche nach geeigneten Kandidaten für die OEEC-Bürokratie – ein Punkt, den Erhard ebenfalls erwähnt hatte – wäre vermutlich wesentlich erleichtert worden. Allerdings war in diesem Bereich ebenfalls eine Verbesserung zu verzeichnen: Waren im Jahr 1951 nur vier Deutsche als leitende Ange-

²¹³ Bundesminister für Wirtschaft an Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 21. 7. 1955, ebenda.

²¹⁴ Vermerk Sonnenhol v. 29. 3. 1956, ebenda.

²¹⁵ Ressortbesprechung v. 5. 6. 1956 u. Vermerk Heise v. 2. 7. 1956, ebenda.

²¹⁶ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 7. 9. 1956, ebenda.

²¹⁷ Im Zusammenhang mit der deutschen Einigung lebte diese Debatte erneut auf. Denn obwohl Deutsch in den Europäischen Gemeinschaften mittlerweile als dritte Arbeitssprache theoretisch anerkannt ist, dominieren in der Praxis Englisch und Französisch. Vgl. etwa Marcell von Donat, Soll ich Deutsch sprechen?, in: Die Zeit v. 21. 5. 1992. Donat war Kabinettschef des EG-Kommissars Peter Schmidhuber.

stellte im Generalsekretariat tätig gewesen, erhöhte sich diese Zahl bis Oktober 1955 auf vierzehn. Weitere neun deutsche Staatsbürger waren als Sachverständige mit befristetem Vertrag bei der OEEC beschäftigt. Damit stellten die Bundesrepublik nach Frankreich und Großbritannien das drittgrößte Kontingent von Dauerangestellten im Generalsekretariat.²¹⁸ Der Terminus „leitender Angestellter“ darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß das „deutsche Element“ auf der Ebene der Direktoren nach wie vor unterrepräsentiert war. Zwar hatten sich Bewerber aus der Bundesrepublik hin und wieder um einen solchen Posten bemüht, doch war bis Mitte 1955 noch keiner zum Zuge gekommen.²¹⁹ Die Europäische Produktivitätszentrale, bei der Karl Harten, früher im Management der Vereinigten Stahlwerke tätig, einen der Direktorenposten bekleidete, unterstand zwar formell ebenfalls dem Generalsekretär, zählte aber nicht zum Verwaltungsapparat im engeren Sinne.

Für die ungünstige Bilanz auf der Leitungsebene waren wohl vor allem zwei Faktoren verantwortlich: Zum einen tat sich Marjolin, trotz gegenteiliger Beteuerungen, mit deutschen Kandidaten für die Direktorenstellen doch schwerer als mit Franzosen oder Briten. Zum anderen scheint in der Bundesrepublik das Interesse an solchen Ämtern nicht sehr groß gewesen zu sein; die geringen Chancen, das Auswahlverfahren zu überstehen, dürften nicht nur auf potentielle Bewerber demotivierend gewirkt, sondern auch eine eher defensive Personalpolitik der Bundesregierung zur Folge gehabt haben. Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Nachfolge Marjolins war diese Zurückhaltung besonders deutlich zu spüren, als sich die Bundesregierung mit der Rolle des Zuschauers begnügte.

b) Die Regelung der Nachfolge Marjolins

Mitte November 1954 kündigte Robert Marjolin, seit Gründung der OEEC im April 1948 als Generalsekretär im Amt, seinen Rücktritt zum 1. April 1955 an. Dieser Schritt war Ausdruck einer gewissen Resignation; der Franzose glaubte nicht mehr daran, in und mit der OEEC europapolitisch noch viel bewegen zu können.²²⁰ Die Reaktion der deutschen Presse auf diese Ankündigung erschöpfte sich in Lobreden auf die europäische Gesinnung des Generalsekretärs und Bedauern über den bevorstehenden Rücktritt. Eine Forderung, wie sie etwa die Zeitung „France-Soir“ an die eigene Regierung richtete, diese Schlüsselposition mit einem Landsmann zu besetzen, suchte man in der deutschen Presse vergeblich.²²¹ Auch die deutsche Delegation beschränkte sich im wesentlichen darauf, die Kandidatensuche zu kommentieren, ohne selbst die Initiative zu ergreifen. Die Briten beispielsweise präsentierten zwar keinen Landsmann, doch versuchten sie zumindest, mit dem damaligen stellvertretenden NATO-Generalsekretär René Sergent einen ihnen genehmen Kandidaten zu lancieren. Wie zwei andere potentielle Bewerber hatte auch Sergent, wie Werkmeister anerkennend nach Bonn berichtete, „das schwierigste französische Examen“ erfolgreich bestanden und als „Inspecteur des Finances“ gewissermaßen eine Anwartschaft auf Verwendung in den höchsten Verwal-

²¹⁸ Briefentwurf Gerbaulet v. 27. 10. 1955, BA, B 146, 866.

²¹⁹ Vgl. Liste der Generalsekretäre, Abteilungsleiter, Berater und Referenten der OEEC, hrsg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Stand: 5. 1. 1955, IWW/WA, OEEC-Org.

²²⁰ Vgl. Marjolin, Travail, S. 240–247.

²²¹ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 22. 11. 1954, BA, B 146, 863.

tungsrängen erworben.²²² Die Delegationen aus der Schweiz und Italien favorisierten den früheren Präsidenten des Handelskomitees, ebenfalls einen Franzosen, doch kristallisierte sich schon bald eine Mehrheit für Sergent heraus. Im Interesse eines guten Wahlergebnisses war Werkmeister bereit, für Sergent zu stimmen, obwohl der NATO-Beamte nicht sein Wunschkandidat war.²²³

Anfang Januar 1955 lagen insgesamt zwölf Vorschläge – darunter einer der französischen Regierung – für einen Nachfolger vor. Während Sergent der Spitzenkandidat von 14 Delegationen war, konnte keiner seiner Konkurrenten mehr als zwei erste Stimmen auf sich vereinigen. Da Sergent seine Bereitschaft signalisiert hatte, das Amt anzunehmen, und die beiden stellvertretenden Generalsekretäre und die Regierung in Paris ebenfalls „grünes Licht“ gegeben hatten, bat der Ratsvorsitzende, der Britte Ellis-Rees, um die Ermächtigung, Verhandlungen mit dem Kandidaten aufnehmen zu können. Zusammen mit den Kollegen aus Schweden und der Schweiz meldete Werkmeister nun doch Bedenken an; die drei Delegationsleiter sahen sich zu einem Urteil über die Qualifikation Sergents mangels ausreichender Informationen außerstande, so die offizielle Begründung.²²⁴ Der eigentliche Grund dürfte jedoch die berufliche Herkunft des Kandidaten gewesen sein: Die neutralen Länder und das Nichtmitglied Bundesrepublik befürchteten offenbar, die OEEC könnte durch die Wahl eines hohen NATO-Beamten zu sehr in die Nähe dieser Organisation gerückt werden.

Als der Ratsvorsitzende diesen Bedenken Rechnung trug, indem er ein privates Zusammentreffen zwischen Werkmeister und Sergent arrangierte, war dem deutschen Prestigebedürfnis offenbar Genüge getan. Werkmeister beeilte sich, dem Kandidaten die Unterstützung der Bundesregierung zuzusichern. Zwar fehle dem „Neuen“, wie er Blücher berichtete, „bestimmt das Temperament von Herrn Marjolin und vielleicht auch dessen schnelle Reaktionsfähigkeit“, doch sah er darin „nicht unbedingt“ einen Nachteil.²²⁵ Am 14. März 1955 gab die NATO den Rücktritt ihres bisherigen stellvertretenden Generalsekretärs bekannt,²²⁶ die Frage der Nachfolge Marjolins war damit endgültig entschieden.

Obwohl die Bundesregierung einen „eigenen“ Kandidaten – schon gar einen Deutschen – wohl kaum hätte durchsetzen können, bleibt das geringe Engagement, das sie bei der Kür des Nachfolgers im Amt des OEEC-Generalsekretärs an den Tag legte, bemerkenswert. Die Bemühungen der Regierung in Paris, das Amt gewissermaßen zur französischen Domäne zu erklären, wurden widerstandslos hingenommen. So waren auch jene beiden Kandidaten, die Werkmeister favorisiert hatte, Franzosen. Doch scheint es von deutscher Seite keinen ernsthaften Versuch gegeben zu haben, einen der beiden zu „protegiere“. Anhaltspunkte dafür, daß die Bedeutung des Postens unterschätzt worden wäre, gibt es keine. Offensichtlich scheuten die Verantwortlichen in Bonn eine Auseinandersetzung mit der französischen Regierung in einer Angelegenheit, in der sie höchstwahrscheinlich doch unterlegen wären. Reibungspunkte zwischen den Deutschen und den übrigen Delegationen waren schließlich schon genügend vorhanden. So wählte die Bundesregierung den Weg des geringsten Widerstands – angesichts der

²²² Werkmeister an Blücher v. 29. 11. 1954, ebenda.

²²³ Werkmeister an Blücher v. 6. 12. 1954, ebenda.

²²⁴ Bundesvertretung an BM für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 6. 1. 1955, ebenda.

²²⁵ Werkmeister an Blücher v. 18. 1. 1955, ebenda.

²²⁶ „René Sergent wird Generalsekretär der OEEC“, Neue Zürcher Zeitung v. 15. 3. 1955.

Probleme mit dem Image der Bundesrepublik in der OEEC vermutlich die klügste Entscheidung.

7. Zwischenbilanz 1955: Vom „Sorgenkind“ zum „Störenfried“ der OEEC?

In den Jahren 1952 bis 1955 vollzog die Bundesrepublik einen bemerkenswerten Rollentausch innerhalb der OEEC: Im Frühjahr 1951 noch von einer schweren Zahlungsbilanzkrise erschüttert, befand sich das Land seit Mitte 1952 auf dem Weg zur wirtschaftlichen Vormachtstellung in Europa – ein Wandel, der sich in der Entwicklung der Zahlungsbilanz recht eindrucksvoll widerspiegelte. Die Erfahrung wiedergewonnener wirtschaftlicher Stärke begünstigte in der Bundesrepublik Tendenzen, die im Ausland bestenfalls als oberlehrerhaft-missionarisch empfunden wurden, schlimmstenfalls Erinnerungen an deutsche Verhaltensweisen und Eigenschaften aus der Zeit des „Dritten Reiches“ weckten. Das Land, dessen Schwierigkeiten in den Jahren 1950/51 mancherorts mit einer gewissen Schadenfreude registriert wurden, schickte sich an, zum Hort wirtschaftlicher und politischer Stabilität zu werden, die europäischen Nachbarländer – die „Sieger“ des Mai 1945 – einzuholen oder zu überholen. Politiker, Wirtschaftsexperten und Industrielle, die sich anlässlich der Zahlungsbilanzkrise Untersuchungen und Auflagen hatten gefallen lassen müssen, begannen nun damit, selbst Ratschläge zu erteilen.

Das beste Beispiel für diesen Rollenwechsel bot Ludwig Erhard. Da er sich als Vater des wirtschaftlichen Erfolgs begriff, war bei ihm die Neigung, die deutsche Wirtschaftspolitik als vorbildhaft anzupreisen, verständlicherweise am größten. Schon Ende 1952, bei einem Treffen mit Vertretern des US-Handelsministeriums und der amerikanischen Hohen Kommission, lieferte der Bundeswirtschaftsminister eine Kostprobe für das neue Selbstbewußtsein: „West Germany should be considered a great stabilizing element in Europe, both politically and economically, and consequently could be developed into an effective bulwork for the rest of Western Europe against communist influences.“ Wohl nicht zufällig überschrieb der amerikanische Berichterstatter den entsprechenden Passus mit „West Germany's Mission in Europe“.²²⁷ Erhard, der von der OEEC und der EZU von Anfang an nicht besonders viel gehalten, seine Kritik aber lediglich intern geäußert hatte, wurde nun auch in der Öffentlichkeit immer deutlicher. Vor allem im Zusammenhang mit der Kontroverse über den geeigneten Weg zur Konvertibilität attackierte er die OEEC wiederholt recht massiv, verbunden mit Vorschlägen, wie die handels- und währungspolitischen Probleme Westeuropas am einfachsten zu lösen seien. Dieser Eifer trug dem Bundeswirtschaftsminister nicht nur Spott aus dem Kreis der ausländischen Kollegen ein,²²⁸ sondern auch die bereits erwähnte heftige Reaktion des einflußreichen britischen Wirtschaftsblatts „The Economist“, das sich gegen Belehrungen

²²⁷ HICOG Bonn an State Department v. 25. 11. 1952, NA, RG 466, HICOG Bonn Sec. Segr. General Records, 1949–1952, Box 53.

²²⁸ Der britische Schatzkanzler Butler nutzte seine Rede auf der OEEC-Ministerratssitzung am 29. 10. 1953 zu einem ironischen Seitenhieb: „Dr. Erhard würde uns zweifellos einige gute Ratschläge geben, wenn wir ein paar Stunden übrig hätten.“ Daß der Protokollant an dieser Stelle „Gelächter“ vermerken konnte, zeigt, daß Butler einer verbreiteten Stimmung Ausdruck verliehen hatte; Rede Butler, BA, B 146, 861.

und den vermeintlichen Anspruch der Deutschen, „die moralisch-wirtschaftlichen Führer der OEEC-Länder“ zu sein, entschieden verwahrte.²²⁹

Offensichtlich hatte das Blatt mit diesem „Schuß vor den Bug“ einer in der OEEC weitverbreiteten Stimmung Ausdruck verliehen. Jedenfalls nahm Werkmeister den Abschluß der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl vom September 1953 zum Anlaß, nachdrücklich auf die Gefahr einer Isolierung Deutschlands hinzuweisen. Er appellierte an die Bundesregierung, nicht den Eindruck einer halbherzigen, die existierenden Verträge geringachtenden OEEC-Politik entstehen zu lassen: Seinen Beobachtungen zufolge war das „stets wache Mißtrauen des Auslandes, das die Vergangenheit noch nicht vergessen“ habe, nach dem wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik und der verstärkten internationalen Aktivität ihrer maßgeblichen Politiker „bereits wieder beträchtlich im Wachsen“. Um das Gespür für die Bedeutung der OEEC zu erhöhen, erinnerte er daran, daß der wirtschaftliche Erfolg „überhaupt nicht denkbar“ gewesen wäre, wenn die Bundesrepublik nicht durch ihre Mitarbeit in Paris die „legalen und moralischen Voraussetzungen“ gefunden hätte, die es ihr erlaubten, die alliierten Wirtschaftsrestriktionen „mit wohlwollender Unterstützung“ der Partnerländer in kürzester Frist wieder abzustreifen. Damit bauschte Werkmeister den Beitrag der OEEC zwar über Gebühr auf, denn das Hauptverdienst daran kam zweifellos den drei Westmächten, vor allem den USA, zu, doch spiegelte diese gutgemeinte Übertreibung nur eine Sorge um das deutsche Ansehen in der OEEC wider. Am meisten bekümmerte ihn die von Erhard forcierte Konvertibilitätskampagne. Hier forderte er mehr Rücksicht auf die Möglichkeiten der Partner. Nachdem die Bundesrepublik in der Vergangenheit alle Vorteile und die gemeinsame Hilfe der Pariser Organisation gern in Anspruch genommen habe, erwecke sie nun, da sie wirtschaftlich wieder „einigermaßen unabhängig“ handeln zu können glaube, den Anschein, als verfolge sie ihre „rein egoistischen Interessen“. Die Bundesrepublik entwickle sich aufgrund der „ungestüme(n)... Vorstöße in Richtung Konvertibilität“ zu einem „Störenfried“ der gesamten Organisation. Die europäischen Länder, die „vor kaum 10 Jahren Deutschland als gemeinsamen Feind niedergeschlagen“ hatten, seien bereit, „wirtschaftlich mit ihm zusammenzuarbeiten, aber noch nicht gewillt, von ihm Belehrungen entgegenzunehmen“. Werde etwa von einem deutschen Politiker der Ausdruck „europäische Ordnung“ gebraucht, so löse dies, „in Rückerinnerung an den nicht allzu lange zurückliegenden deutschen Versuch einer gewaltsamen ‚europäischen Neuordnung‘ ... zum Teil recht unerfreuliche Kommentare aus“. Werkmeister warnte deshalb eindringlich davor, den in den letzten Jahren entstandenen „good will“ gegenüber der Bundesrepublik wieder zu zerstören und Deutschland ins politische „Abseits“ zu manövrieren.²³⁰

Selbst wenn man einkalkuliert, daß Werkmeister seinen Appell absichtlich besonders dramatisch gehalten haben dürfte – schließlich ging es um „seine“ Organisation und indirekt um sein Ansehen bei den Kollegen aus den anderen Delegationen –, erscheint seine Warnung im Kern keineswegs unbegründet. Nicht nur in Frankreich oder Großbritannien, sondern auch in „kleinen“ Mitgliedsländern wie Norwegen oder Schweden reagierte man überaus empfindlich auf – vermeintliche oder tatsächliche – deutsche „Be-

²²⁹ „Der selbstgerechte Herr Doktor“, Übersetzung aus „The Economist“ v. 7. 11. 1953, BA, B 102, 11137.

²³⁰ Werkmeister an Blücher v. 5. 12. 1953, BA, B 146, 861.

lehungen“.²³¹ Insbesondere der Bundeswirtschaftsminister, der sich in seinen Ansichten und Forderungen durch den wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik verständlicherweise bestätigt fühlte, lief Gefahr, die europäischen Partner, auf deren Kooperationsbereitschaft in handels- und währungspolitischen Fragen die Deutschen angewiesen blieben, durch allzu schulmeisterliches und selbstgerechtes Auftreten zu verprellen. Im Gegensatz etwa zu Adenauer und Blücher, die beide – der eine aus politischem Kalkül, der andere aus einem gewissen Opportunismus heraus – ein Gespür für den „richtigen“ politischen Stil entwickelten, setzte sich Erhard häufig bewußt über solche „Sentimentalitäten“ hinweg. Zwar hielt er die Kompromißlosigkeit, mit der er seine wirtschaftspolitischen Anschauungen mitunter in Reden oder Zeitungsartikeln vertrat, in Gesprächen mit Regierungsvertretern beispielsweise aus den USA oder Großbritannien selten durch, doch hatte dies auf sein Image in der Öffentlichkeit keine Auswirkungen. Da die OEEC und EZU zu seinen bevorzugten Angriffszielen zählten, trug Erhard auch die Hauptverantwortung dafür, daß sich das Klima für die Deutschen zusehends verschlechterte. Erst als der Wirtschaftsminister erkannte, daß er mit seiner Kritik bzw. mit den praktisch-politischen Schlußfolgerungen, die er daraus zog, weder im eigenen Land noch bei den Partnern und nicht einmal in den USA Zustimmung erntete, wurde sein Ton versöhnlicher. Und nachdem die Bundesrepublik in der Konvertibilitätsfrage in den „Geleitzug“ zurückgekehrt war, verbesserte sich die Atmosphäre merklich. Irritationen lösten nun „nur“ noch die permanenten Überschüsse gegenüber der Zahlungsunion aus. Da sich die Bundesregierung nach einigem Zögern jedoch dazu entschieden hatte, dem Druck der Partner nachzugeben und die Verpflichtung zu einer „good creditor policy“ anzuerkennen, verlor auch dieser Streitpunkt an Brisanz. In der Frage der agrarpolitischen Kompetenz der OEEC schließlich hatte die Bundesrepublik zwar ebenfalls gegen die Organisation votiert, doch war sie mit ihrem „Nein“ bekanntlich nicht allein geblieben, und Mitte 1954 war dieses Problem bereits vom Tisch.

Aus der Distanz betrachtet, waren die „Sünden“ der Bundesrepublik kaum größer als beispielsweise jene Großbritanniens oder Frankreichs. Die Briten betrieben eine mindestens ebenso „ungestüme“ Konvertibilitätspolitik, mehrmals liebäugelten sie mit einem Austritt aus der EZU. Die französische Regierung, so sahen es jedenfalls ihre Partner, verschanzte sich hinter ihrem EZU-Defizit, um der Liberalisierungsverpflichtung zu entgehen. Beide Länder mußten dafür teilweise heftige Kritik einstecken, als „Störenfriede“ wurden sie deswegen dennoch nicht abgestempelt. Für die Bundesrepublik galten jedoch andere Gesetze. Unterschwellig dominierte in den übrigen Mitgliedsländern die Einstellung, daß sich die Deutschen vorläufig besondere Zurückhaltung auf der internationalen Bühne auferlegen sollten. Eine Konsequenz dieser Denkweise war eine ausgeprägte Aversion gegen alles, was als deutsche Einmischung oder Belehrung verstanden werden konnte. Noch aufmerksamer als die praktische Politik der Bundesregierung wurde deshalb die rhetorische „Begleitmusik“ registriert.

Die politisch-historisch Sensibleren unter den deutschen Politikern und Diplomaten lernten rasch, mit dieser Empfindlichkeit umzugehen. Der Verzicht auf die kurzlebigen Triumphe einer verbissenen Prestigepolitik dürfte freilich um so leichter gefallen sein, als die Bundesrepublik bis Mitte der fünfziger Jahre faktisch zu den „Großen“ in Europa, Großbritannien und Frankreich, aufschließen konnte. Dies machte sich auch in der

²³¹ Vgl. Werkmeister an Blücher v. 11. 12. 1953, ebenda, 444.

OEEC bemerkbar; der Einfluß der Bundesrepublik wuchs, auch wenn nach wie vor in erster Linie Briten und Franzosen die Organisation nach außen repräsentierten. Die Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards wurde vielerorts zum Vorbild, ohne daß es besonderer propagandistischer Anstrengungen bedurft hätte: Die wirtschaftlichen Erfolge der Bundesrepublik sprachen für sich. Allerdings hatten, wenngleich der Bundeswirtschaftsminister das ungerne eingestand, die Liberalisierungspolitik der OEEC und die Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs im Rahmen der EZU am deutschen Wiederaufstieg maßgeblichen Anteil gehabt.

VI. Integrationspolitischer Richtungsstreit 1955–1958

In den Jahren 1955 bis 1958 fiel die Vorentscheidung über die Zukunft der OEEC. Würde sie, wie bisher, eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa spielen können oder, von der im Entstehen begriffenen Wirtschafts- und Atomgemeinschaft marginalisiert, allenfalls als lockere organisatorische Klammer zwischen den Sechs und den restlichen elf OEEC-Mitgliedsländern dahinvegetieren? Würde sie ihre Kompetenzen verteidigen können oder, von der Dynamik der „kleineuropäischen“ Integration überrollt, zumindest für Deutschland, Frankreich, Italien und die Benelux-staaten allmählich ihre Daseinsberechtigung verlieren? Würde sie einen eventuellen Rückzug der Sechs überleben? Und was würde aus den Bemühungen um die Liberalisierung des Handels, die Verwirklichung der Konvertibilität oder die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik werden? Das „Schicksal“ der OEEC hing nicht zuletzt davon ab, welchen Weg die Bundesrepublik einschlagen würde: Wirtschaftlich ohnehin bereits eine der führenden Mächte in Europa, hatte sie durch den Eintritt in den Kreis der souveränen Staaten im Mai 1955 auch politisch eine Aufwertung erfahren. In der OEEC zählte sie mittlerweile zu den tonangebenden Mitgliedern. Wie würde die Bundesregierung ihre politischen Prioritäten setzen? Immerhin verdankte die Bundesrepublik ihre Außenhandelserfolge und die wachsenden Gold- und Devisenreserven zu einem nicht geringen Teil der OEEC. Würde die Bundesregierung diese Vorteile einer zweifellos engeren, politisch effektiveren Verflechtung opfern? Welche integrationspolitische Linie würde sich am Ende durchsetzen? Unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Rationalität hätte die Wahl zwischen „groß“- und kleineuropäischer Lösung kaum Schwierigkeiten bereiten dürfen. Doch wirtschaftliche Überlegungen allein waren nicht ausschlaggebend – vor allem für den Bundeskanzler nicht.

1. Perspektiven der OEEC

Das endgültige Scheitern der EVG Ende August 1954 bedeutete, anders als mancherorts befürchtet, keineswegs einen Rückschlag im Prozeß der europäischen Einigung. Zwar war das Projekt einer Politischen Gemeinschaft vorerst „gestorben“, doch die Pläne zur wirtschaftlichen Fundierung einer solchen Union erwiesen sich als durchaus zukunfts-trächtig. An diese Pläne knüpfte nämlich der niederländische Außenminister Jan Willem Beyen mit seinem Vorschlag zur Errichtung einer Zollunion an. Gleichzeitig propagierte der belgische Außenminister und amtierende Präsident des EGKS-Minsterrats, Paul Henri Spaak, den Ausbau der Montanunion zu einer Zoll- und Wirtschaftsunion. Und Jean Monnet, der seinen Rücktritt als Präsident der Hohen Behörde der EGKS angekündigt hatte, setzte sich für eine Erweiterung der sektoralen Integration nach dem Mu-

ster der Montanunion ein, und zwar um die Gebiete Verkehr und Energie.¹ Die OEEC spielte in diesen Überlegungen keine Rolle. Offensichtlich erwartete keiner dieser Europapolitiker von ihr entscheidende Impulse für den Fortgang des Integrationsprozesses.

Vor diesem Hintergrund ist die europapolitische Debatte zu sehen, die sich im Frühjahr 1955 in der Bundesrepublik entspann und an der Ludwig Erhard besonderen Anteil hatte. Im Mittelpunkt stand die Frage, welcher Integrationsmethode künftig der Vorzug gegeben werden sollte: der „institutionellen“ oder der „funktionellen“? Der Bundeswirtschaftsminister, der sich dazu im Herbst und Winter 1954 mehrmals zu Wort gemeldet hatte – unter anderem mit einem programmatischen Vortrag vor einem internationalen Forum in Paris² –, nahm ein Gespräch mit Jean Monnet zum Anlaß, seine Gedanken zum „Problem der Kooperation oder der Integration“ in einer „privat-vertraulichen“ Studie zusammenzufassen. In diesem Papier, das er nicht nur dem eigentlichen „Anstifter“, sondern auch dem Kanzler, einigen Kabinettsmitgliedern und Persönlichkeiten aus der Wirtschaft zukommen ließ, differenzierte Erhard zunächst zwischen „Kooperation“ und „Integration“. Diese zweite, „höhere Stufe“ internationaler Beziehungen erfordere „in jedem Falle eine bewußte, grundlegende Willensentscheidung, während die Kooperation aus ihrer Eigengesetzlichkeit heraus“ fortlebe. Aufgrund des Untergangs der einstigen weltwirtschaftlichen Ordnung und des Aufstiegs von Autarkie, Protektionismus, Nationalismus, Totalitarismus und Devisenzwangswirtschaft – diese Reihenfolge läßt fast den Schluß zu, daß Erhard letztere als Höhepunkt einer langen Fehlentwicklung ansah – gab er einer Renaissance naturwüchsiger Kooperationsformen wenig Chancen. Blieb also nur die Möglichkeit der Integration. Hier nun unterschied der Wirtschaftsminister zwischen institutionellen und funktionellen Formen. Als Beispiel für den ersten Weg nannte er die Montanunion, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die Europäische Politische Gemeinschaft. Daß zwei dieser drei Projekte erst gar nicht über das Vertragsstadium hinausgelangt waren, stellte gewiß keine Empfehlung dar, diesen Ansatz weiter zu erproben. Die Montanunion als „isolierte Integrationsform“ werde sich aber auf Dauer nur schwer durchsetzen und wohl auch „keine Anziehungskraft“ ausüben können. Bei einem „Überhandnehmen branchenmäßiger Integration“ nach dem Muster der Montanunion befürchtete er sogar eher eine „Atomisierung der binnen- und außenwirtschaftlichen Beziehungen“ der Volkswirtschaften. Als „vernichtende Kritik“ an der institutionellen Integration wollte er diese Einwände nicht verstanden wissen, doch schien ihm immerhin „die Warnung berechtigt, in dieser Integrationsform das allein seligmachende Prinzip erkennen zu wollen“. Der Bundeswirtschaftsminister indes favorisierte, wie nicht anders zu erwarten, den funktionellen Weg. „Fruchtbare Ansätze“ einer Integration, die zwar nicht auf „institutionelle Einrichtungen“ verzichten könne, deren „Schwergewicht, Geltung und Wirkung aber wesentlich auf der Eröffnung freier Funktionen“ beruhe, erblickte er in den Prinzipien des GATT und des Internationalen Währungsfonds, vor allem aber in den „Spielregeln“ der OEEC und der EZU. Der geringeren „Machtbefugnis“ dieser Organisationen war er sich wohl bewußt, doch seien ihre Beschlüsse und Empfehlungen „von so starkem moralischen Gewicht, daß sie prak-

¹ Vgl. Hanns Jürgen Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 64–78; Herbst, Option, S. 160–162; Loth, Weg, S. 113–118.

² Vgl. Ludwig Erhard, Europäische Einigung durch funktionelle Integration. Rede vor dem Club „Les Echos“ v. 7. 12. 1954, in: Erhard, Gedanken, S. 417–424. Zu Erhards Vorstellungen vgl. auch Küsters, Gründung, S. 80–83; Laitenberger, Erhard, S. 130–133; Hentschel, Erhard, S. 214 f., 222 ff., 228–235.

tisch einer Bindung“ gleichkämen. In der Absicht, „ein gleichförmiges Verhalten der Volkswirtschaften und die Anerkennung gleicher Spielregeln im nationalen und zwischenstaatlichen Verkehr“ zu erreichen, setzte sich die funktionelle Integration nach Erhards Überzeugung „sehr viel weitgehendere“ und auch „sehr viel höhere Ziele“. Am erfolgversprechendsten erschien ihm deshalb ein Ansatz, der „im Schwergewicht wohl auf dem Funktionellen“ beruhte, aber „die Kraft der institutionellen Verklammerung dennoch zur Wirksamkeit gelangen“ ließ. Ohne staatliche Eingriffe, darüber war sich der Bundesminister ungeachtet seiner liberalen Gesinnung im klaren, würde dies nach der Zunahme des Interventionismus seit dem Ende der Freihandelsära nicht gehen. Deshalb müsse eine „echte und wirksame Integration im politischen Bereich“ ansetzen. Die Anerkennung des „Primats der Politik“ bedeutete für ihn allerdings keinen Freibrief für dirigistische Experimente: „Verfallen wir nicht in den Fehler“, appellierte er zum Abschluß seiner Studie, „Schwierigkeiten, Spannungen und Störungen sowohl im nationalen wie auch im internationalen Raum durch immer neue institutionelle und organisatorische Maßnahmen heilen oder – besser gesagt – überdecken zu wollen“.³

Man mag über die Schlüssigkeit dieser integrationstheoretischen Überlegungen und insbesondere über Erhards Unterscheidung zwischen funktionellen und institutionellen Methoden streiten – worauf es hier ankommt, ist sein Urteil über die OEEC. Sie rangierte in der Gunst Erhards, der ja einige Monate zuvor noch zu den schärfsten Kritikern gezählt hatte, mittlerweile wieder ganz oben. Wie ist dieser Sinneswandel zu erklären? Zum einen wohl mit der Einsicht in den Nutzen gewisser allgemein verbindlicher Regeln – auch oder gerade unter den Bedingungen des Übergangs zur Konvertibilität. Zum anderen möglicherweise mit der Erkenntnis, daß die OEEC, verglichen mit den neuen Plänen Monnets oder Spaaks, immer noch das „kleinere Übel“ war.

Für die vor allem im Auswärtigen Amt angesiedelten „Institutionalisten“ – führende Köpfe waren Staatssekretär Walter Hallstein und der Leiter der Westeuropa-Abteilung, Carl Friedrich Ophüls – hatte die OEEC hingegen integrationspolitisch spätestens 1950 abgedankt. Wie Hallstein in einer Erwiderung auf Erhards „Gedanken“ einräumte, habe die OEEC „in ihrer Art gut funktioniert“, doch seien von ihr „keine wesentlichen Impulse“ ausgegangen; nicht einmal die „wirtschaftliche Nationalstruktur der Staaten“ habe sie „ins Europäische gewandelt“. Auch sonst gab es, entgegen den Versuchen, Einigkeit in den Grundsätzen zu demonstrieren, wenig Gemeinsamkeiten mit den Vorstellungen des Bundeswirtschaftsministers. Nach dem Scheitern der EVG – „ein sowjetischer Sieg von großer Tragweite“, so die völlig überzogene Bewertung Hallsteins – blieb nach Ansicht der Europapolitiker des Auswärtigen Amts für wirkliche Fortschritte im Einigungsprozeß eine Frist von höchstens fünf Jahren – andernfalls würden sich die Desintegrationstendenzen endgültig durchsetzen. Für Experimente mit neuen Integrationskonzepten schien die Zeit also knapp. Deshalb plädierte Hallstein für die „Fortführung und Ausdehnung der Integration nach dem Typ der Montangemeinschaft“ als einzige Möglichkeit, die „zur Zeit überhaupt einige Aussicht auf rasche Realisierung“ habe. Die von Monnet dafür vorgesehenen Sektoren Verkehr und Energie erschienen ihm besonders geeignet. Wirtschaftliche Bedenken gegen die Teilintegration,

³ Ludwig Erhard, Gedanken zu dem Problem der Kooperation oder der Integration, mit Begleitbrief an Adenauer v. 25. 3. 1955, Ludwig-Erhard-Archiv, NL Erhard I 1) 3. Vgl. auch Laitenberger, Erhard, S. 131f.

etwa Warnungen vor möglichen Reibungen zwischen nationalen und supranationalen Maßnahmen, ließ der Staatssekretär nicht gelten. Er verwies statt dessen darauf, daß die Montanunion als bisher einzige europäische Organisation über eine demokratische Legitimation in Gestalt eines Parlaments mit echten, wenngleich begrenzten Kompetenzen verfüge. Sein wichtigstes Argument war jedoch die drohende Isolierung der Bundesrepublik, nachdem die übrigen fünf Länder der Sechsergemeinschaft ihre Bereitschaft signalisiert hatten, das von Monnet vorgeschlagene Projekt zu unterstützen: Als „Teil Europas“ würde die Bundesrepublik dann nämlich den „einzigen zur Zeit praktikablen und für die übrigen Länder annehmbaren Weg zur Einigung“ versperren, als Nation würde sie von der Welt mit dem Vorwurf belastet werden, daß sie sich, „kaum zur nationalen Selbständigkeit gelangt, de facto von der bisherigen Europapolitik abwenden und einem neuen Nationalismus in die Arme werfen“ wolle.⁴ Der Bundeskanzler, in europapolitischen Fragen bekanntlich kein „Dogmatiker und Konstruktivist, sondern ein Empiriker“⁵ schlug sich in der Debatte auf die Seite Hallsteins. Wie diesem kam es auch Adenauer darauf an, die „Integrationsressource“ Montanunion nicht brachliegen zu lassen, mochte er auch konzeptionell nicht in allen Punkten mit dem Staatssekretär übereinstimmen.⁶ Außerdem lag ihm die Vertiefung der Beziehungen zu Frankreich, das die Sechserintegration favorisierte, mehr am Herzen als Erhard, der in integrationspolitischen Fragen mit dem britischen Kurs sympathisierte.

Eine mittlere Linie zwischen „Funktionalisten“ und „Institutionalisten“ verfocht ein Kreis von Beamten aus der Schumanplan-Abteilung des Bundeswirtschaftsministeriums mit Hans von der Groeben an der Spitze. Sie wollten die Sechsergemeinschaft als „Grundpfeiler funktioneller Integration“ erhalten, lehnten jedoch den Sektor-Ansatz zugunsten einer allgemeinen Wirtschaftsintegration ab. Als Ausgangspunkt schwebte ihnen ein Gemeinsamer Markt mit einer Zollunion als Kern vor.⁷ Die OEEC-Lösung war in ihren Augen keine erfolgversprechende Alternative. Zu ihnen gesellte sich auch noch der Vizepräsident der Hohen Behörde der EGKS, der CDU-Politiker Franz Etzel, der allerdings mit dem Vorschlag, einem gemeinsam gewählten europäischen Parlament die eigentliche Aufgabe der Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu übertragen, unübersehbare „Anleihen“ bei Hallstein machte.⁸

Zwischen diesen Positionen galt es zu wählen bzw. zu vermitteln, als die Regierungen Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs am 20. Mai 1955 ein Memorandum zur künftigen Integrationspolitik vorlegten, das sie auf der für Anfang Juni in Messina geplanten Konferenz der Außenminister der EGKS-Staaten diskutieren wollten. Dieses Memorandum folgte für den Bereich der Kernenergie den Vorstellungen Monnets, gab aber ansonsten einer Gesamtintegration auf der Basis eines gemeinsamen Marktes den Vorzug.⁹ Der Kompromißcharakter dieses Vorschlags war geeignet, die unterschiedli-

⁴ „Erwiderung auf die Gedanken des Herrn Bundeswirtschaftsministers“ v. 30. 3. 1955, BA, B 136, 1310. Vgl. auch Küsters, Gründung, S. 79f.

⁵ Hans-Peter Schwarz, Adenauer und Europa, in: VfZ 27 (1979), S. 471–523, hier S. 490.

⁶ Vgl. Hanns Jürgen Küsters, Adenauers Europapolitik in der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: VfZ 31 (1983), S. 646–673, bes. S. 649ff.

⁷ Vgl. Küsters, Gründung, S. 83–86.

⁸ Vgl. ders., Der Streit um Kompetenzen und Konzeptionen deutscher Europapolitik 1949–1958, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 335–370, hier S. 352.

⁹ Vgl. Anjo Harryvan, Albert E. Kersten, The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954–1955, in: Serra, rilancio, S. 125–157; Küsters, Gründung, S. 106–109; Paul-Henri Spaak, Memoiren eines Europäers, Hamburg 1969, S. 300f.

chen Fraktionen auf deutscher Seite ebenfalls dazu zu bewegen, diesem Vorbild zu folgen. Während einer Klausurtagung in Eicherscheid am 22. Mai 1955 verständigten sich die Kontrahenten tatsächlich auf eine gemeinsame Position. Hauptinhalt dieser sogenannten Eicherscheider Beschlüsse und des darauf aufbauenden deutschen Memorandums für die Messina-Konferenz war, daß die funktionelle Integration einer institutionellen Ergänzung in Gestalt einer zunächst auf den Kreis der Sechs beschränkten Zollunion bedürfe; Ziel war aber die „Vollintegration“.¹⁰ Damit hatten in der Frage des äußeren Rahmens der geplanten Gemeinschaft die „Institutionalisten“ die Oberhand behalten. In materieller Hinsicht entsprach das neue Projekt hingegen weitgehend den Wünschen des Bundeswirtschaftsministers: Liberalisierung des Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs, Abbau der Zölle und gemeinsame Wettbewerbsregeln waren Ziele, die ja auch die OEEC anstrebte.

In Messina konnten sich die Außenminister – die Bundesrepublik wurde von Hallstein vertreten – nur mit Mühe auf einen Minimalkonsens einigen. Die „neue Phase auf dem Wege zum Bau Europas“, hieß es in der Schlußresolution vom 3. Juni 1955, sollte vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet erfolgen: durch den Ausbau der gemeinsamen Institutionen, die „schrittweise Fusion der nationalen Wirtschaften“, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und die „schrittweise Koordination“ der Sozialpolitik. Ein Komitee von Regierungsvertretern und Sachverständigen unter Leitung einer „politischen Persönlichkeit“ sollte die vorbereitenden Arbeiten leisten. Das Generalsekretariat der OEEC war, neben anderen europäischen Institutionen, immerhin zur Mitarbeit aufgefordert. Großbritannien wurde ausdrücklich ermuntert, sich an den Beratungen zu beteiligen.¹¹ Dennoch bedeutete „Messina“ eine gewisse Vorentscheidung zugunsten der Sechserlösung, zumal der Regierungsausschuß, der am 1. Juli unter dem Vorsitz des belgischen Außenministers Spaak erstmals zusammentrat, entgegen der ursprünglichen Absicht lediglich die Hohe Behörde der EGKS mit beratender Stimme an den Arbeiten beteiligte, während die OEEC und der Europarat praktisch ausgeschlossen wurden. Dies war ein unmißverständliches Zeichen, daß das Integrationsmodell OEEC nicht als Erfahrungsfundus und Ideenreservoir angesehen wurde.¹² Obwohl zum vorgesehenen Termin am 1. Oktober 1955 lediglich die Berichte der Haupt- und Unterausschüsse – noch dazu gespickt mit vielen offenen Fragen – vorlagen, aber kein Gesamtbericht, deutete doch alles auf eine kleineuropäische Lösung in Form einer Wirtschafts- und Zollunion hin.

Offensichtlich erkannte auch Erhard, daß es allmählich Ernst wurde mit einem Projekt, das ihm ungeachtet des Eicherscheider Kompromisses nicht sonderlich behagte. Er nutzte nämlich eine Rede anläßlich des Antrittsbesuchs des neuen OEEC-Generalsekretärs in Bonn im November 1955 zu einer wahren Lobeshymne auf die Pariser Organisation. Auf seine kritische Haltung anspielend, bezeichnete sich der Wirtschaftsminister als „reumütigen Sünder“ und lobte die OEEC überschwenglich, weil sie „den Protektionismus, die Diskriminierungen und andere häßliche Erscheinungen der nationalstisch-dirigistischen Wirtschaften allmählich zurückgedrängt“ habe. Den Wert der

¹⁰ Alfred Müller-Armack, *Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke*, Tübingen/Stuttgart 1971, S. 99 f.

¹¹ Schlußresolution der Messina-Konferenz, zit. n. Schwarz, *Europa*, S. 275–276; vgl. auch Herbst, *Option*, S. 162 f.; Loth, *Weg*, S. 118 f.

¹² Küsters, *Gründung*, S. 148.

OEEC sah er erwartungsgemäß weniger in der Institution selbst, als vielmehr darin, daß sie „das Gewicht auf die funktionelle Kontrolle der europäischen Zusammenarbeit“ lege. Zwar leugnete er nicht die Bedeutung der Versuche der EGKS-Länder, eine wirtschaftliche und politische Form der Integration zu finden; ob sich diese Integration harmonisch genug entwickle und ausreiche, um die „Vereinigten Staaten von Europa“ zu verwirklichen, ließ er jedoch offen. Ein „edler Wettstreit“ in Europa werde zeigen, wer den Sieg davon tragen werde: „die OEEC mit ihren Grundsätzen einer freiheitlichen Ordnung über die sechs Montangemeinschaftsstaaten hinaus, oder die sechs Länder mit ihrem Ideal der ‚Integration‘“. Nachdrücklich warnte der Bundeswirtschaftsminister mit Blick auf das Sechserprojekt vor einer „wirtschaftlichen Isolierung“ Europas; solchen Tendenzen entgegenzuwirken, bezeichnete er als eine der vornehmsten Aufgaben der OEEC für die Zukunft. Die funktionelle Zusammenarbeit, das „Ideal der OEEC“, sei „wichtiger und fruchtbarer als die institutionelle Zusammenarbeit“, betonte er zum Schluß seiner Ansprache, die „Gemeinschaft der freien Welt“ hänge „vom Geist der gemeinsamen Verpflichtung und Verantwortung ab, und nicht von den Institutionen“. Die OEEC könne deshalb in ihrer Arbeit auf deutsche „Unterstützung, Initiative und Freundschaft“ zählen.¹³

Sehr viel deutlicher konnte ein Regierungsmitglied, das durch eine politische Vereinbarung gebunden war, seine Präferenzen kaum zum Ausdruck bringen. Die OEEC, von den Anhängern der Sechserintegration europapolitisch bereits abgeschrieben, avancierte unversehens zum ernsthaften Konkurrenzmodell – und zwar nicht nur für Erhard, seinen Mitarbeiter Müller-Armack und neoliberale Nationalökonomien wie Wilhelm Röpke oder Friedrich A. Lutz, sondern auch für einflußreiche Kreise der deutschen Industrie. So hatte beispielsweise BDI-Präsident Berg, der bei Adenauer bekanntlich über einen gewissen Einfluß verfügte, schon im Juni 1955 auf einer Präsidialsitzung des Verbands unter Zustimmung seiner Kollegen kategorisch erklärt, daß „eine Fortsetzung der Integration auf dem Wege supranationaler Institutionen unter Aufgabe von Souveränitätsrechten nicht mehr angehe, daß vielmehr nach dem Scheitern der EVG und dem Zustandekommen der Pariser Verträge der OEEC-Stil der gangbare Weg sei“.¹⁴ Auch die Industrie- und Handelskammern sowie Vertreter der chemischen und der verarbeitenden Industrie wandten sich gegen die engere Integration.¹⁵ Nach der Erlangung der Souveränität sollte offenbar jede weitere Einengung des deutschen Handlungsspielraums vermieden werden.

Der Fortgang der Arbeiten des Spaak-Ausschusses hatte indes nicht nur die deutschen „Funktionalisten“ alarmiert, sondern überdies auf britischer Seite für beträchtliche Unruhe gesorgt. Die Regierung in London, die im Zusammenhang mit ihren Konvertibilitätsplänen einen Austritt aus der OEEC/EZU erwogen hatte, entdeckte nun ebenfalls ihr Herz für die Pariser Organisation. In einer Note an die Bundesregierung vom 19. November 1955 verband sie ihre Absage an das Messina-Projekt mit der Aufforde-

¹³ Aufzeichnung über die Rede von Bundeswirtschaftsminister Erhard v. 10. 11. 1955, BA, B 146, 865; vgl. auch Eckart Conze, *Die gaullistische Herausforderung. Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958–1963*, München 1995, S. 140 ff.

¹⁴ Niederschrift Präsidialsitzung v. 8. 6. 1955, BDI-Altregistratur, Präsidialprotokolle/Unterlagen 1955/56. Zur Integrationskonzeption des BDI vgl. Werner Bührer, *Der BDI und die Außenpolitik der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren*, in: VfZ 40 (1992), S. 241–261.

