

Schon bald zeigte sich aber, daß weder die Sowjetunion noch die DDR bereit waren, die osteuropäischen Aktivitäten Bonns widerstandslos hinzunehmen. Für sie wäre ein Gelingen der Ospolitik der Großen Koalition nämlich einer Niederlage gleichgekommen: Die Bundesrepublik hätte mit der Isolierung der DDR über den Botschafteraustausch mit den anderen Warschauer Pakt-Ländern ihr wichtigstes Ziel erreicht, ohne in der Grenzfrage, bei der Anerkennung Ost-Berlins und beim Alleinvertragsanspruch Zugeständnisse gemacht zu haben. Zudem befürchtete die Sowjetunion, das von Westdeutschland angestrebte Aufbrechen der Fronten würde über kurz oder lang zu einer Destabilisierung der kommunistischen Regime in den Satellitenstaaten führen und so das eigene Imperium gefährden. Der Krenl brandmarkte die deutsche Ospolitik deshalb als "gefährliche Variante der imperialistischen Globalstrategie"¹⁴³ und verleihte das Bemühen Bonns, mit weiteren osteuropäischen Ländern diplomatische Beziehungen aufzunehmen. Der bundesdeutsche Botschafter in Moskau mußte Brandt mitteilen, "daß eine 'elastischere' deutsche Ospolitik ... als zunehmende Gefährdung empfunden" wird, weil der Krenl befürchte, daß Westdeutschland "einen Keil zwischen die Staaten des Warschauer Paktes treiben wolle".¹⁴⁴ Auch die SED konnte eine solche Aufweichung nicht zulassen, hing ihre Herrschaft doch noch stärker von sowjetischen Bajonetten ab als die der anderen kommunistischen Parteien im Ostblock. Die DDR-Führung reagierte prompt: Noch im Februar 1967 verschärfte sie ihre Abgrenzungspolitik, indem sie eine eigene Staatsbürgerschaft einführte. Im selben Monat nahmen die Außenminister der Warschauer Pakt-Länder auf ihr Drängen einen Beschluß an, der besagte, daß kein Mitglied des Ostblocks sein Verhältnis zur Bundesrepublik normalisieren dürfe, bevor die DDR dies getan habe ("Ulbricht-Doktrin").¹⁴⁵ Und als Kiesinger in einem Briefwechsel mit Ministerpräsident Stoph Vorschläge zur *Erleichterung des täglichen Lebens für die Menschen in den beiden Teilen Deutschlands* machte, gab die SED zur Antwort, man werde über solche Fragen erst sprechen, wenn Bonn die Zwei-Staaten-Theorie akzeptiere. Auch der Dialog mit Moskau über ein Gewaltverzichtsabkommen kam wegen der sowjetischen Forde-

¹⁴³ Körner, 1975b, 610.

¹⁴⁴ Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1967, München 1998. Hier zit. nach der Besprechung von Gregor Schöllgen: Druck auf Moskau, FAZ, 23.6.1998.

¹⁴⁵ Vgl. Bender, 1986, 140.

rung nicht vom Fleck, die Bundesregierung müsse zuvor den Status quo in Europa anerkennen.¹⁴⁶ Damit hatte die Ospolitik der Großen Koalition ein gutes Jahr nach ihrem Beginn das Gegenteil dessen erreicht, was ihr ursprüngliches Ziel gewesen war. Peter Bender zog folgende enttäuschende Bilanz: "Der Warschauer Pakt schloß sich nicht auf, sondern rißte sich ab. Die Solidarität seiner Mitglieder wurde nicht gelockert, sondern gefestigt und die DDR nicht isoliert, sondern integriert."¹⁴⁷ Einziges greifbares Ergebnis in dieser Phase war die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien am 31. Januar 1968 - und das zu einem hohen Preis: Da Jugoslawien blockfrei war sowie die DDR anerkannt hatte und Bonn die Beziehungen gerade zehn Jahre zuvor abgebrochen hatte, konnte die Geburtstheorie zur Legitimation nicht angewendet werden. Die Hallstein-Doktrin bröckelte unverkennbar.

Der Konfrontationskurs von Sowjetunion und DDR machte außerdem offenbar, daß es eine kohärente Strategie der Großen Koalition zur Umsetzung ihrer neuen Ospolitik nicht gab. In ihren Antworten auf die intransigente Politik des Ostens entfernten sich Union und Sozialdemokratie nun in ihren deutschlandpolitischen Konzeptionen zusehends voneinander: Die CDU und vor allem die CSU beharrten auf bundesdeutschen Rechtspositionen, während die SPD immer größere Bereitschaft zeigte, auf einige der östlichen Forderungen einzugehen. Im März 1968 erklärte Brandt, Bonn komme an einer Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als polnischer Westgrenze nicht vorbei.¹⁴⁸ Nach dem Einmarsch der Warschauer Pakt-Truppen in der Tschechoslowakei am 21. August 1968 und der Niederschlagung des Prager Frühlings verhärteten sich die Fronten in der Großen Koalition weiter. Nur mehr mit großer Mühe konnte sich die Bundesregierung im Frühjahr 1969 darauf verständigen, die diplomatischen Beziehungen zu Kambodscha nach dessen Anerkennung der DDR einzufrieren.¹⁴⁹ Während die Sozialdemokraten die Annäherungspolitik ungeachtet der Ereignisse in der CSSR fortführen wollten, gewannen in der Union jetzt Stimmen Oberwasser, die eine Rückkehr zur Sicherheitspolitik der fünfziger Jahre forderten. "Herr Brandt will die Anerkennung", brachte

¹⁴⁶ Vgl. Morsey, 1995, 98-101; und Körner, 1975b, 610/1.

