

III. Das Malkin-Komitee und Keynes' Konzept eines deutschen Friedensbeitrages

1. Die Atlantik-Charta und das Problem der Entmilitarisierung

Oft nur als ein „Nebenprodukt“¹ der ersten einer Reihe von Kriegskonferenzen betrachtet, verdient die am 14. August 1941 bekanntgegebene Atlantik-Charta als ein geradezu idealtypisches Dokument, welches das bereits skizzierte britisch-amerikanische Kräftespiel und den Stand der internen Friedens- und insbesondere Deutschlandplanungen in Washington und London widerspiegelt, in unserem Zusammenhang größere Aufmerksamkeit, als ihr gemeinhin in der Forschung gewidmet wird². Ihr Erklärungswert für die Ursprünge der amerikanisch-sowjetischen Konfrontation nach dem Zweiten Weltkrieg sowie ihre Bedeutung als erster Definitionsversuch des Multilateralismus und als programmatische Verkündung der Ziele der US-Außenwirtschaftspolitik ist dabei wiederholt herausgearbeitet worden³. Über diese Akzentsetzungen hinaus liegt das Besondere des Dokuments jedoch darin, daß sich in ihm die britisch-amerikanischen Friedensvorstellungen in einer ökonomischen Kompromißformel verdichteten und mit ersten Hinweisen zur grundsätzlichen deutschlandpolitischen Vorgehensweise der beiden Westmächte verbanden. Aus dieser Perspektive betrachtet, war auch die Verkündung der Charta als wirtschaftspolitisch kleinster gemeinsamer Nenner Londons und Washingtons eine Antwort auf die nationalsozialistischen Neuordnungspläne. Sie entsprach gerade durch ihren Prinzipiencharakter und ihre breitgefaßten Formulierungen den Intentionen Roosevelts, innenpolitisch unter allen Umständen den Verdacht geheimer Abkommen zu vermeiden und die amerikanische Öffentlichkeit gegen die Achsenmächte zu mobilisieren. Sie kam aber auch der Absicht Churchills entgegen, die USA in einer Deklaration enger an die Kriegsanstrengungen Großbritanniens zu binden, jedoch keine über die unmittelbaren militärischen Erfordernisse hinausgehende Verpflichtung für das Empire einzugehen. Gleichzeitig ermöglichte es die Form einer Grundsatzklärung, gezielt die im Sog der Berliner Autarkiepläne stehenden Kleinstaaten an der europäischen Peripherie anzusprechen und ihnen eine Zukunft politischer und wirtschaftlicher Selbstbestimmung in Aussicht zu stellen⁴. Wurden daher auch aus der Rückschau in der Atlantik-Charta erste Anzeichen für die Bildung einer anti-sowjetischen britisch-amerikanischen Allianz und damit für die Ursprünge des Ost-West-Konflikts gesehen, so zielte ihre Stoßrichtung doch zunächst unmittelbar gegen Berlin. Dies wird etwa dadurch bestätigt, daß es Churchill gelang, während der Konferenz das Vorhaben des State

¹ Langer/Gleason, S. 677; Angermann, S. 226; ähnlich auch Wilson, Art. „Summit Conferences“, S. 940.

² Vgl. neben der in Anm. 1 genannten Literatur insgesamt Wilson, First Summit; Dallek; Kolko, S. 242–250, 280–313; Gaddis, S. 3–18; Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy, S. 40–53; Sherwood, S. 273–288; Gilbert, Finest Hour, S. 1154–1168, besonders S. 1161–1164. Vgl. auch die Erinnerungen zweier Hauptakteure: Churchill, Memoiren, Bd. III.2, S. 71–89; Welles.

³ Vgl. z. B. Gaddis, S. 3–18; Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy, S. 40–53; Kolko, S. 242–250, 280–313.

⁴ Vgl. Dallek, S. 281, 284f. Den Propagandacharakter der Atlantik-Charta, und damit implizit ihre Wurzeln in der Debatte um Hitlers „Neuordnung“, betont auch Balfour, S. 231–233.

Department und seines Außenministers Hull, einen rigorosen Freihandel als wirtschaftspolitisches Prinzip in der Charta festzuschreiben, partiell zu unterlaufen; darüber hinaus vermochte er Roosevelt, dem am Zustandekommen einer Deklaration mehr lag als an der Durchsetzung ökonomischer Details, zum Einlenken zu bewegen und die antibritische Stoßrichtung wesentlich zu entschärfen. Dessenungeachtet, daran ließen die zeitgenössischen Interpreten keinen Zweifel, stellte die Deklaration trotz aller Verwässerungen des britischen Premierministers eine eindeutige Willenserklärung der USA dar, auf die Demontage des Systems von Ottawa hinzuwirken. Zwar mochten die endgültigen Formulierungen der Charta von Außenminister Hull als „Verrat“ an den Grundlagen seiner Außenpolitik betrachtet werden⁵. Wenn der „Economist“ als ihren Kern jedoch „a repudiation of the considerations of power which have elevated self-sufficiency from being a *saave qui peut* expedient to be a principle of national policy“⁶ herausstellte, so wandte sich das auch gegen die britische Politik der Empire-Präferenzen⁷.

Der Text der Atlantik-Charta⁸, auf den sich die beiden Regierungschefs vor der Küste Neufundlands einigten, ohne ihm bezeichnenderweise durch ihre Unterschriften einen formalen Charakter zu verleihen, definierte drei Säulen, auf denen die Nachkriegsordnung beruhen sollte. Den zu Beginn dargelegten Grundsätzen der nationalen Selbstbestimmung – und dies schloß in Punkt 1 den ausdrücklichen Verzicht der beiden Westmächte auf territoriale Expansion ein – folgte als Mittelstück die Forderung nach einer Wirtschaftsordnung auf der Basis des Freihandels und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie des gleichberechtigten Zugangs zu den Rohstoffmärkten und den Weltmeeren. Unter diesen Bedingungen sollte ein ausreichendes Maß an sozialer Sicherheit im Inneren erreicht werden, das zugleich die Gewähr für das friedliche Zusammenleben der Staaten ohne materielle Not bot. In diesem Kontext wurde insbesondere dem Wunsch nach einem hohen Beschäftigungsgrad Ausdruck verliehen. Hatte die von Staatssekretär Sumner Welles vorgelegte Fassung des State Department noch ausdrücklich die Eliminierung jeglicher diskriminierender Handelspraxis gefordert, gelang es Churchill an dieser Stelle, unter Hinweis darauf, daß eine solche Klausel den Bestimmungen des Abkommens von Ottawa zuwiderlaufe und deshalb der Zustimmung sowohl des Kabinetts in London wie auch der Regierungen der Dominions bedürfe, die Amerikaner zur Streichung der Passage zu veranlassen. Zusätzlich konnte der britische Premierminister die Einfügung der einschränkenden Phrase „with due respect for existing obligations“ am Beginn des Mittelteils der Charta durchsetzen⁹.

Nach diesen Bemerkungen über die Bedingungen der Möglichkeit allgemeiner wirtschaftlicher Sicherheit äußerten sich beide Mächte schließlich zu ihren deutschlandpolitischen Zielsetzungen, insbesondere den Voraussetzungen für die Verhinderung eines erneuten aggressiven Ausgreifens Deutschlands, d. h. für die Schaffung eines dauerhaften Systems militärischer Sicherheit. Nach den Erklärungen Edens wenige Wochen vor

⁵ Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, S. 51.

⁶ *The Economist*, Nr. 161/1941, S. 221; zit. nach: ebenda, S. 50.

⁷ Die antibritischen Aspekte der Atlantik-Charta stark überzeichnend Kolko, S. 248 f. Vgl. aber auch ausführlich Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, S. 42–47.

⁸ Text der Atlantik-Charta in: *FRUS 1941/I*, S. 367–369; *DzD I/1*, S. 438–440. Für den deutschen Wortlaut vgl. z. B. Cornides/Volle, S. 53.

⁹ Gegenüber dem Parlament erklärte Churchill, die Charta beziehe sich nur auf die von den Achsenmächten befreiten Länder, nicht auf das britische Empire. Vgl. Hathaway, S. 45.

Bekanntgabe der Deklaration wie auch nach den diversen wirtschaftsprogrammmatischen Verlautbarungen amerikanischer Politiker konnte kaum ein Zweifel daran bestehen, daß die dargelegten Grundsätze in der Absicht verfaßt waren, sie nach der Zerschlagung des Nationalsozialismus auch zu Richtwerten für eine friedensvertragliche Regelung der Beziehungen zu Deutschland zu machen, um einer Wiederholung der Fehler von Versailles vorzubeugen. Der Beteiligung Deutschlands an der Entwicklung wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit entsprach dabei die Ankündigung seiner völligen Entmilitarisierung. Hier jedoch taucht im Text eine einschränkende Formulierung auf, die an dieser Stelle auf den aufmerksamen Leser störend wirken mußte.

Ein dauerhafter Friede, so hieß es unter Punkt 8, sei nicht möglich, wenn aggressiven Staaten die Aufrechterhaltung eines bestimmten Rüstungsniveaus erlaubt werde; deshalb sei man davon überzeugt, daß, „*pending the establishment of a wider and permanent system of general security*“, deren Entwaffnung wesentlich sei. Zwar hatte Churchill als Initiator dieses Gedankens bezweckt, Roosevelt damit grundsätzlich auf die Schaffung einer internationalen Organisation festzulegen, die Sicherheit auf der Basis weltweiter Zusammenarbeit der Völker unter britisch-amerikanischer Führung garantieren sollte. Der Premierminister konnte sich in dieser Frage schließlich mit dem US-Präsidenten, der vor einer Neuauflage des Völkerbundes zurückschreckte, auf eine Kompromißformel einigen, die eine Übergangsperiode ins Auge faßte und gleichzeitig Roosevelts Vorstellung von vier „Polizisten“ als Sicherheitsgaranten weiterhin aktuell erscheinen ließ¹⁰. Im Satzzusammenhang enthielt der Passus jedoch nicht nur die Ankündigung der beiden Regierungschefs, für ein umfassendes Sicherheitssystem einzutreten, sondern implizierte auch, daß mit dessen erfolgreicher Einsetzung die Forderung nach Entwaffnung der ehemaligen Aggressorstaaten aufgehoben und durch deren Einbindung und Mitarbeit überwunden würde. Ein in solcher Art zumindest vage in Aussicht gestellter „Beitrag“ zur allgemeinen Sicherheit blieb zwar undefiniert. Er wurde in seiner Bedeutung durch den expliziten Hinweis auf die Notwendigkeit der vollständigen Entmilitarisierung und die Erklärung Großbritanniens und der USA, die Rolle der Sicherheitsgaranten sowohl der Übergangszeit wie auch in einer Weltorganisation zu übernehmen, deutlich überlagert. Gleichwohl warf die Atlantik-Charta in diesem Teil eindringlich die Frage auf, welchen Stellenwert, ja welche Plausibilität die Forderung nach vollständiger Entwaffnung besaß angesichts eines auch von der Charta selbst bekräftigten Anspruchs auf allgemeine Abrüstung im Rahmen einer umfassenden Sicherheitsorganisation. In diesem Sinne notierte etwa der Privatsekretär Außenminister Edens, Oliver Harvey, nur zwei Monate nach der Atlantik-Charta in einer Skizze, in der er eine Reihe von für die Nachkriegsplanungen wichtigen Fragenkomplexen auflistete, daß zu den Gegenständen, die jetzt ein detailliertes Studium erforderten, auch gehöre: „What is to be the future of national armies and air forces? Is Germany (or Italy) to have any arms, navy or air force? Can they be disarmed unilaterally? Can the national defence forces of the victors be reconciled with the existence of an international or allied police force?“¹¹

¹⁰ Vgl. hierzu Dallek, S. 283 f; Gaddis, S. 24–27. Als vier „Polizisten“ betrachtete Roosevelt die USA, Großbritannien, die Sowjetunion und China.

¹¹ British Museum (im folgenden BM), Add MSS 56402, Harvey Papers, Diaries.

Diese Sicht wird in ihrer ökonomischen Dimension noch dadurch bestätigt, daß Roosevelt und Churchill im letzten Satz der Erklärung ihrer Absicht Ausdruck verliehen, alle Bemühungen zu unterstützen, den friedliebenden Nationen die erdrückenden Rüstungslasten zu erleichtern. Die zeitlich parallel laufenden Lend-Lease-Verhandlungen und das generelle Bestreben des US-Präsidenten, die Wirtschaftskraft des Landes in vollem Umfang in die Auseinandersetzung mit den Achsenmächten zu werfen, ließen keinen Zweifel daran, daß diese Erklärung auch als deutliche Bereitschaft Washingtons zu werten war, die gegen die Diktaturen Krieg führenden Länder mit Hilfslieferungen zu unterstützen. Ihre Plazierung im Kontext von zukunftsgerichteten Bemerkungen über die Behandlung Deutschlands und den Aufbau einer Weltorganisation schloß jedoch auch eine Interpretation keinesfalls aus, die darin erste Hinweise auf eine Kooperation unter britisch-amerikanischer Führung bei der Lösung der ökonomischen Probleme eines Sicherheitssystems erblickte.

In jedem Fall warf die Atlantik-Charta mit ihrer Mischung von wirtschafts- und sicherheitspolitischen Aspekten Fragen nach dem Zusammenspiel von Entmilitarisierung, ökonomischer Neuordnung und militärischer Sicherheit auf, deren Beantwortung gerade im Hinblick auf den Anspruch der Deklaration, in einer ersten Grundsatzerklärung über das traditionelle sicherheitspolitische Denken des Versailler Systems hinausgehende Leitgedanken zu formulieren, einem aufmerksamen Beobachter als Angelpunkt einer stabilen Friedensordnung erscheinen mußte. Ihr vager Charakter kam dabei nicht nur den innenpolitischen Intentionen beider Regierungschefs entgegen und entsprach ihrem Ziel, einen Propagandaerfolg gegen Hitlers „Neuordnung“ zu erzielen. Er spiegelte auch den Diskussionsstand der jeweiligen Ministerien. Im Falle Washingtons begann sich allmählich die Durchschlagskraft der Freihandelsdoktrin als Kern der amerikanischen Kriegszielpolitik zu zeigen; daneben wurde das Bestreben Washingtons erkennbar, das Sicherheitsproblem durch die Anwendung der in der Charta dargelegten Prinzipien auch auf Deutschland zu lösen. Im Falle Großbritanniens zeigte sich die Priorität, die Churchill den militärischen Erfordernissen der Kriegführung beimaß und die von der intensiven Erörterung unter den Beamten Whitehalls nur die grundsätzliche Unterscheidung zwischen militärisch-punitiven (Entmilitarisierungs-)Maßnahmen und wirtschaftlichen (Wiederaufbau-)Maßnahmen übrigließ.

Der tatsächliche Wortlaut der Atlantik-Charta erlaubte es Churchill nach ihrer Bekanntgabe am 14. August 1941, die Bedeutung der darin festgeschriebenen Wirtschaftsprinzipien dadurch zu relativieren, daß er sie vor allem als Absichtserklärung und Basis für ein britisch-amerikanisches Zusammengehen in der Kriegszieldiskussion gegenüber Deutschland interpretierte. Indem er ihren Wert als militärische und politische Zielvorgabe für die Zerschlagung der nationalsozialistischen Herrschaft und die Behandlung Deutschlands nach dem Krieg betonte, lenkte er vom allgemeinen Charakter der Deklaration ab und strich ihre Signifikanz für die dem britischen Kriegsprämier wichtigeren Nahziele heraus: die Sicherung amerikanischer Kooperation bei der Kriegführung und ein wichtiger Propagandafeldzug gegenüber Berlin. Beide Ziele wirkten nach innen, insofern ihre operative Umsetzung den Ressourcendruck bei der notwendigen Erhöhung des Kriegseinsatzes zu mindern versprach und ihre bewußte Absetzung von der Kriegszielpolitik des Ersten Weltkriegs die Kritiker im eigenen Lager beschwichtigte. So bekräftigte der Premierminister wiederholt in der Öffentlichkeit, die Deklaration impliziere keine Verpflichtung irgendwelcher Art für die britische Regierung und das Empire.

Sie sei keine endgültige Kriegszielerklärung, sondern nur „a simple, rough-and-ready war-time statement“. Die in ihr ausgebreiteten Prinzipien stellten nichts Neues dar, sondern seien seit langem den britischen und amerikanischen Demokratien vertraut¹². Umgekehrt hatte Churchill keine Bedenken, die Freihandelsregeln als Grundlage für eine künftige britisch-amerikanische Kooperation in der Deutschlandpolitik zu akzeptieren und zu erklären, „that instead of trying to ruin German trade by all kinds of traditional trade barriers and hindrances, as was the mood of 1917, we have definitely adopted the view that it is not in the interests of the world and of our two countries that any large nation should be unprosperous or shut out from the means of making a decent living for itself and its people by its industry and enterprise“¹³. Gegenüber dem Kabinett strich er als die beiden wichtigsten Ergebnisse seines Treffens mit Roosevelt heraus, daß man die Fehler von Versailles vermeiden und Deutschland zwar entwaffnen, aber ihm wirtschaftlich wieder auf die Beine helfen wolle. Darüber hinaus verbuchte er gegenüber den Ministern als Erfolg, „that the President should have agreed to a Declaration which in his [the President’s] phrase referred to the ‚final destruction of Nazi tyranny““¹⁴.

Zwar mochte diese Sichtweise von den kurzfristigen Zielsetzungen Churchills bestimmt sein; dies erklärt auch, warum es London binnen kurzem möglich war, von den deutschlandpolitischen Grundsätzen der Charta wieder abzurücken. Gerade indem sie an die internen Erörterungen der Beamten in Whitehall anknüpfte und eine Art Zwischenergebnis darstellte, stand die Charta aber im Kontext eines Diskussionsprozesses, der die langfristigen Probleme der Friedensregelung zu umreißen versuchte. Die Beteiligten an diesem Diskussionsprozeß hörten daher den Verlautbarungen Churchills besonders aufmerksam zu, die, zusammen mit dem Text der Charta, Anlaß zu weiteren Überlegungen über das Deutschlandproblem gaben. Der Premierminister, so resümierte etwa Hugh Dalton Churchills Ausführungen im Kabinett, habe zwei wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen der Atlantik-Charta und den Friedensvorstellungen von 1917 herausgestellt: „Then we spoke much of a ‚war to end war‘ and of a general organisation afterwards in which all were committed equally to disarm. On the other hand, we were full of ideas of making the Germans pay enormous reparations and of impoverishing them by seizing their trade. Now we look at things differently. We must disarm the Germans and their accomplices but give no undertaking, which they can afterwards exploit, that we shall give them within any measurable time any sort of equality as regards arms. On the contrary, we must take care to see that we are sufficiently strongly armed to prevent any repetition, in Europe or the world, of these catastrophes. On the other hand, we now take the view that impoverished nations are bound to be bad neighbours, and we wish to see everyone prosperous, including the Germans. In short, our aim is to make Germany ‚fat but impotent‘.“¹⁵

Mit diesen Ausführungen hatte Churchill zunächst für seine Kabinettskollegen die Grundzüge eines deutschlandpolitischen Programms in einem Schlagwort auf den Begriff gebracht, das seine Anziehungskraft für viele Entscheidungsträger auch in der Nachkriegszeit nicht verlieren sollte. Der innere Widerspruch trat in vollem Umfang je-

¹² Churchill am 25.8.1941 in der New York Times und am 9.9.1941 im britischen Unterhaus; zit. nach: Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy, S. 48.

¹³ Radioansprache, 24.8.1941, in: KCA 1941–1943, S. 4761A.

¹⁴ CAB 65/19, W.M. (41) 84th Conclusions, War Cabinet Meeting, 19.8.1941.

¹⁵ BLPES, Dalton Diaries I/25, fol. 57, Eintrag 26.4.1941; vgl. Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 275.

doch erst im Verlauf der Debatten um einen deutschen wirtschaftlichen und/oder militärischen Verteidigungsbeitrag 1950/51 ans Tageslicht¹⁶. Das Wort vom „fetten, aber impotenten Deutschland“ brachte aber auch einen Problemkomplex auf den Begriff, welcher der aktuellen Kriegszieldiskussion einen wichtigen neuen Aspekt hinzufügen sollte.

Der Zielkonflikt, wie er zwischen dem sowohl aus humanitären Beweggründen wie aus wirtschaftlicher Vernunft gespeisten Anspruch auf eine konstruktive Deutschlandpolitik einerseits und der als sicherheitspolitische Notwendigkeit betrachteten militärischen und wirtschaftlichen Entmilitarisierung andererseits bestand, wurzelte in den traumatischen Erfahrungen mit dem Versailler Friedenssystem. Sein Kern bestand in dem Verhältnis von Abrüstung bzw. Entmilitarisierung und einer harten Reparationsregelung. Der allgemeine Anspruch auf Abrüstung nach 1917, so die Churchills Ausführungen zugrunde liegende Logik, hätte einen umfassenden, von Wilsonschem Idealismus getragenen militärischen Demobilisierungsprozeß eingeleitet. Gleichzeitig seien aber hohe Entschädigungsforderungen gestellt und eine Politik der Übernahme von Teilen des deutschen Außenhandels eingeleitet worden. Die beiden letztgenannten Faktoren hätten schließlich in einer Art Gegenreaktion zu den Intentionen der Alliierten in den dreißiger Jahren eine massive Aufrüstungspolitik begründet, der die den Grundsätzen der Abrüstung verpflichteten Westmächte nichts entgegenzusetzen vermochten: ein krasses und folgenschweres Mißverhältnis also zwischen Abrüstungsanspruch und einer sich als kaum praktikabel erweisenden und schließlich in ihr Gegenteil umschlagenden Entmilitarisierungs- und Reparationspolitik. Dieses Verhältnis sollte nun umgekehrt werden. Primär waren die Aggressorstaaten zu entwaffnen, während die Siegermächte – d. h. mindestens die USA und Großbritannien, in Roosevelts Weltpolizisten-Konzeption darüber hinaus die Sowjetunion und China – in einem Zustand ausreichender Wehrbereitschaft verbleiben und die Rolle als Sicherheitsgaranten übernehmen würden. Entsprechend sollte die besondere Rolle des deutschen Industriepotentials anerkannt und ein wirtschaftliches Ausbluten des Landes, das erneut zu innerer sozialer Destabilisierung und außenpolitischen Revanchegefühlen führen würde, durch eine vorsichtige Wiederaufbaupolitik verhindert werden.

Hinter diesen Gedanken verbarg sich unausgesprochen das Prinzip der „social security“, das ja auch in der Atlantik-Charta (Punkt 5) ausdrücklich als eine Leitidee formuliert worden war. Eine Politik der „sozialen Sicherheit“ gegenüber Deutschland in der Nachkriegspolitik, so die Argumentation, würde zu mehr sozialer Sicherheit im Inneren Großbritanniens beitragen, insofern eine liberale Reparationspolitik der Siegermächte eine Voraussetzung für die sinnvolle Einbeziehung Deutschlands in den wirtschaftlichen Wiederaufbauprozess war; darüber hinaus werde das deutsche Potential als dessen Motor, ganz wie Keynes dies in seinen frühen Denkschriften formuliert hatte, auch den Wiederaufbau der britischen Industrie unterstützen und zur allgemeinen ökonomischen Stabilität in Europa beitragen. Der Grundgedanke einer liberalen Deutschlandpolitik entsprang also aus britischer Sicht direkt der Idee der „sozialen Sicherheit“, die wiederum ihre Wurzeln in den keynesianisch gefilterten Erfahrungen von Versailles hatte. Als Kompromiß in der Atlantik-Charta, der die verschiedenen Interessen miteinander vermittelte, reflektierte er gleichermaßen Ideen des „New Deal“ in den USA und jene Strömungen in Großbritannien, die sich um die Grundlegung einer neuen Sozial- und

¹⁶ Vgl. Peter, Großbritannien.

Wirtschaftspolitik als Mittel zur ökonomischen Krisenbewältigung bemühten und denen Keynes das wirtschaftstheoretische Instrumenarium bereitgestellt hatte. Gerade Keynes' innere Übereinstimmung mit den Bemühungen britischer linksliberaler Kreise, die ihn seit Erscheinen der „Economic Consequences of the Peace“ als einen ihrer wortgewaltigsten Verbündeten betrachteten¹⁷, um die Erhaltung der sozialen Reformfähigkeit des Landes und die Erkenntnis, daß diese Reformfähigkeit nicht unerheblich davon abhängen werde, ob und was Deutschland zur allgemeinen Sicherheit und zum wirtschaftlichen Wiederaufbau werde beitragen können, erklären schließlich auch, warum Dalton, der aus seiner antideutschen Grundeinstellung sonst kaum einen Hehl machte, in seinem Tagebuch zustimmend zu Churchills Konferenzbericht im Kabinett notieren konnte, dies sei eine gute Strategie, die von der Rechten und Linken gleichermaßen positiv aufgenommen werden würde: „Works and wages but no weapons' is my formula.“¹⁸

War dieser Anspruch erst einmal formuliert, so öffneten sich freilich die Abgründe eines weiteren Dilemmas, das ein um die Tagespolitik besorgtes Kabinett vielleicht nicht wahrzunehmen vermochte, das seine Schatten jedoch auf die Kriegsziel- wie Nachkriegspolitik Londons vorauswarf. Sollte die nach dem Ersten Weltkrieg verfolgte Doppelstrategie von Abrüstung und harter Reparationsregelung durch eine Kombination von alliierter Verteidigungsbereitschaft und gemäßigten Entschädigungsforderungen ersetzt werden, stellte dies dann nicht eine einseitige Belastung des Wiederaufbaus der Siegermächte dar? Lief insbesondere Großbritannien nicht Gefahr, dann das Opfer einer finanziellen Überlastung zu werden, zumal zu befürchten stand, wie es ein Beamter des Handelsministeriums formulierte, daß nach dem Krieg, „having lost our gold and exchanged our former creditor rôle for that of a debtor, we shall hold few of the cards“¹⁹? Lag also womöglich in dem Schlagwort vom „fetten, aber impotenten“ Deutschland potentiell ein den dauerhaften Frieden genauso bedrohender Widerspruch verborgen, wie ihn die Politik der Siegermächte nach Versailles geprägt hatte?

Dieser Problemzusammenhang blieb nicht unerkannt. Am pointiertesten griff wohl Kingsley Martin, von Keynes 1931 zum Herausgeber des „New Statesman and Nation“ bestellt²⁰ und in den folgenden Jahrzehnten der vielleicht einflußreichste Publizist des linksliberalen Flügels, die Ausführungen Churchills an. Der Premierminister, so kommentierte er, habe in Erinnerung gerufen, wie nach 1917 „British Big Business“ die völlige Zerstörung Deutschlands als Handelsrivalen zu verlangen begonnen habe. In der Atlantik-Charta hätten Churchill und Roosevelt nun einen vernünftigen Plan vorgelegt, der darauf beruhe, Deutschland zu entmilitarisieren, während Großbritannien und die USA ein ausreichendes Rüstungsniveau behalten sollten, und gleichzeitig seinen wirtschaftlichen Ruin zu verhindern. Freilich: „The more I think about this statement the more inadequate and shipshod it seems. We all agree that Germany must be disarmed, and all but those afflicted with Vansittartitis see the folly of talking as if any measures could prevent Germany from being the central market of Europe. But to leave the matter there is not, as Mr. Churchill seemed to think, to correct the mistakes of the last Peace, but to repeat them. We did disarm Germany very effectively in 1919 and Britain and

¹⁷ Vgl. Skidelsky, Keynes, Bd. II, S. 3 f.

¹⁸ BLPEs, Dalton Diaries I/25, fol. 58, Eintrag 26.8.1941.

¹⁹ FO 371/28900/W 6867, Memorandum Shackleton, „Economic Reconstruction“, 4.6.1941; DzD I/1, S. 368.

²⁰ Vgl. Skidelsky, Keynes, Bd. II, S. 388 f.

