

Einleitung

„At one time it was considered that politics and economics should be kept apart and that the true full-blooded diplomat should not demean himself by any contact with commercial and economic matters. This has now been altered and it is realised that a most important section of international affairs relates to economic and commercial matters. We know what a potent cause they are of political differences and therefore how important it is that the fullest notice should be taken of them. Today no worthwhile judgment can be given in the field of Foreign affairs without a full appreciation of the domestic and international economic situation. That presupposes some fairly close acquaintance with economics and an understanding of the commercial structure of countries, their main industries, the Labour problems and so forth. [...] At the moment this country ‚is up against it‘ from the point of view of international economics. We have spent our substance upon victory and as a result find ourselves impoverished and hard put to it to exist. At the same time we carry a tremendous and most expensive load of obligations all over the world.“¹

1. Fragestellung

Politik und Ökonomie: Strukturfragen der britischen Deutschlandpolitik

Die vorliegende Arbeit geht in der Beschäftigung mit dem konzeptionellen Einfluß von John Maynard Keynes auf die britische Haltung in der deutschen Frage sowohl methodisch als auch hinsichtlich der Fragestellung von der These aus, daß der Zusammenhang zwischen Ökonomie und Politik in der Geschichte des 20. Jahrhunderts Ergebnis einer objektiven Veränderung des historischen Prozesses selbst ist. Im klassischen Staatsverständnis war es Aufgabe der Außenpolitik, innerhalb eines Systems miteinander in vielfältiger Weise kommunizierender und ihrer eigenen Machtvollkommenheit bewußter Nationalstaaten in einer Aufeinanderfolge von Erhalt, Ausbau und wiederum Absicherung die eigene Machtposition zu stärken. Diesem Ziel entsprachen die einsetzbaren Machtmittel. Als zentrales Instrument wie auch als Gradmesser für den machtpolitischen Status eines Landes fungierte insbesondere das militärische Bedrohungsarsenal. Der Rüstungsstand und seine wirtschaftliche Absicherung galten über Jahrhunderte als Synonym für die äußere Sicherheit und Merkmal einer herausgehobenen Stellung innerhalb der Mächtebeziehungen. Gegenüber diesem aus der Theorie der internationalen Beziehungen abgeleiteten Ansatz ist wiederholt eingewendet worden, daß er den Blick auf nationale Herrschafts- und Ordnungsinteressen verengt und dazu neigt, strukturelle Zusammenhänge des internationalen Systems und innerstaatliche Faktoren zu übersehen.

¹ Nuffield College (im folgenden NC), Cripps Papers, Box 385, Rede des Präsidenten des Board of Trade, Stafford Cripps, an die Neuzugänge des britischen Auswärtigen Dienstes, undatiert [1945].

Angesichts eines in seinen Ausmaßen und in seiner Breitenwirkung kaum zu überschätzenden Transformationsprozesses der Moderne wurde dieses Sicherheitsverständnis zunehmend fragwürdig. Die „Diplomaten“ und „Soldaten“, auf die Raymond Aron die internationalen Beziehungen idealtypisch zurückführte², haben zumindest in einem Netzwerk moderner, auch international hochgradig arbeitsteiliger Industriegesellschaften als Träger der Außenpolitik einen partiellen Bedeutungsverlust erlitten. Denn wie insbesondere die jüngere deutsche Geschichte zeigt, bietet nicht mehr zwangsläufig das Rüstungsniveau den entscheidenden Hinweis auf die machtpolitische Vorrangstellung eines Staates; als zwei vielleicht sogar wichtigere Indikatoren präsentieren sich seine soziale Reformfähigkeit im Inneren und seine wirtschaftliche Leistungskraft. Die Spannung zwischen nationaler Sicherheit auf der einen und sozialer sowie wirtschaftlicher Sicherheit auf der anderen Seite sind nachgerade Charaktermerkmale der Epoche³. „Entangling alliances or entangling leagues are nothing to the entanglements of cash owing“, brachte Keynes diesen durch den Zusammenbruch des europäischen Mächtesystems markierten zeitgeschichtlichen Paradigmenwechsel 1919 auf den Punkt⁴. Aus dem gleichen Grund muß die Bedeutung eines an der militärischen Einsatzbereitschaft anknüpfenden Sicherheitsverständnisses, das die Friedensfähigkeit oder die Kriegsbereitschaft eines Staates an der Stärke seiner Truppen mißt, relativiert werden. Dies gilt gerade für eine Epoche der Geschichte, in der auch unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten die zwischenstaatlichen Beziehungen von den globalen wirtschaftlichen Verflechtungen überlagert werden und gleichzeitig die Höhe der Rüstungskosten die latente Gefahr einer machtpolitischen Überdehnung in sich trägt. Hinzu kommt, daß gesellschaftspolitische Veränderungen – vor allem verursacht durch wachsenden demographischen Druck, einen industriellen Strukturwandel und eine sich in einem breiten Parteienspektrum artikulierende gegensätzliche Interessenlage – der gewohnten Vorstellung von äußerer Sicherheit die Bedeutung von sozialer Sicherheit im Inneren an die Seite stellen. Übermäßige Traditionsverbundenheit oder gar eine Mißachtung dieser Entwicklung, das zeigt die Geschichte dieses Jahrhunderts, verengt den außenpolitischen Handlungsspielraum, es droht ein machtpolitischer Einflußverlust.

Grundsätzlich lassen sich für die Epoche seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert zwei charakteristische Ausprägungen dieses Strukturwandels konstatieren. Im Falle Deutschlands zwang in der Folge zweier schuldhaft verursachter Weltkriege die Abwesenheit von der klassischen diplomatischen Bühne und die damit verbundene anhaltende außenpolitische Isolierung zu einer Konzentration auf Maßnahmen im Rahmen der Wirtschafts- und insbesondere der Außenwirtschaftspolitik. Daß dieses gleichsam von den Alliierten hervorgerufene und nach dem Ersten Weltkrieg durch den Reparationsdruck geförderte „Ausweichmanöver“ auf das Terrain der Ökonomie als Handlungsrahmen für die machtpolitische Rückkehr des diplomatischen „Outcast“ im wesentlichen dem voranschreitenden zeitgeschichtlichen Strukturwandel entsprach und so aus dem diplomatisch-machtpolitischen Ostrazismus nach 1918 und 1945 ein struktureller Vorteil er-

² Aron, S. 14 und passim.

³ Vgl. Reynolds, *Britannia Overruled*, S. 41.

⁴ Keynes, John Maynard: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, hrsg. von Austin Robinson und Donald Moggridge. Bd. II: *The Economic Consequences of the Peace*, London/Basingstoke 1971, S. 177 (die Ausgabe wird in dieser Arbeit zitiert als „JMK“ mit Band- und Seitenangabe).

wuchs, vermag zu einem großen Teil den historischen Standort Deutschlands und im besonderen den Wiederaufstieg der Bundesrepublik zu erklären.

Keine Macht hat diesen Umstellungsprozeß aber schmerzlicher erfahren als Großbritannien, dessen machtpolitischer Abstieg parallel zur Ausdifferenzierung des Weltwirtschaftssystems verlief. Als Hegemonialmacht alter Provenienz sah sich London dem Doppelproblem ausgesetzt, zum einen die traditionellen ökonomischen Grundlagen der britischen Vormachtstellung um den Preis einer machtpolitischen Entthronung langfristig den neuen Bedingungen anzupassen; zum anderen mußte seitens der Entscheidungsträger die Bereitschaft entwickelt werden, hinsichtlich des Kriseninstrumentariums traditionelle, von Erwägungen der Machterhaltung gesteuerte Denkweisen namentlich in der Außen- und Wirtschaftspolitik zu modifizieren und notfalls über Bord zu werfen, um auf Veränderungen der internationalen Situation angemessen reagieren zu können. Es läßt sich aber für die zweimalige Siegermacht fraglos von einer Kontinuität des machtpolitischen Kalküls sprechen, das unter dem wachsenden ökonomischen Modernisierungsdruck immer mehr in Frage gestellt wurde und London in diesem Jahrhundert wiederholt in schwere politische Entscheidungskrisen führte.