¹⁵ Vgl. Wilfried Loth, *Deutsche Europakonzeptionen in der Gründungsphase der EWG*, in: Serra, rilancio, S. 585–602, bes. S. 594 f.

rung, alle Fragen der Europapolitik im Rahmen der OEEC zu diskutieren.¹⁶ In der OEEC wurden die Briten ebenfalls aktiv. Am 6. Dezember stellte der Ratsvorsitzende, Sir Hugh Ellis-Rees, die Frage der zukünftigen Aufgaben auf einer Sitzung der Delegationschefs überraschend zur Diskussion. Nach britischer Auffassung, versicherte er seinen Kollegen, sei die OEEC „das wichtigste Instrument der europäischen Integration, sowohl nach der Weite ihres durch die Konvention festgelegten Aktionsfeldes, als auch des Kreises ihrer Mitglieder“; immerhin arbeiteten sogar die USA und Kanada in Paris mit. Seiner Meinung nach konnten die Probleme, mit denen sich die Sechs in Brüssel beschäftigten, ebenso gut im Rahmen der OEEC gelöst werden. Auf diese Weise könnten nicht nur Überschneidungen vermieden werden, sondern, noch wichtiger, die „Gefahr einer Rückkehr zur Diskriminierung und einer Teilung Westeuropas in zwei Lager“. Da die Arbeiten der Organisation mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden seien, würde erst ihre Auflösung zeigen, „welch großer Schaden der wirtschaftlichen und auch politischen Zusammenarbeit in Europa“ dadurch entstehen würde. Er appellierte deshalb an die sechs Regierungen, die Arbeiten der OEEC nicht „als etwas Zweitrangiges zu betrachten“ und die Organisation dadurch zu schwächen. Wie der deutsche Delegationsleiter nach Bonn berichtete, stießen diese Ermahnungen und Warnungen keineswegs auf taube Ohren: Die Mehrzahl der Delegationschefs sehe in den Brüsseler Arbeiten eine Gefahr für die europäische Zusammenarbeit, denn „ein Scheitern der Bestrebungen der sechs Länder würde dem europäischen Gedanken in der Öffentlichkeit außerordentlich abträglich sein, ein Erfolg jedoch die Gefahr einer politischen und wirtschaftlichen Blockbildung innerhalb Westeuropas mit sich bringen“. Insbesondere der Schweizer Delegationsleiter bedauerte die Versuche, „in kleinem Kreise bestimmte Fragen zu lösen, ohne zu prüfen, ob diese nicht im Rahmen der OEEC genauso gut oder besser behandelt werden könnten“. Angesichts solcher Bedenken beeilten sich die Vertreter aus der Messina-Gruppe, die Partner zu beruhigen: Werkmeister zeigte sich zuversichtlich, daß die Bundesregierung die Aktivitäten der OEEC auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Atomenergie – am 29. Juni war eine entsprechende Arbeitsgruppe eingesetzt worden – auch künftig unterstützen werde. Sein belgischer Kollege betonte den Willen der Beneluxstaaten, die eingegangenen Verpflichtungen ebenfalls zu erfüllen, warb aber zugleich um Verständnis für den Versuch, neue, effektivere Formen des europäischen Zusammenschlusses zu entwickeln. Der französische Delegationschef schließlich verwies darauf, daß in Paris nicht zuletzt wegen der Regierungskrise noch keine Entscheidung gefallen sei, Frankreich aber auch in Zukunft „in gleicher Weise“ in der Sechsergemeinschaft und in der OEEC mitzuarbeiten gedenke.¹⁷

War die Initiative des britischen Ratsvorsitzenden ein Versuch, „Stimmung gegen die Sechs zu machen“?¹⁸ Sollte die OEEC dazu benutzt werden, die Vertiefung der Sechserintegration zu verhindern? Da die Regierung in London überzeugt war, daß das Mes-

¹⁶ Vgl. Konrad Adenauer, *Erinnerungen 1955–1959*, Stuttgart 1967, S. 255 f.; Küsters, *Gründung*, S. 205–213; zur Haltung der britischen Regierung und ihren Motiven George C. Peden, *Economic Aspects of British Perceptions of Power*, in: Ennio Di Nolfo (ed.), *Power in Europe? II: Great Britain, France, Germany and Italy and the Origins of the EEC, 1952–1957*, Berlin/New York 1992, S. 139–159, bes. S. 155–159; Roger Bullen, *Britain and „Europe“ 1950–1957*, in: Serra, *rilancio*, S. 315–338, bes. S. 327–338.

¹⁷ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 10. 12. 1955, BA, B 146, 866.

¹⁸ So Küsters, *Gründung*, S. 213.

sina-Projekt ernsthafte Störungen des Handelsverkehrs zur Folge haben würde, ist eine solche Absicht nicht auszuschließen. Den Regierungen in Bern oder Stockholm, die dem Projekt gewiß ebenfalls recht skeptisch gegenüberstanden, dürfte es hingegen vor allem darum gegangen sein, die Sechs von vornherein auf eine möglichst liberale Außenwirtschaftspolitik zu verpflichten. Welche Motive auch immer eine Rolle gespielt haben mögen – 1955 erlebte die OEEC eine integrationspolitische „Wiedergeburt“, weil die klein-europäische Lösung vielerorts auf Kritik und Ablehnung stieß, ein gewisses Minimum an gemeinsamen Regeln und gemeinsamer Steuerung aber selbst eingefleischten „Funktionalisten“ unverzichtbar erschien.

Ungeachtet der latenten internen Differenzen hielt die Bundesregierung an ihrer offiziellen Linie fest: In einer Note an die britische Regierung vom 22. Dezember 1955 widersprach das Auswärtige Amt der Auffassung, die bisherigen Ergebnisse der Sachverständigenbesprechungen in Brüssel könnten den Handels- und Zahlungsverkehr in Europa beeinträchtigen oder die OEEC schwächen. Der Vorschlag, die Arbeiten in die OEEC zu verlagern, wurde unmißverständlich abgelehnt.¹⁹ Am selben Tag schwor Hallstein auf einer Staatssekretärsbesprechung seine Kollegen auf den offiziellen Kurs ein, um auch intern klare Verhältnisse zu schaffen. Gegen die „Funktionalisten“ gerichtet, unterstrich er, daß die „relance européenne“ nicht nur eine Kooperation auf wirtschaftlichem Gebiet zum Ziel habe, sondern vielmehr „eine sehr dichte Zusammenfassung aller der europäischen Kräfte, die zu einer sehr weitgehenden Zusammenschließung bereit“ seien. Die Sechserintegration rechtfertigte er mit zwei Notwendigkeiten: Zum einen müsse das deutsch-französische Verhältnis „für immer“ in Ordnung gebracht werden; zum andern komme es nach dem Scheitern der EVG darauf an, das amerikanische Interesse an Europa wachzuhalten. Um seine politische Zuverlässigkeit zu beweisen, müsse Deutschland die Einbettung in ein „Kooperationsverhältnis, das genügend dauerhaft und eng“ sei, akzeptieren. Nach dieser Einstimmung hielten sich die Vertreter jener Ressorts, die dem Projekt eher skeptisch gegenüberstanden, mit kritischen Einwänden zurück. Staatssekretär Sonnemann vom Landwirtschaftsministerium erinnerte an die ungünstige Ausgangslage der deutschen Agrarwirtschaft, sein Kollege Ludger Westrick vom Wirtschaftsministerium hielt eine Diskussion unter Hinweis auf die Richtlinienkompetenz ohnehin für überflüssig, und Alfred Hartmann vom Finanzressort forderte, daß die Bundesrepublik einen starken Einfluß in den geplanten Institutionen haben müsse, damit sie sich vor „Infektionen“ schützen könne. Sieht man davon ab, daß Staatssekretär Hermann Wandersleb vom Wohnungsbauministerium die in der OEEC geleistete Arbeit „berücksichtigt“ wissen wollte, blieb die Pariser Organisation unerwähnt, obwohl aus verschiedenen Diskussionsbeiträgen deutlich herauszuhören war, daß die „Exklusivität der Sechsergruppe“ beträchtliche Sorgen bereitete.²⁰

Angesichts der von ihm als außerordentlich gefährlich charakterisierten weltpolitischen Lage nach dem Scheitern der Genfer Außenministerkonferenz und den britischen Bemühungen zur integrationspolitischen Reaktivierung der OEEC – und ihrer Resonanz in Bonn – hielt es der Bundeskanzler schließlich doch für geboten, von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch zu machen. In einer Direktive vom 19. Januar 1956 machte er die Bundesminister mit den „essentials“ seiner Europapolitik vertraut. Er ver-

¹⁹ Adenauer, Erinnerungen 1955–1959, S. 258.

²⁰ Staatssekretär-Besprechung v. 22. 12. 1955, BA, B 136, 1310.

pflichtete sie dazu, den Beschluß von Messina „entschlossen und unverfälscht“ durchzuführen und den politischen Charakter des Vorhabens stärker zu beachten. Ziel sei „nicht allein eine technische Kooperation aus fachlichen Erwägungen, sondern eine Gemeinschaft...“, die – auch im Interesse der Wiedervereinigung – die gleiche Richtung des politischen Willens und Handelns“ sichere. Der „OEEC-Rahmen“ genüge dafür nicht. Konkret bedeutete dies, die Integration „zunächst unter den Sechs... mit allen in Betracht kommenden Methoden zu fördern, also sowohl auf dem Gebiet der allgemeinen (horizontalen) Integration, wie bezüglich der geeigneten (vertikalen) Teilintegration“. Dies schloß für den Kanzler die Schaffung gemeinsamer Institutionen ein, um „im Sinne der großen politischen Zielsetzung eine feste Bindung der Sechs herbeizuführen“. Neben dem Gemeinsamen Markt erwähnte Adenauer noch besonders die Notwendigkeit einer echten Integration in den Bereichen Verkehr und Energie, vor allem der Kernenergie.²¹

Mit dieser Direktive hatte der Bundeskanzler zu verstehen gegeben, daß politische Gesichtspunkte bei der Entscheidung über den künftigen Europakurs für ihn absoluten Vorrang genossen; wirtschaftliche Erwägungen und Ziele mußten dahinter zurücktreten.²² Zweifellos war die Sechserintegration ein verlässlicherer Garant für die feste Verankerung der Bundesrepublik im Westen, als es die OEEC sein konnte. Und die deutsch-französische Aussöhnung war im kleineren Rahmen gewiß eher möglich. Adenauers Europa schloß freilich die Mehrzahl der europäischen Demokratien zumindest vorerst aus und lief dadurch Gefahr, gerade jene Uneinigkeit zu fördern, die er eigentlich verhindern wollte. Erhard, neben dem neu ernannten Minister für Atomfragen, Franz Josef Strauß, Hauptadressat der Direktive, erinnerte in einem Schreiben an den Kanzler denn auch daran, daß die Bundesregierung ihre wichtigsten politischen Anliegen „nur in engster Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien befriedigend lösen“ könne. Von den Briten wußte, von den Amerikanern vermutete er, daß sie einen potentiell protektionistischen Block innerhalb Westeuropas mißbilligten. Er verwahrte sich deshalb gegen Adenauers „Integrationsbefehl“ und „jene monomane Haltung“, die alles gutheiße, „was nur überhaupt ‚europäisch‘ verbrämt werden“ könne.²³

Der Kanzler wollte seinen Wirtschaftsminister offenbar nicht verstehen. Er erinnerte Erhard nun seinerseits daran, daß die europäische Integration „das notwendige Sprungbrett“ für die Bundesrepublik gewesen sei, um „überhaupt wieder in die Außenpolitik zu kommen“, und, noch wichtiger, von den Amerikanern als „Ausgangspunkt ihrer gesamten Europapolitik“ betrachtet worden sei.²⁴ Daran hatte der Bundeswirtschaftsminister indes keineswegs gezweifelt. Er sperrte sich nicht gegen die Integration Europas, sondern lediglich gegen die kleineuropäische Version, die ihm aus volkswirtschaftlichen Gründen abwegig erschien. Doch unter der energischen Regie Spaaks liefen die Verhandlungen in Brüssel genau auf diese Lösung zu.

Adenauers Machtwort und der Regierungswechsel in Frankreich hatten die stagnierenden Beratungen des Spaak-Komitees mittlerweile wieder in Schwung gebracht. Auf

²¹ Adenauer, *Erinnerungen 1955–1959*, S. 253–255. Vgl. auch Herbert Müller-Roschach, *Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980, S. 55 f.; Hans-Peter Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann 1952–1967*, Stuttgart 1991, S. 288 f.

²² Vgl. Herbst, *Option*, S. 176.

²³ Erhard an Adenauer, zit. n. Daniel Koerfer, *Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer*, Stuttgart 1987, S. 138 f.

²⁴ Adenauer an Erhard v. 13. 4. 1956, zit. n. ebenda, S. 140.

einer Außenministerkonferenz der Sechs in Brüssel am 11. und 12. Februar 1956 gelang es dem belgischen Außenminister, die deutschen Bedenken gegen die geplante Atomgemeinschaft und die französische Skepsis gegenüber dem Gemeinsamen Markt gleichermaßen abzuschwächen. Auf der Basis dieser wechselseitigen Zugeständnisse und anhand der bisherigen Ergebnisse des Regierungsausschusses formulierten Pierre Uri, ein enger Mitarbeiter Monnets, und Hans von der Groeben ein Gesamtkonzept für die künftige Integrationspolitik, dessen wichtigste Komponenten der Gemeinsame Markt und die Atomgemeinschaft darstellten. Am 21. April wurde der „Spaak-Bericht“ veröffentlicht.²⁵ Die Außenminister stimmten dem Bericht auf einem Treffen am 29. und 30. Mai 1956 in Venedig zwar nicht in allen Teilen zu, doch akzeptierten sie ihn schließlich als Grundlage für Vertragsverhandlungen. Gegen anfänglichen Widerstand Frankreichs bestanden die übrigen Delegationen auf einem Junktim zwischen der Atomgemeinschaft und dem Gemeinsamen Markt – vor allem für die Bundesregierung *Conditio sine qua non* für die Aufnahme von Verhandlungen. Deren Beginn wurde auf den 26. Juni festgelegt. Die OEEC und die anderen europäischen Organisationen sollten regelmäßig über den Stand der Beratungen informiert werden – ein Versuch, den Eindruck der Exklusivität zu vermeiden, mehr nicht.²⁶

Für die OEEC oder genauer: die elf nicht zum Sechserclub zählenden Mitglieder und das Sekretariat war dies nur ein schwacher Trost. Die Gefahr, daß die Pariser Organisation neben der geplanten Wirtschafts- und Atomgemeinschaft der Sechs zur Bedeutungslosigkeit herabsinken könnte, war beträchtlich gestiegen, zumal die Bilanz des Jahres 1955 einige Schwachstellen aufwies. Vor allem in der „Paradedisziplin“, der Liberalisierung, war es nicht gelungen, das 90-Prozent-Ziel zu erreichen; neben einigen kleineren Ländern hatten auch Großbritannien und Frankreich die Marke mehr oder weniger deutlich verfehlt.

In einigen Fällen war die Erhöhung der Liberalisierungsquote zudem von einer Anhebung der Zölle begleitet. Überhaupt hatte die OEEC das Problem der Zölle entgegen eigenen Ankündigungen noch nicht angepackt. Der neue Generalsekretär, René Sergent, versuchte in einer Art „Eröffnungsbilanz“ dennoch ein einigermaßen optimistisches Bild zu zeichnen. Auf der Habenseite verbuchte er unter anderem den Abschluß des Europäischen Währungsabkommens, die Arbeiten auf dem Kernenergie- und dem Agrarsektor, vor allem aber die Funktion der OEEC als Diskussionsforum für wirtschaftspolitische Fragen: „Cette libre discussion qui se poursuit sans arrêt n'est pas toujours spectaculaire, mais elle est l'essence même de la coopération sans laquelle l'économie européenne serait en butte aux efforts divergents des politiques nationales.“ Die Organisation, so lautete die Botschaft, hatte ihren Auftrag noch längst nicht erfüllt. Allerdings bedurfte es dazu neuer Anstrengungen der Mitgliedsländer.²⁷

Mit der Kernenergie hatte die OEEC zweifellos eine zukunftssträchtige Branche ins Visier genommen. Die „Arbeitsgruppe Nr. 10“ hatte in einem Bericht vom Dezember 1955 bereits die Gründung eines Direktoriums für Atomfragen im Rahmen der OEEC

²⁵ Der Bericht ist u. a. abgedruckt in Schwarz, Aufbau, S. 277–334. Zur Entstehung und Analyse vgl. Michel Dumoulin, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955–avril 1956)*, in: Serra, rilancio, S. 195–210; Küsters, Gründung, S. 232–251.

²⁶ Zur Konferenz von Venedig vgl. Küsters, Gründung, S. 260–263; Loth, Weg, S. 122 f.

²⁷ Memorandum Sergent v. 27. 1. 1956, HAEK, MAEF/DECE, 613, Bl. 7–13; vgl. auch „OEEC will aus der Sackgasse“, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung v. 25. 2. 1956.

Tabelle 20: Stand der Liberalisierung am 1. 12. 1955 (in % des Bezugsjahres 1948¹⁾)

	Agrarprodukte	Rohstoffe	Fertigwaren	Insgesamt
Deutschland	81,3	98,0	95,8	91,3
Österreich	79,4	91,8	77,1	83,5
Beneluxländer	69,0	98,6	91,8	91,1
Dänemark	80,6	98,2	63,3	78,4
Frankreich	63,2	95,7	64,4	77,5
Griechenland ²	100,0	100,0	89,0	95,0
Irland	84,6	97,0	88,9	90,2
Island ³	56,5	40,9	15,0	29,0
Italien	99,8	100,0	98,9	99,7
Norwegen	77,5	88,4	70,1	75,0
Portugal	88,2	98,9	91,7	93,7
Schweden	79,6	100,0	90,6	92,6
Schweiz	66,7	100,0	97,2	92,5
Türkei ³	–	–	–	–
Großbritannien	89,8	83,6	78,0	84,8
zusammen	81,9	93,1	81,0	85,6

Quelle: Neue Zürcher Zeitung v. 18. 12. 1955

¹⁾ Bezugsjahr für Deutschland 1949, für Österreich 1952.

²⁾ Griechenland war nicht verpflichtet, die Liberalisierungsbeschlüsse anzuwenden; in den Gesamtquoten für die einzelnen Sparten sind die griechischen Zahlen nicht berücksichtigt.

³⁾ Island und die Türkei sind von der Liberalisierungspflicht befreit.

empfohlen. Auf der Ministerratstagung vom 28./29. Februar 1956 machten die Sechs jedoch deutlich, daß ihnen engere Formen der Zusammenarbeit vorschwebten als den Verfassern des Berichts.²⁸ Spaak versuchte zwar, die Anhänger einer Kernenergie-Integration nach OEEC-Muster davon zu überzeugen, daß beide Organisationen sehr gut nebeneinander arbeiten könnten; doch waren seine gleichzeitigen Angriffe gegen die OEEC – „Unbeweglichkeit“ und „Begünstigung des nationalen Wirtschaftsegoismus“ warf er ihr vor – kaum geeignet, das Mißtrauen und die Zweifel der Gegner der EURATOM-Lösung wirklich zu zerstreuen.²⁹ Die ebenfalls auf dieser Ratstagung angenommenen, auf dem Memorandum des Generalsekretärs basierenden „Richtlinien für die Arbeit der OEEC“ zeugten immerhin davon, daß die Organisation bemüht war, auch auf ihren angestammten Aufgabengebieten weitere Fortschritte zu erzielen.³⁰

Diese Ambitionen erhielten durch den Beschluß der Außenminister in Venedig, auf der Grundlage des Spaak-Berichts Vertragsverhandlungen aufzunehmen, und den tatsächlichen Beginn dieser Verhandlungen am 26. Juni 1956 einen empfindlichen Dämpfer. Zwar stand der Erfolg des Brüsseler Unternehmens noch keineswegs fest, da in der Bundesrepublik, Frankreich und Italien Kritik an dem Projekt laut geworden war;³¹ dennoch mußte die „Rest-OEEC“ befürchten, von der zu erwartenden Dynamik der Sechserintegration überrollt zu werden. Die ohnehin latent vorhandene Rivalität zwischen der Gemeinschaft der Sechs und der OEEC wurde durch diese Entwicklung zwei-

²⁸ Vgl. OEEC, Ratsbeschluß über die Zusammenarbeit zwischen den Mitglieds- und assoziierten Ländern auf dem Gebiete der Kernenergie v. 29. 2. 1956, Bundesanzeiger Nr. 59 v. 23. 3. 1956. Zur einschlägigen Diskussion in den USA vgl. das Memorandum aus dem Office of European Regional Affairs v. 6. 12. 1955, FRUS 1955–1957, IV, S. 355–360.

²⁹ Vgl. „Temperamentvolle Angriffe gegen die OEEC“, Industriekurier v. 1. 3. 1956.

³⁰ OEEC, Ratsbeschluß C (56) 57 v. 1. 3. 1956, Bundesanzeiger Nr. 59 v. 23. 3. 1956

³¹ Vgl. Küsters, Gründung, S. 253–260.

felllos verstärkt. In dieser Situation kam es für die OEEC vor allem darauf an, nun ihrerseits Elan und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Gelegenheit dazu bot die Ministerratstagung vom 17. bis 19. Juli. Auf dieser Sitzung, an der von deutscher Seite mit Blücher, Erhard, Landwirtschaftsminister Heinrich Lübke und Strauß gleich vier Regierungsmitglieder teilnahmen, verabschiedete der Rat ein imposantes Arbeitsprogramm: So wollte sich die Organisation auf dem landwirtschaftlichen Sektor der Verbesserung der Agrarstruktur und der Produktivität, der allmählichen Abstimmung der nationalen agrarpolitischen Maßnahmen und der Steigerung des innereuropäischen Agrarhandels annehmen. Weitere Vorhaben waren die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer und die Entwicklung eines energiepolitischen Konzepts. Auf dem Gebiet der Kernenergie beschlossen die Minister die Gründung eines Direktionsausschusses, der Vorschläge für den Aufbau von Gemeinschaftsunternehmen und Sicherheitskontrollen, für die Harmonisierung der Gesetzgebung, eine enge Zusammenarbeit bei der Ausbildung von Fachkräften sowie das Statut einer europäischen Kernenergie-Agentur ausarbeiten sollte. Weil diese Form der Kooperation weit hinter dem Programm der Sechs zurückblieb, war sie für den Gegner der EURATOM-Lösung etwa in der Bundesrepublik recht attraktiv; vermutlich fiel es Erhard und Strauß nicht leicht, sich dem Vorbehalt anzuschließen, daß „das gemeinsame Vorgehen in der OEEC... nicht im Widerspruch zu einer aktiveren und weiterreichenden Zusammenarbeit in Brüssel stehen“ dürfe. Bei der Liberalisierung mußte sich die Organisation nach den Nachzüglern richten. Die sogenannte Konsolidierung des Liberalisierungsniveaus, also die endgültige Verpflichtung aller Mitglieder auf den Satz von 90 Prozent, wurde bis zum 31. Dezember 1957 hinausgeschoben. Wichtigstes Ergebnis der Ministerratstagung, nach Meinung eines Wirtschaftsblatts der einzige „Lichtblick“ überhaupt, war jedoch der Vorschlag des Generalsekretärs, die Möglichkeiten der Bildung einer OEEC-weiten Freihandelszone unter Einschluß der Sechs zu untersuchen. Nicht nur die britische Delegation reagierte zustimmend, auch Ludwig Erhard unterstützte diese Initiative wärmstens. Daraufhin wurde eine spezielle Arbeitsgruppe unter Leitung des Belgiers Baron Snoy et d'Oppuers eingesetzt. Sie sollte in enger Tuchfühlung mit den Brüsseler Verhandlungen nach geeigneten Formen einer Assoziation zwischen dem geplanten Gemeinsamen Markt der Sechs und den übrigen OEEC-Ländern suchen. Bis Jahresende sollte ein entsprechender Bericht vorliegen.³²

Signalisierte der Verlauf dieser Ministerratstagung, wie eine Zeitung mutmaßte, das Ende der „bedenkliche(n) Rivalität“ zwischen „Brüssel“ und der OEEC? War es tatsächlich gelungen, eine „sehr enge und ehrliche Form der Zusammenarbeit“ zu finden, bei der die Sechsergemeinschaft als „Motor“ der OEEC diene, während letztere die Bestrebungen der Sechs „moralisch stark“ unterstützte?³³ Diese Sicht harmonisierte die unterschiedlichen Interessen und Ziele wohl doch über Gebühr. Die Freihandelsinitiative der OEEC war für die Anhänger einer großen Lösung vielmehr ein letzter Versuch, die Vertiefung und Stabilisierung der Sechsergemeinschaft zu verhindern und der OEEC die integrationspolitische Führungsrolle zurückzuerobern. Der Ausgang dieses „Verdrängungswettbewerbs“ entschied auch über die Zukunft der OEEC.

³² Vgl. „Die Tagung des Ministerrats der OEEC“, Bundesanzeiger Nr. 140 v. 21. 7. 1956; „Friedfertige Minister“, Der Volkswirt Nr. 29 v. 21. 7. 1956.

³³ „Die OEEC tritt auf der Stelle“, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung v. 25. 7. 1956.

2. Die Freihandelszone – Ergänzung oder Alternative zur Zoll- und Wirtschaftsunion der Sechs?

Eine Freihandelszone unterscheidet sich von einer Zoll- und Wirtschaftsunion, wie sie die Sechs in den Brüsseler Verhandlungen anstrebten, vor allem in zwei Punkten: Sie verzichtet, anders als eine Zollunion, sowohl auf einen einheitlichen Außenzolltarif gegenüber Drittländern, als auch, anders als eine Wirtschaftsunion, auf die Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik. Der Grad der Autonomie für die Mitgliedsländer ist in einer Freihandelszone somit sehr viel größer. Die Anhänger dieses Konzepts wollten diejenigen Hindernisse beseitigen, die einer erfolgreichen Integration entgegenstanden, und vertrauten im übrigen weitgehend auf den Marktmechanismus, betrieben selbst also keine positive Integrationspolitik. Die Existenz unterschiedlicher Zollsätze birgt allerdings beträchtliche technische Probleme. Die zollgünstigste Grenze wird zum bevorzugten „Einfallstor“. Um eine solche Verzerrung des Handels zu verhindern, sind Ursprungserzeugnisse erforderlich, welche eine Unterscheidung der Waren nach ihrer Herkunft zulassen. Ein solches Verfahren ist zwar zolltechnisch möglich, gleichwohl recht umständlich. Noch größere Schwierigkeiten bereitet es zu differenzieren, wenn Rohstoffe oder Halbfabrikate zur Weiterverarbeitung in die Freihandelszone eingeführt werden. Die zolltechnische Erfassung solcher Produkte ist verständlicherweise äußerst kompliziert. Ganz abgesehen von ihren integrationspolitischen Defiziten weist die Freihandelszone also auch erhebliche wirtschaftliche Schwachstellen auf.³⁴

Ungeachtet solcher Mängel sahen die Gegner einer engeren Integration in dem Konzept eine ernsthafte Alternative zu den Plänen der Sechs; da ein Erfolg der Brüsseler Verhandlungen noch keineswegs sicher war, bedeutete die Initiative der OEEC durchaus eine „gewisse Gefahr“ für die Sechserlösung³⁵ – vorausgesetzt, die notwendigen Beschlüsse kamen rasch zustande.

a) Die Beratungen der „Arbeitsgruppe Nr. 17“

Obgleich der Vorschlag, die Voraussetzungen für die Bildung einer Freihandelszone zu untersuchen, offiziell von Generalsekretär Sergent stammte, zweifelten bereits die Zeitgenossen nicht daran, daß er von britischer Seite „inspiriert“ worden war.³⁶ Ein deutliches Indiz dafür war schon das starke Interesse, das die britische Regierung am Fortgang der Arbeiten zeigte.

Obwohl Franz Blücher, der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, kein Anhänger der kleineuropäischen Lösung war, hielt man sich in seinem Haus bei der Vorbereitung der Arbeitsgruppengespräche strikt an den Auftrag des OEEC-Ministerrats. Freihandelszone und Gemeinsamer Markt galten nicht als Alternativen, sondern sollten sich ergänzen. Der oben erwähnten Unterschied war man sich wohl bewußt: „Freihandelszone heißt Beseitigung von Zöllen und Kontingenten, Gemeinsamer Markt hinge-

³⁴ Vgl. allgemein Predöhl, Außenwirtschaft, S. 234–238; Glastetter, Außenwirtschaftspolitik, S. 205 f.

³⁵ So, durch die „kleineuropäische Brille“, Hanns Jürgen Küsters, Zollunion oder Freihandelszone? Zur Kontroverse über die Handelspolitik Westeuropas in den fünfziger Jahren, in: Berding, Integration, S. 295–308, hier S. 305. Außerdem Gabriele Brenke, Europakonzeptionen im Widerstreit. Die Freihandelszonen-Verhandlungen 1956–1958, in: VfZ 42 (1994), S. 595–633.

³⁶ Vgl. Küsters, Gründung, S. 287.

gen die Herauskristallisierung einer neuen, in sich geschlossenen Wirtschaftseinheit.“ Wegen der komplizierten Struktur moderner Volkswirtschaften erschien eine isolierte Inangriffnahme des Problems der Zölle und damit eine Verwirklichung der Freihandelszone kaum möglich – eine Prognose, welche durch die anhaltenden Schwierigkeiten bei der Verwirklichung des EG-Binnenmarkts allerdings relativiert wird. Die meisten Sorgen bereitete das britische Präferenzsystem für die Länder des Commonwealth, das geradezu dazu einlud, Waren via Großbritannien in die Freihandelszone zu schleusen. Ärger mit dem GATT wurde nicht erwartet – vorausgesetzt, es kam nicht zu Zollerhöhungen und die Errichtung der Freihandelszone war innerhalb von zehn bis fünfzehn Jahren abgeschlossen.³⁷

Die OEEC-Arbeitsgruppe nahm ihre Beratungen am 24. September 1956 auf. Kurz zuvor hatte sich die britische Regierung auf einen Plan für eine Freihandelszone geeinigt. Dieser sogenannte Plan G zielte auf die Gründung einer Freihandelszone unter Ausschuß des Agrarsektors. Damit glaubte man den größten Teil des Präferenzsystems retten zu können.³⁸ Der britische Delegierte in der Arbeitsgruppe, Russel Bretherton, warb in Einzelgesprächen um Unterstützung für dieses Konzept. Allerdings bediente er sich in erster Linie innenpolitischer Argumente: Bei Einschluß der Agrarerzeugnisse in die vorgesehene Freihandelszone gingen der Konservativen Partei eine Reihe von Wahlbezirken verloren; eine Annahme des Plans im Parlament werde dadurch unmöglich. Von diesem Erpressungsversuch ließ sich Theodor Axenfeld von der deutschen OEEC-Mission jedoch nicht beeindrucken, erschien ihm doch die politischen Schwierigkeiten der europäischen Agrarexportländer im Fall eines Eingehens auf den britischen Vorschlag mindestens ebenso groß.³⁹

Die Behandlung der Agrarerzeugnisse zählte verständlicherweise zu den Hauptthemen der Beratungen der „Arbeitsgruppe Nr. 17“. Die am Agrarexport besonders interessierten skandinavischen Länder, Holland und Italien wiesen eine Freihandelszone ohne Landwirtschaft noch entschiedener zurück als die Bundesrepublik. Den „besonderen Bedingungen“ auf diesem Gebiet sollte allerdings Rechnung getragen werden; der deutsche Vertreter erwähnte die Möglichkeit von gemeinsamen Marktregelungen, wie sie gleichzeitig auch in den Brüsseler Verhandlungen über eine Wirtschaftsgemeinschaft ins Auge gefaßt wurden. Da mit einer Annäherung der Standpunkte kaum zu rechnen war, diskutierte man auf deutscher Seite intern über einen Kompromiß: Großbritannien sollte die Genehmigung erhalten, die Agrarprodukte nicht einzubeziehen, sich aber zugleich verpflichten, die Einfuhren aus den europäischen Agrarexportländern nicht zu verringern. Ein anderer Diskussionspunkt war das Problem der Ursprungskontrolle. Zwei Verfahren boten sich an: Nach dem sogenannten Wertzuwachssystem galt eine Ware dann als Freihandelszonenprodukt, wenn sie durch die Veredelung in einem der Mitgliedsländer einen bestimmten Wertzuwachs erfahren hatte. Der Vorschlag des OEEC-Sekretariats sah vor, bei Grenzüberschreitungen innerhalb der Freihandelszone für die „zonenfremden Bestandteile“ jeder Ware die entsprechenden Rohstoff- bzw. Halbwarenzölle zu erheben. Zolltechnisch war die zweite Lösung jedoch äußerst kom-

³⁷ Vermerk Ganschow v. 23. 8. 1956, BA, B 146, 742.

³⁸ Vgl. Harold Macmillan, *Riding the Storm, 1956–1959*, London 1971, S. 61–87; die endgültige Fassung des Plans v. 29. 9. 1956 ebenda, S. 753 ff. Zur OEEC-Initiative vgl. Memorandum of Conversation Dulles–Sargent v. 26. 9. 1956, FRUS 1955–1957, IV, S. 464–466; Kaiser, EWG, S. 56–60.

³⁹ Aufzeichnung Axenfeld v. 18. 10. 1956, BA, B 146, 742.

pliziert, so daß am ehesten eine Kombination der beiden Systeme in Betracht kam. Auch für den Abbau der Zölle standen zwei Möglichkeiten zur Debatte. Das flexible System überließ den Ländern die freie Auswahl der einzelnen Zollpositionen, während das lineare System eine automatische Reduzierung um einen bestimmten Prozentsatz verlangte. Für letzteres Verfahren votierte insbesondere der britische Delegierte. Einigkeit herrschte darüber, daß „eine weitgehende Parallelität“ mit dem für den Gemeinsamen Markt vorgesehenen Zollabbau gewahrt werden mußte. Zumindest in der Anfangsetappe sollte jedoch der einmal vereinbarte „Rhythmus“ des Zollabbaus strikt eingehalten werden. Schutz- oder Ausweichmaßnahmen bei Zahlungsbilanzproblemen oder anderen wirtschaftlichen Schwierigkeiten sollten deshalb auf andere Bereiche beschränkt bleiben; erwogen wurden beispielsweise die Wiedereinführung mengenmäßiger Restriktionen oder Einfuhrsteuern. Innerhalb der deutschen Delegation galt eine materielle und zeitliche Übereinstimmung der Ausweichklauseln für die Freihandelszone und den Gemeinsamen Markt nicht als zwingend; längere Fristen im Fall der Freihandelszone würden den betroffenen Industrien nämlich einen größeren Spielraum für die Anpassung verschaffen. Ein wichtiger Diskussionspunkt war auch die institutionelle Seite. Der britische Vertreter schlug einen Ministerrat, ein Zolldirektorium und eine schiedsgerichtliche Instanz vor. Grundsätzlich kamen die Mitglieder der Arbeitsgruppe jedoch überein, den Apparat auf ein „Mindestmaß“ zu beschränken.⁴⁰

Im Verlauf der Arbeiten des Ausschusses war immer deutlicher geworden, daß die „unterentwickelten“ Länder in der OEEC – Griechenland, Irland, Island, Portugal und die Türkei – wohl in die Freihandelszone aufgenommen werden, im Interesse der notwendigen Industrialisierung aber eine Verpflichtung zum Zollabbau „erst in einem wesentlich späteren Zeitpunkt und dann nur schrittweise übernehmen“ wollten. Der britische Delegierte hatte eine solche Konstruktion unter Hinweis auf ihre vermeintliche Unvereinbarkeit mit den Regeln des GATT und ihren Präzedenzcharakter abgelehnt. Auch die Vertreter der „Brüsseler Länder“, allen voran Spaak, unterstützten diesen Standpunkt und plädierten für eine Assoziation zwischen den Sechs und Großbritannien, den skandinavischen Ländern, Österreich und der Schweiz – ohne die „unterentwickelten“ Partnerländer. Auf deutscher Seite tendierte insbesondere Ministerialdirektor Hilger van Scherpenberg vom Auswärtigen Amt zu einer solchen Lösung; um den Zusammenhalt dennoch zu wahren, erschienen ihm „individuelle Assoziationsverträge“ zwischen der Sechsergemeinschaft und diesen Staaten ausreichend. Karl Werkmeister, der Leiter der deutschen OEEC-Mission, hielt diesen Weg für „gefährlich“. Er konnte sich nur schwer vorstellen, welche Funktionen der OEEC noch verbleiben sollten, wenn die sechs „Brüsseler Länder“ eine Freihandelszone bildeten. Schließlich werde es mit einem einfachen Zollabbau nicht getan sein: Auch im Rahmen der Freihandelszone werde sich eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit als unerlässlich erweisen – mit der Konsequenz, daß alle Probleme der Wirtschaftspolitik, des Kapital- und Zahlungsverkehrs, der Freizügigkeit der Arbeitskräfte oder gegenseitiger Kredithilfen behandelt werden müßten. Damit, so Werkmeisters Sorge, würde „das gesamte bisherige Arbeits-

⁴⁰ Aufzeichnung vom 29. 11. 1956 (Entwurf), o. Verf., ebenda. Der Bericht ist von der OEEC veröffentlicht worden: OEEC, Report on the Possibility of Creating a Free Trade Area in Europe, January 1957. Eine auszugsweise deutsche Übersetzung in: Dokumentation der Europäischen Integration mit besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses EWG-EFTA, hrsg. v. Heinrich von Siegler, Bonn u. a. 1961, S. 116–121.

gebiet der OEEC mehr oder minder an die Organe der Freihandelszone fallen“; für eigene Initiativen der OEEC als ganz Westeuropa umfassende Organisation bliebe dann kaum noch Raum. Daß die fünf „unterentwickelten“ Länder durch eine solche Entwicklung in die wirtschaftliche und letzten Endes auch politische Isolation getrieben werden würden – von der Zunahme des Wohlstandsgefälles ganz abgesehen –, stand für ihn außer Frage. Er plädierte deshalb dafür, daß sich die Bundesregierung auf der für Mitte Februar vorgesehenen OEEC-Ministerratssitzung für eine weitere Beteiligung der fünf Länder an den Beratungen über die Freihandelszone einsetzen sollte.⁴¹ Damit hatte Werkmeister zweifellos einen heiklen Punkt angesprochen: Eine Freihandelszone stellte nicht nur eine „Gefahr“ für das Projekt des Gemeinsamen Marktes dar, sondern, falls es nicht gelang, alle Mitgliedsländer der OEEC zu integrieren, eine ebenso große Gefahr für die Existenz der Pariser Organisation.

Auf einer Ressortbesprechung zur Vorbereitung einer Kabinettsvorlage über die Freihandelszone Ende Januar 1957 wurde das Schreiben des deutschen Missionschefs und das darin aufgeworfene Problem ausführlich diskutiert. Die Teilnehmer stimmten zwar darin überein, daß die OEEC nicht durch einen „Ausschluß“ der „Nachzügler“ gesprengt werden dürfte; ein Verzicht auf die Freihandelszone wurde freilich von der Mehrheit ebenso entschieden abgelehnt, da sie als Ergänzung zum geplanten Gemeinsamen Markt unverzichtbar erschien. Eine Mitgliedschaft mit vollen Rechten und Pflichten kam nach Meinung eines Beamten aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, der in dieser Frage von dem Vertreter des Auswärtigen Amts nachdrücklich unterstützt wurde, nur für die Länder in Betracht, „die eben auch wirklich Freihandel treiben könnten und wollten“. Im Gegensatz zur Position Werkmeisters und Axenfelds, denen schon aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur deutschen OEEC-Mission das Schicksal der Organisation besonders am Herzen lag, stellten sich die Vertreter der Ressorts auf den Standpunkt, daß der Gemeinsame Markt „politisch“ die Voraussetzung der Freihandelszone bilde und Beziehungen zwischen den Sechs und den übrigen OEEC-Mitgliedern nur noch in Form einer „Assoziierung auf multilateraler Grundlage“, d. h. mit der Gemeinschaft insgesamt, möglich seien. Die aus dieser ganzen Entwicklung resultierende Gefahr für die Existenz der OEEC wurde durchaus erkannt, durch den Hinweis auf das mit dem Erreichen der Konvertibilität ohnehin drohende Ende jedoch relativiert. Es könne doch wohl nicht darum gehen, ereiferte sich Ministerpräsident Heise vom Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die OEEC „um jeden Preis unverändert zu erhalten“. Eine „gewisse Evolution und Dynamik“ in Richtung einer „Umbildung“ der OEEC war seiner Meinung nach kaum zu vermeiden, denn der Stillstand der Integrationsbemühungen innerhalb der Organisation war für ihn ja gerade der Grund dafür, daß der Gemeinsame Markt und die Freihandelszone ernsthaft in Angriff genommen worden waren.⁴²

Der Bericht der Arbeitsgruppe Nr. 17 befreite die Kontrahenten in Bonn zunächst einmal aus dieser Zwickmühle. Er beschränkte sich nämlich auf die Feststellung, daß eine Freihandelszone in Westeuropa unter Einschluß der geplanten Zoll- und Wirtschaftsunion der Montanunionsländer „technisch“ möglich sei, enthielt sich aber kon-

⁴¹ Werkmeister an Blücher v. 19. 1. 1957, BA, B 146, 743.

⁴² Vermerk Heise v. 31. 1. 1957, ebenda.

kreter Vorschläge zur Realisierung des Projekts.⁴³ Dies entsprach dem Minimalkonsens auf deutscher Seite: Die „unterentwickelten“ OEEC-Länder wurden nicht ausgegrenzt. Der im Rat abgestimmte „Fahrplan“ für die Ministerratssitzung – Billigung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe, Beschluß zur Bildung einer Freihandelszone, Überweisung der notwendigen Arbeiten an die zuständigen Organe – hielt an dieser Linie fest. Die Regelung „schwieriger technischer Detailfragen“ blieb, wie Werkmeister erleichtert konstatierte, künftigen Verhandlungen vorbehalten.⁴⁴ Damit war die unmittelbare „Gefahr“ für die OEEC erst einmal abgewendet.

b) Die Verhandlungen über die Freihandelszone

Wie erwähnt, hatten bereits die Beratungen der „Arbeitsgruppe 17“ ganz im Zeichen der gleichzeitig laufenden Sechserverhandlungen über die Zoll- und Wirtschaftsunion gestanden. Vor allem als die Brüsseler Gespräche im Herbst 1956 in eine Krise geraten waren, hatten die Gegner dieses Projekts neue Hoffnung geschöpft, die Freihandelszone doch als Alternative präsentieren zu können. Nachdem der „tote Punkt“ in Brüssel überwunden worden war – die deutsch-französische Einigung über das Saarproblem und der europapolitische Kurswechsel der französischen Regierung nach dem Suez-Debakel hatten maßgeblich dazu beigetragen –, war diese Möglichkeit zwar wieder in weite Ferne gerückt, doch galt es nun, die Freihandelszone als Ergänzung zur Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs zu konzipieren.⁴⁵

Wie stark gerade die Bundesrepublik aus handelspolitischen Gründen darauf angewiesen war, einen Modus vivendi zwischen der Sechsergemeinschaft und den anderen OEEC-Ländern zu finden, verdeutlicht die statistische Übersicht über die Regionalstruktur des Außenhandels im Jahr 1956 (Tabelle nächste Seite).

Aus politischen Gründen glaubte die Bundesregierung, allen voran der Bundeskanzler, nicht auf die Vertiefung der Sechserintegration verzichten zu können. Wirtschaftliche Überlegungen sprachen dagegen eindeutig für den größeren Rahmen der OEEC. Es kam also darauf an, diese beiden Interessen in den Verhandlungen über die Freihandelszone in Einklang zu bringen. Daß die britische Regierung eine Woche vor der Ministerratstagung der OEEC ihren Standpunkt zur Freihandelszone in Form eines recht rigide formulierten Memorandums nochmals darlegte, erleichterte diese Aufgabe gewiß nicht. Die starre Haltung Großbritanniens in der Frage der Einbeziehung der Landwirtschaft und der Ablehnung weitergehender Harmonisierungsversuche widersprach schließlich nicht nur den Wünschen der Sechs, sondern ebenso den Vorstellungen der deutschen Anhänger des Freihandelszonenkonzepts.⁴⁶

Unter der Leitung des Ratsvorsitzenden und britischen Schatzkanzlers Peter Thorneycroft debattierte der Ministerrat zwei Tage lang über das Problem der Freihandels-

⁴³ Vgl. OEEC, Council, Minutes of the 355th Meeting, 12./13. 2. 1957, BA, B 146, 867.

⁴⁴ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 30. 1. 1957, ebenda.

⁴⁵ Vgl. zum Verlauf der Brüsseler Verhandlungen Küsters, Gründung, S. 294–414; Loth, Weg S. 126–131.

⁴⁶ Eine Zusammenfassung des britischen Memorandums in Dokumentation der Europäischen Integration, S. 123–126. Vgl. auch Cahan an Sergeant v. 11. 3. 1957, HAEC, OEEC, 203: „On agriculture they (die Briten; W.B.) are unable to envisage any concessions.“ Außerdem: Camps, Britain, S. 113–115. Zur deutschen Haltung vgl. Keiser an Sergeant v. 28. 1. 1957, HAEC, OEEC, 204, der von einem Besuch in Bonn den Eindruck mitbrachte: „The general attitude of all the German authorities whom I was able to contact vis-à-vis the Free Trade Area is, as expected, favourable and friendly.“

Tabelle 21: Außenhandel der Sechs und der übrigen OEEC-Länder (1956)

Ländergruppe bzw. Land	Insgesamt	davon		übrige Welt
		EWG- Länder	übrige OEEC-Länder	
<i>EINFUHR</i>		in v. H. der Gesamteinfuhr		
<i>EWG-Länder</i>	100	28	17	55
darunter:				
Bundesrep. Deutschland	100	24	22	54
<i>Übrige OEEC-Länder</i>	100	26	17	57
darunter:				
Schweiz	100	56	11	33
Großbritannien	100	13	11	76
<i>AUSFUHR</i>		in v. H. der Gesamtausfuhr		
<i>EWG-Länder</i>	100	32	25	43
darunter:				
Bundesrep. Deutschland	100	30	31	39
<i>Übrige OEEC-Länder</i>	100	24	19	57
darunter:				
Schweiz	100	39	15	46
Großbritannien	100	14	12	74
<i>Ausfuhrüberschuß (+) bzw. Einfuhrüberschuß (-) 1956 in Mill. \$</i>				
<i>EWG-Länder</i>	-2285	+107	+1013	-3475
darunter:				
Bundesrep. Deutschland	+ 699	+ 599	+ 813	- 713
<i>Übrige OEEC-Länder</i>	-4124	-1453	- 278	-2393
darunter:				
Schweiz	- 325	- 421	+ 24	+ 72
Großbritannien	-2241	- 211	- 125	-1905

Quelle: OEEC-Handbuch 1959, S. 54.

zone; von deutscher Seite nahmen Ludwig Erhard und Franz Blücher teil.⁴⁷ Die Fronten wurden gleich zu Beginn deutlich, als Spaak im Namen der „Sechs“ und Sir David Eccles für die britische Regierung ihre Standpunkte darlegten. Der belgische Außenminister bemühte sich unter Hinweis auf die unmittelbar bevorstehende Unterzeichnung der Verträge über die Wirtschafts- und die Atomgemeinschaft vor allem darum, etwaigen Hoffnungen auf ein Scheitern des „Brüsseler“ Projekts von vornherein den Boden zu entziehen. Der Präsident des Board of Trade hingegen beharrte auf dem Ausschluß der Landwirtschaft und lehnte die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und eine allzu große Zahl von Sonderregelungen ab. Die Industrieländer unter den übrigen OEEC-Mitgliedsstaaten bildeten eine dritte, die „unterentwickelten“ Länder einer vierte Gruppe. Die Diskussion konzentrierte sich auf folgende Themen: Struktur und Aufgaben der geplanten Freihandelszone, Teilnahme der „unterentwickelten“ Mitgliedsländer und Einbeziehung der Landwirtschaft.