France remained fully armed. We were strong enough to do anything we liked to Germany up to 1936. True, our practical business men talked about destroying Germany as a competitor in 1917, but after the war they soon wanted Germany back as a market. Therefore, apart from the folly of reparations, Mr. Churchill's present proposals were in effect carried out in 1919. Should we this time any more than last time want to maintain a situation in which we spent our substance on armaments, while Germany, relieved of the burden of this monstrous waste, developed economically and, incidentally, built up the basis of another war potential? As it stands Mr. Churchill proposes that Germany should have the butter and we the guns. If he thinks over his proposition he will see that there is no solution of the problem of Germany except in common economic institutions for Europe, ensuring general and not only German prosperity, and an international political organisation which would be responsible for policing Europe."²¹

Den Deutschen die Butter, den Briten die Rüstungslasten – mit dieser Formel konterte Martin das Schlagwort des „fetten, aber impotenten Deutschland“. Er machte freilich damit auch auf das Überschneidungsfeld dreier Problemkreise aufmerksam, innerhalb dessen die Nachkriegspolitik Londons aller Wahrscheinlichkeit nach operieren würde. Insoweit man in Whitehall akzeptierte, daß Deutschland – wenn, wie Churchill gegenüber dem Kabinett angedeutet hatte, nicht unbegrenzt, so doch auf absehbare Zeit – entmilitarisiert und als prinzipiell in das Weltwirtschaftssystem auf gleichberechtigter Basis wiedereingliederungsfähig betrachtet wurde, entstand zunächst die Notwendigkeit, sich über die Zukunft der deutschen Produktionskapazitäten unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten, d. h. des komplizierten Beziehungsgeflechts von wirtschaftlicher Entmilitarisierung, Reparationen, Demontagen und Gebietsabtretungen, zu verständigen, mit anderen Worten: an der Skizzierung eines Konzepts wirtschaftlicher Sicherheit zu arbeiten.

Ferner tauchten vermehrt Zweifel auf, ob es ratsam war, aus Gründen der Machterhaltung auf Kosten einer binnenwirtschaftlichen Expansionspolitik eine rüstungsintensive Vorrangstellung zu reklamieren, während Deutschland seinen wirtschaftlichen Wiederaufbau ohne derartige Belastungen in Angriff nahm. Hier wurde deutlich, daß die ökonomischen Auswirkungen des Krieges, gerade indem sie die Entwicklung Großbritanniens in der Zwischenkriegszeit fortschrieben, den macht- und insbesondere deutschlandpolitischen Spielraum bestimmen würden, so wie umgekehrt die alliierte Politik gegenüber einem besiegten Deutschland von besonderer Konsequenz für den Wiederaufbau und damit letztlich für die machtpolitische Stellung des Inselreichs sein mußte.

Mit seiner letzten Bemerkung sprach Martin schließlich die Abhängigkeit der Eingliederung Deutschlands in den ökonomischen Genesungsprozeß Europas wie gleichermaßen auch der Rekonstruktion der britischen Wirtschaft von der Neuordnung der handels- und finanzpolitischen Beziehungen der Staaten nach dem Krieg an. Er bekräftigte damit die Bedeutung, die Keynes und andere Experten umfassenden britisch-amerikanischen Wirtschaftsgesprächen beimaßen, mit deren Hilfe London eine Einflußnahme wenigstens auf die Formulierung der Grundlegung der ökonomischen Neugestaltung Europas wahren zu können hoffte – „inducing [the USA] to play the cards in the right

²¹ New Statesman, 30.8.1941, S. 201; vgl. auch ebenda, 23.8.1941, S. 175 f.

way“, wie in Anspielung auf den Ressourcenreichtum des künftigen Kriegsalliierten formuliert worden ist²².

2. Entmilitarisierung oder Wiederaufbau – Die Frage der deutschen Reparationen

Keynes' „Clearing Union“ und das Reparationsproblem

Damit war der Kern des Interessenkonflikts in der britischen Deutschlandpolitik umrissen. Entmilitarisierung und Wiederaufbau bildeten die beiden Pole, um die sich künftig die weiteren Planungen drehen sollten. Der Bedeutung dieses Sicherheitsdilemmas entsprechend, reagierte das Foreign Office umgehend. Die vom Herausgeber des „New Statesman“ so pointiert skizzierten Problemkreise waren im November 1941 Gegenstand eines Treffens hochrangiger Beamter des Außenministeriums. Orme Sargent, zu diesem Zeitpunkt Deputy Under-Secretary of State, William Malkin, der Rechtsberater im Foreign Office, William Strang, Nigel Ronald und Oliver Harvey strichen übereinstimmend als Basis jeder Erörterung über die künftige Behandlung Deutschlands heraus: „the economic and social rehabilitation of the enemy powers, combined with a measure of control sufficiently strict to ensure that in the future they will not be a danger but an asset to their neighbours“²³. Nachdrücklich betonten die Beteiligten, daß dieses Ziel mit der Atlantik-Charta übereinstimme. Wie bereits Keynes ein Jahr zuvor beklagten aber auch sie das Fehlen jeglicher Informationen und ministerieller Planungsvorgaben. Darüber hinaus betonten sie, daß es nahezu unmöglich sei, zum gegenwärtigen Zeitpunkt über die wirtschaftlichen Grundlagen des Friedens nachzudenken. Ronald regte daher an, die Experten des Ministry of Economic Warfare und der Economic Section²⁴ zu konsultieren: „[They] might help us on the crucial questions of how far the suppression of large sections of Germany's war industrial potential will affect her general economic prosperity.“²⁵ Insbesondere beabsichtigten die Beamten, sich Keynes' deutschlandpoli-

²² FO 371/28900/W 6867, Memorandum Shackle, „Economic Reconstruction“, 4.6.1941; DzD I/1, S. 370.

²³ FO 371/29015/W 13829, Minute Ronald, 23.10.1941; Minute of a Meeting in the Foreign Office, 19.11.1941.

²⁴ Die Economic Section of the War Cabinet Secretariat war ein weiterer Meilenstein der „Keynes'schen Revolution“. Der Economic Advisory Council (EAC) des Schatzkanzlers hatte sich zu Beginn des Krieges als kaum noch befriedigender organisatorischer Rahmen der Wirtschaftsberatung erwiesen. Trotz guter Ansätze war er zu sehr vom wirtschaftspolitischen Entscheidungszentrum abgetrennt, auch waren seine Mitglieder zeitlich noch zu stark durch ihre akademische Tätigkeit eingespannt. Noch wichtiger aber war, daß seine Arbeit durch den Mangel verlässlicher Vorhersageinstrumente behindert wurde. Zu Beginn des Zweiten Weltkrieges war schließlich nicht nur der Durchbruch in der ökonomischen Theorie gelungen, zum ersten Mal wurden ausgebildete Ökonomen als Vollzeitkräfte in den Beraterdienst genommen und in die Ministerien integriert. Aus dem EAC wurde zunächst der Central Information Service, dessen Wirtschaftswissenschaftler 1941 schließlich in der Economic Section zusammengefaßt wurden, während die Statistiker im Central Statistical Office ihre Arbeit aufnahmen. Vgl. ausführlich Bridges, S. 14–17; Cairncross, *Years of Recovery*, S. 55 f.; Cairncross/Watts, S. 1–39.

²⁵ FO 371/29015/W 13829, Minute Ronald, 23.10.1941; Minute of a Meeting in the Foreign Office, 19.11.1941.

tische Erfahrungen zunutze zu machen: „Mr. Keynes might give us some help on the very difficult question of the provision which will have to be made to ensure that Germany shall not derive advantage from the fact that she will have no armament burden to carry on her budget, while the non-disarmed governments will.“²⁶ Ronald schlug ebenfalls vor, Keynes um Auskunft darüber zu bitten, ob es möglich sei, daß Deutschland selbst einen Teil der Kosten für die alliierte Kontrolle der Entmilitarisierung würde übernehmen können. Dies war eine im Hinblick auf die später akut werdende Bedeutung der Besatzungskostenfrage als eine mögliche Form des deutschen Verteidigungsbeitrags ebenso frühe wie weitsichtige Äußerung, die den Foreign Office-Beamten die ganze Komplexität der Interdependenz von Wirtschafts- und Sicherheitsfragen vor Augen führte.

Unterdessen war Keynes' Aufmerksamkeit ebenfalls wieder auf die Deutschlandproblematik gelenkt worden. Wie bereits dargestellt, hatten sich seine Überlegungen seit der Aufrüstungskrise verstärkt auf die außenwirtschaftlichen Determinanten der britischen Wirtschaft konzentriert. Die Einsicht in die steigende Bedeutung von Handels- und Zahlungsbilanz als Faktoren der Wirtschaftsentwicklung des Landes und damit eines stabilen inneren sozialen Friedens hatte in der Folge des Kriegsausbruchs ihre letzte Bestätigung erfahren. So führten die Diskussionen um die Frage der Kriegsfinanzierung schon bald zur Aufnahme britisch-amerikanischer Lend-Lease-Gespräche, in deren Verlauf auch immer wieder Grundsatzfragen hinsichtlich des Wiederaufbaus nach Kriegsende aufgeworfen wurden. Das für Keynes in diesem Zusammenhang virulente Problem des Ressourcen- und Devisenflusses barg im Kern bereits die unvermeidbare Auseinandersetzung um die Prämissen der Nachkriegswirtschaftsordnung. Die Praxis der Kriegsfinanzierung bestätigte Keynes' Überzeugung, daß der Wiederaufbau nach Kriegsende im Rahmen einer völligen Reorganisation der internationalen Wirtschaftsbeziehungen durchzuführen war. Der weitere Verlauf der Deutschlandplanungen bestärkte Keynes überdies in der Annahme, daß jede Friedensregelung aus ökonomischer Sicht nicht nur eine gewisse Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen erforderte; vielmehr spielte aus dieser Perspektive das deutsche Wirtschaftspotential eine große Rolle, und die Frage der ökonomischen Behandlung Deutschlands wurde zu einem wichtigen Faktor innerhalb einer künftigen ökonomischen Krisenbewältigungsstrategie Großbritanniens. Es war sicherlich nicht übertrieben zu behaupten, daß von der Lösung des wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interdependenzproblems der Verlauf der britischen Wiederaufbaumühnungen erheblich beeinflusst werden würde. Aspekte der Kriegsfinanzierung gingen auf diese Weise langsam über in Überlegungen zu den Bedingungen einer Stabilisierungspolitik nach dem Krieg.

Während sich die britischen Experten unter Keynes' Führung auf beiden Seiten des Atlantiks darum bemühten, im Rahmen der Lend-Lease-Verhandlungen Vollbeschäftigung und Wiederaufbau als Grundziele einer Nachkriegswirtschaftsordnung festzuschreiben und zur Erreichung dieses Zieles Washington für eine britisch-amerikanische Kooperation zu gewinnen²⁷, widmete sich der Nationalökonom Fragen der Finanzierung des britischen Wiederaufbaus und des Übergangs zur Friedenswirtschaft. Im Oktober 1941 notierte Keynes, daß Whitehall nun intensiver an Nachkriegsplanungen ar-

²⁶ Ebenda.

²⁷ Vgl. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, S. 54–68; Penrose, S. 16–24.

beite. Auch er selbst habe einige konstruktive Ideen²⁸. Im Winter 1941/42 entwarf er die Grundzüge eines Programms für den Arbeitsmarkt und die Ausweitung des Exporthandels. Jede erfolgreiche Wiederaufbaupolitik war für Keynes eine Gratwanderung zwischen der Schaffung ausreichender Nachfrage, in der er eine Bedingung für Vollbeschäftigung sah, und der Beschränkung einer Produktion und Angebot übersteigenden Nachfragekapazität. Um sowohl eine den inneren sozialen Frieden bedrohende hohe Arbeitslosigkeit als auch die Gefahr einer Inflation zu vermeiden, war seiner Meinung nach dem Ausbau der Exportindustrie nach dem Krieg absoluter Vorrang einzuräumen. In diesem Zusammenhang stellte er eine Art „First charge“-Prinzip auf, demzufolge die gesamten ökonomischen und politischen Anstrengungen in den Dienst der Exportwirtschaft zu stellen waren. „Immediately after the war“, so teilte Keynes der britischen Bevölkerung in einer Radioansprache eindringlich mit, „the export industries must have the first claim on our attention. [...] Success in that field is the clue to success all along the line. After meeting our daily needs by production and by export, we shall find ourselves with a certain surplus of resources and labour available for capital works of improvement. If there is *insufficient* outlet for this surplus, we have unemployment. If on the other hand, there is *excess* demand, we have inflation.“²⁹

Dieser Gedanke bildete den Kern jener Planungen, um den herum Keynes seinen im Winter 1941/42 konzipierten und schließlich im April 1943 publizierten Entwurf einer „Clearing Union“ entwickelte³⁰. Sie sollte das alte System des Goldstandards endgültig ablösen und verfolgte primär den Zweck, die Währungen stabil zu halten und gleichzeitig die Möglichkeit zur währungspolitischen Kontrolle im Inneren, die der Goldstandard nicht zugelassen hatte, offenzuhalten. Die Währungsunion, daran ließ der Entwurf keinen Zweifel, sollte den Mechanismus liefern, mittels dessen man den wirtschaftlichen Stabilisierungs- und Expansionsprozeß im Inneren voranzutreiben hoffte. Großzügige Überziehungskredite sollten dabei für ein Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen sorgen. Ökonomische Expansion durfte freilich nicht heißen, daß sie auf der Niederhaltung anderer wichtiger Industriestaaten beruhte, deren Marktanteile absorbiert würden. Für ein erfolgreiches und reibungsloses Funktionieren war nach Keynes' Ansicht das Gleichgewicht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eine unabdingbare Voraussetzung. Er war davon überzeugt, daß von einer handelspolitischen Balance der wichtigsten Handelsländer eine erhebliche anti-inflationäre Wirkung ausging³¹. Ein ökonomisches Gleichgewicht – gerade auch bezüglich der langfristigen, außerhalb der Zuständigkeiten der „Clearing Union“ liegenden Wirtschaftsprobleme – war aber zugleich unverzichtbar, wollte man nicht Gefahr laufen, daß die Finanzdecke nach einer Übergangsphase ausdünnte. Die „Clearing Union“ – wie auch der Gegenentwurf eines „Stabilization Fund“ seines im amerikanischen Finanzministerium die finanzpolitischen Nachkriegsplanungen leitenden Verhandlungspartners, des Staatssekretärs Harry Dexter White – sollte nach dem Urteil eines Historikers dazu dienen, „to deal with disturbances to economic equilibrium of a short-term nature – typically, the periodic industrial fluctuations and exchange crises which beset the world in the inter-war period. They provided only a

²⁸ KCKP, W/1/131–132, Keynes an Dean Acheson, 17.10.1941.

²⁹ John Maynard Keynes, How Much Does Finance Matter? [2.2.1942], in: JMK XXVII, S. 264–270, hier S. 267 (Hervorhebungen im Original).

³⁰ Vgl. dazu Moggridge, Maynard Keynes, S. 670–678.

³¹ Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy, S. 77–80.

mechanism of exchange clearing, not a mechanism for dealing with the problems of long-term investment or with those of relief and reconstruction. If the long-term economic problems were not solved outside the monetary organizations, the limits of their resources would soon be reached; they would fall into a lopsided position; the clearing mechanism would quickly break down.“³²

Eine Währungsunion mußte also von einem umfangreichen Wiederaufbauprogramm flankiert werden, das gleichgewichtsstörende Tendenzen wirksam bekämpfte und den Zufluß ausreichender Finanzmittel sicherstellte. Sowohl aus kurz- wie auch aus langfristiger Perspektive mußte das deutsche Potential daher Berücksichtigung bei den Planungen finden. Es verstand sich geradezu von selbst, daß es für eine Keynesche Inflationsvermeidungsstrategie und besonders als Teil der flankierenden Rekonstruktionsmaßnahmen einen zu bedeutenden Beitrag leisten konnte, als daß es einer primär irrational gespeisten Germanophobie geopfert werden durfte. Die wirtschaftliche Behandlung Deutschlands nach dem Krieg hatte Grundsätzen zu unterliegen, die den Zielen der Währungsunion nicht nur nicht zuwiderliefen, sondern sie unterstützten und auf eine spätere Mitgliedschaft eines deutschen Staates hinausliefen. Im besonderen durfte die Reparations- und Sicherheitspolitik Großbritanniens gegenüber Deutschland nicht der Versailler Linie folgen, sondern hatte sich den Expansionsbedingungen der Rekonstruktionsphase anzupassen.

Diese Äußerungen von Keynes, mit denen er die programmatische Bedeutung der Exportwirtschaft für die Nachkriegszeit herausstellte und die zugleich einen ersten Hinweis auf den Dynamisierungsprozeß Keynesscher Wirtschaftspolitik durch deren stärkere Ausrichtung auf das Ziel des Wirtschaftswachstums geben³³, können jedoch erst richtig eingeordnet werden, wenn man berücksichtigt, daß er etwa zum gleichen Zeitpunkt erneut für einige Wochen im Mittelpunkt der deutschlandpolitischen Debatten in Whitehall stand. Im September 1941 wurde das Problem der Reparationen durch einen holländischen Kollegen wieder aktualisiert. Die holländische Exilregierung, so erfuhr Keynes, war wegen der Atlantik-Charta besorgt, die Briten und Amerikaner könnten in einer weiteren Verlautbarung jegliche Reparationsverpflichtung Deutschlands ablehnen; ihr ging es allerdings eher um die Ersetzung von kriegszerstörtem Material als um Reparationen³⁴. Diese Koinzidenz mußte in Keynes die Erinnerungen an sein Indemnitäts-Memorandum wachrufen, das er im November 1918 im Namen des britischen Schatzamts den Delegationen in Versailles unterbreitet und in dem er sich u. a. über den Zusammenhang von Wiedergutmachung und Exportwirtschaft geäußert hatte. Nicht allein, so hatte er damals erklärt, daß die Höhe der Reparationen die Zahlungsfähigkeit

³² Ebenda, S. 82. Vgl. ferner Moggridge, Maynard Keynes, S. 683–688.

³³ Wirtschaftswachstum wurde in der Blütezeit des Laissez-faire weder von der klassischen noch der neoklassischen Nationalökonomie als politisches Problem betrachtet. Mit der Krise der Laissez-faire-Politik gerieten, wie in früheren Abschnitten bereits angesprochen, neue Themenkreise wie Arbeitslosigkeit und Zahlungsbilanz ins Blickfeld. Als weiteres Neuland betrat die Wirtschaftstheorie, allerdings erst relativ spät, in den vierziger Jahren das komplexe Feld des Wirtschaftswachstums. In Großbritannien war dies vor allem das Resultat von Überlegungen, die auf eine „Dynamisierung“ des Keynesschen Systems zielten und im Wirtschaftswachstum ein Mittel zur Bekämpfung von Zahlungsbilanzproblemen und inflationären Tendenzen erblickten. Vgl. insgesamt Tomlinson, *British Macroeconomic Policy*, S. 82–97, besonders S. 83 ff.

³⁴ FO 371/28960/W 11913, Keynes an Lord Catto; Memorandum Keynes, „European Reparations“, 19.9.1941; JMK XXVI, S. 328–330. Vgl. Moggridge, Maynard Keynes, S. 768.

Deutschlands auf keinen Fall überschreiten dürfe; man müsse darüber hinaus auch berücksichtigen, daß das Land gezwungen sein würde, seine Reparationsleistungen über eine enorme Steigerung der Exportrate zu finanzieren: „An indemnity so high that it can only be paid by means of a great expansion of Germany’s export trade must necessarily interfere with the export trade of other countries. It might be to the advantage of this country, as a whole, to receive the bulk of her iron goods and machinery from Germany without having to pay for them; but it would not be to the advantage of our iron trade.“³⁵ Infolgedessen warnte er auch das Schatzamt vor der Komplexität des Problems. Es sei wahrscheinlich einfach, sich dieses Mal darüber zu einigen, keine Reparationen in Form von Geldzahlungen zu verlangen. „But the problems of restitution and of deliveries in kind for reconstruction purposes are not so easily disposed of.“ Und im Oktober 1941 räsonierte er in seinem für ihn typischen aphoristisch-prägnanten Stil: „The chief thing that matters is that Ministers should not suppose that the chief thing that matters is to avoid the mistakes made last time.“³⁶

Die durch den holländischen Vorstoß und Keynes’ Überlegungen in Gang gesetzten Aktivitäten von Foreign Office und Treasury führten schließlich in den letzten Monaten des Jahres zu einer Reihe von Gesprächen zwischen Beamten beider Ministerien, denen ein von Keynes vorbereiteter Fragenkatalog zum Reparationsproblem zugrunde lag³⁷. Es darf angesichts des bisherigen Diskussionsverlaufs unter jenen Experten in Whitehall, die seit Herbst 1940 am Rande des vornehmlich mit der Kriegführung beschäftigten Betriebs über das Deutschlandproblem nachdachten, angenommen werden, daß das „Brainstorming“ der Gruppe bezüglich der Bedingungen von Reparationsleistungen mehr Übereinstimmung als Divergenzen hervorbrachte. Dies geht auch aus einem Memorandum des Schatzamts vom 5. Dezember 1941 hervor, das vermutlich in Teilen von Keynes verfaßt wurde, aber wegen des japanischen Überfalls auf den amerikanischen Marinestützpunkt Pearl Harbor zwei Tage später keine weite Verbreitung erhielt³⁸. In diesem Papier³⁹ warb das Schatzamt für den Verzicht auf Reparationen, idealiter für eine „policy of a clean slate“. Da freilich kaum zu erwarten sei, daß jene Länder, die von der deutschen Kriegsmaschine unter großen Zerstörungen überrannt worden waren und an deren volkswirtschaftlichen Ressourcen sich die deutsche Kriegswirtschaft bereichert hatte, ihren Anspruch auf Wiedergutmachung aufgeben würden, sei als Kompromißformel die Rückerstattung der von der Wehrmacht im Laufe ihrer Vorstöße beschlagnahmten Güter erstrebenswert. In Anlehnung an den Vertrag von Lausanne (1923) beziehe

³⁵ Memorandum by the Treasury on the Indemnity Payable by the Enemy Powers for Reparation and Other Claims, 26.11.1918, in: JMK XVI, S. 344–383, besonders S. 348, 374f., 380; Zitat S. 380.

³⁶ FO 371/28906/W 11913, Keynes an Lord Catto, 19.9.1941; JMK XXVI, S. 330. Keynes an Sir Horace Wilson, 20.10.1941; JMK XXVI, S. 333 f. Vgl. Moggridge, Maynard Keynes, S. 768.

³⁷ JMK XXVI, S. 331–334. An den Treffen nahmen Ronald und Malkin für das FO und S. D. Waley, Hubert Henderson und Keynes für das Schatzamt teil. Aufzeichnungen konnten im PRO nicht auffindig gemacht werden.

³⁸ Moggridge, Maynard Keynes, S. 768.

³⁹ T 160/1250, Part I, „Compensation to Be Required From the Enemy“, 5.12.1941 (auch in: T 230/121); dort auch die folgenden Zitate. In seinem Tagebuch notierte Dalton ein knappes Jahr später das Gerücht, das Memorandum stamme von E. W. Playfair; vgl. BLPEs, Dalton Diaries, I/27, fol. 77, Eintrag 24.9.1942. Das Memorandum wurde später als R.E.S. 3 Teil der „Terms of Reference“ des Malkin-Komitees. Vgl. zum Folgenden auch Cairncross, The Price of War, S. 18.

sich das primär auf „identifizierbare Gegenstände“ wie Kunstwerke und Wertpapiere; es wurde allerdings nicht ausgeschlossen, darüber hinaus auch Teile des rollenden Materials, des Viehbestands sowie Maschinenanlagen und Rohstoffe in das Schema einzubeziehen; Rohstoffe allerdings nur, insoweit sie über die Vorräte der ehemals besetzten Länder hinausgingen. Geldzahlungen wurden in dem Papier strikt abgelehnt. Die Verfasser warnten davor, daß bei einer ungebührlichen Ausdehnung des Reparationsverfahrens – als Grenzwert wurden fünf Jahre genannt – „an excess of German exports might displace the products of allied industry and give German exports a lasting advantage in European markets“. Aus diesem Grunde werde es nur im Interesse der eigenen Industrien liegen, wenn die einzelnen Regierungen für ihre Importe aus Deutschland mit Exporten bezahlen, anstatt sie als Restitutionen zu erhalten.

Die vorsichtigen Formulierungen der Treasury-Beamten ließen keinen Zweifel daran, daß sie sich der Vorläufigkeit ihrer Schlußfolgerungen bewußt waren. Ihre Perspektive war eine streng ökonomische, der das Maximalziel der „policy of a clean slate“ entsprach. Wohl wissend, daß – freilich noch kaum abschätzbar – politische Zwänge hier Abstriche erfordern würden, versuchten die Experten, probeweise eine Prioritätenliste zu erstellen, deren Kern in der Formel „Restitution vor Reparationen“ bestand. Aus diesem Grund war es die Hauptabsicht des Memorandums, die zuständigen Minister zunächst über die ganze Komplexität der Problematik aufzuklären und unüberlegte Erklärungen zu verhindern, die London voreilig auf umfangreiche Reparationen festlegen, sich aber aller Wahrscheinlichkeit nach unter Gesichtspunkten des ökonomischen Wiederaufbaus als ein Bumerang erweisen würden. Wenig durchdachte Schnellschußbekundungen zur britischen Reparationspolitik würden, soweit sich die Forderungen als unerfüllbar herausstellen sollten, viel politisches Porzellan zerschlagen und der Regierung den Vorwurf der Unverlässlichkeit und des Vertrauensentzugs einbringen⁴⁰. Das Memorandum kann zwar nicht als Kompromißpapier von Außenministerium und Schatzamt betrachtet werden, stellte aber doch immerhin eine gemeinsame, den deutschlandpolitischen Dialog beider Ministerien widerspiegelnde Antwort auf die von Ronald formulierten Fragen des Foreign Office dar; gerade der vorläufige Charakter seines Befunds wies darauf hin, daß damit neuerlich die Dringlichkeit weiterer Planungsaktivitäten bei den Ministern angemahnt werden sollte. Dieses Anliegen wurde freilich von der dezidierten Parteinahme seiner Verfasser für eine von volkswirtschaftlicher Vernunft geprägte Reparationspolitik in einem Maße überdeckt, das nicht nur den noch immer vorherrschenden Mangel an Bereitschaft auf der obersten Entscheidungsebene, sich mit diesen deutschlandpolitischen Fragen zu beschäftigen, verstärken, sondern vielmehr auch das Mißtrauen bestimmter Ministerien erregen mußte⁴¹.

⁴⁰ So bewertete Keynes auch neun Monate später noch den Hauptzweck des Memorandums; vgl. T 247/86, Minute Keynes, „Reparations: Note on Mr. Dalton's Memorandum“, 3.9.1942; JMK XXVI, S. 335 f.

⁴¹ Immerhin scheint es noch im Oktober 1941 zu einem Gespräch Ronalds und Malkins mit Außenminister Eden gekommen zu sein, über das Aufzeichnungen jedoch nicht gefunden werden konnten. Vgl. aber Keynes an Horace Wilson, 20.10.1941, in: JMK XXVI, S. 333 f.

Opposition gegen Keynes

Erste, zunächst noch moderate Einwände wurden in einem im Sommer 1942 im Department of Overseas Trade (DOT) für das Post-War Export Trade Committee verfaßten Memorandum formuliert⁴². Nach Meinung des Ministeriums mußte die nicht zuletzt durch die gewaltsame Aneignung ausländischen Vermögens im Verlaufe des Krieges gefestigte wirtschaftliche Vormachtstellung Deutschlands gebrochen werden, wenn die Aussichten der britischen Exportindustrie im Vergleich zur Wettbewerbsstellung der deutschen Wirtschaft gerade in außereuropäischen Märkten nicht erheblich beeinträchtigt werden sollten. Zwar trat das DOT auch für den Vorrang der Restitution zerstörter oder entwendeter Industrieanlagen ein, schlug jedoch in diesem Zusammenhang vor, zusätzlich deutsche Maschinen zur industriellen Ausrüstung der geschädigten Länder heranzuziehen. Da diese nämlich gezwungen sein würden, einen Großteil der benötigten Anlagen auf dem deutschen Markt zu beziehen, würde Deutschland sonst ein weiteres Mal Vorteile aus der Zerstörung schlagen, die es selbst verursacht habe.