Vor dem Hintergrund dieses geschichtlichen Wandlungsprozesses verfolgt die Arbeit die Absicht, den Bedingungen britischer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel Deutschlands nachzugehen. Ihr Erkenntnisinteresse ist daher primär ein strukturelles: Die Aufmerksamkeit ist auf die konzeptionelle Ausformulierung britischer Deutschlandpolitik gerichtet und gilt dem Aufspüren von Motivkonstanten im Entscheidungsfindungsprozeß Londons; als wichtiger Indikator hierfür dient deshalb weniger der Blick auf den realen Ereignisablauf als auf die Perzeption der am Entscheidungsprozeß beteiligten Beamten. In diesem Sinne soll nach dem Stellenwert der ökonomischen Antriebskräfte im außenpolitischen Kalkül Whitehalls gefragt werden. Gerade der Anspruch, die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren für die außenpolitischen Beziehungen innerhalb eines sich wandelnden internationalen Staatensystems herauszuarbeiten, zwingt den Betrachter dazu, längerfristige historische Perspektiven zu berücksichtigen, die unabhängig von tagespolitischen Irritationen Entscheidungen beeinflussten⁵. Zur Kennzeichnung historischer Kontinuitätslinien wird es deshalb notwendig sein, einen umfassenden zeitlichen Rückblick zu geben und den Bogen vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die Zeit unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges zu spannen. Dabei rückt die Fortführung der Kontinuitätsthese nicht nur die Grundlagen der britischen Deutschlandpolitik nach 1945 in ein neues Licht; eine rückblickende Beurteilung der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg aus einer Perspektive, welche die unmittelbare Nachkriegsphase mit einschließt, vermag auch die Zwischenkriegszeit selbst in einen neuen Zusammenhang zu stellen. Die historische Umklammerung der dreißiger Jahre, ihre thematische Verzahnung mit den ihnen vorausgehenden wie ihnen folgenden Abschnitten, läßt sich wie an keinem anderen Bezugsrahmen an der Deutschlandpolitik Londons verdeutlichen. Eine solche längsschnittartige Strukturbestimmung stellt die Politik der britischen Regierung gegenüber Deutschland in einen umfassenden historischen Zusam-

⁵ In diese Richtung weist tendenziell auch der Ansatz Donald C. Watts, der die Bedeutung geistesgeschichtlicher Konstanten in der personellen Rekrutierungs- und Ausbildungspraxis der britischen Diplomatie sowie Konstanten in der Perzeption der Spitzenbeamten untersuchte. Vgl. Watt, *Personalities and Policies*; ders., *Succeeding John Bull*, S. 6–20; ders., *Sowjetunion*. Vgl. ferner Frankel; Wallace, besonders S. 239.

menhang, den man aus weltwirtschaftlicher Perspektive als Einheit verstanden hat⁶. Der Schwerpunkt der Arbeit wird auf einer Analyse der britischen Deutschlandplanungen im Zweiten Weltkrieg liegen. Hinsichtlich des Problems der Behandlung Deutschlands nach Kriegsende, d. h. seiner ökonomischen und sicherheitspolitischen Reintegration unter Bedingungen des europäischen Wiederaufbaus, vermag eine Analyse der Planungsarbeit Whitehalls am besten die langfristigen Strukturfaktoren der britischen Außenpolitik sichtbar zu machen und auf deren Gültigkeit auch über das „Epochenjahr“ 1945 hinaus zu verweisen. Entsprechend dem Ziel der Arbeit, den Blick vor allem auf die konzeptionelle Debatte zu richten, Perzeptionskonstanten und -fehler transparent zu machen und die Frage nach Handlungsalternativen aufzuwerfen, gewinnt unter Quellengesichtspunkten die vergleichende Analyse der oft umfangreichen Denkschriften innerhalb der deutschlandpolitischen Planungsarbeit in Whitehall an Bedeutung.

Keynes

Innerhalb dieses Rahmens sollen im besonderen Person und Werk des britischen Nationalökonomen John Maynard Keynes beleuchtet werden. Als Ausgangspunkt dient dabei seine programmatische Kritik an der Versailler Friedensordnung und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für sein wirtschaftstheoretisches Gedankengebäude vor dem Hintergrund der allgemeinen außen- bzw. sicherheitspolitischen Diskussion. Der Mißbrauch, dem seine Überlegungen durch die Anhänger einer militanten Revisionspolitik in Deutschland permanent ausgesetzt waren und der ihn im eigenen Land dem Vorwurf eines germanophilen Nestbeschmutzers eintrug, verdeckte für lange Zeit die konstruktiven Ansätze und ließ auch nach seinem Tod deren historiographische Bedeutung über das engere Interesse von Wirtschaftshistorikern hinaus unerkannt bleiben.

Die Kernfrage der Nationalökonomie, unter welchen Bedingungen individuelles, von Gewinnstreben angetriebenes Handeln im Ganzen zu sozialverträglichem Fortschritt führt und dabei einen Ausgleich zwischen privatem und öffentlichem Interesse herzustellen in der Lage ist, stand auch für Keynes im Zentrum der Aufmerksamkeit⁷. Adam Smith führte bekanntlich in seiner Antwort auf dieses „Koordinationsproblem“⁸ die Argumentationsfigur der „unsichtbaren Hand“ ein, die für einen Gesamtausgleich der in einem System offener Märkte konkurrierenden Privatinteressen Sorge. Allerdings beschrieb er zu Beginn der industriellen Revolution ein Marktsystem, in dem individuelles wirtschaftliches Handeln noch weitgehend ungehindert von staatlicher Wirtschafts- oder gar Ordnungspolitik einen Prozeß ökonomischer Expansion antrieb, der auch zu gesellschaftlichen Umwälzungen in bisher ungekanntem Ausmaß führte; vor diesem Hintergrund unternahm Smith den Versuch, den quasi naturgesetzlichen Ablauf wirtschaftlicher Prozesse zu bestimmen. Keynes schrieb jedoch in einer Umbruchphase, die von den sozialen Folgen dieser Revolution geprägt war und in der der Staat selbst als Wirtschaftssubjekt wie auch als Koordinator des individuellen Wirtschaftens immer stärker in den Vordergrund trat. Soweit ist dies bekannt und auch durch die Forschung

⁶ Vgl. Rostow, S. 230ff., 247ff., 302f. Zum Epochencharakter der „Zeitgeschichte“ vgl. Barraclough; Huizinga. Vgl. ferner Schulz; Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 149–155.

⁷ Vgl. Böhm, S. 45.

⁸ Ebenda, S. 49.

hinreichend belegt. Bei der Beschäftigung mit dem Theoretiker Keynes wurde jedoch bisher leicht übersehen, daß er in seinen Schriften eine Kraft ins Spiel brachte, mit deren Einführung er zugleich die Konsequenz aus der Krise des überkommenen Wirtschaftssystems zog. Aus dem Bedeutungswandel, den die Rolle des Staates gegenüber dem 18. und 19. Jahrhundert erfuhr, leitete er zugleich den zentralen Stellenwert ab, den im Verhältnis zu den privatwirtschaftlichen Beziehungen jetzt auch die Beziehungen der Staaten untereinander einnahmen. Mit den Staatenbeziehungen als Faktor wirtschaftlicher Entwicklung rückte bei Keynes aber zugleich die Geschichte ins Bewußtsein; gleichzeitig trat an die Stelle von Smiths mechanistischem Wirtschaftsverständnis die Einsicht in die Geschichtlichkeit volkswirtschaftlicher Theorien. Nationen, soweit sie selbst in den Wirtschaftskreislauf eintraten, wurden Konkurrenten im weltwirtschaftlichen Verteilungskampf; soweit sie sich ordnungspolitisch im Konfliktfeld ideologischer Auseinandersetzungen zwischen Liberalismus und Kapitalismus auf der einen und Nationalsozialismus sowie Kommunismus auf der anderen Seite betätigten, traten sie untereinander in Konkurrenz im Ringen um die konzeptionelle Vorherrschaft im weltwirtschaftlichen System.