⁴⁷ Vgl. OEEC, Council, Minutes of the 355th Meeting, C/M (57) 5 (Prov.) v. 12./13. 2. 1957, BA, B 146, 867; Camps, Britain, S. 115–118.

Die „Industrielländer“ stimmten der Gründung einer Freihandelszone im Prinzip zu. Allerdings bestanden sie auf dem Einschluß landwirtschaftlicher Produkte. Vor allem für die dänische Regierung war dies überhaupt die Bedingung für die Mitarbeit; sie forderte selbst für diesen Sektor weitgehenden Freihandel, während etwa Österreich und die Schweiz Sonderregeln befürworteten. Obwohl die Teilnahme aller OEEC-Mitglieder als wünschenswert galt, signalisierten die meisten Länder dieser Gruppe ihre Bereitschaft, den „unterentwickelten“ Partnern besondere Konditionen einzuräumen – vorausgesetzt, ein „vernünftiges“ Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten blieb gewahrt. Die Vertreter der „developing countries“ stellten verständlicherweise ihre besondere, verglichen mit den übrigen OEEC-Mitgliedern ungünstigere Situation heraus. Während jedoch der portugiesische Delegierte unter zwei Bedingungen – gleichberechtigte Beteiligung an den Verhandlungen und Wahrung des Grundsatzes der Reziprozität – keine prinzipiellen Einwände gegen das Projekt erhob, äußerte der griechische Delegierte schwerste Bedenken. Der Vorschlag zur Gründung einer Freihandelszone stand seiner Meinung nach in eklatantem Widerspruch zu den Prinzipien der Gleichberechtigung, Reziprozität und Solidarität, den wichtigsten Grundsätzen der OEEC.

Aus der Sicht der griechischen Regierung handelte es sich sogar um den Versuch, die „unterentwickelten“ Länder aus der Organisation herauszudrängen, da die besonderen Interessen dieser Länder – insbesondere Agrarexport, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Vollbeschäftigung – nicht genügend Beachtung gefunden hätten. Fazit der empörten Ausführungen des griechischen Delegierten: „In its present form, the proposal that a decision should be taken on the principle of the formation of a Free Trade Area was absolutely unacceptable to the Hellenic Government.“⁴⁸ Ganz so eindeutig fielen die Stellungnahmen von irländischer und türkischer Seite nicht aus, doch war unverkennbar, daß beide Länder Sonderrechte beanspruchten. Sie wollten von Anfang an teilnehmen, doch mußte gewährleistet sein, daß ihre Volkswirtschaften keinen Schaden erlitten: „There must therefore be special conditions exonerating them, for a fairly long transition period, from all the obligations inherent in the area, whilst at the same time allowing them to benefit from the outset from all the advantages“, forderte etwa der Vertreter der Türkei.⁴⁹

Solche Ansprüche stießen bei den Ländern der Sechsergemeinschaft auf Skepsis. Die Schwierigkeiten der „Entwicklungsländer“ wurden zwar nicht ignoriert, doch die Konzessionsbereitschaft war gering: „If they could not enter the Common Market (sic!) immediately with the same responsibilities and obligations as the other countries“, erklärte der französische Delegierte, Finanzminister Paul Ramadier, „the less developed countries should at the very least be able to find in a policy of solidarity and in the progressive opening of the markets of the other countries a sort of appeal to which they should respond...“⁵⁰ Solidarität erwartete er also von den „schwachen“ Ländern. So weit mochte der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht gehen. Er sprach sich für eine besondere Regelung für diese Länder aus, die es ihnen ermöglichen sollte, ihre

⁴⁸ OEEC, Council, Minutes of the 355th Meeting, S. 25–35 (wie Anm. 47).

⁴⁹ Ebenda, S. 51.

⁵⁰ Ebenda, S. 60–61. Man ist versucht, die Rede vom „Common Market“ als Freudschen Versprecher zu interpretieren: Die Freihandelszone war aus französischer Sicht bereits „gestorben“, die einzige ernsthafte Alternative lautete Beitritt oder Nicht-Beitritt zum Gemeinsamen Markt.

Volkswirtschaften im Rahmen der Freihandelsgemeinschaft zu entwickeln.⁵¹ Sein Kollege Ludwig Erhard hielt sich mit solchen praktischen Problemen erst gar nicht auf. Seine Rede zählte jedoch aus einem anderen Grund zu den bemerkenswertesten dieser Ratstagung. Während die anderen Redner, mehr oder weniger ausgeprägt, das Freihandelszonenprojekt vom jeweiligen „nationalen Interesse“ her beurteilten, wählte der Bundeswirtschaftsminister die europäische Perspektive. Von dieser Warte aus lobte er das Projekt als „bedeutsame, um nicht zu sagen die seit Jahren entscheidende politische und wirtschaftliche Initiative zur Integration Europas“ – eine erstaunliche Feststellung für ein Regierungsmitglied aus einem Land der Sechsergemeinschaft. Er sah in dem Vorhaben eine „organische und darum sinnvolle Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Integration Westeuropas“, ermöglicht nur durch die „jahrelange erfolgreiche Arbeit“ der OEEC und der EZU. Anders als Spaak, der im Namen der Sechs die Priorität der geplanten Zoll- und Wirtschaftsunion betont hatte, wollte Erhard die beiden Projekte „nur als ein Ganzes“ verstanden wissen. Die Freihandelszone war für ihn nicht bloß die Klammer, sondern vor allem das Instrument, „die der Zollunion aus ihrer Struktur heraus anhaftenden Unzulänglichkeiten und die dadurch möglicherweise verursachten Störungen im bisherigen Austauschverhältnis mit den übrigen Ländern in dem weiteren Raum der OEEC-Staaten abzumildern oder auszugleichen“. Seiner „funktionalistischen“ Überzeugung entsprechend wollte er für die Freihandelszone lediglich die „grundlegenden Ordnungsprinzipien“ festgelegt sehen. Um die Protektionismusängste insbesondere in den USA zu zerstreuen, bekräftigte er seine Entschlossenheit, sich „auch weiterhin gegen einen regionalen und kontinentalen Isolationismus zur Wehr zu setzen“; jede „europäische Lösung“ müsse zugleich eine „weltoffene Lösung“ sein.⁵² Damit befand sich Erhard im Einklang mit den USA und Kanada, die zu Beginn der Ratssitzung das grundsätzliche Einverständnis ihrer Regierungen zum Ausdruck gebracht und die Europäer zu einer liberaleren Handelspolitik ermuntert hatten.⁵³

Sieht man von Griechenland ab, gaben also alle OEEC-Länder dem Freihandelszonenplan grundsätzlich ihren „Segen“. Nachdem Spaak noch einmal klargestellt hatte, daß die „Sechs“ nicht mehr zwischen dem Gemeinsamen Markt und der Freihandelszone wählen konnten und es nur noch um die Möglichkeit eines Arrangements zwischen den beiden Projekten ging,⁵⁴ verabschiedete der Rat eine Resolution, die den Wünschen der einzelnen Mitgliedsländer – insbesondere jenen nach Einschluß der Landwirtschaft und Rücksichtnahme auf die Länder in wirtschaftlicher Entwicklung – weitgehend Rechnung trug, aber dennoch die Aufnahme von Verhandlungen ankündigte.⁵⁵ Am 8. März 1957 setzte der Rat drei Arbeitsgruppen ein, die sich um die Lösung der wichtigsten Probleme kümmern sollten: Das Verhältnis zwischen Sechsergemeinschaft und Freihandelszone, die Ausweitung des Agrarhandels auf nichtdiskriminierender Basis und die Bedingungen für eine Mitarbeit der „unterentwickelten“ Länder.⁵⁶ Dabei zeigte sich, daß insbesondere die belgische Regierung davon ausging, daß die sechs

⁵¹ Ebenda, S. 69.

⁵² Erklärung vor dem Ministerrat der OEEC v. 12. 2. 1957, in: Erhard, Gedanken, S. 486–489. Vgl. auch OEEC, Council, Minutes of the 355th Meeting, S. 55–56 (wie Anm. 47).

⁵³ OEEC, Council, Minutes of the 355th Meeting, S. 14–21 (wie Anm. 47).

⁵⁴ Ebenda, S. 76.

⁵⁵ Der Wortlaut der Resolution in dt. Übersetzung in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 127.

⁵⁶ Vgl. Camps, Britain, S. 125–127.

Länder nach der Unterzeichnung des Vertrages über den Gemeinsamen Markt in den künftigen Verhandlungen über die Freihandelszone „in ihrer Haltung nicht mehr frei“ seien. Der stellvertretende Leiter der deutschen OEEC-Mission, Gustav Adolf Sonnenhol, der gegenteiliger Ansicht war, drängte deshalb noch vor Beginn der Freihandelszonenverhandlungen am 18. März, spätestens aber vor der Unterzeichnung der Verträge über die Wirtschaftsgemeinschaft und EURATOM auf eine Klärung dieser völkerrechtlichen Frage. War die belgische Interpretation korrekt, hätte dies die deutsche Verhandlungsposition seiner Meinung nach weitgehend präjudiziert.⁵⁷

Der am 25. März 1957 zusammen mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft unterzeichnete Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) enthielt mit Artikel 238 in der Tat eine Bestimmung, welche der Interpretation der belgischen Regierung recht gab. Danach konnte die EWG als Einheit mit dritten Staaten bzw. einer Staatenverbindung ein Assoziationsabkommen auf multilateraler Basis abschließen. Fraglich war nur, ob diese Regel schon während der Übergangszeit gültig war, zumal eine gemeinsame Handelspolitik erst nach Ablauf dieser Phase vorgesehen war.⁵⁸ Auch wenn dieses Problem zunächst ungelöst blieb, war unverkennbar, daß die Paphierung der „Römischen Verträge“ den Handlungsspielraum der Bundesregierung in puncto Freihandelszone eingeengt hatte. Die handelspolitischen Interessen der Bundesrepublik mußten den Verpflichtungen, die sich aus dem EWG-Vertrag ergaben, untergeordnet werden. Obwohl die Ratifizierung der Verträge noch ausstand, konnte es für den Bundeswirtschaftsminister und seine Mitstreiter nur noch darum gehen, die Freihandelszone wenigstens als Ergänzung zur Wirtschaftsgemeinschaft zu verwirklichen. Dafür schien es auf deutscher Seite eine breite Mehrheit zu geben. Staatssekretär Hallstein vom Auswärtigen Amt hatte wenige Tage vor der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“ in einer Erklärung vor dem Bundestag die Absicht der Bundesregierung unterstrichen, dem Freihandelszonenplan „alle Förderung und Unterstützung zuteil werden“ zu lassen.⁵⁹ In dem gemeinsamen Kommuniqué zum Abschluß des Besuchs des neuen britischen Premierministers Harold Macmillan in Bonn vom 7. bis 9. Mai 1957 stand ebenfalls zu lesen, daß beide Seiten sich „mit allen Kräften“ für einen Erfolg der Verhandlungen über die Freihandelszone einsetzen wollten.⁶⁰ Und am 5. Juli verabschiedete der Bundestag anlässlich der Ratifizierung der EWG-EURATOM-Verträge eine Entschließung, in der sich die Abgeordneten nachdrücklich für die Gründung einer Freihandelszone aussprachen.⁶¹

Die Bundesregierung war also offensichtlich entschlossen, ihren Teil zum Gelingen des Projekts beizutragen. Dies zeigte sich auch in den internen Beratungen der beteiligten Ressorts und der drei OEEC-Arbeitsgruppen. Ebenso deutlich war jedoch das Bemühen, mit den übrigen EWG-Ländern eine gemeinsame Linie zu finden. Als „schwierigster Fall“ erwies sich dabei Frankreich; die Versicherung der französischen Seite, man erwarte nicht, daß die EWG-Partner allen „Sonderwünschen“, die Frankreich durch

⁵⁷ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 9. 3. 1957, BA, B 146, 743.

⁵⁸ Der EWG-Vertrag ist u. a. abgedruckt in: Europa. Verträge und Gesetze, Bonn 1977, S. 74–174. Zur „Ein-Staat“ oder „Mehr-Staat“-Theorie vgl. Ergebnisprotokoll Ressortbesprechung über Fragen der Freihandelszone v. 29. 6. 1957, BA, B 146, 743.

⁵⁹ Erklärung der Bundesregierung zum EWG-Vertrag v. 21. 3. 1957, in: Schwarz (Hrsg.), Aufbau, S. 337–347, hier S. 346.

⁶⁰ Vgl. Koerfer, Kampf, S. 146.

⁶¹ Vgl. Müller-Roschach, Europapolitik, S. 68.

seine „Zwangslage“ auch in der Freihandelszone anmelden müsse, unterstützten, dürfte kaum geeignet gewesen sein, die Befürchtungen in Bonn oder Brüssel zu zerstreuen. Große Hoffnungen setzten insbesondere die belgischen und niederländischen Unterhändler auf den „Interimsausschuß“ der Sechs, der bis zum Inkrafttreten der Römischen Verträge die anfallenden Gemeinschaftsaufgaben, darunter auch die Verhandlungen über die Freihandelszone, erledigen sollte. Die Nützlichkeit dieses Ausschusses, berichtete Sonnenhol nach Bonn, sehe man in diesen beiden Ländern „vor allem in der Möglichkeit, in mäßigendem Sinne zu weitgehenden französischen Wünschen entgegenzuwirken“. Im Mittelpunkt der Diskussionen auf OEEC-Ebene standen zunächst die Modalitäten der Zollsenkung, die Frage der Wettbewerbsregeln, das Problem der Kontingente und die insbesondere von französischer Seite angesprochenen Möglichkeiten der Diskriminierung innerhalb der Freihandelszone. Der britische Unterhändler machte deutlich, daß eine Freihandelszone aus seiner Sicht wertlos sei, wenn sie eine Diskriminierung unter den Mitgliedern erlaube. Brethertons Versuche, Sonnenhol in dieser Kontroverse auf seine Seite zu ziehen, blockte dieser mit dem Hinweis ab, wegen der noch bevorstehenden Ratifizierung der Römischen Verträge müßten die Deutschen gegenüber Frankreich Zurückhaltung üben; es sei daher die Aufgabe der britischen und skandinavischen Delegationen, die Diskussion zu führen und eventuell in bilateralen Gesprächen mit der französischen Seite zu einer Vorklärung zu kommen. Ungeachtet solcher Schwierigkeiten war Sonnenhol von den „in einem aufgeschlossenen Geiste“ geführten Verhandlungen beeindruckt; alle Länder schienen den ernsthaften Wunsch zu haben, die Freihandelszone zu verwirklichen.⁶² Dieser positive Eindruck, den Sonnenhol aus den Diskussionen in der mit „Grundsatzfragen“ befaßten „Arbeitsgruppe Nr. 21“ gewonnen hatte, verflüchtigte sich im Laufe der Verhandlungen doch mehr und mehr. Ende Mai beklagte sich der Vorsitzende dieser Arbeitsgruppe über den geringen Fortschritt der Arbeiten und machte dafür die „wenig kooperative Haltung der EWG-Länder“ mit verantwortlich. Auch wenn die Betroffenen diesen Vorwurf entschieden zurückwiesen – die Diagnose selbst blieb unwidersprochen. Die Arbeitsgruppen Nr. 22 – Landwirtschaftsprobleme – und 23 – weniger entwickelte OEEC-Länder – waren noch langsamer vorangekommen. Da die Diskussion auf deutscher Seite noch im Gange war, dürfte sich die Unzufriedenheit in Bonn freilich in Grenzen gehalten haben.⁶³

Um zu einer einheitlichen Verhandlungsposition zu kommen, fand am 28. und 29. Juni 1957 eine Ressortbesprechung im Auswärtigen Amt statt. Hauptthemen waren die Frage der Institutionen und das Verhältnis EWG-Freihandelszone. Die Behandlung des ersten Themas beschränkte sich jedoch darauf, den Diskussionsstand in der Arbeitsgruppe 21 zur Kenntnis zu nehmen. Dort waren zwei Vorschläge erörtert worden: Die Bildung entweder eines regierungsunabhängigen Verwaltungsorgans durch Ausbau des OEEC-Sekretariats oder eines Organs, bestehend aus nicht-weisungsgebundenen Regierungsvertretern entsprechend dem EZU- und dem Handelsdirektorium. Der deutsche Vertreter hatte für einen Mittelweg plädiert: Die Leitung sollte einem „unabhängigen“ Direktor obliegen, die übrigen Mitglieder sollten „halb-unabhängige“ Beamte sein. Konsens hatte darüber bestanden, am Einstimmigkeitsprinzip festzuhalten; nur in be-

⁶² Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 2. 4. 1957, BA, B 146, 743. Zum Interimsausschuß vgl. auch Küsters, Gründung, S. 492f.

⁶³ Werkmeister an Blücher v. 25. 5. 1957, BA, B 146, 743. Zu den Beratungen in den drei Arbeitsgruppen vgl. auch Camps, Britain, S. 125–127.

stimmten, genau festzulegenden Ausnahmefällen sollte die Mehrheitsregel gelten. Einem dänischen Vorschlag, daß gegebenenfalls Beschlüsse der Freihandelszone solche der EWG außer Kraft setzen sollten, um „jegliche Art von Diskriminierung“ auszuschließen, hatten vor allem Franzosen und Belgier widersprochen. „Entscheidungen“ waren allerdings noch nicht gefallen.⁶⁴ Recht intensiv wurde hingegen über die inhaltliche Ausgestaltung der Freihandelszone und ihr Verhältnis zur EWG debattiert. Staatssekretär Müller-Armack vom Bundeswirtschaftsministerium nannte drei Alternativen: Die Freihandelszone als „weitgehende Kopie der Zollunion mit strenger Koordination der Wirtschaftspolitik sowie Wettbewerbsregelungen“; Zoll und Kontingentsabbau innerhalb von 12 bis 15 Jahren, ein Minimum an Koordinierung der Währungs-, Kredit- und Konjunkturpolitik, kaum Schutzklauseln; allgemeine Zollsensung. Er plädierte für die zweite Variante; sie hatte aus seiner Sicht den Vorzug, daß sie „freie Vereinbarungen“ bezüglich des Zoll- und Kontingentsabbaus ermöglichen und die Frankreich im Rahmen der EWG eingeräumten Sonderrechte unberührt lassen würde. Die institutionelle Basis sollte die OEEC abgeben. Die EWG-Länder würden „wie ein Land“ auftreten; dies berge zwar die Gefahr der Diskriminierung, doch würde der Präferenzcharakter der Zollunion im Zuge der Verwirklichung der Freihandelszone ohnehin an Bedeutung verlieren. Gegen diesen Standpunkt erhoben die Vertreter der anderen beteiligten Ressorts mehr oder weniger deutlich Einspruch. Ministerialrat Sonnenhol etwa wandte ein, daß die Freihandelszone sich der EWG assoziieren müsse und nicht umgekehrt; dies implizierte für ihn eine weitgehende Angleichung der Freihandelszone an das Niveau der EWG. Der Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen bezeichnete die von Müller-Armack favorisierte Lösung als „eklektisch“ und zu unpräzise; der Zollabbau sollte seiner Ansicht nach jedoch „*pari passu*“ erfolgen. Ministerialdirektor van Scherpenberg vom Auswärtigen Amt hielt als vorläufiges Ergebnis der Besprechung fest, daß die Schaffung der Freihandelszone „erwünscht“ sei und alles getan werden müsse, um dieses Ziel zu verwirklichen. Über die konkreten Schritte dahin konnte allerdings noch keine Einigung erzielt werden. Ein Beamter aus dem Auswärtigen Amt brachte mit der Bemerkung, als Ergebnis zeichne sich eine „lockere Form“ der Freihandelszone ab, in der die Sechs „aus politischen Gründen als Einheit vertreten sein sollten“, die Mehrheitsmeinung wohl am genauesten zum Ausdruck.⁶⁵ Trotz gegenteiliger Bekenntnisse hatte der Elan auf deutscher Seite merklich nachgelassen. Die Mehrzahl der zuständigen Politiker und Beamten war offensichtlich froh, mit dem EWG-Vertrag einen Kompromiß zustande gebracht zu haben; diesen Vertrag galt es erst einmal „mit Leben zu erfüllen“. Gleichzeitig ein neues Abkommen auszuhandeln, welches die künftige Praxis der EWG keinesfalls präjudizieren sollte, bereitete doch beträchtliche Schwierigkeiten. Hinzu kam, daß im Herbst 1957 Bundestagswahlen anstanden. Die deutschen Unterhändler waren deshalb bemüht, einen Beschluß des OEEC-Ministerrats über das weitere Vorgehen auf einen Zeitpunkt nach Bildung der neuen Bundesregierung zu verschieben.⁶⁶

Treibende Kraft in den Verhandlungen über die Freihandelszone blieben, schon „von Amts wegen“, die Briten. Auf der Basis der Berichte aus den drei Arbeitsgruppen zog der Ratsvorsitzende Thorneycroft Mitte Juli 1957 eine ernüchternde Zwischenbilanz. In

⁶⁴ Ressortbesprechung über Fragen der Freihandelszone v. 28. 6. 1957, BA, B 146, 743.

⁶⁵ Ressortbesprechung über Fragen der Freihandelszone v. 29. 6. 1957, ebenda.

⁶⁶ Vgl. Vermerk Heise v. 15. 7. 1957, ebenda.

allen wichtigen Fragen war eine Einigung noch nicht in Sicht: Wie sollte die Freihandelszone beschaffen sein? Welche Möglichkeiten der Ursprungskontrolle gab es? Welche Institutionen und Verfahren waren erforderlich? Wie konnte das Problem der Landwirtschaft gelöst werden? Welche Ausnahmen und Übergangsregeln waren akzeptabel? Konnten zusätzliche Ressourcen verfügbar gemacht werden, um den „unterentwickelten“ Ländern den Beitritt oder wenigstens die Assoziierung zu erleichtern? Da die Verhandlungen der Experten offensichtlich stagnierten, richtete Thorneycroft seinen Appell vor allem an die Regierungen bzw. seine Kollegen im Ministerrat. Ohne entsprechende Beschlüsse auf dieser Ebene sah er kaum Chancen für weitere Fortschritte.⁶⁷

Das nächste Treffen der Minister war jedoch erst für Oktober 1957 geplant. Die britische Regierung bemühte sich mittels bilateraler Kontakte um eine Annäherung der Standpunkte. Auch auf deutscher Seite gingen die internen Beratungen weiter. Allerdings sank die Bereitschaft, das mit dem EWG-Vertrag erreichte Niveau zu unterschreiten, zusehends. Dies zeigte sich in einer der zentralen Fragen – wie sollte die angestrebte Freizügigkeit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs verwirklicht werden? – besonders deutlich. Aufgrund des in der EWG erreichten, „schwer umkämpften“ Kompromisses, der „möglichst unberührt“ bleiben sollte, war man der Ansicht, daß der Abbau der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr und der Beschränkungen im Dienstleistungsverkehr in der Freihandelszone „dem Verfahren und dem materiellen sowie zeitlichen Ausmaß nach gleichlautend“ mit dem EWG-Vertrag geregelt werden sollte. Aus demselben Grund votierten die deutschen Experten für eine vereinfachte Regelung des Warenursprungsproblems, das sich in der EWG, dank der Außenzölle, in dieser Weise gar nicht stellte. Eine Anpassung an die EWG-Normen wurde auch in puncto Schutz- und Ausweichklauseln sowie Wettbewerbsregeln befürwortet. Ausdrücklich unterstrichen die Experten ferner die Notwendigkeit konjunktur- und währungspolitischer Zusammenarbeit und der Ermöglichung von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit – allerdings bei grundsätzlicher Beibehaltung des in der OEEC geltenden Einstimmigkeitsprinzips. Lediglich in den für den französischen Partner so wichtigen Fragen der Rechtsangleichung, sozialen Harmonisierung und sozialpolitischen Kooperation sahen die Deutschen vorerst keinen Zwang, aktiv zu werden: „Die Forderung nach Harmonisierung der sozialen Lasten im Bereich der Freihandelszone würde angesichts der weitgehend unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherheit innerhalb der Mitgliedsländer der Freihandelszone ... praktisch das Nichtzustandekommen der Freihandelszone bedeuten.“⁶⁸ Der Wunsch, das Projekt erfolgreich abzuschließen, war auf deutscher Seite also nach wie vor spürbar; einen Konflikt mit Frankreich, dem Zentrum des Widerstands gegen die britischen Freihandelspläne, wollte in Bonn deswegen freilich kaum jemand riskieren.

In welchem Ausmaß der EWG-Vertrag mittlerweile die Standards setzte und die übrigen fünf Mitglieder auch nach der Ratifizierung der Römischen Verträge durch die Nationalversammlung auf die französischen Wünsche Rücksicht nahmen, verdeutlichte die

⁶⁷ Eine Zusammenfassung des Berichts Thorneycrofts vom 19. 7. 1957 in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 141–142. Vgl. auch Cahane an Sergent v. 15. u. 18. 7. 1957, HAEC, OEEC, 203; Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 19. 7. 1957, BA, B 146, 743; Camps, Britain, S. 127.

⁶⁸ „Erster Bericht über die Arbeiten der interministeriellen Arbeitsgruppe Freihandelszone“ v. 5. 6. 1957, BA, B 146, 743.

Denkschrift des Interimskomitees vom 10. Oktober 1957 an die Adresse der OEEC. Obwohl in Frageform gekleidet, ließen die Stellungnahmen zu den einzelnen strittigen Punkten kaum Konzessionsbereitschaft erkennen. Die Botschaft dieser Denkschrift war eindeutig: Die Bestimmungen des EWG-Vertrages bildeten „ein zusammenhängendes Ganzes“; die Vorzüge dieses Systems genießen zu wollen, ohne zugleich die Lasten zu übernehmen, war nach Meinung der Sechs nicht möglich. Dies implizierte etwa die Anerkennung bestimmter Wettbewerbsregeln, die Einbeziehung der Landwirtschaft, Methoden zur Verhinderung von Handelsverlagerungen, eine „strikte“ Koordinierung der Währungs-, Kredit- und allgemeinen Wirtschaftspolitik sowie Majoritätsentscheidungen in bestimmten Fällen.⁶⁹ Da insbesondere Großbritannien, aber auch andere OEEC-Länder bis zu diesem Zeitpunkt wenig Neigung gezeigt hatten, diese Bedingungen zu akzeptieren, waren die Sechs entschlossen, gegenüber den restlichen Mitgliedern der geplanten Freihandelszone zu diskriminieren; zumindest in verklausulierter Form kündigten sie diese Absicht in ihrer Denkschrift auch an. Eine Diskriminierung durch die EWG-Länder zu verhindern, war indessen das erklärte Ziel der Briten und *ein*, wenn nicht *das* Hauptmotiv ihrer Freihandelsinitiative gewesen. Die Aussichten, auf der für Mitte Oktober 1957 anberaumten Ministerratssitzung der OEEC zu einer Einigung zu gelangen, standen also nicht eben günstig. Große Hoffnungen setzte man im OEEC-Generalsekretariat auf die Deutschen und besonders auf den Wirtschaftsminister. In ihm erblickte man noch am ehesten einen Garanten für die Etablierung einer Freihandelszone – und zwar auf liberaler Grundlage: „For this reason, we should try to improve the position of Erhard, both among the Six and in his own country.“ Illusionen über die Möglichkeit, die Deutschen und auch die Niederländer aus der Sechsergemeinschaft herausbrechen zu können, machte sich in der OEEC allerdings kaum jemand: „Any external attempt to split the Six will merely have the result of consolidating them on the basis of the French rather than the German attitude.“⁷⁰

Auf der Ratstagung bemühte sich Ludwig Erhard, der aus wirtschaftlichen Gründen die Bildung einer Freihandelszone nach wie vor für notwendig hielt, in der Tat, zwischen Frankreich und Großbritannien zu vermitteln. Er spielte die Schwierigkeiten herunter und appellierte an das „europäische“ Gewissen der Kontrahenten. Ein Scheitern bedeutete für ihn das „Eingeständnis des Unvermögens, die europäische wirtschaftliche Einheit herstellen zu können“, und hätte dem Ostblock einen billigen Triumph verschafft. Nichts wäre gefährlicher, warnte er, als die Dinge „noch länger schleifen zu lassen“. Um aus der Sackgasse herauszukommen, riet er davon ab, „allzu perfektionistische Lösungen suchen zu wollen“. Stattdessen redete er, für ihn keineswegs selbstverständlich, einem pragmatischen Vorgehen das Wort. Wenn eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zunächst nicht möglich sei, sollten sich die Partner wenigstens auf eine bessere Abstimmung der Konjunktur- und Währungspolitik verständigen. „Der Ministerrat sollte deshalb seinen Einfluß und seine Autorität geltend machen, um einige gemeinsame Regeln zu finden bzw. Übereinstimmung darüber herbeizuführen“.⁷¹

Dazu kam es jedoch nicht. Der Rat konnte sich am 17. Oktober lediglich auf eine Resolution einigen, die im Ton etwas entschiedener ausfiel, inhaltlich aber kaum über die

⁶⁹ Eine Zusammenfassung der Denkschrift v. 10. 10. 1957, findet sich in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 143–145.

⁷⁰ Cahan an Quin v. 15. 10. 1957, HAEC, OEEC, 203.

⁷¹ Der Wortlaut der Rede Erhards in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 145–147.

Entschließung vom Februar hinausging. Die projektierte Freihandelszone sollte alle OEEC-Mitglieder einschließen, die EWG auf multilateraler Basis mit den übrigen elf Ländern assoziieren und „praktisch parallel“ mit dem Vertrag von Rom in Kraft treten; ferner sollten die landwirtschaftlichen Fragen geregelt und die Interessen der wirtschaftlich weniger entwickelten Länder „voll in Rechnung gestellt“ werden.⁷² Wie diese Ziele angesichts der festgefahrenen Verhandlungen erreicht werden sollten, darüber schwiegen sich die Minister aus. Immerhin beschlossen sie die Gründung eines Komitees auf Ministerebene, dem die Aufgabe übertragen wurde, das Projekt entscheidungsreif zu machen. Dieser Ausschuß konstituierte sich gleich am folgenden Tag und wählte den Briten Reginald Maudling zum Vorsitzenden. Die Aktivitäten zur Bildung einer Freihandelszone standen somit, wie schon zuvor, unter britischer Ägide. Ob es eine glückliche Entscheidung war, diese Aufgabe einem Vertreter jener Regierung anzuvertrauen, die in der Diskussion um die Freihandelszone eine der beiden Extrempositionen einnahm, mußte sich erst noch zeigen.

c) Die Eskalation der britisch-französischen Gegensätze und das Scheitern des Freihandelszonenprojekts

Als erste Amtshandlung legt Maudling Ende Oktober ein Arbeitspapier vor, in dem er den Verhandlungsstand rekapitulierte und die einzelnen Probleme noch einmal auflistete. Das Dokument spiegelte deutlich wieder, worauf es der britischen Regierung bei dem Projekt vor allem ankam. An erster Stelle rangierte die Liberalisierung des Handels. Die Aussagen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft fielen dagegen recht vage aus, und aus dem Abschnitt über die Koordinierung bzw. Harmonisierung der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ließ sich die ablehnende Haltung unschwer herauslesen. Die Erörterung der institutionellen Aspekte – dazu zählte auch die wichtige Frage des Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzips – wollte Maudling von vornherein auf einen späteren Zeitpunkt verschieben.⁷³

Das Maudling-Komitee, in dem ein Sitz für die EWG-Kommission bereits reserviert war, nahm seine Arbeit Anfang November auf. Der französische Vertreter, Maurice Faure, machte gleich zu Beginn deutlich, daß seine Regierung nach wie vor darauf bestand, die Regeln und Ziele der Freihandelszone an den EWG-Standard anzupassen. Andernfalls bleibe der Sechsergemeinschaft gar keine andere Wahl, als gegenüber den anderen elf OEEC-Mitgliedern zu diskriminieren.⁷⁴ Trotz dieses wenig verheißungsvollen Auftakts gab es in den folgenden Wochen und Monaten eine Vielzahl von Versuchen, in den strittigen Fragen der Harmonisierung der Zölle und der Wirtschaftspolitik, der Landwirtschaft und der Institutionen zu einer Annäherung der Standpunkte zu gelangen. Die Briten legten einen Vorschlag für ein Landwirtschaftsabkommen vor, die

⁷² Der Wortlaut der Resolution in dt. Übersetzung ebenda, S. 147.

⁷³ Der Wortlaut des Arbeitspapiers vom 30. 10. 1957 in dt. Übersetzung ebenda, S. 148–154. Immerhin war die Frage der Einbeziehung der Landwirtschaft nicht länger das „Problem Nr. 1“, wie Cahan vom OEEC-Generalsekretariat schon Mitte September erkannt hatte: „It is confidently expected by almost everyone, that the British are now prepared to talk more sensibly on this point, and to agree to some sort of negotiations which will no doubt be incredibly tiresome and complicated, but which can eventually be expected to produce a compromise solution satisfactory to nobody but acceptable to all.“ Cahan an Sergent v. 9. 9. 1957, HAEC, OEEC, 203.

⁷⁴ Vgl. Camps, Britain, S. 136 f.

Handelsexperten des Maudling-Komitees nahmen zu den Fragen der Handelsverlagerung sowie der Definition und Verifizierung des Warenursprungs Stellung; mit letzterem Problem beschäftigten sich auch Guido Carli, das italienische Mitglied des Maudling-Ausschusses, und das OEEC-Handelsdirektorium. Die möglichen Auswirkungen der Freihandelszone auf den innereuropäischen Zahlungsverkehr untersuchte das EZU-Direktorium. Ein Durchbruch gelang jedoch nicht. Als Jean Rey, in der EWG-Kommission für die Außenbeziehungen verantwortlich, Ende Juni 1958 eine neuerliche Zwischenbilanz der Verhandlungen über die Freihandelszone zog, nannte er bezeichnenderweise folgende vier Hauptschwierigkeiten: Die Harmonisierung der Außentarife, die gemeinsame Landwirtschaftspolitik, die Commonwealth-Präferenzen sowie Struktur und Kompetenzen der geplanten Institutionen – Punkte also, die von Anfang an strittig gewesen waren.⁷⁵

Dennoch gab sich Bundeswirtschaftsminister Erhard anlässlich eines Besuchs Maudlings in Bonn optimistisch; in den „großen Fragen“ und in der Überzeugung, daß Europa „im ökonomischen Felde nicht noch einmal geteilt und aufgesplittert werden dürfte“, seien sich Großbritannien und Deutschland „völlig einig“. ⁷⁶ Diese Demonstration deutsch-britischen Einverständnisses knüpfte an das gemeinsame Communiqué an, das bei dem Besuch des Bundeskanzlers in London Mitte April 1958 veröffentlicht worden war und Premierminister Macmillan in dem Glauben bestärkt hatte, auf die Unterstützung der Bundesregierung zählen zu können.⁷⁷ Die Zahl der entschiedenen Anhänger der Freihandelszone war in Bonn freilich nicht sehr groß. Außenminister Heinrich von Brentano etwa sprach sich dafür aus, auf die „besondere Lage“ Frankreichs Rücksicht zu nehmen – was ja nur bedeuten konnte, im Fall eines französischen Vetos auf die Verwirklichung des Projekts zu verzichten. Und auch der Kanzler selbst hätte, vor die Wahl zwischen „Frankreich“ und „England“ gestellt, wohl kaum die Erfolge bei der Aussöhnung mit dem Nachbarn im Westen aufs Spiel gesetzt. Erhard war sich dieser Tendenzen wohl bewußt. In einem Schreiben an Adenauer vom 3. September 1958 warnte er vor einer einseitigen Festlegung zugunsten des Gemeinsamen Marktes auf Kosten der geplanten Freihandelszone. Frühere Argumente und Formulierungen aufgreifend, beschwor er den Kanzler „nicht allzu engen oder sogar engstirnigen Vorstellungen deshalb zuzustimmen, weil sie angeblich ‚europäisch‘“ seien.⁷⁸

Erhard mühte sich redlich um einen Kompromiß – intern, in der EWG und in der OEEC. Die Übernahme der Regierungsgewalt durch Charles de Gaulle, der sich in der Vergangenheit nicht gerade als „Europäer“ profiliert hatte, stellte jedoch die bisher er-

⁷⁵ Eine Zusammenfassung der Rede Reys vor dem Europäischen Parlament v. 25. 6. 1958 in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 180–183. Vgl. insgesamt auch Camps, Britain, S. 149f.; Negotiations for an European Free Trade Area, 1956–1958, hrsg. v. The Royal Ministry for Foreign Affairs, Stockholm 1959.

⁷⁶ Auszug aus der Erklärung Erhards v. 26. 6. 1958 in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 183f.

⁷⁷ Vgl. Macmillan, Riding the Storm, S. 442. Adenauer hatte nach diesem Besuch vor dem CDU-Bundesvorstand die Überzeugung geäußert, „daß Großbritannien ernsthaft den Anschluß an Europa will“, und damit die Hoffnung verbunden, „daß in Frankreich die Dinge bald in Ordnung kommen, weil die französische Industrie an die Freihandelszone Anforderungen gestellt hat, die weder für uns noch für England annehmbar sind“; Adenauer: „... um den Frieden zu gewinnen“. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1957–1961, bearb. v. Günter Buchstab, Düsseldorf 1994, S. 116. Allzu lange scheint diese Überzeugung beim Kanzler indes nicht vorgeherrscht zu haben.

⁷⁸ Erhard an Adenauer vom 3. 9. 1958, zit. n. Koerfer, Kampf, S. 201–202; dort, S. 203–204, auch ein Auszug aus dem Schreiben Brentanos v. 8. 7. 1958.

reichten Verhandlungsergebnisse wieder in Frage.⁷⁹ Auch die EWG-Kommission zählte – schon aus reinem Selbsterhaltungstrieb – zu den Gegnern einer Freihandelszone nach den Vorstellungen Erhards und Maudlings; ihre größte Sorge war, daß sich die EWG in einer großen Freihandelszone „wie ein Stück Zucker in einer Tasse Tee auflösen“ könnte⁸⁰ – ein Prozeß, der dem Bundeswirtschaftsminister sicherlich nicht unsympathisch gewesen wäre. In einem Memorandum über die Behandlung der Landwirtschaft vom 24. Juli 1958 deutete der Ministerrat der EWG dennoch die Bereitschaft an, unter gewissen Bedingungen einen besonderen Vertrag über eine agrarische Freihandelszone abzuschließen, wie von britischer Seite Anfang des Jahres vorgeschlagen.⁸¹ Auf seiner Tagung in Venedig vom 18. bis 20. September verabschiedete der Ministerrat schließlich ein Arbeitspapier, das den Vorstellungen der Briten und der anderen OEEC-Mitglieder in puncto Etappen des Zollabbaus, Institutionen, Schutzklauseln und Ursprungskontrolle deutliche Zugstände machte. Einen Durchbruch bedeutete dieses Treffen aber noch nicht. Der deutsche Verhandlungsführer Müller-Armack vermißte nämlich „das klare Bekenntnis der französischen Regierung zur Freihandelszone“. Statt dessen hatte die französische Delegation zur Überraschung der übrigen fünf EWG-Länder mit der Forderung nach Harmonisierung der Handelspolitik ein neues Problem in den Vordergrund gerückt.⁸²

Die Spannungen innerhalb der EWG und die Suche nach Kompromissen spiegelten sich auch im sogenannten Ockrent-Bericht vom 17. Oktober 1958 wieder. Dieser Bericht, der unter dem Vorsitz des Belgiers Roger Ockrent erarbeitet worden war, diente als eine Art Positionspapier der Sechs für die unmittelbar bevorstehende Verhandlungsrunde des Maudling-Ausschusses. Neben einer Willenserklärung, „sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus politischen Gründen zum Abschluß eines Abkommens zu gelangen“, enthielt das Dokument eine Vielzahl von Bedingungen, die zu erfüllen vor allem der britischen Regierung Schwierigkeiten bereiten mußte, insbesondere die schrittweise Angleichung der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder die Harmonisierung der Sozialbedingungen und -vorschriften. Welche Mühen es bereitet hatte, in den strittigen Fragen zu einer Einigung zu kommen, läßt sich aus dem Passus zur Handelspolitik deutlich herauslesen: Die Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik sollte zwar nicht zum Ziel einer „Assoziation“, wie die Freihandelszone EWG-offiziell mittlerweile hieß, erhoben werden, doch hielten es die Sechs für „unerlässlich, daß die Mitgliedsstaaten dieser Assoziation eine Koordinierung ihrer Handelspolitik“ gegenüber dritten Ländern vornahmen. Heikel war ferner das Problem der Commonwealth-Präferenzen; hier mußten nach Ansicht des EWG-Ministerrats noch geeignete Lösungen gefunden werden. Konzessionsfreudiger zeigten sich die Sechs in institutionellen Fragen: Aus „praktischen Gründen“ plädierten sie dafür, zunächst die Methode der Einstimmigkeit beizubehalten;

⁷⁹ Vgl. Herbst, *Option*, S. 191 f.; Müller-Roschach, *Europapolitik*, S. 72–75; aus der Sicht eines damaligen Akteurs Müller-Armack, *Weg*, S. 207–210. Allerdings wäre es verfehlt, de Gaulle einfach als „Anti-Europäer“ abzutun; vgl. dazu Wilfried Loth, *De Gaulle und Europa*, in: *HZ*, Bd. 253 (1991), S. 629–660.

⁸⁰ Diese Formulierung bei Müller-Armack, *Weg*, S. 211; vgl. auch von der Groeben, *Aufbaujahre*, S. 64–68, der neben Walter Hallstein das zweite deutsche Mitglied der EWG-Kommission war.

⁸¹ Der Wortlaut des Memorandums in dt. Übersetzung, in: *Dokumentation der Europäischen Integration*, S. 188–192.

⁸² Auszüge aus der Pressekonferenz Müller-Armacks v. 3. 10. 1958 in: ebenda, S. 193–196. In seinen Erinnerungen fiel das Urteil günstiger aus: „Der Weg für eine endgültige Klärung schien damit frei zu sein“, so der Kommentar zum Konferenzergebnis; Müller-Armack, *Weg*, S. 214.

Mehrheitsbeschlüsse kamen für sie allenfalls in einem späteren Stadium in Betracht. Auch hinsichtlich des Anfangstermins der Freihandelszone kamen sie den britischen Wünschen entgegen – er sollte mit dem Inkrafttreten der ersten Stufe des Zoll- und Kontingentsabbaus übereinstimmen.⁸³

Auf dieser Basis begannen die EWG-Länder die Verhandlungen in der Maudling-Kommission, und zunächst schien es, als sei eine Einigung möglich. Nach den ersten Verhandlungsrunden, so Staatssekretär Müller-Armack, einer der Teilnehmer, im Rückblick, hätten etwa 80 Prozent der strittigen Fragen als gelöst gegolten.⁸⁴ Schon Ende Oktober gerieten die Gespräche jedoch in eine Krise, weil die französische Seite in Abweichung vom Ockrent-Report plötzlich eine Harmonisierung der Handelspolitik der Freihandelszonenländer forderte; die Zollautonomie, die Großbritannien und andere OEEC-Mitglieder so zäh verteidigt hatten, wäre damit eingeschränkt worden.⁸⁵ Ungeachtet dieser Kontroverse legte Maudling am 13. November 1958 einen Entwurf für die Bestimmungen über die allgemeine Handelspolitik vor.⁸⁶ Doch einen Tag später kam das „Aus“ für das Maudling-Komitee: Nachdem der französische Informationsminister Jacques Soustelle die Öffentlichkeit mit der Erklärung überrascht hatte, man sei sich in Paris bewußt geworden, daß die Gründung einer Freihandelszone zu britischen Konditionen, d. h. ohne einheitlichen Zolltarif und ohne Harmonisierungsmaßnahmen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, nicht möglich sei, brach Maudling die Verhandlungen ab.⁸⁷

Danach begann, so Müller-Armack, ein „unschönes Spiel“: Franzosen und Briten schoben sich gegenseitig die Schuld am Scheitern der Gespräche zu. Für den Deutschen bestand kein Zweifel – verantwortlich war die französische Regierung. Tatsächlich hatte sich die britische Regierung alles in allem kompromißbereiter gezeigt, wenngleich die Zugeständnisse meistens zu spät kamen, um den Gang der Verhandlungen noch entscheidend beeinflussen zu können. Das Scheitern des Projekts entbehrte nach Meinung Müller-Armacks allerdings jeglicher Zwangsläufigkeit; eine Einigung schien vielmehr „in Reichweite“ gewesen zu sein.⁸⁸ Während Erhard und sein Mitstreiter Müller-Armack ebenso wie der Bundestag, die Spitzenverbände der Wirtschaft und der Deutsche Gewerkschaftsbund den Mißerfolg deshalb zutiefst bedauerten, mokierte sich Adenauer vor dem Bundesparteiausschuß der CDU über den Begriff „Freihandelszone“ – „Ich

⁸³ Der Wortlaut des Ockrent-Berichts v. 17. 10. 1958 in dt. Übersetzung in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 205–211. Vgl. auch Camps, Britain, S. 156–161.

⁸⁴ Vgl. Müller-Armack, Weg, S. 215.

⁸⁵ Vgl. Camps, Britain, S. 161 f.

⁸⁶ Eine Zusammenfassung dieses Vorschlages v. 13. 11. 1958 in: Dokumentation der Europäischen Integration, S. 214–215.