Die schärfste Attacke gegen Keynes und das Schatzamt wurde allerdings von Hugh Dalton geführt. Dalton war vom Ministry of Economic Warfare an die Spitze des Handelsministeriums gewechselt und hatte im Frühjahr 1942 eine Kopie des Dezember-Memorandums gelesen. Offensichtlich bestürzt über die allgemeine Unkenntnis und Konzeptionslosigkeit seiner Ministerkollegen, die seiner Meinung nach das Eindringen „germanophiler“ Ideen in die Amtszimmer Whitehalls begünstigten, griff Dalton nun selbst zur Feder⁴³. Im Zentrum seiner im August 1942 vorgelegten Reparations-Denkschrift stand die Zurückweisung von Keynes' Hauptthese, daß die sinnvolle Wiedereingliederung des weitgehend intakten deutschen Wirtschaftspotentials eine wesentliche Voraussetzung für den erfolgreichen europäischen Wiederaufbau darstelle und eine überzogene Reparationspolitik deshalb kontraproduktiv wirke. Dalton nahm Bezug auf die von Keynes schon in den zwanziger Jahren vorgebrachte Warnung, daß umfängliche Kapitalbewegungen wie etwa Reparationen nicht ohne Auswirkungen auf die Aktivitäten des internationalen Handels blieben. Um seinen Reparationsleistungen ohne Anleihen nachzukommen, würde Deutschland gezwungen sein, drastische Lohnsenkungen hinzunehmen und gleichzeitig sowohl Wert als auch Umfang der Exporte zu steigern – Maßnahmen, die wiederum in den Empfängerländern ähnliche Reaktionen zur Stabilisierung der Zahlungsbilanz auslösen würden. Diese Position griff Dalton in scharfer Form an: „Bonar Law once said, before the first World War, that it would be a gain for British trade if Germany were sunk beneath the sea, and the author of ‚The Economic Consequences of the Peace‘ emphasised a few years later the close similarity of the British and the German exports, arguing that, if reparation exports were squeezed out of Germany, they would be squeezed into British export markets, to our detriment. British and German exports are highly competitive, more so than those of any other pair of Great Powers. From this, as from every other point of view, the Germans are by far the most disturbing of our neighbours.“ In Daltons Augen wurzelte diese als „Lehre“ von

⁴² T 160/1250, Part I, Memorandum by the Department of Overseas Trade, „Germany's Control Over Europe's Economic, Industrial and Commercial Organisation. The Question of Restitution and Release“, 11.7.1942; DzD I/3, S. 594–597.

⁴³ BLPES, Dalton Papers II, 7/4, fols. 79–81, Memorandum by the President of the Board of Trade, „Reparations“, 28.8.1942; DzD I/3, S. 715–724. Dort auch die folgenden Zitate.

Versailles mißverständene Position in einer immer noch zu liberalen Wirtschaftskonzeption, die die Konsequenzen aus den Ereignissen der Zwischenkriegszeit nicht radikal genug gezogen hatte. Das Transferproblem, dessen Unlösbarkeit die Kritiker einer harten Reparationslösung nach dem Ersten Weltkrieg nicht müde geworden waren, gegen die vollständige Haftung Berlins für die Kriegskosten argumentativ ins Feld zu führen, konnte nur in einem Wirtschaftssystem auftreten, das anfällig auf die Schwankungen der internationalen Währungs- und Handelsbeziehungen reagierte. Für Dalton war das Transferproblem ein Scheinproblem: Straffe Wirtschaftsplanung auf nationaler, aber auch auf internationaler Ebene – mit ironischem Blick auf Keynes merkte er an: „It is only the method one can object to“, as some used to say of Hitler’s escapades“ – würde den Weg frei machen für die gefahrlose Nutzung der deutschen Ressourcen als Reparationen: „If our economic organisation is such that you become poorer and more disorganised when someone makes you a gift – imports for nothing –, this suggests, not that the gift is not worth having, but that your organisation is faulty. [...] The truth, it seems to me, is simply that we Europeans made an unnecessary muddle of reparations, as of so many other economic and political questions, in that ignoble inter-war period. In particular, we made a monetary muddle – inflation and deflation by turns, and both to excess – and an industrial muddle, resulting in chronic mass unemployment, running into millions for years on end. And each new muddle, including reparations, made every other muddle worse.“ Dalton suchte Keynes mit seinen eigenen Waffen zu schlagen und empfahl, als Leitlinie für die Formulierung der britischen Kriegsziele sich von den gleichen ökonomischen Grundsätzen leiten zu lassen, die Hitler im Falle eines deutschen Sieges anwenden würde: Die Beamten sollten sich beim Erarbeiten der britischen Reparationspolitik in die Rolle von „Nazi-Experten“ versetzen, die Hitler darüber berieten, wie man ein geschlagenes Großbritannien aus der Perspektive deutscher Interessen behandeln müsse, dann den Plan unter umgekehrten Vorzeichen betrachten und abwägen, welche Modifikationen unter Berücksichtigung der Forderungen anderer anspruchsberechtigter Länder notwendig seien. Ein unter solchen ökonomischen Prämissen entworfenes Konzept werde zeigen, so seine Schlußfolgerung, „that, provided a sensible monetary policy is followed, there is no reason to suppose that the payment of reparations need have any of the damaging effects commonly attributed to it“.

Welche Vorteile hatte eine auf diese Weise durchgesetzte Deutschlandpolitik nach Meinung Daltons? Die Anknüpfung der Reparationsregelung an den Aufbau eines stark planwirtschaftliche Züge tragenden Wirtschaftssystems schrieb implizit beiden Faktoren eine einander ergänzende Wirkung zu. Die Aussichten der britischen Exportindustrie, so glaubte der Handelsminister, würden in hellerem Licht erscheinen in einem Europa, in dem ein weitgehend deindustrialisiertes Deutschland einem dann industriell überlegenen Osteuropa gegenüberstand. Das Gleichgewicht in der Verteilung kriegswichtiger Ressourcen konnte aus seiner Sicht besser gewahrt bleiben, wäre ein industriell schwaches Deutschland nicht nur zu erneuter militärischer Aggression unfähig, sondern gleichzeitig auch ausgeschaltet als Exporteur rüstungswirtschaftlich bedeutsamer Güter. Schließlich wäre auch das industrielle Machtgleichgewicht in Europa besser gewährleistet, wenn die wirtschaftlichen Zentren des Kontinents „entzerrt“ würden – ein Punkt, auf dessen Übereinstimmung mit dem Geist der Atlantik-Charta Dalton ausdrücklich hinwies: „Nothing in the Atlantic Charter requires that the Teuton shall be wealthier than the Slav; only that he shall be disarmed while the Slav stays armed.“ Kon-

kret warf der Handelsminister den Verfassern der Denkschrift vom Dezember schließlich den kalten Blick der Wirtschaftsexperten vor, die politische Faktoren nicht ausreichend ins Kalkül zogen; ihnen hielt er entgegen, man werde kaum den moralisch außer Zweifel stehenden Anspruch der Opfer der nationalsozialistischen Aggression vor allem in den osteuropäischen Staaten mit ökonomischen Scheinargumenten zurückweisen können. Ferner bemängelte er ausdrücklich, daß die Experten des Schatzamts weder das Problem der Besatzungskosten im Blick hatten, die vor allem den britischen Devisenhaushalt erheblich belasten und deshalb von den Deutschen zu tragen sein würden, noch darauf Bezug nahmen, daß ein entmilitarisiertes Deutschland ohne Rüstungsverpflichtungen einen entscheidenden wirtschaftlichen Vorteil erhielt. Zur weiteren Erörterung der angeschnittenen Probleme schlug Dalton deshalb am Ende seiner Überlegungen die Einsetzung eines interministeriellen Komitees vor – und unterstützte damit das eigentliche Anliegen der von ihm so vehement attackierten Studie des Schatzamts, das auf diese Weise – wenn auch mit neun Monaten Verspätung – doch noch seinen Zweck erfüllen sollte.

Mit welchen organisatorischen Mitteln das Transferproblem überwunden werden sollte, erörterte Dalton in zwei weiteren Studien über die handelspolitischen und monetären Grundlagen der Reparationspolitik. Zwar ging er in einem Memorandum zur britischen Außenhandelspolitik der Nachkriegszeit nicht direkt auf Fragen der Haftbarkeit Deutschlands für die Kriegszerstörungen ein, doch gab Dalton wegen seiner zeitlichen und thematischen Nähe zahlreiche Hinweise auf die Vorkehrungen, mit denen er mögliche tauschwirtschaftliche Verzerrungen auszuschließen gedachte⁴⁴. Zu diesem Zweck regte er den Aufbau eines handelspolitischen Gegenstücks zu der von Keynes ins Auge gefaßten „Clearing Union“ an, das die Handelsbeziehungen der Länder nach dem Krieg koordinieren, Ungleichgewichte beseitigen und den Rahmen sowohl für privatwirtschaftliche als auch staatliche Handelspraktiken schaffen sollte. Zwar erkannte Dalton die Grundsätze der Atlantik-Charta ausdrücklich an; dem stellte er jedoch entgegen, daß eine Handelsunion gerade in der Übergangszeit wertvolle Dienste leisten könne, indem sie Raum schaffe für die individuellen handelspolitischen Zwänge ihrer Mitgliedsländer und dafür Sorge, daß Freihandel nicht einfach die Rückkehr zum alten Laissez-faire-System bedeute. Denn „multilateral trading and the removal of trade restrictions must not imply laissez-faire, or be regarded as incompatible with a system of state trading“. Vielmehr müsse es innerhalb der Union möglich sein, im „Notfall“ gewisse diskriminierende Praktiken aufrechtzuerhalten und ein umfangreiches System staatlicher Handelstätigkeit aufzubauen: „In short, we require a code of international commercial behaviour applicable equally to private, socialised and semi-socialised forms of import and export trade.“ Als Gradmesser für eventuelle „Notfälle“ betrachtete Dalton die jeweilige Zahlungsbilanz eines Landes, die, so sah er voraus, zum eigentlichen Entscheidungsfaktor jeder Nachkriegswirtschaftspolitik avancieren werde⁴⁵. Auch die Schaffung einer „Clearing Union“ schloß seiner Meinung nach die Errichtung von Handelsbarrieren für den Fall einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz nicht aus. Doch auch jenseits bloßer

⁴⁴ BLPES, Dalton Papers II, 7/4, fols. 74–78, „Post-War Commercial Policy. A Proposal for an International Commercial Union“, 24.8.1942. Dort auch die folgenden Zitate.

⁴⁵ „The balance of payments problem is, indeed, so crucial“, hieß es in dem Memorandum, „that the adoption of reasonable commercial policies may be said to depend on its solution and so on the establishment of the Clearing Union or of some similar institution.“

ökonomischer „Selbsterhaltungsmaßnahmen“ wollte Dalton die Optionsmöglichkeiten zu weiteren Diskriminierungen gewahrt wissen. Grundsätzlich sollte eine begrenzte und genau umrissene Präferenzpolitik unter den Mitgliedern möglich sein. Darüber hinaus sollte zwar jeder Staat Mitglied werden können, insbesondere in Verbindung mit einem Beitritt zur „Clearing Union“; allerdings könne es nicht als erwünscht bezeichnet werden, so formulierte er sibyllinisch, auch alle ehemaligen Feindstaaten aufzunehmen.

Zumindest für Deutschland, so wird aus einer sein Reparationsmemorandum begleitenden „technischen Note“ deutlich, bevorzugte Dalton umfangreiche Kontrollen⁴⁶. Vor allem die Banken waren genau zu überprüfen, um zu verhindern, daß Berlin erneut zur Bezahlung der Reparationen Schulden akkumulierte und dann seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkam. Im Gegensatz zu Keynes betonte er, daß der Gefahr einer in der Folge finanzieller Reparationszahlungen einsetzenden deflationären Entwicklung durch die rechtzeitige Anhebung des Lohnniveaus in den Empfängerländern sowie durch eine großzügige Importpolitik begegnet werden konnte, auch wenn dadurch ein Defizit in der Zahlungsbilanz eintrat. Die Reparationsverpflichtungen würden ferner Deutschland zwingen, seine Importe zugunsten der Erwirtschaftung notwendiger Handelsbilanzüberschüsse drastisch zu senken, so daß die Empfängerstaaten weitaus bessere Chancen für den Erwerb der knappen Nachkriegsressourcen besitzen würden. Dalton glaubte, daß die Ausschaltung Deutschlands als Käufer auf dem Weltmarkt den Warenfluß in die Richtung dieser Länder begünstigen und den deflationären Druck mindern würde. Eventuell durch den Reparationsfluß auftretende währungstechnische Transferprobleme konnten seiner Meinung nach durch die „Clearing Union“ beseitigt werden. Mögliche Zahlungsbilanzschwierigkeiten oder eine Verschlechterung der „Terms of trade“ einzelner Länder, die Dalton freilich nicht erwartete, konnten überdies durch die im Rahmen der Handelsunion zugelassenen protektionistischen Maßnahmen ausgeglichen werden – soweit diese freilich nicht gegen den von ihm zur Bekämpfung deflationärer Tendenzen geforderten ungehinderten Importfluß arbeiteten!⁴⁷

Die Memoranden des Handelsministers waren sicherlich auch Ausfluß der seit den zwanziger Jahren manifesten persönlichen Animositäten der beiden Männer. So notierte Dalton über ein Treffen mit Keynes, das in der Woche stattfand, in der er auch seine Memoranden abfaßte, in seinem Tagebuch ironisch-abschätzig: „Keynes (Jeremiah Maltus, as we used to call him) – now a Baron on the Board of the Bank [of England] – comes to talk to me about cotton. Very bright and stimulating, as always. But he and I both know that neither of us much cares for the other.“⁴⁸ Wichtiger war freilich, daß Dalton Keynes für politisch unzuverlässig hielt und dessen Einflußmöglichkeiten folglich mit ständigem Mißtrauen beobachtete. Keynes' politischer „Sündenfall“ bestand für ihn in dem internationalistischen Standpunkt, den dieser in seinen „Economic Consequences of the Peace“ eingenommen und der seiner Meinung nach den Grundstein für

⁴⁶ BLPES, Dalton Papers, 7/4, fols. 82–84, „The Economic Consequences of Reparations. A Technical Note“; DzD I/3, S. 720–724.

⁴⁷ Zu Daltons wirtschaftstheoretischem Standpunkt vgl. Durbin, S. 243–264 et passim; Pimlott, Dalton, S. 212–224; Dalton, Practical Socialism; ders., Hitler's War.

⁴⁸ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 40, Eintrag 27.8.1942; Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 484.

die Appeasementpolitik der dreißiger Jahre gelegt hatte⁴⁹. Dieser im wesentlichen deutschlandpolitische Dissens zwischen beiden offenbarte aber auch grundsätzliche wirtschaftspolitische Divergenzen. So weit Keynes in seiner Kritik der neoklassischen Ökonomie und ihrer wirtschaftspolitischen Ausleger auch gegangen sein mochte, sie blieb für Dalton doch wirtschaftsliberalen Grundsätzen verhaftet und reflektierte nicht die Bemühungen linker Ökonomen um die Grundlegung einer sozialistischen Wirtschaftspolitik: Es kam darauf an, Keynessches „macro-planning“ in ein Konzept des „socialist planning“ zu überführen⁵⁰. Keynes' Ansatz erschien in Daltons Augen dadurch nicht nur blind für die wirklichen Defizite der Versailler Friedensordnung, sondern hatte durch den Irrweg, zu dem seine wirtschaftstheoretischen Überlegungen verleiteten, dem Aufstieg Hitlers und der „Anbiederung“ des konservativen Chamberlain Vorschub geleistet.

Dabei griff Dalton in seiner Auseinandersetzung mit den in Keynes' Umkreis ange strengten Überlegungen zur Reparationsfrage auf die Argumentation des schwedischen Ökonomen Bertil Ohlin in einem berühmt gewordenen wissenschaftlichen Streit über das Transferproblem 1929 zurück. Im Kontext der Diskussion über eine Revision des Dawes-Plans und der Entstehung seines „Treatise on Money“ hatte Keynes argumentiert, daß die Reparationslasten, wie sie noch der Dawes-Plan vorgesehen hatte, und insbesondere ein Nachlassen internationaler Kredite an Deutschland nur durch eine erhebliche Ausweitung der Exportproduktion ausgeglichen werden könnten; die dadurch im internationalen Vergleich aber notwendige Senkung der Lohnstückkosten werde in Deutschland deflationäre Tendenzen in Gang setzen, Arbeitslosigkeit produzieren und die Handelsbilanz in eine gefährliche Schiefelage bringen. Dagegen hatte Ohlin eingewendet, daß Reparationen im zahlungspflichtigen Land zwar zu Lohnsenkungen und damit zu einem Nachlassen der Nachfrage führen würden; dem entspräche aber in den Ländern, die Reparationen empfangen, ein Anstieg der Nachfrage. Mit anderen Worten, einer notwendigen Reduzierung der Importaktivitäten des einen korrespondierte eine Anhebung des Importniveaus eines anderen Landes und würde so zur Wiederherstellung des Handelsgleichgewichts beitragen⁵¹. Dalton stellte diesen Kerngedanken Ohlins allerdings in einen „sozialistischen“ Argumentationskontext, indem er gegen Keynes und über Ohlin hinaus den ökonomisch determinativen Charakter des Transferpro-

⁴⁹ Vgl. Pimlott, Dalton, S. 386. In der anti-internationalistischen Grundhaltung der Keynes-Kritik traf sich die Linke mit den konservativen Bewahrern der Empire-Tradition. So verlangten die Sozialisten vom Schläge Daltons, den Anspruch der Arbeiter auf größere soziale Sicherheit durch mehr Wirtschaftsplanung einzulösen. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums witterten die Traditionalisten hinter jedem internationalistischen Ansatz die Demontage des britischen Empire; einflußreiche Kräfte wie Lord Beaverbrook, Lord Vansittart, vor allem aber, wie noch zu zeigen sein wird, Lord Cherwell, entwickelten sich zu scharfen Kritikern von Keynes und plädierten für die Übernahme deutscher Exportmärkte durch Großbritannien. Dem Denken beider Richtungen entsprach eine deutschlandpolitisch harte Linie. Vgl. zum Hintergrund dieser illustren Allianz auch Hathaway, S. 28–30.

⁵⁰ Vgl. dazu grundlegend Durbin, S. 203–223, 243–264, 276–279.

⁵¹ Die Auseinandersetzung zwischen Keynes und Ohlin über das Transferproblem ist dokumentiert in JMK XI, S. 451–480. Vgl. auch Harris, Keynes, S. 159–164; Clarke, Keynesian Revolution, S. 88–90; Skidelsky, Keynes, Bd. II, S. 309–312; Moggridge, Maynard Keynes, S. 476–478. Für eine Diskussion der Thematik mit Blick auf die Reparationspolitik der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. Cairncross, *The Price of War*, S. 6–11.

blems bestritt und es statt dessen auf überwindbare organisatorische, d. h. planerische Probleme reduzierte.

Diese „sozialistische Wendung“ der Ohlinschen Gedankenführung konnte freilich ihre Herkunft nur unzureichend verbergen und mußte Keynes bekannt vorkommen. Der Ökonom merkte denn auch in einer ersten kurzen Kritik⁵² sofort an, daß Daltons Memoranden zwar ernst zu nehmen seien, soweit sie mit ihrer Forderung nach einer harten Reparationspolitik einer weitverbreiteten Denkströmung Ausdruck verliehen. Hinsichtlich der ökonomisch bedeutsamen Detailfragen hätten sie aber nichts Neues zu bieten. Keynes erkannte jedoch an, daß Dalton offensichtlich die radikalen Konsequenzen aus den Lehren von Versailles gezogen hatte und eine der Reparationskritik der zwanziger Jahre diametral entgegengesetzte kritische Position einnahm, der eine gewisse, wenn auch in Keynes' Augen zutiefst illiberale und absurde innere Logik nicht abzusprechen war. Während nach dem Ersten Weltkrieg die Reparationspolitik vor allem aus wirtschaftsliberaler Sicht in Frage gestellt worden und die Überwindung des Transferproblems unter Laissez-faire-Bedingungen nicht möglich erschienen war, hatte Dalton dem nunmehr, in Keynes' Worten, ein Konzept „organisierter Versklavung“⁵³ entgegengesetzt. In seiner Radikalität seien ihm Aussichten auf eine erfolgreiche Eintreibung der Wiedergutmachungsleistungen sogar nicht abzusprechen. Angesichts der strukturellen Unvereinbarkeit der Positionen empfahl er, die Minister täten besser daran, sich zu entscheiden, ob sie eine „policy ‚until the pips squeak““ bevorzugten, „since a broad decision about this would affect much else“.

3. Das Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security

Die Entstehung des Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security

Im Gegensatz zu den im Treasury-Memorandum des Vorjahres entwickelten Gedanken, die ohne unmittelbare Wirkung geblieben waren, sollten sich Daltons Ausführungen als dienlicher erweisen. Die Nachdrücklichkeit, mit der er sich nun der Sache annahm, tat ein übriges, damit sein Anliegen nicht unerhört blieb. Bereits einen Tag nach Fertigstellung übersandte er sein Reparationspapier Außenminister Eden, der sich mit einer Antwort freilich zunächst Zeit ließ. Daltons Unbehagen gegenüber einem zögernden Außenminister⁵⁴ erwies sich jedoch als unbegründet. Seine Überlegungen wurden zunächst intern unter den Beamten des Foreign Office während des gesamten Septembers 1942 erörtert. Gladwyn Jebb, Leiter des Economic and Reconstruction Department im Außenministerium und vormaliger Mitarbeiter im Ministerium für wirtschaftliche Krieg-

⁵² T 247/86, Memorandum Keynes, „Reparations: Notes on Mr. Dalton's Memorandum“, 3.9.1942; JMK XXVI, S. 335 f. Dort auch das folgende Zitat.

⁵³ Die Analogie zwischen dem Reparationsprinzip und der Sklavenhalterwirtschaft nahm wenig später Leith-Ross in seinem Kommentar zur Dalton-Denkschrift auf und führte sie weiter aus. Vgl. Kap. III.3 („Die Entstehung des Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security“).

⁵⁴ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 59, Eintrag 9.9.1942; Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 491.

führung, beurteilte Daltons Konzept von einer politischen Warte aus. Für ihn hing der Erfolg umfassender Deindustrialisierungsmaßnahmen primär davon ab, daß sich die Siegermächte zuvor in Grundsatzfragen des deutschlandpolitischen Vorgehens einigten. In diesem Zusammenhang dachte Jebb an den im Oktober 1942 unter seiner Federführung entworfenen Rahmen des „Vier-Mächte-Plans“, der ein globales Sicherheitssystem auf der Basis der Zusammenarbeit der USA, Großbritanniens, der Sowjetunion und Chinas zur gemeinsamen Kontrolle Deutschlands und Japans umriß⁵⁵. Insbesondere mußte es gelingen, den Kern von Daltons Vorschlägen Moskau „zu verkaufen“ und dabei deutlich zu machen, daß die mit der wirtschaftlichen Entmachtung Deutschlands verknüpfte Industrialisierung der Staaten Osteuropas auch im Interesse der Sowjetunion liege. Zwar bezweifelte Jebb im Unterschied zu Dalton, ob die skizzierte Politik der Deindustrialisierung mit den Grundsätzen der Atlantik-Charta zu vereinbaren war. Doch ging er hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit davon aus, daß Großbritannien sich nach Kriegsende in einer ähnlich starken Verhandlungsposition in deutschlandpolitischen Fragen befinden würde wie Frankreich 1919; darüber hinaus rechnete er fest mit der Unterstützung des Kreml für die britische Deutschlandpolitik nach dem Krieg⁵⁶.

John Coulson, Mitarbeiter des Economic and Reconstruction Department und künftiger Sekretär des Malkin-Komitees, sah in einer straffen Deindustrialisierung die im Gegensatz zu finanziellen Reparationszahlungen geeignetere Möglichkeit, die erwünschten Wiedergutmachungsleistungen aus Deutschland zu erhalten. In typischer Verkenntung der tatsächlichen Zusammenhänge bemerkte er, daß Maßnahmen in diesem Rahmen nicht gegen die Atlantik-Charta verstießen und unter Hinweis auf die Erfordernisse des Wiederaufbaus insbesondere jener Länder, die unter der deutschen Besatzung zu leiden hatten, überzeugend zu vermitteln sein würden⁵⁷. Auch der Leiter des Central Department im Außenministerium, Frank Roberts, vermerkte seine grundsätzliche Zustimmung zu Daltons Ausführungen. Aus Gründen der Umerziehung wie auch aus Eigeninteresse sei es notwendig, daß Deutschland zum Wiederaufbau der übrigen Länder beitrage. Diese Forderung verstand Roberts nicht im Sinne von Keynes als Mobilisierung der deutschen Ressourcen für den gesamteuropäischen Wiederaufbau; vielmehr ergänzte er, ein solcher Beitrag sei vor allem in der Form von Maschinen- und Warenlieferungen zu leisten. Allerdings gab er zu bedenken, daß eine solche restriktive Politik den unbedingten Willen der Alliierten zu ihrer Durchsetzung voraussetze. Darüber hinaus sah Roberts die Gefahr, daß die Abschöpfung deutschen Wirtschaftspotentials tendenziell zu einer Lähmung der Wirtschaftskraft auf Seiten der Siegermächte führen und damit in Umkehrung der ursprünglichen Intention Stabilisierungsmaßnahmen für Deutschland notwendig machen konnte⁵⁸. Ungeachtet dieser Bedenken betonte Samuel Hood, Mitarbeiter in Jebbs Economic and Reconstruction Department, noch einmal, daß nach Meinung der Außenamtsbeamten eine Politik der Deindustrialisierung das leidige Problem deutscher Reparationszahlungen aus der Welt schaffte. Ihre Durchführung war auch für Hood nur eine Frage von Präsentation und Organisation, die auf der

⁵⁵ Zum „Vier-Mächte-Plan“ vgl. Kettenacker, Krieg zur Friedenssicherung, S. 130–146; Blasius, Zur Einführung, S. XLIII–LVIII. Der Plan ist abgedruckt in: DzD I/3, S. 743–765.

⁵⁶ Minute Jebb, 11.9.1942, in: DzD I/3, S. 770f.

⁵⁷ Minute Coulson, 15.9.1942, in: DzD I/3, S. 772f.

⁵⁸ Minute Roberts, 17.9.1942, in: DzD I/3, S. 773f.

Basis der von Jebb projizierten Vier-Mächte-Verantwortung nach Kriegsende zu beantworten war⁵⁹.

Wie die Diskussion über Daltons Reparations-Memorandum deutlich zeigte, war man im Außenministerium skeptisch hinsichtlich der Möglichkeit finanzieller Reparationsleistungen. Dagegen zeigte man sich zu diesem Zeitpunkt gegenüber dem Vorschlag, die Fragen der Sicherheit und der Reparationen durch die zumindest vorübergehende wirtschaftliche Entmachtung Deutschlands zugunsten des Wiederaufbaus der von Hitler zerstörten europäischen Staaten zu beantworten, aufgeschlossen. Zwar gab es noch keine konkreten Überlegungen, wie dies aussehen konnte, doch ließen die Beamten durchblicken, daß sowohl Demontagen wichtiger Industrieanlagen als auch Entnahmen aus der laufenden Produktion in Frage kamen. Damit schien das Gespenst von Versailles weitgehend gebannt und gleichzeitig die legitimen Wiedergutmachungsansprüche der Verbündeten, von deren Erfüllung auch zu einem guten Teil die Glaubwürdigkeit Großbritanniens als Großmacht abhing, gesichert. Mit dieser Lösung währte man zugleich alle technischen Probleme der Reparationsfrage und des Wiederaufbaus überwunden. Hinsichtlich der Durchführung ging man davon aus, daß London seinen Großmachtanspruch behaupten und in ein neues Friedenssystem auf Vier-Mächte-Basis werde einbringen können. Auch wurde deutlich, daß sich die Beamten von der Arbeit eines von Dalton vorgeschlagenen Komitees, das die mit dem Reparationsproblem verknüpfte Sicherheitsfrage erörtern sollte, in erster Linie eine Lösung der technischen Fragen versprochen. Mochte auch am Ende Daltons Reparationsvorschlag im engeren Sinne verworfen werden, so waren doch die Möglichkeiten zur Deindustrialisierung und der Produktionsentnahmen von den Experten auszuloten und in eine gegenüber den Alliierten präsentable Form zu bringen.