Dies spiegelt sich auch in Keynes' Verständnis der Nationalökonomie, die für ihn gerade keine abstrakte Wissenschaft war. Er orientierte sich dabei an seinem Lehrer Alfred Marshall, der bereits 1885 in seiner Antrittsvorlesung in Cambridge die sozialwissenschaftlichen Grundlagen des Fachs betonte und als Hauptfehler seiner Vertreter hervorhob, „not that they ignored history and statistics, but that they regarded man as so to speak a constant quantity, and gave themselves little trouble to study his variations.“ In deutlicher Distanz zu Adam Smith fuhr Marshall fort: „They therefore attributed to the forces of supply and demand a much more mechanical and regular action than they actually have. Their most vital fault was that they did not see how liable to change are the habits and institutions of industry.“⁹ Daraus war nur der Schluß zu ziehen, daß die Nationalökonomie keine normative Wissenschaft ist, sondern mindestens ebenso sehr wie Mathematik und Statistik soziale und historische Entwicklungen berücksichtigen muß, wenn sie wissenschaftlich aussagefähig und gleichzeitig politisch relevant sein will. Wie Keynes in seinem Porträt Alfred Marshalls ausführte, muß deshalb der ideale Wirtschaftswissenschaftler eine Reihe von Kenntnissen mitbringen: „He must be mathematician, historian, statesman, philosopher“. Und programmatisch fuhr Keynes fort: „He must study the present in the light of the past for the purposes of the future.“¹⁰ Von hier war es nur noch ein kleiner Schritt bis zu der Auffassung von 1938, die Nationalökonomie sei „essentially a moral science and not a natural science“¹¹. Für Keynes war die Wirtschaft nicht etwas Statisches, das mit exakten naturwissenschaftlichen Methoden erkennbar war, sondern hatte es vielmehr mit Individuen zu tun, die unterschiedlich handeln und unterschiedliche Bedürfnisse besitzen¹².

Mit diesem Verständnis der Möglichkeiten, Aufgaben und Grundlagen des Fachs rückt Keynes aber verstärkt in das Interesse des Historikers. Tatsächlich wird diese Auffassung noch bestätigt durch die erst in letzter Zeit von der Forschung in den Blick ge-

⁹ Zitiert nach: JMK X, S. 196.

¹⁰ JMK X, S. 173 f.

¹¹ JMK XIV, S. 297.

¹² Vgl. dazu ausführlich Davis, besonders S. 94.

nommene Tatsache, daß Keynes neben seinen Arbeiten als Wirtschaftswissenschaftler eine mindestens ebenso beachtenswerte Tätigkeit als Regierungsbeamter wie als „freier“ Berater britischer Regierungen verfolgte, die, solange Keynes' Wirken ausschließlich Forschungsgegenstand der Wirtschaftswissenschaften war, unterbelichtet blieb. Das Interesse an Keynes und seinem Werk, dies soll gerade eine geschichtswissenschaftliche Arbeit demonstrieren, kann nicht auf die Wirtschaftswissenschaften begrenzt bleiben. Dies würde weder seiner Person noch seinem Werk auch nur annähernd gerecht. Die Faszination, die vom Menschen Keynes wie von seinen Schriften ausgeht, beruht vielmehr auf seiner Tätigkeit als Literat, Kunstliebhaber und -sammler, Politiker, Publizist, Philosoph, Historiker *und* Ökonom.

Vor dem Hintergrund dieses neuartigen Verhältnisses von wirtschaftswissenschaftlicher Theorie und wirtschaftspolitischer Praxis soll die Arbeit die Wechselwirkung zwischen der sich über nahezu zwei Dekaden erstreckenden Formulierung der Keynes'schen Theorie und den konzeptionellen Debatten über die britische Deutschlandpolitik seit dem Ersten Weltkrieg, an denen Keynes maßgeblich als Berater des britischen Schatzamts beteiligt war, herausarbeiten. Mit der von ihm in der „General Theory of Employment, Interest and Money“ 1936 entwickelten makroökonomischen Beschäftigungs- und Einkommenstheorie lieferte Keynes auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften das Instrumentarium für eine rationale und zielorientierte staatliche Wirtschaftspolitik zur Überwindung chronischer Unterbeschäftigung. Sie war zugleich die Antwort auf die Krise des Laissez-faire und zielte politisch auf die Wiederherstellung sozialer Sicherheit und sozialen Friedens im Inneren. Der verzweifelten Suche nach einem wirtschaftspolitischen Stabilisierungskonzept zwischen Freihandel und Planwirtschaft bzw. Zentralverwaltungswirtschaft entsprach dabei die Suche nach einer Entschärfung der machtpolitischen Herausforderung durch den Nationalsozialismus. Pointiert hat diese für die Entwicklung eines neuen Konfliktlösungsmodells unverzichtbare Aufgabe, die der Nationalökonomie wie der Politik gleichermaßen gestellt war, Walter Eucken beschrieben: „Die Schäden der Politik des Laissez-faire haben die Menschen des technischen Zeitalters ebenso durchlebt wie die Schäden und Gefahren zentraler Leitung. Deshalb richten sich Denken und Handeln auf die Frage, wie ein Kompromiß bei der Extreme, eine Kombination von Freiheit und zentraler Lenkung, möglich sei. Vom Gelingen dieser Versuche schien geradezu die Existenz der Freiheit und der menschlichen Kultur abhängig zu sein. Das Denken von *Rathenau*, von *Keynes* und vielen anderen hat sich auf diesen Punkt gerichtet. Charakteristisch ist für sie, daß verschiedene Wege tastend betreten wurden. Das Terrain wurde nach Mittelwegen sorgfältig abgesehen.“¹³ Gleichzeitig, und dies verweist auf eine weitere gemeinsame Wurzel mit der nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik so erfolgreichen ordoliberalen Kon-

¹³ Eucken, S. 140 (Hervorhebung im Original). Vgl. dazu auch James, S. 312–328.

zeption¹⁴, geht Keynes von der Annahme aus, daß die Wirtschaftstheorie von einem Interesse an Wirtschaftspolitik nicht zu trennen ist. Wichtigste Erkenntnis aus der Krise des Liberalismus und der klassischen Nationalökonomie ist die Einsicht in die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft. Mit Keynes beginnt recht eigentlich die Epoche konzeptionell geschlossener staatlicher Wirtschaftspolitik; sein Wirken markiert eine für das 20. Jahrhundert insgesamt bedeutsame geistes- und ideengeschichtliche Zäsur¹⁵.

Von besonderer Bedeutung ist für Keynes vor dem Hintergrund der Ausformulierung seiner Theorie und seiner Bemühungen um eine Restrukturierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen die britische Außen- bzw. Deutschlandpolitik. Zu Recht hat man darauf hingewiesen, daß das Verhältnis von Keynes zu Deutschland unzureichend erforscht ist¹⁶, was in einem seltsamen Mißverhältnis zur tatsächlichen Bedeutung steht, die die deutsche Politik für seine Arbeit besitzt. Denn seit seiner Tätigkeit in der britischen Delegation bei der Versailler Konferenz rückte die deutsche Frage immer stärker in den Mittelpunkt von Keynes' politischer Tätigkeit; zugleich schärfte sie aber immer wieder sein Problembewußtsein für die anstehenden theoretischen Überlegungen. Das nach dem Zusammenbruch des alten Mächtesystems entstandene Sicherheits- und Wiederaufbaudilemma stellte sich ihm weniger als Frage der politischen denn als grundlegende Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Und im Zentrum dieses Dilemmas stand für den Ökonomen die sicherheitspolitische und rekonstruktionstechnische Wiedereingliederung Deutschlands als des industriellen Motors einer stabilen und friedlichen Staatenwelt in Europa. Die Integrationsfrage bildete einen wesentlichen Antriebsfaktor für Keynes' Theorieentwurf, so wie der Ökonom umgekehrt aus den theoretischen Reflexionen wesentliche Einsichten für seine deutschlandpolitische Beraters-tätigkeit schöpfte. Die Arbeit soll zeigen, daß das Deutschlandproblem nicht nur einen wichtigen Leitgedanken im Denken von Keynes bildet, der sich wie ein roter Faden nahezu durch das gesamte Schaffen des Nationalökonomens bis zu seinem Tod zieht. Die deutsche Frage nimmt auch einen prominenten Platz in der Entwicklung der keynesianischen Theorie ein. Historische Analyse kann darüber hinaus zeigen, daß die Rivalität zu Deutschland und die ständige Auseinandersetzung mit dem kontinentaleuropäischen