¹⁴⁷ Bender, 1986, 141.

¹⁴⁸ Vgl. ebd., 149.

¹⁴⁹ Vgl. Morsey, 1995, 113.

der Bundeskanzler die divergierenden Ansichten sechs Monate vor den Bundestagswahlen im Oktober 1969 auf den Punkt, "und der Kiesinger will sie nicht."¹⁵⁰ Eine gemeinsame Politik war unter solchen Vorzeichen nicht mehr möglich.

Trotz der Paralyse in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit war es der Großen Koalition weitgehend gelungen, die Bonner Deutschland- und Ostpolitik mit den Anforderungen des internationalen Systems zu versöhnen. Die Bundesrepublik hatte sich in die amerikanisch-sowjetische Hegemonialordnung eingefügt und wurde nun nicht mehr als Störfried in Europa gesehen, obwohl sie prinzipiell auf eine Revision der territorialen Ordnung hinarbeitete. Eine aktive Ostpolitik schien aber solange nicht möglich, wie man die Forderungen der DDR und der UdSSR nicht erfüllte. Dazu war die CDU/CSU nicht bereit. Seit Anfang 1968 zeichnete sich allerdings ab, daß ein neuer Partner für eine Ostpolitik nach sozialdemokratischen Vorstellungen bereits in den Startlöchern stand: die FDP. Sie hatte ihren national-liberalen Parteivorsitzenden Mende gestützt und durch Walter Scheel ersetzt und definierte sich nun zunehmend über ihre neue Ost- und Deutschlandpolitik.¹⁵¹ Die sozial-liberale Ära stand vor ihrem Beginn.

5.4. Aufstieg in der Weltwirtschaft

Während die Bundesrepublik in der Phase von 1955 bis 1969 in ihrer Sicherheitspolitik extrem, in ihrer Ost- und Deutschlandpolitik stark auf ihre Verbündeten und insbesondere die USA angewiesen war, gelang es ihr, in einem Bereich immer mehr gleichzuziehen: in der Wirtschaft. Aus der einseitigen Abhängigkeit der zweiten Hälfte der vierziger und frühen fünfziger Jahre wurde eine stärker und stärker gleichberechtigte Zusammenarbeit. Diese Entwicklung von der symmetrischen Dependenz Westdeutschlands von den Vereinigten Staaten auf sicherheitspolitischen und ökonomischem Gebiet hin zu einer asymmetrischen Interdependenz charakterisiert die Beziehungen zwischen den beiden Staaten bis in die Gegenwart.¹⁵² Die USA nutzten die sicherheitspolitische Schwäche der Bundesrepublik

¹⁵⁰ Zit. nach Hildebrand, 1984, 335.

¹⁵¹ Vgl. ebd., 339-352.

¹⁵² Vgl. Manfred Knapp: Politische und wirtschaftliche Interdependenzen im Verhältnis USA - (Bundesrepublik) Deutschland 1945-1975; in: ders. u.a.: Die USA und Deutschland 1918-1975. Deutsch-amerikanische Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft, München 1978, 153-219, hier 161.

dabei des öfteren, um sie zu Zugeständnissen im wirtschaftlichen Bereich zu bewegen. Bonn hingegen instrumentalisierte seine ökonomische Potenz, um seine politischen Ziele gegenüber den europäischen Nachbarn und den Ländern der Dritten Welt durchzusetzen. Nicht zu Unrecht konnte Bundeskanzler Helmut Schmidt 1975 behaupten: "Unsere ökonomische Politik ist schon seit Jahren immer zugleich Außenpolitik gewesen."¹⁵³

Phoenix aus der Asche: Das Wirtschaftswunder

Der ökonomische Aufstieg der Bundesrepublik vollzog sich gerade in den fünfziger Jahren mit atemberaubender Geschwindigkeit: Wachstumsraten von jährlich 7,6 Prozent, eine von mehr als zehn auf 1,3 Prozent fallende Arbeitslosigkeit, Preisstabilität, steigende Leistungsbilanzüberschüsse, ja sogar ein Plus im Staatshaushalt kennzeichneten den Zeitraum von 1950 bis 1960. Ausgelöst wurde diese Erfolgsgeschichte durch das Zusammentreffen mehrerer Faktoren:¹⁵⁴ der von Ludwig Erhard im Juni 1948 handstreichartig durchgesetzten ordnungspolitischen Grundentscheidung, eine Marktwirtschaft zu etablieren, die den innovativen Unternehmer ebenso belohnte wie den leistungsberichten Arbeitnehmer; der günstigen Ausgangslage, konkret: einem weitgehend inaktiven Produktionspotential (Fabriken, Maschinen) und einem Überfluß an gutausgebildeten und motivierten Arbeitskräften; der hohen Inlandsnachfrage nach Gütern des einfachen und mittleren Fertigungsniveaus, die mit bekannten Technologien produziert werden konnten; schließlich der Eingliederung in ein liberales Weltwirtschaftssystem, das gerade nach Ausbruch des Korea-Kriegs die Erschließung neuer Absatzmärkte erleichterte. Während der Welthandel von 1950 bis 1960 jährlich um 6,4 Prozent wuchs, legten die westdeutschen Ausfuhrten um fast 16 Prozent pro Jahr zu.¹⁵⁵ Die Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik stieg deshalb rasch: Betrug die Quote 1949 nur wenige Prozent, so steuerte der internationale Warenaustausch 1960 schon jede dritte Mark zum Bruttosozialprodukt bei. Jeder siebte westdeutsche Arbeitsplatz hing 1960 vom Export ab, zehn Jahre später bereits jeder sechste. In Schlüsselsektoren wie Eisen und Stahl

¹⁵³ Zit. nach Hamrieder, 1995, 247.

