

II. Grundlagen und Weichenstellungen: das westdeutsche Zentralbanksystem 1948 bis 1951

Nachdem schon im Jahre 1946 die amerikanische Besatzungsmacht in ihrer Zone Landeszentralbanken errichtet hatten, nahmen Mitte Februar 1948 auch in der britischen Besatzungszone Landeszentralbanken ihre Tätigkeit auf. Ferner wurde am 1. März in Frankfurt am Main die Bank deutscher Länder (BdL) als Zentralbank der britisch-amerikanischen Bizone gegründet. Damit war nach langen Auseinandersetzungen zwischen Amerikanern und Briten im Frühjahr 1948 ein institutioneller Rahmen für die Währungspolitik der Bizone geschaffen. Da sich zum 25. März 1948 auch die Landeszentralbanken der französisch besetzten Zone der BdL anschlossen, waren damit gleichzeitig die Grundlagen der währungspolitischen Organisation eines bald entstehenden westdeutschen Teilstaates gelegt worden. Nun war dieser Rahmen nur noch auszufüllen: Es galt, Spitzenpositionen zu besetzen und das Zentralbanksystem arbeitsfähig zu machen; dabei war es notwendig, daß sich in ihm, einem Kompromiß aus Föderalismus und Zentralismus, die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einspielten. Ferner mußte das Zentralbanksystem auf nationaler Ebene seine Stellung im Geflecht von erst bizonalen, später westdeutschen Entscheidungsträgern finden sowie Kooperations- bzw. Konfrontationsmodelle entwickeln. Auf internationaler Ebene war seine Reputation aufzubauen und gegenüber den Alliierten, die es beaufsichtigten und in außenwirtschaftlichen Fragen über erhebliche Prärogative verfügten, sein Standort zu bestimmen. Schließlich galt es, Antworten auf die anstehenden binnen- und außenwirtschaftlichen Probleme zu finden, ein geldpolitisches Konzept zu erarbeiten und eine außenwirtschaftliche Strategie zu entwickeln. Dieser komplizierte Vorgang kostete Zeit und nahm einige Jahre in Anspruch. Erst 1951 – mit der Überwindung der Koreakrise – war dieser Formierungsprozeß abgeschlossen. Dann hatte sich das westdeutsche Zentralbanksystem auf der internationalen Bühne eine Reputation erobert, und innerhalb der Bundesrepublik hatte sich seine Position gefestigt. Während die BdL seit Anfang 1950 im Klub der Zentralbankpräsidenten bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel vertreten war, wurde im Jahre 1951 ihre Unabhängigkeit mit einem Ergänzungsgesetz kodifiziert. Darüber hinaus hatten sich bis 1951 die Entscheidungsprozesse innerhalb des Zentralbanksystems eingespielt. Vor allem aber hatten sich ein geldpolitisches Konzept und eine außenwirtschaftliche Strategie durchgesetzt.

Die Formierungsperiode des deutschen Zentralbanksystems ist zweifellos wichtig für das Verständnis der deutschen Währungspolitik und der westdeut-