⁸⁷ Der Wortlaut der Erklärung Soustelles in dt. Übersetzung und eine Zusammenfassung der Stellungnahme Maudlings, jeweils v. 14. 11. 1958, ebenda, S. 215–216. Vgl. auch das Protokoll der Ratssitzung v. 15. 12. 1958, C/M (58) 31, HAEC, OEEC, 84, und den abschließenden Bericht des OEEC-Generalsekretariats v. 20. 12. 1958, ebenda, S. 221–251.

⁸⁸ Vgl. Müller-Armack, Weg, S. 217 f. Im Generalsekretariat machte man in erster Linie die unnachgiebige Haltung der Sechs für das Scheitern verantwortlich: „They have refused consistently to contemplate the slightest modification of their Treaty, despite the fact, that the British at least, as most of the other Non-Six as well, received assurances before the Treaty was signed, that modifications could be made in it. The Six, having adopted this take-it-or-leave-it attitude, have really debarred themselves from entering into serious negotiation on a number of important points, as well, indeed, as a number of minor ones“; „The work of the Maudling committee“, Memorandum v. 13. 12. 1958, HAEC, OEEC, 203. Zu den gegenseitigen Schuldzuweisungen vgl. auch Müller-Roschach, Europapolitik, S. 79.

kann mir darunter nichts vorstellen...“ –, empfahl statt dessen die von den Franzosen kreierte, noch weniger aussagekräftige Bezeichnung „wirtschaftliche Assoziation“ und machte sich über den mangelnden politischen Sachverstand der „Wirtschaftler“ – damit waren vor allem Erhard und sein Staatssekretär Müller-Armack gemeint – lustig. Zwar kündigte er neue Verhandlungen an, doch kam es ihm vor allem darauf an, den europäischen Markt der sechs Länder nicht zugunsten der Freihandelszone zu opfern: Der Kern, der gemeinsam mit Frankreich und den anderen Mitgliedsländern geschaffen worden war, müsse „unter allen Umständen erhalten bleiben“.⁸⁹

War die Sorge, die sich hinter dieser Äußerung verbarg, und die auch von der EWG-Kommission geteilt wurde, berechtigt? Hätte eine Freihandelszone, wie sie die britische Regierung vorgeschlagen hatte, die EWG tatsächlich „unterminiert“? Ganz von der Hand zu weisen ist die „Zucker-im-Tee-Hypothese“ jedenfalls nicht. Zumindest die „europäisch“ motivierte Opposition gegen die Freihandelszone speiste sich aus dieser Sorge: „With considerable reason the ‚Europeans‘ feared that if the free trade area offered comparable commercial advantages with fewer obligation, those who supported the Common Market principally to gain the benefits of a larger market (and there were many, particularly in Germany, who did so) would lose interest in giving contents to those provisions of the treaty which were designed not simply to bring about a customs union but to go further and to open the way for a far-reaching economic union“.⁹⁰ Auf der anderen Seite hatten die Sechs in kurzer Zeit ein erstaunliches Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt, welches den Versuchungen des lockeren Verbundes höchstwahrscheinlich doch widerstanden hätte. Diesen „Kohäsionseffekt“ hatte die britische Regierung jedenfalls eindeutig unterschätzt. Das Scheitern der Freihandelszonenverhandlungen bedeutete das vorläufige „Aus“ für jene „gesamteuropäische Konstruktion“, für die sich Ludwig Erhard, getragen von einer breiten Mehrheit im Parlament, in der Industrie und den Gewerkschaften so vehement eingesetzt hatte. Großbritannien, die skandinavischen Länder, die Schweiz und Österreich gingen nun eigene Wege und unterzeichneten, nach knapp einjährigen Verhandlungen, am 4. Januar 1960 den Vertrag über die Europäische Freihandelszone (EFTA). Am 3. Mai 1960 nahm die EFTA ihre Arbeit auf.⁹¹ Damit war die wirtschaftliche Teilung Westeuropas Wirklichkeit geworden; die Folgen blieben freilich deutlich hinter den Befürchtungen zurück. Die OEEC hatte es in diesem Fall nicht vermocht, einen Kompromiß zustande zu bringen. Ihr meist erfolgreiches Verfahren der Konsensfindung – die Bildung eines besonderen Ausschusses zur Lösung eines bestimmten Problems – hatte dieses Mal versagt. Es war indessen weniger dieser Mißerfolg als die Tatsache, daß sich mit der EWG das integrationspolitische Alternativmodell als „stärker“ erwiesen hatte und nun umgekehrt die OEEC zu „unterminieren“ drohte. Ludwig Erhard hatte im Streit um die Freihandelszone nachdrücklich für eine große, eine OEEC-Lösung plädiert. Ob er, ob vor allem auch die Bundesregierung nach dieser Erfahrung die OEEC noch für nützlich und bewahrenswert hielten, war keineswegs sicher.

⁸⁹ Bericht zur politischen Lage v. 28. 11. 1958, in: Adenauer, Reden, S. 385–392, hier S. 390; vgl. auch Koerfer, Kampf, S. 214–217; von der Groeben, Aufbaujahre, S. 68.

⁹⁰ Camps, Britain, S. 167. Die Autorin nennt als zweiten „Oppositionstyp“ wirtschaftliche bzw. manchmal offen protektionistische Motive; ebenda, S. 166.

⁹¹ Vgl. zu den Verhandlungen und zur Gründung der EFTA ebenda, S. 173–231.

3. Die Rückkehr zur Konvertibilität

Wie geschildert, hatte der Druck in Richtung Konvertibilität, der besonders von britischer und deutscher Seite ausgegangen war, bereits im Herbst 1954 merklich nachgelassen. Das Europäische Währungsabkommen vom August 1955, dessen Zweck unter anderem darin bestand, den Übergang zur Konvertibilität zu erleichtern, änderte daran nichts. Inflationäre Tendenzen und Zahlungsbilanzprobleme in einigen wichtigen Mitgliedsländern, darunter auch Großbritannien und Frankreich, ließen ein stärkeres Engagement auf diesem Gebiet nicht ratsam erscheinen. Bundeswirtschaftsminister Erhard verlor sein großes währungspolitisches Ziel freilich nicht aus den Augen. Die Verwirklichung der Konvertibilität war für ihn schließlich ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer „ungehinderten wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ der „freien Welt“;⁹² die damit verbundene Auflösung der EZU würde zugleich das leidige Problem der deutschen Überschüsse entschärfen, deretwegen die Bundesregierung seit 1953 ständiger Kritik von seiten der Partnerländer ausgesetzt gewesen war. Mit der EZU würde allerdings auch einer der wichtigsten Pfeiler der OEEC verschwinden: Für die Existenz dieser Organisation würde diese Entwicklung mindestens ebenso bedrohlich sein wie das Scheitern der Verhandlungen über die Freihandelszone.

a) Die deutschen EZU-Überschüsse als permanentes Streitobjekt

Seit sich die Bundesrepublik zum extremen Gläubigerland in der EZU entwickelt hatte, war die Bundesregierung stets bemüht gewesen, die Verpflichtung zu einer „Politik des guten Gläubigers“ anzuerkennen und dies auch durch entsprechende Maßnahmen zu demonstrieren; gleichzeitig lehnte sie jedoch einseitige Zugeständnisse als alleiniges Mittel zur Überwindung der Ungleichgewichte in den europäischen Austauschbeziehungen ab und beharrte darauf, daß alle Partner, auch und gerade die Schuldnerländer, ihren Beitrag leisten müßten. Diesen Kurs behielten die Verantwortlichen in Bonn bei, als der Druck der anderen EZU-Mitglieder in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre erneut zunahm.

Mitte 1955 glaubte die Leitung der deutschen Notenbank Anzeichen einer Konjunkturüberhitzung zu erkennen. Sie reagierte darauf mit einigen kreditpolitischen Maßnahmen; die spektakulärste war zweifellos die schrittweise Anhebung des Diskontsatzes von 3 auf 5,5 Prozent bis Mai 1956. Im Direktorium der EZU stießen diese Schritte auf massive Kritik: „extreme domestic orientation“, lautete der Vorwurf, fürchtete man doch einen weiteren Anstieg der deutschen Überschüsse gegenüber der EZU. Beschwichtigungsversuche von Mangoldt zeigten bei seinen Direktorialskollegen wenig Wirkung, zumal manche der angekündigten Gegenmaßnahmen, etwa die Erweiterung der Dollarliberalisierung, eher den umgekehrten Effekt, nämlich einen relativen Rückgang der deutschen Importe aus dem EZU-Raum, befürchten ließen.⁹³

⁹² Vgl. seine Rundfunkansprache v. 28. 12. 1958, in: Erhard, Gedanken, S. 568f.

⁹³ Vgl. Anton Reithinger, Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand, Frankfurt am Main 1958, bes. S. 33–61; Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 251–254.

Tabelle 22: Entwicklung der deutschen Handelsbilanz 1954–1958 (in Mio DM)

	1954	1955	1956	1957	1958
Einfuhr insgesamt	18046	22339	25179	28609	29543
davon: EZU	12680	15484	16418	17850	18717
USA	2076	3065	4094	5648	5479
Ausfuhr insgesamt	21938	25580	30712	35831	36849
davon: EZU	16150	18970	22061	25991	25998
USA	1271	1689	2163	2668	2767

Ein- und Ausfuhr fob-Werte.

Quelle: Buchheim, Wiedereingliederung, S. 184

Tatsächlich verdoppelte sich der Ausfuhrüberschuß gegenüber dem EZU-Raum, nach einem leichten Rückgang im Vorjahr, von 1955 auf 1956 beinahe, während umgekehrt die Einfuhren aus den USA bis 1957 stärker wuchsen als die Ausfuhren. Daß die Bundesrepublik in diesem Zeitraum außergewöhnliche – und zumindest für die europäischen Konkurrenten sicherlich beängstigende – Steigerungsraten verzeichnen konnte, wird anhand eines Vergleichs besonders deutlich:

Tabelle 23: Anstieg der Exporte zwischen 1953 und 1957 (in Prozent)

	Wert	Volumen
Deutschland	67	65
Frankreich	20	20
Großbritannien	23	19
USA	41	37

Quelle: The German Economy. Periodical Report Number 1, July 1957

(Note by Economic Section, Treasury), PRO, FO 371/130753.

Die bei der EZU-Verlängerung Mitte 1955 vereinbarte Erhöhung des Goldanteils beim Saldenausgleich trug ihren Teil mit dazu bei, daß die Gold- und Devisenreserven der Bundesrepublik Ende 1955 mit 2,4 Milliarden Dollar erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg diejenigen Großbritanniens übertrafen.⁹⁴ Verständlicherweise hielt Erhard, wie er gegenüber dem britischen Schatzkanzler Anfang Januar 1956 betonte, den Zeitpunkt für einen weiteren „definitiven Schritt“ in Richtung Konvertibilität nun für gekommen, obwohl er sich der britischen Probleme durchaus bewußt war: „He admitted that Germany was better fitted for convertibility at the moment than the U.K., but felt that this was not because of any inherent virtue of German policies or the German people but because they had sinned less.“⁹⁵ Daß dieser „Wink mit dem Zaunpfahl“ denkbar ungeeignet war, die zögernden Briten zu einer gemeinsamen Initiative zu bewegen, liegt auf der Hand. Die Regierung in London machte denn auch keinerlei Anstalten, in puncto Konvertibilität wieder einen aktiveren Part zu übernehmen.

Die konjunkturdämpfenden Maßnahmen der Bank deutscher Länder, die von Erhard und seinem Kollegen Schäffer vom Finanzressort gebilligt wurden – ersterer steuerte sogar noch den Vorschlag einer drastischen Zollsenkung bei –, riefen freilich auch im In-

⁹⁴ Vgl. US-Botschaft Bonn an State Department v. 9. 2. 1956, NA; RG 59, 862 A.00/2-956.

⁹⁵ Note of a Discussion Macmillan–Erhard v. 21. 2. 1956, PRO, FO 371, 124590.

land heftigen Widerspruch hervor. Der Bundesverband der Deutschen Industrie, der, von Adenauer kurzzeitig unterstützt, den Chor der Kritiker anführte, ließ sich allerdings hauptsächlich von binnenwirtschaftlichen Überlegungen leiten.⁹⁶ Die Bedenken dieser Kreise, die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik könnte infolge der bereits eingeleiteten, teilweise aber auch erst geplanten konjunkturellen Maßnahmen Schaden erleiden, erwiesen sich indessen bald als unbegründet, während die im EZU-Direktorium geäußerten Befürchtungen eher übertroffen wurden. Immerhin konnten die Leitung der Notenbank, Erhard, Schäffer und die deutschen Vertreter bei der OEEC/EZU ihre Politik als Beitrag zur Sicherung der inneren finanziellen Stabilität rechtfertigen – ein Ziel, dem sich die OEEC ja schon seit längerer Zeit verschrieben hatte. Die Kritik innerhalb des Direktoriums hielt sich denn auch, ungeachtet anhaltender Beunruhigung über die Entwicklung der deutschen Überschüsse, zunächst in Grenzen. Noch größere Zurückhaltung übten die EZU-Direktoren in der Frage einer Aufwertung der DM. Erhard erblickte darin eine Möglichkeit, der Währungsungleichgewichte innerhalb der EZU Herr zu werden. Die Front der Gegner eines solchen Schrittes wurde erwartungsgemäß von der Exportindustrie angeführt, die Rückschläge im Außenhandel befürchtete. Angesichts des massiven Widerstands innerhalb des eigenen Landes verlegte der Bundeswirtschaftsminister seine Aktivitäten auf die internationale Ebene. Kurz vor der OEEC-Ministerratstagung Mitte Juli 1956 schlug er in einem Brief an den britischen Schatzminister Macmillan eine internationale Währungskonferenz vor. Ziel einer solchen Zusammenkunft sollte eine multilaterale Währungsanpassung sein, wobei ihm vorschwebte, daß die schwächeren Währungen gegenüber dem Dollar und der DM abgewertet werden sollten. Aus London kam jedoch eine klare Absage, und die anderen OEEC-Länder zeigten ebenfalls wenig Interesse.⁹⁷

Da die monatlichen EZU-Überschüsse unterdessen weiter stiegen, setzten im Herbst 1956 in Bonn wie in Paris intensive Bemühungen ein, die Entwicklung doch noch in den Griff zu bekommen. Auf Initiative des OEEC-Generalsekretärs war eigens eine „Ministergruppe für Fragen der inneren Finanzstabilität“ ins Leben gerufen worden.⁹⁸ Um zu verhindern, daß sich diese Gruppe überwiegend mit dem „deutschen Fall“ beschäftigte, regte von Mangoldt an, rechtzeitig Überlegungen anzustellen, in welche Richtung ihre Beratungen und Aktivitäten „gesteuert“ werden sollten. Schließlich hatte während der Direktoriumssitzung vom 5. bis 7. September das britische Mitglied bereits versucht, die „Last gleichgewichtsfördernder Maßnahmen auf Deutschland abzuwälzen“, und in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer Reduzierung des Goldanteils im Fall einer neuen deutschen Rallonge angedeutet. Nicht zuletzt dank der Einwände von schweizer, niederländischer und amerikanischer Seite war es von Mangoldt jedoch gelungen, eine Isolierung des „deutschen Falls“ zu vermeiden. Trotz dieses Erfolgs nahm er aus der Sitzung den Eindruck mit, daß „die europäische währungspolitische Zusammenarbeit möglicherweise an einen kritischen Punkt gelangen könnte, an dem die Aufrechterhaltung des Status quo der De-facto-Konvertierbarkeit Belastungen ausgesetzt sein“

⁹⁶ Vgl. zu der Kontroverse Erhard-BDI/Adenauer Koerfer, Kampf, S. 109–127.

⁹⁷ Vgl. Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 255–258.

⁹⁸ Die Ministergruppe ging auf einen Ratsbeschuß v. 18. 7. 1956 zurück; ihr ursprünglicher Zweck sollte die gemeinsame Behandlung europäischer Währungs- und Handelsfragen sein. Großbritannien widersetzte sich jedoch einer Erörterung von Währungsfragen. Vgl. Aufzeichnung Gocht v. 1. 10. 1956 („Material zur Vorbereitung der ministeriellen Arbeitsgruppe“), BA, B 102, 11579.

werde.⁹⁹ Auch Karl Werkmeister, der Leiter der deutschen OEEC-Vertretung, nahm diese Gefahr ernster als das leidige Problem „immer neuer Empfehlungen“ an die Adresse der Bundesregierung. Seiner Meinung nach war sich die OEEC nämlich „im Grunde darüber klar..., daß die von Deutschland unter realistischen Annahmen zu ergreifenden Schritte keineswegs die fundamentalen Ungleichgewichte in Europa beseitigen“ könnten. Wichtiger erschien es ihm deshalb, den Tendenzen zur Aufweichung der „gemeinsam vereinbarten Spielregeln insbesondere auf währungspolitischem Gebiet“ entgegenzutreten. Die Möglichkeiten dazu waren allerdings begrenzt. Eine Anpassung der Wechselkurse hielt er zwar für ein adäquates Mittel, doch sei dieses Thema „für eine breite Diskussion in der Organisation bisher mehr oder minder ‚tabu‘“ gewesen – zum einen wegen zu erwartender „spekulativer Bewegungen“, zum anderen, weil die Kursparitäten „heute Fragen des nationalen Prestiges par excellence“ seien. Bessere Erfolgsaussichten gab er einer baldigen Inkraftsetzung des Europäischen Währungsabkommens; aufgrund der größeren „Elastizität“ bei der multilateralen Verrechnung hielt er dieses System eher für geeignet, „Spannungen wie die gegenwärtigen“ aufzufangen. Vor die Wahl eines „Durchbruchs nach vorn“ oder eines „Rückzugs auf 1950“ gestellt, plädierte er jedenfalls ohne Zögern für die erste Alternative. Allerdings bedurfte es für die EWA-Lösung der aktiven Mitarbeit Großbritanniens. Ohne die Bereitschaft der Bundesregierung, den Briten einen entsprechenden Entschluß zu „erleichtern“, darüber ließ Werkmeister seine Vorgesetzten nicht im Zweifel, war dieses Projekt kaum zu realisieren. Die verschiedenen konkreten Formen deutscher Leistungen „als Preis für ein gemeinsames deutsch-britisches Vorgehen“ – beispielsweise Vorauszahlungen auf künftige Rüstungslieferungen aus Großbritannien oder eine vorzeitige Rückzahlung eines Teils der britischen Nachkriegshilfe – lagen sogar ganz auf der Linie einer „Politik des guten Gläubigers“. Den Nachteil solcher Maßnahmen sah Werkmeister darin, „daß sie sich im Laufe der Zeit und unter dem Druck fortgesetzter Empfehlungen der OEEC zu Summen addieren“ könnten, die „recht beträchtlich“ seien, ohne daß die Bundesregierung dafür eine „echte politische Gegenleistung“ erhalte. Er gab deshalb zu bedenken, ob nicht ein umfassendes Arrangement mit der britischen Regierung einer kontinuierlichen „Politik der kleinen Geschenke“ vorzuziehen sei;¹⁰⁰ der Mißerfolg entsprechender Sondierungen Erhards vom Sommer desselben Jahres schreckte ihn offenbar nicht.

In den zuständigen Ressorts stießen die Einschätzungen und Empfehlungen von Mangoldts und Werkmeisters im großen und ganzen auf Zustimmung. Eine „Aufweichung“ der EZU, hieß es etwa in einem Papier aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, laufe nicht nur den deutschen wirtschaftspolitischen Interessen zuwider, sondern stelle gleichzeitig eine „erhebliche Gefahr“ für die weitere europäische Zusammenarbeit dar.¹⁰¹ Der Vorschlag, das Europäische Währungsabkommen in Kraft zu setzen, um solchen Tendenzen einen Riegel vorschieben zu können, wurde ungeachtet der bis zu diesem Zeitpunkt wenig ermutigenden Reaktionen aus London gutgeheißen. Die Entschlossenheit, die Probleme offensiv anzugehen, war deutlich zu

⁹⁹ Bericht v. Mangoldt v. 8. 9. 1956 (Abschrift), ebenda; das längere Zitat S. 9. Die Tendenz, die Überschussposition der Bundesrepublik in den Mittelpunkt zu stellen, hatte sich schon während des routinemäßigen „Examens“ Ende August 1956 abgezeichnet. Vgl. Aufzeichnung Scherpenberg v. 27. 8. 1956 (mit den schriftlichen Fragen und Antworten), PAAA, Abt. 4/400, Bd. 18.

¹⁰⁰ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 20. 9. 1956, BA, B 146, 698.

¹⁰¹ Vermerk Niermann v. 29. 9. 1956, ebenda.

spüren. Rolf Gocht, ein Mitarbeiter Müller-Armacks, fürchtete noch nicht einmal eine isolierte Diskussion des „deutschen Falls“: Weder könnten die Deutschen „wegen schlechten Verhaltens in den ‚Anklagestand‘ versetzt werden“, noch wollte er „auf die von der OEEC zu erwartende Hilfestellung“ verzichten – sicherlich auch mit Blick auf die Kritiker der Pläne Erhards innerhalb der Bundesregierung und aus der Wirtschaft. Eine Verminderung der Überschüsse lag seiner Meinung nach nämlich im „ureigensten Interesse“ der Bundesrepublik, wolle man nicht Gefahr laufen, zu höheren Krediten an die EZU gezwungen oder einer handelspolitischen Diskriminierung durch die Partnerländer ausgesetzt zu werden.¹⁰² Auf einer Ressortbesprechung vom 5. Oktober zur Vorbereitung des Treffens der OEEC-Ministergruppe fand diese Linie allgemein Zustimmung. Die „kleinen Mittel“ zum Abbau der Überschüsse sollten zunächst weiter eingesetzt werden; diskontopolitische Maßnahmen zählten die Teilnehmer der Runde freilich nicht mehr dazu. Angesichts der zahlungsbilanzpolitischen Ineffektivität dieses Instruments waren für seinen Einsatz allein interne konjunkturpolitische Bedürfnisse ausschlaggebend. Einzig in der Frage des Europäischen Währungsabkommens gingen die Ansichten zwischen den deutschen Vertretern in Paris und den zuständigen Beamten in Bonn auseinander: Einem „Durchbruch nach vorn“ gaben Müller-Armack und die meisten seiner Kollegen aus den Ressorts unter den damaligen Umständen kaum Chancen.¹⁰³

Während der Sitzung des EZU-Direktoriums vom 8. bis 10. Oktober 1956 versuchten einige Schuldnerländer, wie erwartet, die Bundesregierung zu weiteren binnen- und außenwirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen oder aber zu neuen direkten oder indirekten Krediten an die EZU bzw. einzelne Mitgliedsländer zu bewegen. Nach allgemeiner Überzeugung war die Bundesrepublik am ehesten in der Lage, relativ kurzfristig wirksame Maßnahmen zu ergreifen, da „Deutschland doch nunmehr eigentlich das einzige berechnigte Mitglied des Gläubigerklubs sei“. Das OEEC-Generalsekretariat sympathisierte im Gegensatz dazu mit dem Gedanken eines Konsortialkredits der Gläubiger an die EZU; allerdings hätte die Bundesrepublik wohl den Löwenanteil zu tragen gehabt. Alle diese Vorschläge waren aus der Absicht geboren, die Schwierigkeiten im europäischen Zahlungsverkehr durch vermehrte Kreditgewährung seitens der Gläubigerländer für einige Zeit zu überbrücken. Die zugrundeliegende These, die Ungleichgewichte resultierten auch aus einem Mangel an internationalem Kredit, wurde indessen von den Gläubigerländern, allen voran die Schweiz und Belgien, entschieden abgelehnt: Es könne „keinesfalls die Aufgabe der EZU sein, strukturelle Zahlungsbilanzdefizite oder politische Sonderlasten wie den Krieg (Frankreichs; W.B.) in Algerien zu finanzieren“. Überdies bargen weitere Kredithilfen nach Ansicht der Delegierten aus den Überschußländern die Gefahr, daß die Schuldnerländer die nötigen Maßnahmen hinauszögerten. Auf der Suche nach einem Ausweg aus diesem Dilemma hatte man sich auch auf belgischer Seite an das Europäische Währungsabkommen erinnert; die Niederländer signalisierten ebenfalls ihr Interesse, und selbst die Bank von England schien solchen Überlegungen gegenüber nicht mehr gänzlich abgeneigt. In ihrem Kampf gegen die „Aufweichungstendenzen“ stand die Bundesregierung also keineswegs allein.¹⁰⁴ Dennoch war

¹⁰² Vermerk Gocht v. 1. 10. 1956, BA, B 101, 11579.

¹⁰³ Ergebnisprotokoll Ressortbesprechung v. 5. 10. 1956, ebenda.

¹⁰⁴ Bericht von Mangoldt über die Sitzung des EZU-Direktoriums v. 8.–10. 10. 1956, ebenda.

noch keineswegs abzusehen, ob es gelingen würde, „ungeschoren“ davonzukommen. Die OEEC, faßte Ministerialrat Turowski vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit seine Eindrücke von der Diskussion im EZU-Direktorium zusammen, werde wohl „von der Bundesrepublik als ‚Übergläubiger‘ irgend ein Opfer verlangen“, sei es die Einwilligung in eine geringe Goldzahlung, sei es die Beteiligung an einem möglichen Konsortialkredit der Gläubigerländer.¹⁰⁵ Letzterer Vorschlag stieß bei den deutschen Experten einhellig auf Ablehnung. Das Urteil über einen solchen Kredit – im Gespräch war ein Volumen von 200 Millionen Dollar, aus dem diejenigen Länder, deren Kreditfazilitäten bei der EZU erschöpft waren, unterstützt werden sollten – fiel intern noch sehr viel vernichtender aus: Es würde die Schuldner lediglich ermuntern, „ihren wirtschaftspolitischen Schlendrian fortzusetzen“. Das Interesse an der Verwirklichung des Währungsabkommens kam den Deutschen deshalb ganz gelegen. Allerdings waren sie nun gezwungen, Voraussetzungen und Implikationen einer Realisierung des Abkommens konkret zu durchdenken. Aufgrund der Vorschrift, Überschüsse bzw. Defizite zu 100 Prozent in Gold- oder Devisen auszugleichen, war absehbar, daß die zahlungsbilanzschwachen Länder wohl nur nach größeren Konzessionen der „starken“ Partner zu diesem „Durchbruch nach vorn“ bereit sein würden. In Frage kamen nach Ansicht von Mangoldts in erster Linie eine Aufstockung des Europäischen Fonds sowie eine Senkung der Beiträge der Schuldnerländer zu Lasten der Gläubigerländer. Allerdings schreckte man davor zurück, in Paris die Initiative zu ergreifen: Aus einer „Position der Stärke“ heraus die Defizitländer praktisch zwingen zu wollen, künftig zu 100 Prozent in Gold oder Devisen abzurechnen, erschien dem deutschen Vorsitzenden des EZU-Direktoriums einfach unpassend.¹⁰⁶ Solange das Währungsabkommen nicht in Kraft gesetzt war, sollte die EZU jedoch funktionsfähig erhalten und die Mitgliedschaft der Bundesrepublik keinesfalls aufgegeben werden.¹⁰⁷

In die auf Ende Oktober und Mitte November 1956 anberaumten Verhandlungen in verschiedenen OEEC-Gremien gingen die deutschen Vertreter deshalb mit der Maxime, nach zukunftsweisenden Lösungen zur Überwindung der Ungleichgewichte in den europäischen Wirtschaftsbeziehungen zu suchen. Da es noch an Entschlossenheit mangelte, ein eindeutiges Votum zugunsten des Europäischen Währungsabkommen abzugeben, sollten zumindest solche Beschlüsse, die eine spätere Inkraftsetzung dieses Abkommens erschweren oder gar blockieren konnten – etwa eine Revision der Gold/Kredit-Relation oder ein Konsortialkredit – unbedingt verhindert werden.

Mit dem Verlauf des Treffens der OEEC-Expertengruppe vom 22. und 23. Oktober waren die deutschen Teilnehmer deshalb durchaus zufrieden. Die Volkswirtschaftler aus Großbritannien, Frankreich, Italien, Holland, Dänemark, der Bundesrepublik und den USA nahmen nämlich die Defizitländer fast noch kritischer unter die Lupe als die Gläubiger. Da die Frage der Inflationsbekämpfung im Mittelpunkt der Diskussion stand, gerieten die Schuldnerländer, die in dieser Hinsicht ungünstigere Zahlen vorzuweisen hatten, zwangsläufig stärker unter Druck. Dennoch blieben erwartungsgemäß Empfehlungen an die deutsche Adresse nicht aus; die Hinweise Otmar Emmingers auf überschüssverringende Trends in der Bundesrepublik – Lohnerhöhungen, Steuersenkungen, die

¹⁰⁵ Turowski an Müller-Armack v. 15. 10. 1956, ebenda.

¹⁰⁶ Vermerk Turowski v. 12. 10. 1956, ebenda.

¹⁰⁷ „Leitfaden für die Besprechung über die deutsche EZU-Überschußposition“, Ausarbeitung Stedtfeld v. 23. 10. 1956, ebenda.

Kosten der Sozialreform und der beginnenden Aufrüstung – vermochten seine Kollegen nicht zufriedenzustellen. Dank der Bemühungen des Deutschen blieb es jedoch bei der allgemeinen Empfehlung, die Devisenüberschüsse „in einer den Druck auf die übrigen Länder erleichternden Weise“ zu verwenden. Die konkreten Vorschläge – Förderung der Kapitalausfuhr, vorzeitige Rückzahlung der Auslandsschulden, Beteiligung an Hilfsprogrammen für unterentwickelte Gebiete sowie, von niederländischer Seite zur Diskussion gestellt, Aufnahme von „Reparationszahlungen“ – wurden nicht in den Bericht an die Ministergruppe aufgenommen, so daß der Spielraum der Bundesregierung kaum eingeengt wurde.¹⁰⁸ Offensichtlich war der deutsche Einfluß mittlerweile groß genug, um unliebsame Formulierungen auch ohne nennenswerte Unterstützung durch andere Delegierte abwehren zu können – was in der Vergangenheit nicht immer gelungen war.

Ungeachtet dieses Erfolges galt unter den deutschen Experten eine grundlegende Lösung nach wie vor als unverzichtbar, um den Wünschen nach vermehrten Krediten und erst recht einer möglichen neuerlichen Reparationsdiskussion den Boden zu entziehen. Als einziger praktikabler Ausweg erschien weiterhin die Inkraftsetzung des Europäischen Währungsabkommens – „ohne ausdrückliche Deklaration der Konvertibilität“ und verbunden mit einer Aufstockung des Europäischen Fonds. Die Vorzüge einer derartigen Lösung lagen aus deutscher Sicht ja nicht allein darin, daß sie mit den Quoten und dem leidigen Streit um den Anteil von Gold bzw. Dollars und Kredit Schluß machte; das Währungsabkommen erlaubte außerdem eine größere Flexibilität der Wechselkurse, und Fondskredite konnten mit präziseren wirtschaftspolitischen Auflagen verknüpft werden. Offensichtlich blieben solche Vorzüge den Verantwortlichen in den anderen Mitgliedsländern ebenfalls nicht verborgen. Ende Oktober wagte einer der deutschen Teilnehmer an den Expertengesprächen jedenfalls die Prognose, bei dem erhofften „Schritt nach vorn“ würden wahrscheinlich Großbritannien mit von der Partie sein, ebenso die Beneluxländer, die Schweiz, Österreich, und im Gefolge der Engländer auch die skandinavischen Länder – mithin eine knappe Mehrheit der EZU-Mitglieder.¹⁰⁹ Trotzdem konnten sich die Verantwortlichen in Bonn nicht zu einem Vorstoß auf OEEC-Ebene entschließen. Ohne feste Zusagen insbesondere aus London war die Furcht vor einem Fehlschlag offensichtlich größer als der Wunsch, das eigene Prestige als Schrittmacher beim „Durchbruch nach vorn“ zu erhöhen. In einer Ressortbesprechung unter Vorsitz Erhards kamen die Anwesenden dementsprechend überein, die bisherige Politik der „kleinen Mittel“ fortzusetzen.¹¹⁰

Auf dem Treffen der Ministergruppe am 15. November 1956 verzichtete der Bundeswirtschaftsminister im Gegensatz zu manchen früheren Auftritten darauf, den Partnern wirtschaftspolitische Ratschläge zu erteilen. Statt dessen bekannte er sich zu der Verpflichtung extremer Überschußländer zu einer „Politik des guten Gläubigers“ und erinnerte an die in diesem Geiste bereits ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen. Außerdem kündigte er die Liberalisierung der gewerblichen Einfuhren aus dem OEEC-Raum „zu praktisch 100%“ an.¹¹¹ Abgesehen von den skandinavischen Ländern und Italien, die von der Bundesrepublik zusätzlich langfristige Anleihen bzw. einen weiteren Abbau der

¹⁰⁸ Kurzbericht Emminger über die Sitzung der „volkswirtschaftlichen Experten“ v. 22./23. 10. 1956 und Vermerk Steffe v. 25. 10. 1956, beide ebenda.

¹⁰⁹ Vermerk Steffe v. 26. 10. 1956, ebenda.

¹¹⁰ Ergebnisbericht Ressortbesprechung v. 24. 10. 1956, ebenda.

¹¹¹ Allgemeines Statement und Statement zur „Gute-Gläubiger-Politik“, beide v. 15. 11. 1956, ebenda.

Handelsschranken für Agrarprodukte forderten, gaben sich die Partner mit den Erklärungen des Bundeswirtschaftsministers zufrieden.¹¹² Die „Großzügigkeit“ Großbritanniens und Frankreich hing gewiß auch damit zusammen, daß die Bundesregierung ihre Bereitschaft zur vorzeitigen Rückzahlung der Nachkriegshilfe und zu anderen bilateralen Stützungsaktionen signalisiert hatte; allzu heftige Kritik hätte in dieser Situation bei den Verantwortlichen in Bonn möglicherweise einen Sinneswandel provozieren können.

Alle von der Bundesrepublik und den anderen OEEC-Partnern unternommenen Anstrengungen vermochten die wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa jedoch nicht wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Die Schwierigkeiten in Großbritannien und Frankreich hielten an oder nahmen sogar noch zu, während die deutschen Überschüsse weiter stiegen. Der „deutsche Fall“ beschäftigte die OEEC mehr denn je, wie Werkmeister im Frühjahr 1957 ein wenig ratlos nach Bonn berichtete.¹¹³ Im Mai 1957 erzielte die Bundesrepublik mit 138,6 Millionen Dollar einen neuen „Überschuß-Rekord“; im Vormonat waren es „nur“ 123,2 Millionen gewesen. Allein von Januar bis Mai 1957 beliefen sich die Überschüsse gegenüber der EZU damit auf rund 628 Millionen Dollar, verglichen mit rund 291 Millionen im gleichen Zeitraum des Vorjahrs.¹¹⁴ Die Bundesregierung blieb bemüht, den Erwartungen an einen „guten Gläubiger“ zu entsprechen. Verstimmt war man allerdings darüber, daß die damaligen extremen Schuldner, insbesondere Frankreich, nicht ähnlich harte Auflagen erhielten wie die Bundesrepublik 1950/51.¹¹⁵ Die einstige „Schmach“ war also noch nicht vergessen, obwohl inzwischen die Deutschen diejenigen waren, die Bedingungen stellen konnten.¹¹⁶

Unterdessen hielt der Aufwärtstrend der Überschüsse an. Im Juli 1957 verzeichnete die Bundesrepublik gegenüber der EZU ein Guthaben von rund 180 Millionen Dollar, im August waren es sogar rund 281 Millionen. Die Gold- und Dollarreserven, von der französischen Zeitung „Le Monde“ ironisch als „Rheingold“ apostrophiert, näherten sich der 5-Milliarden-Dollar-Grenze.¹¹⁷ Zwangsläufig nahm der Druck auf die Bundesregierung erneut zu. Bereits auf der OEEC-Ministerratssitzung am 17. und 18. Juni 1957 waren die deutschen Vertreter, wie ein Wirtschaftsblatt meldete, „in ein heftiges Trommelfeuer aller übrigen Delegationen“ geraten. Besorgt über den ständigen Goldabfluß in die Bundesrepublik, hatten die Partner damit gedroht, die Mark durch den Internationalen Währungsfond zur „knappen Währung“ deklarieren zu lassen, um diskriminierende Maßnahmen ergreifen zu können.¹¹⁸ Zwangsläufig mehrten sich im Ausland überdies

¹¹² Vermerk Steffe v. 19. 11. 1956, ebenda. Vgl. dazu auch „Ministertagung der OEEC“, Neue Zürcher Zeitung v. 17. 11. 1956; US Botschaft Bonn an State Department v. 7. 12. 1956, NA, RG 59, 862 A.00/12-756.

¹¹³ Bundesvertretung an Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 17. 4. 1957, BA, B 146, 699; vgl. auch Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 258–263.

¹¹⁴ US-Botschaft Bonn an Department of State v. 7. 6. 1957, NA, RG 59, 862 A.00/6-757.

¹¹⁵ So Müller-Armack gegenüber einem Angehörigen der amerikanischen Botschaft in Bonn. Conant an Secretary of State v. 15. 1. 1957, NA, RG 59, 862 A.00/1-1557 HBS,

¹¹⁶ In einem Briefentwurf für den Staatssekretär des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit v. 15. 7. 1957, BA, B 146, 699, hieß es dazu, „daß die Bundesrepublik Finanzhilfen nur dann gewähren könnte, wenn die (Empfänger-; W.B.) Länder die Grundsätze der OEEC vornehmlich über die innerfinanzielle Stabilität mit Erfolg verwirklicht haben. Diese Voraussetzung wird in den meisten Fällen nicht gegeben sein.“

¹¹⁷ Vgl. US-Botschaft Bonn an Department of State v. 2. 8., 9. 8. und 6. 9. 1957, NA, RG 59, 862 A.00/3-257, 8-957 und 9-657. Der „Le Monde“-Artikel v. 4. 6. 1957 in BA, B 146, 699.

¹¹⁸ „Der deutsche Gläubiger steht allein“, Deutsche Zeitung v. 29. 6. 1957. Vgl. auch US-Botschaft Bonn an Department of State v. 28. 6. 1957, NA, RG 862 A.00/6-2857.

die Stimmen, die eine Aufwertung der DM als wirksamstes Mittel zur Bekämpfung der Ungleichgewichte in der EZU empfahlen. Ein solcher einseitiger Schritt stieß in Bonn nach wie vor einhellig auf Ablehnung. Die Vorschläge und Forderungen an die Adresse der Bundesregierung galten als ein Versuch, die „gesunde“ Wirtschaft anstelle der „kranken“ zu kurieren. Um ihren guten Willen zu demonstrieren, suchten die Verantwortlichen deshalb nach „ungefährlichen“ Wegen zum Abbau der Überschüsse. Bundesminister Blücher deutete im September 1957 doch die Möglichkeit einer mittelfristigen Goldanleihe an die EZU an; außerdem griff er einige ältere Überlegungen wie die Erhöhung der Rohstoffvorräte, die schnellere Tilgung der Auslandsschulden, die partielle Verlagerung der gewerblichen Ausfuhren vom OEEC- in den Dollarraum und die Ankurbelung des privaten Kapitalexports auf.¹¹⁹ Im November 1957 verzeichnete die Bundesrepublik mit 25,8 Millionen Dollar erstmals seit Dezember 1952 wieder ein Defizit gegenüber der EZU. Da dieses Ergebnis aufgrund außergewöhnlicher Kredithilfen zustande gekommen war, gab es keinen Grund zur zahlungsbilanzpolitischen Entwarnung. Schließlich summierten sich die kumulierten Überschüsse immer noch auf rund eine Milliarde Dollar.¹²⁰ Diese Konstellation änderte sich bis zur Auflösung der Europäischen Zahlungsunion Ende 1958 auch nicht mehr grundlegend.

Bemerkenswert erscheint, daß die Bundesregierung im Verlauf des Jahres 1957 merklich wachsenden Pressionen standhalten konnte und trotz der zunehmenden Isolierung innerhalb der OEEC an ihrer antiinflationistischen – von den Kritikern freilich als deflationistisch charakterisierten – Stabilitätspolitik festhielt. Durch die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Konvertibilitätskampagne gewarnt, verzichtete sie jedoch darauf, den Partnern diesen Kurs allzu penetrant zur Nachahmung zu empfehlen. Erwiesenermaßen imstande, unbliebssame Beschlüsse und Entwicklungen zu blockieren, fehlte den deutschen Außenwirtschaftspolitikern offenbar noch das Zutrauen, in der OEEC eine ähnliche Rolle wie Frankreich oder Großbritannien spielen zu können. Aus diesem Grund suchten Erhard und Blücher zumindest die Briten zur Zusammenarbeit beim Übergang zum Europäischen Währungsabkommen und damit zur De-jure-Konvertibilität zu bewegen. Um endlich von der „Anklagebank“ der OEEC herunterzukommen, reichten die sogenannten kleinen Mittel einfach nicht mehr aus. Der intern schon seit einiger Zeit anvisierte „Durchbruch nach vorn“ gewann als einziger erfolgsversprechender Ausweg nicht nur aus dem deutschen Dilemma immer mehr Anhänger.

b) Die Auflösung der EZU und die Wiedereinführung der Konvertibilität

Nach dem ersten, gescheiterten Anlauf 1954/55 hatte Ludwig Erhard das Ziel der Konvertibilität nicht mehr aus den Augen verloren, mochten andere Probleme wie die Konzipierung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Diskussion um die Freihandelszone dieses Thema auch vorübergehend von der Spitze der politischen Agenda und damit aus den Schlagzeilen verdrängen: Deshalb die wiederholten Versuche, die britische Regierung zu einem gemeinsamen Schritt in Richtung Konvertibilität zu bewegen; deshalb sein unverdrossenes, im Ausland gelegentlich belächeltes Werben für sein

¹¹⁹ Vgl. US-Botschaft Bonn an Department of State v. 13. 9. 1957, NA, RG 59, 862 A.00/9-1357.

¹²⁰ US-Botschaft an Department of State v. 6. 12. 1957, NA, RG 59, 862 A.00/12-657.

großes währungspolitisches Ziel.¹²¹ Ein deutscher Alleingang kam für Erhard nicht in Frage, doch hinderte ihn diese Maxime nicht daran, Schritt für Schritt zur De-facto-Konvertibilität zurückzukehren. Die Aufhebung des Limits für deutsche Auslandsinvestitionen war ebenso Teil dieser Bemühungen wie die Genehmigung ausländischer Investitionen in der Bundesrepublik in Form von Devisen oder der Kampf gegen eine „Abweichung“ der EZU.¹²² Der Übergang zur De-jure-Konvertibilität wurde in der Bundesrepublik also systematisch vorbereitet. Der Bundeswirtschaftsminister und seine Mitstreiter warteten nur noch auf das Signal aus London.

Mitte 1958 schien dieser Zeitpunkt gekommen. Die britische Stabilisierungspolitik begann Früchte zu tragen: Die Devisenreserven hatten sich am 31. 12. 1957 auf 812 Millionen Pfund belaufen und wuchsen weiter, die Preise blieben fest, der Sterlingraum verzeichnete im ersten Halbjahr 1958 nach langer Zeit wieder einmal einen leichten Überschuß gegenüber der EZU. Die „Operation Unicorn“, wie das Projekt in London genannt wurde, konnte gestartet werden. Im September und Oktober unterrichteten die Briten amerikanische, deutsche und französische Stellen, außerdem Per Jacobsson, den Geschäftsführenden Direktor des Internationalen Währungsfonds, von ihren Plänen. Auf die Teilnahme Frankreichs an der vorgesehenen währungspolitischen Aktion legten die britischen Experten aus mehreren Gründen besonderen Wert: Zum einen stellte sich bald heraus, daß die fünf grundsätzlich kooperationswilligen EWG-Mitglieder den entscheidenden Schritt nur gemeinsam mit Frankreich vollziehen wollten. Zum anderen hoffte man in London – wie in Bonn –, daß die französische Regierung die Gelegenheit nutzen und gleichzeitig mit dem Übergang zur Konvertibilität einige längst überfällige Anpassungsmaßnahmen in die Tat umsetzen würde; eine Abwertung des Franc und eine Erhöhung der Liberalisierungsquote galten als besonders dringlich. Um den Verantwortlichen in Paris die entsprechenden Beschlüsse zu erleichtern, erklärten sich die Bundesrepublik und Großbritannien zu Stützungsaktionen bereit.¹²³ Ohne die deutliche Verringerung des französischen Zahlungsbilanzdefizits im Laufe des Jahres 1958 hätten aber selbst solche Hilfsangebote wenig ausrichten können. Wie die Deutsche Bundesbank in ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 1958 feststellte, bildeten die „Überwindung der inflatorischen Gleichgewichtsstörungen, die günstige Entwicklung der europäischen Zahlungsbilanz gegenüber der Außenwelt und die starke Anreicherung der Währungsreserven fast aller europäischer Länder“ einen vielversprechenden Ausgangspunkt für den geplanten gemeinsamen Schritt.¹²⁴ Dennoch zögerten gerade die vermeintlichen Hauptverbündeten der Briten, die Bundesrepublik und die Beneluxländer, da sich die französische Regierung noch nicht definitiv entschieden hatte. Zumindest die in der zweiten Novemberhälfte stattfindenden französischen Wahlen wollte man in Bonn noch abwarten. Das Scheitern der Freihandelszonenverhandlungen Mitte November schien

¹²¹ Vgl. Müller-Armack, Weg, S. 223 f.; Karl Schiller, Konvertibilität–Liquidität–Parität. Zum Problemwandel der Währungspolitik in der Nachkriegszeit, in: Gerhard Schröder u. a. (Hrsg.), Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1972.

¹²² US-Botschaft Bonn an Department of State v. 17. 7. 1958, bes. S. 14–15, NA, RG 59, 862 A.00/7-1758; Matthias Schmitt, Wegbereiter eines freien Welthandels, in: Schröder (Hrsg.), Erhard, S. 223–238, hier S. 230 f.; Buchheim, Wiedereingliederung, S. 165–170.

¹²³ Vgl. „Die währungspolitische Entwicklung in Europa“, Anlage 3 zur Niederschrift Sitzung Präsidium BD1 v. 23. 1. 1959, BDIAR 13, Präsidialprotokolle, Unterlagen, 1959; Kaplan/Schleiminger, European Payments Union, S. 305–309.

