Reinhard Meyers

Economic Security - Leitstern oder Grenzzeichen der britischen Europapolitik 1944/45?[1]

Gemeinhin wird dem Begriff der "Economic Security" eine zieldefinitorische und handlungsanleitende Funktion im Kontext der britischen Deutschlandplanung der Jahre 1944/45 zugeschrieben. In diesem Zusammenhang bezeichnet er einen durch "...measures of elimination, restriction or control of the industrial and economic basis of Germany's war potential..." herbeizuführenden Zustand der deutschen Volkswirtschaft, der Deutschland die Führung künftiger Kriege erheblich erschweren, wenn nicht gänzlich unmöglich machen sollte.[2] Gedacht war dabei vor allem an die gezielte Demontage kriegswichtiger Schlüsselindustrien (Flugzeug- und Schiffbau, Kugellagerherstellung, Treibstoffsynthese auf Kohlebasis, Ammoniak- und Methanolsynthesen), die Beschränkung bestimmter Produktionszweige insbesondere im Montansektor sowie die Gestaltung, Beeinflussung oder Kontrolle der Randbedingungen des Produktionsprozesses in einer Vielzahl anderer Wirtschaftssektoren[3] - "... even at considerable economic cost to Germany or to the United Nations ..."[4] Zunächst mit dem Stichwort "economic disarmament" belegt, wurde diese Politik seit dem Mai 1945 in den Erörterungen britischer Entscheidungsträger treffender mit der Bezeichnung "industrial disarmament" umschrieben.[5]

Ich bewerte diese Politik - die im Kern auf den Gewinn von Sicherheit vor Deutschland durch den Abbau und die Zerstörung sicherheitsgefährdender (ökonomischer) Potentiale hinausläuft - als Ausdruck eines engeren Verständnisses von "economic security". Zu kontrastieren wäre sie mit einer an einer weiteren Ausdehnung dieses Begriffes orientierten Konzeption, derzufolge Sicherheit in Europa nur als Sicherheit mit Deutschland zu gewinnen war. Konkret: durch Umrüstung und Umwidmung der ökonomischen Ressourcen des Kriegsgegners für Zwecke des wirtschaftlichen Wiederaufbaus nach Kriegsende ebenso wie durch Einbindung dieser Ressourcen in einen (einzuleitenden) gesamteuropäischen Wachstumsprozeß, der schließlich über die

---

1) Ein Grenzzeichen - Signal Ra 12 - gibt nach dem Signalbuch für die Deutsche Bundesbahn - Ausg. 1959, S. 53 - an, bis wohin bei zusammenlaufenden Gleisen ein Gleis besetzt werden kann, ohne daß die Bewegungen auf dem anderen Gleis behindert werden.
2) Hierzu "Report by the Economic and Industrial Planning Staff on Issues Affecting the Economic Obligations to be Imposed on Germany", A.P.W. (44) 66, CAB 84/68.
3) Vgl. "Further Report on Issues Affecting the Economic Obligations to be Imposed on Germany", A.P.W. (45) 57, FO 371/45756, insbes. Teil III.
4) So. A.P.W. (44) 66, para. 1 (B).
5) Näheres bei Tyrell, Albrecht: Großbritannien und die Deutschlandplanung der Alliierten 1941-1945, Frankfurt/Main 1987, S. 486 ff.

Grenzen des Kontinents hinausgreifend auch das Wachstum der Weltwirtschaft befördern mochte. Angesichts seiner Exportinteressen und überseeischen Handelsverflechtungen mußte Großbritannien an einem solcherart sich entfaltenden Wachstumsprozeß ein vitales Interesse haben: "... recovery of our economic strength depends first and foremost on the revival and expansion of our export trade ..."[6]

Ich will versuchen, die Genese beider Konzeptionen nachfolgend kurz zu skizzieren. Anschließend sollen einige Fragen formuliert werden, die den Weg weiterer Untersuchungen markieren könnten. Dabei ist es keineswegs meine Absicht, die Vielschichtigkeit und Komplexität des Motivationsgeflechts der britischen Deutschland- und Europapolitik - so wie sie jüngst von Albrecht Tyrell sorgsam und umfassend erhoben wurde[7] - im Sinne eines platten Ökonomismus auf das Motiv der weltwirtschaftlichen Überlebenssicherung Großbritanniens reduzieren zu wollen. Aber es kann wohl nicht bestritten werden, daß die britischen Planungen für die Nachkriegszeit - ungeachtet des möglichen Vorranges klassischer Macht- und sicherheitspolitischer Argumentationstopoi - immer wieder mit einem Dilemma konfrontiert waren, das der Earl of Selborne[8] als Minister für Wirtschaftskriegführung im April 1943 subtil zu umreißen wußte:

> "The great dilemma is that a lasting peace can only be assisted by a prosperous Germany. Economic distress and unemployment would reproduce the situation in which Hitler climbed to power. Practically all the great industries of peace, however, play their part in total war. No country's power of making war can therefore be reduced by economic measures without also impairing its capacity for peacetime prosperity."

I

Wenn ich recht sehe, mag die Entstehung der <u>engeren</u> inhaltlichen Ausdeutung des Begriffs "economic security" zurückverfolgt werden bis zu jener "The Future of Germany" betitelten Kabinettsvorlage, die Anthony Eden am 8. März 1943 seinen Kollegen zur Kenntnis brachte.[9] Denn: in dieser Vorlage wurde der Gedanke einer internationalen Kontrolle der deutschen Wirtschaft zum Zwecke der dauerhaften Sicherung der Staaten Europas <u>vor</u> Deutsch-

---

6) J.E. Coulson: "The Effect of our External Financial Position on our Foreign Policy", UE 2360/169/53, FO 371/40952.