Eine gegenüber den Aspirationen des Foreign Office pessimistische Beurteilung des Gedankens, den Sicherheitsanspruch gegenüber Deutschland mit Hilfe von Reparationen durchzusetzen, legte Leith-Ross in einem Kommentar zu Daltons Memorandum vor⁶⁰. Er verglich das Reparationsproblem aus ökonomischer Sicht mit der Sklaverei und gab zu bedenken, daß die Beschäftigung freier Arbeiter im Gegensatz zu den demotivierten und in vielerlei Hinsicht (etwa medizinisch und ihre Ausrüstung betreffend) der Versorgung bedürftenden „Sklaven“ auch unter Rekonstruktionsgesichtspunkten doch profitabler sei. Ähnlich verhalte es sich mit dem Reparationsproblem. In Antizipation der späteren Diskussion um den Ersten Industrieniveauplan vom März 1946⁶¹ führte Leith-Ross aus, daß alle Reparationszahlungen immer nur aus jener überschüssigen Produktion stammen konnten, die über das zur Lebenserhaltung notwendige Niveau hinausging, wenn nicht Hunger ausbrechen oder aber die jeweilige Besatzungsmacht mit kostbaren Devisen auszuhelfen gezwungen sein sollte. Um Entnahmen aus der laufenden Produktion zu decken, so erläuterte Leith-Ross, müsse die Produktionskapazität in Deutschland für den Export stimuliert werden, während gleichzeitig der Verbrauch bzw. der Konsum einzuschränken war, um die Zahlungsbilanz im Gleichgewicht zu halten. Reparationen beeinträchtigten für Leith-Ross den Handelsfluß in gefährlicher Weise. Erneut machte er deutlich, daß die Steigerung deutscher Exporte unweigerlich

⁵⁹ Minute Hood, 26.9.1942, in: DzD I/3, S. 774.

⁶⁰ Memorandum Leith-Ross, 17.9.1942, in: DzD I/3, S. 776–780.

⁶¹ Vgl. unten Kap. VII.2 und VII.3.

mit dem Exportinteresse der Empfängerländer kollidieren mußte; umgekehrt traf der relementierte Import vor allem die rohstoffproduzierenden Länder in ihren Handelsbeziehungen mit Deutschland. Für Leith-Ross barg die Reparationsfrage auch einen gefährlichen „Schneeballeffekt“, denn die möglichen Entschädigungsforderungen in einem modernen Krieg waren derart exorbitant, daß der entsprechende Zahlungsbilanzausgleich eine alle normalen Handelsaktivitäten weltweit bedrohende Anstrengung erforderte. Er warnte auch vor der Hoffnung, daß Deutschland die späteren Besatzungskosten in vollem Umfang würde übernehmen können. Selbst nach dem Ersten Weltkrieg, als die Alliierten nur einen kleinen Teil Deutschlands besetzt hielten und die Besetzung von vergleichsweise kurzer Dauer war, habe Großbritannien de facto nur einen Bruchteil der tatsächlichen Kosten erstattet bekommen. Tatsächlich blieb nach Meinung von Leith-Ross nur die Möglichkeit von Reparationen aus der Produktion. Schon aus diesem Grunde verwarf er den Gedanken der Deindustrialisierung Deutschlands. Von einem allgemeinen Industrialisierungsschub war Deutschland auch gar nicht auszu-schließen. Es stand außer Frage, so resümierte Leith-Ross, daß ungeachtet des britischen Reparationsanspruchs „we are only likely to get a small proportion of any receipts that are obtained, while we shall stand to lose heavily both from stimulated competition in exports and by reason of our interest in the primary producing countries of the Empire“⁶². Sicherheit war seiner Meinung nach gerade nicht über Reparationen oder Deindustrialisierung zu erhalten, welche die Kosten sowohl wegen der Verzerrungen des Handelsflusses als auch wegen der längeren und intensiveren Besetzung nur in die Höhe trieben. Demgegenüber plädierte er für die Erfüllung des Sicherheitsverlangens durch politische Maßnahmen. Unter Hinweis auf die Defizite der Versailler Friedensregelung bemerkte er: „This insistence on economic demands and neglect of political security must not be repeated. It is impossible to collect the costs of modern war from a ruined enemy without spreading the ruin still further; but we can and should see that Germany submits to such political control as will effectively prevent a revival of Nazi aggression. We are more likely to obtain security for the future if we allow and indeed assist the German people to recover a reasonable standard of prosperity.“⁶³

Hinsichtlich der Arbeit der Experten war also für einigen Zündstoff gesorgt. Mit Spannung durfte insbesondere erwartet werden, wie sich die gegensätzlichen Ansichten, für die Keynes und Dalton standen, würden behaupten können. Jebb, der Dalton noch bis vor kurzem im Ministry of Economic Warfare unterstanden hatte, sondierte zunächst mit Vertretern des Schatzamts. Er teilte dem Handelsminister Ende September 1942 mit, auch Eden sei seit einigen Tagen mit dem Memorandum beschäftigt und werde wahrscheinlich Daltons Vorschlag zur Gründung eines Expertenkomitees akzeptieren⁶⁴. Aber erst Ende Oktober und nach weiteren Anmahnungen durch Jebb entschied sich der Außenminister für die Einsetzung einer Expertenrunde⁶⁵.

⁶² Memorandum Leith-Ross, 17.9.1942, in: DzD I/3, S. 779.

⁶³ Ebenda, S. 780.

⁶⁴ Minute Jebb, 29.9.1942, in: DzD I/3, S. 774 f.; BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 77, Eintrag 24.9.1942; DzD I/3, S. 812.

⁶⁵ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 103, Eintrag 26.10.1942. Bereits am 2. Oktober 1942 hatte Eden Dalton eine Antwort geschickt, die dieser zwar als „very unfriendly“ bezeichnete, die aber wohl die grundsätzliche Zustimmung zu Daltons Vorschlag enthalten haben dürfte. Vgl. ebenda, fol. 84 (Eintrag 2.10.1942) und fol. 85 (Eintrag 5.10.1942).

Die Zeit bis zum ersten Zusammentritt des Committee on Reparations and Economic Security⁶⁶ am 18. November 1942 wurde zunächst weniger von inhaltlichen Vorbereitungsarbeiten der beteiligten Ministerien geprägt als von Rängeleien um dessen personelle Besetzung. Schon Ende September hatten sich Dalton und Jebb darauf verständigt, als Vorsitzenden den leitenden Rechtsberater im Außenministerium, Sir William Malkin, zu gewinnen. Dalton erblickte darin sowohl eine Chance, das Schatzamt an der Besetzung dieses Postens zu hindern, als auch die Möglichkeit, mit Jebb, der dann den freizewernden Platz für das Foreign Office einnehmen würde, eine weitere Person seines Vertrauens aus seinen Tagen als Leiter des Amts für wirtschaftliche Kriegführung in dem Komitee zu sehen⁶⁷. Um den Einfluß des Schatzamts weiter einzudämmen, drang Dalton schließlich auch auf Kingsley Wood ein, Keynes an eine möglichst kurze Leine zu nehmen. Als der Schatzkanzler ihm zu verstehen gab, daß die Entsendung von Keynes in das Komitee wohl kaum zu umgehen sein werde, entgegnete er ohne Umschweife, „that I am not at all keen on Keynes coming on, in view of his attitude in Economic Consequences, in which, I point out, he not only showed much disloyalty to his political chiefs of that day, but grossly exaggerated the German case, showed much political prejudice against other states, now again our allies, particularly France and Poland, and is therefore likely to take a wrong and tiresome view to-day. K[ingsley] W[ood] says that he will speak to Keynes about this and warn him that he must not run any such line, but he is sure that Keynes would be deeply affronted and hurt if he were left off a Committee dealing with this subject, and he has, says K[ingsley] W[ood], been most helpful to him in many ways. I say that it is, of course, for him to choose his own chaps and that I only hope he will rub into Keynes the need to weaken Germany so much that she will be industrially unable to repeat her crimes in the future.“⁶⁸

Außer Malkin (Vorsitz), Ronald und Jebb für das Foreign Office waren schließlich noch vertreten Keynes und Playfair für das Schatzamt; Lionel Robbins, Wirtschaftswissenschaftler an der London School of Economics und Leiter der Economic Section of the Cabinet⁶⁹; sein Kollege und späterer Nobelpreisträger James Meade, in der Economic Section ebenfalls mit handels- und arbeitsmarktpolitischen Fragen des Wiederaufbaus nach dem Krieg befaßt⁷⁰, zeitweilig aber zum Handelsministerium abgestellt und nun mit Percivale Liesching Vertreter von Daltons Ministerium; sowie Konteradmiral R. M. Bellairs für das Paymaster-General's Office. Neben Jebb und Liesching glaubte Dalton vor allem noch Meade und Robbins auf seiner Seite: Robbins war Schüler Daltons und von diesem als Protégé in seiner akademischen Karriere gefördert worden⁷¹; Meade war

⁶⁶ Zum Namen vgl. BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 130, Eintrag 13.11.1942: „Liesching [Board of Trade] thinks that the Rep[aration]s, etc., C[ommi]ttee might be called ‚Committee on the Economic Penalties to be Imposed upon the Enemy‘, but Malkin does not like the wor[d] ‚Penalties‘, and G[ladwyn] J[ebbs] on the phone with me last night suggested ‚Committee on Reparations and Economic Security‘. I said I thought this or something like it, would do all right.“

⁶⁷ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 77, Eintrag 24.9.1942.

⁶⁸ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 124 f., Eintrag 10.11.1942; Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 516.

⁶⁹ Vgl. Cairncross/Watts, S. 41–44, 53 f., 64–67.

⁷⁰ Vgl. ebenda, S. 36–38, 54, 70–112 passim.

⁷¹ So notierte Dalton am 18. November 1942 in seinem Tagebuch: „G[ladwyn] J[ebbs] tells me that R[obbins], while speaking very highly of me – as he damned well ought to, seeing that it is only through my efforts that he became a Professor – thinks that I regard things too much from a poli-

Schüler von Robbins und gehörte, von Keynes stärker als viele andere Ökonomen beeinflusst, als einer der New Fabians jener Gruppe linker Ökonomen an, die in den dreißiger Jahren fieberhaft an einem Konzept für eine sozialistische Wirtschaftspolitik gearbeitet hatte⁷². Von Bellairs konnte als Mann der Admiralität und Vertreter des germanophoben Lord Cherwell ebenfalls erwartet werden, daß er Daltons Ideen nahestand; zumindest aber konnte er als leicht beeinflussbar gelten⁷³. Playfair als vom Schatzamt entsandtes Komiteemitglied mußte als Mann Keynes' gelten, hatte sich andererseits aber bereits als wankelmütig gezeigt, als er Jebb gegenüber mit vielen Entschuldigungen die Schlußfolgerungen des Treasury-Memorandums in ihrer Bedeutung heruntergespielt und hinzugefügt hatte, daß sie eine härtere Politik gegenüber Deutschland keineswegs ausschlossen⁷⁴. Auch Ronald, so versicherte Jebb, gehöre nicht der „germanophilen“ Fraktion im Foreign Office an und sei „zuverlässig“ und ein Bewunderer Daltons⁷⁵. So blieb tatsächlich nur Keynes als „trouble maker“, und Dalton konnte nach der ersten Sitzung des Komitees zufrieden in seinem Tagebuch notieren, daß von diesem zwar Ärger erwartet werden könne, im Komitee aber genügend „gute“ Leute säßen, um die Arbeit in seinem Sinne zu leiten⁷⁶.

Die Vorbereitung des Abschlußberichts

Das Malkin-Komitee trat zwischen dem 18. November 1942 und dem 31. August 1943, als es seinen Abschlußbericht vorlegte, insgesamt zu dreiunddreißig Sitzungen zusammen, nach Daltons Auskunft zunächst einmal, falls notwendig aber auch mehrmals pro Woche⁷⁷. Auf Drängen des Außenministeriums erhielten seine Mitglieder keine spezifischen „Terms of reference“, sondern wurden angehalten, ihrer Arbeit als Ausgangsbasis die bisher zum Thema erstellten Memoranden und Korrespondenzschreiben zugrunde zu legen⁷⁸. Herangezogen wurden daher zunächst die Vorlagen von Schatzamt und

tical point of view.“ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 135, Eintrag 18.11.1942; Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 519 ff.; sowie DzD I/3, S. 1009 f. Vgl. auch Robbins, S. 75–77; Durbin, S. 100–103. Dalton hoffte sicherlich auch, daß im Komitee Robbins' wirtschaftsliberale und streng anti-kynesianische Einstellung zum Tragen kommen werde; vgl. dazu Durbin, S. 102 f.; Cairncross/Watts, S. 53.

⁷² Vgl. Durbin, S. 103–106, 108–113, 133–159, 194–198, 201–223.

⁷³ Vgl. BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 154, Eintrag 4.12.1942: „P[ercivale] L[iesching] had said of Bellairs that he was so modest that ,he thinks he is out of his depth when the water is really only up to his ankles‘.“

⁷⁴ Worüber Jebb Dalton natürlich sofort in Kenntnis setzte: BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 154, Eintrag 4.12.1942.

⁷⁵ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 77, Eintrag 4.12.1942.

⁷⁶ BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 135, Eintrag 18.11.1942.

⁷⁷ Ebenda. Die Akten des Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security können mit jeweils unterschiedlichem Umfang in drei verschiedenen Beständen des PRO eingesehen werden: T 160/1250, Part I und II; T 230/121–124; sowie FO 371/35305–35309. Die ersten sechs Sitzungen im November und Dezember 1942 sind veröffentlicht in: DzD I/3, S. 1011 f., 1061 f., 1120 f., 1143 f., 1149 f., 1188–1190.

⁷⁸ T 160/1250, Part I, R.E.S. 2, Eden an Kingsley Wood, 26.10.1942. In einem Gespräch am 13. Oktober 1942 waren Dalton und Malkin allerdings schon vorher übereingekommen, dem Komitee keine weiteren politischen Richtlinien an die Hand zu geben. Ob der FO-Vorschlag freilich auf die Initiative des Handelsministers zurückgeht, muß offenbleiben. Vgl. BLPES, Dalton Diaries, I/27, fol. 89, Eintrag 13.10.1942.

DOT sowie das Reparations-Memorandum Daltons, daneben aber auch Auszüge aus Edens Rede vor der Foreign Press Association vom 29. Juli 1941⁷⁹. Die sich daraus ergebende, recht breit gefaßte Aufgabenstellung des Komitees, die primär garantieren sollte, daß die von verschiedenen Seiten (FO, Treasury, MEW, DOT, BoT, Economic Section) bereits gesponnenen deutschlandpolitischen Fäden gebündelt in die Diskussion eingingen, die Malkin und seinen Kollegen ansonsten aber eine weitgehend freie Hand ließ, generierte eine Fülle von teilweise sehr disparaten Studien, die im Laufe der Monate angefordert, gesichtet und – in den meisten Fällen jedenfalls – beraten wurden. Auf den ersten Blick weist der Umfang des Materials wie auch die Vielfalt der abgedeckten Themen, die von so wichtigen Einzelaspekten wie dem Für und Wider einer Aufteilung Deutschlands und dem genauen Verhältnis von Restitution und Reparationen über Grenzfragen bis hin zu agrar- und forstwirtschaftlichen Problemen reichte, auf die Intensität, mit der man hier die britische Kriegszielpolitik zu erörtern gedachte. Zum ersten Mal war in Whitehall Ende 1942 eine Gruppe hochrangiger Beamter und erstklassiger Ökonomen zusammengetreten, um das Deutschlandproblem möglichst umfassend zu beleuchten. Auch die hochkarätige Besetzung sowie die Breite ihrer Herangehensweise läßt vermuten, daß die Minister deutschlandpolitische Grundsatzarbeit erhofften, nichts weniger also als die Grundsteinlegung der britischen Nachkriegspolitik gegenüber Deutschland. Betrachtet man die Arbeit allerdings rückschauend aus der Perspektive des achteinhalb Monate später vorgelegten Abschlußberichts, so fällt auf, daß trotz der Vielzahl der an die Experten herangetragenen Detailstudien vor allem vier grundlegende Denkschriften bzw. Vorlagen die Arbeit des Malkin-Komitees maßgeblich beeinflussten, die zunächst im folgenden vorgestellt werden sollen. Im Zentrum stand erneut eine Studie von Keynes, die über ihre unmittelbare Bedeutung hinaus auf die Diskussion der späteren Frage eines deutschen wirtschaftlichen und militärischen Verteidigungsbeitrags aus struktureller Perspektive vorausweist.

Der Beitrag von Marcus Fleming

Ein erster wichtiger Beitrag kam interessanterweise von außerhalb des Komitees und lag bereits vor dem ersten Zusammentritt der Komiteemitglieder vor. In einem Memorandum für Lionel Robbins unternahm Marcus Fleming, Spezialist für außenwirtschaftliche Belange in der Economic Section⁸⁰, einen Versuch, den Zusammenhang von „wirtschaftlicher Abrüstung“ und Reparationen einer klärenden Analyse zu unterziehen⁸¹. Sie ließ ihn eine dreifache Schlußfolgerung ziehen. Das vielleicht wichtigste Ergebnis seiner Überlegungen war, daß er die bisher geltende Arbeitshypothese, von Deutschland werde auch nach dem Krieg weiterhin die größte Kriegsgefahr ausgehen, in Frage stellte.

⁷⁹ Darüber hinaus bemerkenswerterweise auch ein Artikel des Ökonomen Paul Einzig. Vgl. Einzig, Plan; nachgedruckt in: DzD I/3, S. 403–409. Der Artikel bekräftigte noch einmal seine kritische Position gegenüber den von Guillebaud und Keynes vorgebrachten Grundthesen.

⁸⁰ Cairncross/Watts, S. 68 f., 95.

⁸¹ Obwohl das Memorandum nicht als RES-Papier zirkulierte, darf man annehmen, daß es zumindest unter den Ökonomen des Komitees bekannt war. Dies läßt sich auch daraus schließen, daß es unter den Komiteeunterlagen im Treasury-Bestand zu finden ist: T 230/121, Memorandum J. M. Fleming, „Economic Disarmament and Reparations“, undatiert, aber vor dem September 1942. Zum Folgenden vgl. auch Cairncross, *The Price of War*, S. 22–24.

Was Befürworter und Gegner einer „harten“ bzw. „liberalen“ Kriegszielpolitik nach Flemings Ansicht gemeinsam hatten, war die Erfüllung des Verlangens nach Sicherheit vor Deutschland, auch wenn beide Richtungen jeweils entgegengesetzte Konzepte hierfür vorlegten: Entzug des ökonomischen Fundaments des deutschen Militarismus durch die Mobilisierung und Wiedereingliederung des deutschen Potentials in den europäischen Rekonstruktionsprozeß hier, radikale wirtschaftliche Entmilitarisierung und Reparationsentnahmen dort. War es aber wirklich schon ausgemacht, daß Deutschland nach dem Krieg seine Rolle als Hauptaspirant für eine Hegemonie in Europa behielt? Im Laufe der Jahrhunderte, gab Fleming zu bedenken, seien viele Länder in diese Rolle geschlüpft – Österreich, Spanien, Frankreich, Deutschland. Seine Herkunft aus den Denkschulen von Malthus und Keynes offenbarend, fragte er sich, ob nicht auch die Entwicklung des gerade tobenden Krieges bestätige, was bereits eine simple Betrachtung der demographischen und ökonomischen Entwicklung nahelege, daß nämlich in fünfzehn bis zwanzig Jahren Deutschland als Machtfaktor von einer für die britischen Interessen, ja die Zivilisation insgesamt kaum weniger gefährlichen Macht verdrängt sein werde. Zu diesem Zeitpunkt werde Deutschland den Gipfel seiner Macht in Europa vollends überschritten haben „and may well decide to bow to the inevitable and assume a more modest role in the world“⁸².

Für Fleming bedeutete dies allerdings nicht, daß Deutschland sich mit der Rolle eines „Fußabtreters“ anderer Länder zufriedengeben werde. Vielmehr erwartete er, daß es sich jener Macht – der angelsächsischen oder der russischen – anschloß, die ihm die würdigsten und annehmbarsten Lebensumstände gewährleistete. Ein besiegter deutscher Staat allein konnte für Fleming also kaum noch als Sicherheitsrisiko erster Ordnung betrachtet werden. Was ihn dagegen beunruhigte, war die Gefahr der Wiederaufnahme einer auch in den Akten immer wieder mit dem Stichwort „Rapallo“ versehenen deutschen Ostpolitik⁸³. Hinsichtlich des wichtigsten Kriegsziels Londons konnte es daher für Fleming auch kaum einen Zweifel geben: „It should be a primary object of policy to prevent the coalescence of these powers.“ Vor diesem Hintergrund und unter Hinweis darauf, daß bezeichnenderweise noch niemand die Möglichkeit einer unbefristeten unilateralen Entmilitarisierung Deutschlands ernsthaft ins Auge gefaßt hatte, zog Fleming den radikalen Schluß, daß die unter dem Stichwort „economic disarmament“ bislang vorgelegten Ideen zu verwerfen seien.

Die Zurückweisung einer Politik der konsequenten wirtschaftlichen Entmilitarisierung bedeutete für Fleming jedoch nicht, daß der Gedanke einer Sicherung des deutschen Industriepotentials vor seiner rüstungswirtschaftlichen Indienstnahme für eine aggressive Expansionspolitik aufzugeben war. Auf den ersten Blick in markantem Gegensatz zu der liberalen Kriegszielpolitik, die dies implizierte, aber bei genauerem Hinsehen in sich logisch und konsequent, befürwortete er im weiteren Verlauf seiner Ausführungen umfangreiche, aber zeitlich begrenzte Reparationszahlungen Deutschlands. Sie sollten nicht nur das legitime Bedürfnis der dem deutschen Militarismus zum Opfer

⁸² T 230/121, Memorandum J. M. Fleming, „Economic Disarmament and Reparations“. Dort auch die folgenden Zitate (Hervorhebungen im Original).

⁸³ Zum „Rapallo-Komplex“ in den Mächtebeziehungen vgl. in diesem Zusammenhang Frohn, „Rapallo-Mythos“, S. 142–149.

gefallenen Staaten befriedigen, sondern zugleich die Funktion eines sicherheitspolitischen Überlaufventils ausüben, indem sie den über das Niveau seiner europäischen Nachbarstaaten hinausgehenden Teil der deutschen Wirtschaftskraft abschöpften. Fleming war sich darüber im klaren, daß eine Reparationspolitik dieser Art nur durch ein umfangreiches Netz an Kontrollen erfolgreich durchgeführt werden konnte. Er widmete deshalb, hierin sich Daltons Vorschlägen annähernd, die zweite Hälfte seiner Denkschrift einer ausführlichen Begründung monetärer und fiskalischer Kontrollmaßnahmen. Sie umfaßten die Bereiche Banken, Währungs- und Haushaltspolitik, Nachfragestruktur (lohn- und steuerpolitische Eingriffe) sowie Investitions- und (liberale) Handelspolitik mit dem Ziel, die deutsche Wirtschaft auf die Leistung von Reparationszahlungen auszurichten, eine kontraproduktive Entwicklung wie in den zwanziger Jahren zu verhindern und zugleich einer möglichen wirtschaftlichen Übervorteilung Deutschlands vorzubeugen. Die Maßnahmen dienten zugleich als Regulationsinstrumente mit dem Zweck, die in seiner Bedeutung allerdings auch von Fleming gering veranschlagten Transferprobleme zu minimieren. In diese Richtung zielte auch sein Vorschlag, Deutschlands Reparationsverpflichtung an einen zu schaffenden „Unterstützungs- und Wiederaufbaufonds“ anzubinden. Dies werde, so Fleming, der Reparationsproblematik den Anstrich des „Siegerrechts“ nehmen, zumal Deutschland anfänglich mit Sicherheit ein Nettoempfänger sei, ermögliche aber primär eine effektive Koordination der Wiederaufbauhilfen, die eventuelle handels- und währungspolitische Schwankungen ausgleiche. Für Fleming bot ein solcher Fonds, der die Aufgaben der Keynes'schen „Clearing Union“ mit der Abwicklung der Reparationen verband, auch die Möglichkeit, Geldzahlungen als Reparationsform materiellen Wiedergutmachungsleistungen vorzuziehen, solange als Meßlatte nicht die Kriegsschäden, sondern die Zahlungskapazität der deutschen Wirtschaft diene: „The *real volume* of Reparations could itself be adjusted at longer intervals with reference to assessed capacity to pay.“

Die Bedeutung von Flemings Studie lag erstens in seinem Hinweis darauf, daß die britische Kriegszielpolitik maßgeblich von der Mächtekonstellation nach Zerschlagung des Nationalsozialismus abhing; von einer Neuauflage deutsch-russischer Kooperation ging in diesem Zusammenhang seiner Ansicht nach eine weitaus größere Bedrohung der britischen Sicherheit aus als von der zu erwartenden ökonomischen Krisenlage Deutschlands. Zweitens war aber sein Gedanke einer Einbindung der Reparationen in die Koordinierungsaufgaben eines „Unterstützungs- und Wiederaufbaufonds“ ein wichtiger Beitrag zur internen Diskussion unter den Experten in Whitehall. Auch wenn das Malkin-Komitee in seinem Abschlußbericht nicht auf Flemings Idee eingehen sollte, das ihr zugrundeliegende Prinzip, Reparationen als Wiederaufbauhilfe zu verstehen und Deutschland in rekonstruktionswirtschaftlicher Absicht zum sicherheitspolitischen und ökonomischen Wiederaufbau beitragen zu lassen, tauchte fortan immer wieder auf. Wie gleich zu zeigen sein wird, stand er auch hinter Keynes' Vorschlag eines deutschen Friedensbeitrags.

Der Beitrag von Lionel Robbins

Einen in der Frage der wirtschaftlichen Entmilitarisierung Deutschlands entgegengesetzten Standpunkt bezog Lionel Robbins. In seinem Ende November 1942 im Komitee vorliegenden Beitrag machte er sich zum Fürsprecher einer Beschneidung des industriellen Rüstungspotentials als Teil eines umfassenden Umstrukturierungsprozesses der in-

ternationalen Handelsbeziehungen⁸⁴. Wie schon das Treasury-Papier des Vorjahres akzeptierte auch Robbins als Ausgangspunkt seiner reparationspolitischen Überlegungen die Annahme, daß die strukturelle Kompatibilität der deutschen und der britischen Exportwirtschaft so groß sei, daß jede Form von Reparationsleistungen nicht nur konkurrenzwirtschaftliche Konsequenzen haben werde. Er hob hervor, daß die industriellen Reform- und Modernisierungsbemühungen in Großbritannien durch das Transferproblem weiter gehemmt und die Möglichkeiten zum Aufbau langfristig nützlicher Handelsverbindungen verlorengehen würden: „Now at any time this would be inconvenient. At a time when we were struggling to remedy an unprecedented deficiency in our own balance of payments, it might be a disastrous embarrassment.“ Andererseits stellte eine reparationslose Deutschlandpolitik für Robbins keine realistische Alternative dar, da berechnete Forderungen nach Wiedergutmachung nicht ohne weiteres vom Tisch zu wischen seien. Trete Großbritannien nicht für Reparationen ein, so werde dies zu einem Verlust an Glaubwürdigkeit führen und den Widerstand der kriegsgeschädigten Staaten herausfordern: „The real problem, therefore, is to frame a policy which will bring it about that the satisfaction of these claims can come about with a minimum of disturbance to our own interests and perhaps even with some incidental advantage.“

Hierzu schlug der Ökonom eine zweigleisige Strategie vor. Hatte Fleming Robbins noch ausdrücklich davor gewarnt, daß „any attempt to pursue disarmament too far into the economic sphere, e.g. by prohibiting the manufacture of machine tools, would be interpreted as a piece of exploitation imposed in the interests of Anglo-Saxon industrialists“, plädierte Robbins gerade unter Hinweis auf mögliche Reparationsforderungen für eine die militärische Abrüstung flankierende wirtschaftliche Entmilitarisierung Deutschlands. Flemings Unbehagen, eine Politik der ökonomischen Entmachtung leiste einem gefährlichen deutsch-sowjetischen Rapprochement Vorschub und arbeite letztlich sogar einer erfolgreichen Eintreibung der Reparationen entgegen, teilte er offenbar nicht. Der Abbau des industriellen Aggressionspotentials sollte nach Robbins' Ansicht auf vier Ebenen erfolgen: erstens die physische Zerstörung der Anlagen zur Waffenproduktion; zweitens ggf. die Zerstörung der Anlagen zum Bau von Werkzeugmaschinen; drittens die Reduzierung der Nahrungsmittel- und Rohstoffbevorratung auf den kommerziell üblichen Umfang; und viertens die Umkehrung der deutschen Autarkiebestrebungen im einzelnen: „the lowering of obstacles to trade, the abolition of artificial support to the various ersatz industries and the inclusion of Germany in a system of international regulation, which more or less prevents the re-emergence of high protectionism. This would bring it about that in future Germany was much more dependent for food supplies and raw materials on imports from abroad, and to that extent would be vulnerable to the threat of economic blockade.“ Wirtschaftliche Entmilitarisierung sei daher nicht gleichbedeutend mit der Deindustrialisierung des Landes. Forderungen in diese Richtung erteilte Robbins eine eindeutige Absage: „We should not necessarily be better off if the rest of the world was still purely agrarian“, merkte er abschließend gegen jene Kreise an, die bereits eine Art Agrarisierung Deutschlands debattierten.