¹²⁴ Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Geschäftsjahr 1958, S. 45.

eine gemeinsame Aktion zusätzlich zu erschweren. Aber allem Anschein nach bewirkte dieser Mißerfolg eher das Gegenteil: Erhard war offenbar nicht gewillt zuzusehen, wie Frankreich auch noch das zweite Projekt, das ihm ganz besonders am Herzen lag, torpedieren würde. Noch vor den Wahlen ermunterte von Mangoldt seinen britischen Kollegen im EZU-Direktorium deshalb, mit den Vorbereitungen für die Konvertibilität fortzufahren.¹²⁵ Der Bundeswirtschaftsminister vertraute vermutlich darauf, daß die französische Regierung ihre Partner in der EWG nach dem „Nein“ zur Freihandelszone wohl kaum ein zweites Mal innerhalb so kurzer Zeit brüskieren würde. Außerdem stand das nationale Prestige auf dem Spiel, wenn Frankreich als einziges EWG-Mitglied die Einführung der freien Austauschbarkeit seiner Währung ablehnen würde.¹²⁶

Solange nicht feststand, daß die wichtigsten OEEC-Partner mitziehen würden, zögerte jedoch auch die britische Regierung, obwohl die englische Notenbank und der seit Januar 1958 amtierende Schatzkanzler Derrick Heathcote Amory auf eine rasche Aktion drängten. Vor allem in der Frage der Franc-Abwertung herrschte nach wie vor Ungewißheit. Ohne eine solche Maßnahme drohte die Konvertierbarkeit zu einer Karikatur ausgewogener währungspolitischer Verhältnisse zu werden. Auf einem inoffiziellen Treffen der EZU-Direktoren wurden deshalb bereits Stimmen laut, die EZU nochmals um einige Monate zu verlängern; allerdings sollten die Salden nunmehr zu 100 Prozent in Gold bzw. Dollar ausgeglichen werden. Dieser Zeitgewinn sollte dazu genutzt werden, das Europäische Währungsabkommen „nachzubessern“. Doch am 17. Dezember 1958 befreite der französische Finanzminister Pinay die OEEC-Partner mit der Ankündigung, den Franc abzuwerten, aus ihrem Dilemma. Als günstigster Zeitpunkt für den gemeinsamen Schritt wurde ein Datum zwischen Weihnachten und Neujahr ins Auge gefaßt.¹²⁷ Damit war die Auflösung der EZU beschlossene Sache und nur noch eine Frage von wenigen Tagen.

Die Zentralbanken begannen sofort, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen. Am 27. Dezember stellten die sechs EWG-Länder und Großbritannien bei der OEEC den Antrag, die EZU aufzulösen und das Europäische Währungsabkommen in Kraft zu setzen. Da diese Länder zusammen rund 72 Prozent der EZU-Quoten repräsentierten, waren die Übergangsbestimmungen sogar übererfüllt. Die skandinavischen Länder, Portugal und die Schweiz – der Franken war ja schon seit einigen Jahren konvertibel – schlossen sich diesem Schritt an. Am 29. Dezember 1958 führten die EWG-Länder, Großbritannien, Dänemark, Norwegen und Schweden die Ausländerkonvertibilität für ihre Währungen ein, zu Beginn des neuen Jahres folgte Österreich diesem Vorbild. „Nur wenige der EZU-Länder“, so das damalige Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, Emminger, rückblickend, „gingen freilich in der Befreiung von Devisenkontrollen so weit wie die Bundesrepublik, die nicht nur – gemäß Artikel VIII des IWF-Statut – die laufenden Transaktionen, sondern auch die gesamte Kapitalausfuhr ins Ausland von Devisenschranken befreite“.¹²⁸ Nun stand die Abwicklung der EZU an: Das Direktorium konstituierte sich ebenfalls am 29. Dezember als Direktorium des Europäischen Währungsabkommens in gleicher Besetzung neu. Größere Probleme warf die Abrechnung der Schulden bzw. Guthaben der einzelnen Mitgliedsländer auf. Als weitaus größ-

¹²⁵ Vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 309 f.

¹²⁶ Diese Überlegungen in: „Die währungspolitische Entwicklung...“, S. 5 (wie Anm. 123).

¹²⁷ Vgl. Kaplan/Schleiminger, *European Payments Union*, S. 312–314.

¹²⁸ Emminger, *D-Mark*, S. 103.

ter Gläubiger hatte die Bundesrepublik an die EZU eine Forderung in Höhe von rund 1 Milliarde Dollar. Der größte Teil dieser Summe – 871,6 Millionen – wurde in bilaterale Forderungen, rückzahlbar in DM, umgewandelt. Die Löwenanteile hatten mit rund 268 bzw. 167 Millionen Dollar Großbritannien und Frankreich zu tragen. Am 30. Dezember 1958 bestätigte der Rat der OEEC die Auflösung der EZU.¹²⁹

Das Ende der EZU stand, wie ihr Anfang, im Zeichen finanzieller Operationen und Absprachen. Die historische Dimension dieses Ereignisses drohte darüber fast in Vergessenheit zu geraten. Die Deutsche Bundesbank erinnert denn auch zu Recht daran, daß „das Verschwinden der EZU von der europäischen Währungsbühne, auf der sie sich in den achteinhalb Jahren ihres Bestehens so außerordentliche Verdienste um die Liberalisierung des europäischen Handels- und Zahlungsverkehrs und vor allem auch um die Koordinierung der europäischen Währungs- und Wirtschaftspolitik erworben“ habe, einen bedeutenden „Einschnitt“ in der Währungsgeschichte der Nachkriegszeit darstelle. Zudem sei dies einer der bemerkenswerten Fälle, daß „eine internationale Institution sich selbst durch ihr erfolgreiches Wirken überflüssig gemacht“ habe.¹³⁰ Ludwig Erhard trauerte der EZU verständlicherweise nicht nach. Trotz all ihrer Verdienste verkörperte sie jenen Regionalismus, den der Bundeswirtschaftsminister als Hindernis auf dem Weg zur Wiederherstellung der liberalen Weltwirtschaftsordnung mißbilligte. Nachdem es ihm verwehrt geblieben war, an den entscheidenden Verhandlungen in Paris selbst teilzunehmen, verbarg er in einer Rundfunkansprache vom 28. Dezember seine „tiefste Genugtuung“ nicht, war er doch einer der ersten europäischen Politiker gewesen, „der in einer Welt der Zerstörung, der Unordnung und der Ungläubigkeit die Forderung nach freier Konvertierbarkeit“ erhoben und dafür „nur zu oft Hohn und Spott“ geerntet hatte.¹³¹

Die Rückkehr zur Konvertibilität setzte, mehr als 14 Jahre nach seinem Abschluß, das Abkommen von Bretton Woods gewissermaßen faktisch in Kraft und trug dazu bei, den Internationalen Währungsfonds endgültig aus seiner „Scheintodphase“ zu erlösen.¹³² Zumindest für die Bundesrepublik markierte dieser Schritt die Abkehr von jenem „Devisendirigismus“, welcher die Währungsbeziehungen nicht nur in Europa seit 1931 geprägt hatte. Auch wenn sich nicht alle Hoffnungen erfüllten, die insbesondere Erhard mit der Rückkehr zur Normalität verband – etwa eine Art Automatismus in Richtung größerer innerer Währungsdisziplin und Konvergenz der Wirtschaftspolitik –, wurde am 28. Dezember 1958 doch eine entscheidende Voraussetzung für eine funktionierende und effiziente internationale Währungsordnung geschaffen. Die Bundesregierung hatte an dieser Entwicklung maßgeblichen Anteil gehabt. Zwar hatte man die Rolle des Schrittmachers bereitwillig den Briten überlassen, doch hatte insbesondere Ludwig Erhard durch sein unermüdliches Werben nach Kräften mitgeholfen, den Weg zu ebnen.

¹²⁹ Vgl. ebenda, S. 317–319; Geschäftsbericht Deutsche Bundesbank 1958, S. 47–50; „Deutsche Mark frei konvertierbar“, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 238 v. 30. 12. 1958, S. 2373 f.; OEEC-Handbuch 1959, S. 47; Ratssitzung v. 30. 12. 1958, C/M (58) 33, HAEC, OEEC, 84.

¹³⁰ Geschäftsbericht Deutsche Bundesbank 1958, S. 48.

¹³¹ „Deutsche Mark frei konvertierbar“, in: Erhard, Gedanken, S. 568–569. Vgl. auch Müller-Armack, Weg, S. 223.

¹³² Vgl. Buchheim, Wiedereingliederung, S. 170; zur Wiederbelebung des IWF vgl. Andersen, Währungssystem, S. 207–224.

Die Scheu, innerhalb der OEEC einen aktiveren Part zu spielen und jenes Maß an politischer Verantwortung zu übernehmen, das dem wirtschaftlichen und finanziellen Potential entsprochen hätte, war überhaupt charakteristisch für den Zeitraum zwischen 1955 und 1958. Der größte Gläubiger versteckte sich gern hinter den Schuldnern Frankreich und Großbritannien, wenn es darum ging, den Kurs der Organisation festzulegen. Die Bundesregierung beschränkte sich in erster Linie darauf, mißliebige Beschlüsse und Pläne zu blockieren. Den Mut zu einer offenen Interessenpolitik, wie ihn insbesondere die beiden anderen „großen“ Länder wiederholt bewiesen hatten, brachten die Verantwortlichen in Bonn nur selten auf. Allerdings hatte die OEEC, dies sollte nicht übersehen werden, nach der Gründung der EWG doch stark an Bedeutung verloren – auch für die Bundesrepublik. Ob die Bundesregierung in der nach dem Ende der EZU unvermeidlichen Diskussion über die Zukunft der OEEC für den Fortbestand der Organisation plädieren würde, war deshalb höchst ungewiß.

VII. Auflösung oder Reform? Die Bundesrepublik und die Zukunft der OEEC 1958–1961

Am Ende der fünfziger Jahre standen die westeuropäischen Staaten und die USA vor neuen Problemen und Aufgaben. Auf einen Nenner gebracht, waren dies die drohende wirtschaftliche Blockbildung in Europa, die Verschlechterung der amerikanischen Zahlungsbilanz und die Intensivierung der Hilfe für die unterentwickelten Länder. Eine Regelung des Verhältnisses zwischen den Sechs und den Sieben war notwendig, um das erreichte Niveau des innereuropäischen Handels und damit das wirtschaftliche Wachstum zu sichern. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten in den USA mußten überwunden werden, um das amerikanische Engagement in Europa und die Rolle des Dollars als internationale Reservewährung nicht zu gefährden. Und eine bessere Zusammenarbeit sowie erhöhte Anstrengungen bei der Hilfe für die Länder der „Dritten Welt“ waren schon deswegen ratsam, um gegenüber der Sowjetunion nicht ins Hintertreffen zu geraten.¹

Bot die OEEC den geeigneten Rahmen zur Lösung dieser Probleme? Auf der einen Seite verfügte die Organisation über einen reichen Schatz an einschlägigen Erfahrungen und Methoden; ihre Erfolge gerade bei der Bewältigung handels- und währungspolitischer Probleme waren unbestreitbar. Außerdem gehörten die Vereinigten Staaten der OEEC bereits als assoziiertes Mitglied an. Auf der anderen Seite war es der Pariser Organisation trotz intensiver Bemühungen nicht gelungen, das Freihandelszonenprojekt zu verwirklichen. Dieser Fehlschlag lähmte die OEEC zweifellos, während die EWG gleichzeitig ihre Dynamik unter Beweis stellen und sich als Motor der Integration profilieren konnte.² Zudem schien das Interesse Frankreichs an der OEEC nachzulassen. Sehr viel hing somit von der Position der Bundesregierung ab. Würde der Bundeskanzler die Gelegenheit benutzen, die Pariser Organisation, von deren Bedeutung für die deutsche Politik er offenbar nie so recht überzeugt gewesen war, „beerdigen“ zu helfen? Würde der Bundeswirtschaftsminister, der nach der Rückkehr zur Konvertibilität noch stärker in globalen Kategorien dachte, eine Organisation verteidigen, die für ihn Ausdruck eines letztlich überholten Regionalismus war?

1. Die Suche nach neuen Aufgaben

Die Diskussion über die Zukunft der OEEC setzte nicht erst mit jenen kuriosen organisationspolitischen Dissonanzen ein, als einer der größten Mißerfolge mit einem der größten Erfolge in der Geschichte der Organisation beantwortet wurde – das Scheitern

¹ Vgl. dazu Camps, Britain, S. 232–244, van der Wee, Wohlstand, S. 58–66, 430f.; Forndran, Die Vereinigten Staaten von Amerika, S. 132–141; im Rückblick Monnet, Erinnerungen, S. 585f., der vor allem die amerikanische Zahlungsbilanzsituation als bedrohlich empfand.

² Vgl. von der Groeben, Aufbaujahre, S. 57–126.

des Freihandelsprojekts mit dem Übergang zur Konvertibilität. Bereits aus Anlaß des zehnjährigen Jubiläums war das künftige Schicksal der OEEC thematisiert worden – mit zumindest in der Bundesrepublik durchweg optimistischem Tenor. Aufgrund der guten Noten, welche der Jubilar für seine Arbeit damals erhalten hatte, ist dies kaum verwunderlich. So hatte selbst die sonst recht kritische Wirtschaftspresse nicht mit Lob gespart: „Keine wirtschaftliche Organisation des Nachkriegseuropas“, hatte etwa die „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“ geschrieben, habe „so deutliche Spuren ihres Wirkens hinterlassen“, und der „Volkswirt“ hatte die OEEC als das „mahnende, drohende, zuweilen auch großzügige, aber leider so manches Mal überhörte Gewissen einer europäischen Integration auf liberaler Grundlage“ gepriesen.³ Verständlicherweise hatte auch der stellvertretende Leiter der deutschen Mission in Paris, Sonnenhol, „seiner“ Organisation „weitere bedeutende Aufgaben und ebenso große Erfolge“ wie in der Vergangenheit prophezeit.⁴ Als vorrangig hatten zum damaligen Zeitpunkt die Schaffung der Freihandelszone und der Übergang zur „Vollkonvertibilität“ gegolten.

Nachdem Mitte November 1958 das erste Ziel vorerst gescheitert war, begann das Vertrauen in die Zukunft der OEEC zu schwinden. Die „Deutsche Zeitung“ plädierte bereits Mitte Dezember 1958 für eine personelle und inhaltliche „Blutaufrischung“: Unverblümt forderte das Blatt nicht nur den Generalsekretär und seinen britischen Stellvertreter zur Demission auf; auch für den Vorsitz des Ministerrats, den seit 1952 stets Mitglieder der britischen Regierung innegehabt hatten, und des Exekutivausschusses bestand die Zeitung auf einem Wechsel. An neuen bzw. noch unerledigten Aufgaben nannte das Blatt unter anderem die Komplexe Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Agrarintegration, Aktivierung der Europäischen Produktivitätszentrale sowie technische und wirtschaftliche Hilfe für die Entwicklungsländer.⁵ Die Lähmung, welche die Pariser Organisation nach dem vorläufigen „Aus“ für die Freihandelszone ergriff – nach seiner Sitzung Mitte Dezember 1958 trat der Ministerrat über ein Jahr lang nicht mehr zusammen –, untergrub ihr Ansehen noch zusätzlich.⁶ Bei der Suche nach Möglichkeiten für einen „Brückenschlag“ zwischen den Sechs und den Sieben und den restlichen OEEC-Ländern übernahm jedenfalls die EWG die Initiative. Am 26. Februar 1959 legte die EWG-Kommission ein vom EWG-Ministerrat in Auftrag gegebenes Memorandum über Mittel und Wege zur Schaffung einer „multilateralen Assoziation“ zwischen der EWG und den übrigen OEEC-Ländern vor. Die Kommission bejahte zwar die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen den sieben europäischen Staaten, beharrte jedoch gleichzeitig darauf, daß eine europäische Regelung nur in dem Maße akzeptabel sei, in dem sie sich entweder in eine „zunehmende Liberalisierung des Welthandels einfügen“ lasse – und damit darauf verzichtete, „eine europäische Wirtschaftssolidarität im eigentlichen Sinne zu stärken“ –, oder aber sich „dem Vorbild einer Zollunion“ nähere. Im Klartext hieß dies, daß sich die übrigen

³ „Die OEEC ist nicht am Ende“, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung v. 16. 3. 1958; „Große und kleine Freiheit?“, der Volkswirt, Nr. 15 v. 12. 4. 1958.

⁴ Gustav A. Sonnenhol, Die Zukunft des Europäischen Wirtschaftsrates, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 75 v. 23. 4. 1958; vgl. auch „Zehn Jahre Europäischer Wirtschaftsrat“, ebenda, Nr. 72 v. 18. 4. 1958.

⁵ „OEEC braucht Blutaufrischung“, Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung v. 13. 12. 1958.

⁶ Vgl. Camps, Britain, S. 232: „Work on a technical level on problems unrelated to the central issue of the relationship between the two groups (EWG and künftige EFTA; W.B.) was continuing but there was little real feeling of purpose or importance left in the Organization“.

OEEC-Länder entweder der EWG anschließen oder wenigstens assoziieren – oder den Plan eines OEEC-weiten Verbunds gänzlich aufgeben sollten. Die Rolle, welche die Kommission ihrer „Konkurrenz“ bei der Verwirklichung einer solchen Assoziation zugedacht hatte, war recht bescheiden. Gewiß, die OEEC sollte erhalten bleiben und ihre Tätigkeit fortsetzen. Tempo und Richtung der Arbeit an dem neuen Projekt sollte jedoch die Sechsergemeinschaft bestimmen, in Kooperation mit den beiden anderen „große(n) wirtschaftliche(n) Einheiten(n)“ und „Antriebskräften“ der freien Wirtschaft, den USA und Großbritannien.⁷

Bemerkenswerterweise teilte der Ministerrat den Pessimismus der Kommission in der Frage der Schaffung einer multilateralen Assoziation nicht. Vielmehr bekräftigte der Rat seine Absicht, dieses Ziel weiterzuverfolgen und sich darum zu bemühen, „schon jetzt die Solidarität zwischen den OEEC-Ländern zu stärken und so die Grundlagen für eine engere Assoziation vorzubereiten“.⁸ Die OEEC erschien in dieser Resolution doch in einem deutlich positiveren Licht, als eine Organisation, die es zu stärken galt. Für eine „multilaterale Assoziation“ machte sich auch der Bundeswirtschaftsminister stark, indem er öffentlich davor warnte, „im ökonomischen Bereich getrennt zu marschieren“, und sich über die formaljuristische Art und Weise mokierte, wie die Kommission den Vorwurf der Diskriminierung der „Rest-OEEC“ zurückwies.⁹ Überraschend schloß sich die Bundesregierung dem Standpunkt Erhards dieses Mal mit einer ziemlich kritischen Stellungnahme zum Memorandum der Kommission an, obwohl letztere von der französischen Regierung unterstützt wurde. Vielleicht hatte Adenauer, von dem Hickhack um seine Kandidatur für das Bundespräsidentenamt abgelenkt, die europapolitischen Zügel vorübergehend gelockert. Wie auch immer: Eine weltweite liberale Handelspolitik war nach Ansicht des Bonner Kabinetts „kein Ersatz für die geplante multilaterale Assoziation“. Die Kontakte zwischen den Sechs und den übrigen OEEC-Ländern zu unterbrechen, bis das Assoziationsprojekt entscheidungsreif war, wurde abgelehnt. Statt dessen sollten „die im Rahmen der OEEC bestehenden Möglichkeiten eines weiteren Abbaues der zwischen den siebzehn Mitgliedsstaaten bestehenden Handelshemmnisse untersucht und ... ausgenutzt werden“.¹⁰ Als weitere Aufgabe nannte Erhard wenig später in einer Rede aus Anlaß der Vorlage des zehnten Jahresberichts der OEEC eine „noch straffere Koordinierung“ der Wirtschaftspolitik, kurz: eine europäische Konjunkturpolitik. Die OEEC erschien ihm „wegen ihrer breiten Basis und der nützlichen Mitarbeit der Vereinigten Staaten und Kanadas am besten geeignet, dieses Ziel zu erreichen“; diejenigen ihrer Organe, die dafür das notwendige Know-how besaßen, sollten gestärkt werden.¹¹ Zumindest die maßgeblichen Politiker in Bonn waren daran interessiert, die OEEC, wenngleich mit teilweise neuen Zielsetzungen, zu erhalten.

Die möglichen neuen Ziele waren im Sommer und Herbst 1959 Gegenstand einer intensiven Diskussion. Und obwohl die Kommission mit ihrem Memorandum „in eigener Sache“ in vielen Punkten Widerspruch geerntet hatte – mit ihrem Insistieren auf der Al-

⁷ Das sogenannte erste Hallstein-Memorandum v. 26. 2. 1959 ist in dt. Übersetzung abgedruckt in: Siegler, Dokumentation 1946–1961, S. 263–280; vgl. auch Camps, Britain, S. 184–188.

⁸ Entschließung des Ministerrats v. 16. 3. 1959, abgedruckt in dt. Übersetzung in: Siegler, Dokumentation 1946–1961, S. 281.

⁹ Rede Erhards in Rom v. 23. 3. 1959, auszugsweise abgedruckt in: ebenda, S. 282.

¹⁰ Stellungnahme der Bundesregierung v. 14. 4. 1959, im Wortlaut abgedruckt in: ebenda, S. 283–285; vgl. auch Müller-Roschach, Europapolitik, S. 81.

¹¹ „Erhard fordert europäische Konjunkturpolitik“, in: FAZ v. 23. 4. 1959.

ternative zwischen europäischer oder globaler Orientierung „besetzte“ sie eines, wenn nicht das zentrale Thema dieser Diskussion. Auch die OEEC selbst, zuletzt eher Objekt als Subjekt der verschiedenen Planspiele, reagierte und prüfte den Gedanken, den verbindlichen Liberalisierungssatz von 90 Prozent der Basiseinfuhren aus dem OEEC-Raum auf 75 Prozent zu senken, dafür jedoch auf die Importe aus den Vereinigten Staaten und Kanada auszudehnen. Damit hätte die Pariser Organisation zweifellos eine wichtige Aufgabe für sich reservieren können, noch dazu eine, für die sie besonders kompetent gewesen wäre.¹² Ähnliche Überlegungen kursierten auch andernorts: Im Juni 1959, anlässlich einer Tagung in London, empfahl das „Atlantic Economic Committee“, ein Zusammenschluß von „Meinungsführern“ aus den NATO-Ländern, die Umwandlung der OEEC in eine „Organisation for Atlantic Economic Co-operation“.¹³

In der Bundesrepublik warb insbesondere der Bundesverband der Deutschen Industrie, dessen Präsident an der Londoner Konferenz teilgenommen hatte, für diesen Vorschlag. Über die künftige Rolle der OEEC war man sich an der Spitze des Verbandes allerdings noch unschlüssig: Sollte sie in dem geplanten atlantischen Verbund aufgehen oder als eigenständige europäische Organisation in der größeren Gemeinschaft mitarbeiten? Wilhelm Beutler, geschäftsführendes Präsidialmitglied, blieb in einer Rede vor der Mitgliederversammlung im Juni 1959 in diesem Punkt recht vage, wenn er einmal davon sprach, daß die OEEC zu einer OAEC „ausgestaltet“ werden sollte, andererseits aber für eine „Fortsetzung und Verstärkung einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der OEEC“ plädierte und sogar die Verabschiedung einer neuen, wenngleich „relativ biegsame(n) handelspolitische(n) Konvention“ anregte. Die „essentials“ einer solchen Konvention – stufenweiser Abbau der restlichen Handelshemmnisse einschließlich der Zölle, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Absatzgarantien für die Agrarländer, Abbau sämtlicher Wettbewerbsverfälschungen, Regelung des Problems des Ursprungsnachweises, Schutzklauseln für den Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten sowie Konsultationspflicht bei einseitigen wettbewerbsverzerrenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen – verriet, worauf es der deutschen Industrie ankam: die bisher im Rahmen der OEEC praktizierte handels- und wirtschaftspolitische Kooperation nicht zu gefährden bzw. nach Möglichkeit noch zu vertiefen. Den Vorschlag der EWG-Kommission, auf handelspolitischem Gebiet mit „weltweiten Lösungen“ im „GATT-Stil“ vorlieb zu nehmen, bezeichnete Beutler ausdrücklich als undurchführbar.¹⁴ Zugunsten einer neuzugründenden Atlantischen Organisation sprach sich schließlich noch Dean Acheson, der ehemalige amerikanische Außenminister, aus. Weniger in „atlantischen“ als in „Nord-Süd“-Dimensionen dachte Sir Oliver Franks, der frühere britische Botschafter in Washington; eine modifizierte OEEC hielt er durchaus für geeignet, die Hilfe an die unterentwickelten Länder besser und effizienter zu organisieren.¹⁵

Über die Notwendigkeit neuer Ziele für die Pariser Institution – bis hin zu ihrer Substitution durch eine neue, den veränderten Anforderungen angepaßte Organisation – waren sich also fast alle, die sich im Laufe des Jahres zu Wort gemeldet hatten, einig. Energischen Einspruch erhob auf deutscher Seite lediglich der Leiter der deutschen

¹² „Europäisch oder weltweit“, in: Der Volkswirt, Nr. 21 v. 23. 5. 1959.

¹³ Vgl. Camps, Britain, S. 239.

¹⁴ Rede Beutlers, Anlage 2 zur Niederschrift Mitgliederversammlung BDI v. 23. 6. 1959. Vgl. auch „Noch haben die USA nicht Anstoß genommen“, in: Industriekurier v. 21. 7. 1959.

¹⁵ Vgl. Camps, Britain, S. 239f.

OEEC-Mission, Karl Werkmeister. Er wandte sich nachdrücklich gegen die „zwar gutwillige, aber von falschen Voraussetzungen ausgehende Suche nach neuen Aufgaben“. Da die OEEC seiner Meinung nach die Ziele der Konvention von 1948 „erst zu einem bescheidenen Teil“ verwirklicht hatte, bedurfte es nicht eines neuen Programms, sondern endlich der Bereitschaft der Regierungen, die damals eingegangenen Verpflichtungen „treu zu erfüllen“. Seine 21seitige Stellungnahme war ein engagiertes Plädoyer zugunsten „seiner“ Organisation, geprägt von einer tiefen Verärgerung über vermeintliche Versuche, ihre Leistungen totzuschweigen. Den Vorwurf der Passivität gab er zu Recht an die Mitgliedsländer zurück; von der Bereitschaft der einzelnen Regierungen, Arbeit und Ziele internationaler Organisationen zu unterstützen, hing schließlich deren Erfolg oder Mißerfolg maßgeblich ab. Diese Bemerkung war in erster Linie auf Großbritannien und Frankreich und deren „von Anfang an... ambivalentes Verhältnis“ zur OEEC gemünzt.

Große Länder hätten eben „naturgemäß internationale Organisationen weniger nötig als mittlere und kleinere“, so Werkmeisters resignierte Erkenntnis, aber die letzteren – mithin auch die Bundesrepublik – seien deshalb „besonders auf die OEEC angewiesen“. Das GATT stellte seiner Ansicht nach keinen ausreichenden Ersatz dar: Organisatorisch nach wie vor ein „Torso“, basierte es auf einem für eine echte europäische Zusammenarbeit „geradezu tödlich(en)“ Grundsatz – dem Retorsionsprinzip. Demgegenüber laute die „Philosophie“ der OEEC „gegenseitige Hilfe und daher Leistung nach bestem Können ohne unmittelbare Gegenleistung“. Zu den wichtigsten Verdiensten der OEEC zählte Werkmeister die Koordinierung der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, die Hilfe für die Entwicklungsländer, die Liberalisierung des Handels und den Abbau künstlicher Exportförderungsmaßnahmen, die Einführung der Ausländerkonvertibilität, die Zusammenarbeit in den Bereichen Landwirtschaft und Kernenergie sowie die Förderung der Produktivität. Vor allem durch ihr Engagement bei der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik sei die OEEC zum „Schrittmacher eines pragmatischen Wirtschaftsliberalismus“ geworden; sie habe damit die Voraussetzungen für eine „echte, seit Jahren bestehende Kooperation“ zwischen „liberalen“ und „sozialistischen“ Ländern geschaffen. Den insbesondere von der EWG-Kommission favorisierten Vorschlag, die restlichen OEEC-Länder durch bilaterale Assoziationsverträge mit der EWG zu binden, lehnte Werkmeister ab, weil die Bundesrepublik die finanzielle Hauptlast solcher Vereinbarungen zu tragen hätte. Schließlich wies er noch auf die Gefahr hin, daß die USA im Falle einer Auflösung der OEEC versucht sein könnten, zu einem „Isolationismus“ zurückzukehren, der höchstens bereit sei, „in weltweiten internationalen Organisationen sein Heil zu suchen“. Fazit der Attacke Werkmeisters gegen alle Gegner und Kritiker „seiner“ Institution: Wer die „Spaltung Europas“ und eine „Gefährdung der atlantischen Zusammenarbeit“ vermeiden wolle, müsse die OEEC „mit allen Mitteln“ unterstützen.¹⁶

Gewiß war dies ebenso „pro domo“ gesprochen, wie es zuvor die EWG-Kommission getan hatte. Dennoch, in manchen Punkten hatte Werkmeister ohne Zweifel recht: Viele Regierungen tendierten dazu, die Verdienste der OEEC herunterzuspielen bzw. weitgehend zu ignorieren oder die Verantwortung für Mißerfolge auf die Organisation abzu-

¹⁶ Bundesvertretung an Auswärtiges Amt und Bundesministerium für Wirtschaft v. 1. 12. 1959, BA, B 102, 11110, H. 1.

wälzen. Und außerdem, wozu eine neue, atlantische Gemeinschaft gründen, wo doch in Gestalt der OEEC bereits eine Institution existierte, in der die Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten halbwegs funktionierte?

Um die OEEC wieder zu aktivieren, mangelte es also nicht an konkreten – alten oder neuen – Aufgaben. Für ihre Erhaltung sprachen einige gute Gründe. Sie verfügte als einzige europäische Organisation über den Apparat, um die Kluft innerhalb Europas sowohl zwischen den Sechs und den Sieben als auch zwischen Industrie- und „Entwicklungsländern“ zu überbrücken. Außerdem war sie, worauf Werkmeister ja mit Recht hingewiesen hatte, aufgrund der assoziierten Mitgliedschaft der USA und Kanadas bereits für den allseits gutgeheißenen atlantischen Ausbau gerüstet. Eine Fusion mit dem Europarat – ein Vorschlag, der Anfang der fünfziger Jahre schon einmal aufgetaucht war und den der belgische Außenminister Pierre Wigny nun erneut zur Diskussion stellte – versprach demgegenüber keine Vorteile. Somit deutete vieles auf eine „atlantische“ Lösung hin. Der OEEC selbst fehlte freilich die Kraft zu einer entsprechenden Reform.¹⁷ Wieder einmal kam der entscheidende Anstoß von den Vereinigten Staaten: „We have concluded that the most effective course would be for the United States to take the initiative in proposing the reorganization and revitalization of the Organization of European Economic Cooperation and to announce the willingness of the United States to assume full membership in this revitalized institution“, hieß es in einem Memorandum des amerikanischen Außenministers Herter an den Präsidenten. „This action would symbolize our determination to work with Western Europe on the basis of full partnership in attacking the major problems of development and trade.“¹⁸

2. Die amerikanische Initiative zur Reform der OEEC und die deutsche Reaktion

Vom 7. bis 14. Dezember 1959 hielt sich der Unterstaatssekretär des amerikanischen Außenministeriums, Douglas Dillon, zu Gesprächen in London, Bonn, Brüssel und Paris auf. Zweck dieser Reise war es, die Standpunkte der Regierungen sowie der EWG-Kommission, der OEEC und der EFTA zu Problemen des innereuropäischen Handels, der Dollardiskriminierung und der Entwicklungshilfe zu sondieren. Dabei überraschte Dillon seine Gesprächspartner mit Vorschlägen zur Wiederbelebung der OEEC. Interessiert zeigte sich die Regierung in Washington vor allem an einer stärkeren Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet einschließlich einer Koordinierung der Konjunkturpolitik sowie an einer Abstimmung der Entwicklungshilfe im Rahmen der OEEC. Mit diesen Plänen stieß Dillon jedoch nur in London und Bonn auf Gegenliebe; die Kommission und die französische Regierung waren nämlich nicht ohne weiteres bereit, ihren „passiven Widerstand“ gegen die OEEC aufzugeben. Die Argumente der OEEC-Kritiker blieben offenbar nicht ohne Wirkung, denn nach den Gesprächen in Paris schien der

¹⁷ Vgl. „Nur eine Radikalkur hilft der OEEC“, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung v. 9. 11. 1959.

¹⁸ Memorandum Herter v. 24. 11. 1959, FRUS 1958–1960, VII, S. 172–174.

Unterstaatssekretär von seiner Absicht, die OEEC zu reaktivieren, wieder etwas abzurücken.¹⁹

Die Ankündigung der Amerikaner, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den westeuropäischen Staaten neu regeln zu wollen, setzte der akademisch-unverbindlichen Debatte über die Zukunft der OEEC ein Ende. Nun waren die einzelnen Regierungen gezwungen, ihre Politik festzulegen. Die deutsche Vertretung bei der OEEC reagierte umgehend auf die veränderte Situation. Anders als sein Vorgesetzter Werkmeister, der wenige Wochen zuvor für die Erhaltung der Pariser Organisation plädiert hatte, votierte der stellvertretende Missionschef Sonnenhol nun für eine „Umgründung“. Diese modifizierte „OEEC“ sollte sich vorrangig um währungs-, konjunktur- und handelspolitische Fragen des geplanten atlantischen Verbunds kümmern und die Hilfe für die Entwicklungsländer koordinieren. Um den USA den Beitritt zu einer solchen Organisation zu erleichtern – die „alte“ OEEC, so lautete ein Einwand, sei zu sehr auf die kleinen und mittleren europäischen Länder abgestellt gewesen –, sprach sich Sonnenhol für die Einführung eines „abgestuften Stimmrechts nach Aufgaben und Grad der Vertragserfüllung“ aus. Auch in personell-organisatorischer Hinsicht hielt er Veränderungen für erforderlich: So sollten die Briten zugunsten eines kleinen EFTA-Landes auf den Vorsitz im Rat verzichten und die Stellung des Generalsekretärs gestärkt werden. Außerdem sprach sich Sonnenhol für eine „allgemeine personelle Verjüngung“ aus.²⁰

Wie ernst es der amerikanischen Regierung mit ihrer Suche nach neuen Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit des Westens war, wurde anlässlich des Pariser Gipfeltreffens der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik vom 19. bis 21. Dezember 1959 deutlich. Im Mittelpunkt dieses Treffens standen zwar das Ost-West-Verhältnis, das Thema Abrüstung sowie die Deutschland- und Berlinpolitik, doch verabschiedeten die vier Staats- und Regierungschefs außerdem ein Communiqué zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit.²¹ Darin appellierten sie an die westlichen Industrieländer, ihre Energien „in erhöhtem Ausmaß neuen und wichtigen Aufgaben kooperativer Bemühungen zu widmen“ mit dem Ziel, „die Entwicklung weniger entwickelter Länder zu fördern“ und eine „auf den vernünftigen Gebrauch der wirtschaftlichen Hilfsquellen und die Aufrechterhaltung harmonischer internationaler Beziehungen abgestellte Handelspolitik“ zu verfolgen. Um sich über das weitere Procedere zu verständigen, sollte in absehbarer Zeit in Paris eine informelle Zusammenkunft stattfinden. Während die Franzosen den Teilnehmerkreis möglichst klein halten wollten, schwebte den Briten vor, alle OEEC-Mitglieder einzuladen. Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiß: Teilnehmen sollten jene Länder, die im Exekutivkomitee und im Handelsdirektorium der OEEC vertreten waren, also Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Portu-

¹⁹ Die Gespräche sind dokumentiert ebenda, S. 175–218. Vgl. auch Camps, Britain, S. 241 f. Die „Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung“ meldete dagegen am 12. 12. 1959 („Dillon setzt sich für die Wiederbelebung der OEEC ein“), daß der Unterstaatssekretär Frankreich „wohl mit Erfolg (ersucht habe), seinen bisherigen passiven Widerstand gegen die Organisation aufzugeben“.

²⁰ Vermerk Sonnenhol v. 19. 12. 1959, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 322.

²¹ Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1959–1963, S. 23–28. Bezeichnenderweise erwähnt Adenauer diesen Komplex, von der Frage der Unterstützung für unterentwickelte Länder abgesehen, nicht. Zu dem Treffen der Regierungschefs vgl. das Memorandum of Conversation v. 19. 12. 1959, FRUS 1958–1960, VII, S. 222–223.

gal, Schweden, die Schweiz sowie die Vereinigten Staaten, Kanada und die EWG-Kommission.²²

Diese sogenannte Atlantische Wirtschaftskonferenz trat bereits etwa drei Wochen später zusammen, unmittelbar vor der für den 14. Januar 1960 anberaumten Ratstagung der OEEC. Zu den Hauptthemen zählte, neben der internationalen Handelspolitik und der Entwicklungshilfe, die Frage der Reorganisation der OEEC. Die amerikanischen Vorstellungen liefen auf die Gründung einer Nachfolgeorganisation hinaus. Diejenigen Arbeiten, die noch wichtig und „nützlich“ waren, sollten weitergeführt werden; neue „Aufträge“ sollten hinzukommen und die USA und Kanada zu Vollmitgliedern werden. Ein dreiköpfiges Expertengremium, bestehend aus je einem Vertreter der EFTA, der EWG und der „Rest-OEEC“, sollte entsprechende Verträge ausarbeiten. Für die anschließenden Beratungen wünschten die USA einen besonderen institutionellen Rahmen neben der OEEC. Da die Sieben, an der Spitze Großbritannien, die OEEC als „gesamteuropäische“ Klammer erhalten wollten, bemühten sie sich darum, eine Präjudizierung der vorgesehenen Verhandlungen zu verhindern. Sie lehnten deshalb die Zusammensetzung des Expertengremiums als unausgewogen ab und achteten streng darauf, daß die offiziellen Dokumente keine Formulierungen enthielten, welche den Schluß zuließen, die OEEC habe ihren „Auftrag“ erledigt.²³

Die schließlich verabschiedete Resolution über die Reorganisation der OEEC spiegelte diese gegensätzlichen Standpunkte wieder. Darin war sowohl von dem Wunsch die Rede, „die Kontinuität der Zusammenarbeit auf den Gebieten, auf denen eine Änderung nicht erforderlich“ sei, zu gewährleisten, als auch von der Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen. Die Expertengruppe wurde um ein viertes Mitglied erweitert und sollte bis zum 19. April 1960 einen Bericht über Ziele, Prinzipien und Formen der geplanten Zusammenarbeit einschließlich eines Entwurfs für ein neues Abkommen vorlegen. Auf dieser Grundlage sollte eine Konferenz leitender Regierungsbeamter aus den zwanzig Mitgliedsländern und Vertreter der Europäischen Gemeinschaft über die Zukunft der OEEC entscheiden.²⁴ Zusammen mit den Entschlüssen über Entwicklungshilfe und Handelsprobleme stimmte der Rat der OEEC am 14. Januar dieser Resolution zu.²⁵ Europäische Erwartungen einer zügigen Reorganisation, in welcher Form und mit welchen Zielsetzungen auch immer, dämpften die Amerikaner jedoch von vornherein: Wegen der anstehenden Präsidentschaftswahlen und der sogenannten Dillon-Runde im GATT rechneten sie damit, daß eine neue Organisation frühestens in etwa anderthalb Jahren funktionsfähig sein würde.²⁶

Am 28. Januar 1960 nahmen die „Vier Weisen“ – der Amerikaner W. Randolph Burgess, der Franzose Bernard Clappier, der Brite Sir Paul Gore-Booth und der Grieche Xenophon Zolotas, mit Ausnahme des letzteren allesamt Regierungsbeamte – ihre Arbeit

²² Der Wortlaut des Communiqués in dt. Übersetzung ist abgedruckt in: Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1961, S. 316–317. Vgl. auch Camps, Britain, S. 243 f., von der Groeben, Aufbaujahre, S. 77.

²³ Vgl. Camps, Britain, S. 247.

²⁴ Die Entschlüsselung im engl. Wortlaut findet sich als Anlage zu Burgess an Brentano v. 28. 1. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 322.

²⁵ Vgl. Memorandum Herter an Eisenhower v. 21. 2. 1960, Anlage 2: „Reconstruction of the OEEC“, in: FRUS 1958–1960, VII, S. 254–255; Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1962, S. 324.

²⁶ Vgl. „Europa auf dem amerikanischen Prüfstand“, in: Der Volkswirt, Nr. 5 v. 30. 1. 1960.

auf. Als erste Amtshandlung verschickten sie einen Fragebogen, welcher den einzelnen Regierungen als Leitfaden für die Formulierung ihrer Stellungnahmen dienen sollte. Gefragt wurde nach den Aufgaben der künftigen Organisation, den Pflichten der Mitglieder, der Struktur der Organisation, den Beziehungen zu Nichtmitgliedern und anderen internationalen Institutionen sowie danach, welche Funktionen der OEEC „übernommen“ werden sollten. Für den Februar kündigten die „Vier Weisen“ zusätzlich Hearings an.²⁷

Die Bundesregierung hatte sich auf der Pariser Wirtschaftskonferenz nicht exponiert. Den Part des Anwalts der OEEC hatten die EFTA-Länder übernommen, die Front der Kritiker hatten Frankreich und die EWG-Kommission angeführt. Da im Herbst 1959 wieder einmal heftige europapolitische Richtungskämpfe zwischen dem Bundeskanzler und Wirtschaftsminister Erhard ausgebrochen waren,²⁸ überließen die Deutschen vermutlich nicht ungern den anderen das Feld. Doch nun zwangen die „Vier Weisen“ die Bundesregierung dazu, ihre Position in der Frage der Reorganisation der OEEC festzulegen.

Zu diesem Zweck trafen am 5. Februar 1960 Vertreter von nicht weniger als neun Ressorts, der OEEC-Mission und der Bundesbank zusammen – für eine Besprechung dieser Art eine ungewöhnlich große Zahl. Die Runde wertete die amerikanische Initiative als „Konsequenz der Wandlung des Verhältnisses zwischen Westeuropa und den USA“. Die Freude über die aus politischen Gründen hochwillkommene institutionelle Neugestaltung der amerikanisch-europäischen Beziehungen ging jedoch nicht soweit, daß man bereit gewesen wäre, dafür die enge Zusammenarbeit im Rahmen der OEEC zu opfern. Die Teilnehmer der Besprechung legten deshalb Wert auf eine strikte Abgrenzung der geplanten Organisation gegenüber dem GATT und dem IWF. Als geographischer Einzugsbereich schwebte ihnen „primär“ der atlantische Raum vor. Einig waren sie sich auch über die Revisionsbedürftigkeit der OEEC-Konvention von 1948, weil ein europäischer Präferenzraum nicht mehr zu rechtfertigen sei. Ob freilich eine bloße Revision genügen – oder doch eine Neugründung nötig sein würde, ließen die Ressortvertreter noch offen. Auf jeden Fall wollten sie die „Errungenschaften“ der OEEC, insbesondere die Entliberalisierungsregeln und die eingespielte Zusammenarbeit auf technischer Ebene, gewahrt wissen. Bemerkenswert war, daß ein stärkeres entwicklungspolitisches Engagement nicht als vorrangiges Ziel einer reformierten OEEC angesehen wurde; die Bildung entsprechender neuer Fonds lehnten die Beamten aus Furcht vor zusätzlichen finanziellen Belastungen sogar ausdrücklich ab. Befürwortet wurde hingegen eine Stärkung der Kompetenzen des Sekretariats bzw. des Generalsekretärs. Fazit der Diskussion: Das „bisherige OEEC-System der Zusammenarbeit“ sollte erhalten bleiben, die Konvention den veränderten Bedingungen angepaßt und die volle Mitarbeit der USA und Kanadas ermöglicht werden – allerdings nicht auf Kosten einer Verwässerung der bereits bestehenden „innereuropäischen Bindungen“.²⁹

Größtmögliche Kontinuität, hieß also die Devise. Dies war auch die „Botschaft“ der offiziellen deutschen Antwort auf den Fragebogen der „Vier Weisen“. Die OEEC, lau-

²⁷ Vgl. Burgess an Brentano v. 28. 1. 1960 mit Anlage „Suggested Questions to be Considered in Connection with the Resolution“, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 322; „Die Reform der OEEC“, in: Neue Zürcher Zeitung v. 11. 2. 1960

²⁸ Vgl. Koerfer, Kampf, S. 394–404.

²⁹ Ergebnisprotokoll Ressortbesprechung v. 5. 2. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 326.

tete einer der Kernsätze, sei diejenige internationale Organisation, die gleichzeitig Fragen der Handels-, Zahlungs- und allgemeinen Wirtschaftspolitik behandle, auf allen diesen Gebieten der Konsultation diene und auch Empfehlungen aussprechen und Entscheidungen treffen könne. Diese „dreifache Zuständigkeit sollte im Hinblick auf die Aufgaben, die sich der reorganisierten OEEC stellen, unbedingt beibehalten werden“. Der entwicklungspolitische Auftrag, welcher den Deutschen vorschwebte, nahm sich demgegenüber recht bescheiden aus: „Es wäre anzustreben, über eine gegenseitige Information, soweit es möglich ist, zu Konsultationen und zur Koordinierung auf diesem Gebiete zu gelangen.“ Als weitere Aufgaben nannte die deutsche Stellungnahme die Fortsetzung der Zusammenarbeit in Industrie- und Energiefragen, in der Agrarpolitik, bei der Förderung der Produktivität und der Forschung sowie bei der Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Um als „echt wirtschaftspolitische Instanz“ agieren zu können, war nach deutscher Auffassung eine „starke“ Organisation erforderlich, die insbesondere das Recht haben sollte, verbindliche Entscheidungen zu treffen. Außerdem sollten die Befugnisse des Generalsekretärs erweitert werden. Wegen der „Vielzahl von politischen, rechtlichen und psychologischen Problemen“ wollten die Deutschen freilich grundsätzlich am Einstimmigkeitsprinzip festhalten. Vollmitglieder sollten die bisherigen OEEC-Länder sowie die USA und Kanada sein. Als Bezeichnung für die neue Organisation schlugen die Deutschen „Western Economic Cooperation Organization“ vor.³⁰

Obwohl man in Bonn darauf achtete, die Übereinstimmung mit den USA und Frankreich hervorzuheben, waren die Unterschiede unverkennbar: Sowohl die französische als auch die amerikanische Regierung arbeiteten sehr viel konsequenter auf einen organisatorischen Neuanfang hin; aus ihrer Sicht hatte die OEEC ihre Aufgaben nämlich im großen und ganzen erfüllt. Diese Diagnose zielte vor allem auf eine der Hauptfunktionen der OEEC, die Liberalisierung des Handels. Konsequenterweise glaubte man in Paris und Washington, auf die Anwendung des Liberalisierungskodex' künftig verzichten zu können. Ein weiterer Gegensatz bestand darin, daß die beiden Regierungen die Hilfe für die Entwicklungsländer zu einem vorrangigen Anliegen der neuen Organisation machen wollten.³¹ Würde die Bundesregierung notfalls einen Streit mit den wichtigsten Partnern riskieren, um das eigene Reorganisationskonzept durchzusetzen? Bei der Anhörung vor dem Vierergremium bekräftigten Werkmeister und seine Begleiter jedenfalls die deutschen Vorstellungen von einer Organisation „mit starker Autorität“ und Zuständigkeiten, wie sie zumindest auf dem Papier im wesentlichen auch die OEEC besessen hatte. Wie aus dem Frage- und Antwortspiel deutlich wurde, war genau dies der strittige Punkt: Welche Bindungen würde die amerikanische Regierung tatsächlich eingehen bereit sein? Offensichtlich hatten die „Vier Weisen“ begründete Zweifel an der Integrationsfreudigkeit der Amerikaner.³²

Diese Zweifel teilte auch Günter Keiser, mittlerweile stellvertretender Generalsekretär der OEEC. Seiner Ansicht nach waren die Amerikaner ernstlich nur an zwei Komplexen interessiert: „der Koordination der Konjunkturpolitik und der Hilfe für die unterentwickelten Länder, wenn man von ihrem negativen Interesse, das ganze Gebiet des

³⁰ Stellungnahme zum Fragebogen der „Gruppe der Vier“, Anlage zu Rundschreiben Auswärtiges Amt v. 19. 2. 1960, ebenda.