schen Wirtschaftsgeschichte. Trotzdem ist sie bisher nur ungenügend aufgearbeitet worden. Wenn auch oftmals die Bedeutung des Zentralbanksystems schon für diese Zeit herausgestellt wird, so wird es gleichwohl nur en passant erwähnt¹. Eine detaillierte Untersuchung steht jedoch bislang aus. Die wenigen Arbeiten, die das Zentralbanksystem ausführlicher behandeln, thematisieren in erster Linie die alliierten Auseinandersetzungen über die zukünftige westdeutsche Zentralbank oder die Reaktion des Zentralbanksystems auf die westdeutschen Devisenkrisen der Jahre 1950/51². Die Entwicklung seines geldpolitischen Konzepts sowie seiner außenwirtschaftlichen Strategie, aber auch zentralbankinterne Auseinandersetzungen sind bisher nicht analysiert worden. Diese Vernachlässigung hat Konsequenzen für unser Bild des westdeutschen Zentralbanksystems wie auch der westdeutschen Wirtschaftspolitik gezeitigt, ja zum Teil Fehlinterpretationen Vorschub geleistet. So blieben die Grundlagen der Politik des Zentralbanksystems unerkannt, und entsprechend kann bis heute über sein Konzept und seine Prioritäten nur spekuliert werden. Zwar erweisen sich diese Spekulationen im Endergebnis oftmals als weitgehend zutreffend, denn die Tatsache, daß das Zentralbanksystem außenwirtschaftlichen Zusammenhängen eine große Bedeutung zumaß, kann nicht nur den veröffentlichten Stellungnahmen der Bank, sondern auch der praktizierten Politik recht deutlich entnommen werden³. Verborgен bleibt aber die Tatsache, daß diese Prioritätensetzung nur das Ergebnis einer langwierigen und kontrovers geführten Auseinandersetzung war, der andere Faktoren – vor allem die mit der Koreahausse verbundene Zahlungsbilanzkrise und ein Sonderkredit der Europäischen Zahlungsunion (EZU) – zu Hilfe kommen mußten. Darüber hinaus bleiben spezifische Aspekte der Außenwirtschaftsstrategie des Zentralbanksystems – seine Stellungnahme zur Liberalisierung, zur Konvertibilität, zum Wechselkurs der DM, zu den europäischen Zahlungsabkommen – unsichtbar. Eine zweite Konsequenz dieser Forschungslücke ist, daß das Zentralbanksystem als monolithisch angesehen wird. Das war es aber keineswegs. Als Kompromiß zwischen Föderalismus und Zentralismus wies das westdeutsche Zentralbanksystem eine komplizierte Struktur auf, und nur im Verlauf der Zeit erfolgte eine Straffung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sowie eine Machtverschiebung vom Zentralbankrat auf das Direktorium. Neben der Eigendynamik des Systems und der Stärkung des zentralen Elements durch das britische Mitglied der Alliierten Bankenkommission

¹ Vgl. Carlin, *Reconstruction*, S. 58 ff.; Abelshauser, *Wirtschaftsgeschichte*, S. 63 ff.

² Vgl. Wandel, *Entstehung*; Horstmann, *Entstehung*; ders., *Alliierten*; Hentschel, *Europäische Zahlungsunion*; Geiger/Ross, *Banks*.

³ Als Beispiele vgl. Wallich, *Triebkräfte*, S. 70 ff.; Emmer, *Monetary Policy*, S. 67 ff.; Carlin, *Reconstruction*, S. 59 f. Wie schwierig jedoch Aussagen über die Strategie des Zentralbanksystems sind, wird bei Hölscher, *Krisenmanagement*, S. 38 ff., deutlich. Auf die Geschäfts- und Monatsberichte der BdL sowie den deutschen Exporterfolg gestützt, schließt er, daß die BdL eine „Strategie der Unterbewertung“ verfolgt habe. Wie im folgenden gezeigt wird, ist diese Aussage nicht haltbar. Vgl. auch Welschke, *Einflußfaktoren*, S. 238, der, gestützt auf die veröffentlichten Aussagen der Bank, das Unbehagen der Bank an der einseitigen Handelsausrichtung auf Europa feststellt.

sowie die Unterstützung durch die Bank von England spielte auch hier die Koreakrise eine entscheidende Rolle⁴. Schließlich ist festzuhalten, daß bisher auch die Position des Zentralbanksystems im Machtgefüge von zonalen und später bundesrepublikanischen Institutionen nur ungenügend erfaßt wurde. Zwar ist gelegentlich behauptet worden, das Zentralbanksystem habe schon frühzeitig die Führung der Wirtschaftspolitik übernommen⁵. Warum das jedoch geschah und wie die Rolle des Zentralbanksystems genau aussah, wurde bisher nicht aufgearbeitet. Vor allem wurde bislang nicht analysiert, worauf sein Macht- und Ansehenszuwachs beruhte und welche Faktoren hierbei bedeutend waren. Bevor jedoch diese Fragen untersucht werden können, ist kurz zu skizzieren, welchen Bedingungen das neu gegründete Zentralbanksystem ausgesetzt war und mit welchen Problemlagen es sich konfrontiert sah.