⁸⁴ T 160/1250, Part I, R.E.S. 8, Memorandum by Professor Robbins, „Notes on Reparations and Economic Security“, 23.11.1942; DzD I/3, S. 1016–1024. Dort auch die folgenden Zitate. Cairncross weist darauf hin, daß die Denkschrift ebenfalls vor Ernennung des Malkin-Komitees geschrieben wurde. Vgl. Cairncross, *The Price of War*, S. 20.

Robbins wertete die im letzten Punkt genannte Einbindung Deutschlands in ein multilaterales Handels- und Finanzsystem auch als eine sicherheitspolitische Maßnahme, die gegen eine ökonomische Sonderentwicklung dieses Staates, vergleichbar der Situation in der Zwischenkriegszeit, steuerte, darüber hinaus aber unmittelbar die Voraussetzung schuf für die reparationspolitische und rekonstruktionswirtschaftliche Nutzung seiner Ressourcen. Der Ökonom favorisierte daher eine Doppelstrategie: erstens die Zahlung von Reparationen materieller Art, etwa in Form von wirtschaftlichen Demontagen im Rahmen der wirtschaftlichen Entmilitarisierung, ergänzt durch Produktionsverbote bzw. -auflagen für bestimmte, rüstungswirtschaftlich bedeutsame Güter, „which, in the short run at any rate, should leave the field clearer for our own export trade“; zweitens die Eliminierung bestehender Wirtschaftspraktiken, „which should not only leave Germany less able to make war, but should also contribute greatly to the general clearance of the channels of trade“.

Der Kern von Robbins' Denkschrift, der durch die Begriffe „wirtschaftliche Entmilitarisierung“ und „Freihandel“ zutreffend beschrieben werden kann, mochte auf den ersten Blick einen pragmatischer orientierten Zug aufweisen als Flemings Ausführungen und sollte in der Tat einen größeren Einfluß auf die Komiteearbeit ausüben. Erst beide zusammen lassen jedoch die Schattenbereiche der Reparationsproblematik umrißhaft erkennen: Es würde sich zunächst noch zeigen müssen, inwieweit die Erkenntnis Flemings, den Grad der wirtschaftlichen Entmilitarisierung – auch in Form von materiellen Reparationslieferungen – als Funktion der Mächtekonstellation nach dem Krieg zu betrachten, die Bemühungen der Siegermächte um eine ökonomische Zähmung Deutschlands tatsächlich herausfordern konnte. Würde zudem Flemings Vorschlag, Reparationen als Geldzahlungen über einen Wiederaufbaufonds abzuwickeln, keine weitere Berücksichtigung finden, stellte sich die Frage, wie die Beschränkung auf eine moderate Restitutions- und Demontagepolitik den Umstellungsprozeß von der Kriegs- auf eine Friedenswirtschaft beeinflussen würde; diese Frage wurde um so dringlicher, wenn man berücksichtigte, daß London im Vergleich zu den übrigen, von Deutschland geschädigten Ländern sicherlich die geringsten Ansprüche auf Reparationen anmelden konnte und gleichzeitig von den drei vorgesehenen Besatzungsmächten als ressourcenschwächste aus dem Krieg hervorgehen würde. Schließlich: Wenn Reparationen aus der Sicht Londons a limine als rekonstruktionshemmend bewertet wurden und die Beamten sowohl Flemings Konzept von das Transferproblem entschärfenden finanziellen „Aufbauhilfen“ als auch die im Treasury-Memorandum herausgestellte Alternative umfangreicher Naturalienlieferungen verwarfen, da sie das Handelsgleichgewicht zu stören drohten, dann erschien auch eine Formel wie die von Robbins vorgeschlagene – zeitlich befristete und möglichst rasch durchzuführende Sachreparationen – kaum erfolversprechend. Zwar mochte dieser Kompromiß den Forderländern entgegenkommen und sogar die Rückwirkungen des Transferproblems auf die britische Wirtschaft gering halten; er würde jedoch nicht verhindern können, daß Deutschlands Industriepotential weitgehend unangetastet blieb und – noch dazu ohne durch rüstungswirtschaftliche Zwänge eingengt zu sein – sich zu einem konkurrenzwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Risiko zugleich entwickeln konnte. Mit anderen Worten, erschienen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entmilitarisierung sowohl aus ökonomischer wie auch aus sicherheitspolitischer Perspektive als vollkommen kontraproduktiv (Fleming) oder günstigstenfalls als in so beschränktem Maße durchführbar, daß nur die wichtigsten Reparationsfor-

derungen befriedigt werden konnten, die deutschen wirtschaftlichen Produktionskapazitäten ansonsten aber unberührt bleiben mußten (Robbins), so erforderten sie doch genau jenen Grad an ökonomischer und sicherheitspolitischer Risikobereitschaft gegenüber Deutschland, den man mit diesen Maßnahmen zu umgehen hoffte.

Der Beitrag von Keynes

Am 12. Januar 1943 wandte sich der Lord Bishop von Chichester mit einer eher ungewöhnlichen Bitte an Keynes. Unter Hinweis auf Stalins Rede vom 6. November 1942, in der der Kreml-Chef zwischen einem „unzerstörbaren“ Deutschland und dem Staat Hitlers, der mit aller Härte zerschlagen werden sollte, unterschieden und damit öffentlichkeitswirksam eine auf den ersten Blick „moderate“ sowjetische Kriegszielpolitik in Aussicht gestellt hatte, erinnerte der Bischof an die Dringlichkeit einer Klärung der deutschlandpolitischen Ziele Londons. Er regte an, daß Keynes in seiner bevorstehenden Jungfernrede im britischen Oberhaus über die britischen Kriegsziele sprechen und dabei namentlich auf die Frage eingehen solle, ob eine Zusammenarbeit mit dem deutschen Widerstand möglich sei⁸⁵. Keynes, seit Juni 1942 Baron Keynes of Tilton, nahm die Anregung des Bischofs nicht auf, sondern kündigte vielmehr ein wirtschaftspolitisches Thema an. „For my own part I can only say that the prospect seems to me appalling. I cannot discern *any solution* which is even moderately satisfactory.“⁸⁶ Die Skepsis von Keynes bezog sich sicherlich darauf, daß er kaum eine Möglichkeit zu sehen vermochte, wie die Grundlagen einer befriedigenden Deutschlandpolitik zu legen waren, die gleichermaßen wirtschaftlich vernünftig und politisch sowohl gegenüber dem britischen Kabinett als auch gegenüber den Kriegsverbündeten durchzusetzen waren. Gleichzeitig stellte sich ein geradezu unlösbar erscheinendes strukturelles Dilemma für die zukünftige britische Sicherheitspolitik. Während Keynes und das Schatzamt bereits frühzeitig darauf aufmerksam gemacht hatten, daß eine „harte“ Reparationsregelung und die Ressourcenbeschneidung Deutschlands den Genesungsprozeß der übrigen kriegszerstörten Länder Europas nur behindern und deren Sicherheit erheblich beeinträchtigen würden, zeichnete sich jetzt ab, daß der völlige Verzicht bzw. eine ökonomischen Vernunftkriterien gehorchende Entmilitarisierungspolitik eine (verborgene) wirtschaftliche Wiederaufrüstung nicht würde vermeiden können. Soweit ein entmilitarisiertes, aber wirtschaftlich potentes Deutschland alle Anstrengungen auf den eigenen Wiederaufbau lenken konnte, ohne rüstungsindustrielle Verzerrungen in Kauf nehmen zu müssen, sah sich der Entmilitarisierungsanspruch zudem mit einem „umgekehrten Transferproblem“ konfrontiert und barg überdies das Risiko, Deutschland – fett und impotent – als ein die europäische Wirtschafts- und Friedensordnung destabilisierendes Element zurückzulassen.

Trotz immer wieder durchbrechender pessimistischer Einschätzungen über die Aussichten auf eine Lösung der deutschlandpolitischen Strukturfragen legte Keynes im Dezember 1942 dem Malkin-Komitee einen Entwurf vor, der sich explizit als ein Beitrag

⁸⁵ KCKP, PS/7/57, Lordbishop of Chichester an Keynes, 12.1.1943.

⁸⁶ KCKP, PS/7/59, Keynes an den Lordbishop of Chichester, 14.1.1943 (Hervorhebung im Original).

zur Auflösung dieser Aporie verstand⁸⁷. Die dargestellte Problematik veranlaßte ihn freilich keineswegs, von seinem eigenen Ansatz abzuweichen und eine Lösung unter Aufnahme punitiver Elemente zu suchen. Insofern stellte seine Vorlage auch eher eine Weiterentwicklung von Gedanken aus dem Keynes-Treasury-Umfeld dar. Sie zielte auf den Ausgleich des Interessengefälles zwischen Mitgliedern eines gegebenen Sicherheitssystems, die ihren Rüstungsverpflichtungen nachzukommen gezwungen waren, und einem Land, das einem Rüstungsverbot unterliegen, gleichwohl aber wegen seiner rekonstruktionswirtschaftlichen Bedeutung in seinen Wirtschaftsaktivitäten nur geringfügig eingeschränkt sein sollte. Auf Dauer, darauf hatte Fleming ebenfalls hingewiesen, war dieses Land aus dem Sicherheitssystem sowieso nicht auszuschließen, und eine veränderte Mächtekonstellation würde seine Teilnahme vielleicht sogar notwendig machen. Keynes griff dabei Kritikpunkte auf, wie sie im Zusammenhang mit der Atlantik-Charta von Kingsley Martin sowie ihm und dem Schatzamt gegenüber aus Daltons Ecke aufgeworfen worden waren.

Im Kern reflektierte Keynes jedoch auf eine Erfahrung im Zusammenhang mit der Versailler Friedensordnung. In der Präambel des Abschnittes über die Maßnahmen zur Entmilitarisierung Deutschlands hatten die Verfasser des Vertragswerks den Verlust der deutschen Wehrhoheit noch damit begründet, er solle nur den Auftakt zu weltweiten Abrüstungsbemühungen bilden; die Entmilitarisierungsaufgaben legitimierten sich so auch aus ökonomischer Sicht durch den im Vertragstext fixierten Anspruch auf allgemeinen Abbau der Rüstungslasten⁸⁸. Wie der Verlauf der Genfer Abrüstungskonferenz 1932 dann allerdings zeigte, erfüllte sich diese Hoffnung nicht. Damals gelang es weder, die Teilnehmerstaaten – auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise – von der Notwendigkeit allgemeiner Truppenreduzierungen zu überzeugen, noch umgekehrt für Deutschland einen Modus zu finden, der langfristig eine kontrollierte Aufrüstung ermöglicht hätte. Der Vorschlag, sich vorerst jeder militärischen Aufrüstung zu enthalten, dafür im Gegenzug eine Miliz von 100.000 Soldaten unterhalten zu dürfen und die im Versailler Vertrag festgelegten Verbote bestimmter Waffengattungen prinzipiell aufzuheben, scheiterte am Widerstand Frankreichs. Ruft man sich in Erinnerung, was zur Überwindung der globalen ökonomischen Krise, der wirtschaftlichen Reintegration und gleichzeitigen Pazifizierung Deutschlands sowie der langfristigen wirtschaftlichen Konsolidierung Europas vernünftigerweise hätte getan werden müssen, so wird man rückblickend und im Wissen um die Möglichkeiten keynesianischen Krisenmanagements davon sprechen müssen, daß hier eine vor der nationalsozialistischen Machtübernahme letzte Chance vertan wurde, den Grundwiderspruch zwischen Sicherheits- und Wiederaufbauinteressen in der Versailler Friedensordnung aufzuheben und eine Balance beider Zielfaktoren wieder herzustellen.

⁸⁷ T 160/1250, Part I, R.E.S. 18, Memorandum Keynes, „Germany’s Contribution to the Cost of Keeping the Peace of the World“, 21.12.1942; vgl. KCKP, W/6/2/292–296; JMK XXVI, S. 337–341; DzD I/3, S. 1182–1184. Vgl. auch die Diskussion der Denkschrift im Malkin-Komitee: FO 371/35308/W 4471, R.E.S. 8th Meeting, 12.1.1943. Vgl. ferner Moggridge, Maynard Keynes, S. 769.

⁸⁸ In der Präambel des Teils V des Versailler Vertrags hieß es: „Um den Anfang einer allgemeinen Beschränkung der Rüstungen aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich Deutschland zur genauen Verfolgung nachstehender Bestimmungen über die Land-, See- und Luftstreitkräfte.“ Friedensvertrag von Versailles, S. 80.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, daß Keynes seine Bemerkungen mit dem Hinweis auf einen eklatanten Widerspruch einleitete. Die weitverbreitete „Popularität“, die die Empfehlung der völligen Entmilitarisierung Deutschlands mittlerweile genoß und die auch im Malkin-Komitee vorherrschte, befand sich für ihn nämlich in einem erstaunlichen Mißverhältnis zu dem Doppelproblem, wie eine Übervorteilung der dann von Rüstungsanstrengungen befreiten deutschen Wirtschaft vermieden werden konnte und wer in einem solchen Falle die Kosten für die Sicherung des deutschen Territoriums übernehmen würde. Mit anderen Worten, eine weitgehende Entmilitarisierung Deutschlands mußte sich doppelt negativ auf die Rekonstruktionsbemühungen jener Länder auswirken, denen eine zusätzliche Last zufallen würde, über Frieden und Sicherheit in der Welt zu wachen. Vor allem ihre Exportwirtschaft stand im Vergleich zur deutschen unter größerem Druck, was sich schließlich auch auf die binnenwirtschaftliche Struktur insgesamt auswirken mußte. Gleichzeitig entstanden zusätzliche Verteidigungslasten in Form von Besatzungskosten, die auch nach Beendigung der Besatzung aufgrund der Verantwortung der Alliierten für die Sicherheit der Grenzen eines entmilitarisierten Deutschland in anderer Form fortbestehen würden. Vor allem der letzte Aspekt, der nach den Möglichkeiten eines deutschen Sicherheitsbeitrags unter Entmilitarisierungsbedingungen nach Beendigung der Besatzung und erfolgreicher Wiedereingliederung Deutschlands fragte, stand im Mittelpunkt von Keynes' weiteren Ausführungen. Daß die Kosten für die Besatzung von Deutschland getragen werden würden, durfte auch seiner Meinung nach vorausgesetzt werden.

Keynes schätzte, daß die Einsparungen im deutschen Haushalt wegen des gegenüber Großbritannien höheren Rüstungsniveaus nicht geringer als etwa £ 500 Millionen sein würden, eine Summe, die den Kosten der britischen Teilstreitkräfte in Friedenszeiten entsprach. Diese Summe sei aber mindestens sechsmal größer als die gerade vom Beveridge-Report veranschlagten Kosten für Sozialversicherung, Kindergeld und Gesundheitswesen und fast genauso groß wie die gesamten Haushaltsausgaben für Sozialwesen, Landwirtschaft und Handel⁸⁹. Doch würden nicht nur substantielle Ressourcen in Deutschland frei zum Aufbau jenes Wohlfahrtsstaates, der in Großbritannien selbst immer stärker als Lohn für alle im Krieg durchlittenen Entbehrungen betrachtet wurde; seine Entmilitarisierung hatte auch einen „Multiplikator-Effekt“, da etwa das Verbot, Streitkräfte zu unterhalten, über die finanzielle Ersparnis hinaus der deutschen Industrie zusätzlich junge Arbeitskräfte zuführte, deren wirtschaftlicher Wert ihre Kosten in der

⁸⁹ Die Ursprünge des Beveridge-Reports mit detaillierten Vorschlägen zur Durchführung grundlegender Sozialreformen gehen ebenfalls auf Keynes' Denkschrift vom Dezember 1940/Januar 1941 über die nationalsozialistische „Neuordnung“ zurück. In der Folge kam es im Mai 1941 zur Einsetzung einer Studiengruppe unter Leitung des Wirtschaftswissenschaftlers Sir William Beveridge, der bis 1937 die London School of Economics geleitet hatte und seither am University College Oxford lehrte. Es war daher kein Zufall, daß Keynes im Zusammenhang mit der Deutschland- und Reparationspolitik explizit auf die Empfehlungen des Abschlußberichts Bezug nahm. Parallel zu den außenpolitischen Kriegszieldiskussionen hatte Keynes damit zugleich auch die Auseinandersetzung um die Kriegsziele im Inneren initiiert. Und während Eden als Außenminister mit seiner Mansion-House-Rede vom Mai 1941 die britischen Kriegsziele an das Prinzip der sozialen Sicherheit knüpfte, hatte Kingsley Woods Haushaltsvorlage einen Monat zuvor erstmals wichtige Elemente keynesianischer Haushaltspolitik berücksichtigt. Vgl. Addison, S. 168–170, 211–228; Wilson, *Policy in War and Peace*, S. 46–48; Moggridge, *Maynard Keynes*, S. 642–648.

Armee bei weitem überstieg. Von daher sei der Wunsch nur zu verständlich, „that the benefits of defeat and the burdens of victory should not be more financially disproportionate than is inevitable“⁹⁰.

So berechtigt der Anspruch auf Entwaffnung und Entmilitarisierung freilich sein mochte, Keynes war sich darüber im klaren, daß jeder Versuch, diese „Anomalie“ auszugleichen, nur eine weitere Reparationsvariante darstellte: Hinter der möglichen Forderung, Deutschland etwa zu einer Abgabe in Höhe der normalerweise das Budget belastenden Verteidigungsausgaben zu verpflichten, lauerte erneut das „Gespenst“ des Transferproblems. Da andererseits aber kaum zu erwarten war, daß die Öffentlichkeit sich auf Dauer mit dieser Situation abfand, regte Keynes an, Deutschland zur Leistung eines „Friedensbeitrags“ zu verpflichten. Entsprechend dem Aufbau eines künftigen Sicherheitssystems nach Kriegsende war dieser Beitrag an eine internationale Organisation oder eine Gruppe von Alliierten zu entrichten. Um für Großbritannien untragbare Verzerrungen in den Handels- und Währungsbeziehungen zu vermeiden, schlug Keynes vor, den Zahlungsverkehr des deutschen Exporthandels über ein spezielles Konto der „Clearing Union“ abzuwickeln. Von diesem Konto war eine bestimmte Summe, vielleicht ein Drittel oder ein Viertel, als Friedensbeitrag abzuziehen und den mit der Aufgabe der Friedenssicherung betrauten Staaten zur Verfügung zu stellen, während der Rest von Deutschland zur Zahlung seiner Importe und für andere Zwecke genutzt werden konnte. Den deutschen Exporteuren würden selbstverständlich ihre Waren in vollem Umfang bezahlt werden, die Differenz zu Lasten des deutschen Haushalts gehen. Das britische Reparationskonzept, dem auf diese Weise eine entscheidende Variante hinzugefügt werden konnte, sollte nach Keynes' Vorstellungen daher aus vier Teilaspekten bestehen:

1. Reparationen als Restitution: zeitlich befristete Materiallieferungen und Arbeitsdienste;
2. Begleichung der Besatzungskosten;
3. Friedensbeitrag durch „Anzapfen“ des Exportertrags, nach Ablauf der Reparations- und Besatzungsphase prozentual ansteigend;
4. Vorbeugung von Autarkietendenzen, indem Importdiskriminierungen nur in sehr begrenztem Rahmen erlaubt werden sollten.

Dieses Konzept brachte für Keynes noch eine Reihe „indirekter“ Vorteile. Zunächst konnte der zur Erhebung des Friedensbeitrags notwendige organisatorische Rahmen zugleich als sicherheitspolitischer Kontrollmechanismus dienen; im Falle eines Bruchs der vertraglichen Regelung bzw. von Anzeichen für ein erneutes Aufflammen militaristischer Strömungen war Deutschland einfach durch die Anhebung der „Beitragsquote“ – notfalls bis zu 100%, d. h. die Konfiszierung des gesamten Exporterlöses – zu strafen und der Friedensbeitrag so zu einer wirkungsvollen Finanzblockade umzufunktionieren. Darüber hinaus besaß das Konzept gerade für Großbritannien eine besondere Anziehungskraft, da ein deutscher Sicherheitsbeitrag angesichts der vergleichsweise niedrigen Reparationsansprüche, die London anmelden konnte, die einzige Form war, in der das Land eine Erleichterung seiner finanziellen und wirtschaftlichen Lasten erhoffen durfte. Schließlich aber schien das Konzept vorteilhaft für den britischen Wiederaufbau

⁹⁰ T 160/1250, Part I, R.E.S. 18, Memorandum Keynes, „Germany's Contribution to the Cost of Keeping the Peace of the World“, 21.12.1942. Dort auch die folgenden Zitate.

zu sein, unabhängig davon, wie eine künftige deutsche Regierung ihren Verpflichtungen nachkommen würde: „If Germany is thereby discouraged from developing a large volume of exports, we are relieved of a serious competitor. If she is not discouraged we receive a useful contribution towards meeting our adverse balance of trade.“ Selbstverständlich war eine solche Regelung auch im Falle Japans anwendbar; auf diese Weise würde Großbritannien sogar noch indirekt in den Genuß einer Reparationsvereinbarung im Fernen Osten kommen.

Es wurde bereits angesprochen, daß Flemings vier Monate zuvor ausgearbeitete Studie bei Keynes' Gedankenentwicklung Pate gestanden haben mag. Zwar blieb dessen Vorschlag, die Reparationsleistungen insgesamt als umfangreiche Wiederaufbauhilfen zu definieren und organisatorisch an entsprechende internationale Körperschaften anzuknüpfen, ungehört. Doch übernahm Keynes das dahinterstehende Grundprinzip und wendete es in dem reparationspolitischen Teilausschnitt der Entmilitarisierung an. Ein Friedensbeitrag fungierte zunächst als eine zeitlich begrenzte Reparationsmaßnahme neben der Restitution und der Erstattung der Besatzungskosten und verringerte den rekonstruktionswirtschaftlichen Druck zumindest aller direkt an einer Sicherheitsorganisation beteiligten Staaten⁹¹. Als wichtige technische Schaltstelle betrachtete er dabei die „Clearing Union“. Obwohl eigentlich seinem in Versailles geäußerten Hauptkritikpunkt zuwiderlaufend, der finanzielle Reparationen als Grundlage einer Friedensregelung kategorisch ausgeschlossen hatte, glaubte Keynes offensichtlich, das Transferproblem in diesem Teilbereich unter Zuhilfenahme der Währungsunion – d. h. die Anbindung an den Vergabemechanismus für langfristige Wiederaufbaukredite – sowie durch eine flexible Beitragsrate, deren Höhe einerseits von der Exportleistung der deutschen Wirtschaft und andererseits von der Kooperationsbereitschaft bzw. dem „Aggressionsverhalten“ einer künftigen deutschen Regierung abhing, umgehen zu können. Während so mögliche währungs- und handelspolitische Verzerrungen von den entsprechenden Stellen leicht zu entschärfen waren – um so mehr, als es sich um eine in der Höhe anpassungsfähige Reparationsregelung handelte, die bei Bedarf temporär sogar ganz aufgehoben werden konnte –, verhinderte die Anbindung an die Entwicklung des deutschen Außenhandels, daß Deutschlands Zahlungskapazität wie nach dem Ersten Weltkrieg überschritten wurde, als Berlin seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkam und schließlich eine Politik der Wirtschaftsautarkie zu verfolgen begann. „This particular formula“, so kommentierte Keynes erfreut, „overcomes some of the main difficulties of collecting reparations“.

Das Besondere an Keynes' Konzept eines deutschen Friedensbeitrags war indes nicht, daß es wesentliche reparationstechnische Schwierigkeiten zu überwinden versuchte. Die langfristige Bedeutung dieses Vorschlags lag vielmehr darin, daß nach Beendigung der Besatzungszeit, wenn neben der Verpflichtung zu Reparationsleistungen auch die Erstattung der Besatzungskosten hinfällig würde, ein Friedensbeitrag nach Keynes' Vorstellung in eine Art Sicherheitsbeitrag umfunktioniert werden konnte, dessen Höhe dann unabhängig von Reparationskriterien und jenseits jeglicher Wiedergutmachungsansprüche am allgemeinen Sicherheitsbedarf gemessen würde. Bis zu einem Drittel der

⁹¹ Keynes erwartete, gemessen an den deutschen Vorkriegsexporten, einen Beitrag von mindestens £ 200 Millionen jährlich, der jedoch leicht noch höher ausfallen würde, wenn es zu der von ihm erwarteten expansiven Entwicklung des Welthandels kommen sollte.

Exporteinnahmen, so schätzte Keynes, konnten ohne weiteres einem wiederaufgebauten und in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen integrierten Deutschland abverlangt werden, solange das Verbot, eigene Streitkräfte zu unterhalten, fort dauerte. Die Ableitung eines deutschen Sicherheitsbeitrags aus der Reparationsregelung der unmittelbaren Nachkriegs- und Besatzungszeit mußte um so bedeutsamer werden, wenn sich aus der internationalen Mächtekonstellation nach Zerschlagung der Achsenmächte eine neue verteidigungspolitisch wirksam werdende Frontstellung entwickelte, die nicht die erhoffte Abrüstung, sondern zusätzliche Rüstungslasten erforderte. Dann stand zu erwarten, daß die Verhinderung eines zweiten Rapallo zu einem Primärziel der britischen Deutschlandpolitik würde. Ein deutscher Beitrag, so der Kern von Keynes' Überlegungen, fungierte, ob als Friedensbeitrag getarnte Reparationsmaßnahme oder als „passiver“ Verteidigungsbeitrag eines entmilitarisierten Deutschland, als notwendiger ökonomischer Gleichgewichtsfaktor innerhalb des Wiederaufbauprozesses Europas. Darüber hinaus mußte er in seiner späteren Form als Sicherheitsbeitrag die Sicherheitsgemeinschaft in ihrer neuen Frontstellung verstärken. Schließlich würde das deutsche Potential in einem entsprechenden Bündnis, sofern ein Zusammengehen Berlins mit Moskau abgewendet werden konnte, fest verankert; ja dem vorausschauenden Beobachter erschien ein entsprechender Beitrag Deutschlands, so paradox es auch zunächst klingen mochte, geradezu als Bedingung für die Ausschaltung Deutschlands als Sicherheitsrisiko.

Freilich konnte Keynes kaum ahnen, wie nah das hier nur Implizierte, das noch dazu in seinem Memorandum gegenüber den reparationspolitischen Akzenten in den Hintergrund trat, der Realität acht Jahre später entsprach, als im Verlauf der Debatte um einen deutschen Verteidigungsbeitrag die Haltung der britischen Regierung in der Frage nach den Kosten der Sicherheit einer weiterhin von Rüstungslasten befreiten Bundesrepublik von genau jenen Erwägungen bestimmt werden sollte, die Keynes angesprochen hatte⁹². Und doch mochte Keynes' ökonomischer Weitblick ihn zu der vorausschauenden Einsicht geführt haben, daß hinter der Reparationsproblematik mehr steckte als nur die Komplexität einer primär für die unmittelbare Nachkriegs- und Besatzungszeit geltenden Regelung. Nur so gut konnte er sich an die Aufrüstungsdebatten der dreißiger Jahre erinnern, als die Alternative von umfangreichen Rüstungsmaßnahmen oder wirtschaftlicher Modernisierung bzw. Konsolidierung vor dem Hintergrund des Doppelproblems einer strategischen Überdehnung Großbritanniens bei gleichzeitiger Ressourcenknappheit den sozialen Konsens im Inneren zu destabilisieren begann. Die damit verknüpfte wirtschaftliche und soziale Reformfähigkeit des Landes, auf die gerade das keynesianische Lager mit seinen Forderungen nach einer haushaltswirtschaftlichen Expansion und dringend notwendigen Strukturveränderungen gesetzt hatte, war ernsthaft in Gefahr gewesen und hatte schließlich die Regierung zu Maßnahmen des wirtschaftlichen und politischen Appeasement gezwungen⁹³.