¹⁴ Auf die Gemeinsamkeiten in der geschichtlichen und theoretischen Ausgangslage von Keynes und Eucken kann bei aller Verschiedenheit in ihrer weiteren Entwicklung in diesem Zusammenhang nur hingewiesen werden. Immerhin wird man sagen können, daß Keynes Eucken insofern vorwegnimmt, als er aus Versailles lernte, daß jede Wirtschaftsordnung nur Teilordnung eines gesamtgesellschaftlichen Systems und deren politischen Handlungen ist. Die sich aus dieser Einsicht in die für das 20. Jahrhundert typische strukturelle Interdependenz von ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren ergebende staatliche Wirtschafts- und Außenpolitik ist daher prinzipiell das Ergebnis dreier sich überlagernder Einflußkräfte: erstens der „ordnungspolitischen Grundentscheidung“ (Eucken) hinsichtlich des Wirtschaftssystems überhaupt, zweitens des strukturellen Zustands der industriellen Sektoren und drittens der außen- und sicherheitspolitischen Interessenlage. Vgl. dazu Alfred Müller-Armacks Denkschrift „Das Grundproblem unserer Wirtschaftspolitik. Rückkehr zur Marktwirtschaft“, 15.7.1946, abgedruckt in: Müller-Armack, S. 128–139. Eine vergleichende empirische Untersuchung der Grundlagen, der Entstehung (insbesondere der Phase der Konzeptionalisierung während des Zweiten Weltkrieges) und der politischen Durchschlagskraft von Keynesianismus, Ordoliberalismus bzw. Sozialer Marktwirtschaft und New Deal wie vor allem auch der politischen Aktivitäten ihrer Hauptvertreter bleibt ein wichtiges Desiderat der Forschung.

¹⁵ Vgl. Schäfer, S. 137 f.

¹⁶ Borchardt, S. 271.

Herausforderer schließlich auch der Durchsetzung der keynesianischen Theorie in der Wirtschaftspolitik in entscheidender Weise halfen.

Mit seiner Kritik an der Ausgangstheorie der Klassiker der Nationalökonomie, der Markt reguliere sich grundsätzlich selbst und bringe sich, vor allem hinsichtlich des Arbeitsmarktes, immer wieder ins Gleichgewicht, zog Keynes die Konsequenzen aus der Krise des Liberalismus des 19. Jahrhunderts. Sein Abschied von der klassischen ökonomischen Gleichgewichtstheorie und ihrer realwirtschaftlichen Voraussetzungen entspricht dem Zusammenbruch der „Balance of Power“ und von deren Voraussetzungen als regulativem Prinzip im Bereich der Außenpolitik. Dies erkannte und auf die Überlagerung beider Bereiche als Signum der Epoche hingewiesen zu haben, macht Keynes zu einer herausragenden zeitgeschichtlichen Persönlichkeit. Deshalb geht seine Bedeutung auch weit über die bloße Kritik an der Selbstregulierungsfähigkeit des ökonomischen Systems hinaus. Neben der Revolutionierung der Theorie, die die Möglichkeit der Vollbeschäftigung durch antizyklische Stabilisierungsmaßnahmen nachwies, vermochte Keynes als Folge seiner Beratertätigkeit nicht zuletzt in deutschlandpolitischen Fragen die scheinbar unaufhebbare Antinomie von Theorie und Geschichte in der Nationalökonomie zugunsten einer – freilich nur partiell erfolgreichen – Synthese von Wirtschafts- und Außenpolitik zu durchbrechen¹⁷.

Angesichts des von Keynes pointiert vorgetragenen Konnexes zwischen wirtschaftlicher Neuordnung bzw. Wiederaufbau nach zwei Weltkriegen und dem Anspruch auf einen dauerhaften und sicheren Frieden kristallisierte sich immer stärker eine Frage als die entscheidende heraus, die auch dieser Arbeit leitmotivisch voransteht: Basiert ein dauerhaftes Konzept der Friedenssicherung unter Bedingungen tiefgreifenden ökonomischen und sozialen Wandels in diesem Jahrhundert ungeachtet der von Deutschland verursachten Leiden auf dem Prinzip der Sicherheit vor Deutschland oder dem der Sicherheit mit Deutschland, d. h. unter Einbeziehung seines wirtschaftlichen Potentials? Letzteres implizierte, daß man britischerseits bereit war, sich vom traditionellen, im wesentlichen militärisch und bilateral definierten Sicherheitsbegriff, wie er dem alten Allianzsystem zugrunde lag, zu verabschieden. Es stellte auch die traditionellen Grundlagen britischer Machtentfaltung radikal in Frage. Ausfluß der Wechselbeziehung zwischen dem Theorieentwurf von Keynes und seiner Beratertätigkeit waren wiederholt Entwürfe eines auf den Grundlagen Keynesscher Ökonomie basierenden Stabilisierungskonzepts für Deutschland und Europa im Kontext weltwirtschaftlicher Neuordnung. Es ist ein wichtiges Ziel dieser Arbeit, den gedanklichen Entwicklungsprozeß von Keynes unter besonderer Berücksichtigung der britischen Deutschlandplanungen nachzuzeichnen. Dabei sind vor allem zwei Fragenkomplexe leitend. Erstens: Inwiefern spiegeln Keynes' deutschlandpolitische Überlegungen den allgemeinen zeitgeschichtlichen Wandlungsprozeß im 20. Jahrhundert wider? Welche Konsequenzen ziehen sie daraus für die Lösung der sicherheitspolitischen Fragen der Zwischenkriegszeit, vor allem aber auch hinsichtlich der Grundlagen der britischen Deutschlandpolitik nach 1945? Zweitens: Wie verhält sich Keynes' Stabilisierungsbegriff zu den traditionellen britischen Sicherheitsvorstellungen? Und wie reagiert eine dem außenpolitischen Primat verpflichtete Entscheidungselite im Außenministerium und im Kabinett? Eine detaillierte Analyse der

¹⁷ Für ein Beispiel, daß Keynes' Ansatz auch für die Geschichtstheorie fruchtbar gemacht werden kann, vgl. in Ansätzen Böhm.

Rolle von Keynes im deutschlandpolitischen Planungsablauf Londons vermag dabei die Anpassungsprobleme der Außen- und Sicherheitspolitik Großbritanniens vor dem Hintergrund beschleunigten Wandels und dem damit verbundenen machtpolitischen Abstieg des Königreichs darzustellen. Darüber hinaus entsteht eine Folie, auf der der Grundlagenwandel für die britische Deutschlandpolitik nach 1945 deutlich und zentrale Antriebskräfte insbesondere für die sicherheitspolitischen Entscheidungen Londons im Kontext der Integration Westdeutschlands sichtbar werden.

Wie im einzelnen dargelegt werden soll, kommt Keynes' Ideen mit Blick auf den Gesamtzeitraum eine Klammerfunktion und hinsichtlich der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine Brückenfunktion zu. Denn seine Herkunft aus der wirtschaftsliberalen Tradition der Zeit vor dem Großen Krieg und insbesondere seine kritischen Bemerkungen zum wirtschafts- und währungspolitischen System der Zwischenkriegszeit, die wiederum aus seiner Auseinandersetzung mit der Kultur und den Wirtschaftslehren der viktorianischen Epoche hervorgingen, drängen die Frage nach Kontinuität und Diskontinuität der „Pax Britannica“ auf. Darüber hinaus vermochte es Keynes wie kaum ein anderer, Kritik mit konstruktiven Vorschlägen zu einer wirkungsvollen Symbiose zu verbinden. Darin liegt schließlich auch der Wert, der von einer Beschäftigung mit Keynes für eine Beurteilung der Zeit nach 1945 ausgeht. Es war das besondere Verdienst des Nationalökonomen, den untrennbaren Zusammenhang von Wirtschafts- und Sicherheitspolitik aufgezeigt und deren Mißverhältnis als zentrales Dilemma der Versailler Friedensordnung diagnostiziert zu haben. Mit der immer wieder herausgestellten Bedeutung des Faktors Deutschland gelang es ihm nicht nur, bestimmte Grundtendenzen und -probleme der „Pax Britannica“ transparent zu machen, sondern vor allem auch bestimmte Entwicklungslinien gedanklich vorzuzeichnen, mit deren krisenhafter Ausprägung sich die Nachkriegskabinette konfrontiert sehen sollten.