7) Vgl. Anm. 5; zu verweisen wäre ferner auf die einschlägigen Beiträge bei <u>Foschepoth</u>, Josef/<u>Steininger</u>, Rolf (Hrsg.): Die Britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945-1949, Paderborn 1985; <u>Foschepoth</u>, Josef (Hrsg.): Kalter Krieg und Deutsche Frage. Deutschland im Widerstreit der Mächte 1945-1952, Göttingen 1985; <u>Herbst</u>, Ludolf (Hrsg.): Westdeutschland 1945-1955. Unterwerfung, Kontrolle, Integration, München 1986.

8) "The Future of Germany", W.P. (43) 144, CAB 66/35, para 2.

9) W.P. (43) 96, CAB 66/34.

land erstmals deutlich instrumentalisiert. Er trat neben die den gleichen Zweck verfolgenden Pläne zur alliierten Besetzung des Reichs, zur sorgsamen Entwaffnung seiner Militärmacht, zur Zerstörung seines Rüstungspotentials und zur Verkleinerung seines Territoriums. Freilich werden wir konzedieren müssen, daß ihm - trotz aller Unterstützung, die er insbesondere durch Clement Attlee[10] erfuhr - zunächst eher noch der Rang eines subsidiären Mittels zukommt, das jene strukturellen Veränderungen stützen sollte, die mit der Abfolge: Zurückführung des Reichs auf den territorialen status ante Anschluß - Zerstückelung (dismemberment) - Beschneidung (truncation) - Grenzveränderung (frontier rectification) -Dezentralisierung intensiv diskutiert wurden. Denn - so Selborne: "No economic safeguard anyone has yet been able to suggest provides a hopeful bulwark against a repetition of the history of 1919-1939 so long as Germany remains united."[11] Im Sinne der Sicherung des europäischen Friedens vor Deutschland "Dismemberment ... is the only sanction that will be enforceable ..."!
Wir sind gerne geneigt, solchen Äußerungen aus heutiger Sicht eine quasi - prophetische Qualität zuzumessen. Der ihnen zugrunde liegende Überlegungsstrang scheint mir zu seiner Erklärung jedoch des Rekurses auf eine wie immer auch beschaffene Fähigkeit zur historischen Prophetie nicht zu bedürfen. Vielmehr ist der simple Verweis auf die Fähigkeit ausreichend, Einsichten und Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen - konkret: aus der Geschichte der deutschen Reparationszahlungen nach dem Ersten Weltkriege. Wenn es tatsächlich zuträfe, daß Reparationen nur zu leisten sind aus einem "... surplus of production over minimum domestic needs ..." - hätte dies dann nicht zur Konsequenz, daß das zu Reparationszahlungen verpflichtete Land seine Produktionskapazität und Produktionseffizienz zwecks Erzeugung dieses Surplus über die Bedürfnisse seines Binnenmarktes hinaus steigern müßte? Und hätte dieses dann nicht die weitere - paradoxe - Konsequenz, daß die Sieger darauf bestehen müßten, die Unterlegenen zu "... more efficient producing units than they are themselves ..." zu machen, weil sie anders nicht in den Genuß von Reparationsleistungen gelangen könnten? Und hieße das zu guter Letzt nicht, daß es unmöglich sei, "... to secure repara-

10) Vgl. "Post-War Settlement - Policy in Respect of Germany", W.P. (43) 322, CAB 66/39: "Germany has devastated Europe. I see no reason why her industries should not be controlled in the interests of Europe. Let her workers have good conditions, but let these industries be operated in the interests of Central and South-Eastern Europe. The great areas to the East and South-East of Germany require capital equipment in order to raise the standard of life of the inhabitants; let German industry be used for this purpose, but let the control be taken out of the hands of Germans. There is poetic justice in this. Germany has conscripted millions of European workers for her war. Let us put the Germans to work for them in peace. ..."
11) W.P. (43) 144, para. 29 (wie Anm. 8).

tion without ultimate advantage to the countries making the reparations and ultimate disadvantage to the countries receiving them ..."?[12]

Wir müssen hier im Augenblick offen lassen, inwieweit solche Erwägungen dafür sprachen, Sicherheit vor Deutschland eher durch die klassisch-machtpolitischen Mittel der Besetzung und Aufteilung denn durch die "modernen" Mittel ökonomischer Lenkung und Kontrolle zu gewinnen. Unbestritten war im Grunde nur eine Prämisse: "Both our prosperity and our security must be profoundly affected by our economic relations with Germany."[13] Weitgehend unbeantwortet blieben hingegen zwei Fragen:

a) "How far is German prosperity essential to our own?"
b) Wie kann man Deutschland - "... by far the most important economic unit ..." im Prozeß des europäischen Wiederaufbaus - dazu bringen, "... to contribute fully to her neighbours' restoration whilst reducing her relative economic importance ..."?