Keynes' ökonomische Langzeitperspektive ließ keinen Zweifel an dem Prinzip der Entmilitarisierung aufkommen und warf die Frage nach dem langfristigen Verhältnis eines in einem rüstungswirtschaftlichen Vakuum lebenden Deutschland zu einem Sicherheitssystem auf, das gleichwohl nach voraussichtlicher Lage der Dinge auch die Sicherheit Deutschlands würde garantieren müssen. Vor diesem Hintergrund waren ein ur-

⁹² So auch Moggridge, Maynard Keynes, S. 769.

⁹³ Vgl. ausführlich Meyers, Britische Sicherheitspolitik, S. 333–424 (Kapitel 5).

sprünglich als Teil der Reparationsvereinbarung bestehender finanzieller oder industrieller Friedensbeitrag, der nach Beendigung der Reparationsphase eine Ersatzfunktion für die verbotene Remilitarisierung ausüben würde, und ein militärischer Beitrag nur zwei Seiten derselben Medaille. Gerade weil Großbritannien kaum Ansprüche auf Reparationslieferungen geltend machen konnte und überdies wegen der zu erwartenden ökonomischen Schwäche sowie dem starken Einfluß keynesianischer Wirtschaftspolitik den Schwerpunkt der Wiederaufbaumühungen auf die Konsolidierung im Inneren zu legen gezwungen sein würde, erhielt die langfristig brisante Frage nach der „Verlängerung“ der Reparationsphase zur Sicherstellung eines deutschen Beitrags zwangsläufig größere Bedeutung. Die Suche nach einer Reparationslösung zur Befriedigung der unmittelbar aus Kriegszerstörungen abgeleiteten Ansprüche trat demgegenüber weit zurück. „[A] contribution to the cost of preserving world peace at least equal to the burden which we should be assuming ourselves“⁹⁴ - dies galt es in Keynes' Worten für die britische Regierung auch über einen langen Zeitraum im Blick zu behalten. Mochte die Art des Beitrags auch von den (macht-)politischen Verhältnissen des Tages abhängen, so galt doch allgemein, wie der Ökonom abschließend programmatisch die Langzeitaspekte der Reparationsthematik kommentierte, „[that] it would be an intolerable conclusion that they [Deutschland und Japan] should escape from any share in this long-drawn-out future sacrifice which their own conduct had made an inescapable element in world policy“⁹⁵.

Der Beitrag des Board of Trade

Neben diesen ökonomischen Impulsen erhielt das Malkin-Komitee schließlich auch wichtige Anregungen durch das Handelsministerium. Dalton hatte Meades Projekt einer Handelsunion inzwischen weiter vorangetrieben und im Ministerium ebenfalls im November 1942 ein Memorandum ausarbeiten lassen, in dem in groben Zügen die Vorteile einer solchen Organisation umrissen wurden⁹⁶. Dessen Kürze und sein werbender Ton, der die Fakten in den Hintergrund treten ließ und die Vermittlung von Daltons Anliegen auf eine appellative Ebene verschob, wiesen darauf hin, daß es dem Handelsminister primär darum ging, seine Ministerkollegen von der Notwendigkeit zu überzeugen, die handelspolitische Initiative zu ergreifen. Das Ende des Krieges biete eine einmalige Chance für ein „first-class shake-up“ der Handelsbeziehungen. Lasse man sie vorübergehen, warnte er, so bedeute dies nicht nur „a set-back for world progress, but, in the peculiarly adverse post-war conditions which will then face us, this little island may well be doomed to a rapid and painful decline to third-rate economic status“. Eine Handelsunion verhinderte nach Daltons Meinung darüber hinaus die Entstehung eines rivalisierenden Wirtschaftsblocks; insbesondere werde so der Gefahr vorgebeugt, „that Russia – particularly if we adopt an old-fashioned hostile attitude towards State Trading – might join with Germany, dragging with her a number of states in Central and South-Eastern Europe“. Eine Handelsunion würde auch den Abbau von Diskriminierungen fördern.

⁹⁴ T 160/1250, Part I, R.E.S. 18, Memorandum Keynes, „Germany's Contribution to the Cost of Keeping the Peace of the World“, 21.12.1942.

⁹⁵ Ebenda.

⁹⁶ BLPES, Dalton Papers II, 7/4, fols. 89f., Memorandum by the Board of Trade, „Project of a Commercial Union“, 5.11.1942. Dort auch die folgenden Zitate.

Wie schon in dem August-Memorandum machte Dalton die Aufgabe des britischen Präferenzsystems von der wirtschaftlichen Entwicklung Großbritanniens abhängig, erkannte jedoch klar, daß nur durch die Preisgabe Ottawas die Amerikaner ihrerseits zur Eliminierung ihrer Zollschränken zu bewegen sein würden. Neu war freilich nicht, daß Handelspräferenzen nicht mehr als unverzichtbares Ingrediens im britischen Wiederaufbauprozess betrachtet wurden, sondern in dem Maße verzichtbar sein sollten, wie es gelang, Dollarknappheit und Zahlungsbilanzprobleme durch Wachstum und Ausbau des britischen Außenhandels zu umgehen: „Unless we and the Dominions can secure wider export outlets, in America and other markets, it will be out of the question, in our own interests, to agree to abolish, or even much reduce, the ‚discriminations‘ we now practice. [...] In Commercial policy the post-war watchword must be Expansion, not pre-war Restriction. An expansionist monetary policy must underpin an expansionist Commercial policy.“

Daltons eindrücklicher Appell verfehlte seine Wirkung nicht. Mit dem Vorschlag, ein Komitee aus Vertretern von Foreign Office, Treasury, Dominion Office und Board of Trade mit der Aufgabe zu betrauen, den Rahmen für die britische Handelspolitik der Nachkriegszeit abzustecken, sandte er Kopien an Kingsley Wood, John Anderson (seit Oktober 1940 Nachfolger Chamberlains als Lord Chancellor und bald Nachfolger Woods als Schatzkanzler), Eden und Attlee, der bei der Kabinettsumbildung im Februar 1942 zum stellvertretenden Premierminister und Minister für die Dominions aufgestiegen war. Die Reaktion der Minister fiel ausnahmslos positiv aus, so daß auch bald ein Committee on Post-War Commercial Policy seine Arbeit aufnahm⁹⁷.

Im April 1943 widmete sich dann schließlich das Kriegskabinet zum ersten Mal ausführlich der zukünftigen Handelspolitik. Am Ende einer erstaunlich harmonischen Diskussion sprachen sich die Minister vorläufig für den Abbau aller Handelsbarrieren nach dem Krieg als Grundziel für entsprechende anglo-amerikanische Verhandlungen aus: „Without it we could not hope for full employment in our export trade.“⁹⁸ Entsprechende Richtlinien sollten in einer multilateralen Handelskonvention festgeschrieben werden: „Under the convention tariffs should be restricted to a moderate level, preferences substantially reduced, export subsidies prohibited, State trading regulated so as to avoid discrimination or excessive protection, and quantitative import restrictions only permitted within strictly defined limits.“⁹⁹ Obwohl diese programmatischen Äußerungen in der Allgemeinheit ihrer Formulierung den gleichzeitig jenseits des Atlantiks laufenden amerikanischen Planungen sehr nahekamen und für die bevorstehenden Gesprä-

⁹⁷ BLPES, Dalton Papers II, 7/4, fols. 93–99, 102 f., Dalton an Anderson; Dalton an Eden; Dalton an Wood; Dalton an Attlee sowie die jeweiligen Antwortschreiben. Vgl. auch Pimlott, Dalton, S. 399 f.

⁹⁸ CAB 65/34, W.M. (43) 50th Conclusions, War Cabinet Meeting 8.4.1943.

⁹⁹ Ebenda. Tatsächlich begannen im September 1943 in Washington im Rahmen der britisch-amerikanischen Handelsgespräche, an denen von britischer Seite unter Führung des Minister of State for Foreign Affairs, Richard Law, Liesching, Meade und Robbins teilnahmen, auch Gespräche über eine Handelskonvention, zu deren Unterzeichnung man auch Deutschland zu gegebenem Zeitpunkt veranlassen wollte. Vgl. FO 371/35327/U 6496, Memorandum Board of Trade, „Policy Towards Germany“, 14.12.1943, zit. bei Kettenacker, Krieg zur Friedenssicherung, S. 408. Vgl. auch „Memorandum Concerning the Washington Meeting Between British and American Economic Experts with Reference to Article VII of the Mutual Aid Agreement, in: Notter, S. 562–564; Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy, S. 103–109.

che zwischen Washington und London vielversprechende Gemeinsamkeiten aufwiesen¹⁰⁰, so stellten sie doch keineswegs ein Plädoyer für ungehinderten Freihandel dar. Die Minister beeilten sich denn auch, die Notwendigkeit einer Interimsperiode herauszustreichen, in der Diskriminierungen weiter zulässig sein sollten. Selbst nach Ablauf dieser Zeit wollten sie sie, „for certain agreed purposes“, erlaubt sehen. Das Kabinett griff überdies Daltons und Meades Vorsichtsmaßregel aus dem August-Memorandum auf und hielt ausdrücklich fest, daß eine entsprechende britische Vorlage die Entscheidungsfreiheit Londons zu berücksichtigen habe, „to maintain quantitative import restrictions without obtaining the permission of an international monetary authority if it could be shown that the country had an adverse balance of payments“¹⁰¹. Ein entsprechendes Aide-mémoire, das Botschafter Halifax zugeleitet wurde, sollte die Amerikaner daran erinnern, daß London eine handelspolitische Regelung als integralen Bestandteil einer umfassenden wirtschaftlichen Neuordnung betrachtete, die Währungsaspekte genauso berücksichtigte wie Fragen der langfristigen Investitionsmöglichkeiten und der Stabilisierung des Rohstoffmarktes; als Rahmen für ein Konzept wirtschaftlicher Sicherheit hatte sie zugleich mit Maßnahmen für die politisch-strategische Sicherheit ein kohärentes Ganzes zu bilden¹⁰². Daß sich das Kabinett mit den amerikanischen Vorstellungen über eine multilaterale Freihandelspolitik als Basis der Nachkriegsordnung anzufreunden begann, war im wesentlichen politisch motiviert und sollte die Kooperation mit Washington erleichtern. Der Vorstoß von Halifax war ein politischer Akt, der den Anspruch Londons auf Fortsetzung seiner Rolle als wichtigster Finanz- und Handelsplatz auch gegenüber den USA erneut unterstreichen sollte¹⁰³.

Während das Kabinett auf diese Weise die allgemeine Marschroute der britischen Handelspolitik festlegte, arbeitete ein internes Post-War Export Trade Committee des Handelsministeriums in informeller Verbindung mit anderen Ministerien an einer Bestandsaufnahme und einem Perspektiventwurf für den britischen Außenhandel. Durch die ebenfalls im April 1943 fertiggestellte Studie vermittelt, drangen die vom Kabinett beschlossenen Leitlinien auch in die Diskussionen des Malkin-Komitees ein, wo ihre deutschlandpolitischen Aspekte herausgefiltert und auf ihren Funktionswert für den britischen Wiederaufbau unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten überprüft wurden. Im Gegensatz zu Daltons appellativen und allgemein gehaltenen Ausführungen ging die Studie nun auch empirisch vor und wagte eine prognostische Darstellungsweise unter der Fragestellung, wie Großbritannien Exportmärkte zurückgewinnen und seine Außenhandelsposition ausbauen konnte¹⁰⁴.

Wie andere zuvor ging auch das BT-Komitee stark mit der britischen Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit ins Gericht. In dem Bericht wurde ein Bild des Niedergangs der britischen Exportindustrie seit dem Ersten Weltkrieg entworfen. Nach Ansicht des

¹⁰⁰ Zu den amerikanischen Vorstellungen vgl. „Summary of the Interim Report of the Special Committee on Relaxation of Trade Barriers“, in: Notter, S. 622–624; Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy, S. 101–103.

¹⁰¹ CAB 65/34, WM (43) 50th Conclusions, War Cabinet Meeting 8.4.1943.

¹⁰² CAB 66/36, WP (43) 168, Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, „Commercial Policy“, 21.4.1943.

¹⁰³ Vgl. auch Hathaway, S. 33 f.

¹⁰⁴ Public Record Office, Board of Trade Files (im folgenden BT) 60/70/4, „Report on the Recovery of Export Markets and the Promotion of Export Trade“, April 1943.

Komitees hatte eine expandierende Exportindustrie bis 1914 für eine positive Zahlungsbilanz gesorgt und einen entsprechenden Überschuß für Überseeinvestitionen geschaffen. Wirtschaftsnationalismus und steigende Konkurrenz in den Hauptindustrien, die besonders anfällig für die billiger produzierende und überdies protektionistisch geschützte Konkurrenz etwa aus Japan und Indien waren, hätten dann aber für eine relative Stagnation des Exportsektors gesorgt. Das Ottawa-System, das zum Vorteil des Exportflusses im Empiregebiet arbeitete, habe den Verfall etwas abpolstern können, insofern der Verlust der Überseemärkte zu einem gewissen Teil durch eine Ausweitung des Handels innerhalb des Sterlinggebiets ausgeglichen werden konnte. Aus der Sicht des Komitees konnte Ottawa aber freilich nicht mehr als eine „Galgenfrist“ für den britischen Außenhandel gewähren, dessen „Exekution“ unabwendbar schien, wenn der Dollar das Pfund Sterling als Leitwährung erwartungsgemäß ablösen würde und es nicht gelang, innerhalb des Sterlinggebiets eine genügende Menge der neuen Leitwährung zu erwirtschaften. Und das Komitee ließ keinen Zweifel daran, was dies bedeutete: Es schätzte den Einnahmeausfall aus den Überseeinvestitionen und den Frachtverlust auf £ 200 Millionen oder 2/3 der Vorkriegseinnahmen; um dieses Minus auszugleichen, so erwägten die Experten des Handelsministeriums, werde Großbritannien für £ 250 Millionen (bzw. £ 350 Millionen in Nachkriegspreisen) mehr als vor dem Krieg exportieren müssen, was 129% (bzw. 143%) des Stands von 1938 entspreche. Diese Steigerung, so betonten sie, sei jedoch lediglich ausreichend, um den Vorkriegslebensstandard zu halten. Hier wurden zum ersten Mal Zahlen genannt, die die Größenordnung des Außenhandelsproblems greifbar werden ließen. Rund 50% Mehreinnahmen durch eine seit langem in einer Strukturkrise befindliche Exportwirtschaft – und von einem Ausbau der Handelsposition Londons, die allein die Einlösung des Anspruchs auf Vollbeschäftigung und die von Bevin so vehement als Kriegsziel proklamierte soziale Sicherheit ermöglichen konnte, war noch nicht einmal die Rede – wie sollte das gehen?

Das Memorandum des Handelsministeriums wartete mit einer Doppelstrategie auf. Erstens wurde die Dringlichkeit struktureller Verbesserungen im Produktions- und Vertriebssystem der britischen Industrie betont. Die Versäumnisse in den beiden Jahrzehnten zwischen den Weltkriegen mußten in ihrer hemmenden Wirkung auf den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß durch den Krieg noch verstärkt werden, wenn es nicht gelang, kurzfristig Reformen im betriebswirtschaftlichen Bereich und langfristig durchgreifende Strukturveränderungen auf der sektoralen Ebene durchzuführen. Doch am Ende des Zweiten Weltkriegs konnten sich auch Chancen eröffnen, diese Maßnahmen wirkungsvoll in Angriff zu nehmen, in den Worten Daltons: „to strike while the iron is hot“¹⁰⁵. So empfahl die Denkschrift des Handelsministeriums denn auch zweitens, den Ausbau der britischen Präsenz in den Überseemärkten voranzutreiben. Je stärker die Außenhandelsposition vor allem in den Dollarländern sein würde, desto erfolgversprechender erschien auch der notwendige Prozeß der ökonomischen Reorganisation. Eine Prognose der kurzfristigen Entwicklung der internationalen Märkte in der Übergangszeit nach Kriegsende brachte das Komitee zu dem Schluß, daß das Eindringen britischer Unternehmen in das Handelsvakuum, das nach der Zerschlagung Hitlers und seiner wirtschaftlichen Blockadepolitik entstehe, einen entscheidenden

¹⁰⁵ BLPES, Dalton Papers II, 7/4, fols. 89f., Memorandum by the Board of Trade, „Project of a Commercial Union“, 5.11.1942.

Vorteil biete. Dabei mußte es weniger darum gehen, Deutschland als Handelskonkurrent völlig auszuschalten. Vielmehr gingen die Experten von der Annahme aus, daß sich die deutsche Industrie rücksichtslos eine Position wirtschaftlicher Hegemonie auf dem Kontinent verschafft habe, die es nunmehr zu eliminieren gelte. Als Hauptadressaten des geplanten britischen „Exportdrives“ betrachteten die Mitarbeiter des Ministeriums die von den nationalsozialistischen Neuordnungsplänen umworbenen Staaten Südosteuropas, die nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus und seiner Wirtschaftspläne nach Handelspartnern und neuer wirtschaftspolitischer Führung suchen würden: „Germany’s hold upon the financial, commercial and industrial organisation of Europe creates a problem of vital importance to our exporters looking for outlets in the European markets. [...] Economic control was designed to increase political control and political control to increase economic control. Since the outbreak of war this system was intensively extended, with the declared purpose of establishing a New Order, designed to bring all belligerent portions of the Continent under the permanent political and economic domination of Germany. [...] Unless the machinery of control which Germany has thus imposed be destroyed, the greater part of Europe will be found to be closed to United Kingdom exporters. Nor is that all; Germany, even before the war, was strengthened economically, industrially and commercially by new resources acquired at so little cost by the means indicated, she could become, in all world markets, an irresistible competitor.“¹⁰⁶ Nach Meinung der Experten traf dieser Befund mehr als für jeden anderen Bereich auf den Maschinenbau zu. Der genaue Zustand der deutschen Industrie sei schwer abzuschätzen; aber sollte der Krieg zu Ende gehen, ohne daß insbesondere die Kapazität dieses Sektors entscheidend geschwächt worden sei, so war nach Meinung der Experten der Grund für den Fortbestand der ökonomischen Vorherrschaft Deutschlands erneut gelegt. Gerade der Bedarf an Maschinen in den kriegszerstörten Nachbarländern würde Deutschland dann in die Lage versetzen, „to secure, to the prejudice of the United Kingdom industry, almost immediately after peace is concluded, an enormous trade in engineering plant and products. This demand, which Germany, unless prevented, will largely satisfy, will have arisen precisely as a result of Germany’s ruthless and calculated exploitation of the countries which she has overrun.“ Die Experten im Handelsministerium hielten es daher für wichtig, ein gewisses antideutsches Ressentiment in den Ländern Europas handelspolitisch auszunutzen und Möglichkeiten zu bieten, den ärmeren unter ihnen Zugang zu Krediten zu verschaffen, um gerade in dieser prägenden Übergangsphase ihre Handelsbeziehungen mit Großbritannien zu festigen. Gleichzeitig mußten den vom Handel mit Deutschland abhängigen Ländern neue Möglichkeiten gegeben werden, ihre Marktbedürfnisse zu befriedigen: „During the inter-war period, the economic power of Germany in Europe was based on the fact that she offered a high-price market for the produce of neighbouring agricultural countries which were not able to compete in the United Kingdom market. Unless means can be found for creating alternative currents of trade, sooner or later these countries will revert to Germany’s economic orbit. Nor can we expect any substantial advantage from a period of economic distress or disturbance in Germany. This might help us by eliminating German competition in other export markets; but it will only intensify the economic diffi-

¹⁰⁶ BT 60/70/4, „Report on the Recovery of Export Markets and the Promotion of Export Trade“, April 1943. Dort auch die folgenden Zitate.

culties of Germany's neighbours and the infection may spread. Any revival of trade with Central and Eastern Europe, at any rate, presupposes reasonable economic activity in Germany also."

4. Der Malkin-Report

Mit der Denkschrift des Handelsministeriums, deren deutschlandpolitische Passagen den Mitgliedern des Malkin-Komitees vorlagen¹⁰⁷, war im April 1943 das Argumentationsfeld umrissen, innerhalb dessen die detaillierte Ausarbeitung des Abschlußberichts vorgenommen werden sollte. Alle dem Reparationskomplex zugeordneten Fragen wurden anhand dieser Leitlinien geprüft. Dies schloß insbesondere auch jene an der Grenze zwischen reparations- und im engeren Sinne machtpolitischen Interessen angesiedelten Bereiche ein wie beispielsweise das Problem der Gebietsabtrennungen, das sowohl Aspekte der künftigen machtpolitischen Rolle Deutschlands und der Einflußsphärenbestimmung nach dem Krieg berührte wie auch die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Reparationsfrage beeinflusste¹⁰⁸. Ohne daß der durchaus heterogene Charakter der Materialbasis für die Arbeit des Expertenkomitees unterschätzt werden soll, ergeben die hier vorgetragenen Memoranden folgendes Bild:

- Die Wirksamkeit einer wirtschaftlichen Entmilitarisierung Deutschlands als sicherheitspolitische Maßnahme war abhängig von der machtpolitischen Konstellation nach Beendigung des Krieges. Eine geänderte Frontstellung gegen eine neue Hegemonialmacht mußte dem deutschen Wirtschaftspotential eine veränderte, die Rüstungsbemühungen einer neuen Sicherheitsallianz unterstützende Funktion beimessen; ein Zusammengehen Deutschlands mit der Sowjetunion (Rapallo-Problem) galt es unter allen Umständen zu vermeiden.
- Sofern die Forderung nach Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entmilitarisierung Deutschlands erhoben wurde, sollte sie die Form einer verantwortungsbewußten Verbots- und Kontrollpolitik annehmen; waren daran gleichzeitig Reparationszahlungen geknüpft, so waren Materiallieferungen vorzuziehen.
- Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entmilitarisierung bzw. Reparationen durften weder zu handelspolitischen Verzerrungen führen (sei es in Form des Transferproblems, sei es als Folge eines völligen Ausschaltens Deutschlands als Handelskonkurrent) noch das Produktionspotential in einem Zustand belassen, der Deutschland aufgrund der besonderen Nachfragestruktur nach Kriegsende (Maschinenbauindustrie) eine günstigere Startposition für den Wiederaufbau verschaffen und damit auch zu einem erneuten Sicherheitsrisiko machen würde.
- Beide Fälle mußten sich zum Nachteil des britischen Wiederaufbaus auswirken, dessen Devisen lautete: Expansion. Diesem Vorhaben, zu diesem Schluß war selbst Daltons Handelsministerium gelangt, konnte ein extremer Vansittartismus so wenig dienen wie, dies mußten auf der anderen Seite die Keynesianer eingestehen, ein völlig

¹⁰⁷ Vgl. T 230/122, R.E.S. 31, „Germany's Economic Hold on Europe“.

¹⁰⁸ Zum Problem der territorialen Neuordnung, das vom Malkin-Komitee aus der ökonomischen, genauer: reparationspolitischen, Perspektive betrachtet wurde, vgl. Kettenacker, Krieg zur Friedenssicherung, S. 441–502; Tyrell, S. 365–484.

unangetastetes Produktionspotential, das aus britischer Sicht nicht zuletzt unter Bedingungen militärischer Entwaffnung Deutschland einen unfairen Wettbewerbsvorteil garantierte. Vor allem das innenpolitische Primärziel der sozialen Sicherheit, zu dessen Verwirklichung die Ausweitung des britischen Außenhandels eine unabdingbare Voraussetzung war, erforderte eine deutschlandpolitische Hilfestellung. An erster Stelle war hier die Wiedereingliederung Deutschlands in ein neugeordnetes Weltwirtschafts- und Weltwährungssystem zu nennen. Die vom Reich widerrechtlich erworbene und die Sicherheit destabilisierende Hegemonialstellung in Europa war abzubauen, die hierdurch sowie temporär durch die alliierten Verbots- und Kontrollmaßnahmen während der Besatzungszeit entstehenden handelspolitischen Leerstellen waren durch die britische Exportindustrie aufzufüllen. Flankierend dazu sollten Autarkiebestrebungen in Deutschland unterbunden werden.

- Als wichtiges Regulativ innerhalb der Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen hatte vor allem Keynes von Beginn an einen Beitrag Deutschlands zur Sicherheit Europas als unabdingbar herausgestellt. Dieser sollte zunächst als Bestandteil der Reparationsregelung vor allem jenen Staaten zugute kommen, die für die Sicherheit Europas verantwortlich zeichneten; er mußte aber auch nach Ende der Besatzung weitergeleistet werden als Ausgleich für jene Rüstungslasten, von denen Deutschland infolge eines zeitweiligen Remilitarisierungsverbots befreit sein würde. In diesem reparationspolitischen Teilbereich allein wurden monetäre Transfers als Entnahmen aus dem Exporterlös der deutschen Industrie für vorteilhafter erachtet als Materiallieferungen, da hier eine Größenordnung vorlag, die den Rückgriff auf die Mechanismen einer zu gründenden „Clearing Union“ erlaubte. Als ökonomischer Faktor im Wiederaufbauprozess war der deutsche Sicherheitsbeitrag eine eigenständige Größe, die aus der Perspektive Londons auch einen Funktionswert für den Erfolg des Ausbaivorhabens des britischen Außenhandels besaß.

Die so umrissenen Determinanten der britischen Deutschlandpolitik besaßen insoweit Allgemeingültigkeit, als sie nicht nur die Leitlinien darstellten, an denen sich die Reparationspolitik Londons orientieren mußte, unabhängig davon, ob sie sich an die darin implizit vorgegebenen Empfehlungen hielt oder nicht. Sie sollten sich auch für die Formulierung der allgemeinen Sicherheitspolitik gegenüber Deutschland bis weit nach Beendigung des Krieges als bestimmend erweisen. Vor diesem Hintergrund wiesen sie voraus auf die Entscheidungsschwierigkeiten Whitehalls in den fünfziger und sechziger Jahren, als sich die vom Malkin-Komitee mit hinreichender Schärfe herausgearbeitete Aporie der Entmilitarisierungsproblematik – in den Worten des Abschlußberichts „a dilemma between requirements of security and Germany’s commercial strength“ – unter den veränderten ökonomischen und machtpolitischen Bedingungen der Nachkriegszeit zu einer Aporie zunächst in der Remilitarisierungsfrage und schließlich des Devisenausgleichs für die Stationierung britischer Truppen in der Bundesrepublik verwandeln sollte.