2. Forschungsstand

Trotz zahlreicher Einzeluntersuchungen liegt eine übergreifende Darstellung der Strukturbedingungen der britischen Deutschlandpolitik, die konsequent die Bedeutung der diesen Wandel zugleich charakterisierenden wie ihn vorantreibenden ökonomischen Faktoren herausarbeitet, bisher nicht vor. Insbesondere der durch die Appeasement-Debatte aufgeworfene Kontinuitätsgesichtspunkt hat keine weiterführende Vertiefung erfahren, die seine Validität auch für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg aufgezeigt hätte. Ungeachtet der Frage nach der strukturellen Bedeutung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses seit dem Ende des 19. Jahrhunderts für die Außen- und Sicherheitspolitik Londons allgemein und die deutsch-britischen Beziehungen im besonderen kann sich die Arbeit auf eine Fülle von Einzeluntersuchungen stützen, welche die Frage nach dem grundsätzlichen Charakter dieses Verhältnisses auch unter ökonomischen Gesichtspunkten aufwerfen.

Die genauere Ermittlung des Einflusses von Wirtschaftsfaktoren auf die deutsch-britischen Beziehungen hatte sowohl die vor dem Hintergrund des Imperialismus-Problems geführte Diskussion über den Antagonismus zwischen Großbritannien und dem Deutschen Reich vor dem Ersten Weltkrieg bestimmt wie auch neues Licht auf die Triebkräfte der britischen Appeasement-Politik der Zwischenkriegszeit geworfen. Wie

inzwischen umfassend belegt werden konnte, war für das deutsch-britische Verhältnis vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges noch ein weitgehend unvermitteltes Nebeneinander von wirtschaftlicher Entwicklung und politischem Entscheidungsprozeß kennzeichnend. Dementsprechend hat man in der kontrovers geführten Debatte um die Rivalität beider Länder wiederholt auf die Möglichkeiten eines Interessenausgleichs im ökonomischen Bereich aufmerksam gemacht¹⁸ und eine Reduzierung auf wirtschaftliche Gegensätze zurückgewiesen¹⁹. Wenn aber auch beide Staaten eine im Kern nicht antagonistische Handelspartnerschaft entwickelten, so bleibt doch festzuhalten, daß vor dem Hintergrund der wachsenden weltwirtschaftlichen Verflechtung die „miteinander konkurrierenden, durch Zollmauern geschützten Nationalwirtschaften [...] den im Konzert der europäischen Großmächte mühsam austarieren nationalpolitischen Interessengegensätzen konfliktträchtige Elemente“ hinzufügten²⁰. In diesem Sinne trug das unterschiedliche Beschleunigungsmoment der Industrialisierung gegen Ende des 19. Jahrhunderts entscheidend zur Verschärfung des sich herausbildenden Konflikts zwischen London und Berlin bei²¹. Daß das Deutsche Reich bei diesem „wirtschaftlichen Überholvorgang“ durch seinen politisch und sozial antiliberalen Charakter, der auch die Wirtschaftsbeziehungen im Inneren prägte, wesentliche Unterstützung erfuhr, bedeutete, wie schon die Reichsgründung selbst²², zunächst keine unmittelbare Bedrohung für die außenpolitischen Interessen Großbritanniens. Angesichts der eigenen Erfahrung, daß soziale Spannungen die politische Grundausrichtung eines Staates nicht grundsätzlich in Frage stellten, mußten die innere Verfassung Deutschlands und seine wachsende wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit zumindest in der Wahrnehmung der Briten auf lange Sicht aber Mißtrauen wecken²³. Dem entsprach das Bild vom „Perfiden Albion“ in den traditionellen Eliten Deutschlands mit ihrer antiliberalen und verfassungspolitisch sowie kulturell antimodernistischen Haltung, die sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts ausbildete und deren Radikalisierung für eine dramatische Verschlechterung der Beziehungen zwischen Berlin und London verantwortlich war. Der Vorkriegsantagonismus beruhte, aus dieser Perspektive betrachtet, vor allem auf einem von diesen Gruppen getragenen, langsam eskalierenden Nationalismus. Auch der wirtschaftliche Interessenkonflikt beider Staaten speiste sich aus diesen gegensätzlichen Feindbildern und erreichte seinen vorläufigen Höhepunkt in einem kolonialen und rüstungswirtschaftlichen „Wettlauf“. Während freilich auf deutscher Seite ein als gerechtfertigt beurteilter Expansionsdrang geltend gemacht wurde²⁴, widersprach eine konfliktorientierte Außenpolitik nicht nur den Interessen Londons, das sich zunehmend an Disraelis Forderung nach ei-

¹⁸ Vgl. z. B. Schöllgen, Zum Verhältnis von sicherheitspolitischen und nationalstaatlichen Interessen einerseits und ökonomischen Faktoren in den internationalen Beziehungen vor dem Ersten Weltkrieg andererseits vgl. Reifeld, S. 26 f., 46–48; Schmidt, Der europäische Imperialismus, S. 128–130 und passim. Den ökonomischen Interessenkonflikt betonen in der älteren Literatur Williams, *Made in Germany*; Hoffman. Für neuere Darstellungen vgl. Platt; Kennedy, Rise; Cain/Hopkins, *British Imperialism 1914–1990*, besonders S. 456–465.

¹⁹ Vgl. Niedhart, *Strukturwandel*, S. 163–168; Mommsen, *Entwicklung*; ders., *Two Centuries*, S. 15 f.

²⁰ Schmidt, *Der europäische Imperialismus*, S. 7.

²¹ Mommsen, *Two Centuries*, S. 16.

²² Vgl. Hildebrand, *Das vergangene Reich*, S. 19.

²³ Vgl. Mommsen, *Entwicklung*; Gebele.

²⁴ Vgl. Mommsen, *Zeitalter*.

ner Konsolidierung des britischen Empire orientierte²⁵ und sich um die Jahrhundertwende anhaltend um einen bilateralen Interessenausgleich mit Berlin bemühte²⁶. Eine genauere Analyse möglicher wirtschaftlicher Antriebskräfte des britischen Imperialismus läßt auch das noch weitgehend unvermittelte Nebeneinander von politischen und ökonomischen Faktoren erkennen²⁷. Dem entsprach schließlich auch, daß sich die britische Regierung mit Eingriffen zur Durchsetzung der Interessen der britischen Industrie weitgehend zurückhielt und auch die verschiedenen Wirtschaftsgruppen eine staatliche Interventionspolitik eher skeptisch beurteilten²⁸.

Daß ökonomische Faktoren in der offiziellen Regierungspolitik Großbritanniens vor dem Ersten Weltkrieg nur eine nachgeordnete Rolle spielten, darf jedoch nicht zu dem Schluß führen, daß der Außenpolitik des Landes keinerlei wirtschaftliche Interessen zugrunde lagen. Karl Rohe hat hervorgehoben, daß eine vergleichsweise „geringe Determination der Politik durch wirtschaftliche Interessengruppen [...] nicht gleichbedeutend mit geringer Determination der Politik durch wirtschaftliche Faktoren und Erwägungen [ist]. Die britischen politischen Führungsschichten waren sich stets bewußt gewesen, daß sie die Akteure einer expandierenden Wirtschaftsgesellschaft waren und daß ‚economic interests‘ zu den hervorragendsten ‚public interests‘ gehörten.“²⁹ Der mit dem Durchbruch der industriellen Revolution bei ihren Wirtschaftskonkurrenten eingeleitete Strukturwandel habe die Monopolstellung Englands auf dem Weltmarkt bedroht und den sicherheits- und wirtschaftspolitischen Außendruck erhöht. Dieser Druck habe Großbritannien zu Reaktionen gezwungen, die schließlich innenpolitisch zu einem stärkeren „Empire-Bewußtsein“ und außenpolitisch zu Konsolidierungsversuchen des Empire in Form einer Politik der „anticipatory annexations“ geführt hätten³⁰. Diese Dichotomie, das Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlicher und ökonomischer Interessenartikulation, kann als ein Grundmerkmal der Epoche angesehen werden. Sie zeigt aber auch das Auftreten ökonomischer Faktoren in den Überlegungen der Wirtschaftseliten und der politischen Entscheidungsträger, wenngleich sich diese Interessen noch nicht notwendigerweise überlagerten: „Die wirtschaftlichen Verflechtungen waren nicht identisch mit sicherheitspolitischen Optionen der Regierungen.“³¹ Diesen Forschungsbefund zum Ausgangspunkt nehmend, ist es eine Aufgabe der Studie, die Konvergenzbewegung dieser beiden Stränge in den zwischenstaatlichen Beziehungen des 20. Jahrhunderts weiterzuverfolgen und den aus der fortschreitenden Ausdifferenzierung der Weltwirtschaft resultierenden Bedeutungsgewinn der wirtschaftlichen Faktoren aufzuzeigen. Darüber hinaus wird genauer nach deren Einfluß auf das Verhältnis von Großbritanniens außenpolitischem Primärziel der Friedenssicherung einerseits und dem Anspruch auf Bewahrung der inneren sozio-ökonomischen Reformfähigkeit andererseits zu fragen sein.