¹⁵⁴ Vgl. dazu Dieter Grosser: Wurden die ökonomischen Ziele erreicht?; in: ders. u.a.: Soziale Marktwirtschaft. Geschichte - Konzept - Leistung, Stuttgart u.a. 1988, 74-121, hier 80-88.

¹⁵⁵ Vgl. Eckard Mink: Von der Liberalisierung zur Wettbewerbspolitik. Internationale Wirtschaftspolitik zwischen Industrielandern nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1980, 293.

oder bei Maschinen und im Fahrzeugbau führten die Unternehmen in den fünfziger und sechziger Jahren fast durchweg mehr als ein Drittel ihrer Produktion aus.¹⁵⁶ Die Außenhandelsverflechtung der Bundesrepublik war damit höher als die aller anderen großen Industrienationen. Angefacht wurde der Exportboom durch eine bis 1973 bestehende Unterbewertung der D-Mark, die westdeutsche Güter für Ausländer billig machte und gleichzeitig die Importe dämpfte. Wichtigste Handelspartner der Bundesrepublik waren die Staaten Westeuropas und Nordamerikas. Mit ihnen trieb das Land in den fünfziger Jahren etwa zwei Drittel seines Außenhandels. Bis 1970 stieg dieser Wert auf drei Viertel. Frankreich rangierte dabei knapp vor den Niederlanden, den USA, Italien und Belgien. Der Warenaustausch mit Ost- und Südosteuropa ging dagegen zurück. Hatte das Deutsche Reich vor dem Krieg etwa 15 Prozent seines Handels mit dieser Region abgewickelt, waren es jetzt nur noch um die vier Prozent. Ursache für diese Umlenkung der Handelsströme waren der Ost-West-Konflikt, der den Handel mit dem Osten politisch unerwünscht machte, das planwirtschaftliche System in Osteuropa, das den Warenaustausch stark behinderte, und die Nicht-Teilnahme der Ostblockländer an den Zollsenkungsrunden des GATT, was ihre Produkte im Westen relativ verteuerte.

Gleichzeitig veränderte sich die Import- und Export-Struktur der Bundesrepublik dramatisch: Importierte sie 1950 noch zu 74 Prozent Nahrungsmittel und Rohstoffe, so fiel diese Warengruppe bis 1970 mit 33 Prozent weit hinter industrielle Fertigerzeugnisse (50 Prozent) zurück. Der Anteil der Fertigerzeugnisse am Export wuchs im selben Zeitraum von 64 auf 86 Prozent.¹⁵⁷ Da die Preise für Rohstoffe und Halbfertigprodukte langsamer stiegen als die für Fertigwaren, mußte die Bundesrepublik immer weniger Güter exportieren, um eine bestimmte Menge an Gütern einführen zu können. Die realen Austauschverhältnisse im Warenverkehr, die *Terms of Trade*, verbesserten sich in den beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten fast durchgehend.

Die Bundesrepublik wurde in der globalen Ökonomie zu einem immer wichtigeren Akteur: Allein von 1950 bis 1957 verdoppelte sich ihr Anteil am Welthandel auf 7,5 Prozent

¹⁵⁶ Vgl. Werner Abelshauser: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Frankfurt a.M. 1983, 163f.

¹⁵⁷ Vgl. die Tabellen bei Klaus Hårdach: Deutschland 1914-1970; in: Carlo Cipolla/Knut Borchardt (Hg.): Europäische Wirtschaftsgeschichte Bd. 5: Die europäischen Volkswirtschaften im zwanzigsten Jahrhundert, Stuttgart/New York 1986, 47-100, hier 92f.

mit steigender Tendenz. 1970 lag dieser Wert schon bei zehn Prozent.¹⁵⁸ Westdeutschland war damit gut zwanzig Jahre nach Ende des 2. Weltkriegs die zweitgrößte Handelsnation der Erde mit nur geringem Abstand zu den Vereinigten Staaten. Die von Washington gewünschte und durchgesetzte Integration der Bundesrepublik in ihr liberales, multilaterales und offenes Weltwirtschaftssystem wurde von den meisten deutschen Politikern nachdrücklich unterstützt. Vor allem Wirtschaftsminister Erhard machte sich aus grundsätzlichen Erwägungen immer wieder zum Fürsprecher der US-Politik. Schon kurz nach der Gründung der Bundesrepublik erklärte er in einer Kabinetsitzung, Westdeutschland habe jetzt die Möglichkeit, "in der europäischen Entwicklung zu einer freieren Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen Schrittmacher zu werden im Geiste der amerikanischen Wirtschaftspolitik".¹⁵⁹ Bei den Liberalisierungsrunden im Rahmen des GATT entwickelte sich Bonn mit Ausnahme der Bereiche Landwirtschaft, Textil und Keramik zum freihändlerischen Musterknaben.¹⁶⁰ Schon 1954 waren 90 Prozent der Importe aus den OEEC-Ländern und 54 Prozent der Einfuhren aus dem Dollarraum liberalisiert. Von 1955 bis 1957 senkte Bonn seine Zölle sogar mehrmals einseitig.¹⁶¹ Das amerikanische Ziel, Westdeutschland zu einem Eisbrecher gegen Hochzolländer wie Italien, Frankreich und Großbritannien zu machen, ging also weitgehend auf.