Im Sinne des engeren Verständnisses von "economic security" scheint mir in diesem Frage-Kontext ein ausführlicher und präziser Bericht des Economic and Industrial Planning Staff vom 15. August 1944[14] bzw. vom 26. August 1944[15] von Bedeutung: unter dem Generalthema "Issues affecting the economic obligations to be imposed on Germany" erörtert er nicht nur Maßnahmen zur Beseitigung, Beschränkung oder Kontrolle des deutschen Kriegspotentials, die die Wirksamkeit der direkten militärischen Entwaffnung des Reichs ergänzen und stützen sollten. Vielmehr sollte das Verbot, bestimmte Industriezweige zu betreiben und bestimmte Rohstoffe zu erzeugen, eine deutsche Rüstungsproduktion auch über das Ende der auf 10 Jahre geschätzten Besatzungszeit hinaus verhindern. Und: der Gewinnung wirtschaftlicher Sicherheit vor Deutschland wird die Wiedergutmachung der Kriegsschäden durch Deutschland deutlich nachgeordnet, während die Gewährleistung eines noch zu bestimmenden Lebensstandards in Deutschland unter den Entscheidungspräferenzen allenfalls einen dritten Rang genießt.

Wirtschaftliche Sicherheit vor Deutschland selbst um den Preis erheblicher ökonomischer Kosten für Deutschland oder die Alliierten - das so definierte enge Verständnis von "economic security" beschränkt nicht nur die Fähigkeit Deutschlands zur Leistung von Reparationen durch Begrenzung und Teil-Abbau des eigentlich notwendigen Produktionspotentials. Es beschränkt auch die Möglichkeit, zur Vermeidung des Haftungsrückgriffs auf die Alliierten à la Weimar dem Unterlegenen industrielle Kapazitäten ein-

---

12) William Mabane (Parl. Staatssekretär im Ministry of Food, 1942-45): "Reparations and Restitutions", P.S. (43) 9, 31. VIII. 1943, CAB 87/65.
13) Vgl. C.G. Vickers (Ministry of Economic Warfare): "Economic Policy towards Germany", C 12580/279/18, FO 371/34461, vom 15. X. 1943.
14) EIPS (P) (44) 23.
15) A.P.W. (44) 66, CAB 87/68.

zuräumen. Kapazitäten in einem Umfang, der für die Sicherung eines noch festzusetzenden Versorgungsniveaus durch nur mit Exporten zu verdienende Importe notwendig gewesen wäre. D.h. - die Zieltrias: Economic Security - Reparationen - Versorgung des besetzten Deutschlands nicht zu Lasten der Alliierten birgt schon in sich einen Widerspruchskonflikt, der aus der mangelnden gegenseitigen Vereinbarkeit der Ziele resultiert. Je nach Veränderung der realhistorischen Randbedingungen mußte dieser Zielkonflikt virulent werden und zu Verschiebungen in der Reihenfolge der Ziele ebenso führen wie zu Veränderungen in den Ansatzpunkten und in der Intensität der Bemühungen, diese Ziele umzusetzen. Daß zwischen "economic security" einerseits, "substantial reparation" und Lieferungen an die Alliierten nach Kriegsende andererseits Konflikte bestehen, geben die Verfasser des Berichts im übrigen offen zu:

> "The elimination of uneconomic production whose only purpose is preparation for war would, it is true, contribute to Germany's economic strength, to her capacity to make reparation, and to prosperity in general. But other measures that may be desirable from the point of view of security would, by impoverishing her, make Germany less capable of making reparation and act as a drag on world prosperity. Indeed, it might be found that the implementation of all the measures suggested in this connection would result in Germany having to be assisted to import enough for the maintenance of even a low standard of life. The question for ultimate decision is at what point the balance should be struck between the value of economic measures as an effective means of maintaining world peace and their cost in reducing the contribution that German industry can make to the rehabilitation of Europe and ultimately to world prosperity."[16]

II

Ich habe eingangs meiner Ausführungen schon angedeutet, daß es sicher nicht richtig wäre, das Konzept "economic security" allein auf den Inhalt "industrial disarmament of Germany" zu reduzieren.

Meine These ist ja gerade, daß ihm vielmehr auch eine <u>weitere Ausdeutung</u> inbeschrieben ist: eine Ausdeutung, in deren Kern die Überlegung steckt, daß Sicherheit <u>vor</u> Deutschland - im Sinne des Churchill'schen Diktums, man solle die Deutschen "fat, but impotent" halten[17] - nur gleichzeitig als Sicherheit <u>mit</u> Deutschland erreicht werden kann. Freilich sollte es britische Politik sein - wie Schatzkanzler Anderson in der Diskussion des oben bereits zitierten Berichts des Economic and Industrial Planning Staff im

16) Ebd., para. 2 und 3.
17) Quelle bei <u>Tyrell</u>, Deutschlandplanung, S. 609.

August 1944 meinte -, Deutschland die Hauer zu ziehen: "Our policy ought to be to draw the fangs while leaving some of the teeth"[18]!