³¹ Vgl. Aufzeichnung Emmel v. 16. 2. 1960 und U.S. Submission to the Group of Four, Anlage zu Burgess an Sachs v. 3. 3. 1960, beide ebenda, Bd. 322. Vgl. auch Ball, Past, S. 220 f.

³² Vgl. Aufzeichnung Sachs v. 26. 2. 1960, ebenda.

Handels aus dem Tätigkeitsbereich der neuen Organisation möglichst auszuschließen“, absehe. Ein Hauptmotiv für die amerikanische Aversion gegen nennenswerte handelspolitische Kompetenzen erblickte Keiser in der „Furcht, vor der übrigen Welt als Mitglied eines regionalen Handelssystems zu erscheinen“. Hier standen also noch harte Verhandlungen bevor; dies galt aber auch für die Frage, ob die geplante Organisation auch zu „Entscheidungen“ oder lediglich zu „Empfehlungen“ berechtigt sein sollte, und für die entwicklungspolitischen Funktionen.³³ In der Absicht, die Bundesregierung in ihrer Position zu bestärken, meldete sich vor Beginn der Verhandlungen auch der BDI zu Wort – ein deutliches Indiz dafür, wie wichtig die deutsche Industrie die Reform nahm. Inhaltlich deckten sich die Vorstellungen des BDI in etwa mit jenen Erhards. Das Urteil über die OEEC fiel sogar noch positiver aus: Die Industrie sehe in ihr „angesichts ihres umfassenden Charakters nach wie vor die geeignete Organisation zur Fortführung der Bemühungen um eine gesamteuropäische Integration“. Anders als die Regierungen in Paris und Washington sprach sich der Verband für die „Konsolidierung und Fortführung“ der Liberalisierungsmaßnahmen nicht nur im Kapital-, sondern ebenso im Waren- und Dienstleistungsverkehr aus. Die technisch-fachlichen Ausschüsse der OEEC und die Europäischen Produktivitätszentralen sollten ihre Arbeit ebenfalls fortsetzen. Ein stärkeres entwicklungspolitisches Engagement wurde grundsätzlich gutgeheißen, erforderte nach Ansicht des BDI jedoch ein „gesichertes weiteres Wirtschaftswachstum“ und damit eine intensive währungs- und konjunkturpolitische Zusammenarbeit der „atlantischen Staaten“. Über die früheren Aufgaben hinaus sollte die reformierte OEEC deshalb den Charakter einer „ständigen Atlantischen Wirtschaftskonferenz“ erhalten.³⁴ Der BDI wollte sich also ebensowenig wie der Bundeswirtschaftsminister und seine Mitstreiter mit der wirtschaftlichen Teilung Westeuropas in drei Gruppen – die Sechs, die Sieben und die „forgotten Five“ – abfinden. Die neue Organisation hatte deshalb nach den Vorstellungen des Spitzenverbands nicht zuletzt einen integrationspolitischen Auftrag zu erfüllen. Angesichts der amerikanischen Reformpläne war dies freilich ein recht kühner Wunsch.

In einer Situation, die von teilweise erheblichen Meinungsverschiedenheiten über Charakter und Ziele der in Aussicht genommenen atlantischen Institution geprägt war, kam dem Votum der „Vier Weisen“ vorentscheidende Bedeutung zu. Ihre Stellungnahme lag Ostern 1960 vor. Der fast 80 Seiten starke Bericht enthielt eine Würdigung der Arbeit der „alten“ OEEC, Vorschläge zu den Aufgaben und Prinzipien der neuen Organisation, zu ihrem Aufbau und den Regelungen für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Institutionen. Im „historischen Teil“ bescheinigten die vier Experten der OEEC insgesamt „beträchtliche Erfolge“. Besonders hervorgehoben wurden die Verdienste um den Wiederaufbau in Westeuropa, um die Multilateralisierung des Zahlungsverkehrs und die Liberalisierung des Handels. Die OEEC hatte aus der Sicht der „Vier“ ihren Zweck, von einigen Ausnahmen abgesehen, im großen und ganzen erfüllt, so daß in Zukunft Aufgaben in Angriff genommen werden konnten, die sich aus den Beziehungen der OEEC-Länder zur übrigen Welt ergaben. In dieser Feststellung spiegelte sich

³³ Keiser an Sachs v. 7. 3. 1960, ebenda.

³⁴ „Stellungnahme zu den Vorschlägen für eine Reform der OEEC“ v. 26. 3. 1960, ebenda. Ein Beamter des Auswärtigen Amts wies in einer Stellungnahme zu dem BDI-Memorandum auf die weitgehende Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Bundesregierung hin, zog allerdings die integrationspolitischen Meriten der „alten“ OEEC in Zweifel; Aufzeichnung Harkort v. 6. 4. 1960, ebenda.

unverkennbar der insbesondere von amerikanischer Seite stets vorgetragene Wunsch nach einer „more outward looking organization“ wider. Welche Aufgaben sollte diese Organisation übernehmen? Vordringlich erschien die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die Hilfe für die Entwicklungsländer. Die Zuständigkeit in Handelsfragen wollten die „Vier Weisen“ dagegen einschränken. So sollten der Liberalisierungskodex und andere handelspolitische Beschlüsse mit dem Ende der „alten“ OEEC außer Kraft treten. Maßgeblich sollten in erster Linie die Grundsätze des GATT sein. Beibehalten wollten die Experten das Verrechnungssystem im Rahmen des Europäischen Währungsabkommens und die freilich recht bescheidene Zusammenarbeit auf agrarpolitischem und auf wissenschaftlich-technischem Gebiet; die Europäische Produktivitätszentrale sollte allerdings aufgelöst werden. In der Frage der Befugnisse der Organisation entschieden sie sich für einen Mittelweg. Obwohl die „Vier“ damit rechneten, daß das Instrument der Konsultation künftig größere Bedeutung erhalten würde, schlugen sie vor, daß in der neuen Konvention „auf Empfehlungen und auf Beschlüsse ... das gleiche Gewicht gelegt“ werde. Da es wie bisher beim Einstimmigkeitsprinzip und der Möglichkeit bleiben sollte, durch Stimmenthaltung zu verhindern, daß ein mißliebiger Beschluß für das eigene Land verbindlich wurde, bestand für die Gegner einer „starken“ Organisation kein Grund zur Sorge. Die alte Grundstruktur mit Rat, Exekutivausschuß und Sekretariat sollte ebenfalls beibehalten werden; allerdings empfahlen die Experten, den Exekutivausschuß auf vier bis fünf Mitglieder zu verkleinern und die Stellung des Generalsekretärs zu stärken. Aus Gründen der juristischen Zweckmäßigkeit befürworteten sie ferner, die Rechtspersönlichkeit der OEEC auf die neue Institution zu übertragen. Diese formelle Kontinuität durfte nach Ansicht der „Vier Weisen“ die Handlungsfreiheit der Nachfolgeorganisation jedoch in keiner Weise beschränken: Alle Beschlüsse, Empfehlungen und Resolutionen der OEEC sollten deshalb „automatisch“ unwirksam werden, sofern der Rat der neuen Organisation nicht anders entschied. Als zukünftigen Namen schlugen sie „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ vor.³⁵

Auf deutscher Seite stieß dieser Bericht verständlicherweise auf Kritik, widersprach er doch in zentralen Punkten der zwischen den Ressorts vereinbarten Linie. Besonders scharf reagierten, da sie in gewisser Weise persönlich betroffen waren, Werkmeister und Keiser. Der Chef der deutschen OEEC-Mission bemängelte vor allem die geplante Suspendierung aller früheren Beschlüsse und Empfehlungen sowie die geringen Kompetenzen der Nachfolgeorganisation auf dem Handelsgebiet. Um zu verhindern, daß die „Ergebnisse zwölfjähriger Bemühungen auf den verschiedensten Gebieten weitgehend ausgelöscht“ wurden, schlug er ein umgekehrtes Verfahren vor: Soweit nicht offensichtlich überholt, sollten alle Verpflichtungen weitergelten; die beiden neuen Vollmitglieder USA und Kanada, aber auch die bisherigen Mitglieder sollten jedoch Gelegenheit erhalten, ihre Einwände gegen mißliebige Beschlüsse vorzubringen. Falls eine Einigung nicht zustande käme, bliebe den betreffenden Ländern immer noch die Möglichkeit, sich mit Hilfe der dafür vorgesehenen Verfahren von diesen Pflichten zu befreien. Geradezu gefährlich erschien Werkmeister der Gedanke, „die Sorge für das handelspolitische Wohl-

³⁵ „Eine reorganisierte Wirtschaftsorganisation“, Bericht von W. Randolph Burgess, Bernard Clappier, Sir Paul Gore-Booth u. Xenophon Zolotas, April 1960, ebenda, Bd. 326. Vgl. auch Camps, Britain, S. 267–271.

verhalten aller dem GATT zu überlassen“. Ohne strikte Regeln wie im Rahmen der OEEC könnten Länder beispielsweise im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten „de facto tun und lassen“, was sie wollten, wenn sie sich nur gegenüber dem GATT verantworten müßten. Da einige andere OEEC-Partner mit dem Bericht der „Vier Weisen“ offenbar ebenfalls nicht einverstanden waren, vertraute Werkmeister jedoch darauf, daß es noch möglich sein würde, den Konventionsentwurf im deutschen Sinne zu verbessern.³⁶

Günter Keiser, der stellvertretende OEEC-Generalsekretär, teilte diese Bedenken und Einwände. Auch er kritisierte den „Selbstmord-Artikel“ 15 des Konventionsentwurfs, welcher die Annullierung der geltenden Beschlüsse vorsah. Damit entfiel seiner Ansicht nach das wichtigste Druckmittel, mit dem widerstrebende Mitgliedsländer zu einer Einigung über neue Bindungen und Regeln bewegt werden konnten. Zwar lehnte er eine „Durchforstung“ der alten Bestimmungen nicht grundsätzlich ab, doch wollte er verhindern, daß „die Substanz des bisher Erreichten vollständig in Frage“ gestellt wurde. Außerdem störten ihn die spärlichen handelspolitischen Befugnisse und die geplante Verankerung des Vetorechts schon für den Fall, daß sich einzelne Länder durch bestimmte Beschlüsse „berührt“ glaubten. Auf jeden Fall sollte vor Unterzeichnung der neuen Konvention weitgehende Klarheit über das künftige Aufgabengebiet und die künftigen Rechte und Pflichten bestehen, damit die jetzigen Mitglieder nicht das Gefühl haben müßten, „die Katze im Sack“ kaufen zu müssen.³⁷

Wenn der Leiter der handelspolitischen Abteilung des Auswärtigen Amts die Vorschläge der „Vier Weisen“ dennoch mit den Worten kommentierte, sie entsprächen „im großen und ganzen den deutschen Vorstellungen und Erwartungen“, obgleich „eine Reihe von Einzelfragen noch einer eingehenden Prüfung“ bedürften, so war dies entweder ein Versuch, die Differenzen – gewissermaßen in kluger Voraussicht – herunterzuspielen, oder Ausdruck eines den Ressortkonsens ignorierenden Standpunkts.³⁸ Die Teilnehmer der Besprechung vom 2. Mai 1960 schlossen sich nämlich der Kritik, wie sie von Werkmeister und Keiser vorgebracht wurde, an und bekräftigten damit die offizielle deutsche Haltung. Keine prinzipiellen Bedenken bestanden lediglich in puncto Entwicklungshilfe. Die Vorschläge zur Koordinierung stießen zwar auf Zustimmung, erschienen jedoch als „in ihrer Tendenz zu schwach“. Gänzlich negativ war die Reaktion auf die Abschnitte zur Handelspolitik. Letztere sollte nach dem Wunsch der Ressortvertreter gleichberechtigt neben den beiden anderen Hauptaufgaben rangieren. Keinesfalls dürfe es sich dabei um eine „Fassade ohne konkrete Rechte und Pflichten“ handeln. Allerdings hielt man es aus politischen Gründen mit Rücksicht auf die voraussichtliche Haltung der USA und Frankreichs für geboten, „mit Behutsamkeit“ vorzugehen.³⁹ Auch der Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Albert Hilger van Scherpenberg, argumentierte in einem Schreiben an seinen belgischen Kollegen Baron von Snoy noch ganz auf dieser Linie und beanstandete ausdrücklich die „höchst unglückliche Lösung des Problems der Kontinuität der alten und neuen Organisation“ und die unzureichende

³⁶ Werkmeister an Harkort v. 23. 4. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 325.

³⁷ Keiser an Sachs v. 27. 4. 1960, ebenda.

³⁸ Aufzeichnung Harkort v. 21. 4. 1960, ebenda, Bd. 323.

³⁹ Ergebnisprotokoll Ressortbesprechung v. 2. 5. 1960, ebenda, Bd. 326; vgl. auch Aufzeichnung Sachs v. 7. 5. 1960, ebenda, Bd. 325.

Berücksichtigung handelspolitischer Fragen.⁴⁰ Obwohl das Urteil über den Expertenbericht längst nicht so drastisch ausfiel wie beispielsweise in der Schweiz – in der Neuen Zürcher Zeitung war von einem „Anschlag auf die europäische Handelspolitik“, von „Scheinkontinuität“ und, alles in allem, von einer großen „Torheit“ der „Vier Weisen“ zu lesen⁴¹ –, konnte von einer weitgehenden Übereinstimmung also wirklich nicht die Rede sein.

Dessen war sich Ministerialdirigent Hans Georg Sachs vom Auswärtigen Amt, dem die Leitung der deutschen Delegation auf der für den 24. und 25. Mai 1960 angesetzten Konferenz über die Reorganisation der OEEC anvertraut worden war, durchaus bewußt. Allerdings waren auf deutscher Seite schon eine Woche vor Konferenzbeginn erste „Rückzugsbewegungen“ zu beobachten. Die Gründe dafür lagen hauptsächlich darin, daß die Vereinigten Staaten in den zentralen Fragen keine Konzessionsbereitschaft zeigten und die britische Regierung aus der Sorge heraus, die Amerikaner könnten möglicherweise völlig „abspringen“, den Bericht der vier Experten ohne größere Einwände akzeptierte. Ein negatives Ergebnis der Konferenz, so Sachs, liege jedoch weder in deutschem Interesse noch in dem der OEEC, die in ihrer bisherigen Form „infolge des ständig erstarkenden Gewichts der EWG (und vielleicht auch der EFTA) weitgehend zur Ohnmacht verurteilt wäre, wie schon die letzte Zeit gezeigt“ habe. Daß es den Deutschen gelingen könnte, die kleinen Länder, allen voran die Schweiz und Schweden, von ihrer „vermutlich sehr harte(n) Haltung“ abzubringen, glaubte Sachs nicht. Um so mehr sollte die Bundesrepublik versuchen, „aktiv“ an der Suche nach Kompromißformeln mitzuwirken. Angesichts der unnachgiebigen Haltung der USA und auch Frankreichs war man im Auswärtigen Amt offensichtlich zum Einlenken bereit. Zur „Vermeidung unnötiger Differenzen“ mit dem Bundeswirtschaftsminister, welcher die OEEC-Substanz möglichst ohne tiefere Einschnitte retten wollte, sollte das offizielle deutsche Statement zwar den Wunsch zum Ausdruck bringen, den erreichten Standard zu halten. Für die Verhandlungen selbst richtete sich Sachs jedoch darauf ein, flexibel zu agieren.⁴² Das Auswärtige Amt – und der Bundeskanzler – gaben in der deutschen Europapolitik offenbar wieder den Ton an. Dies bedeutete, daß außenpolitische Gesichtspunkte den Diskussions- und Entscheidungsprozeß dominierten. Konkret hieß dies, daß für ein einvernehmliches Verhältnis zum wichtigsten europäischen Partner Frankreich und zur Schutzmacht USA notfalls auch eventuelle wirtschaftliche Nachteile in Kauf zu nehmen waren.

Die Konferenz im Pariser Hotel Majestic verlief indes weniger kontrovers als erwartet. Wohl waren die Differenzen nicht zu überhören, doch da eine Arbeitsgruppe damit beauftragt wurde, auf der Basis des Berichts der „Vier Weisen“, des Schweizer Alternativvorschlags und der Stellungnahmen während der Konferenz einen neuen Konventionsentwurf auszuarbeiten – und eine Entscheidung damit vertrag wurde, blieb der mancherorts erwartete Streit aus. Bemerkenswerterweise verlief die Grenze zwischen

⁴⁰ Scherpenberg an Baron Snoy et d' Oppuers v. 5. 5. 1960, ebenda. Der Brief war die Antwort auf ein Schreiben vom 2. 5., in dem Baron Snoy seinen Kollegen über die belgischen Bedenken gegen den Bericht der „Vier Weisen“ unterrichtet hatte.

⁴¹ „Die Torheit der ‚Vier Weisen‘“, in: Neue Zürcher Zeitung v. 30. 4. 1960. Vgl. auch die Zusammenfassung des Vertragsentwurfs der Schweizer Regierung v. 13. 5. 1960, in: Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1961, S. 361–362.

⁴² Aufzeichnung Sachs v. 19. 5. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 325; vgl. zu den vorherigen deutsch-britischen Kontakten Aufzeichnung Harkort v. 18. 5. 1960, ebenda, Bd. 322.

den zwei „Lagern“, die sich im Verlauf der Sitzung herauskristallisierten, durch die beiden „Integrationsclubs“ EWG und EFTA hindurch. Zur Mehrheitsfraktion zählten beispielsweise die Bundesrepublik und Belgien, die Schweiz, Schweden, Norwegen und Österreich sowie die Türkei. Die Kritik dieser Gruppe richtete sich hauptsächlich gegen die geplante Annullierung der geltenden Beschlüsse und gegen die unzureichenden handelspolitischen Kompetenzen. Ein ausdrückliches Plädoyer zugunsten der Aufrechterhaltung irgendeiner Art von gesamteuropäischer Klammer war indes nur von schwedischer Seite zu hören. In der Minderheitsfraktion gaben Frankreich, Großbritannien und die USA den Ton an. Ein ähnlicher Interessenkonsens wie auf der „Gegenseite“ existierte in dieser Gruppe nicht. Die USA billigten den Bericht, weil die neuen Ziele ihren Wünschen entsprachen und die alten Beschlüsse aufgehoben werden sollten. Für Großbritannien, mehr noch für Frankreich war die Vollmitgliedschaft der USA das wichtigste Anliegen. Ihre numerische Unterlegenheit konnten diese Länder durch ihren Einfluß leicht wettmachen. Allerdings vertraute der Vertreter der Vereinigten Staaten nicht allein auf das politische Durchsetzungsvermögen seines Landes; in einigen Punkten kam er im Gegensatz zu seinem französischen Kollegen den Kritikern der Expertenempfehlung durchaus entgegen: Er akzeptierte die Forderung nach größeren handelspolitischen Befugnissen und die Bildung eines besonderen Handelsausschusses, und er stimmte einer Überprüfung der geltenden OEEC-Beschlüsse vor Verabschiedung der neuen Konvention zu. Auch sein Vorschlag zum weiteren Procedere stellte ein Zugeständnis an die Mehrheitsfraktion dar: Bildung einer Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der Konvention und Vorbereitung eines Aktionsprogramms; Einberufung einer Ministerkonferenz für Ende Juli 1960, um die Grundzüge der Konvention zu billigen und die weiteren Schritte festzulegen; Einberufung einer zweiten Ministerkonferenz für Ende 1960, auf der die neue Konvention unterzeichnet werden sollte. Nachdem eine durch den französischen Delegierten verursachte Krise – ihm gingen diese Zugeständnisse zu weit – überwunden worden war, einigte man sich auf dieser Linie. Der deutsche Vertreter war mit dem Ausgang der Konferenz zufrieden, bedauerte aber die offen zutage getretenen Differenzen innerhalb der EWG. Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe mußten nun zeigen, ob und in welchem Maße die 20 Regierungen gewillt und in der Lage waren, auf der Grundlage der geltenden OEEC-Regeln zusammenzuarbeiten.⁴³ Genaugenommen gründete sich Sachs' Zufriedenheit also vor allem darauf, daß unliebsame präjudizierende Entscheidungen zunächst hatten verhindert werden können. Allerdings stimmte ihn das kompromißbereite Verhalten des amerikanischen Delegierten für die Zukunft optimistisch.

Die Diskussion konzentrierte sich in den Wochen bis zur Ministerkonferenz am 22. und 23. Juli 1960 im wesentlichen auf zwei Themen: die Zuständigkeit der neuen Organisation in Handelsfragen und die Kontinuität der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern. Zum ersten Komplex lagen Anfang Juli zwei Stellungnahmen vor. Der eigens eingesetzte 21er Ausschuß der Handelsexperten steuerte einen mittleren Kurs. Zwar sollten die Regeln und Verpflichtungen des GATT Priorität erhalten, doch sollte die künftige Organisation „subsidiär zum GATT bzw. mit der Tendenz, internationale Verpflichtungen auf dem Gebiete der Handelspolitik im GATT zu vereinheitli-

⁴³ „Minutes of the Meeting held in the Hotel Majestic, Paris“, v. 24./25. 5. 1960, OECD/M (60) 1 (1st Rev.), ebenda, Bd. 325; Aufzeichnung Sachs v. 30. 5. 1960 und „Draft Resolution pertaining to the Reconstruction of the OEEC“ v. 25. 5. 1960, beide ebenda, Bd. 323.

chen“, tätig sein. Konkret hieß dies, die Liberalisierungsbemühungen – freilich ohne festen Fahrplan und Quotendruck – fortzusetzen, bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu helfen, spezifische Zollfragen zu erörtern und beim Abbau der Exporthilfen zu kooperieren – alles im vorgesehenen „atlantischen“ Rahmen. Noch hinter diesem Programm zurück blieb ein Vorschlag von amerikanischer Seite, welcher den Liberalisierungskodex ausdrücklich außer Kraft setzen wollte und für den zugestandenen Handelsausschuß hauptsächlich konsultative Aufgaben vorsah.⁴⁴

Der überarbeitete Entwurf für die neue Konvention erhob die handelspolitische Zusammenarbeit immerhin zur dritten Hauptaufgabe. Gegen den detaillierten Aufgabekatalog der Handelsexperten hatten die USA jedoch Einspruch erhoben, so daß die konkrete Ausstattung der geplanten Organisation umstritten blieb. Die Mehrzahl der OEEC-Länder drängte nach wie vor auf GATT-konforme Zuständigkeiten für europäisch-atlantische Handelsfragen.⁴⁵ In der Bundesrepublik war es vor allem die Industrie, die sich vehement dagegen wehrte, daß die multilaterale Handelspolitik zur Domäne des GATT werden sollte. Zwar räumte der Deutsche Industrie- und Handelstag ein, daß nicht alle OEEC-Liberalisierungsregeln mit dem GATT-Prinzip der Meistbegünstigung übereinstimmen; einen Grund für die Annullierung sah der Verband darin nicht: Das GATT sei nämlich „zur Zeit nicht in der Lage, die bisherigen handelspolitischen Aufgaben der OEEC zu übernehmen“, und biete „keinerlei Gewähr dafür, daß der bisherige Liberalisierungsstand aufrechterhalten“ bleibe. Der Genfer Institution fehlten nach Ansicht des DIHT wichtige Instrumente zur Förderung und Verteidigung eines liberalen Handels. Ihm war die 90prozentige Liberalisierung des Warenverkehrs der westeuropäischen Staaten wichtiger als eine weltweit geltende Quote von 70 Prozent – ein deutliches Indiz für die europäische Ausrichtung des westdeutschen Außenhandels. Sofern die USA und Kanada nicht in der Lage waren, die OEEC-Verpflichtungen zu übernehmen, plädierte der DIHT dafür, beide Länder vorerst davon zu befreien.⁴⁶ Einen solchen Sonderstatus der beiden nordamerikanischen Staaten wollte das Auswärtige Amt allerdings „höchstens als Ultima ratio für befristete Zeit“ akzeptieren. Obwohl an einer „echten Zuständigkeit“ der geplanten Organisation in Handelsfragen interessiert, suchte die Bundesregierung nach einer Lösung, die sowohl für Frankreich wie für die Vereinigten Staaten annehmbar war. Anders als etwa die belgische Regierung wünschten die Deutschen, auf der bevorstehenden Ministerkonferenz „zu einem gewissen vorläufigen Abschluß“ zu gelangen. Und die ebenfalls von belgischer Seite angedeutete Möglichkeit, die europäischen Länder sollten „besser, wie bisher, unter sich“ bleiben, falls die Amerikaner nicht bereit seien, der neuen Organisation ein substantielles handelspolitisches Mandat zu übertragen, kam für die Bundesregierung erst recht nicht in Betracht.⁴⁷

Daß die europäischen Länder „unter sich“ blieben, wollte die Industrie zwar auch nicht, doch an der Aufrechterhaltung einer „möglichst engen handelspolitischen Zusammenarbeit in Europa auch im Rahmen der neuen Organisation“ lag ihr sehr viel – mehr jedenfalls als den maßgeblichen Europapolitikern in Bonn. Gestützt auf eine Entschlie-

⁴⁴ „Report by the Group of Trade Experts“, OECD/WP/45 v. 1. 7. 1960 und Aufzeichnung Emmel v. 5. 7. 1960, beide ebenda, Bd. 328.

⁴⁵ Aufzeichnung Emmel v. 12. 7. 1960, ebenda, Bd. 323.

⁴⁶ DIHT an Harkort v. 3. 6. 1960, ebenda, Bd. 322; vgl. auch „DIHT zur OEEC-Reform“, in: Industriekurier v. 8. 6. 1960.

⁴⁷ Aufzeichnung Sachs v. 13. 7. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 322.

ßung des Rates der europäischen Industrieverbände, der Dachorganisation der Spitzenverbände aus den OEEC-Ländern, richtete der Bundesverband der Deutschen Industrie deshalb einen entsprechenden Appell an den Bundesminister des Auswärtigen und andere zuständige Stellen. In der gegen die Stimme des französischen Verbands angenommenen Resolution hieß es unter anderem, es sei „unerlässlich, die Kontinuität in der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu wahren“, weil einige der von den OEEC-Ländern eingegangenen Verpflichtungen über die Regeln anderer internationaler Organisationen hinausgingen. Revidiert werden sollten nur die den GATT-Bestimmungen widersprechenden OEEC-Beschlüsse. Diese Forderung nach möglichst weitgehender funktionaler Kontinuität galt indes nicht allein für die Handelspolitik; auch das Europäische Währungsabkommen, die Tätigkeit der Europäischen Produktivitätszentrale und der diversen technischen Vertikalkomitees sowie die Kooperation auf den Gebieten der Landwirtschaft, Wissenschaft und Technik, Transportwesen, Energie und Tourismus sollten nach dem Willen der Industrie fortgesetzt werden.⁴⁸ Für einen solchen Versuch, die „europäische“ Substanz der OEEC zu retten, war jedoch von seiten des Auswärtigen Amts keine Unterstützung mehr zu erwarten.⁴⁹

Die Pariser Ministerkonferenz vom 22. und 23. Juli 1960 brachte zwar keine endgültige Klärung dieser Fragen, weil die Überprüfung der Beschlüsse der OEEC noch nicht abgeschlossen war – eine der Aufgaben des von den Ministern eingesetzten „Vorbereitenden Ausschusses“; dennoch war abzusehen, daß die künftige Organisation weder ein den Wünschen der OEEC-Mehrheit entsprechendes handelspolitisches Mandat erhalten noch auf die Erfüllung der spezifisch europäischen Bedürfnisse zugeschnitten sein würde. Das amerikanische Zugeständnis in puncto Handelskomitee wog die Aufhebung des Liberalisierungskodex' bei weitem nicht auf, zumal die Rechte dieses Gremiums sich darin erschöpfen sollten, Handelspolitik und -praktiken der Mitgliedsländer regelmäßig oder auf besonderen Wunsch zu überprüfen und zu zensieren.⁵⁰ Zählte die Bundesrepublik somit, wie der stellvertretende OEEC-Generalsekretär Cahan glaubte, neben den „kleinen“ Ländern zu den Verlierern der Konferenz? Er begründete seine Ansicht damit, daß es trotz deutscher Unterstützung nicht gelungen sei, die Anliegen der „Kleinen“ erfolgreicher zu vertreten; dies müsse sich in der künftigen Organisation „zwangsläufig“ auch auf die Stellung und das Ansehen Deutschlands auswirken.⁵¹

Zweifellos hatten sich die Verantwortlichen in Bonn, mehr als die Regierungen in Paris und London, zum Anwalt der kleineren Länder gemacht. Ein Programm wurde daraus jedoch nicht. Vor die Wahl gestellt, Wortführer der „Kleinen“ zu sein oder Juniorpartner der „Großen“, hatten sich die maßgeblichen Politiker stets für die zweite Rolle entschieden. So verfahren sie auch im Fall der Reorganisation der OEEC. Eine Einigung

⁴⁸ BDI an Brentano v. 11. 7. 1960, mit Anlage „Entschließung der Generalversammlung des Rats der Europäischen Industrieverbände“ v. 5. 7. 1960, und Bundesvertretung an Auswärtiges Amt v. 7. 7. 1960, alle ebenda, Bd. 322.

⁴⁹ In dem Entwurf eines Antwortschreibens des Außenministers an den BDI war lediglich von der Hoffnung die Rede, auf der anstehenden Konferenz „befriedigende Fortschritte auf dem Wege der von uns angestrebten engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit im nordatlantischen (!) Raum“ erzielen zu können. Brentano an BDI (Entwurf), o. D. (Juli 1960), ebenda.

⁵⁰ Vgl. Camps, Britain, S. 271 f.; die Resolutionen der Ministerkonferenz sind auszugsweise abgedruckt in Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1961, S. 371–372.

⁵¹ Bundesvertretung an Auswärtiges Amt v. 28. 7. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 323. Sonnenholz unterstützte seinen Bericht auf ein Gespräch zwischen Cahan und Keiser.

mit den USA und Frankreich war ihnen wichtiger als die Durchsetzung der eigenen handelspolitischen Interessen. Insofern mußte sich niemand in Bonn als Verlierer fühlen. Die Rettung der OEEC war nicht einmal für Erhard ein vorrangiges Ziel, von Adenauer oder Außenminister Brentano ganz zu schweigen. Dies war im Falle einiger kleinerer Länder, insbesondere aus der EFTA-Gruppe, anders. Der Präsident des Schweizerischen Handels- und Industrievereins etwa prangerte den amerikanisch-französischen Versuch an, die „nützlichste Organisation, die es nach dem Kriege zur Wiederaufrichtung und zur Zusammenarbeit der europäischen Wirtschaft gegeben habe, zu liquidieren, nämlich die OEEC“.⁵² Da sie dies nicht verhindern konnten, waren diese Länder in der Tat die großen Verlierer. Gemessen an der eigenen Ausgangsposition bei Beginn der Reorganisationsverhandlungen im Januar 1960 mußte das Ergebnis der Julikonferenz jedoch auch aus deutscher Sicht enttäuschen. Und Korrekturen, die über bloße Kosmetik hinausgingen, ließ das Mandat des Vorbereitenden Ausschusses nicht zu. Mit der Ernennung des ehemaligen dänischen Finanzministers Thorkil Kristensen zum designierten Generalsekretär der „Organization for Economic Cooperation and Development“ (OECD) und der prinzipiellen Einigung über den Statutenentwurf dieser neuen Organisation leiteten die Minister im Juli die Übergangsperiode von der OEEC zur OECD ein.

3. Von der OEEC zur OECD

Unter der Leitung Kristensens nahm der Vorbereitende Ausschuß am 14. September 1960 seine Arbeit auf. Die deutschen Unterhändler, an der Spitze Botschaftsrat Gustav A. Sonnenhol, gingen in diese Beratungen mit dem Auftrag, „im Rahmen der neuen Zielsetzung der Nachfolgeorganisation ein Höchstmaß handelspolitischer Zusammenarbeit sicherzustellen“, ohne den Beitritt der neuen Mitglieder USA und Kanada zu gefährden.⁵³

Der Ausschuß beendete seine Tätigkeit am 23. November mit der Vorlage des Entwurfs einer neuen Konvention, verschiedener Zusatzprotokolle und eines Abschlußberichts mit Empfehlungen zur Struktur und zu den Aufgaben der OECD. Diese Dokumente sollten auf der für den 13. und 14. Dezember in Paris geplanten Ministerkonferenz unterzeichnet bzw. angenommen werden.

In einer als Kabinettsvorlage gedachten Analyse sah das Auswärtige Amt die politische Bedeutung dieses „multilateralen Vertragswerks“ vor allem in der Institutionalisierung der Mitarbeit der USA und Kanadas als „volle und gleichberechtigte Partner“ und im Einsatz der „wiedergewonnenen Leistungsfähigkeit“ der europäischen Volkswirtschaften im Dienste der wirtschaftlichen Entwicklung der „freien Welt“. Ungeachtet der inhaltlichen „Akzentverschiebungen“ seien die „bewährten Prinzipien“ der Kooperation erhalten geblieben. Die OECD sei damit „in der Lage, differenzierte und pragmatische Methoden für eine wirksame wirtschaftliche Zusammenarbeit zu entwickeln, die den einzelstaatlichen Souveränitätsrechten gebührend Rechnung tragen“ würden; die Befugnisse des Generalsekretärs seien sogar noch erweitert worden. Nach dieser Ein-

⁵² Eine Zusammenfassung der in der Neuen Zürcher Zeitung v. 20. 9. 1960 veröffentlichten Rede in: Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1961, S. 382.

⁵³ Ergebnisprotokoll Ressortbesprechung v. 9. 9. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 326.

stimmung waren die Mängel des neuen Abkommens leichter zu verkraften: „Die insbesondere von den kleineren europäischen Ländern, aber auch von deutscher Seite vorgebrachten Wünsche, die Verpflichtungen in der Konvention zu präzisieren, konnten mit Rücksicht auf das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen der amerikanischen Administration und dem Kongreß und auf die überragende materielle Position der USA im Kreise der neuen Mitglieder nicht in allen Fällen durchgesetzt werden“, räumten die Autoren der Vorlage mit entwaffnender Ehrlichkeit ein. Immerhin biete die „relative Flexibilität“ des Übereinkommens den Vorteil, sich den wechselnden „weltwirtschaftlichen Problemstellungen elastischer anpassen zu können“. Den „Preis“ für die Aufnahme der USA erblickten die Autoren im wesentlichen darin, daß auf die Übernahme der alten OEEC-Beschlüsse sehr weitgehend verzichtet werden mußte. Diese Zäsur bedeutete „zweifelloso eine Lockerung noch bestehender Bindungen“ zwischen den westeuropäischen Ländern, war aber zugleich Ausdruck der Erkenntnis, daß die handelspolitischen Fragen in Europa „nur in Übereinstimmung mit den Prinzipien des GATT und mit einer positiven Einstellung der USA“ gelöst werden konnten. Im übrigen hofften die Verfasser der Kabinettsvorlage, daß die amerikanische Regierung „in der praktischen Arbeit der Organisation weitergehen“ könne und werde, als – mit Rücksicht auf den Kongreß – vertraglich fixiert. In welchem Ausmaß es gelingen würde, die OECD zu einem wirksamen Instrument wirtschaftlicher Zusammenarbeit auszubauen, hing nach Ansicht des Auswärtigen Amtes also in erster Linie vom politischen Willen der USA und anderer wichtiger Mitgliedsländer ab.⁵⁴

Der praktischen „Wirksamkeit“ der neuen Organisation waren indes von vornherein enge Grenzen gesetzt, denn nach der Empfehlung des Vorbereitenden Ausschusses sollten hauptsächlich jene Beschlüsse bzw. Einrichtungen der OEEC übernommen werden, die auf gegenseitige Konsultation, periodische Prüfung der Wirtschaftslage und -politik in den Mitgliedsländern und Erfahrungsaustausch abgestellt waren. Und was an neuen Funktionen hinzukam, entsprach ohnehin diesen Zwecken.⁵⁵ An der Ministerkonferenz vom 13. und 14. Dezember 1960 nahmen von deutscher Seite Ludwig Erhard, sein Staatssekretär Müller-Armack und Staatssekretär van Scherpenberg vom Auswärtigen Amt teil. Über die wenigen nebensächlichen Fragen, die noch offengeblieben waren, konnte am ersten Konferenztag ohne große Schwierigkeiten eine Einigung erzielt werden.⁵⁶ Am 14. Dezember wurde die neue Konvention im französischen Außenministerium in feierlicher Form unterzeichnet. Die OEEC sollte bis zum Abschluß des Ratifikationsverfahrens – geplant war der 30. September 1961 – bestehen bleiben, ihre Arbeit

⁵⁴ Rundschreiben des Auswärtigen Amtes v. 25. 11. 1960 mit Anlage „Entwurf für eine Kabinettsvorlage über die Reorganisation des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC)“ v. 25. 11. 1960, ebenda. Das Wirtschaftsministerium regte in einer Stellungnahme zu diesem Entwurf einige Änderungen an, welche die Unterschiede gegenüber der Position des Auswärtigen Amtes deutlich werden ließen. So wurde für den allgemeinen Charakter der neuen Konvention auch die Haltung Frankreichs verantwortlich gemacht, und die Annullierung des „größten Teils“ der alten OEEC-Beschlüsse wurde besonders in jenen Fällen ausdrücklich bedauert, in denen diese Regeln über die einschlägigen GATT-Bestimmungen hinausgingen. „Stellungnahme zum Entwurf des Auswärtigen Amtes“ v. 30. 11. 1960, ebenda. In dem Runderlaß des Auswärtigen Amtes v. 19. 12. 1960, ebenda, zum Ergebnis der Ministerratkonferenz vom Dezember waren diese Änderungswünsche berücksichtigt.

⁵⁵ „Übersicht der wichtigsten Empfehlungen des Vorbereitenden Ausschusses“, Anlage zum Entwurf der Kabinettsvorlage, o. D., ebenda. Eine Zusammenfassung des Berichts des Vorbereitenden Ausschusses in: Siegler, Dokumentation der Europäischen Integration 1946–1961, S. 393–395.

⁵⁶ Vgl. „Procès-verbal de la Réunion ministérielle“ v. 13. 12. 1960, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 327.

jedoch bereits in der Übergangszeit soweit wie möglich auf die „erweiterte Zielsetzung“ der Nachfolgeorganisation ausrichten.⁵⁷ Diese neuen Ziele und Prinzipien waren in 21 Artikeln festgehalten. Die Mitgliedsländer verpflichteten sich gemäß Artikel 1 unter anderem, „im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nicht-diskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen“ – eine Formel, die gewiß weit hinter den Wünschen der OEEC-Mehrheit zurückblieb. Um dieses und die anderen Ziele der OECD zu erreichen, sicherten die Mitglieder zu, einander fortlaufend zu unterrichten und zu konsultieren, der Organisation die für ihre Arbeit erforderlichen Informationen zu liefern, Untersuchungen durchzuführen, „eng zusammenzuarbeiten und, soweit angebracht, ihr Vorgehen zu koordinieren“. Zwar sollte auch die OECD „Beschlüsse“ fassen können, doch verhinderten die grundsätzliche Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips und einige Ausweichklauseln, daß Mitglieder gegen ihren Willen zu bestimmten Maßnahmen oder Verhaltensweisen gezwungen werden konnten. Obwohl die Rechtspersönlichkeit der OEEC auf ihre Nachfolgerin übertragen wurde, waren nach Artikel 15 die alten Beschlüsse, Empfehlungen und Resolutionen nur wirksam, wenn der Rat der OECD sie genehmigte.⁵⁸

Mit der Unterzeichnung der neuen Konvention gaben die zwanzig Regierungen „grünes Licht“ für die „rückschreitende Metamorphose“ der OEEC. Obwohl die „Fassade“ größtenteils erhalten blieb und Teile der spezifischen „Organisationskultur“ weiterlebten, wandelte sich ihr Wesen grundlegend. Die Reorganisation erschöpfte sich nicht in einer Verlagerung des Arbeitsschwerpunktes.⁵⁹ Aus einer lange Jahre entscheidungs- und handlungsfähigen Organisation zur Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs in Westeuropa wurde ein internationales Diskussions- und Studienzentrum für Fragen der Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik der westlichen Industriestaaten. Jegliche integrationspolitischen Ambitionen mußten endgültig zugunsten der EWG und, freilich in viel geringerem Maße, der EFTA aufgegeben werden. Auch die Verhandlungen über die Reform der OEEC endeten also, wie einer der damaligen Akteure im Rückblick nicht ohne triumphierenden Unterton feststellte, „mit der Anerkennung oder Hinnahme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Kern des europäischen Integrationsprozesses. Die von einigen europäischen Regierungen gehegten Hoffnungen auf ein lockeres und mehr nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtetes Konkurrenzunternehmen hatten sich nicht erfüllt“. ⁶⁰ Allerdings „vergaß“ er hinzuzufügen, daß nicht nur die Hoffnungen „einiger europäischer Regierungen“ enttäuscht worden waren, sondern auch jene des Bundeswirtschaftsministers und der deutschen Industrie. Im Wirtschaftsministerium tröstete man sich damit, daß bestimmte OEEC-Beschlüsse per Ratsentscheidung wieder in Kraft gesetzt werden konnten und nach der Empfehlung des Vorbereitenden Ausschusses beim Übergang zur

⁵⁷ Runderlaß des Auswärtigen Amtes v. 19. 12. 1960, ebenda, Bd. 326; vgl. auch Communiqué der OECD-Konferenz v. 13. 12. 1960, in: Dokumente zur Auswärtigen Politik, Lieferung Nr. 3/1961, D 91–93.

⁵⁸ „Übereinkommen über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 14. Dezember 1960“, abgedruckt in: Dokumente zur Auswärtigen Politik, 3/1961, D 93–97, und Siegler, Dokumentation zur Europäischen Integration 1946–1961, S. 395–398. Eine „Vereinbarung betreffend die Anwendung von Artikel 15 des Übereinkommens über die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, ebenda, regelte das Verfahren, mit dessen Hilfe Mitglieder sich von solchen neugenehmigten Beschlüssen individuell „entbinden“ konnten.

⁵⁹ Diese Interpretation bei Camps, Britain, S. 272.

⁶⁰ von der Groeben, Aufbaujahre, S. 77–78.

OECD Liberalisierungsrückschritte vermieden werden sollten.⁶¹ Angesichts der bekannten negativen Einstellung der USA war dies freilich kaum mehr als Wunschdenken. Unterstaatssekretär George Ball vom amerikanischen Außenministerium hatte nämlich anlässlich der Ratifizierungsdebatte im US-Senat ausdrücklich erklärt: „The OECD will neither establish nor administer trade rules nor have any authority regarding the trade rules of the GATT“. Die Organisation biete ein Forum für eine freimütige Diskussion über allgemeine handelspolitische Fragen, die Prüfung spezieller Handelsprobleme der Mitgliedsländer und für die Erwägung ungelöster Probleme in den Handelsbeziehungen zwischen den Sechs und den Sieben⁶² – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Schwierigkeiten bereitete die Ratifikation in der Bundesrepublik gleichwohl nicht.

Da mehr als fünfzehn Mitgliedsländer die Konvention ratifiziert hatten, löste die OECD, wie geplant, am 30. September 1961 die OEEC ab. Am Tag zuvor hatte sich der Rat der OEEC zu seiner letzten Sitzung versammelt. Nach der Erledigung einer typischen, unspektakulären Tagesordnung hatten einige der Delegierten das Wort ergriffen. Im Gegensatz zu den ausgesprochen nüchternen Erklärungen der meisten Redner hatte der griechische Delegierte die OEEC pathetisch gefeiert: „We must... recall the great lessons we have learned here: the spirit of co-operation, of understanding, of freely exchanging our views, of open-hearted criticism of each other's special or particular problems... This was not reaction against an oppressor, but the achievement of our free democratic will within our democratic institution – the OEEC.“⁶³ Der „neue“ Rat trat am 30. September zu seiner ersten Sitzung zusammen und hielt Wahlen ab. Zum Vorsitzenden des Ministerrats wurde der kanadische Finanzminister Donald Fleming gewählt, Stellvertreter wurden der schwedische Handelsminister und der griechische Koordinationsminister. Als Generalsekretär wurde der Däne Kristensen bestätigt, der zugleich dem Rat auf der Ebene der Delegationschefs präsidierte. Die Wahl des Vorsitzenden des Exekutivausschusses fiel auf den Belgier Roger Ockrent, als Stellvertreter fungierte ein Franzose. Zu den zehn Mitgliedern dieses Gremiums zählte auch die Bundesrepublik. Nur ein wichtiger Posten fiel für die Deutschen ab: Günter Keiser wurde einer der drei stellvertretenden Generalsekretäre.⁶⁴ In einer Presseerklärung aus Anlaß der Geburt der OECD war von einem „neuen Blatt in der Nachkriegsgeschichte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ die Rede, von dem Wandel der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Europa, von dem 1960 erreichten wirtschaftlichen Gleichgewicht zwischen OEEC-Ländern insgesamt und den Vereinigten Staaten.⁶⁵ Ähnlich hatte sich auch George Ball anlässlich der bereits erwähnten Ratifikationsdebatte im US-Senat im Februar 1961 geäußert: „The post-war dependence of Europe upon the United States economic policy has now become an interdependence between Europe and the United States. Europe is no longer so affected by our own economic policies as in the early post-

⁶¹ „Künftige Tätigkeit der OECD auf dem Gebiet der Handelspolitik“, Aufzeichnung Felsch v. 10. 8. 1961, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 324.