Ihre starke ökonomische Position verliert der Bundesrepublik eine gewichtige Stimme, wenn es um internationale Wirtschaftsfragen ging. Hier konnte Bonn schon bald als Gleicher unter Gleichen agieren, ja sogar eine gewisse Vermittlerrolle zwischen den Europäern und den Amerikanern übernehmen. Als sich die 1963 beginnende *Kennedy-Zollsenkungsrunde* im Rahmen des GATT gleich am Anfang wegen eines Disputs zwischen den USA und der EWG festzufahren drohte, gelang es schon Erhard mit einem eigenen Vorschlag, eine Einigung herbeizuführen. Auch innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übte Bonn des öfteren Druck aus, um vor allem Paris zum Einlenken in weitere Liberalisierungsschritte zu

¹⁵⁸ Ebd., 94.

¹⁵⁹ So Erhard während der 11. Kabinetsitzung am 11.10.1949, Kabinetsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1: 1949, hg. von Hans Booms, Boppard 1982, 114-121, hier 114.

¹⁶⁰ Vgl. Helmut Gröner: Die westdeutsche Außenhandelspolitik; in: Schwarz, H.-P., 1975a, 405-437, hier 415-421.

¹⁶¹ Vgl. Hilar Kalt: Die Wirkung der Integration auf die Einfuhren der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1975, 106.

bewegen.¹⁶² In Fällen mit sicherheitspolitischer Relevanz blieb der Handlungsspielraum der Bundesrepublik aber eng begrenzt. Als sie etwa 1962/63 Röhren an die UdSSR zum Bau einer Ölpipeline liefern wollte, intervenierten die USA mit dem Argument, man dürfe den weltpolitischen Kontrahenten in einem militärstrategisch so wichtigen Bereich nicht unterstützen.¹⁶³ Eine auf amerikanisches Insistieren hin zustandegekommene Empfehlung des NATO-Rats forderte die Bündnismitglieder auf, keine Großrohre an die Sowjetunion zu liefern. Kennedy erklärte die Einhaltung des Embargos gar zur Chefsache. Obwohl SPD, FDP und Teile der Union die Verträge mit Moskau erfüllen wollten, gelang es Adenauer durch Verfahrenstricks, eine Aufhebung des Embargos durch den Bundestag zu verhindern. In der Plenardebatte hatte Wirtschaftsminister Erhard im Namen der Regierung unterstrichen, daß es sich die Bundesrepublik "aus ihrem vitalsten Interesse unter gar keinen Umständen leisten [könne], etwas zu tun, was gegen einen einstimmigen NATO-Beschluß verstößt".¹⁶⁴ Sicherheitspolitische Erwägungen hatten über ökonomische triumphiert. Auch Anfang 1966 mußte Bonn bei seinen vorsichtig geknüpften Handelskontakten mit China nach Protesten der USA den Rückzug antreten.¹⁶⁵

Außenpolitische Implikationen

Trotz solcher Härtefälle wurde die Außenwirtschaftspolitik so etwas wie eine Ersatzaußenpolitik der Bundesrepublik. Bommer Politiker propagierten diese Verbindung explizit. Erhard hatte schon im März 1950 eine Ansprache vor Export-Unternehmern mit dem Aufruf geschlossen,

nummehr auch alles andere und das Letzte daran zu geben, durch eine besonders große Exportsteigerung in diesem Jahre 1950 der Welt den Beweis zu liefern, daß wir tüchtige Kaufleute, fleißige Arbeiter, ehrliche Schuldner und gute Europäer sind.

¹⁶² Vgl. Zit. nach Jürgen Bellers: Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1989, Münster 1990, 196-198.

¹⁶³ Siehe dazu vor allem Markus Engels/Petra Schwartz: Alliierte Restriktionen für die Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Das Röhrenembargo von 1962/63 und das Erdgas-Röhrengeschäft von 1982; in: Hans-Dieter Riecke, 1996, 227-242, hier 227-232.

¹⁶⁴ Verhandlungen des Bundestages, Stenographische Berichte, 4. Wahlperiode/68. Sitzung, 18.3.1963, 3071.

¹⁶⁵ Vgl. Hildebrand, 1984, 172.

Wenn Sie herausgehen in die fremden Märkte, deutsche Waren zu verkaufen, dann handeln Sie nicht zuletzt im demokratischen Auftrag des deutschen Volkes, der Ihnen und (sic!) dessen Lebensrechte neu zu erringen und zu sichern heißt.¹⁶⁶

Die deutschen Industriellen folgten den Worten ihres Wirtschaftsministers. Mühen noch 1950 fast ein Fünftel der Einfuhren mit Marshall-Plan-Geldern finanziert werden, so entspannte sich die Zahlungsbilanzkrise bereits im zweiten Halbjahr 1951. Von 1952 an erzielte die Bundesrepublik Überschüsse im Außenhandel. Bald konnten nicht nur die Kredite zurückgezahlt werden, die Bonn wegen seiner Devisenknappheit in den Jahren zuvor bei der *Europäischen Zahlungsunion* (EZU) aufgenommen hatte, sondern es schwohll auch der Gold- und Devisenbestand der Bundesbank rasch an. 1960 betrug er mehr als 30 Mrd. DM, 1970 fast 50 Mrd. DM. Der Handelsbilanzüberschuß erhöhte außenpolitische Handlungsfreiheit und Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik. Bonn vermochte nämlich internationale Verpflichtungen einzugehen, die sein politisches Gewicht stärkten, ohne seine Netto-Gläubiger-Position zu untergraben.¹⁶⁷ Die schnelle Rückzahlung der Auslandsverbindlichkeiten durch das Londoner Schulden-Abkommen sowie die Kompensationsleistungen für Israel und die *Claims Conference* durch das Luxemburger Abkommen waren nur möglich, weil die Bundesrepublik hohe Überschüsse im Warenaustausch mit dem Ausland erzielte. Ebenso konnte die Halstein-Doktrin in der Dritten Welt allein deshalb so lange und so erfolgreich durchgesetzt werden, weil Bonn aufgrund seiner glänzenden ökonomischen Lage die Entwicklungsländer mit wirtschaftlichen Anreizen zu locken vermochte. Schließlich wurde Westdeutschland nicht zuletzt darum rasch ein geschätztes Mitglied in internationalen Organisationen, weil es ein potenter und williger Beitragszahler war.¹⁶⁸ Sein zunehmendes wirtschaftliches und monetäres Gewicht fand vor allem in der Mitwirkung im IWF seinen Ausdruck. Bereits 1959 zählte die Bundesrepublik zu den fünf stärksten Mitgliedern und erhielt ebenso wie die USA, Großbritannien, Frankreich und Japan einen eigenen Exekutivdirektor.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Ludwig Erhard: Rede anlässlich der Kundgebung zur Exportförderung, 9.3.1950; zit. nach Tudyka, 1978, Bd. 2, 357.