Was sich hinter diesen Überlegungen verbirgt, ist keineswegs das Ergebnis der Anwendung altruistischer Denknormen auf den erbittert bekämpften Kriegsgegner. Es ist vielmehr das Produkt eines charakteristischen Grundduktus britischen außenpolitischen Entscheidungsverhaltens überhaupt: des Denkens in den Kategorien eines aufgeklärten ökonomischen Selbstinteresses. Damit steht der weitere Begriff von "economic security" in einer Traditionslinie, die Harold Nicolson einmal als "... commercial ..., mercantile ... or shopkeeper conception (sc. of diplomacy) ..." bezeichnet hat.[19] Einer Traditionslinie, die in vielfältiger Schattierung in der Zwischenkriegszeit sich manifestiert in den Konzeptionen des "Economic Appeasement". Einer Traditionslinie, die unter der das britische Nationalinteresse knapp kennzeichnenden Formel "Peace and Trade"[20] zurückverweist auf den ökonomischen Internationalismus des 19. Jahrhunderts und damit letztlich auch auf das freihändlerisch-liberale Friedensmodell.[21]
Wir können diese Denkweise gleichsam wie durch eine intellektuelle Linse gebündelt fassen in einer Äußerung des Experten für internationale Finanzfragen im Schatzamt, S.D. Waley, vom 21. September 1944, die zunächst zwar seine Ablehnung des Morgenthau-Plans begründet, im Kern aber weit über diesen speziellen Anlaß hinausging: Es werde zwar immer wieder gesagt, daß die Prosperität der Vereinigten Staaten für das britische Wohlergehen wichtig sei, aber es sei ebenso wahr - ob man das nun wolle oder nicht -, daß die Prosperität Deutschlands wichtig sei für das Wohlergehen der übrigen Welt. Ein wirtschaftlich schwaches Deutschland konnte sich für den Wiederaufbau Großbritanniens und Europas nach dem Kriege nur hinderlich auswirken: "... in matters of international trade we are all members of one another ...".[22]
Ohne Zweifel wird in dieser Stellungnahme ein Thema wieder aufgenommen, das Anthony Eden in einer Londoner Rede vom 29. Juli 1941 als erster wäh-

---

18) 15. Sitzung des Armistice and Post-War Committee des Kabinetts am 31. VIII. 1944, A.P.W. (44) 15th, CAB 87/66; weitere ausführliche Diskussion bei Tyrell, Deutschlandplanung, S. 494 ff.
19) Nicolson, Harold: Diplomacy, 3. Aufl. London 1969, Kap. VI.
20) So Außenminister Simon in der Debatte um die Shanghai-Krise am 22. Februar 1932; vgl. Northedge, F.S.: The Troubled Giant. Britain among the Great Powers 1916-1939, London 1966, S. 357.
21) Zur Diskussion mit weiteren Nachweisen: Niedhart, Gottfried: Appeasement: Die britische Antwort auf die Krise des Weltreichs und des Internationalen Systems vor dem Zweiten Weltkrieg, in: Historische Zeitschrift 226 (1978), S. 67-88; Meyers, Reinhard: Die vierte Teilstreitkraft. Industrie, Handel und Finanz in der britischen Aufrüstung der dreißiger Jahre, in: Neue Politische Literatur 26 (1981), S. 191-212.
22) S.D. Waley: "De-Industrialisation of the Ruhr", 20. IX. 1944, FO 371/39116.

rend des Krieges so deutlich formuliert hatte: Während im Blick auf die militärische Sicherheit vor Deutschland jede erdenkliche Vorsichtsmaßnahme getroffen werden müsse, um zu verhindern, daß Deutschland in zwanzig Jahren erneut einen Krieg vom Zaun brechen könne,

> "it is not part of our purpose to cause Germany, or any other country, to collapse economically. I say that not out of any love of Germany, but because a starving and a bankrupt Germany in the middle of Europe would poison us all who are her neighbours. That is no sentiment, it is common sense ..."![23]

Mir scheint, daß diese Grundhaltung des ökonomischen common sense vor allem die Überlegungen des Schatzamtes durchzog, während die Berater des Foreign Office eher einem engergefaßten Sicherheitsbegriff anhingen: Sicherheit durch militärische Entwaffnung und rüstungswirtschaftliche Schwächung des Hauptgegners ebenso wie durch territoriale Beschneidung des Reichs.[24] Das Endziel - Wiederherstellung der politischen und wirtschaftlichen Stabilität in Europa - wird wenig umstritten gewesen sein: nur über Wege und Mittel bestanden Differenzen. In gewisser Weise spiegelt sich auf der britischen interministeriellen Ebene ein Phänomen, das seit der Moskauer Außenministerkonferenz die Beziehungen zwischen den Alliierten auch international vexierte: die Frage, wie hinfort die deutsche Wirtschaft zu behandeln war, wurde zu einem der wichtigsten Probleme der britischen Nachkriegsplanung überhaupt.

Nun läßt sich in der - in meinen Ausführungen vielleicht eher idealtypisch so zugespitzten - Zielkontroverse: Sicherheit vor Deutschland als Sicherheit vor deutscher Wiederaufrüstung einerseits, Sicherheit mit Deutschland als "economic prosperity" und "European reconstruction" andererseits für das Schatzamt durchaus eine durchgängige Position belegen, die im Bericht des Malkin-Committee 1943 z.B. gut zum Ausdruck kommt.[25] Unter Rekurs auf die negativen Erfahrungen mit der Regelung der Reparationsfrage nach 1919 galt es, nach Kriegsende Deutschland schon im Interesse seiner Nachbarn als Lieferanten ebenso wie als Verbraucher in den Kontext des europäischen Wiederaufbaus miteinzubeziehen. Und: wenn Deutschland nach dem Krieg Reparationen leisten sollte, mußte es in einigem Umfang leistungsfähig bleiben. Wenn es sich nach dem Krieg selbst ernähren wollte, mußte es exportfähig bleiben. Wenn seine wirtschaftliche Leistungskraft nicht allzusehr sinken

---

23) Zitiert nach: Dokumente zur Deutschlandpolitik. I. Reihe, Bd. 1: 3. September 1939 bis 31. Dezember 1941. Britische Deutschlandpolitik, Frankfurt/Main 1984, S. 423 ff.