⁶² Erklärung Unterstaatssekretär Ball, Anlage zu Bundesvertretung an Bundesministerium für Wirtschaft v. 17. 2. 1961, BA, B 102, 27176, H. 1.

⁶³ Minutes of 506th Meeting of OEEC-Council, C/M (61) 24 v. 29. 9. 1961, HAEC, OEEC, 104.

⁶⁴ OECD-Pressemitteilung A (61) 1 v. 30. 9. 1961, PAAA, N.A., Abt. 4/401, Bd. 326.

⁶⁵ OEEC-Pressemitteilung A (61) 21 v. 26. 9. 1961, ebenda.

war days but at the same time, the United States is far more affected by the economic policies pursued by European countries“.⁶⁶

Zweifellos hatte sich das europäisch-amerikanische Verhältnis merklich gewandelt. Der wirtschaftliche Wiederaufstieg Westeuropas machte aus einigen früheren Hilfsempfängern ernsthafte Konkurrenten zumindest im Außenhandel. Vor allem die dynamische Entwicklung der EWG wurde in der US-Administration und in der amerikanischen Geschäftswelt mit zwiespältigen Gefühlen verfolgt: Zum einen war die EWG unbestreitbar auch ein Ergebnis der amerikanischen Integrationspolitik in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg und konnte insofern als Erfolg verbucht werden; zum anderen drohte das Europa der Sechs in den Augen mancher amerikanischen Politiker und Unternehmer zu einer Gefahr für die wirtschaftliche Vormachtstellung der USA zu werden.⁶⁷ Von einer wirklich gleichberechtigten Partnerschaft konnte indes noch keine Rede sein. Gerade die Verhandlungen über die OEEC-Reform hatten gezeigt, daß die europäischen Staaten in höherem Maße auf die USA angewiesen waren als umgekehrt. Nur so läßt sich erklären, daß die OEEC-Mehrheit die „Schließung“ ihres „Clubs“ hinnahm, um den USA die Vollmitgliedschaft in einer neuen, „atlantischen“ Organisation zu ermöglichen. Daß nun ausgerechnet die OECD zum Symbol für den Wandel von der Hegemonie zur Interdependenz hochstilisiert wurde, mag als unfreiwilliger Beweis für die anhaltende Asymmetrie der europäisch-amerikanischen Beziehungen angesehen werden. In einer „schwachen“, mit wirklichen Kompetenzen äußerst dürftig ausgestatteten Institution pflegten die USA gewissermaßen die Illusion eines „herrschaftsfreien Dialogs“ über Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik.

Die Bundesregierung hatte sich zu Beginn der Reorganisationsverhandlungen bemüht, die Substanz der OEEC zu retten. Als sie deswegen in eine Konfrontation mit den USA und Frankreich zu geraten drohte, lenkte sie rasch ein. Für den Kanzler – und sein politischer Wille war letztlich entscheidend – hatte die Konsolidierung und Weiterentwicklung der EWG eindeutig Priorität. Die Risiken der wirtschaftlichen Blockbildung in Westeuropa schätzte er offensichtlich als nicht so gravierend ein – zu Recht, wie sich später herausstellte. Die einstigen handels- und währungspolitischen Funktionen der OEEC übernahmen andere, „weltweit“ operierende Organisationen wie das GATT und der IWF. Die OECD entwickelte sich zum „Klub der Reichen“, der seine Mitglieder mit guten Ratschlägen und, falls nötig, schlechten Zensuren zu beeinflussen versucht.⁶⁸ Eine ähnlich wichtige Rolle zu spielen, wie die OEEC in den mehr als dreizehn Jahren ihrer Existenz, gelang ihr nicht.

⁶⁶ Erklärung Ball (wie Anm. 62). In der Quelle steht „prewar days“; wie aus dem Kontext zweifelsfrei hervorgeht, muß es jedoch „post-war days“ heißen.

⁶⁷ Vgl. Forndran, *Die Vereinigten Staaten von Amerika und Europa*, S. 137–141; allgemeiner Paul Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*, Frankfurt a. M. 1989, bes. S. 614–647.

⁶⁸ Vgl. „Ohne Geld und trotzdem mächtig: Die OECD wird 30 Jahre alt“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 14. 12. 1990.

Schluß

In den 14 Jahren der Existenz der OEEC durchlief Westdeutschland eine erstaunliche Karriere vom isolierten und militärisch besetzten zum respektierten, in Westeuropa wirtschaftlich dominierenden Land. Dieser Aufstieg war zu einem nicht geringen Teil dem Marshallplan und der daraus hervorgegangenen Pariser Organisation zu verdanken. Das European Recovery Program zielte auf die Rekonstruktion der traditionellen Wirtschaftsstrukturen in Europa mit „Deutschland“ als industriellem Zentrum. Zwei Jahre nach Kriegsende war eine solche Politik ungeachtet des beginnenden Kalten Krieges keineswegs selbstverständlich, wie die Proteste vor allem aus Frankreich zeigten. Die wirtschaftliche Aufwertung des besiegten Landes eröffnete zugleich die Chance der politischen Rehabilitation. Diese Chance wurde von denjenigen Deutschen, die Schritt für Schritt Verantwortung in Politik und Wirtschaft übernahmen, erkannt und genutzt.

Die Beteiligung am European Recovery Program war die erste Etappe der Westintegration. Allerdings mußten die Deutschen zunächst mit der Rolle des „Mündels“ vorlieb nehmen. Vor allem die Amerikaner kümmerten sich um die Vertretung der westdeutschen Interessen. Sie taten dies auf eine faire Art und Weise und sicherlich erfolgreicher, als es ihre „Klienten“ zum damaligen Zeitpunkt vermocht hätten. Der anfänglich „inferiore“ Status mag unter Prestigegesichtspunkten störend gewesen sein – er bewahrte die Deutschen aber auf jeden Fall vor der Gefahr eines allzu selbstbewußten Auftretens. Diese Versuchung existierte durchaus, und zwar gerade bei denjenigen, die politisch unbelastet waren und deshalb nicht einzusehen vermochten, warum sie sich im Umgang mit Vertretern der Besatzungsmächte oder anderer Staaten einer besonderen Zurückhaltung befleißigen sollten. Diese Art Unbekümmertheit oder gar Selbstgefälligkeit wurde jedoch im Ausland zu Recht als deplaziert empfunden und hätte die Aussöhnung sicherlich beträchtlich erschwert. Als die Amerikaner seit Frühjahr 1949 darauf drängten, allmählich die Verantwortlichkeiten in der OEEC auf die Deutschen zu übertragen, achteten sie deshalb peinlich auf die Auswahl des „passenden“ Personals.

Nach der Gründung der Bundesrepublik „legalisierte“ die Bundesregierung den von den Militärregierungen vollzogenen Beitritt zur OEEC umgehend. Die Pariser Organisation wurde damit zur Bühne für die ersten internationalen Schritte des „neuen“ Staates, der nun seine Kooperationswilligkeit und -fähigkeit unter Beweis stellen mußte. Die deutsche OEEC-Vertretung agierte zunächst äußerst zurückhaltend und vorsichtig. Nach anfänglichen Unsicherheiten und Schwierigkeiten konnte die Bundesrepublik jedoch rasch das Vertrauen ihrer Partner gewinnen und dadurch zugleich ihren Einfluß vergrößern; ihr kam dabei der wirtschaftliche Charakter der OEEC zugute. Amerikanische Versuche, die Organisation zu „politisieren“, wurden in Bonn deshalb sehr reserviert aufgenommen. Die starke wirtschaftliche Position der Bundesrepublik wurde, so paradox dies klingen mag, während der Zahlungsbilanzkrise der Jahre 1950/51 erstmals richtig deutlich. Die konzertierte Hilfe der OEEC/EZU-Länder signalisierte, daß die westdeutsche Wirtschaft für den europäischen Wiederaufbau dringend benötigt wurde.

Dieses neue Gefühl ökonomischer Macht verlieh zusätzliches Selbstvertrauen. Nach der Überwindung der Krise vollzog die Bundesrepublik einen Rollenwechsel: Sie wurde vom Schuldner- zum Gläubigerland oder, anders ausgedrückt, vom „Sorgenkind“ zum „Störenfried“. Der Reiz, die neue Machtposition auszunutzen, ließ jedoch bald nach. Die Verantwortlichen in Bonn begriffen, daß sie auf die OEEC-Partner ebenso angewiesen waren wie diese umgekehrt auf die Deutschen. Gelegentliche Vorstöße, etwa von britischer Seite, die EZU aufzulösen, wurden deshalb nach anfänglichem Zögern zurückgewiesen. Immerhin konnte die Bundesrepublik ihre Gold- und Devisenbestände dank des Verrechnungssystems der EZU beträchtlich vergrößern und damit eine wichtige Voraussetzung für die Rückkehr zur Konvertibilität schaffen. Ein weiterer Vorzug der OEEC war, daß sie, für ein exportabhängiges Land wie die Bundesrepublik von überragender Bedeutung, eine abgestimmte Liberalisierung des Handels ermöglichte.

Wenn von der Integration Europas die Rede ist, bleibt die OEEC oft unerwähnt – Ausdruck der auf die erfolgreichere Integrationsvariante – die Sechserintegration – verengten Sicht. Dabei war die OEEC für einen Teil der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik lange Zeit die ökonomisch sinnvollere Alternative. Der Souveränitätsverzicht, den sie ihren Mitgliedern zumutete, war längst nicht so groß wie im Fall der EGKS oder selbst der EWG, doch übte sie einen nicht zu unterschätzenden „moralischen“ Druck auf diejenigen Mitglieder aus, welche die gemeinsamen Beschlüsse nicht erfüllten. Vermutlich erleichterte sie durch diese behutsame Praxis manchen europäischen Ländern den Einstieg in die Integration. Daß die Intensität der OEEC-Integration später nicht erhöht wurde, lag an den Mitgliedsstaaten, nicht an der Organisation selbst. Der Dynamik und den Erfolgen der EWG konnte sie nicht zuletzt wegen der widersprüchlichen Ziele und Interessen der heterogen zusammengesetzten Mitgliedschaft wenig entgegensetzen. Indes ist nicht auszuschließen, daß das OEEC-Modell angesichts der gegenwärtigen Unsicherheit über den Fortgang der europäischen Integration nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder an Aktualität gewinnen könnte.

Es gibt aber noch eine bundesrepublikspezifische Erklärung dafür, daß die OEEC etwas in Vergessenheit geraten ist. Zum einen erinnert sie an die eher bescheidenen Anfänge Westdeutschlands in der internationalen Politik, an den drittrangigen Status der ersten Jahre, als die Besatzungsmächte, allen voran die USA, die „Zügel“ in der Hand hatten. Zum anderen dominierte in der OEEC der neue, multilateral und wirtschaftlich geprägte Stil der Außenpolitik, der nach dem Zweiten Weltkrieg generell an Bedeutung gewann, aber manchem Außenpolitiker von traditionellem Zuschnitt dennoch zweitklassig erschien. Beides trug dazu bei, daß die OEEC in den Erinnerungen der damaligen Akteure und in den Darstellungen zur Außenpolitik allenfalls am Rande auftaucht. Ungeachtet dieser Geringschätzung leistete sie bei der Integration Westdeutschlands große Dienste: Sie ermöglichte den Deutschen, sich allmählich an die neuen außenpolitischen Formen und Methoden zu gewöhnen, und demonstrierte zugleich Möglichkeiten und Grenzen dieser Art der Interessendefinition und -wahrnehmung: Wirtschaftliche Macht, diese Einsicht setzte sich rasch durch, konnte fehlenden politischen Einfluß teilweise ersetzen, eignete sich aber nicht als Basis für eine Machtpolitik „klassischen“ Stils. Für die Partner eröffnete die OEEC die Möglichkeit, die Ernsthaftigkeit der deutschen Bekenntnisse zur Zusammenarbeit und zur Einigung Europas zu testen. Diesen Test hat die Bundesrepublik zweifelsohne bestanden.

Anhang

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Stahlindustrie und Maschinenbau der Bizone im revidierten Industrienniveauplan	54
Tabelle 2: Produktion in der Bizone im Oktober 1947	57
Tabelle 3: Defizite und geplante ERP-Anteile ausgewählter Länder	67
Tabelle 4: Ansätze für bizonale Ex- und Importe, Planjahr 1949/50	109
Tabelle 5: Tatsächliche bzw. geplante Warenstruktur der bizonalen Ausfuhr ...	112
Tabelle 6: Zuteilungen und Verluste an Dollarhilfe und Auslandshilfe	121
Tabelle 7: Brutto- und Nettokapitalanlagen im Vergleich zum Bruttosozialprodukt (1948)	127
Tabelle 8: Verfahren zum Ausgleich von Schuldnerpositionen	196
Tabelle 9: Verfahren zum Ausgleich von Gläubigerpositionen	196
Tabelle 10: Entwicklung der westdeutschen Devisenposition gegenüber der EZU nach Ausbruch des Korea-Krieges	216
Tabelle 11: Außenhandelsbilanz der Bundesrepublik gegenüber dem EZU-Raum (1951)	224
Tabelle 12: Entwicklung der Gesamtverschuldung gegenüber der EZU (1951) ...	224
Tabelle 13: Indexziffern der Einzelhandelspreise (1949–1952)	231
Tabelle 14: Anteil der nichtliberalisierten Waren der gewerblichen Wirtschaft an der Gesamteinfuhr 1949 nach Branchen	284
Tabelle 15: Liberalisierungsquote der Bundesrepublik seit 1. 1. 1952	287
Tabelle 16: Entwicklung der deutschen EZU-Position (1951–1953)	288
Tabelle 17: Stand der Liberalisierung (1954/55)	307
Tabelle 18: Außenhandel der Bundesrepublik nach ausgewählten Ländern und Regionen (1950–1953)	321
Tabelle 19: Entwicklung der deutschen Devisenreserven 1952–1954	325
Tabelle 20: Stand der Liberalisierung (1. 12. 1955)	361
Tabelle 21: Außenhandel der Sechs und der übrigen OEEC-Länder (1956)	368
Tabelle 22: Entwicklung der deutschen Handelsbilanz (1954–1958)	382
Tabelle 23: Anstieg der Exporte zwischen 1953 und 1957	382

Mitgliedsländer der OEEC (Stand 1953)

Anglo-amerikanische Zone des Freien Territoriums Triest

Belgien

Dänemark

Bundesrepublik Deutschland

Frankreich

Griechenland

Großbritannien

Irland

Island

Italien

Luxemburg

Niederlande

Norwegen

Österreich

Portugal

Schweden

Schweiz

Türkei

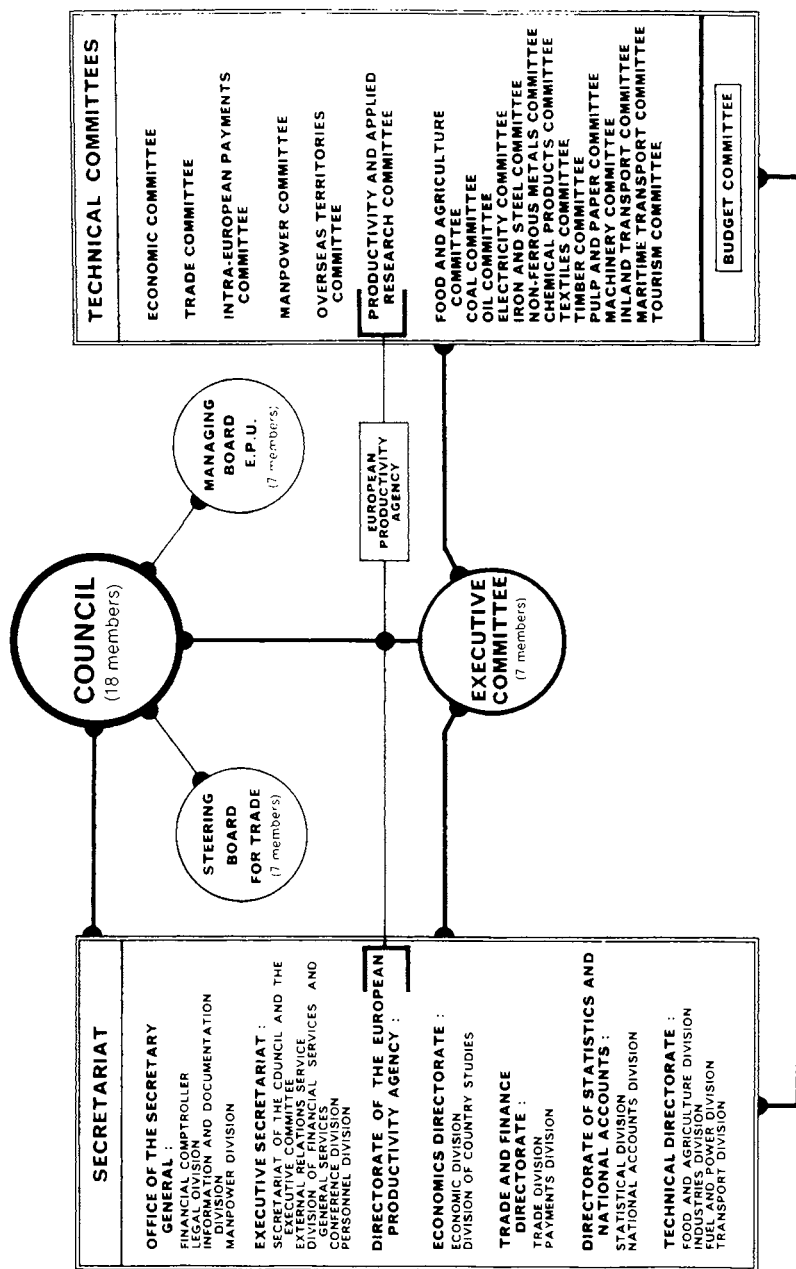
Assoziierte Staaten:

Vereinigte Staaten von Amerika

Kanada

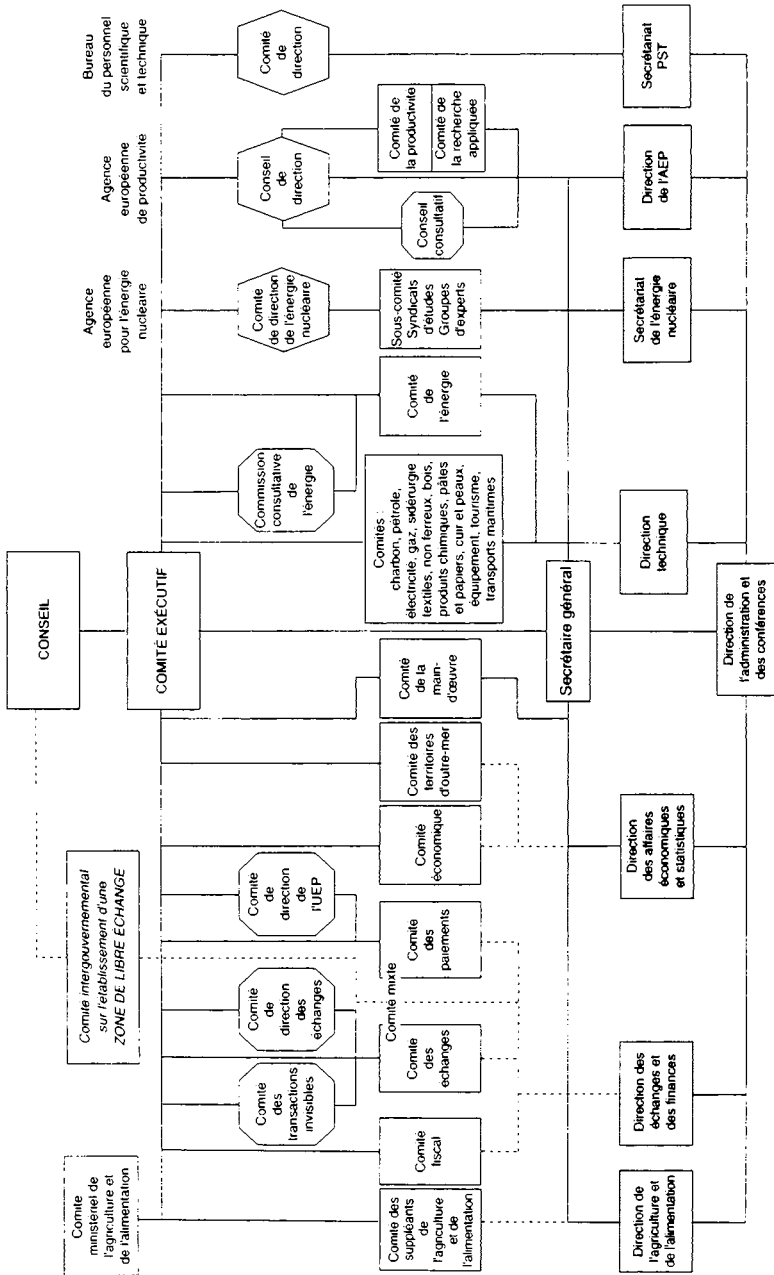
[illegible][illegible][illegible]

DIAGRAM OF THE ORGANISATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION



Quelle: OEEC. History and Structure, S. 23

STRUCTURE DE L'ORGANISATION EUROPÉENNE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE – 1958
STRUCTURE OF THE ORGANISATION FOR EUROPEAN ECONOMIC CO-OPERATION – 1958



Quelle: European Reconstruction, S. 175

Abkürzungen

AdO	Actes de l'Organisation
AHK	Alliierte Hohe Kommission
AIHKA	Archiv der Industrie- und Handelskammer Augsburg
AN	Archives Nationales
AO	Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche
AVBRD	Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland
BA	Bundesarchiv, Koblenz
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BdL	Bank deutscher Länder
BICO	Bipartite Control Office
BMP	Bundesministerium für den Marshallplan
C/M	Council/Minutes
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CEEC	Committee of European Economic Co-operation
CSU	Christlich-Soziale Union
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
ECA	Economic Cooperation Administration
EFTA	European Free Trade Association
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPU	European Payments Union (= EZU)
ERP	European Recovery Program
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZU	Europäische Zahlungsunion
FDP	Freie Demokratische Partei
FHZ	Freihandelszone
FO	Foreign Office
FOA	Foreign Operations Administration
FRUS	Foreign Relations of the United States
GARIOA	Government Aid and Relief in Occupied Areas
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HAEC	Historical Archives of European Communities
HICOG	High Commission for Germany, United States
IfZA	Institut für Zeitgeschichte, Archiv
IMC	International Materials Conference
IWW/WA	Institut für Weltwirtschaft/Wirtschaftsarchiv
JEIA	Joint Export Import Agency
MAE	Ministère des Affaires Étrangères

MSA	Mutual Security Agency
NA	National Archives
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NL	Nachlaß
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
OFICOMEX	Office du Commerce Extérieur
OMGUS	Office of Military Government for Germany, United States
OSR	Office of the U.S. Special Representative in Europe
PAAA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PRO	Public Record Office
Sec State	Secretary of State
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRE	Special Representative in Europe
TC/M	Trade Committee/Minutes
UK	United Kingdom
VfW	Verwaltung für Wirtschaft
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte

Quellen

1. Unveröffentlichte Quellen

Bundesarchiv Koblenz

- Z 8 Verwaltung für Wirtschaft
- Z 13 Direktorialkanzlei des Verwaltungsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
- Z 14 Der Berater für den Marshallplan
- Z 19 Büro der Deutschen Geschäftsstelle des Marshallplans und des Beauftragten für den Außenhandel der drei Länder der frz. Zone
- Z 35 Deutsches Büro für Friedensfragen
- B 102 Bundesministerium für Wirtschaft
- B 116 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- B 136 Bundeskanzleramt
- B 146 Bundesministerium für den Marshallplan
- NL Blücher
- NL Pünder

Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv

Bestand 2: Wirtschaftsrat, Länderrat

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts

- Abteilung 2
- Abteilung 4
- NL Dankwort

Institut für Zeitgeschichte, Archiv

Bestand MF 260: OMGUS

Institut für Weltwirtschaft, Kiel (Wirtschaftsarchiv)

- NL Baade
- Zeitungsausschnittsammlung

Historisches Archiv der Deutschen Bundesbank

Bestand Bank deutscher Länder

Bundesverband der Deutschen Industrie, Alt-Registratur

Präsidialprotokolle

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Alt-Registratur

- Vorstandsprotokolle
- Bestand Salewski

Industrie- und Handelskammer Augsburg, Archiv
NL Vogel

Haniel-Archiv (jetzt Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsarchiv zu Köln)
NL H. Reusch

National Archives, Washington, D.C. und Suitland, MD
Record Group 59: Department of State, Decimal Files
Record Group 469: Economic Cooperation Administration

Public Record Office, Kew
FO 371

Archives Nationales, Paris
Archives Bidault
F 60bis: Comité Interministériel

Ministère des Affaires Étrangères, Paris
Serie Y 1944–49
Serie Z 1944–49
Serie EU 1949–55
Serie B-Amérique

Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche, Colmar
Cabinet Civil du Général Commandant en Chef Français en Allemagne

Historical Archives of European Communities, Florenz
OEEC
MAEF/DECE

2. Veröffentlichte Quellen

OEEC, Actes de l'Organisation, 1948–1954 (Mikrofiche)
Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Bde. 1 u. 2:
Adenauer und die Hohen Kommissare, 1949–1951 u. 1952, München 1989 u. 1990
Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, Bde. 1–5, München/Wien 1976–1983
Bericht über Deutschland, 21. September 1949–31. Juli 1952, hrsg. v. Amt des Amerikanischen Hochkommissars für Deutschland
Documents on British Policy Overseas, Series II, Vol. I: The Schuman Plan, the Council of Europe and Western European Integration, May 1950–December 1952
Dokumentation der Europäischen Integration mit besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses EWG – EFTA, hrsg. v. Heinrich v. Siegler, Bonn u. a. 1961
Erhard, Ludwig, Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, hrsg. v. Karl Hohmann, Düsseldorf u. a. 1988

- Foreign Relations of the United States, 1947–1961, Washington 1972 ff.
- Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bde. 1–7, Boppard/Rh. 1982 ff.
- Opitz, Reinhard (Hrsg.), Europastrategien des deutschen Kapitals 1900–1945, Köln 1977
- Reparationen, Sozialprodukt, Lebensstandard. Versuch einer Wirtschaftsbilanz, Bremen 1947
- Schumacher, Kurt, Reden – Schriften – Korrespondenz 1945–1952, hrsg. v. Willy Albrecht, Berlin/Bonn 1985
- Schwarz, Jürgen (Hrsg.), Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945–1980, Bonn 1980
- Smith, Jean E. (ed.), The Papers of General Lucius C. Clay, Bloomington/London 1974
- Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes 1948–1952, hrsg. v. Bundesminister für den Marshallplan, Bonn 1953

3. Erinnerungen und Tagebücher

- Acheson, Dean, Present at the Creation, My Years in the State Department, New York 1969
- Adenauer, Konrad, Erinnerungen, 4 Bde., Stuttgart 1965–1968
- Albrecht, Karl, Das Menschliche hinter dem Wunder. 25 Jahre Mitwirkung am deutschen Wirtschaftsaufbau, Düsseldorf–Wien 1970
- Ball, George W., The past has another pattern. Memoirs, New York/London 1982
- Bidault, Georges, Noch einmal Rebell. Von einer Résistance in die andere, Berlin 1966
- Blankenhorn, Herbert, Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1940 bis 1979, Frankfurt am Main 1980
- Carstens, Karl, Erinnerungen und Erfahrungen, hrsg. v. Kai von Jena/Reinhard Schmoekkel, Boppard am Rhein 1993
- Emminger, Otmar, D-Mark, Dollar, Währungskrisen: Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten, Stuttgart 1986
- Kennan, George F., Memoiren eines Diplomaten, (TB Ausgabe) München 1982
- Macmillan, Harold, Riding the Storm, 1956–1959, London 1971
- Marjolin, Robert, Le travail d'une vie. Mémoires 1911–1986, Paris 1986
- Monnet, Jean, Erinnerungen eines Europäers, München/Wien 1978
- Müller-Armack, Alfred, Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke, Tübingen/Stuttgart 1971
- Pünder, Hermann, Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968
- Sonnenhol, Gustav A., Untergang oder Übergang? Wider die deutsche Angst, Stuttgart/Herford 1984
- Spaak, Paul-Henri, Memoiren eines Europäers, Hamburg 1969
- Troeger, Heinrich, Interregnum. Tagebuch des Generalsekretärs des Länderrats der Bizone 1947–1949, hrsg. v. Wolfgang Benz/Constantin Goschler, München 1985
- Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Otto Lenz 1951–1953, bearb. v. Klaus Gotto/Hans-Otto Kleinmann/Reinhard Schreiner, Düsseldorf 1989

Literatur

- Abelshauser, Werner, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948, Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart 1975
- Abelshauser, Werner, *Der Kleine Marshallplan. Handelsintegration durch innereuropäische Wirtschaftshilfe 1948–1950*, in: Berding (Hrsg.), *Integration*, S. 212–224
- Abelshauser, Werner, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1945–1980)*, Frankfurt a. M. 1983
- Abelshauser, Werner, *Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung*, München 1984
- Abelshauser, Werner, *Hilfe und Selbsthilfe. Zur Funktion des Marshallplans beim westdeutschen Wiederaufbau*, in: VfZ 37 (1989), S. 85–113
- Abelshauser, Werner, *Auf dem Weg zu einer wirtschaftlichen Dominanz Deutschlands in Europa*, in: Karl Rohe/Gustav Schmidt/Hartmut Pogge von Strandmann (Hrsg.), *Deutschland – Großbritannien – Europa. Politische Traditionen, Partnerschaft, Rivalität*, Bochum 1992, S. 81–96
- Abelshauser, Werner, „Mitteleuropa“ und die deutsche Außenwirtschaftspolitik, in: Buchheim/Hutter/James, *Zwischenkriegszeit*, S. 263–286
- Abs, Hermann J., *Entscheidungen 1949–1953: Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommens*, Mainz 1991
- Albrecht, Karl, *Probleme und Methoden der wirtschaftlichen Integration*, Kiel 1951 (= Kieler Vorträge, Neue Folge 1)
- Albrecht Karl, *Europas Kampf gegen die Dollarlücke*, Frankfurt a. M. o. J. (1950)
- Albrecht, Ulrich/Hartwig Hummel, „Macht“, in: Rittberger, *Theorien*, S. 90–109
- Ambrosius, Gerold, *Europäische Integration und wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den fünfziger Jahren*, in: Berding, *Integration*, S. 271–294
- Andersen, Uwe, *Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration. Entwicklungstendenzen seit Bretton Woods im Spannungsfeld der Interessen*, Berlin 1977
- Arkes, Hadley, *Bureaucracy, the Marshall Plan and the National Interest*, Princeton, N.J. 1972
- At Work for Europe. *An account of the activities of the Organisation for European Economic Co-operation*, Paris 1956
- Bariéty, Jacques, *Das Zustandekommen der internationalen Rohstahlgemeinschaft (1926) als Alternative zum mißlungenen „Schwerindustriellen Projekt“ des Versailler Vertrages*, in: Hans Mommsen/Dietmar Petzina/Bernd Weisbrod (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 552–568
- Baring, Arnulf, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Westdeutsche Innenpolitik im Zeichen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, 2 Bde., (Taschenbuchausgabe) München 1971
- Becker, Josef/Franz Knipping (Hrsg.), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Postwar World, 1945–1950*, Berlin/New York 1986
- Berding, Helmut (Hrsg.), *Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen 1984
- Berg, Manfred, *Gustav Stresemann und die Vereinigten Staaten von Amerika. Weltwirtschaftliche Verflechtung und Revisionspolitik 1907–1929*, Baden-Baden 1990
- Berger, Helge/Albrecht Ritschl, *Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa. Eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947–1951*, in: VfZ 43 (1995), S. 473–519
- Berghahn, Volker, *Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik*, Frankfurt a. M. 1985
- Besson, Waldemar, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, München 1970
- Beugel, Ernst H. van der, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam u. a. 1966

- Blanke, Bernhard/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991
- Blücher, Franz, Dienst an Deutschland und Europa. Vier Jahre Bundesministerium für den Marshallplan, Bad Godesberg 1953
- Boelcke, Willi A., Die deutsche Wirtschaft 1930–1945. Interna des Reichswirtschaftsministeriums, Düsseldorf 1983
- Boelcke, Willi A., Die „europäische Wirtschaftspolitik“ des Nationalsozialismus, in: Historische Mitteilungen 5 (1992), S. 194–232
- Borsdorf, Ulrich, In Kauf genommen. Der Marshall-Plan und die Zweiteilung der Einheitsgewerkschaft in Deutschland, in: Haberl/Niethammer, Marshall-Plan, S. 194–211
- Bossuat, Gérard, La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944–1954, 2 Bde., Paris 1992
- Brackmann, Michael, Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder. Die Vorgeschichte der westdeutschen Währungsreform 1948, Essen 1993
- Brähler, Rainer, Der Marshallplan. Zur Strategie weltmarktorientierter Krisenvermeidung in der amerikanischen Westeuropapolitik 1933–1952, Köln 1983
- Braunthal, Gerard, The Federation of German Industry in Politics, Ithaca, N.Y., 1965
- Brinkley, Douglas/Clifford Hackett (Hrsg.), Jean Monnet: The Path to European Unity, Houndmills u. a. 1991
- Brown, William A./Redvers Opie, American Foreign Assistance, Washington 1953
- Buchheim, Christoph, Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958, München 1990
- Buchheim, Christoph, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 81–98
- Buchheim, Christoph, Marshall Plan and Currency Reform, in: Diefendorf/ Frohn/ Rupieper, Policy, S. 69–83
- Buchheim, Christoph, Das Projekt der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Armin von Bogdany (Hrsg.), Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden 1993, S. 285–301
- Buchheim, Christoph/ Michael Hutter/ Harold James (Hrsg.), Zerrissene Zwischenkriegszeit. Wirtschaftshistorische Beiträge – Knut Borchardt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1994
- Budde, Eugen, Gibt es noch eine deutsche Außenpolitik? Betrachtungen zur Politik und Diplomatie eines geschlagenen Staates, Stuttgart 1947
- Bührer, Werner, Ruhrstahl und Europa, Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945–1952, München 1986
- Bührer, Werner, Auftakt in Paris, Der Marshallplan und die deutsche Rückkehr auf die internationale Bühne 1948/49, in: VfZ 36 (1988) S. 529–556
- Bührer, Werner, Erzwungene oder freiwillige Liberalisierung? Die USA, die OEEC und die westdeutsche Außenhandelspolitik 1949–1952, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 139–162
- Bührer, Werner, Der BDI und die Außenpolitik der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren, in: VfZ 40 (1992), S. 241–261
- Bührer, Werner, Von der Theorie zur Praxis. Die westdeutsche Eisen- und Stahlindustrie und die europäische Integration 1950–1960, in: Ottfried Dascher/ Christian Kleinschmidt (Hrsg.), Die Eisen- und Stahlindustrie im Dortmunder Raum. Wirtschaftliche Entwicklung, soziale Strukturen und technologischer Wandel im 19. und 20. Jahrhundert, Dortmund 1992, S. 545–559
- Bührer, Werner, Die deutsche Industrie und der Marshallplan, in: Comité pour l'Histoire économique et financière de la France (Hrsg.), Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe, Paris 1993, S. 449–465.
- Bührer, Werner, Die Montanunion – ein Fehlschlag? Deutsche Lehren aus der EGKS und die Gründung der EWG, in: Trausch, Integration, S. 75–90
- Bührer, Werner, Wirtschaftliche Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen. Die Bundesrepublik und Frankreich in der OEEC, in: Revue d'Allemagne 25 (1993), S. 553–564
- Bührer, Werner, German Industry and European Integration in the 1950s, in: Wurm, Western Europe, S. 87–114
- Bullock, Alan, Ernest Bevin. Foreign Secretary 1945–1951, Oxford/New York 1985

- Campbell, John C., *The United States in World Affairs 1947–1948*, New York/London 1948
- Camps, Miriam, *Britain and the European Community 1955–1963*, Princeton 1964
- Carstens, Karl u. a., *Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik, Texte und Dokumente*, Stuttgart/New York 1986
- Claude, Henri, *Der Marshallplan*, Berlin (Ost), 1949
- Conze, Eckart, *Die gaullistische Herausforderung. Die deutsch-französischen Beziehungen in der amerikanischen Europapolitik 1958–1963*, München 1995
- Czempel, Ernst-Otto, *Deutsche Außenpolitik von 1871 bis 1945*, in: GG 22 (1996), S. 243–256
- Daniel, Ute, *Dollardiplomatie in Europa. Marshallplan, kalter Krieg und US-Außenwirtschaftspolitik 1945–1952*, Düsseldorf 1982
- Dankert, Jochen/ Wilhelm Ersil/ Karl-Heinz Werner, *Politik in Westeuropa. Integrationsprozesse vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart*, Berlin (DDR) 1976
- Dengg, Sören, *Deutschlands Austritt aus dem Völkerbund und Schachts „Neuer Plan“. Zum Verhältnis von Außen- und Außenwirtschaftspolitik in der Übergangsphase von der Weimarer Republik zum Dritten Reich (1929–1934)*, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986
- Deubner, Christian, *Die Atompolitik der westdeutschen Industrie und die Gründung von Euratom*, Frankfurt a. M./New York 1977
- Dickhaus, Monika, *L'ouverture internationale de l'économie allemande et la convertibilité du Mark allemand 1949–1958*, in: *Du Franc Poincaré à l'ECU*, hrsg. v. Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Paris 1993, S. 419–433
- Diebold, Jr., William, *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation 1947–1951*, New York 1951
- Diebold, William, Jr., *The Schuman-Plan. A Study in Economic Cooperation 1950–1959*, New York 1959
- Diefendorf, Jeffry M./ Axel Frohn/ Hermann-Josef Rupieper (Hrsg.), *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945–1955*, Cambridge, Ms., 1993
- Di Nolfo, Ennio (Hrsg.), *Power in Europe? II: Great Britain, France, Germany and Italy and the Origins of the EEC, 1952–1957*, Berlin/New York 1992
- Doering-Manteuffel, Anselm, *Die Europakonzeptionen von Kurt Schumacher und Konrad Adenauer*, in: *Kurt Schumacher als deutscher und europäischer Sozialist*, hrsg. v. der Abt. Politische Bildung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1988, S. 38–59
- Duignan, Peter/ L. H. Gann, *The Rebirth of the West. The Americanisation of the Democratic World, 1945–1958*, Cambridge, Ms./Oxford 1992
- Dumoulin, Michel, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955–avril 1956)*, in: Serra, Il rilancio, S. 195–210
- Dumoulin, Michel/ Anne-Myriam Dutrieure, *La Ligue européenne de coopération économique (1946–1981). Un groupe d'étude et de pression dans la construction européenne*, Bern/Paris 1993
- Dumoulin, Michel/ René Girault/ Gilbert Trausch (Hrsg.), *L'Europe du Patronat. De la guerre froide aux années soixante*, Bern u. a. 1993
- Eckert, Michael, *Die Anfänge der Atompolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: VfZ 37 (1989), S. 115–143
- Ehni, Hans-Peter, *Die Reaktion der SPD auf den Marshall-Plan*, in: Haberl/Niethammer (Hrsg.), *Der Marshall-Plan und die europäische Linke*, Frankfurt/Main 1986, S. 217–230
- Eichengreen, Barry, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1939*, New York/Oxford 1992
- Eichengreen, Barry, *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union*, Ann Arbor 1993
- Eichengreen, Barry (Hrsg.), *Europe's post-war recovery*, Cambridge 1995
- Eichholtz, Dietrich, *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945*, Bd. I: 1939–1941, Bd. II: 1941–1943, Berlin (DDR) 1984 u. 1985
- Eichholtz, Dietrich/ Wolfgang Schumann (Hrsg.), *Anatomie des Krieges. Neue Dokumente über die Rolle des deutschen Monopolkapitals bei der Vorbereitung und Durchführung des Zweiten Weltkrieges*, Berlin (DDR) 1969
- Elvert, Jürgen, *„Germanen“ und „Imperialisten“*, Zwei Europakonzepte aus nationalsozialistischer Zeit, in: *Historische Mitteilungen* 5 (1992), S. 161–184.