¹⁶⁷ Vgl. Abelhauser, 1983, 161.

¹⁶⁸ Vgl. Bellers, 1990, 203.

¹⁶⁹ Vgl. Hans-Eckart Scharer: Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Währungssystem; in: Schwarz, H.-P., 1975a, 383-405, hier 389.

Getragen wurde der deutsche Handelsbilanzüberschuß von der Unterbewertung der D-Mark, die deutsche Güter für das Ausland billiger, Importwaren hingegen teurer machte. Die Unterbewertung beruhte darauf, daß die Bundesrepublik eine stabilitätsorientiertere Wirtschaftspolitik verfolgte als ihre wichtigsten Handelspartner. Da die Inflationsrate in Westdeutschland langsamer stieg als etwa in Großbritannien, Frankreich oder den USA, hätte die D-Mark unter dem System fester Wechselkurse in bestimmten Abständen aufgewertet werden müssen, um die unterschiedlichen monetären Entwicklungen zu kompensieren. Da dies unterdrückt beziehungsweise zu spät und in zu geringem Umfang geschah, besaß die Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren einen wichtigen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten. Allerdings hatte der hohe Handelsbilanzüberschuß auch Schattenseiten. Ökonomisch bedeutete er, daß die Bundesrepublik mehr reale Güter an das Ausland lieferte als sie erhielt; das minderte den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand. Zudem heizten die Überschüsse die Inflation an, weil die Deutsche Bundesbank die Devisenzuflüsse ja in D-Mark umtauschen mußte und so die Geldmenge stärker wuchs als geplant. Wichtiger waren aber die politischen Folgen des hohen Überschusses im Warenaustausch. Seit Ende der fünfziger Jahre geriet die Bundesrepublik unter permanenten Druck Frankreichs, Großbritanniens und der USA, die D-Mark aufzuwerten. Wolfram Haarrieder hat dieses Grunddilemma des bundesdeutschen Wirtschaftswunders treffend beschrieben: *"Je erfolgreicher [die] Stabilitätspolitik innerhalb der Bundesrepublik war, desto mehr Spannungen und Konflikte ließ sie im internationalen Umfeld entstehen. Jeder gegenwärtige deutsche Erfolg barg bereits zukünftige Probleme in sich."*¹⁷⁰

Dollarschwemme und Lastenteilung

Zur Hauptursache der Friktionen im internationalen Währungssystem entwickelte sich seit der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre allerdings das Defizit in der amerikanischen Handelsbilanz. Hatte Europa davor unter einem akuten Dollarmangel gelitten, der nur durch die Marshall-Plan-Gelder abgemildert werden konnte, so änderte sich die Situation schon wenige Jahre später. Der Grund dafür war, daß die Vereinigten Staaten aus sicherheitspolitischen Gründen mehr als 300.000 Soldaten in Europa stationierten - die meisten davon in West-

¹⁷⁰ Haarrieder, 1995, 254.

deutschland -, ihre Militärhilfe für die europäischen Verbündeten erhöhten und amerikanische Unternehmen kräftig im Ausland investierten.¹⁷¹ Damit flossen immer mehr Dollar aus der Neuen in die Alte Welt und schließlich in die Tresore europäischer Notenbanken. Die Amerikaner konnten sich ein solches Zahlungsbilanzdefizit weit eher leisten als ihre europäischen Partner, weil sich der Dollar im Rahmen des Bretton-Woods-Systems zur Reserve- und Ankerwährung entwickelt hatte. In US-Dollar wurden die Wechselkurse berechnet und in US-Dollar wurden die Stützungskredite des IWF ausbezahlt. Zwar waren alle wichtigen Währungen fest aneinander gebunden, um Abwertungswertläufe wie in den dreißiger Jahren zu verhindern, aber allein der Dollar konnte gegen Gold zu einem festgesetzten Kurs bei der amerikanischen Notenbank eingetauscht werden. Dieses Privileg erlaubte es den Vereinigten Staaten, ihre Zahlungsbilanzdefizite mit der eigenen Währung zu finanzieren. Allerdings gab es auch dafür Grenzen. Als die US-Auslandsverbindlichkeiten 1959 erstmals die Höhe der US-Goldreserven erreichten, sah sich Washington zum Handeln gezwungen. Präsident Eisenhower sprach Ende 1960 die Frage der "Lastenteilung" (*burden sharing*) direkt an und versuchte, das Problem durch eine Exportoffensive bei Rüstungsgütern in den Griff zu bekommen. Sein Nachfolger Kennedy nahm diese Politik auf und machte sich sofort nach seiner Amtsübernahme daran, die Zahlungsbilanz zu sanieren und den wachsenden Dollarüberhang zu reduzieren.