In den letzten Jahren hat die Geschichtswissenschaft die wirtschaftliche Entwicklung der westdeutschen Zonen bis 1948 und der Bundesrepublik ab 1949 ausführlich analysiert⁶. Dabei haben vor allem Werner Abelshauser und Mathias Manz aufgrund einer Korrektur der offiziellen statistischen Angaben festgestellt, daß die wirtschaftliche Rekonstruktion der westdeutschen Zonen, selbst wenn sie erheblich hinter der anderer europäischer Länder nachhinkte, schon vor dem Jahr 1948, das die Wirtschafts- und Währungsreform sowie die ersten Marshallplan-Lieferungen brachte, eingesetzt hat⁷. Damit ist zwar die Bedeutung der Jahre 1948 folgendermaßen relativiert worden, andererseits aber ist nicht zu bezweifeln, daß die Situation noch offen war, daß weitere Entscheidungen anstanden und daß deshalb auch den Jahren nach 1948 Bedeutung zukommt. In dieser Zeit war das Erreichte zu konsolidieren. Weiteres Wachstum war zu ermöglichen oder anzuregen. Neuen Herausforderungen wie zum Beispiel der Wiederaufrüstung mußte begegnet werden. Konkret hieß das, daß die Produktion, die den Vorkriegsstand noch immer nicht erreicht hatte, unter Vermeidung von Engpässen zu steigern war. Investitionen waren sowohl materiell als auch finanziell zu ermöglichen. Die Kapitalbildung war in Gang zu bringen, wofür die Stabilität und Funktionsfähigkeit des Bankwesens wie auch des Währungssystems unabdingbar war. In außenwirtschaftlicher Hinsicht mußte sich Westdeutschland in den neuen politischen Gegebenheiten und in den Vorgaben der Alliierten bzw. den Vorschlägen der Geldgeber zurechtfinden. Es war gezwungen, dem ver-

⁴ Zur Haltung des britischen Mitglieds der Alliierten Bankenkommission und der Bank von England vgl. Dickhaus, Foster-mother. In bezug auf die Eigendynamik ist festzuhalten, daß in der Aufbauphase die Diskussionsvorlagen für den Zentralbankrat v.a. aus den Landeszentralbanken kamen. Nachdem das Direktorium seine Arbeit aufgenommen hatte, übernahm es diese Aufgabe.

⁵ Vgl. Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 63.

⁶ Für den Forschungsstand vgl. Dumke, Reassessing; Giersch/Paqué/Schmieding, Miracle, S. 40 ff.

⁷ Vgl. Abelshauser, Wirtschaft; Manz, Stagnation. Vor allem die Arbeiten Abelshausers, die in revisionistischem Duktus die Gründungslegende des westdeutschen Wirtschaftssystems in Frage gestellt haben, induzierten eine lebhafte Diskussion. Als Kritiker vgl. Borchardt/Buchheim, Wirkung; Buchheim, Währungsreform; Klemm/Trittel, Wirtschaftswunder; Klump, Wirtschaftsgeschichte; Ritschl, Währungsreform.

kleinerten deutschen Wirtschaftsraum, an dem „schon der leiseste Autarkiegedanke [. . .] verzweifeln [mußte]“⁸, Rechnung zu tragen. Auch war Ersatz zu finden für die bis dato favorisierten, aber im Rahmen des Kalten Kriegs mehr und mehr blockierten Bezugsquellen in Ost- und Südosteuropa. Schließlich war es notwendig, die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Investitionsgütern zu gewährleisten, wobei zu berücksichtigen war, daß die Amerikaner prinzipiell die Errichtung eines liberalen Außenhandelssystems befürworteten.