Das Stabilisierungskonzept des Malkin-Reports

Eine erste konkrete Ausformulierung dieser Bestimmungsfaktoren lag den Ministern dann im September 1943, rechtzeitig vor Beginn der Moskauer Außenministerkonfe-

renz, in Form des Abschlußberichts des Malkin-Komitees vor¹⁰⁹. Die fast 60 Seiten gliederten sich in 9 Teile. Nach einleitenden Überlegungen sowie Ausführungen über den ökonomisch-politischen Rahmen wandten sich die Experten nacheinander den Problemen der Rückerstattung des durch die Deutschen zerstörten oder beschlagnahmten Besitzes, der Reparationen sowie der Regelung der Schulden aus Vorkriegs- und Kriegszeit zu. Das Herzstück des Reports und der bei weitem umfangreichste Teil widmete sich aber dem Konzept einer „Economic Security“. Zum ersten und einzigen Mal wurde in einem Planungspapier dieser Begriff ausdrücklich definiert: Er werde verwendet „to describe those economic measures which will affect the ability of Germany to resort to aggression in the future“. (S. 4)

Unter ausdrücklichem Bezug auf die Atlantik-Charta wurden zunächst jene Grundforderungen abgeleitet, die jede Erörterung des Deutschlandproblems zu akzeptieren hatte:

- keine Deindustrialisierung;
- keine Einmischung in das Wirtschaftsleben Deutschlands über das Maß hinaus, das notwendig war, um die vereinbarten Reparationen begleichen zu können und einer neuerlichen ökonomischen Grundlegung des Militarismus vorzubeugen;
- keine Maßnahmen, die den Lebensstandard in Deutschland ungebührlich heruntersenkten oder die Möglichkeiten zur friedlichen Nutzung seiner industriellen Ressourcen unnötig einschränkten. (S. 6)

Von diesen Prämissen ausgehend, entwickelte das Komitee im folgenden einen Katalog von Empfehlungen zu zwei sich gegenseitig überschneidenden Bereichen: Reparationen und wirtschaftliche Maßnahmen zur Befriedung Deutschlands. Vorweg schickten die Experten die Warnung, daß es wegen der Ähnlichkeit der deutschen und britischen Exportstruktur eine Illusion sei zu glauben, mittels Reparationen das Realeinkommen des Empfängerlandes steigern zu können. So würden sich niedrigere Exportpreise, zu denen Deutschland unter dem Druck der Reparationen gezwungen sein würde, nachteilig auf die Wettbewerbsposition der ihrerseits unter Expansionsdruck stehenden britischen Exportindustrie auswirken; und dies werde das schwierige Problem, die eigene Zahlungsbilanz nach dem Krieg ausgeglichen zu halten, noch um einiges verschärfen. Doch sprachen nach Meinung des Malkin-Komitees nicht nur die Zahlungsbilanzprobleme Großbritanniens für eine behutsame Reparationsregelung. Vielmehr, so formulierte der Report programmatisch, beruhe das Interesse der Siegerstaaten und befreiten Länder „on a general commonsense doctrine that Germany can only make payments abroad by increasing her exports and that she could succeed in selling these exports if the payments are confined to moderate amounts, namely, amounts of the same order of magnitude as the favourable balance available for overseas investment which she might be expected to develop without too severe a reduction in her standard of living. An imposition thus li-

¹⁰⁹ FO 371/35305/U 4059, Report of the Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security, 31.8.1943. Wegen seines Umfangs wird der Bericht im folgenden mit Seitenangabe im Text zitiert. Da er in der jüngeren Forschung in einiger Breite erörtert worden ist, beschränke ich mich auf die für den Argumentationsgang dieser Arbeit wichtigsten Aspekte. Es sei ausdrücklich verwiesen auf Cairncross, *The Price of War*, S. 24–33; Tyrell, S. 172–183; Kettenacker, *Krieg zur Friedenssicherung*, S. 399–403; Ebersold, S. 204; Moggridge, *Maynard Keynes*, S. 769f. Vgl. aber auch Penrose, S. 217–229; darauf sich stützend Jerchow, S. 61–63; sowie Blasius, *Zur Einführung*, S. LXVII f.

mitted would be free from all implications of indirect injury to the beneficiaries, whilst capable, nevertheless, of amounting to a substantial figure. For in the light of past experience and of commonsense it does not seem unreasonable to suppose that if Germany has recovered from the immediate effects of the war she might on certain assumptions and in a generally prosperous world be in a position, in view of her productive capacity and freedom from expenditure on armaments, to lend abroad sums of the order of magnitude of hundreds of millions of pounds in a year, and can therefore reasonably be required to make payments on this kind of scale.“ (S. 16)

Folgerichtig lehnte das Komitee auch die Festlegung einer Gesamtsumme der gegen Deutschland möglichen Ansprüche als Grundlage für eine Reparationsregelung ab und empfahl den umgekehrten Weg: Nicht eine Beute bestimmten Umfangs sollte entsprechend den erhobenen Forderungen aufgeteilt werden – dies hatte zum Fehlschlag der Versailler Friedensordnung geführt. Viel sinnvoller erschien es, sich zunächst über den prozentualen Anteil jedes Empfängerlandes zu einigen und einen flexiblen Reparationsmodus auszuarbeiten, dessen „Erträge“ dann anhand des Auszahlungsschlüssels verteilt werden sollten¹¹⁰. Welche Ansprüche durften aber geltend, welche Forderungen zur Grundlage der je individuell zu ermittelnden Anspruchshöhe gemacht werden? Hier warnte das Komitee eindringlich vor einer Auswucherung des Forderungskatalogs und schloß in einiger Ausführlichkeit alles aus bis auf die Rückerstattung des durch deutsche Truppen widerrechtlich entwendeten und beschlagnahmten Besitzes (Restitution), die separat behandelt wurde und strenggenommen nicht unter die Reparationsregelung fiel, sowie den Bereich des direkt von der deutschen Kriegsmaschinerie im Verlauf der Kriegshandlungen zerstörten nichtmilitärischen Besitzes. Das eigentliche, bisher kaum deutlich herausgearbeitete Novum des Malkin-Reports war nun freilich nicht die Reduzierung dessen, was überhaupt „reparationsfähig“ sein sollte, oder die anteilmäßige Aufteilung der Wiedergutmachungsleistungen¹¹¹, sondern der Gedanke, die Höhe der solcherart zu verteilenden Reparationen flexibel zu gestalten und an jenen Exportüberschüssen zu orientieren, die normalerweise den Grundstock für Deutschlands (Auslands-)Investitionstätigkeit bildeten.

Das Prinzip, das sich an dieser Stelle herauszukristallisieren begann und das die von Keynes so stark geprägte interne Diskussion in Whitehall bis dahin wie ein roter Faden durchzogen hatte, bestand darin, daß nicht mehr wie noch in Versailles Reparationen primär als Wiedergutmachungsleistungen des Landes galten, das einen unmenschlichen Krieg verschuldet und verloren hatte. Dieser Aspekt konnte zwar aus politischen Gründen kaum vernachlässigt werden; aber vor allem wurde die Reparationsregelung durch ihre Anknüpfung an die Entwicklung der deutschen Produktionskapazität und in letzter

¹¹⁰ Vgl. dazu den Hinweis in Keynes' „Kurzfassung“ des Reports: „The makers of the Treaty of Versailles were suffering or pretending to suffer, or acquiescing in the imputation of suffering, from the illusion that their total claims against the enemy could be met. It became necessary therefore that they should establish and justify a detailed inventory of claims. With their disillusion and the world's experience behind us the Committee felt themselves excused from a similar task.“ Recommendations of the British Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security, 28.9.1943, in: JMK XXVI, S. 348–373, hier S. 352.

¹¹¹ Keynes erwartete hinsichtlich dieses Vorschlags den massiven Widerstand der beteiligten Staaten, gab jedoch zu bedenken: „[There] is no reason to suppose that to try to bring all [their] claims into hotch-potch would improve the essential justice of the proportional division of the proceeds which we could arrive at on a simpler basis.“ Ebenda, S. 355.

Konsequenz an den Außenhandelssektor, jedenfalls in der Idealvorstellung von Keynes, zu einem wichtigen Regulations- und Antriebsmechanismus im Prozeß des europäischen ökonomischen Wiederaufbaus. „It has been our aim“, so umrissen die Experten um Malkin ihr Anliegen, „on the one hand, to avoid suggesting payments on a scale inconsistent with economic possibilities, so far as they can be judged by economic analysis and the experience of the past, and, on the other hand, to obtain the maximum possible and to prevent the disarmament of Germany from resulting in her enrichment in compensation with other countries.“ (S. 16)

Genau in diesem Punkt unterschied sich Keynes von Dalton, der grundsätzlich noch der alten Versailler Vorstellung vom Primat des Politischen anhing und davon ausging, daß die finanztechnischen Probleme der Reparationsfrage auf der Basis einer sozialistisch-planwirtschaftlichen Politik lösbar waren. Die Reparationsregelung so zu gestalten, daß sie eine Kontrolle der deutschen Überschufskapazitäten ermöglichte, und sie in einer Weise für den europäischen Genesungsprozeß zu verwenden, die – zumindest indirekt durch Wirtschaftskontrollmaßnahmen, aber auch direkt als deutscher „Friedensbeitrag“ – für Großbritannien eine Reihe von Vorteilen brachte – dies lag außerhalb von Daltons relativ enger Sichtweise. Treffend hatte Keynes diesen Sachverhalt in seiner Kritik an dem Reparationsmemorandum des Handelsministers auf den Punkt gebracht: „Mr. Dalton much under-estimates, in my opinion, the difficulty of the dilemma between ruining Germany and milking her.“¹¹²

Nachdem das Malkin-Komitee auf diese Art die Leitlinien für die Ermittlung der Reparationshöhe und des Verteilerschlüssels beschrieben hatte, blieb in diesem Bereich nur mehr die Frage, in welcher Form Deutschland seine Leistungen sinnvollerweise erbringen konnte. Hier schlug der Report mit unterschiedlicher Gewichtung grundsätzlich sieben verschiedene Möglichkeiten vor: Die ersten drei fielen in den Bereich der materiellen Lieferungen (einmalige Abgaben aus Anlagevermögen, inklusive Gold; einmalige Rohstoff- und Fertigwarenlieferungen; jährliche Lieferungen aus der laufenden Produktion); zwei weitere betrafen die Heranziehung deutscher Arbeitskräfte zu Diensten außerhalb Deutschlands; die restlichen beiden verlangten die Erstattung der innerhalb des Besatzungsgebiets anfallenden Kosten in lokaler Währung sowie jährliche Geldzahlungen aus dem Überschuf der Exportwirtschaft.

Hinter der letzten Reparationsform, der einzigen, die einen finanziellen Zahlungsmodus beinhaltete, verbarg sich natürlich Keynes' Konzept eines deutschen Friedensbeitrags, das zu einem festen Bestandteil des umfassenderen Reparationsschemas geworden war. Seine volle Bedeutung kann jetzt im Zusammenhang erst richtig deutlich werden. In struktureller Übereinstimmung mit der vom Komitee ins Auge gefaßten Reparationsregelung, die den strafenden Charakter der Leistungen so weit herausgefiltert hatte, daß sie im Grunde zu einem Baustein der von Keynes projizierten ökonomischen Neuordnung werden konnten, hatten die Experten auf Initiative von Keynes auch entsprechende Maßnahmen für einen deutschen Sicherheitsbeitrag zum zentralen Bestandteil eines über die Wiedergutmachungsfrage und das Ende der eigentlichen Reparationsphase hinausreichenden Stabilisierungskonzepts auf der Basis von „Economic Security“ gemacht. Diese Lösung garantierte Großbritannien eine optimale Beteiligung an der Re-

¹¹² T 247/86, Memorandum Keynes, „Reparations: Notes on Mr. Daltons's Memorandum“, 3.9.1942.

parationsregelung, die gleichzeitig den Interessen an einer Ausweitung des Außenhandels entgegenkam. Beide Bereiche waren konzeptionell untrennbar miteinander verknüpft, der eine ging notwendigerweise aus dem anderen hervor. Der Malkin-Report empfahl denn auch, „that deliveries in kind and services towards the satisfaction of Reparation should be limited to what can be performed within a short period after the war, say five years; and that the contribution to peace-keeping should only come into effective operation after the expiry of these five years“. (S. 13)

Ein deutscher Beitrag zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit war mithin die logische Fortsetzung der – in ihrem Kern gewandelten – Reparationspolitik mit anderen Mitteln nach Beendigung der Besatzungszeit. Über eine noch zu gründende internationale Körperschaft, analog der späteren Export-Import-Bank, abgewickelt, sollte der Beitrag nach Keynes' Vorstellung seinen Platz innerhalb des gegenwärtig zwischen Amerikanern und Briten verhandelten Organisationsrahmens, der durch Währungs- und Handelsunion sowie die in einer Konvention festgeschriebenen handelspolitischen Grundsätze markiert war, einnehmen. Die Bedeutung, die gerade in einer rechtzeitigen Überführung der Reparationszahlungen in einen allgemeinen Beitrag zur Erhaltung der Sicherheit liege, so erläuterte das Malkin-Komitee, werde besonders deutlich, wenn man die Alternative aufzeige. Entweder man beende alle deutschen Reparationsverpflichtungen spätestens mit der Aufhebung der Besatzung: „Such a measure, coupled with the imposition of unilateral disarmament, would, as we have pointed out, put Germany, financially speaking, into an unduly favourable position which it would be hard to justify to the taxpayers of those countries which had, as a result of Germany's misdemeanours, to continue to bear the heavy burden of armaments.“ Oder aber die bloße Fortsetzung eines finanziellen Beitrags in einer anderen Form würde von den meisten Ländern dementsprechend nur als Maßnahme zum Ausgleich der noch ausstehenden Reparationen begriffen, was zur Folge hätte, daß der Löwenanteil in die Sowjetunion ginge. „Meanwhile taxpayers here and elsewhere would be expected to bear the cost of peace-keeping without assistance from the erst-while peace-breaker and present beneficiary policing. Is this a durable financial structure which will satisfy world opinion in the years to come?“ Das Komitee begriff daher seinen Vorschlag und, insofern er integraler Teil der Reparationsfrage war, sein gesamtes Reparationskonzept ausdrücklich „as a constructive contribution to the peaceful evolution of the future, which does not excuse Germany from her proper financial responsibilities“. (S. 14)

Ein deutscher Sicherheitsbeitrag mochte zugleich auch das Bindeglied zu dem zweiten großen Thema des Berichts darstellen: „Economic Security“. Wie Keynes schon in seinem ursprünglichen Memorandum ausgeführt hatte, gaben die Anbindung der Beitragshöhe an den Exporterlös sowie die Organisationsform einer internationalen Bank den Siegermächten zugleich langfristige Kontrollmöglichkeiten an die Hand und erleichterten die Durchführung von Wirtschaftssanktionen. Gerade seine Durchsetzbarkeit von außen, die eine Präsenz von alliierten Kontrollgruppen nach dem Abzug aller Besatzungstruppen nicht erforderte, machte einen deutschen „Friedensbeitrag“ zu einem fast idealen Mittel der „Economic Security“, warnten doch die Komiteemitglieder eindringlich davor, „to devise any measures, economic or otherwise, which will of themselves permanently keep Germany impotent if her conquerors lose their will to enforce them“. (S. 39)

Das Problem der permanenten Kontrolle der verordneten Maßnahmen zur wirt-

schaftlichen Sicherheit, von dem nach ihrer Meinung Gelingen oder Scheitern eines Sicherheitskonzepts für die Zeit nach Abschluß der Reparationsphase abhing, bildete denn auch den Leitgedanken bei der Entwicklung eines Katalogs von Empfehlungen. Die Überwachung der deutschen Industrie, die innerbetriebliche Kontrolle von Firmen und technischen Anlagen durch alliierte Inspektoren, die Überprüfung von Konten – all dies stellte keinen grundsätzlich unorganisierbaren Aufwand dar. Hier lag nach Meinung der Experten nicht das Problem. Die Hauptschwierigkeit begann ihrer Meinung nach vielmehr bei den Deutschland langfristig aufzuerlegenden Maßnahmen, wenn die alliierten Armeen abgezogen waren und zu vermuten stand, daß auch der Wille unter den Siegerstaaten, Sanktionen durchzuführen, nachgelassen hatte. Für ein Konzept wirtschaftlicher Sicherheit, so betonten sie, seien langfristige Maßnahmen aber die bei weitem bedeutendsten, da sich erst langfristig die tatsächliche Friedensfähigkeit Deutschlands zeigen würde. Das Komitee kam deshalb zu dem Schluß, daß drastische Sicherheitsmaßnahmen wirtschaftlicher Art entweder zu einem frühen Zeitpunkt unmittelbar nach Beendigung des Krieges eingeleitet oder, sofern eine kontinuierliche Überprüfung vor Ort notwendig war, nicht über die Besatzung hinaus fortgesetzt werden sollten.

Auf dieser Basis untersuchte das Komitee im folgenden drei mögliche Teilbereiche der „Economic Security“: erstens Maßnahmen wirtschaftlicher Sicherheit im engeren Sinne, z. B. ein Verbot der Herstellung bestimmter Güter und eine Rohstoffkontrolle; zweitens Finanzkontrollen, insbesondere der Zentralbank; drittens den Transfer deutschen Territoriums. Das Schwergewicht mußte naturgemäß auf der Zerstörung der Rüstungsanlagen und auf dem Produktionsverbot für kriegswichtige Materialien liegen; der deutschen Industrie sollte vor allem die Fabrikation von Waffen aller Art, militärischen und zivilen Flugzeugen sowie Flugzeugmotoren untersagt werden. Dieser Punkt dürfte kaum Kontroversen hervorgerufen haben, obwohl auffallen mußte, daß bei aller Konzentration auf den Flugzeugbau an keiner Stelle ein Hinweis auf die deutsche Schiffbauindustrie zu finden war¹¹³. Zwar mochte es sich von selbst verstehen, daß ein generelles Waffenverbot auch die Produktion von Kriegsschiffen einschloß; allein, welcher Zukunft die deutsche Handelsschifffahrt entgegensah, und ob sie möglicherweise sogar einem ähnlichen Schicksal entgegenging wie es die Experten für die zivile Flugzeugindustrie bestimmt hatten, ließ sich dem Report nicht entnehmen. Dieses Versäumnis erscheint um so verwunderlicher, als nach dem Krieg die Frage nach Produktionserleichterungen für die deutschen Werften angesichts der Krise in der britischen Schiffbauindustrie zu ernststen Friktionen in den britisch-amerikanischen Beziehungen führen sollte.

Dagegen konnte kaum erwartet werden, daß die Schlußfolgerungen des Komitees bezüglich der Maschinenbauindustrie unter den zuständigen Ministerien konsensfähig sein würden. Zwar erkannten die Experten deren grundsätzliche rüstungswirtschaftliche Bedeutung und den Stellenwert, den sie in der Rüstungspolitik des nationalsozialistischen Deutschland einnahm, an; sie wiesen aber darauf hin, daß ein generelles Verbot in ihren Augen wirtschaftlich problematisch und überdies kaum praktikabel war. „The machine tool industry is an integral part of the engineering industry“, gab der Report zu be-

¹¹³ Auf diesen Punkt macht Kettenacker, *Krieg zur Friedenssicherung*, S. 403, aufmerksam und sieht darin eine Manifestation der zu diesem Zeitpunkt in Großbritannien sichtbaren Überbewertung des Bombenkrieges.

denken, „and it would be virtually impossible for a country to possess a large and progressive engineering industry without a machine tool production.“ (S. 42) Nicht zuletzt das Problem der Kontrolle stelle die Alliierten vor unlösbare Aufgaben. Nach Ansicht des Malkin-Komitees erforderte eine wirksame Kontrolle eine große Zahl technischer Experten und machte die gleichzeitige Überwachung des Verbots der Waffenproduktion ja keineswegs überflüssig; umgekehrt befreite ein wirksames Verbot der Waffenproduktion und anderer im einzelnen festzulegender Güter weitgehend von der Notwendigkeit einer umfassenden, kosten- und personalintensiven Kontrolle der Maschinenbauindustrie. Mit anderen Worten, eine Endkontrolle war in diesem Falle einem Verbot oder auch nur einschränkenden Auflagen vorzuziehen. Den Ministern wurde daher mitgeteilt, daß über die generelle Empfehlung hinaus, „that it is not practicable to prohibit or curtail her machine tool-making capacity, we also conclude that it is on the whole undesirable to destroy any of her existing machine tools, except specialised tools exclusively engaged in armament manufacture and coming under the definition of war material, or to remove more than is required by the countries receiving reparation deliveries to meet their genuine requirements“. (S. 41)

Auch hinsichtlich einer Kontrolle der Rohstoffe kam das Malkin-Komitee zu Ergebnissen, die unter den Hardlinern in Whitehall Stirnrünzeln hervorrufen mußten. Die Bevorratung größerer Mengen kriegswichtiger Rohstoffe, so der Kommentar, sei kaum durchzuführen, ohne daß dies entdeckt würde. Es sei deshalb ausreichend, die Vorräte auf den Bedarf in Friedenszeiten – genannt wurden sechs Monate – zu begrenzen. Import-, Bevorratungs- und Produktionskontrollen wichtiger Stoffe wie Magnesium, Chrom, Wolfram, Molybdän, Nickel und Öl durch Statistiken, zu deren Vorlage man die deutsche Regierung verpflichten konnte, sollten vor Mißbrauch schützen, Anlagen zur Herstellung von synthetischem Öl waren darüber hinaus zu zerstören; dagegen empfahlen die Experten die Erhaltung der Produktionsanlagen für synthetisches Gummi.

Im Gegensatz zu Flemings Argumenten für eine Kontrolle des deutschen Finanzwesens gaben sich die Experten auch in diesem Punkt eher skeptisch. Zwar schlossen sie die Möglichkeit der Einbeziehung von „watchdogs“ innerhalb einer deutschen Zentralbank, allerdings auch nur für die Zeit der Besetzung, nicht aus, hielten jedoch mit ihrer Kritik nicht zurück. Alliierte Kontrolleure könnten schwerlich garantieren, daß das deutsche Finanzsystem zufriedenstellend verwaltet werde. Dies leisteten effiziente Steuergesetze in weitaus wirksamerer Weise, und die Verantwortung hierfür überlasse man besser den Deutschen selbst. „It would, to say the least, be difficult for us, by any measures of control, to ensure the efficient administration required and, if we attempted to do so, the odium of failure would be laid at our door.“ (S. 46)

Etwas aus dem Rahmen des Berichts fiel die Erörterung der Zusammenhänge zwischen Gebietsabtretungen und deren Auswirkungen auf das wirtschaftliche Aggressionspotential Deutschlands, spielten doch, wie das Komitee bemerkte, zu viele Imponderabilien macht- und bevölkerungspolitischer Natur hinein, deren tatsächliche Konstellation zu diesem Zeitpunkt nicht auszumachen war. Bewußt hielt man sich deshalb mit Empfehlungen zurück. Die Vorteile einer Abtrennung der Saar, Oberschlesiens und Ostpreußens für ein System wirtschaftlicher Sicherheit wurden angesprochen; gleichzeitig wurde jedoch darauf hingewiesen, daß dies auch Deutschlands Kapazität zur Leistung von Reparationen schwächen mußte. In diesem Punkt verstand sich das Komitee

ausdrücklich nur als Expertengremium, das aus der ökonomischen Perspektive Entscheidungshilfen bieten wollte, sich eines Urteils aber enthielt¹¹⁴.

Der Malkin-Report im Kreuzfeuer der Kritik

So blieb denn unter dem Strich ein Programm übrig, das die Deutschland gegenüber besonders kritisch eingestellten Beamten unmöglich befriedigen konnte. Obwohl das Malkin-Komitee seinen Bericht bereits Ende August 1943 abschloß, fand er zunächst nicht den Weg zu einer höheren Entscheidungsebene. Zuständigkeitsfragen verhinderten eine Weiterleitung, da man das Kabinett mit einem so umfangreichen Report über ein komplexes Thema wie Reparationen offensichtlich nicht behelligen wollte, eine geeignete Ministerrunde auf niedrigerer Ebene aber nicht bestand. Erst als das Außenministerium in der ersten Septemberhälfte 1943 die Initiative ergriff und die Gründung eines Ad-hoc-Komitees vorschlug, war eine Lösung in Sicht. Das Hauptinteresse des Foreign Office bestand darin, wie aus einem Rundschreiben Edens erkennbar wird, die laufenden Verhandlungen mit den Amerikanern über den Leih-Pacht-Vertrag, bei denen auf britischer Seite mit Keynes, Meade, Robbins und Liesching, die kurz nach Fertigstellung des Abschlußberichts zu Verhandlungen nach Washington aufbrachen, immerhin vier Mitglieder des Malkin-Komitees federführend waren, auch zu gemeinsamen Erörterungen des Reparationsproblems zu nutzen. Zu diesem Zweck sollte Washington über die Ergebnisse des Malkin-Reports in Kenntnis gesetzt werden. Aufgabe des Ad-hoc-Komitees war es, hierzu einen Kabinettsbeschluß herbeizuführen. Mit diesem Vorgehen konnte den Ministern vorerst eine intensive Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Komitees erspart werden¹¹⁵.

Es sollte jedoch noch bis Ende des Monats dauern, ehe sich die Minister zusammensetzten. Eden selbst stand den Ergebnissen des Reports zu Beginn eher positiv gegenüber, und der Ton seines Schreibens läßt den Schluß zu, daß er wohl nicht mit großem Widerstand der Kollegen rechnete, jedenfalls solange es nur um deren Placet in bezug auf die Grundlinien des Berichts ging. Der Außenminister mußte sich in seinem Optimismus bestätigt sehen, als sich ausgerechnet Dalton in zwei Schreiben schon vorab zustimmend zu dem Bericht äußerte. Er betrachtete, so ließ er Eden wissen, den Report als „a first-class document“; nach einer unsicheren Anfangsphase, lobte er den Komiteevorsitzenden Malkin, „before you and your colleagues took charge, an effective and defen-

¹¹⁴ Einem Tagebucheintrag Daltons zufolge dachte Keynes zu diesem Zeitpunkt darüber nach, ob im Unterschied zur Abtrennung industriell wichtiger Gebiete die Aufteilung Deutschlands in separate Staaten einen Gewinn an Sicherheit ohne wirtschaftliche Einbußen bringen würde: „That woman Keynes“, notierte Dalton nach einem Essen mit Gladwyn Jebb, „has now veered round to favouring, on grounds of Economic Security, the division of Germany into a number of small and semi-independent States, in preference of the cutting off from a Unitary Germany of such extremities as East Prussia, Upper Silesia, and the Saar, particularly on the ground that the latter arrangement would leave disgruntled German minorities just outside the German frontiers.“ BLPES, Dalton Diaries, I/28, fol. 9, Eintrag 10.1.1943; Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 546f. Vgl. dazu auch den Tagebucheintrag Henry Morgenthau vom August 1943; Moggridge, Maynard Keynes, S. 772.

¹¹⁵ FO 371/35305/U 4240, Minute Gladwyn Jebb, 8.9.1943; Strang an Edward Bridges, 10.9.1943; Bridges an Strang, 14.9.1943; Eden an John Anderson, Kingsley Wood, Hugh Dalton und William Jowitz, 21.9.1943.

sible policy has now been worked out“¹¹⁶. Der Abschlußbericht war aber, wie sich bald herausstellen sollte, zu ausführlich und im Ton zu akademisch, seine reparationspolitische Argumentationslinie und die Verknüpfung mit dem „Economic Security“-Gedanken zu subtil, um den Erwartungen einer auf den kurzfristigen Effekt radikaler wirtschaftlicher Entmilitarisierungsmaßnahmen setzenden Ministerriege zu entsprechen. So mochte es kaum verwundern, wenn die Empfehlungen des Reports auf die entrüstete Ablehnung der Hardliner stießen oder auf die Vorsicht und skeptische Zurückhaltung der Unentschiedenen trafen. Um die Hintergründe der geäußerten Kritik zu verdeutlichen, lohnt es sich, einen Augenblick bei einem der entschiedensten Kritiker einer moderaten Deutschlandpolitik zu verweilen und die Reaktion Lord Cherwells, der als „Berater“ Churchills eine ebenso einflußreiche wie zwielichtige Rolle spielte, genauer zu betrachten.

Cherwell, vor seiner Aufnahme in den Adelsstand Professor Frederick (Friedrich) A. Lindemann, versah nach außen das Amt des Paymaster-General, übte jedoch am meisten Einfluß aus als „Wissenschaftsberater“ Churchills und Leiter des Statistical Office des Kriegsministeriums, von wo aus er als einer der wenigen Privilegierten mit Zugang zum „Allerheiligsten“ im Bunker des Premiers, dem Kartenraum, diesen seit Sommer 1942 mit obskuren Daten versorgte, die die statistische Grundlage für den vom britischen Generalstab vorbereiteten strategischen Bombenkrieg gegen Deutschland bildeten¹¹⁷. Er erfuhr erst einen Tag vor dem Zusammentreten des Ad-hoc-Komitees, dessen Mitglied er werden sollte, persönlich vom Inhalt des Malkin-Reports. Von seinem Mitarbeiter T. Wilson wurde er besonders auf zwei Aspekte aufmerksam gemacht. Da war zunächst die Unterscheidung zwischen Restitution und Reparationen und insbesondere der Vorrang, den die Rückerstattung nachweisbar entwendeter Vermögenswerte vor Wiedergutmachungsleistungen einzunehmen hatte. „Not only“, so notierte Wilson in dem Vermerk, „will we get no compensation under this heading [Restitution], but we shall also have no compensation for the loss of our foreign assets“¹¹⁸.

Es gehe nicht an, daß Staaten wie Holland, Belgien und Polen jene ca. £ 120 Millionen an Gold zurückerstattet bekämen, die die Wehrmacht bei ihren Vormärschen nachweislich beschlagnahmt hatte, während aus den £ 2,5 Milliarden an Auslandsinvestitionen, Gold etc., die Großbritannien verlieren werde, kein Anspruch abzuleiten sein solle, nur weil sie nicht identifizierbare und in gleicher oder doch ähnlicher Form ersetzbare Güter darstellten, sondern Kriegskosten. Restitution, so die Schlußfolgerung Wilsons, sollte grundsätzlich nur im engeren Sinne des Wortes zugelassen werden, wie z. B. bei Kunstwerken. Ansprüche auf die Erstattung nicht-identifizierbarer „Werte“, wie z. B. Gold, waren zu streichen; „if they are allowed at all, they should be given no higher priority than our claim for compensation for loss of foreign investments.“¹¹⁹ Der zweite Kritik-

¹¹⁶ FO 371/35308/U 4615, Dalton an Eden, 23.9.1943; FO 371/35305/U 4059, Dalton an Malkin, 17.9.1943. Seinem Tagebuch vertraute er bereits im Juli ironischerweise an, das Dokument sei „not a bad report, and the fact that Keynes is committed to it is important“. BLPES, Dalton Diaries, I/29, fols. 28f., Eintrag 26.7.1943.