Bevorzugter Adressat der Vereinigten Staaten war die Bundesrepublik. Nicht nur erwirtschaftete sie die höchsten Dollarüberschüsse, sondern ihre sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA machte sie auch für die amerikanischen Argumente am empfänglichsten. In einem Gespräch ließ Kennedy schon vier Wochen nach seiner Amtseinführung Bundesaußenminister von Brentano wissen: *"Das Defizit der Vereinigten Staaten geht ausschließlich auf die Verpflichtungen und Handlungen zurück, die sie für die gemeinsame Verteidigung der freien Welt übernommen haben."*¹⁷² Und in einem der Bundesregierung am selben Tag zugeleiteten Memorandum hieß es: *"Ein wesentlicher Teil des deutschen*

¹⁷¹ Zum folgenden vgl. vor allem Elke Theiel: Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa. Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und sationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, Baden-Baden 1979; und Gregory F. Treverton: The "Dollar Drain" and American Forces in Germany. Managing the Political Economics of Alliance, Ohio 1978.

¹⁷² "Kommunique über die Besprechung zwischen Präsident Kennedy und Bundesaußenminister von Brentano in Washington am 17.2.1961", abgedr. in EA, Vol. 16/6 (1961), D164.

*Überschusses resultiert direkt aus den Verteidigungsprogrammen der freien Welt.*¹⁷³ Von dieser Feststellung war es nur ein kurzer Weg bis zur Forderung, Bonn möge das seine zur Lösung des amerikanischen Zahlungsbilanzproblems beitragen. Rechtlich entbehre ein solches Sonderopfer zwar jeder Grundlage, da die US-Streitkräfte aufgrund frei verhandelter Verträge in der Bundesrepublik stationiert und die Kosten für ihren Unterhalt vom Entsendestaat zu tragen waren.¹⁷⁴ Westdeutschland war aber durchaus bereit, Washington in der Frage der "Truppendollars" entgegenzukommen, um die Fortsetzung des verteidigungspolitischen Engagements der USA in Europa sicherzustellen. So zahlte die Bundesrepublik ihre Schulden bei Amerika früher als geplant zurück, erhöhte ihren Beitrag an gemeinsamen militärischen Entwicklungsprojekten und tätigte ihre Waffenkäufe für die im Aufbau befindliche Bundeswehr vor allem in den Vereinigten Staaten. Insgesamt schloß Bonn von 1961 bis 1975 acht Devisenausgleichsabkommen mit Washington mit einem Gesamtvolumen von 11 Mrd. Dollar.¹⁷⁵ Noch 1961 wertete die Bundesregierung die D-Mark um fünf Prozent auf. Auch wenn diese Währungsanpassung die Spannungen kurzfristig milderte, kam sie doch Jahre zu spät und stellte ein erstes Anzeichen dafür dar, daß es aufgrund der hartnäckigen Leistungsbilanzgleichgewichte im Gebälk des Bretton-Woods-Systems zu krachen begann.¹⁷⁶

Als die deutsche Seite ab 1963 nicht mehr so viele Rüstungsgüter benötigte und die US-Regierung immer mehr Dollar für die gleichzeitige Finanzierung des Vietnam-Kriegs und der Sozialleistungen im Rahmen der *Great Society*-Programme drucken ließ, stiegen die Überschüsse erneut. Washingtons Forderungen wurden nun immer direkter. Präsident Johnson rang Kanzler Erhard bei dessen Besuchen in den Vereinigten Staaten Zusage über neue Waffenkäufe ab. 1965/66 verschlechterte sich allerdings die Bonner Haushaltslage als Folge des wirtschaftlichen Abschwungs und der im Bundestagswahlkampf versprochenen großzügigen Wahlgeschenke. Der Kanzler versuchte deshalb, die deutschen Zahlungen zu

¹⁷³ Memorandum der Vereinigten Staaten an die Bundesregierung vom 17.2.1961, abgedr. in ebd., D166.

¹⁷⁴ Vgl. Hafendorn, 1994, 229.

¹⁷⁵ Vgl. Monika Medick: "Burden-sharing" und Devisenausgleich als Problem der deutsch-amerikanischen Beziehungen; in: Manfred Krapp (Hg.): Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945, Frankfurt/New York 1975, 188-227.

¹⁷⁶ Vgl. Thilo Sarrazin: Der Eуро. Chance oder Abenteuer?, Bonn 1997, 55.

verringern, konnte sich damit aber während einer Staatsvisite bei Johnson im September 1966 nicht durchsetzen.¹⁷⁷ Erhard war politisch schwer angeschlagen und trat nur wenige Wochen später zurück. Aus dem stillschweigenden Einverständnis zwischen Washington und Bonn, daß die Bundesrepublik einen Beitrag zu den US-Verteidigungskosten in Form von Einkäufen in den Vereinigten Staaten leistete, war damit unversehends ein amerikanischer Anspruch geworden. Zunächst latent, dann immer offener verlich die US-Administration nun ihren Wünschen mit dem Argument Nachdruck, andernfalls müsse sie ihre Truppen in Westdeutschland reduzieren. Initiativen des Kongresses in diese Richtung und die Entwicklung von Großraumflugzeugen, die eine schnelle Truppenverlegung erlaubten, verschärfen diesen Forderungen zusätzliche Durchschlagskraft. Da die Bundesrepublik an einer unverminderten Fortsetzung der amerikanischen Präsenz höchstes Interesse hatte, kam sie den USA in dieser Frage entgegen. Am 30. Mai 1967 versicherte Bundesbankchef Karl Blessing seinem Counterpart beim amerikanischen *Federal Reserve Board* (Fed) sogar schriftlich, daß man auch in Zukunft darauf verzichten werde, die Dollar Guthaben in Gold einzutauschen.¹⁷⁸ Zudem kaufte die Deutsche Bundesbank 1967 und noch einmal 1969 US-Staatsanleihen im Gesamtwert von 4 Mrd. Dollar. Westdeutschland finanzierte damit einen erheblichen Teil des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits. Andere Länder, allen voran de Gaulles Frankreich, tauschten dagegen zunächst ausgiebig ihre Dollar Guthaben in Gold ein.¹⁷⁹