Diesen verschiedenartigen Gegebenheiten und Ansprüchen gerecht zu werden, war nicht ohne Schwierigkeiten ausführbar, denn beispielsweise implizierte ein liberales Außenhandelssystem angesichts der nicht vorhandenen Devisenreserven eine enorme Steigerung des deutschen Exportes. Das wiederum machte die Erschließung neuer Märkte notwendig. Um in neue Märkte einzudringen, war die deutsche Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, und das erforderte zum einen eine verstärkte Rationalisierung, zum anderen – angesichts der weltweiten Dollarknappheit – die Abschaffung der Dollarklausel für die deutschen Exporte. Darüber hinaus mußte die Struktur des westdeutschen Außenhandels wieder abgeändert werden. In der Besatzungszeit war diese nämlich „auf den Kopf gestellt“ worden. Statt Fertigwaren wurden nunmehr vor allem Rohstoffe, insbesondere Kohle und Holz, exportiert⁹. Die weitverbreitete Ansicht aber war, daß eine solche Außenhandelsstruktur für ein dicht besiedeltes Industrieland nicht angemessen war. Auch sei sie der Erwirtschaftung der dringend notwendigen Devisen abträglich. Immer wieder wurde betont, Deutschland wäre noch nie Rohstofflieferant, sondern stets „Werkstatt Europas“ gewesen¹⁰.

Die Probleme des westdeutschen Wiederaufbaus waren nicht von denen der westeuropäischen Rekonstruktion zu trennen, vielmehr bedingten sie sich gegenseitig. Wie Alan Milward herausgestellt hat, war im Jahre 1947 auch der westeuropäische Aufbau schon weit fortgeschritten. Viele Länder hatten zu diesem Zeitpunkt den Produktionsstand von 1936 bereits erreicht. Allerdings bedrohte das europäische Zahlungsproblem die Rekonstruktion, denn das Europa der Nachkriegszeit war vor allem durch die Dollarlücke geprägt¹¹. Eine wichtige Aufgabe bestand darin, diese zu entschärfen. Wie das geschehen sollte, war aber umstritten. Mit der Ankündigung des Marshallplans war zwar hier schon eine wichtige Vorentscheidung getroffen worden. Während die USA bis dato ein multilaterales, liberales Welthandels- und Weltwährungssystem angestrebt hatten, beabsichtigten sie nun, zuerst den innereuropäischen Handel aufzubauen. Sie verfolgten damit also vorerst ein regionales, westeuropäisches Konzept und stellten dafür

⁸ Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 149.

⁹ Ebenda, S. 30. Im Jahre 1936 betrug der Anteil der Rohstoffe an der Gesamtausfuhr 10,6%, der Anteil der Fertigwaren 77,6%. Im Jahre 1947 fielen 44% der Exporte unter die Kategorie Brennstoffe (SITC 3) und ungefähr 27% unter die Kategorie gewerbliche Erzeugnisse (SITC 5–8). Vgl. Buchheim, Wiedereingliederung, S. 186 f.

¹⁰ Als ein Beispiel für diese Anschauung siehe Erhard, Rückkehr, S. 7.

¹¹ Vgl. hierzu v. a. Milward, Reconstruction, S. 1 ff.

zusätzliche Auslandshilfe in Aussicht. Diese Auslandshilfe hatte jedoch einen Preis. Die USA verlangten, daß die europäischen Staaten zur Zusammenarbeit bereit waren und daß die westdeutschen Zonen in das europäische Wirtschaftssystem eingegliedert würden. Das amerikanische Department of State argumentierte, daß nur mit einer europäischen Zusammenarbeit und mit der Einbindung Deutschlands in Europa die Dollarknappheit zu überwinden und die wirtschaftliche Rekonstruktion Europas zu erreichen sei. Es hob hervor, daß Auslandshilfe nur sinnvoll sei, sofern diese Bedingungen erfüllt würden. Derartige amerikanische Vorstellungen trafen allerdings in Europa auf erhebliche Vorbehalte und einige Skepsis. So entwickelten sich Differenzen sowohl zwischen den USA und den europäischen Ländern als auch innerhalb Europas. Zwar verabschiedete der amerikanische Kongreß im Frühjahr 1948 den Foreign Assistance Act. Auch gründeten die Empfänger der Marshallplanhilfe, wie von den USA verlangt, die Organisation for European Economic Co-operation (OEEC). Diese Organisation sollte die Auslandshilfe verteilen und die europäische Zusammenarbeit oder Integration vorantreiben. Doch wenn so auch die Grundlagen für eine regionale Zusammenarbeit gelegt worden waren, blieb es doch noch unklar und heftig umstritten, wie die europäische Zusammenarbeit und Integration in der Praxis erreicht werden könnte. Bis zum Frühjahr 1948 hatten sich nur Frankreich, Italien und die Benelux-Länder auf ein begrenztes europäisches Zahlungsabkommen verständigt. Die Diskussionen über den Abbau der Zollschranken und anderer Handelsbeschränkungen waren bis dahin von keinem Erfolg gekrönt worden.