24) Als prägnante Zusammenfassung der letzten Position vgl. Anthony Eden: "Germany", W.P. (43) 421, 27. IX. 1943, CAB 66/41.

25) Vgl. "Report of the interdepartmental Committee on Reparation and Economic Security", 31. VIII. 1943. U 4059/6/70, FO 371/35305; hierzu Cairncross, Alec: The Price of War. British Policy on German Reparations 1941-1949, Oxford 1986, S. 24 ff.

sollte, mußte es schließlich auch territorial im großen und ganzen unangetastet bleiben. Wollte man also einerseits Reparationen, wollte man andererseits für die Versorgung der deutschen Bevölkerung während der Besatzungszeit keine Verantwortung tragen, wollte man schließlich auch noch die Besatzungskosten aus den Erträgen der deutschen Volkswirtschaft bestreiten - dann durfte Deutschlands Wirtschaftspotential nicht zu drastisch beschnitten werden.

Insofern ist zunächst auch die weitere Ausdeutung des Begriffs "economic security" durch den Konflikt deckungsunfähiger Zielvorstellungen gekennzeichnet. Sicherheit vor Deutschland war nur zu haben, wenn man die politisch-ökonomisch-militärischen Risikofaktoren weitgehend ausschaltete: und das hieß Demontage und Kontrolle der deutschen Industrie. Sicherheit mit Deutschland war nur zu haben, wenn man zwar seinen industriellen Produktionsapparat auf Friedensproduktion umstellte, ihn ansonsten aber in einem Zustand beließ, in dem er vielfältige und hohe Anforderungen gerade auch der ausländischen Wirtschaftspartner erfüllen konnte. Mit Recht hat Albrecht Tyrell in diesem Kontext darauf verwiesen, daß das Dilemma der britischen Entscheidungsträger gerade darin bestand, "... daß es eindeutige Alternativlösungen nicht gab, sondern daß sie im Interesse umfassender Sicherheit eine ausgewogene Kombination finden mußten, bei der nicht durch ein Übermaß von militärischen, politischen und wirtschaftlichen Sicherheitsvorkehrungen ökonomische, politische und psychologische Instabilität und damit neue Gefahrenquellen geschaffen wurden ..."[26]

Wird damit nun Englands Deutschlandplanung als Kernstück der Überlegungen für die Neugestaltung Europas nach dem Kriege, wie Kettenacker meint, zum "... Ausdruck britischer Vergangenheitsbewältigung ..."?[27] Oder ist sie zu verstehen als Teil-Funktion umfassender ökonomischer Zukunftssicherung - im Sinne jenes Hinweises, den ein Memorandum des Schatzamtes zum Thema "External Monetary and Economic Policy"[28] schon im März 1942 enthält: Es sei sicher, daß Großbritannien nach Kriegsende mit beispiellosen Schwierigkeiten im außenwirtschaftlichen Bereich konfrontiert werde:

> "We shall start the period of peace with great liabilities and small resources both of exchange and of resources that could be turned into exchange. ... Our British problem of gaining enough receipts overseas to balance our import requirements is so acute that we can scarcely hope to solve it except by ... a strong expansionist stimulus through-

26) Tyrell, Deutschlandplanung, S. 491.
27) Kettenacker, Lothar: Die alliierte Kontrolle Deutschlands als Exempel britischer Herrschaftsausubung, in: Herbst, Westdeutschland (wie Anm. 7), S. 51-63.
28) RP (42) 2, CAB 87/2; hierzu Barnett, Correlli: The Audit of War. The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation, London 1986, Kap. 2.

out the world (sc. which) provides willing markets for a largely expanded volume of our exports ..."

Um diese Frage zu entscheiden, müßte einmal genauer untersucht werden, welchen inhaltlichen Stellenwert und welche politische Priorität die Planungen für den Übergang in eine (Nachkriegs-) Friedenswirtschaft tatsächlich genossen. Öffentliche Deklarationen gab es zuhauf: die Unterhausdebatte über die künftige Wirtschaftspolitik der Regierung am 2. und 3. Februar 1943 ist in dieser Hinsicht geradezu ein Paradebeispiel.[29] Aber: ob der regierungsamtlich-öffentlich verbreitete Optimismus tatsächlich zu rechtfertigen war, ist doch eher zweifelhaft: "... we cannot expect ...", so die Experten des Handelsministeriums in einer Vorlage an das Ministerial Sub-Committee on Industrial Problems am 23. Juni 1944, "... any appreciable long-term improvement of the import/export position for at least two thirds of British manufacturing industry, and there may be some worsening to offset the improvement which can be expected from the remaining third ..."![30]

---

29. Wir zitieren zwei klassisch-paradigmatische Aussagen:
   a) den Schatzkanzler Kingsley Wood (Hansard, H.C. Deb. Vol. 386, No. 24, Cols. 814-827): "No nation's interest in the maximum growth and freedom of commerce will be as great as ours. We shall want to secure as large a volume of international commerce under conditions as free from restrictions as is possible consistent with our commitments. Unless, in fact, we can effect a great move forward in our export trade, our relatively high standard of living must inevitably fall. We must never forget that we can only achieve this by providing our customers with the goods and commodities they want at prices which they are able and willing to pay, and we shall have, I'm afraid ... to compete with others both as regards price and quality, and we must make a profit. Therefore, I would say to the House that ... there must be a high priority for the export trade in all our post-war efforts ..."
   b) den Handelsminister Hugh Dalton (Hansard, H.C. Deb. Vol. 386, No. 25, cols. 978-995):
   "I am referred to the possibility of an expansion of international trade. We are to bring that about by international agreement. We need, no less, an expansion in our own home market and in the standards of production and consumption among our own people. I suggest that our watchword after the war should be "Expansion" rather than "Restriction" ... It must be expansion but not inflation; stability of prices, but not stagnation, order in our schemes, but not undue rigidity ...".