- Emminger, Otmar, Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft, Kiel 1953 (= Kieler Vorträge, Neue Folge 4)
- Erdmann, Karl-Dietrich, Adenauer in der Rheinpolitik nach dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966
- Erhard, Ludwig (Hrsg.), Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt, Düsseldorf 1954
- Eulenburg, Franz, Gegen die Idee einer europäischen Zollunion, in: Heimann, Zollunion, S. 109–121
- Felken, Detlef, Dulles und Deutschland. Die amerikanische Deutschlandpolitik 1953–1959, Bonn/Berlin 1993
- Fisch, Jörg, Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg, München 1992
- Fischer, Peter, Atomenergie und staatliches Interesse: Die Anfänge der Atompolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1955, Baden-Baden 1994
- Forndran, Erhard, Die Vereinigten Staaten von Amerika und Europa. Erfahrungen und Perspektiven transatlantischer Beziehungen seit dem Ersten Weltkrieg, Baden-Baden 1991
- Foschepoth, Josef, Westintegration statt Wiedervereinigung: Adenauers Deutschlandpolitik 1949–1955, in: Josef Foschepoth (Hrsg.), Adenauer und die Deutsche Frage, Göttingen 1988, S. 29–60
- Freymond, Jean, Le III^e Reich et la réorganisation économique de l'Europe 1940–1942. Origines et projets, Leiden/Genf 1974
- Friedrich, Karl, Westdeutsche Zahlungsbilanz von 1948 bis 1951, Zürich 1955
- Fritz, Martin, Schweden und der westdeutsche Markt in den Jahren 1945–1955, in: Herbst/Bührer/Sowade, Marshallplan, S. 99–117
- Frommelt, Reinhard, Paneuropa oder Mitteleuropa. Einigungsbestrebungen im Kalkül deutscher Wirtschaft und Politik 1925–1933, Stuttgart 1977
- Gantzel, Klaus-Jürgen (Hrsg.), Kapitalistische Penetration in Europa, Hamburg 1976
- Gillingham, John, Industry and Politics in the Third Reich. Ruhr Coal, Hitler and Europe, Stuttgart 1985
- Gillingham, John, Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945–55. The Germans and French from Ruhr conflict to economic community, Cambridge u. a. 1991
- Gillingham, John, From Morgenthau Plan to Schuman Plan: America and the Organization of Europe, in: Diefendorf/Frohn/Rupieper, Policy, S. 111–133
- Gimbel, John, The Origins of the Marshall-Plan, Stanford, Cal. 1976
- Gollwitzer, Heinz, Europabild und Europagedanke, München 1964
- Goschler, Constantin/Christoph Buchheim/Werner Bührer, Der Schumanplan als Instrument französischer Stahlpolitik. Zur historischen Wirkung eines falschen Kalküls, in: VfZ 37 (1989), S. 171–206
- Greiff, Walter, Der Methodenwandel der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931, Berlin 1932
- Grieco, Joseph M., Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade, Ithaca/London 1990
- Griffiths, Richard T., The Schuman Plan Negotiations: The Economic Clauses, in: Schwabe, Anfänge, S. 35–71
- Griffiths, Richard T. (Hrsg.), Explorations in OEEC History, Paris 1997
- Griffiths, Richard T./Alan S. Milward, The European Agricultural Community, 1948–1954, Florenz o. J. (= EUI Working Papers 86/254)
- Groeben, Hans von der, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966), Baden-Baden 1982
- Grupp, Peter, Deutsche Außenpolitik im Schatten von Versailles 1918–1920. Zur Politik des Auswärtigen Amtes vom Ende des Ersten Weltkrieges und der Novemberrevolution bis zum Inkrafttreten des Versailler Vertrages, Paderborn 1988
- Guldin, Harald, Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zur souveränen Gleichberechtigung: Die politisch-ökonomische Westintegration Westdeutschlands als Verhandlungsgegenstand der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung in den Jahren 1949 bis 1952, Frankfurt a. M. u. a. 1990
- Haas, Ernst B., The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950–1957, London 1958
- Haas, Ernst B., Die Einigung Europas, in: Dusan Sidjanski u. a., Erfolge und Krisen der Integration, Köln 1970, S. 39–66

- Haberl, Othmar N./ Lutz Niethammer (Hrsg.), *Der Marshall-Plan und die europäische Linke*, Frankfurt/Main 1986
- Haberl, Othmar N., *Die sowjetische Außenpolitik im Umbruchsjahr 1947*, in: ders./Niethammer, *Marshall-Plan*, S. 75–96
- Hacke, Christian, *Weltmacht wider Willen, Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, Stuttgart 1988
- Haftendorn, Helga, *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik*, in: dies./ Wolf-Dieter Karl/ Joachim Krause/ Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entwicklungsprozesse in Bonn, Köln 1978*, S. 15–38
- Hahn, Hugo J./Albrecht Weber, *Die OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Baden-Baden 1976
- Hallgarten, George W. F./Joachim Radkau, *Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis heute*, Frankfurt a. M./Köln 1974
- Hanrieder, Wolfram, E., *Deutschland, Europa, Amerika, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989*, Paderborn 1991
- Hardach, Gerd, *The Marshall Plan in Germany, 1948–1952*, in: *Journal of European Economic History* 16 (1987), S. 433–485
- Hardach, Gerd, *Transnationale Wirtschaftspolitik: Der Marshallplan in Deutschland 1947–1952*, in: Dietmar Petzina (Hrsg.), *Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg*, Berlin 1991, S. 67–100
- Hardach, Gerd, *Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948–1952*, München 1994
- Harms, Bernhard, *Die Weltwirtschaftskonferenz*, in: ders., *Vom Wirtschaftskrieg zur Wirtschaftskonferenz. Weltwirtschaftliche Gestaltungstendenzen im Spiegel gesammelter Vorträge*, Jena 1927, S. 319–359
- Harryvan, Anjo/ Albert E. Kersten, *The Netherlands, Benelux and the relance européenne 1954–1955*, in: Serra, Il rilancio, S. 125–157
- Haupts, Leo, *Deutsche Friedenspolitik 1918–1919. Eine Alternative zur Machtpolitik des Ersten Weltkrieges*, Düsseldorf 1976
- Heiman, Hanns (Hrsg.), *Europäische Zollunion*, Berlin 1926
- Heinrichs, Armin, *Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – insbesondere ihr Verhältnis zur OEEC*, Bonn 1961
- Heitzer, Horst-Walter, *Die CDU in der britischen Zone 1945–1949, Gründung, Organisation, Programm und Politik*, Düsseldorf 1988
- Hentschel, Volker, *Die Europäische Zahlungsunion und die deutschen Devisenkrisen 1950/51*, in: *VfZ* 37 (1989), S. 715–758
- Hentschel, Volker, *Zwischen Zahlungsunfähigkeit und Konvertibilität. Frankreich und Deutschland in der Europäischen Zahlungsunion*, unveröff. Ms. (1994)
- Hentschel, Volker, Ludwig Erhard. *Ein Politikerleben*, München und Landsberg am Lech 1996
- Herbst, Ludolf, *Der Krieg und die Unternehmensstrategie deutscher Industrie-Konzerne in der Zwischenkriegszeit*, in: Martin Broszat/ Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die deutschen Eliten und der Weg in den Zweiten Weltkrieg*, München 1989, S. 72–134
- Herbst, Ludolf, *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München 1989
- Herbst, Ludolf, *Stil und Handlungsspielräume westdeutscher Integrationspolitik*, in: ders./ Bühner/ Sowade, *Marshallplan*, S. 3–18
- Herbst, Ludolf/ Werner Bühner/ Hanno Sowade (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München 1990
- Hexner, Erwin, *The International Steel Cartel*, Chapel Hill 1943
- Hieronimi, Otto, *Economic Discrimination against the United States in Western Europe (1945–1958). Dollar Shortage and the Rise of Regionalism*, New York 1964
- Hildebrand, Klaus, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945*, Stuttgart 1995
- Hillgruber, Andreas, *Methodologie und Theorie der Geschichte der Internationalen Beziehungen*, in: *GWU* 27 (1976), S. 193–210

- Hoensch, Jörg K., Nationalsozialistische Europapläne im Zweiten Weltkrieg. Versuch einer Synthese, in: Plaschka, Mitteleuropa-Konzeptionen, S. 305–325
- Hogan, Michael J., *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947–52*, Cambridge u. a. 1987
- Hogan, Michael J., *European Integration and German Reintegration: Marshall Planners and the Search for Recovery and Security in Western Europe*, in: Maier/ Bischof, *Marshall Plan*, S. 115–170
- Hommel, Klaus, Der Beginn der wirtschaftlichen Westintegration Spaniens durch die Beitritte zur OEEC, zum IWF und zur Weltbank, in: *Historische Mitteilungen* 5 (1992), S. 253–272
- Jacobsson, Erin E., *A Life for Sound Money: Per Jacobsson. His Biography*, Oxford 1979
- James, Harold, *Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924–1936*, Stuttgart 1988
- James, Harold, *Post-War German Currency Plans*, in: Buchheim/Hutter/ James, *Zwischenkriegszeit*, S. 205–218
- Jeck, Ute, *Die Theorie der Domination von François Perroux, Darstellung und kritische Würdigung*, Berlin 1968
- Jerchow, Friedrich, *Deutschland in der Weltwirtschaft 1944–1947*, Düsseldorf 1978
- John, Jürgen/ Jürgen Köhler, Der Völkerbund und Deutschland zwischen den Weltkriegen, in: *ZfG* 38 (1990), S. 385–404
- Kahrs, Horst, Von der „Großraumwirtschaft“ zur „Neuen Ordnung“. Zur strategischen Orientierung der deutschen Eliten 1932–1943, in: Götz Aly u. a. (Hrsg.), *Modelle für ein deutsches Europa. Ökonomie und Herrschaft im Großwirtschaftsraum*, Berlin 1992, S. 9–28
- Kaiser, Karl, *EWG und Freihandelszone. England und der Kontinent in der Europäischen Integration*, Leiden 1963
- Kaiser, Wolfram, Wie nach Austerlitz? London–Bonn–Paris und die britische EWG-Politik bis 1961, in: *Integration* 16 (1993), S. 19–32
- Kaplan, Jacob J./ Günther Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford 1989
- Kennedy, Paul, *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000*, Frankfurt/Main 1989
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J., 1984
- Keohane, Robert O., Multilateralism: an agenda for research, in: *International Journal* 45 (1990), S. 731–764
- Keohane, Robert O./ Joseph S. Nye, Macht und Interdependenz, in: Karl Kaiser/ Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik, Strukturen – Akteure – Perspektiven*, Bonn 1987, S. 74–88
- Kersten, Albrecht, Die Niederlande und die Westintegration der Bundesrepublik, *Wirtschaft, Sicherheit und politische Kontrolle*, in: Herbst/ Bühner/ Sowade, *Marshallplan*, S. 119–138
- Keynes, John Maynard, *Collected Writings, Vol. XXV: Activities 1940–1944. Shaping the Post-War World: The Clearing Union*, hrsg. v. Donald Moggridge, London/Basingstoke 1980
- Kiersch, Gerhard/ Barbara Mettler-Meibom, Die US-amerikanische Penetration in Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Gantzel, *Penetration*, S. 31–194
- Kiersch, Günther, *Internationale Eisen- und Stahlkartelle*, Essen 1954
- Kindleberger, Charles P., *Die Weltwirtschaftskrise 1929–1939*, München 1973
- Kindleberger, Charles P., *Marshall-Plan Days*, Boston u. a. 1987
- Kloten, Norbert, Die Bundesrepublik als Weltwirtschaftsmacht, in: Karl Kaiser/ Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1: Grundlagen*, München 1994, S. 63–80
- Kluge, Ulrich, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, 2 Bde., Hamburg/ Berlin 1989
- Kluge, Ulrich, *West German Agriculture and the European Recovery Program, 1948–1952*, in: Diefendorf/ Frohn/ Rüpiper, *Policy*, S. 155–174
- Kluge, Paul, Nationalsozialistische Europaideologie, in: ders., *Außenpolitik und Zeitgeschichte*, Wiesbaden 1974, S. 188–222
- Knapp, Manfred (Hrsg.), *Von der Bizonengründung zur ökonomisch-politischen Westintegration. Studien zum Verhältnis zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1947–1952)*, Frankfurt a. M. 1984
- Knipping, Franz/ Klaus-Jürgen Müller (Hrsg.), *Aus der Ohnmacht zur Bündnismacht. Das Machtproblem in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1960*, Paderborn u. a. 1995

- Köhler, Henning, Adenauer und die rheinische Republik. Der erste Anlauf 1918–1924, Opladen 1986
- Köhler, Henning, Adenauer. Eine politische Biographie, Berlin/Frankfurt a. M. 1994
- Koerfer, Daniel, Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987
- Kohler-Koch, Beate, „Interdependenz“, in: Rittberger, Theorien, S. 110–129
- Kohler-Koch, Beate, Inselillusion und Interdependenz: Nationales Regierung unter den Bedingungen von „international governance“, in: Bernhard Blanke/ Hellmut Wollman (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 45–67
- Kohler-Koch, Beate, Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Integration, S. 81–119
- Die Konvertibilität der europäischen Währungen. Aufsätze v. Gottfried Haberler u. a., Erlenbach–Zürich/Stuttgart 1954
- Köllner, Lutz/ Hans-Erich Volkmann, Finanzwissenschaftliche, finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Aspekte eines deutschen Beitrags zur EVG, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 2: Die EVG-Phase, hrsg. v. Militärgeschichtlichen Forschungsamt, München 1990, S. 757–873
- Körper, Ernst-Dieter, Gewerkschaften und Außenpolitik, Die Stellung der westdeutschen Gewerkschaften zur wirtschaftlichen und militärischen Integration der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft und in die NATO, Frankfurt a. M./New York 1982
- Kreile, Michael, Die Bundesrepublik Deutschland – eine „économie dominante“ in Westeuropa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 26/78, S. 3–17
- Kreile, Michael (Hrsg.), Die Integration Europas, Opladen 1992
- Kretzschmar, Wilfried W., Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik. Eine Studie über die amerikanische Auslandshilfe von 1945 bis 1956 unter Berücksichtigung sowohl wirtschaftlicher als auch praktisch-politischer Gesichtspunkte, München 1964
- Krieger, Wolfgang, General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945–1949, Stuttgart 1987
- Krüger, Peter, Deutschland und die Reparationen 1918/19. Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluß, Stuttgart 1973
- Krüger, Peter, Das Reparationsproblem der Weimarer Republik in fragwürdiger Sicht. Kritische Überlegungen zur neuesten Forschung, in: VfZ 29 (1981), S. 21–47
- Krüger, Peter, Die Ansätze zu einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg, in: Berding, Integration, S. 149–168
- Krüger, Peter, Die Außenpolitik der Republik von Weimar, Darmstadt 1985
- Krüger, Peter, Versailles. Deutsche Außenpolitik zwischen Revisionismus und Friedenssicherung, München 1986
- Krüger, Peter, Wirtschaftliche Mitteleuropapläne in Deutschland zwischen den Weltkriegen, in: Plaschka, Mitteleuropa-Konzeptionen, S. 283–303
- Kube, Alfred, Außenpolitik und „Großraumwirtschaft“. Die deutsche Politik zur wirtschaftlichen Integration Südosteuropas 1933 bis 1939, in: Berding, Integration, S. 185–211
- Küsters, Hanns Jürgen, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden, 1982
- Küsters, Hanns Jürgen, Adenauers Europapolitik in der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: VfZ 31 (1983), S. 646–673
- Küsters, Hanns Jürgen, Zollunion oder Freihandelszone? Zur Kontroverse über die Handelspolitik Westeuropas in den fünfziger Jahren, in: Berding, Integration, S. 295–308
- Küsters, Hanns Jürgen, Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Schwabe, Anfänge, S. 73–102
- Küsters, Hanns Jürgen, Der Streit um die Kompetenzen und Konzeptionen deutscher Europapolitik 1949–1958, in: Herbst/Bührer/ Sowade, Marshallplan, S. 335–370
- Lappenküper, Ulrich, „Ich bin wirklich ein guter Europäer.“ Ludwig Erhards Europapolitik 1949–1966, in: Francia 18 (1991), S. 85–121
- League of Nations, Ten Years of World Co-operation, Genf 1930
- Leffler, Melvyn P., The Elusive Quest, America's Pursuit of European Stability and French Security, 1919–1932, Chapel Hill 1979
- Leffler, Melvyn P., A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War, Stanford, Cal., 1992

- Lepsius, M. Rainer, Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft, in: ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 256–269
- Lierke, Evamaria, Der Wiederaufbau des Außenhandels in der Bizone, Diss. Bonn o. J. (1951)
- Link, Werner, Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921–1932, Düsseldorf 1970
- Link, Werner, Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945–1975. Eine Studie über transnationale Beziehungen, Düsseldorf 1978
- Lipgens, Walter, Europäische Einigungsidee 1923–1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten, in: HZ, Bd. 203 (1966), S. 46–89 u. 316–363
- Lipgens, Walter, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945–1950, Erster Teil: 1945–1947, Stuttgart 1977
- Loth, Wilfried, Sozialismus und Internationalismus, Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940–1950, Stuttgart 1977
- Loth, Wilfried, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955, München 1980
- Loth, Wilfried, Deutsche Europakonzeptionen in der Gründungsphase der EWG, in: Serra, Il rilancio, S. 585–602
- Loth, Wilfried, Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957, Göttingen 1990
- Loth, Wilfried, De Gaulle und Europa. Eine Revision, in: HZ, Bd. 253 (1991), S. 629–660
- Loth, Wilfried/ William Wallace/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Walter Hallstein. – Der vergessene Europäer?, Bonn 1995
- Mai, Gunther, American Policy toward Germany and the integration of Europe, 1945–1955, in: Diefendorf/ Frohn/ Rupieper, Policy, S. 85–109
- Mai, Gunther, Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945–1948. Alliierte Einheit – deutsche Teilung?, München 1995
- Mailland, Pierre, De Gaulle et l'Europe entre la nation et Maastricht, Paris 1995
- Maier, Charles, S., Recasting Bourgeois Europe. Stabilisation in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I, Princeton, N.J., 1975
- Maier, Charles, S., The Two Post-War Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe, in: The American Historical Review 86 (1981), S. 327–367
- Maier, Charles, S., Inflation and Stabilization in the Wake of the Two World Wars: Comparative Strategies and Sacrifices, in: Gerald D. Feldman u. a. (Hrsg.), Die Erfahrung der Inflation im internationalen Vergleich, Berlin/New York 1984, S. 106–129.
- Maier, Charles, S./ Günter Bischof (Hrsg.), The Marshall Plan and Germany. West German Development within the Framework of the European Recovery Program, New York/Oxford 1991
- Mangoldt, Hans Karl von, Ein neues EZU-Jahr, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 8 (1955), S. 458–461
- Mangoldt, Hans Karl von, Das europäische Währungs-Abkommen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 8 (1955), S. 651–655
- McDougall, Walter A., Political Economy versus National Sovereignty: French Structures for German Economic Integration after Versailles, in: Journal of Modern History 51 (1979), S. 4–23
- Meinhold, Helmut, Die wirtschaftlichen Gründe des Marshall-Plans, in: Wirtschaftsverwaltung 2 (1949). H. 6 u. 7
- Meinhold, Helmut, Erläuterungen zum Aufbauplan 1948/49 für die Wirtschaft der Vereinigten Wirtschaftsgebiete, in: Wirtschaftsverwaltung 1 (1948), H. 3, S. 28–38
- Meinhold, Helmut, Lenkung und Marktwirtschaft im Long-Term-Program, in: Wirtschaftsverwaltung 2 (1949), S. 348–349
- Meinhold, Helmut, Wer bekommt Kredit und Waren aus dem Marshallplan?, in: Wirtschaftsverwaltung 2 (1949), S. 151–156
- Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.), Anfänge Westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 1: Von der Kapitulation bis zum Plevan-Plan, München 1982, u. Bd. 2: Die EVG-Phase, München 1990
- Milward, Alan S., Der Zweite Weltkrieg. Krieg, Wirtschaft und Gesellschaft 1939–1945, München 1977
- Milward, Alan S., The Reconstruction of Western Europe 1945–51, London 1984
- Milward, Alan S., Was the Marshall Plan Necessary?, in: Diplomatic History 13 (1989), S. 231–253

- Milward, Alan S., Motives for Currency Convertibility: The Pound and the Deutschmark, 1950–5, in: Carl-Ludwig Holtfrerich (Hrsg.), *Interactions in the World Economy. Perspectives from International Economic History*, New York u. a. 1989, S. 260–284
- Milward, Alan S., The Marshall Plan and German Foreign Trade, in: Maier/Bischof, *Marshall Plan*, S. 452–487
- Milward, Alan S., *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992
- Milward, Alan S., u. a., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945–1992*, London/New York 1993
- Minx, Eckard P. W., *Von der Liberalisierungs- zur Wettbewerbspolitik. Internationale Wirtschaftspolitik zwischen Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg*, Berlin/New York 1980
- Misgeld, Klaus, Sozialdemokratie und Außenpolitik in Schweden. Sozialistische Internationale, Europapolitik und die Deutschlandfrage 1945–1955, Frankfurt a. M./New York 1984
- Mioche, Philippe, *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration 1941–1947*, Paris 1987
- Möller, Hans, Das intereuropäische Zahlungs- und Verrechnungsabkommen vom 16. Oktober 1948, in: *Europa-Archiv* 4 (1949)
- Möller, Hans, Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, in: *Weltwirtschaftliches Archiv* Bd. 68 (1952), S. 203–259
- Molt, Harro, „... Wie ein Klotz inmitten Europas“. „Anschluß“ und „Mitteleuropa“ während der Weimarer Republik 1925–1931, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986
- Müller, Georg, *Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947–1949*, Frankfurt/Main 1982
- Müller-Roschach, Herbert, *Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980
- Muziol, Roman, *Europäische Außenhandelsverflechtung und Marshallplan*, Oberursel (Taunus) 1948
- Nicholls, A. J., Ludwig Erhard and German Liberalism – An Ambivalent Relationship?, in: Konrad H. Jarausch/Larry Eugene Jones (Hrsg.), *In Search of a Liberal Germany. Studies in the History of German Liberalism from 1789 to the Present*, New York u. a. 1990, S. 389–416
- Nocken, Ulrich, *International Cartels and Foreign Policy: The Formation of the International Steel Cartel 1924–1926*, in: Wurm, *Internationale Kartelle*, S. 33–82
- Nolte, Ernst, *Der Europäische Bürgerkrieg 1917–1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus*, Frankfurt/Main/Berlin 1987
- Peden, George C., Economic Aspects of British Perceptions of Power, in: Di Nolfo, *Power II*, S. 139–159
- Perroux, François, *L'économie du XXe siècle*, Paris 1969
- Petzina, Dietmar, *Autarkiepolitik im Dritten Reich. Der nationalsozialistische Vierjahresplan*, Stuttgart 1968
- Petzina, Dietmar, *Die deutsche Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit*, Wiesbaden 1977
- Pfetsch, Frank, R., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949–1980*, München 1981
- Piontkowitz, Heribert, *Anfänge westdeutscher Außenpolitik 1946–1949. Das Deutsche Büro für Friedensfragen*, Stuttgart 1978
- Piskol, Joachim, *Konzeptionelle Pläne und Maßnahmen der deutschen Monopolbourgeoisie für den Übergang vom imperialistischen Krieg zum imperialistischen Frieden und zur Rettung ihrer Machtgrundlagen aus der faschistischen Niederlage (1943–1945)*, Berlin (DDR) 1972
- Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe, hrsg. v. Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, Paris 1993
- Plaschka, Richard G. u. a. (Hrsg.), *Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Wien 1995
- Platzer, Hans-Wolfgang, *Unternehmensverbände in der EG – ihre nationale und transnationale Organisation und Politik*, Kehl am Rhein/Straßburg 1984
- Pogue, Forrest C., George C. Marshall: Statesman 1945–1959, New York 1987
- Pohl, Karl Heinrich, Ein sozialdemokratischer Frondeur gegen Stresemanns Außenpolitik. Adolf Müller und Deutschlands Eintritt in den Völkerbund, in: Wolfgang Benz/ Hermann Graml (Hrsg.), *Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1976, S. 68–86
- Pohl, Karl Heinrich, *Weimars Wirtschaft und die Außenpolitik der Republik 1924–1926. Vom Dawes-Plan zum Internationalen Eisenpakt*, Düsseldorf 1979

- Pohl, Karl Heinrich, Deutsche „Wirtschaftsaußenpolitik“ 1925/26. Zu einigen Aspekten der Stresemannschen Europa-Politik, in: Wolfgang Michalka/ Marshall M. Lee (Hrsg.), Gustav Stresemann, Darmstadt 1982, S. 426–440
- Poidevin, Raymond (Hrsg.), Histoire des Debuts de la Construction Européenne (Mars 1948–Mai 1950), Brüssel u. a., 1986
- Pollard, Robert A., Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945–1950, New York 1985
- Pollard, Sidney, Probleme der europäischen Integration im 19. und 20. Jahrhundert, in: Berding, Integration, S. 9–33
- Predöhl, Andreas, Außenwirtschaft, (2., völlig neubearbeitete Auflage), Göttingen 1971
- Radkau, Joachim, Entscheidungsprozesse und Entscheidungsdefizite in der deutschen Außenwirtschaftspolitik 1933–1940, in: GG 2 (1976), S. 33–65
- Ratchford, Benjamin U./ William D. Ross, Berlin Reparations Assignment, Round One of the German Peace Settlement, Chapel Hill 1947
- The European Reconstruction 1948–1961. Bibliography on the Marshall Plan and the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), Paris 1996
- Reichert, Jacob W., Internationale Wirtschaftsverbände, in: Das Werden in der Weltwirtschaft, hrsg. v. der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, Berlin 1926, S. 165–192
- Reithinger, Anton, Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand, Frankfurt a. M. 1958
- Rittberger, Volker, Die Bundesrepublik Deutschland – eine Weltmacht? Außenpolitik nach vierzig Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 4–5/90, S. 3–19
- Rittberger, Volker (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen 1990
- Rode, Reinhard, Deutschland, Weltwirtschaftsmacht oder überforderter Euro-Hegemon, in: Schoch, Deutschlands Einheit, S. 203–228
- Roon, Ger van, Völkerbund und Weltwirtschaft, in: Buchheim/Hutter/ James, Zwischenkriegszeit, S. 221–228
- Rosecrance, Richard, Der neue Handelsstaat. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Frankfurt a. M. 1987
- Rupieper, Hermann-Josef, Der besetzte Verbündete. Die amerikanische Deutschlandpolitik 1949–1955, Opladen 1991
- Salewski, Michael (Hrsg.), Nationale Identität und europäische Einigung, Göttingen 1991
- Salewski, Wilhelm, Die europäische Eisenwirtschaft im Zeichen des Marshall-Plans, in: Stahl und Eisen 68 (1948), S. 15–19
- Schiller, Karl, Konvertibilität – Liquidität – Parität. Zum Problemwandel der Währungspolitik in der Nachkriegszeit, in: Gerhard Schröder u. a. (Hrsg.), Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie, Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1972
- Schildt, Axel/ Arnold Sywottek (Hrsg.), Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Bonn 1993
- Schmidt, Gustav (Hrsg.), Konstellationen internationaler Politik 1924–1932. Politische und wirtschaftliche Faktoren in den Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten, Bochum 1983
- Schmitt, Carl, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht, Berlin/Wien 1939, Nachdruck Berlin 1991
- Schmitt, Matthias, Wegbereiter eines freien Welthandels, in: Gerhard Schröder u. a. (Hrsg.), Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie, Festschrift zum fünfundsiebzigsten Geburtstag, Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1972
- Schmitt, Matthias, Aufbruch zur Marktwirtschaft. Ein wirtschaftspolitisches Lehrstück der Zeitgeschichte, Köln 1983
- Schmitz, Kurt Thomas, Deutsche Einheit und Europäische Integration, Der sozialdemokratische Beitrag zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des programmatischen Wandels einer Oppositionspartei, Bonn 1978
- Schneider, Heinrich, Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration, Bonn 1977
- Schoch, Bruno (Redaktion), Deutschlands Einheit und Europas Zukunft, Frankfurt a. M. 1992

- Schröder, Hans-Jürgen, Deutschland und die Vereinigten Staaten 1933–1939. Wirtschaft und Politik in der Entwicklung des deutsch-amerikanischen Gegensatzes, Wiesbaden 1970
- Schröder, Hans-Jürgen, Zur politischen Bedeutung der deutschen Handelspolitik nach dem Ersten Weltkrieg, in: Gerald D. Feldman (Hrsg.), Die deutsche Inflation, Eine Zwischenbilanz, Berlin/New York 1982, S. 235–251
- Schröder, Hans-Jürgen, Widerstände der USA gegen europäische Integrationsbestrebungen in der Weltwirtschaftskrise 1929–1939, in: Berding, Integration, S. 169–184
- Schröder, Hans-Jürgen, Die amerikanische Deutschlandpolitik und das Problem der westeuropäischen Integration 1947/48–50, in: Poidevin, Histoire, S. 71–92
- Schröder, Hans-Jürgen, The Economic Reconstruction of West Germany in the Context of International Relations 1945–1949, in: Becker/Knippling, Power, S. 303–322
- Schröder, Hans-Jürgen (Hrsg.), Marshallplan und westdeutscher Wiederaufstieg. Positionen–Konroversen, Stuttgart 1990
- Schröder, Harm, Privatwirtschaftliche Marktregulierung und staatliche Interessenpolitik. Das Internationale Stickstoffkartell 1929–1939, in: ders./Wurm, Politik, S. 117–137
- Schröder, Verena, Die deutsche Industrie auf dem Weltmarkt 1929 bis 1933. Außenwirtschaftliche Strategien unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise, Frankfurt/Main u. a. 1984
- Schuker, Stephen A., The End of French Predominance in Europe. The Financial Crisis of 1924 and the Adoption of the Dawes Plan, Chapel Hill 1976
- Schwabe, Klaus (Hrsg.), Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden u. a. 1988
- Schwabe, Klaus, German Policy Responses to the Marshall Plan, in: Maier/Bischof, Marshall Plan, S. 225–281
- Schwartz, Thomas Alan, Die Atlantik-Brücke. John McCloy und das Nachkriegsdeutschland, Frankfurt a. M./Berlin 1992
- Schwartz, Thomas Alan, European Integration and the ‚Special Relationship‘: Implementing the Marshall Plan in the Federal Republic, in: Maier/Bischof, Marshall Plan, S. 171–215
- Schwarz, Hans-Peter, Adenauer und Europa, in: VfZ 27 (1979), S. 471–523
- Schwarz, Hans-Peter, Vom Reich zur Bundesrepublik, Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949, (2. erw. Auflage) Stuttgart 1980
- Schwarz, Hans-Peter, Die europäische Integration als Aufgabe der Zeitgeschichtsforschung. Forschungsstand und Perspektiven, in: VfZ 31 (1983), S. 555–572
- Schwarz, Hans-Peter, Die gezähmte Macht der Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985
- Schwarz, Hans-Peter, Adenauer, Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986
- Schwarz, Hans-Peter, Adenauer, Der Staatsmann: 1952–1967, Stuttgart 1991
- Schwarzenberger, Georg, Machtpolitik, Eine Studie über die internationale Gesellschaft, Tübingen 1955
- Schwerdtel, Gunter, The Swiss Participation in the European Payments Union 1950–1958, Bern u. a. 1992
- Serra, Enrico (Hrsg.), Il rilancio dell' Europa e i trattati di Roma, Brüssel u. a. 1989
- Seume, Franz/Karl Georg Mahnke, Die deutsche Industrie und das „Europäische Erholungs-Programm“, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2/1948, S. 96–141
- Silverman, Dan P., Reconstructing Europe after the Great War, Cambridge, Mass./London 1982
- Smith, M. L./Peter M. R. Stirk (Hrsg.), Making the New Europe. European Unity and the Second World War, London/New York 1990
- Sonnenhol, Gustav A., Die Zukunft des Europäischen Wirtschaftsraums, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 75
- Soutou, Georges, Der Einfluß der Schwerindustrie auf die Gestaltung der Frankreichpolitik Deutschlands 1919–1921 in: Hans Mommsen/Dietmar Petzina/Bernd Weisbrod (Hrsg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974, S. 543–552
- Sowade, Hanno, Wegbereiter des Wiederaufstiegs. Die Industrie- und Handelskammern und die Rekonstruktion der Außenbeziehungen der westdeutschen Wirtschaft 1945–1949/50, München 1992
- Spenn, Jürgen, Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund, 1924–1926, Göttingen 1966

- Spierenburg, Dirk/ Raymond Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l' Acier. Une expérience supranationale*, Brüssel 1993
- Statz, Albert, Zwischen neuer Machtpolitik und Selbstbeschränkung. Deutsche Außenpolitik am Scheideweg, in: Schoch, Deutschlands Einheit, S. 229–256
- Stegmann, Dirk, „Mitteleuropa“ 1925–1934. Zum Problem der Kontinuität deutscher Außenhandelspolitik von Stresemann bis Hitler, in: ders./ Bernd-Jürgen Wendt/ Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Industrielle Gesellschaft und politisches System, Beiträge zur politischen Sozialgeschichte*, Bonn 1978, S. 203–221
- Stirk, Peter M. R., Authoritarian and national socialist conceptions of nation, state and Europe, in: ders. (Hrsg.), *European Unity in Context. The Interwar Period*, London/New York 1989, S. 125–148
- Stolper, Gustav, *Die deutsche Wirklichkeit. Ein Beitrag zum künftigen Frieden Europas*, Hamburg, 1949
- Swedberg, Richard, *Ökonomische Macht und wirtschaftliches Handeln*, in: Klaus Heinemann (Hrsg.), *Soziologie wirtschaftlichen Handelns*, Opladen 1987
- Teichert, Eckart, *Autarkie und Großraumwirtschaft in Deutschland 1930–1939. Außenpolitische Konzeptionen zwischen Wirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg*, München 1984
- Trachtenberg, Marc, *Reparation in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916–1923*, New York 1980
- Trausch, Gilbert (Hrsg.), *Die europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom*, Baden-Baden u. a. 1993
- Turner, Ian D. (Hrsg.), *Reconstruction in Postwar Germany. British Occupation Policy and the Western Zones, 1945–1955*, Oxford u. a. 1989
- Tyrell, Albrecht, *Großbritannien und die Deutschlandplanung der Alliierten 1941–1945*, Frankfurt/Main 1987
- Urwin, Derek W., *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, London/New York 1991
- Vogel, Walter, *Westdeutschland 1945–1950, Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen*, Teil II, Boppard a. Rh. 1964
- Weber, Albrecht, *Geschichte der internationalen Wirtschaftsorganisation*, Wiesbaden 1983
- Wehler, Hans-Ulrich, „Moderne“ Politikgeschichte? Oder: Willkommen im Kreis der Neorankeaner vor 1914, in: GG 22 (1996), S. 257–266
- Welter, Erich, *Der Weg der deutschen Industrie*, Frankfurt a. M. 1943
- Wengst, Udo, *Graf Brockdorff-Rantzau und die außenpolitischen Anfänge der Weimarer Republik*, Frankfurt/Main/Bern 1973
- Wengst, Udo, *Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsgorgane der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf 1984
- Wexler, Imanuel, *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport 1983
- Weyrauch, Wolfgang (Hrsg.), *Ich lebe in der Bundesrepublik. Fünfzehn Deutsche über Deutschland*, München 1960
- Wightman, David, *Economic Co-operation in Europe. A study of the United Nations Economic Commission for Europe*, New York/Toronto 1956
- Winand, Pascaline, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, Houndmills u. a. 1993
- Winkel, Harald, *Die Wirtschaft im geteilten Deutschland 1945–1970*, Wiesbaden 1974
- Winkler, Heinrich August/ Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993
- Winschub, Josef, *Der Unternehmer im neuen Europa*, Berlin 1941
- Wurm, Clemens A., *Politik und Wirtschaft in den internationalen Beziehungen. Internationale Kartelle, Außenpolitik und Weltwirtschaftliche Beziehungen 1919–1939: Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Internationale Kartelle und Außenpolitik*, Stuttgart 1989, S. 1–31
- Wurm, Clemens A. (Hrsg.), *Politik, Wirtschaft und internationale Beziehungen. Studien zu ihrem Verhältnis in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen*, Mainz 1991
- Wurm, Clemens, *Business, Politics and International Relations. Steel, Cotton and International Cartels in British Politics, 1924–1939*, Cambridge 1993

- Wurm, Clemens (Hrsg.), *Western Europe and Germany, The Beginnings of European Integration 1945–1960*, Oxford/Washington, USA, 1995
- Zeitlin, Leon, *Die europäische Zollunion als deutsches handelspolitisches Problem*, in: Heiman, Zollunion, S. 133–139
- Zellentin, Gerda, *Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?*, in: Kreile, Integration, S. 62–77
- Ziebur, Gilbert, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten*, Pfulingen 1970
- Ziebur Gilbert, *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24–1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch*, Frankfurt a. M. 1984
- Ziebur Gilbert, *Die Rolle der Sozialwissenschaften in der westdeutschen Historiographie der internationalen Beziehungen*, in GG 16 (1990), S. 79–103

Personenregister

- Abs, Hermann J. 85, 211, 249f.
 Acheson Dean 194, 242, 398
 Adcock, Clarence L. 110
 Adenauer, Konrad 5, 17, 48, 51, 159, 164, 166, 169, 173, 176, 209, 221, 257–261, 269f., 315, 335–338, 348, 351f., 354, 356, 358f., 367, 377, 379, 383, 395, 397, 403, 408, 412, 416
 Albrecht, Karl 36, 88, 90, 96–98, 105, 116f., 131f., 134f., 140, 151, 154f. 169, 173, 190f., 197, 208, 213, 217, 237, 242, 251, 258, 269, 274, 275, 277, 311
 Alphand, Hervé 51, 59, 75f., 178
 Amory, Derrick Heathcote 391
 Ansiaux, Hubert 190, 293
 Armbruster, Hubert 88
 Axenfeld, Theodor 90, 96, 98, 157, 296, 364, 366
- Baade, Fritz 65–67, 95, 103, 174
 Ball, George W. 415
 Baraduc, Pierre 78
 Barlerin 114f., 155
 Bauer, Gérard 238, 243
 Beaulieu-Leroy, Paul 262
 Berg, Fritz 237f., 250, 356, 398
 Berthoud, E. A. 76
 Beugel, Ernst van der 113
 Beutler, Wilhelm 398
 Bevin, Ernest 41, 43, 51–53, 61, 68, 70, 77
 Beyen, Jan Willem 351
 Bidault, George 41, 45, 51, 53f., 57, 68, 70, 77, 80
 Bissel, Richard, M. 190
 Blank, Martin 21
 Blankenhorn, Herbert 258
 Blessing, Karl 85, 249, 250
 Blücher, Franz 47, 163, 165–167, 169–177, 182, 188, 191, 193, 204f., 207, 212, 214, 217f., 222, 229, 232–234, 241f., 249, 251f., 254, 256, 258–264, 268f., 274, 286, 291f., 299f., 311f., 316, 335–337, 339, 342f., 345, 348, 362f., 368f., 389
 Bode, Karl 83, 118, 129, 238, 269
 Böckler, Hans 85
 Böker, Alexander 258
 Bolton, Sir George 215
 Bonnet, George 75, 77
 Brayne, Robert 56
 Brentano, Heinrich von 377, 411f.
- Bretherton, Russel 364, 372
 Briand, Aristide 24, 32
 Brockdorff-Rantzau, Ulrich Graf von 14
 Brown, Winthrop G. 236
 Brüning, Heinrich 31
 Budde, Eugen 162–164, 168
 Burgess, W. Randolph 402
 Butler, Richard Austen 255, 312–314, 316, 322f.
- Cahan, J. Flint 411
 Caffery, Jefferson 58f., 61, 75, 78, 91
 Cairncross, Alexander 210–214
 Carli, Guido 377
 Cattier, Jean 270
 Chamberlain, Sir Joseph Austen 19
 Churchill, Winston 312
 Charpentier, P. 220
 Cattani, Attilio 255, 260f.
 Clappier, Bernard 402
 Clay, Lucius D. 39–43, 47, 52–54, 74f., 77–79, 92, 94, 105, 107, 139
 Clayton, William 39, 57, 59
 Cleveland, Harold Van B. 38
 Coleman, Ingeborg 98
 Collisson, Norman 120, 174f.
 Conrad, Henry 211f.
 Couve de Murville, Maurice 77
 Cripps, Sir Stafford 184
- Daitz, Werner 33
 Dankwort, Werner 153, 198, 264
 Dillon, Douglas 400
 Dörr, Wilhelm 85, 98
 Dörtenbach, Eugen 88
 Douglas, Louis W. 59, 61, 69f.
 Dulles, John Foster 313
- Eccles, Sir David 368
 Eden, Sir Anthony 255, 313f.
 Ehard, Hans 74
 Eisenhower, Dwight D. 313
 Ellis-Rees, Hugh 218, 315, 345, 357
 Emminger, Otmar 152, 179f., 185–188, 194, 245–249, 251, 253, 303, 321, 386, 391
 Erhard, Ludwig 63, 95, 97, 113, 125, 133, 137–139, 144, 163, 169–173, 207, 212f., 216, 221f., 224, 228f., 236, 252, 262, 265, 267, 269f., 278,

- 280, 283 f., 292, 296–300, 309, 311 f., 314, 316–327, 330–332, 335, 339, 342 f., 346–349, 352–356, 358, 362, 368, 370, 375, 377–384, 386 f., 389–392, 395, 397, 403 f., 408, 412–414
- Etzel, Franz 354
- Eulenburg, Franz 22
- Faure, Maurice 376
- Fleming, Donald 415
- Forrestal, James 41, 51
- Foster, William 216
- François-Poncet, André 161, 262
- Franks, Sir Oliver 51, 398
- Friedrich, Otto A. 249 f.
- Frommel, Hubert 85, 98
- Frowein, Abraham 85
- Fürst, Gerhard 147
- Gaulle, Charles de 377
- Gerbaulet 278, 289, 291
- Globke, Hans 173, 214
- Gocht, Rolf 316, 385
- Goebbels, Joseph 36
- Görs, Hans 278
- Gore-Booth, Sir Paul 402
- Groeben, Hans von der 354, 360
- Gromand, Roger 88
- Gross, Herbert 97
- Gruber, Karl 167
- Haberland, Ulrich 249 f.
- Häfner, Kurt 86, 114, 133, 136
- Halff, Maurice 88–90, 117, 134
- Hall-Patch, Sir Edmund 118, 129, 149, 160, 178 f., 220, 236, 239, 270
- Hallstein, Walter 256, 259, 261, 353–355, 358, 371
- Hammarskjöld, Dag 238, 242
- Handley-Derry 83, 152
- Hanes, Robert M. 174, 207, 267–269
- Haraldson, Wesley C. 40, 110
- Harkort, Günther 407
- Harrelson 83
- Harriman, W. Averall 66, 81, 93, 96, 105, 107, 111, 144 f., 168, 178, 240 f.
- Harris, Michael 298 f., 311, 319 f.
- Harten, Karl 344
- Harmssen, Gustav Wilhelm 55 f.
- Hartmann, Alfred 358
- Havlik, Hubert 218, 293
- Heise 366
- Henle, Günter 85
- Henßler, Fritz 63
- Hermes, Andreas 334–339
- Herter, Christian H. 66, 400
- Hitler, Adolf 26 f., 30, 32, 35 f.
- Hoffman, Paul G. 66, 81, 93 f., 113, 124, 144 f., 167 f., 182, 184, 189, 199
- Holzapfel, Friedrich 47
- Hoover, Herbert C. 40
- Horatz, Otto 85
- Howell 114 f.
- Hugenberg, Alfred 27 f.
- Hull, Cordell 28 f.
- Humphrey, George 319
- Hunter, Clarence 299
- Jackson, Eric S. 98, 155
- Jackson, Wayne J. 145
- Jacobsson, Per 210–213, 390
- Kaiser, Jakob 50
- Kastl, Ludwig 85
- Katz, Milton 188, 214, 270
- Keiser, Günter 84, 86, 102, 110, 113, 121, 128 f., 133–136, 140, 142 f., 186, 191, 211, 215, 404–407, 415
- Kennan, George F. 38, 58
- Kindleberger, Charles P. 38 f., 46
- Kirkpatrick, Sir Ivone 75
- Koenig, Pierre-Marie 75, 80, 91
- Köpke, Gerhard 162–164, 168
- Kristensen, Thorkill 412, 415
- Krogmann, Vincent Karl 27
- Larre, René 98, 117
- Lintott, Harry 78
- Lubersac, Guy de 16
- Lübke, Heinrich 339, 362
- Lutz, Friedrich A. 356
- Macmillan, Harold 371, 377, 383
- Macready, Gordon 110 f., 177 f.
- Maltzan, Vollrath von 85, 168, 182, 219, 223, 228, 258, 283 f., 305 f., 331, 338
- Mangoldt, Hans Karl von 86, 97 f., 122 f., 133, 136, 139, 146 f., 149, 151–154, 156 f., 160, 164, 168, 177–181, 199, 201, 205–207, 210, 216–218, 228, 253, 255 f., 277, 281–283, 289, 291–294, 302, 311, 314–316, 324, 326, 333, 340–342, 381, 383 f., 386, 391
- Mansholt, Sicco 334
- Marjolin, Robert 118, 120, 148 f., 156, 160, 166, 236, 239 f., 264, 284, 292, 294–296, 315, 344 f.
- Marshall, George C. 39–41, 49, 51–53, 61, 68
- Martini, Herbert 122, 170
- Massigli, René 69 f., 75, 140, 156
- Maudling, Reginald 376–379
- McBride, Sean 145 f.
- McCloy, John J. 94, 135, 161, 165, 175 f., 178, 195, 266, 269 f.
- Meinhold, Helmut 84, 102, 113 f., 125 f., 128 f., 136, 233 f.

- Melville, Eugene 217
Merton, Richard 85, 191, 211
Meyer, Irene 98
Moley, Raymond 28
Möller, Hans 142, 192, 279, 281, 302
Molotow, Wjatscheslaw M. 41, 50
Monnet, Jean 45, 351–354, 360
Moore, Ben T. 38
Mueller, Rudolf 85
Müller, Adolf 19
Müller-Graaf, Carl Hermann 279
Müller-Armack, Alfred 311, 318, 356, 373, 378 f., 380, 385, 413
Murphy, Robert D. 40, 42, 59, 110

Nadolny, Rudolf 163
Neurath, Konstantin Freiherr von 29 f.
Niklas, Wilhelm 269, 334 f., 339
Nitze, Paul 59

Ockrent, Roger 378, 415
Ophüls, Carl Friedrich 334, 353
Ostrander, F. Taylor 94, 183, 185

Papen, Franz von 31
Patterson, Robert P. 40 f., 51
Pella, Giuseppe 243–247, 249, 251
Petsche, Maurice 243–245, 247–249, 251 f., 333
Pferdmenges, Robert 85
Pflimlin, Pierre 333
Phillips, William 29
Pierredon, Comte de 98
Pinay, Antoine 391
Porter, Paul R. 242, 260
Posse, Hans 27, 187
Prud'homme, Hector 96, 140
Pünder, Hermann 19, 83, 85 f., 91–97, 100–102, 105, 107 f., 110, 133, 139, 144, 146, 149, 153–155, 163, 169 f.

Ramadier, Paul 369
Reinhardt, Hermann 219, 306
Reithinger, Anton 233, 297
Rey, Jean 377
Ribbentrop, Joachim von 35, 77
Richebächer, Kurt 285 f.
Riddleberger, James W. 220 f., 242
Riensberg, Heinrich 174
Robert, Horst-Kraft 297
Robertson, Sir Brian H. 52, 74 f., 78, 80, 91 f., 150, 152, 161
Röpke, Wilhelm 356
Rohdewald, August 191
Roll, Eric 240
Roosevelt, Franklin Delano 28 f.
Rowan, Leslie 314

Sachs, Hans-Georg 88, 96, 154, 327, 408 f.
Salewski, Wilhelm 48 f., 64 f.
Schacht, Hjalmar 27 f., 30, 211
Schäffer, Fritz 174–176, 212–214, 218, 221 f., 229, 269, 382 f.
Schalfjew, Eduard 84, 172, 213, 237
Scherpenberg, Albert Hilger van 365, 373, 407, 413
Schleicher, Kurt von 31
Schlotterer, Gustav 33
Schmid, Carlo 174
Schmitt, Carl 31
Schmitt, Matthias 327–329
Schniewind, Otto 83 f., 86, 92, 96 f., 105, 136, 144, 146, 149, 153 f., 163, 173
Schoettle, Erwin 47
Schöne 215
Schumacher, Kurt 48
Schuman, Robert 164, 167 f.
Sergent, René 344 f., 360, 363
Seidel, Hans 102
Serreules, Claude 51
Snoy et d'Oppuers, Baron Jean Charles 118, 120, 160, 228, 294 f., 362, 407
Solveen 265
Sonnemann, Theodor 334, 358
Sonnenhol, Gustav A. 371–373, 396, 401, 412
Soustelle, Jaques 379
Spaak, Paul-Henry 144 f., 351, 353, 355 f., 359–361, 365, 368, 370
Spiecker, Carl 47
Stassen, Harold 313, 317, 338
Stikker, Dirk 211, 243–251, 255, 260
Stinnes, Hugo 16
Stock, Christian 47
Storch, Anton 269
Strauss 100
Strauß, Franz Josef 359, 362
Stresemann, Gustav 17 f., 23, 94
Stricker, Fritz 95, 193
Süsskind, von 205, 226 f., 286 f., 302

Tank, Martin 114 f., 117, 133, 156
Thorneycroft, Peter 368, 373 f.
Titchener, John L. B. 107
Treue, Hans 215
Trier, Robert 85, 98, 111, 150
Troeger, Heinrich 86
Truman, Harry Spencer 65, 67
Tüngeler, Richard 253
Turowski 241, 290, 294, 303 f., 386

Uri, Pierre 360

Vocke, Wilhelm 207–209, 212, 218, 253, 269, 311 f., 320 f., 323

- Wandersleb, Hermann 358
 Wegmann, Bernhard 122
 Weir, Sir Cecil 82, 101, 120, 146, 152, 160
 Welter, Erich 35
 Werkmeister, Karl 226–228, 239–242, 254–262,
 265, 280, 282, 294 f., 297, 299–303, 308, 320,
 328, 337 f., 340–345, 347, 357, 365–367, 384,
 388, 399–401, 404, 406 f.
 Westrick, Ludger 358
 Weyrauch, Wolfgang 1
 White, Malcom 148, 155 f.
 Wiesner, Louis A. 41 f.
 Wigny, Pierre 400
 Wilkinson, Lawrence 82, 101, 120, 140, 146
 Willuhn, Franz 30
 Winschuh, Josef 33
 Wohltat, Helmuth 85
 Wolf, Eduard 279, 281
 Zeeland, Paul van 166, 168
 Zolotas, Xenophon 402

Band 34

Constantin Goschler

Wiedergutmachung

Westdeutschland und die Verfolgten
des Nationalsozialismus 1945 – 1954

1992. 343 Seiten

ISBN 3-486-55901-X

Band 35

OMGUS-Handbuch

Die amerikanische Militärregierung in Deutschland
1945 – 1949

Herausgegeben von Christoph Weisz

1994. 2. Auflage 1996. 847 Seiten

ISBN 3-486-56138-3

Band 36

Winfried Müller

Schulpolitik in Bayern

**im Spannungsfeld von Kultusbürokratie und
Besatzungsmacht 1945 – 1949**

1995. 319 Seiten

ISBN 3-486-56116-2

Band 37

Gunther Mai

Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945 – 1948

Alliierte Einheit – deutsche Teilung?

1995. 536 Seiten

ISBN 3-486-56123-5

Band 38

Hans Woller

**Die Abrechnung mit dem Faschismus in Italien
1943 bis 1948**

1996. 436 Seiten

ISBN 3-486-56199-5