¹¹⁷ Vgl. Taylor, S. 669f.; Gilbert, *Finest Hour*, S. 468, 932, Anm. 5. Zu Cherwells Verhältnis zu Churchill vgl. Harrod, *The Prof.*

¹¹⁸ Nuffield College, Oxford, Cherwell Papers (im folgenden NC, MSS Cherwell), H 270, Minute T. Wilson, 28.9.1943.

¹¹⁹ Ebenda.

punkt bezog sich auf Keynes' Konzept eines deutschen Friedensbeitrags. Die Vorlage nahm vor allem Anstoß an der vom Komitee vorgeschlagenen Staffelung der Beitragsquote zwischen 10% und 25%, je nach Exporterlös. Erziele die deutsche Wirtschaft nach dem Krieg wieder ein so außerordentlich gutes Außenhandelsergebnis wie 1928, bemängelte Wilson, so beziffere sich ein Friedensbeitrag von 20% auf nur etwa £ 200 Millionen; in einem schwachen Außenhandelsjahr wie 1938 betrage er dagegen sogar nur £ 70 Millionen (20%) im Vergleich zu den von Keynes geschätzten £ 500 Millionen jährlich an Verteidigungsausgaben für Großbritannien. Für den Fall, daß die deutschen Exporte die Grenze von £ 1 Milliarde erreichten, sei eine Quote von 50% daher angemessener.

Cherwell wiederholte diese Gegenargumente in nahezu identischer Form am folgenden Tag auf der Sitzung des interministeriellen Ad-hoc-Komitees, dem außerdem noch Anderson, Attlee, der konservative Dominions Secretary Lord Cranborne, Dalton, Eden, Jowitt, der als Minister ohne Geschäftsbereich seit Mitte 1942 die Wiederaufbauplanungen koordinierte, sowie der Minister für wirtschaftliche Kriegführung, Lord Selborne, angehörten. Eindringlich warnte Cherwell davor, „that the United Kingdom would come out very badly if these recommendations were adopted“¹²⁰. In noch schärferer Form formulierte er seine Vorbehalte in einem Aide-mémoire an Eden, das freilich wegen dessen Teilnahme an der Außenministerkonferenz in Moskau im Oktober 1943 nicht abgesendet wurde. Die Empfehlungen des Malkin-Komitees „are scarcely acceptable as a basis for our policy on reparations. In general they are most unfavourable to the U.K. [...] My own view is that we should include the costs of the war and the loss of our overseas assets in our claims against Germany. Of course, this claim would tend to swamp the others and would be unpopular, especially with those countries, such as France, which have made little or no contribution to the ultimate victory. In the end we should probably have to compromise, mainly in order to meet Russian objections, and put in a claim for only a part of the costs of the war. But we could at least hope to get something by this method, instead of nothing. The Malkin Committee seems to be prepared to throw away all our bargaining counters before negotiations begin.“¹²¹ Während Cherwell so die Prämissen des Malkin-Komitees grundsätzlich in Frage stellte, griff er für eine gezielte Attacke bezeichnenderweise Keynes' Idee eines deutschen Friedensbeitrags heraus. In seinen Augen würde ein solcher Beitrag in der Praxis eine das genaue Gegenteil der vom Komitee erhofften Wirkung zeigen: Für jene Länder, die von dem Friedensbeitrag profitierten, werde ein Anreiz geschaffen, Deutschlands Exportwirtschaft anzukurbeln. Demgegenüber stand für Cherwell außer Frage, daß es oberstes Ziel der Deutschlandpolitik Londons sein müsse, für Großbritannien Möglichkeiten zu schaffen, die deutschen Exportmärkte zu substituieren. Überdies werde der voraussichtliche Umfang des Beitrags, den Großbritannien erwarten könne, unbedeutend sein. In seiner Denkschrift strich er ergänzend die Gefahr heraus, daß gerade die exportschwache Sowjetunion sich zu einem handelspolitischen Rapprochement mit Deutschland ermuntert fühlen werde. „It seems to me dubious“, so stellte er abschließend fest, „wheth-

¹²⁰ FO 371/35309/U 4717, Protokoll der Sitzung vom 29.9.1943.

¹²¹ NC, MSS Cherwell, H 272, Aide-mémoire Cherwell an Eden, 5.10.1943.

er this method should be adopted at all. Our best hope of retrieving our trade balance is to win German and Japanese export markets.“¹²²

Unterstützung für seine Forderung nach Penetration der deutschen Exportmärkte fand Cherwell bei Lord Selborne. Das MEW hatte bereits auf der letzten Sitzung des Malkin-Komitees, auf der der Abschlußbericht von den Mitgliedern in seiner Endfassung angenommen und unterzeichnet worden war, dem Protokoll eine abweichende Note beifügen lassen, in der die Notwendigkeit betont wurde, die Exportmärkte vor allem der deutschen Maschinenbau- und Stahlindustrie zu übernehmen¹²³. Lord Selborne bekräftigte nun noch einmal, daß nur eine solche Politik den höchsten Grad an Sicherheit gewährleiste¹²⁴. Wie er gegenüber Eden im Dezember 1943 ausführte, biete sich nach dem Krieg die einmalige Chance, dadurch den Rückgang jener britischen Industriezweige auszugleichen, auf die der britische Export sich allein nicht mehr werde stützen können. „In framing its economic proposals, both for ‚economic security‘ and for reparations in kind, I feel that the Committee has lacked the guidance of a comprehensive British economic policy. I should like to see the problem approached from the other end – to determine first what are Britain’s vital economic interests in the post-war world from the point of view of security and otherwise; and to consider next how we can use our period of predominance in Germany to advance and secure those interests.“¹²⁵

Anderson, der nur wenige Tage zuvor das Amt des Schatzkanzlers als Nachfolger des verstorbenen Kingsley Wood übernommen hatte, machte in der Sitzung des Ad-hoc-Komitees darauf aufmerksam, daß es für die beiden Annahmen, auf denen der Report beruhe, nämlich die Zurückweisung von Teilungsplänen und von Maßnahmen zur Deindustrialisierung Deutschlands, überhaupt keine Kabinettsentscheidung gebe¹²⁶. Außenminister Eden mußte einräumen, daß die Aufteilung des Landes eine hinsichtlich der Empfehlungen des Malkin-Reports entscheidungsrelevante Frage war, die gegenwärtig Gegenstand intensiver Diskussionen im Foreign Office sei. Damit hatten die Minister offensichtlich einen gemeinsamen Nenner gefunden, der die grundsätzlichen deutschlandpolitischen Differenzen zu verdecken vermochte, eine eingehendere Auseinandersetzung mit der Thematik überflüssig machte und die Möglichkeit der Vertagung des Treffens bot. Neben Cherwell, Selborne und Anderson sprach sich auch Attlee für Gebietsabtrennungen aus, und selbst Eden schien Aufteilungsplänen nicht abgeneigt¹²⁷. Obwohl das Malkin-Komitee seine Empfehlungen bewußt unabhängig von dieser Frage formuliert hatte und sie eher prinzipiell als Wegweiser für eine britische Deutschlandpolitik nach dem Krieg verstanden wissen wollte, verständigten sich die Minister in dieser Weise auf einen gemeinsamen Einwand, der den Gegnern des Reports an diesem Tag den Sieg davonzutragen half. So kamen sie rasch zu dem Schluß, jede weitere Beratung aufzuschieben, bis die Außenminister im Rahmen ihrer Moskauer Konferenz Klarheit über Deutschlands territoriale Neugliederung geschaffen hätten. Sie entschieden sich deshalb

¹²² Ebenda.

¹²³ T 230/124, R.E.S. 33rd Meeting, 31.8.1943, Minute by C.G. Vickers.

¹²⁴ FO 371/35309/U 4717, Protokoll der Sitzung vom 29.9.1943.

¹²⁵ FO 371/35309/U 6555, Lord Selborne an Eden, 16.12.1943. Der Brief trägt die Randbemerkung Edens: „Quite a good letter.“

¹²⁶ FO 371/35309/U 4717, Protokoll der Sitzung vom 29.9.1943.

¹²⁷ BLPES, Dalton Diaries, I/29, fol. 91, Eintrag 29.9.1943; Pimlott (Hrsg.), War Diaries, S. 646 f.

auch dagegen, den Inhalt des Reports an die Amerikaner weiterzuleiten – freilich zu spät, wie sich herausstellen sollte.

Aus dem Protokoll der Sitzung geht nicht eindeutig hervor, inwieweit Malkin als Vorsitzender des Interdepartmental Committee on Reparations and Economic Security die scharfe und dabei doch oberflächliche Kritik der Minister zu entkräften und die Schlußfolgerungen, zu denen eine Gruppe der hochkarätigsten Experten, die Whitehall aufzubieten vermochte, gekommen war, zu verteidigen versuchte. Fest steht, daß der Report mit seiner ausführlichen, gerade die strukturelle Bedeutung der deutschen Wirtschaft für eine Lösung der Reparations- und Wiederaufbauprobleme akzentuierenden Analyse wohl kaum die ihm gebührende Aufmerksamkeit der Minister erhielt. Ein Grund hierfür mag darin zu suchen sein, daß die hinter dem Bericht erkennbaren Grundannahmen britischer Deutschlandpolitik zu sehr an die Politik des „Economic Appeasement“ gegenüber Hitler erinnerten. Es lag nahe, seine Ergebnisse und insbesondere den Beitrag von Keynes in Analogie zum Kerngedanken von „Economic Appeasement“ zu setzen, so wie er von seinen Kritikern verstanden wurde: „British help to Germany in the economic sphere would solve not only Germany’s economic problems, but also those of the rest of the world, dragged down by Germany’s inability to pay her way.“¹²⁸ Schließlich muß auch bezweifelt werden, ob die Minister einen ebenso umfangreichen wie subtil argumentierenden Report angemessen durchgearbeitet hatten. Bereits Edens Eingangsbeobachtung, wegen seines Umfangs und seiner Tragweite bitte er nur um eine Behandlung der ihm zugrundeliegenden Leitgedanken, hatte darauf hingedeutet, daß die Anwesenden von seinem Detailreichtum und seiner komplexen Struktur überrascht worden waren. Mindestens Lord Cherwell, einer der schärfsten Kritiker, dürfte die Studie kaum gelesen haben, da er exakt entlang des „Briefings“ argumentierte, das Wilson ihm einen Tag vor dem Treffen vorgelegt hatte. Erst nach der Sitzung kam es bezeichnenderweise zu einer Besprechung zwischen Cherwell und Dalton über die Arbeit des Komitees, in dessen Verlauf der „Prof“ um Zusendung weiterer Unterlagen, vor allem der „Gründungs-memoranden“ von Treasury, DOT und Dalton selbst, bat¹²⁹. Mit diesen Informationen ausgestattet, verfaßte Cherwell dann nachträglich sein Aide-mémoire. Auch das MEW Lord Selbornes scheint sich erst im Anschluß an die Moskauer Außenministerkonferenz mit den Ergebnissen des Malkin-Komitees befaßt zu haben und begründete Mitte Dezember 1943 in einem Schreiben an den Außenminister seine Haltung ausführlicher.

Die Bedeutung des Malkin-Reports

Unter solchen Vorzeichen kann es nicht verwundern, daß dem Report in der Folgezeit kein sichtbarer Erfolg beschieden war. Dies lag nicht ausschließlich darin begründet, daß weder das Kabinett zu einer definitiven Entscheidung über das von Eden angekündigte Foreign Office-Memorandum kam, das sich mit dem Für und Wider einer Zerstückelung Deutschlands befaßte¹³⁰, noch die Außenminister in Moskau sich auf ein gemeinsames Vorgehen in dieser Frage einigen konnten und damit eine in den Augen der zustän-

¹²⁸ Vgl. Gilbert/Gott, S. 189–198, Zitat S. 189.

¹²⁹ NC, MSS Cherwell, H 268, J. E. Coulson (FO) an E. J. S. Clarke (War Cabinet Office), 30.9.1943.

¹³⁰ Vgl. CAB 66/41, WP (43) 421, Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs, „Germany“, 27.9.1943.

digen Minister wesentliche Voraussetzung für die neuerliche Beratung des Malkin-Reports fehlte. Vielmehr stellten die Empfehlungen der Experten Fortsetzung und Höhepunkt der unter der gedanklichen Führung von Keynes seit dem Herbst 1941 vorangetriebenen Bemühungen um eine Neuorientierung der britischen Deutschlandpolitik dar. Als Teil der Kriegszielplanungen begonnen, jedoch durch die Aufdeckung von konzeptionellen Widersprüchen, wie sie etwa durch Churchills Schlagwort vom fetten, aber impotenten Deutschland exemplarisch markiert waren, bald eine Eigendynamik entwickelnd, wurde die Frage der wirtschaftlichen Behandlung Deutschlands nach dem Krieg über die unmittelbare Regelung von Wiedergutmachungsansprüchen und Schuldentilgung hinaus zu einem Problem des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Großbritanniens wie Europas insgesamt. Ungeachtet der unterschiedlichen Ausrichtung der einzelnen Komiteemitglieder verband sich im Abschlußbericht in idealtypischer Weise der Anspruch auf soziale Modernisierung zur Bewahrung der Reformfähigkeit im Inneren mit dem Wunsch nach einer zumindest partiellen keynesianischen Revolutionierung der Wirtschaftspolitik und mündete in einen Reparationsentwurf, der auf diese Ziele hin ausgerichtet war.

Vor dem Hintergrund des allgemeinen Einverständnisses, daß die Ausweitung der britischen Industrie das Ziel der Nachkriegswirtschaftspolitik Londons sein müsse, repräsentierten die Ergebnisse des Malkin-Reports und die von Lord Cherwell vorgebrachte Kritik deshalb auch die beiden diametral entgegengesetzten Pole der britischen Nachkriegsdebatte: Während Keynes und seine Kollegen darauf beharrten, daß die industrielle Ausraubung Deutschlands einen langfristigen Bumerangeffekt auf die ökonomische Genesung des eigenen Landes haben mußte, erblickten die Kritiker vor allem in der Übernahme des deutschen Außenhandels eine Chance, die wirtschaftliche Expansion Großbritanniens uneinholbar voranzutreiben.

Auf seinen Kern reduziert, ließ sich der Malkin-Report auch als Teil einer Rezeptur zur Ankurbelung der gelähmten Wirtschaftsaktivitäten Europas lesen. Deshalb hatte sich das Malkin-Komitee für eine Quotenregelung bei den Reparationen und gegen die Festlegung einer Globalsumme ausgesprochen; gegen monetäre Transfers, gegen Einschränkungen der Maschinenbauindustrie, gegen eine Kontrolle der deutschen Zentralbank, aber für eine flexible Reparationshöhe in Abhängigkeit insbesondere von Deutschlands Außenhandelsentwicklung, für seine Verpflichtung auf eine kooperative Wirtschaftspolitik im Gegensatz zur hegemonialen Blockbildung der dreißiger Jahre und schließlich für die Anbindung des Landes an das internationale Sicherheitssystem der Nachkriegszeit durch einen „Friedensbeitrag“. Hier wurden in überzeugender Weise über eine bloße Reparationspolitik alten Stils hinaus Grundelemente der zukünftigen britischen Deutschlandpolitik vor dem Hintergrund der Frage skizziert, welchen Funktionswert das deutsche Wirtschaftspotential für den Wiederaufbau und die Reorganisation der internationalen Wirtschaftsbeziehungen besaß. Daß im Rahmen dieser zukunftsgerichteten Überlegungen die Leistung eines deutschen Sicherheitsbeitrags als Faktor des britischen und europäischen Wiederaufbaus gleichermaßen erkannt wurde, dies macht die eigentliche Bedeutung des Malkin-Reports aus. Seine Schlußfolgerungen mochten von den Ministern auf Eis gelegt worden sein, doch die Analyse bildet eine wichtige Folie, auf die die tatsächliche Nachkriegspolitik projiziert und auf der Entscheidungsdefizite sichtbar gemacht werden können. Zwar trifft es zu, daß die Planungsexperten im Komitee die machtpolitischen Realitäten nach dem Krieg zu wenig

berücksichtigten und auch die Ergebnisse von Jalta und Potsdam nicht antizipieren konnten. Dies ändert freilich nichts an der bemerkenswerten Weitsicht des Komitees, dessen reparationspolitischen Grundaussagen – in der richtigen Annahme formuliert, daß Deutschlands industrielle Kapazität durch den Krieg nicht übermäßig zerstört sein würde – angesichts der tatsächlich eintretenden ökonomischen Krisenlage der unmittelbaren Nachkriegsjahre noch größere Gültigkeit als erwartet zukommen sollten. Aus der elastischen Anbindung der Reparationsleistungen an die Exportüberschüsse ließ sich bereits das vielleicht wichtigste Merkmal der späteren britisch-amerikanischen Reparationspolitik ableiten, nämlich der Vorrang der Finanzierung der deutschen Importe vor der Einlösung der Wiedergutmachungsansprüche. Tatsächlich stellte das Malkin-Komitee die Bedeutung eines solchen „First charge“-Prinzips heraus und warnte, daß andernfalls Großbritannien und andere als Gläubigerländer bzw. Besatzungsmächte auftretende Staaten am Ende die Zeche würden bezahlen müssen.

Wie schon die Vorarbeiten durch Keynes im Winter 1940/41 hinsichtlich eines Gegenstücks zu Hitlers „Neuordnung“ traf die differenzierte Argumentation des Komitees nicht die Vorstellungen von Ministern, die überwiegend unter dem Eindruck des militärischen Tagesgeschehens ihren Aufgaben nachgingen und – im Falle Lord Cherwells – von den Vorbereitungen für eine strategische Bombenoffensive geprägt waren. Die Vermutung liegt daher nahe, daß sie von der Empfehlung, Washington vom Inhalt des Reports durch Keynes in Kenntnis setzen zu lassen, deshalb absahen, weil sie dem Nationalökonom mit seinen mittlerweile hinlänglich bekannten deutschlandpolitischen Vorstellungen auf keinen Fall in den USA freie Hand geben wollten. Trotz Daltons anfänglicher Zustimmung setzten sich am Ende die alten Meinungsbilder und das Mißtrauen gegenüber Keynes durch. E. F. Penrose, der Wirtschaftsberater der amerikanischen Botschaft in London und einer der sachkundigsten Beobachter der damaligen Zeit, wertete diesen beispiellosen Vorgang zehn Jahre später treffend als eine verpaßte Gelegenheit Londons, die konzeptionelle Initiative zu behalten und das enorme planerische Potential hinter den Empfehlungen voll auszuschöpfen: „Unfortunately this valuable start, which had put the U.K. in the lead in preparation for what was almost certain from the beginning to be the most difficult of all the economic problems of the peace, seems to have been thrown away by the failure – or perhaps we should say the refusal – of ministers to study, and take at least a tentative position on, postwar economic questions relating to Germany. Repeated efforts by leading civil servants to draw the attention of cabinet ministers to the subject and to get approval of their paper as a basis for informal non-committal discussions with Allies failed throughout 1942 and I think through most, if not all, of 1943.“¹³¹

Dennoch vermochte die Gruppe der Kritiker nicht zu verhindern, daß die Ergebnisse des Reports in die Diskussion der US-Administration Eingang fanden und vor allem innerhalb des State Department größeren Einfluß ausübten als in ihrem Ursprungsland. Als die Minister sich am 29. September 1943 zur Beratung zusammenfanden, hatte Keynes die Phase der Inaktivität in London bereits als stillschweigende Zustimmung gedeutet¹³² und am Vortag einer Gruppe hoher US-Beamter – darunter Dean Acheson, Ave-

¹³¹ Penrose, S. 224.

¹³² Vgl. Moggridge, Maynard Keynes, S. 770.

rell Harriman, Thomas Finletter und Leo Pasvolksky¹³³ – über den Stand der britischen Planungen informiert und ihnen eine komprimierte Fassung des Malkin-Reports zur Verfügung gestellt¹³⁴. Die Reparationsplanungen der Amerikaner waren zu diesem Zeitpunkt in der Sackgasse administrativer Interessengegensätze angelangt. Zwar hatte das State Department die Reparationsthematik in einer Weise erörtert, die in einem bemerkenswerten Maße mit der Argumentationslinie des Malkin-Komitees übereinstimmte¹³⁵. Doch die konstruktiven Ansätze des Ministeriums fielen nicht auf fruchtbaren Boden: Während Morgenthau Finanzministerium im Scheitern von Versailles nur die Folgen einer zu nachsichtigen Behandlung Deutschlands erblickte und folglich für eine harte Friedensregelung eintrat, hatte sich das Kriegsministerium auf den Standpunkt zurückgezogen, daß eine langfristige Besatzungspolitik nicht Sache einer Militärregierung sei, zivile Planungsstellen den Militärs andererseits aber in der als kurz angenehmen unmittelbaren Besatzungsphase nicht vorzuschreiben hatten, welche Maßnahmen zu ergreifen waren; das Ministerium selbst hielt als einziges Orientierungskriterium die „militärische Notwendigkeit“ für völlig ausreichend. Selbst Präsident Roosevelt schien einer Teilung Deutschlands zuzuneigen und gab auf der Konferenz von Teheran im November 1943 unter dem Eindruck eines energischen Stalin wichtiges Terrain preis – zum Leidwesen des Außenministeriums, das über den Ausgang dieser Verhandlungen nicht einmal informiert wurde¹³⁶.

Unter diesen Umständen konnte es kaum überraschen, daß Keynes' Ausführungen im State Department äußerst positiv aufgenommen wurden. Hier wurde ein Dokument präsentiert, das so umfassend und detailliert die Reparationsfrage aus der Perspektive des ureigensten Anliegens der Gruppe um Außenminister Hull – der Schaffung eines weltweiten Netzes multilateraler Handelsbeziehungen – erörterte, wie dies in Washington nicht möglich gewesen war. Der Malkin-Report wurde denn auch zur Grundlage für ein vom Executive Committee on Foreign Economic Policy unter Vorsitz von Acheson ausgearbeitetes Positionspapier des State Department, obgleich wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit keine Aussicht darauf bestand, den darin enthaltenen deutschlandpolitischen Impetus in seiner vollen Bandbreite zu berücksichtigen¹³⁷.

¹³³ Zur Rolle Pasvolkskys in den amerikanischen Nachkriegsplanungen vgl. Pautsch, S. 2 f., 9 f., 14 f., 17 f.

¹³⁴ Keynes an Malkin, 29.9.1943, in: JMK XXVI, S. 346 f.; FO 371/35309/U 4787, Law an Foreign Office, 3.10.1943. Die von Keynes bei dieser Gelegenheit den amerikanischen Kollegen übermittelte Kurzfassung des Reports in: FO 371/35309/U 4972; KCKP, W/6/2/60-82; JMK XXVI, S. 348–373.

¹³⁵ Vgl. z. B. das Memorandum des Interdivisional Country Committee des State Department, das Ende September 1943 empfahl, „that the United States Government adopt, in the interest of fostering moderate government in Germany, the principle of a program looking to the economic recovery of Germany, to the earliest possible reconciliation of the German people with the peace, and to the assimilation of Germany, as soon as would be compatible with security considerations, into the projected international order“. Interdivisional Country Committee, „The Political Reorganization of Germany“, 23.9.1943, in: Notter, S. 558–560, Zitat S. 559.

¹³⁶ Gaddis, S. 97–105; Penrose, S. 216–258; Kettenacker, Krieg zur Friedenssicherung, S. 405–407. Vgl. grundsätzlich Nübel, S. 43–58.

¹³⁷ „US Proposal With Regard to the Treatment of Germany“, in: FRUS 1943/I, S. 720–723; vgl. auch Nübel, S. 62 f. Zu dem Memorandum insgesamt Kettenacker, Krieg zur Friedenssicherung, S. 229–232. Zu den amerikanischen Planungen für die Moskauer Außenministerkonferenz vgl. auch Pautsch, S. 51 f.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß Hulls „Reparationsplan“ wieder Eingang in die Planungen der Beamten des Foreign Office fand, nachdem Eden bereits in Moskau seine grundsätzliche Zustimmung signalisiert hatte¹³⁸. Freilich bemängelte man an der amerikanischen Vorlage, die aus dem Report vor allem solche Punkte wie Sachlieferungen und Arbeitsleistungen anstatt Geldtransfers und flexible Reparationsbeträge herausgegriffen hatte, daß sie den Aspekt der „Economic Security“ völlig unberücksichtigt lasse¹³⁹. Um aber Instruktionen für den britischen Repräsentanten in der von den Außenministern in Moskau beschlossenen European Advisory Commission, die Fragen der Besetzung auf trilateraler Expertenebene erörtern sollte, zu erstellen, beschloß man im Foreign Office, den US-Vorschlag als Grundlage zu verwenden. Die Beamten hofften, so wurde Keynes noch versichert, alle in dem Dokument nicht berücksichtigten Gesichtspunkte, wie das Problem der Besatzungskosten und den Friedensbeitrag, gegebenenfalls noch einarbeiten zu können. Damit werde eine erneute Beratung des Malkin-Reports durch die für Deutschland zuständigen Minister vermieden. Man hielt es für taktisch klüger, ein völlig neues Memorandum auf der Basis der von Hull in Moskau vorgeschlagenen Basis zu erstellen¹⁴⁰. Auf diese Weise wurde zumindest ein Teil der reparationspolitischen Grundsätze des Malkin-Reports vom britischen Außenministerium wieder aus den USA reimportiert.

Festzuhalten bleibt, daß die Empfehlungen des Malkin-Komitees ihrer Zeit weit voraus waren und ihre ganze Tragweite erst aus der Rückschau auf die Nachkriegsentwicklung sichtbar wird. Es war deshalb der indirekte Einfluß, der die Ergebnisse des Malkin-Reports für die Kriegszielplanungen Londons zu einem richtungweisenden Dokument machte. So beleuchtete der Malkin-Report auch Zusammenhänge und lieferte Kriterien, die Bestand hatten und für die tatsächliche Reparationspolitik Großbritanniens entscheidungsleitend waren. Ein allerdings geringer Teil der im Report dargelegten Gesichtspunkte fand unmittelbaren Eingang in die internen reparationspolitischen Diskussionen Whitehalls – ein Befund, der vor allem das Übergewicht spiegelt, das die Beurteilungsperspektive des Krieges und die damit zusammenhängenden militärischen Erfordernisse im Verbund mit einem erstarrten germanophoben Meinungsbild in Teilen Whitehalls über Kriterien der wirtschaftlichen Vernunft in dieser Phase der Nachkriegsplanung besaß. Aber auch in Washington vermochte der Malkin-Report seine Spuren zu hinterlassen. Er durchbrach die festgefahrenen Planungen und lieferte insbesondere dem Außenministerium eine fachlich kompetente und erschöpfende Grundlage für weitere Diskussionen¹⁴¹.

Wie in den folgenden beiden Abschnitten gezeigt wird, bestätigte die künftige Entwicklung aus ökonomischer Perspektive die Befunde des Malkin-Komitees, während gleichzeitig die machtpolitischen Realitäten wie auch eine gewisse traditionsbegründete Inflexibilität in Teilen der Beamtenschaft eine über das bisherige Maß hinausgehende Adaption der in dem Report skizzierten deutschlandpolitischen Linie vereitelten. Keynes' Hauptvorwurf an die Siegermächte in Versailles hatte darin bestanden, daß die Politiker mehr an Grenzfragen als an einem Vertragswerk interessiert waren, das von der

¹³⁸ FO 371/35309/U 5717, J. E. Coulson an E. W. Playfair, 13.11.1943.

¹³⁹ FO 371/35309/U 5932, Minute J. E. Coulson, 17.11.1943.

¹⁴⁰ FO 371/35309/U 5932, Ronald an Keynes, 22.11.1943.

¹⁴¹ Vgl. dazu Nübel, S. 73–78.

Einsicht in die Notwendigkeit einer ökonomischen Grundlegung des Friedenssystems getragen war. Jetzt sollte sich erneut bewahrheiten, daß die „Sachzwänge“ politischer Erwägungen stärker waren, die das Problem der territorialen Neuordnung Deutschlands in den Vordergrund schoben und die sozialen sowie sicherheitspolitischen Aspekte des Reparationskomplexes zunächst überlagerten.