30) R. (I) (44) 5, CAB 87/14, para. 3. Die Haltung von weiten Teilen der britischen Industrie wird deutlich umschrieben: "... perhaps the main danger is that this country will fail to see clearly and early enough the grave difficulties that lie ahead of British industry after the transition from war to peace. There is prevalent a hazily optimistic assumption that this country will secure a substantial increase of export trade: an average increase of 50% is authoritatively mentioned. But for many industries the prospect of securing an expansion of exports is doubtful, unless there is an increase in their competitive power, together with increased prosperity in overseas markets and a decrease in the barriers hampering international trade ..."!

Lord Keynes formulierte nur wenig später - im Juli 1944 - zum Thema: "The Problem of our External Finance in the Transition"[31] mit spitzer Feder:

> "The Government's post-war domestic policy is based on the assumption that we shall be able to import all the raw materials and foodstuffs necessary to provide full employment and maintain (or improve) the standard of life. This assumption is, at present, an act of blind faith. No means of making it good has yet been found. There has never been a more distinguished example of 'it will all come right on the day.' This memorandum is an attempt to persuade those concerned to support faith with works. Otherwise, great disappointments and disillusions lie ahead."

III

Dieser Hinweis, dem mit Blick auf die Lagebeurteilungen des Schatzamtes fast schon der Rang eines paradigmatischen argumentativen Versatzstückes zukommt - dieser Hinweis regt dazu an, die engere wie die weitere Konzeption von "economic security" aus politikwissenschaftlicher Perspektive unter den Oberbegriff konkurrierender Verständnisse von internationaler Politik zu bringen. Bei Licht betrachtet, ist das durch die engere Bedeutung des "economic security"-Begriffs abgedeckte Wirkungsprinzip das eines (auf Verhinderung künftiger Kriege durch radikale, auch ökonomische, Entwaffnung des Gegners zielenden) Nullsummenspiels.[32] Im Kontext dieses Nullsummenspiels mochte man auch die Lösung der durch den Zweiten Weltkrieg zwar nicht heraufbeschworenen, aber intensivierten und auf den Punkt gebrachten ökonomischen Malaise Großbritanniens finden: nämlich durch Aneignung eines Großteils der früheren deutschen Exportmärkte, durch Übernahme deutschen Know-hows und deutscher Produktionsanlagen, schließlich auch durch Relegation der deutschen Industrie in den Status eines Halbzeugherstellers, der allein nur noch Ausgangsprodukte für die britische Veredelungsfertigung liefern sollte![33] Kurz - die Erhaltung des Friedens in Europa hing in dieser Sicht nicht nur ab von "... the economic as well as the military disarmament of Germany ...", sondern auch von einer Stärkung und Erhöhung des relativen ökonomischen Status und der Macht seiner Nachbarn zu Lasten des Reichs![34]

---

31) W.P. (44) 360, 1. Juli 1944, und Anhang, in UE 169/169/53, FO 371/40952.

32) Besonders gut deutlich in der Definition Selbornes: "Economic security is not just a question of weakening Germany. It is a question of adjusting the balance between Germany and the European United Nations so as to leave the latter with the greatest possible preponderance in the field of war potential." Selborne an Eden, 16. XII. 1943, U 6555/6/70, FO 371/35309.

33) So - fragend - Vickers (wie Anm. 13).

34) Anthony Eden: "United Nations plan for Organising Peace". W.P. (43) 300, 7. VII. 1943, CAB 66/38, para. 13.

Während diese Argumentationslinie in den internen britischen Beratungen des Jahres 1943 durch Lord Selborne, Minister of Economic Warfare, eine allerdings gegen den Widerstand des Foreign Office nicht sonderlich erfolgreiche Förderung erfuhr, wurde sie in den letzten Kriegsmonaten insbesondere von Viscount Cherwell - besser bekannt als Prof. Lindemann und intimer Berater Churchills - mit Vehemenz vertreten:[35]

> "At first sight there appears to be a conflict of interest over the rebuilding of German industry. The smaller her industry, the smaller will be her war potential; but the smaller her industry, the smaller also will be the reparations which can be extracted in form of manufactured goods. As far as this country is concerned, this apparent conflict is, in my opinion, unreal. From the British point of view, the slower the recovery of German industry, the better. True, we shall not get manufactured goods as reparations. But we shall get what is infinitely more valuable to us, namely, a considerable share of Germany's pre-war export markets."