Im Zuge der Eskalation des Vietnam-Kriegs verschlechterte sich die amerikanische Zahlungsbilanz weiter: 1968 standen Goldreserven von 11 Mrd. Dollar Auslandsverbindlichkeiten von fast 40 Mrd. Dollar gegenüber. Angesichts dieses Ungleichgewichts war eine Verteidigung der Dollar-Gold-Parität aussichtslos. Im März 1968 wurde deshalb der Goldpreis freigegeben, der bislang auf 35 Dollar pro Feinunze fixiert war. Von da an konnten nur mehr Zentralbanken ihre Dollars "vergolden". Wie die Deutsche Bundesbank hielten sich jedoch auch die anderen Notenbanken zurück, weil sie wußten, daß weitere Umtausch-

¹⁷⁷ Der Inhalt der Gespräche ist zusammengefaßt bei Hafendorn, 1994, 248-250. Vgl. dazu auch die Schilderungen des damaligen US-Botschafters in Bonn, George McChes: *At the Creation of Germany*. From Adenauer to Brandt. An Ambassador's Account, New Haven/London 1990, 188-191.

¹⁷⁸ Der "Blessing-Brief" ist abgedr. in "Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank", Nr. 34/1967 (12.5.1967).

¹⁷⁹ Vgl. Bellers, 1990, 298.

aktionen eine Währungskrise auslösen würden. Selbst Frankreich, das nach den Maunruhen 1968 mit eigenen Zahlungsbilanzproblemen zu kämpfen hatte, beachtete die neuen Regeln. Damit war die Welt praktisch zu einem reinen Dollarstandard übergegangen. Die USA konnten es sich nun leisten, in der Zahlungsbilanzfrage eine Haltung der "wohlwollenden Vernachlässigung" (*benign neglect*) einzunehmen und die Anpassungslasten auf die Überschußländer abzuwälzen.¹⁸⁰

Daß der Dollar weiter unter Druck geriet, kümmerte Washington dabei zunächst wenig. Als es jedoch zu starken spekulativen Devisenabflüssen aus Dollar, Franc und Pfund in die unterbewertete deutsche Währung kam, drangen die USA, Frankreich und Großbritannien immer lautiärer auf eine deutliche Aufwertung der D-Mark. Auf einer Währungskonferenz der *Zehergruppe* in Bonn Ende November 1968 wiesen Finanzminister Strauß und Wirtschaftsminister Schiller die teilweise schroff vorgetragenen Forderungen zurück. Die deutschen Minister erschienen als strahlende Sieger, die Verbündeten mußten einsehen, daß sie nicht viel ausrichten konnten, wenn die Bundesrepublik ihre ökonomischen Muskeln spielen ließ. Die Schlagzeile der *Bild*-Zeitung "*Jetzt sind die Deutschen Nummer 1 in Europa*" war nicht untypisch für die Stimmung im Lande.¹⁸¹ Als die sozial-liberale Bundesregierung ein Jahr später die D-Mark gleich nach ihrem Wahlsieg doch aufwertete, war dies lange überfällig und vom Umfang nicht ausreichend, um die Spannungen im System dauerhaft zu mildern. Nachdem die amerikanischen Verbindlichkeiten 1971 68 Mrd. Dollar erreicht hatten, entschloß sich Präsident Nixon, die Gold-Dollar-Konvertibilität auch de jure aufzuheben. Das System von Bretton-Woods war schwer angeschlagen. Die Neuordnung der Wechselkurse erwies sich als von kurzer Dauer. Schon 1973 zertrach das System der festen Währungsparitäten endgültig, als sich die EG-Staaten unter Führung des deutschen Finanzministers Schmidt weigerten, den Dollar weiter zu stützen.

Wichtigster Grund für das Scheitern von Bretton-Woods war, daß die USA die Leitwährungsrolle des Dollars ausnutzten und ihre nationalen Interessen vor ihre Verpflichtung gegenüber dem Weltwährungssystem stellten. Konkret: Washington bezahlte seine ambiziosen innenpolitischen Programme und den Vietnam-Krieg nicht mit eigenen Ressourcen

spricht: Steuererhöhungen, sondern mit schnell gedruckten Dollars, die die Europäer aufnehmen mußten. Ein solches Finanzgebaren stieß in Europa auf immer schärfere Kritik. Blessing bezeichnete die US-Zentralbank gar als "*perfekte Inflationsmaschine*".¹⁸² Als die Bundesrepublik als wichtigster Financier nicht mehr bereit war, die amerikanischen Leistungsbilanzdefizite durch Dollarkäufe auszugleichen und damit die Stabilität der eigenen Währung zu riskieren, kollabierte das System. Nach der Freigabe der Wechselkurse nahm die Abhängigkeit Westdeutschlands von den Vereinigten Staaten ab. Blessings Nachfolger Omar Fenninger nannte es später eine entscheidende Wende in der deutschen Stabilitätspolitik, "*als wir die Nebelschur zur festen Dollarparität durchschritten, den Zwang zum unbegrenzten Dollarankauf zu festen Kursen aufgaben und dadurch die Herrschaft über die eigene Geldversorgung zurückgewannen*".¹⁸³ Die Asymmetrie im Bereich der monetären Interdependenz war damit ein großes Stück abgebaut, die Bundesrepublik im internationalen Finanzsystem zum zweitwichtigsten Spieler aufgestiegen.¹⁸⁴