In engem Zusammenhang mit dieser Fragestellung stehen die Ergebnisse der Ap-
peasement-Forschung, die weitere erkenntnisleitende Fragen für diese Studie liefert. Der

²⁵ Reifeld, S. 31 f.

²⁶ Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 213–221.

²⁷ Mommsen, Nationale und ökonomische Faktoren.

²⁸ Schmidt, Der europäische Imperialismus, S. 61 f.

²⁹ Rohe, S. 68.

³⁰ Ebenda, S. 66, 68, 73–77.

³¹ Ebenda, S. 30.

vielleicht wichtigste Charakterzug der britischen Außen- und Sicherheitspolitik im Zeitalter des Hochimperialismus war der prekäre Zustand Großbritanniens als „Gleichgewichtshalter“ im ökonomisch-machtpolitischen Beziehungsgeflecht der europäischen und außereuropäischen Staatenwelt. Die Herausforderung durch andere Staaten, militärisch die „strategische Überbeanspruchung“³² sowie wirtschaftlich die Inadäquatheit der Ressourcen für eine Politik der globalen Präsenz ließen die Politiker in London nach Ersatzmaßnahmen suchen, die geeignet waren, den Frieden dauerhaft zu sichern. Die Bedeutung einer hier im Kern bereits angelegten Politik des Appeasement verhielt sich proportional zum Machtverlust Großbritanniens im 20. Jahrhundert. Die von Lloyd George in seiner Rede im Mansion House von 1911 geäußerte Befürchtung, eine künftige kriegerische Auseinandersetzung könne nur auf Kosten von Großbritanniens Stellung als Bankier und Transporteur des Welthandels, als Kohleexporteur, Versicherungszentrum sowie herausragender Warenproduzent gehen, sollte sich nur allzusehr bewahrheiten³³. Hieraus mußte aber für das Land in außen- wie sicherheitspolitischer Hinsicht ein kaum entrinnbarer Konflikt entstehen. Die wirtschaftlichen Struktur Schwächen der Zwischenkriegszeit ließen einerseits eine Politik der Friedenswahrung mehr denn je notwendig erscheinen, wollte man die völlige Desintegration des imperialen Status und das Absinken zu einer „Macht zweiter Ordnung“³⁴ vermeiden. Andererseits verengte gerade die Erosion der ökonomischen Basis den Handlungsspielraum Whitehalls in einer Weise, die eine Einflußnahme auf die krisenhafte Entwicklung der internationalen Beziehungen immer schwieriger gestaltete und dabei eine Politik des Ausgleichs immer stärker ins Zentrum der britischen Außenpolitik rücken ließ.

Vor diesem Hintergrund kann es kaum erstaunen, daß die Appeasement-Politik Großbritanniens insgesamt erheblich erweitert wurde und zunehmend, den engeren politisch-diplomatischen Bereich übersteigend, auch eine Politik wirtschaftlicher Konzessionen einschloß, ein Befund, der in der Forschung erst seit den siebziger Jahren die gebührende Beachtung fand und wesentlich dazu beitrug, den Appeasement-Begriff – wenigstens in der Forschung – zu entmythologisieren³⁵. „Political“ und „Economic Appeasement“, so konstatierte Bernd-Jürgen Wendt, seien stets „zwei Aspekte einer einzigen politisch-ökonomischen Gesamtkonzeption“ und unmittelbar aufeinander bezogen gewesen. Das Ausgleichsstreben, wie es „von der britischen Führung im Rahmen einer traditionellen Gleichgewichtspolitik und unter Beanspruchung einer neutralen Schiedsrichterfunktion gleichsam über den streitenden Parteien schon lange vor Hitler und Chamberlain, im Grunde schon vor dem Ersten Weltkrieg angestrebt wurde, bezog sich stets und dann verschärft nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 immer mit auf handels- und finanzpolitische Konflikte und Reibungen³⁶.“ Durch diese Akzentverschiebung gelang es, den Bedeutungsgehalt des Begriffs zu verändern und entscheidend zu er-

³² Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 79.

³³ Boyle, S. 433.

³⁴ Vgl. Northedge.

³⁵ Vgl. insbesondere Wendt, *Economic Appeasement*; ders., *Demokratie*; ders., „Economic Appeasement“; Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*; Schmidt, *England in der Krise*. Vgl. ferner Niedhart, *Appeasement: Die britische Antwort*; ders., *Internationale Beziehungen*, besonders S. 107–115. Zum „Mythos Appeasement“ vgl. Watt, *Appeasement*; Niedhart, *Appeasement: Zur Inflationierung eines Begriffs*; Adams, S. 1.

³⁶ Wendt, *Economic Appeasement*, S. 14 f.

weitem. In dem Maße, wie er von seinem moralischen Kern befreit werden konnte, trat durch die Akzentuierung insbesondere der ökonomischen Faktoren sowie wichtiger Parallelen zu traditionellen Zielen der britischen Außenpolitik die strukturelle Bedeutung von Appeasement hervor. Dadurch erweiterte sich sogleich das Betrachtungsfeld, und auch weiter zurückliegende Abschnitte der britischen Außenpolitik öffneten sich einer neuen Sichtweise³⁷. „Appeasement“ wird deshalb auch nicht mehr als Politik der Schwäche gegenüber dem Nationalsozialismus verstanden, sondern als Ausdruck der Bereitschaft zu kontinentaleuropäischer Intervention mit friedlichen Mitteln, um Hitler in seinen Zielen so einzugrenzen, daß Sicherheit und Unabhängigkeit Großbritanniens nicht beeinträchtigt würden³⁸.

Dieser Ansatz lenkte die Aufmerksamkeit der Forschung zudem auf die inneren Antriebskräfte der Appeasement-Politik, auf eine wirtschaftliche, soziale und militärische Zustandsbeschreibung und die daraus ableitbare relative Schwäche Großbritanniens. Besondere Aufmerksamkeit gewann dabei in wachsendem Maße der interministerielle Entscheidungsprozeß³⁹. Zu Recht wurde allerdings auch auf die Gefahr einer zu einseitigen und tendenziell monokausalen Erklärungsweise hingewiesen, die in der Rückführung auf ein komplexes, den außenpolitischen Entscheidungsprozeß bestimmendes Beziehungsgeflecht von ausschließlich inneren Faktoren liege, da sie den „Funktionszusammenhang“ von Innen- und Außenpolitik sowie des internationalen Staatensystems verkürze. Erklärungsbedürftig bleibe gerade die das Krisen- und Konfliktverhalten Großbritanniens im 19. und 20. Jahrhundert kennzeichnende Verbindung von Reformen im Inneren und Sicherung des Status quo durch eine Politik der Friedenswahrung nach außen⁴⁰. Dessenungeachtet bestätigen neuere Untersuchungen, daß sich der Erkenntniswert eines zeitlich erweiterten, soziale, ökonomische, sicherheitspolitische wie auch entscheidungspolitische Aspekte in den Blick nehmenden Appeasement-Begriffs in der Forschung durchgesetzt hat⁴¹.