Lindemann schien es wenig zu stören, daß solche Vorstellungen bereits 1943 - nämlich im Bericht der Chatham House Study Group über das deutsche Problem[36] - als bloße Umkehrung der von den Nazis erstrebten Neuen Ordnung Europas und "... strongly repugnant to British traditions ..." bezeichnet wurden. Dem Argument: "British employment would certainly suffer to some extent from the impoverishment of Germany as a customer, it is doubtful if this loss would be offset by her elimination as an export competitor" setzte er aus der Sicht des Siegers eine ökonomisch-ethisch rigide Position entgegen, die freilich die Wirtschaftsentwicklung einer seit der Zeit des Hochimperialismus auf dem absteigenden Ast befindlichen "Imperial Power in Decline" bis zur Unkenntlichkeit verkürzte:

> "The vast foreign debts we have incurred, the loss of our overseas assets, of much of our shipping and of many of our pre-war markets, in fact all the sombre aspects of our painful economic situation, are the direct result of German aggression. Britain must expand her exports or starve. Germany can live without."

Wem das als Beleg für den nullsummenspielhaften Charakter der Cherwell'schen Ausführungen noch nicht reicht, der sei auf ein weiteres Schmuckstück aus dieser Kette verwiesen: die Übernahme "... of a substantial slice of the enemies' export markets would go far to solving our problems ..."; falls man diese Chance aber verstreichen lasse, sei Großbritannien verdammt zu "... poverty, penury, debt and decline ...".

Wir wissen nun freilich, daß Cherwell trotz seiner sprachmächtigen Alliterationskunst seine Forderungen nicht durchsetzen konnte. In gewisser Weise scheiterte er an der Bewältigung eines spezifischen Stückes britischer

---

35) W.P. (45) 224, 7. IV. 1945: "British Exports, German Industry and Reparations", CAB 66/64, para 1.

36) Vgl. Jerchow; Friedrich: Deutschland in der Weltwirtschaft 1944-1947. Alliierte Deutschland- und Reparationspolitik und die Anfänge der westdeutschen Außenwirtschaft, Düsseldorf 1978, S. 60 ff.

Vergangenheit: der Erinnerung an die Fehler der Reparationspolitik des Jahres 1919, die - deutlich in den Diskussionen um die Etablierung des "first-charge-principle" zu Kriegsende - erneut die makabre Vision eines ökonomisch ausgebluteten Großbritanniens heraufbeschwörte, das durch die Kosten für den Unterhalt seiner Besatzungszone unerträglich belastet zu werden drohte.[37] In meiner Sicht der Dinge scheiterte er aber auch - und mit ihm letztlich die enge, nullsummenspielhafte Konzeption wirtschaftlicher Sicherheit - an der Verschiebung der weltwirtschaftlichen Gewichte in die Waagschaale der Vereinigten Staaten, für die der Nichterfolg der britischen Vorschläge zur Errichtung eines neuen multilateralen Welthandels- und Zahlungsregimes in Bretton Woods ein erstes deutliches Indiz war.[38] Wenn in der Tat die Vereinigten Staaten das Streben nach Aufhebung aller Handelsbeschränkungen - im Sinne einer weltweiten Anwendung des "open-door"-Prinzips - zur Grundlage ihrer Nachkriegswirtschaftspolitik machten - wie sollte dann die präsumptive Übernahme deutscher Märkte durch Großbritannien gegen die westliche ökonomische Blockvormacht noch gewährleistet werden?

Offenkundig muß die am Exempel Lindemann demonstrierte Kontroverse um wirtschaftliche Sicherheit vor Deutschland in einem weiteren Rahmen interpretiert werden, der über die nullsummenspielhafte Zielkonkurrenz: wirtschaftliches Überleben Großbritanniens versus deutsche Reparationen und deutscher Wiederaufbau hinausgeht. In diesem Rahmen wäre der auf nachhaltige ökonomische Schwächung Deutschlands zielenden nullsummenspielhaften Sicherheitskonzeption eine nichtnullsummenspielhafte entgegenzusetzen, die - ähnlich wie in der Diskussion um die deutsche Wiederbewaffnung 1948-1953 -[39] Sicherheit in Europa als Sicherheit mit Deutschland begreift. Eine Konzeption, in deren Kontext einem um eindeutig kriegswichtige bzw. kriegsentscheidende Sektoren "bereinigten" deutschen Industriepotential eine durchaus gewichtige Rolle beim wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas zugebilligt wird - ein Wiederaufbau, der selbst wiederum als Grundlage für die Zurückgewinnung der britischen Prosperität zu betrachten ist.

In diesem Zusammenhang wäre zu klären, ob diese nichtnullsummenspielhafte Sicherheitskonzeption eher zufällig entsteht, als "Nebenprodukt" der Diskussion um das "first-charge"-Prinzip bzw. um das darin zum Ausdruck kommende britische Unvermögen, das besetzte Deutschland als Ganzes

---

37) Vgl. Cairncross, Price of war (wie Anm. 25), S. 75 ff.
38) Vgl. Horsefield, J. Keith: The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Vol. I: Chronicle, 3. Aufl. Washington D.C. 1981, Teil I.
39) Hierzu Wiggershaus, Norbert: Überlegungen und Pläne für eine militärische Integration Westdeutschlands 1948-1952, in: Foschepoth, Kalter Krieg (wie Anm. 7), S. 314-334.