5.5. Fazit

1) Kennzeichnend für die deutsche Außenpolitik im Zeitraum 1955 bis 1969 blieb die Abhängigkeit der Bundesrepublik von der amerikanischen Sicherheitsgarantie. Solange die Bedrohung durch die Sowjetunion zu den Konstanten der deutschen Außenpolitik zählte, verfügte Westdeutschland ohne eigene Atomwaffen und ohne europäische Verteidigungsgemeinschaft über keine Alternative zum nuklearen Schutzschirm der USA. Bonn war dadurch gezwungen, Veränderungen in der amerikanischen Verteidigungskonzeption nachzuvollziehen.

2) Die unterschiedlichen geostrategischen Positionen der Bundesrepublik und der Vereinigten Staaten sowie der Statusunterschied zwischen der Kern- und der Nicht-Kernwaffenmacht hatten eine divergierende sicherheitspolitische Risikoeinschätzung zur Folge. Dieses Problem,

¹⁸⁰ Zitiert nach Hanrieder, 1995, 303.

¹⁸³ Omar Fenninger: Die internationale Bedeutung der deutschen Stabilitätspolitik. Vortrag vor der Mitgliederversammlung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 28. Juni 1977 in Bonn; abgedr. in EA, 15/1977, 509-514, hier 509.

¹⁸⁴ Vgl. Krapp, 1975, 210.

¹⁸⁰ Vgl. Thiel, 1979, 100.

¹⁸¹ Vgl. Hildebrand, 1984, 322/3.

das sich am deutlichsten in der Frage der Nuklearstrategie der NATO stellte, konnte zwar auf Verfahrenswegen eingedämmt werden, grundsätzlich lösen ließ es sich aber nicht.

3) Auch für die bundesdeutsche Ost- und Deutschlandpolitik setzte die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik den Rahmen. Zwar versuchte Westdeutschland schon seit der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre, seine Konzeption "Wiedervereinigung vor Entspannung" im Westen durchzusetzen. Aber die USA zeigten sich nur anfangs bereit, ihre bilateralen Beziehungen zur anderen Supermacht durch den deutschen Sonderkonflikt mit der UdSSR beeinflussen zu lassen. Schon die Große Koalition begann deshalb, auch in diesen Politikbereich auf die amerikanischen Vorgaben einzuschwenken.

4) In einem Bereich vermochte sich die Bundesrepublik dagegen rasch zu emanzipieren: der Wirtschaft. Die glänzende makroökonomische Entwicklung der fünfziger und sechziger Jahre verlieh Westdeutschland in internationalen Währungs- und Handelsfragen ein Gewicht, das es zur Förderung seiner freihändlerischen und stabilitätspolitischen Ziele einsetzen konnte.

Zwar bot die Asymmetrie zwischen den ökonomischen Konkurrenzbeziehungen und den sicherheitspolitischen Abhängigkeitsbeziehungen Washington einen Ansatzpunkt, die Bundesrepublik etwa beim Erdgas-Röhren-Geschäft mit der UdSSR oder in der Frage der US-Leistungsbilanzdefizite zu entgegenkommen zu bewegen. Wenn die eigenen wirtschafts- und währungspolitischen Ziele aber zu stark ins Hintertreffen zu geraten drohen wie dies Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre bei den Wechselkursen der Fall war, wider setzte sich Bonn den Wünschen der westlichen Partner.

5) Die Europapolitik spielte zunehmend eine Sonderrolle in der deutschen Außenpolitik, weil sie es der Bundesrepublik erlaubte, ihre nationalen Ziele zu verfolgen, ohne bei den Nachbarn Besorgnisse über mögliche Alleingänge zu wecken. Auch nach dem Scheitern der EVG drängte Bonn deshalb auf weitere Integrations Schritte im wirtschaftlichen und politischen Bereich. Ihren vorläufigen Höhepunkt fanden die deutschen Bemühungen um die Einigung Europas 1957 in der Gründung der EWG. Während der Präsidentschaft de Gaulles (1958-1968) mußte sich die Europapolitik der Bundesrepublik indes mehr auf die Bewahrung des Erreichten konzentrieren als daß sie neue integrationspolitische Impulse geben konnte.

6) In seiner Westpolitik mußte Bonn darauf bedacht sein, nicht in eine Lage zu geraten, in der es zwischen Washington und Paris zu wählen hatte. Dies war lange Zeit unproblematisch, weil die USA die europäische Einigung nachdrücklich unterstützten, um einen ökonomischen

misch starken und politisch geeinten Partner in ihrer globalen Politik der Eindämmung der Sowjetunion zu haben, und weil Frankreich in der Integration der Bundesrepublik in europäische Strukturen den besten Weg zur Gewährleistung seiner Sicherheit sah. Als de Gaulle jedoch die Bundesrepublik für sein Konzept der "Dritten Kraft" Europa mit anti-amerikanischer Stoßrichtung zu gewinnen versuchte, konnte dies Washington und mit ihm der atlantische Flügel in der deutschen Politik nicht akzeptieren.