Die Ergebnisse der modernen Appeasement-Forschung unter Berücksichtigung der zuletzt genannten Kritik aufgreifend, stellt sich hinsichtlich der Themenstellung dieser Arbeit die Frage nach Kontinuität und Diskontinuität der Grundlagen dieses außenpolitischen Krisenverhaltens in der britischen Deutschlandpolitik des 20. Jahrhunderts. Aufschluß hierüber vermag ein detaillierter Blick auf die Kriegszielplanungen anhand der amtlichen Quellen zu geben. Sie stellen vor allem deshalb ein konzeptionelles Scharnier zwischen den deutschlandpolitischen Prämissen der Vor- und Nachkriegszeit dar, weil sie vor dem Hintergrund eines immer intransigent sich verhaltenden sowjetischen Kriegsalliierten und damit eines langsamen Perzeptionswandels im Feindbild durchgeführt wurden. Wichtige Grundlagenarbeit konnten hierfür zwei Gesamtdarstellungen der britischen Deutschlandplanungen im Zweiten Weltkrieg von Tyrell und Kettenacker leisten⁴²; für die Planungen im Bereich der Reparationspolitik kann die Arbeit von Cairncross herangezogen werden⁴³. Eine Schlüsselfunktion, dies hat Reinhard Meyers

³⁷ Vgl. besonders Kennedy, *Tradition*; ders., *Realities*; Gruner.

³⁸ Vgl. Parker, Chamberlain, S. 23, 345.

³⁹ Vgl. neben Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, vor allem Peden, *British Rearmament*.

⁴⁰ Niedhart, *Friede*, S. 463; ders., *Strukturwandel*, S. 167.

⁴¹ Vgl. Peden, *A Matter of Timing*; Ebersold; Adams, S. 1–15; Parker, Chamberlain.

⁴² Tyrell; Kettenacker, *Krieg zur Friedenssicherung*.

⁴³ Cairncross, *The Price of War*.

ansatzweise gezeigt, kam hierbei dem Begriff der „Economic Security“ zu⁴⁴. Im Rahmen der britischen Deutschlandplanungen entwickelt, zielte er auf die industrielle Entmachtung des ehemaligen Feindstaates. Dabei wurde an die britischen Kriegszielplanungen des Ersten Weltkrieges angeknüpft, als vor allem die Vertreter der alten, machtpolitisch orientierten und ökonomisch an merkantilistischen Grundsätzen festhaltenden Eliten versuchten, den Modernisierungsstreit zwischen Protektionismus und Freihandel mit Hilfe der Forderung nach nationaler wirtschaftlicher Sicherheit gegenüber Deutschland konzeptionell für sich zu entscheiden. Das Sicherheitsproblem blieb in der Zwischenkriegszeit aber genauso ungelöst wie die strukturelle Anpassungskrise der britischen Industrie. Es ist daher kaum verwunderlich, daß die britischen Deutschlandplanungen im Zweiten Weltkrieg den „Economic Security“-Gedanken wieder aufnahmen.

Den Blick sowohl vor als auch nach 1945 richtet Ebersold in einer umfassenden Bestandsaufnahme der britischen Außenpolitik. Sie untersucht den Wandel des Konfliktverhaltens in London und zeichnet detailliert die Suche nach einem neuen Konfliktlösungsmodell nach, das den Frieden garantieren und gleichzeitig den drohenden Machtverlust des Landes auffangen sollte⁴⁵. Hinsichtlich der unmittelbaren Nachkriegsphase knüpft die vorliegende Arbeit an die intensiven Forschungen über die britische Deutschland- und Besatzungspolitik an⁴⁶. Dabei wurde die Diskussion zunehmend unter der Fragestellung geführt, welchen Handlungsspielraum die britische Regierung hatte und welchen Einfluß sie innerhalb des Prozesses der Weststaatsgründung sowie der entstehenden Ost-West-Konfrontation⁴⁷ ausübte. Insgesamt konnte das ursprünglich vorherrschende Bild einer im wesentlichen reagierenden britischen Deutschlandpolitik in entscheidenden Punkten korrigiert und insbesondere der Besatzungspolitik Erfolge und wichtige Weichenstellungen bescheinigt werden. Gleichzeitig wurde aber deutlich, daß der in zahlreichen Einzelstudien nachgewiesene prägende Einfluß der britischen Besatzungsmacht vor allem in der Abwesenheit einer Vier-Mächte-Regelung begründet lag, die die prekäre wirtschaftliche Lage der Zonen in der Verantwortung der jeweiligen Besatzungsmacht beließ; mit Gründung der britisch-amerikanischen Bizone verlor der Einfluß Londons entscheidend an Kraft. In diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind die neueren Untersuchungen zur britischen Reparationspolitik und zu den alliierten Außenministerkonferenzen⁴⁸ sowie vor allem zur Ruhrpolitik Londons⁴⁹, Komplexe, die als sehr gut erforscht gelten kann.

Ergänzend müssen im Zusammenhang dieser Studie die das britisch-amerikanische und das deutsch-amerikanische Verhältnis sowie die Stellung der USA in der Weltwirtschaft betreffenden Forschungsbefunde herangezogen werden. Eines der hervorstechendsten Merkmale in der langen Schwächeperiode Großbritanniens war der gleichzeitige Aufstieg der Flügelmacht USA zum wirtschaftlich und machtpolitisch dominierenden Faktor in der Weltpolitik des 20. Jahrhunderts. Dieser „weltgeschichtlichen

⁴⁴ Meyers, *Economic Security*. Vgl. dazu auch Cairncross, *The Price of War*.

⁴⁵ Ebersold.

⁴⁶ Vgl. Scharf/Schröder (Hrsg.); Petzina/Euchner (Hrsg.); Foschepoth/Steininger (Hrsg.); Foschepoth (Hrsg.); Bullock, Ernest Bevin; Turner (Hrsg.).

⁴⁷ Vgl. dazu vor allem Deighton, *The Impossible Peace*. Vgl. ferner Bullock, Ernest Bevin.

⁴⁸ Vgl. Cairncross, *The Price of War*; Kessel.

⁴⁹ Vgl. dazu die im Literaturverzeichnis angeführten Arbeiten von Steininger. Vgl. ferner Ruhrfrage sowie Post.

Wende“⁵⁰, deren Entwicklung ebenfalls bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht, entsprach frühzeitig eine Politik der Konfliktvermeidung Londons gegenüber Washington⁵¹. Parallel zu den erfolglosen Bemühungen um einen Interessenausgleich mit dem Deutschen Reich, die das Gespenst einer kontinentalen Isolierung Großbritanniens bei einer gleichzeitigen strategischen Überdehnung wach rief, wandte sich London in den Jahren 1898 bis 1906 dem Aufbau einer atlantischen Partnerschaft zu⁵². Mit wiederholten Versuchen, der amerikanischen Herausforderung durch bilaterale Abkommen auf der Basis eines „burden-sharing“ der imperialen Aufgaben⁵³ zu begegnen, wurden jedoch nur weitere Weichen für den Übergang von einer „Pax Britannica“ zu einer „Pax Americana“ gestellt, in dem Deutschland sowohl als Gegner wie als Partner eine Schlüsselrolle zufiel. Als zentrale Bestandteile amerikanischer Weltpolitik sollten sich in der Zwischenkriegszeit Konzepte zur Errichtung eines multilateralen Welthandelssystems entwickeln. Deren Kerngedanke eines „unteilbaren Weltmarktes“⁵⁴ trat in ein Konkurrenzverhältnis zu der auf Wirtschaftsautarkie und Blockbildung ausgerichteten nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik und avancierte schließlich zu einem wichtigen amerikanischen Kriegsziel⁵⁵. Die Forschung hat dabei den Wechsel in den deutsch-amerikanischen Beziehungen von einer US-Stabilisierungspolitik während der Weimarer Republik zum politisch-ökonomischen Interessengegensatz der dreißiger Jahre scharf herausgearbeitet und damit die herausragende Bedeutung des „Faktors Deutschland“ für die Außenpolitik Washingtons deutlich gemacht⁵⁶. Volker Berghahn hat in diesem Zusammenhang gezeigt, wie stark der Gedanke einer Auflösung dieses Gegensatzes im amerikanischen Sinn die Reorganisation des deutschen Wirtschaftslebens und dessen Wiedereingliederung in einen nach multilateralen Prinzipien reorganisierten Weltmarkt nach dem Zweiten Weltkrieg beeinflusste, und damit auch für Washington den Stellenwert langfristiger ökonomischer Strukturelemente unterstrichen⁵⁷.