oder zumindest die eigene Besatzungszone längerfristig (und damit indirekt zugunsten anderer Reparationsempfänger) zu alimentieren. Oder - liegen ihr weiterreichende politische wie ökonomische Überlegungen zugrunde? Überlegungen, deren einer Pol uns bereits begegnet ist in jener Warnung Edens vor einem hungernden und bankrotten Deutschland in der Mitte Europas, das all seine Nachbarn infizieren könne. Überlegungen, deren anderer Pol aber greifbar wird in jenen Gedankengängen des Foreign Office, die 1948 die Konstituierung eines eigenständigen westdeutschen Staates befördern - "... partly as a barrier to the western expansion of Communism and partly as an essential economic factor in the rehabilitation of Europe ...".[40] Schließlich - ist das weite Verständnis ökonomischer Sicherheit Reaktion auf die unmittelbaren Erfordernisse und welt- bzw. außenwirtschaftlichen Krisenerscheinungen des Weltkrieges, oder Widerspiegelung jener altehrwürdigen freihändlerisch-liberalen Traditionslinie des ökonomischen Internationalismus, die die britische Politik des 19. wie des 20. Jahrhunderts durchzieht? Formen realhistorische Ereignisse ideengeschichtliche Doktrinen und weitreichende politisch-ökonomische Handlungslegitimationsabstraktionen - oder gestalten diese als langfristig wirkmächtige historisch-politische Kräfte die aktuelle Ausprägung und Umsetzung von Ideen- oder Ideologie-Quanten in Real-Politik?

Ohne Zweifel: das Maß und die Intensität des Zusammenwirkens all dieser Faktoren bedürfen einer näheren Klärung. Dabei dürfte sich erweisen, daß der Begriff der "economic security" eher im Sinne ihres weiteren, nichtnullsummenspielhaften Verständnisses zu interpretieren wäre. Und - es muß m.E. auch gefragt werden, ob dieser Begriff als Zielbeschreibung allein auf die britische Deutschlandpolitik radiziert werden kann, oder ob er nicht als Prinzip der gesamten britischen Europapolitik nach dem Krieg gewertet werden muß. Genauer: welche Qualität kommt ihm zu:

- die eines (negativen) Grenzzeichens, d.h. einer politische Handlungsspielräume einschränkenden, Optionen reduzierenden oder eliminierenden (notwendigen) Randbedingung außenpolitischer Entscheidungen, wie sie z.B. in dem Aktenvermerk J.E. Coulsons vom 21. Juli 1944[41] aufscheint:
  "We must clearly make every effort to ensure that our financial position does not dictate our foreign policy more than is absolutely necessary ...", wie sie aber auch von Orme Sargent - positiver - wenige Tage später

40) Vgl. Foschepoth, Josef: Konflikte in der Reparationspolitik der Alliierten, in: ders.: Kalter Krieg (wie Anm. 7), S. 175-197.

41) Als Reflex auf die Diskussion des oben zitierten Keynes-Memorandum: W.P. (44) 360 (wie Anm. 31); vgl. UE 352/169/53, FO 371/40952 vom 21. VII. 1944.

formuliert wurde: "... our future financial position might well involve a change in our diplomatic methods ..."[42]

- oder die eines (positiven) Leitsterns, d.h. eines die Formulierung von Handlungsoptionen anregenden, wenn nicht gar durchbildenden und bestimmenden Konzepts - wiederum etwa im Sinne Coulsons:[43] "As we are deprived of some of our former weapons, we must make more use of those we still possess ..."?

Daß zumindest die Vertreter einer so umschriebenen "economic diplomacy" gelegentlich der Versuchung erlagen, die Bedeutung Grobritanniens im Konzert der Weltmächte zu überschätzen, zeigt sehr schön eine Kabinettsvorlage Edens vom 9. III. 1944:[44]

> "Our financial power has largely gone; we must seek to compensate for that loss by winning the admiration of European peoples for our way of life and for our achievements in the social, economic, industrial, scientific and intellectual fields. We must maintain our influence by gaining the sympathy of the new Governments and generations that will come to power after the war. In the nineteenth century the power of this country in Europe was immensely enhanced by the fact that she stood for progress in the political as well as in the industrial fields and was prepared to use her influence in support of popular democratic forces in their struggle against autocracy. In the post-war period our influence in European countries will much depend upon whether, in attempting to restore order out of chaos ... these countries adopt ... methods and regimes such as would be likely to seek inspiration in Moscow, or whether they will model themselves on the methods of Western democracies, and expecially Great Britain, because they judge from what they see here that these methods can command success in tackling the appalling social and economic problems of the post-war Europe."

Angesichts der objektiven politisch-ökonomischen Machtverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg war es nicht länger Großbritannien, das von den Demokratien Europas als "Entwicklungsmodell" betracht wurde. Sie orientierten sich vielmehr je länger desto eher auf jene Macht, deren Ressourcen und deren Methoden in der Tat eine Lösung der sozialen und ökonomischen Probleme des alten Kontinents erwarten ließen: auf die Vereinigten Staaten. Im Kontext dieser Orientierung jedoch dürfte der Grenzzeichencharakter des economic security - Konzept für Großbritannien eine überwiegende Bedeutung gewonnen haben.[45]

42) UE 615/169/53, FO 371/40952.
43) "The Effect of our External Financial Position on our Foreign Policy", UE 813/813/53, März 1945, FO 371/45694 (Vorgeschichte in FO 371/40952).
44) "Soviet Policy in Europe", W.P. (44) 436, CAB 66/53.
45) Reynolds; David: A "Special relationship'? America, Britain and the international order since the Second World War, in: International Affairs 62 (1986), S. 1-20, Zitat dort S. 2.