In diesen Rahmen historisch-politischer Forschung passen sich die Arbeiten über Keynes ein. Hier hat die Forschung seit den siebziger Jahren einen fundamentalen Wandel erfahren. Bis zu diesem Zeitpunkt war sie nahezu ausschließlich die Domäne der Wirtschaftswissenschaften. Die als „Keynesianismus“ sich nach dem Zweiten Weltkrieg verselbständigende Theorie konnte ein bemerkenswertes Eigenleben entwickeln und zum Spielball eines modellbezogenen Wissenschaftszweiges werden, dessen Platonismus Keynes selbst eher fernlag. Mit der Krise des Wohlfahrtsstaates und dem Wiederaufstieg einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik erlahmte dieses Interesse. Geriet aber Keynes auch aus dem Blick der Wirtschaftswissenschaften, so wurden durch die Krise des „Keynesianismus“ die Person und das Werk seines Schöpfers in ihrer histori-

⁵⁰ Bracher, S. 12.

⁵¹ Vgl. Bourne, *Britain and the Balance of Power in North America*, S. 403; ders., *Foreign Policy*; Neale; Hildebrand, „British Interests“, S. 631; Kennedy, *Tradition*; Crapole.

⁵² Vgl. Crapole, S. 20.

⁵³ Hildebrand, „British Interests“, S. 636.

⁵⁴ Vgl. Junker.

⁵⁵ Vgl. dazu vor allem Berghahn, *Deutschland*, S. 341 f.; Schröder, *Deutschland und die Vereinigten Staaten*; Hearden.

⁵⁶ Vgl. neben den genannten Titeln von Berghahn und Schröder auch Martin sowie Schröder, *Deutsch-amerikanische Beziehungen*.

⁵⁷ Berghahn, *Westdeutsche Unternehmer*; ders., *Unternehmer und Politik*.

schen Dimension gleichsam erst freigelegt⁵⁸. Stimulierend wirkte dabei die 1971 einsetzende Edition der Werke von Keynes, die neben den veröffentlichten Schriften eine Fülle von bislang unveröffentlichten Schriften und wichtige Korrespondenz allgemein zugänglich machte⁵⁹.

Die Aufmerksamkeit galt zunächst der Rolle, die Keynes in der Debatte um die britische Aufrüstung in den dreißiger Jahren spielte. Vor allem Peden⁶⁰ konnte herausarbeiten, wie stark die Appeasementproblematik und die Frage, mit welchen Mitteln der nationalsozialistischen Herausforderung ohne die Gefahr wirtschaftlicher Instabilität zu begegnen sei, Keynes' politische und wissenschaftliche Arbeit in Anspruch nahmen. Daran knüpften zahlreiche Arbeiten an, die den Prozeß der Entstehung und Durchsetzung keynesianischer Wirtschaftspolitik in der britischen Beamtenschaft nachzeichneten. Neben der grundlegenden Arbeit von Clarke⁶¹, die sich der Zeit bis zur Entstehung der „General Theory“ widmet, entfaltete sich eine kontrovers geführte Forschungsdebatte über die Rezeption keynesianischer Haushaltspolitik im Zweiten Weltkrieg⁶². Die Frage nach einer „keynesianischen Revolution“ in der britischen Wirtschaftspolitik stand dabei in engem Zusammenhang mit der Entstehung und dem Aufbau wirtschaftspolitischer Planungsinstanzen. Unabhängig davon, ob sich keynesianische Ansätze in der britischen Wirtschaftspolitik des Zweiten Weltkrieges durchzusetzen vermochten oder nur widerstrebend aufgenommen wurden, steht es außer Zweifel, daß im Rahmen der Umstellung auf die Erfordernisse der Kriegswirtschaft die bereits zu Beginn der dreißiger Jahre mit dem Economic Advisory Council vorübergehend geschaffenen Ansätze zum Aufbau einer wirtschaftlichen Planungsabteilung mit professionellen Ökonomen institutionalisiert wurden⁶³. Im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit ist von besonderer Bedeutung, daß die Wirtschaftsplanung der Regierung sowohl personell als auch inhaltlich in engem Zusammenhang mit den ministeriellen Komitees und Arbeitsgruppen stand, die mit der Nachkriegs- und Deutschlandplanung befaßt waren. Das veränderte Forschungsinteresse und die damit einhergehende stark verbreiterte Materialgrundlage ermöglichten schließlich zwei neue Biographien, die ein umfassendes und in vielen Bereichen neues Bild des Nationalökonomens entwerfen⁶⁴.

Der skizzierten Schwerpunktverlagerung in der Keynes-Forschung entspricht es schließlich, daß auch die philosophischen Grundlagen von Keynes' Werk Interesse erregten⁶⁵. Dadurch wurde zum einen deutlich, daß seine Arbeiten einer ethischen Zielsetzung in der Tradition des Utilitarismus folgten, einer „philosophy of economic practice“; zum anderen wurde sein Wissenschaftsverständnis transparent, das die National-

⁵⁸ Vgl. Clarke, S. 6 f.; Reynolds, *Britannia Overruled*, S. 51.

⁵⁹ Die Ausgabe ist inzwischen abgeschlossen. Vgl. für die dieser Arbeit zugrunde liegenden Bände die Auflistung im Literaturverzeichnis.

⁶⁰ Peden, *British Rearmament*; ders., *Keynes, the Economics of Rearmament and Appeasement*; ders., *Keynes, the Treasury and British Economic Policy*.

⁶¹ Clarke.

⁶² Vgl. die Beiträge von Booth, Newton, Rollings und Tomlinson.

⁶³ Vgl. Cairncross/Watts; Booth, *Economic Advice*.

⁶⁴ Skidelsky, *Keynes*, Bd. I und II (die Jahre 1883 bis 1937 umfassend); Moggridge, *Maynard Keynes*. Vgl. die ältere Standardbiographie von Harrod.

⁶⁵ Vgl. die Sammelbände von O'Donnell (Hrsg.) und Bateman/Davis (Hrsg.).

ökonomie nicht als eine normativ, sondern als eine historisch und sozialwissenschaftlich verfahrenende Disziplin begriff⁶⁶.

Diese insgesamt außerordentlich gute Forschungslage wird durch die Quellenlage unterstützt. Die Grundlage der Arbeit bilden die amtlichen britischen Akten. Wichtige Teile davon insbesondere zur britischen Deutschlandpolitik sind mittlerweile auch im Rahmen umfangreicher Quelleneditionen zugänglich. Hier muß neben der amtlichen britischen Aktenedition⁶⁷ vor allem die Veröffentlichung des relevanten Materials zu den Kriegszielplanungen der Jahre 1941 und 1942⁶⁸ sowie zur britischen Ruhrpolitik⁶⁹ genannt werden. Als außerordentlich reichhaltig erwies sich die bereits erwähnte Ausgabe von Keynes' Werken, die nahezu alles relevante Material seiner wissenschaftlichen wie politischen Arbeit enthält⁷⁰. Die im Rahmen seiner Beratertätigkeit entstandenen amtlichen Papiere sind darüber hinaus im Bestand T 247 des Public Record Office, London, zu finden. Ergänzend wurde für die Arbeit ebenfalls das noch unveröffentlichte Material im Nachlaß von Keynes durchgesehen.

⁶⁶ Vgl. Braithwaite, *Keynes as a Philosopher*; Lambert; O'Donnell (Hrsg.); Skidelsky, *Keynes's Philosophy of Practice*; Davis.

⁶⁷ Vgl. *Documents on British Policy Overseas*. Serie I, Bde. 1 bis 3, London 1984–1986 (im folgenden zitiert als DBPO I/1 bis I/3).

⁶⁸ Vgl. *Dokumente zur Deutschlandpolitik*. I. Reihe, Bd. 1 und 3, Frankfurt/M. 1984 und 1989 (im folgenden zitiert als DzD I/1, I/3 bzw. II/1).

⁶⁹ Vgl. *Ruhrfrage*.

⁷⁰ Vgl. Anm. 59.