Im folgenden ist zu untersuchen, wie das westdeutsche Zentralbanksystem dieser deutschen und europäischen Problemlage begegnete. Bevor ich jedoch dieser Frage nachgehen kann, ist darzustellen, wie das Zentralbanksystem gegründet wurde und welche Charakteristika es aufwies.

1. Errichtung des Zentralbanksystems und Arbeitsvorbereitungen 1948

Die Gründung eines Zentralbanksystems

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren sich alle Besatzungsmächte einig, daß Deutschland nach der Kapitulation nicht nur militärisch besetzt, sondern auch politisch und ökonomisch reorganisiert werden mußte. Auf der Konferenz von Potsdam hatten die Alliierten im Jahre 1945 in bezug auf das deutsche Wirtschaftssystem vereinbart, die deutsche Wirtschaft „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu dezentralisieren. Das Ziel war, „die bestehende übermäßige Konzentration wirtschaftlicher Macht zu beseitigen“¹². Wenn auch auf der Konferenz

¹² Communiqué der Konferenz von Potsdam, 2. 8. 1945, in: Dokumente zur Deutschlandpolitik II/1, S. 2101 ff., hier S. 2110.

von Potsdam nicht näher auf das Bankwesen eingegangen wurde, so stellte sich die Frage, wie der Aufbau des Bank- und Währungswesens eines künftigen Deutschlands aussehen sollte. Daß weder das Geschäftsbanken- noch das Zentralbanksystem ohne weiteres beibehalten werden würde, ergab sich aus der zahlreichen, teils fundamentalen, teils diffusen Kritik der Alliierten: Die Kooperation des Bankensektors mit dem Nationalsozialismus und die Kriegsfinanzierung wurden angeprangert; die zentralisierte Ausrichtung und die Machtposition der Geschäftsbanken wie der Reichsbank wurden beanstandet¹³. Jedoch war die Kritik – und resultierend daraus die Reformvorstellungen – weit entfernt von Einmütigkeit. Innerhalb der Besatzungsmächte und zwischen den Alliierten divergierten Faschismusrezeption und Reformideen erheblich. Diese Dissenz verzögerte alle Maßnahmen, zumal die Diskussionen von Anfang an durch die politische Konstellation und die weitreichenden Auswirkungen jeder Reform erschwert wurden. Erst im Jahre 1948 konnten sich zumindest die Amerikaner und Briten auf die Grundzüge eines zukünftigen bizonalen Bankensystems einigen. Nachdem in der US-Zone schon im Jahre 1946 die ersten Landeszentralbanken gegründet worden waren, zog nun die britische Besatzungszone nach und errichtete ebenfalls Landeszentralbanken. Gleichzeitig nahm die BdL als Zentralbank der Landeszentralbanken der Bizone ihre Tätigkeit auf.

In den letzten Jahren hat die historische Forschung die alliierte Bankenpolitik und die damit verbundene Errichtung eines Zentralbanksystems weitgehend aufgearbeitet¹⁴. Dabei hat Theo Horstmann die Gegensätzlichkeit der britischen und amerikanischen Ansätze herausgestellt, die sich hauptsächlich an der Frage nach der Dezentralisierung entzündete¹⁵. Während Joseph M. Dodge, der Vertreter der Vereinigten Staaten im Finanzdirektorat des Alliierten Kontrollrates, eine Dezentralisierung der sechs Großbanken und der Reichsbank vorschlug, befürwortete der britische Vertreter im Alliierten Kontrollrat ein zentralisiertes System. Er lehnte die Errichtung einer dezentralisierten Notenbank ab und bestand auf einer zentralen Kontrolleinrichtung, die die Gleichförmigkeit der Bankenpolitik für alle vier Zonen sichern sollte¹⁶. Ein daraufhin vorgelegter amerikanischer Kompromißvorschlag – die Errichtung einer Länder Union Bank – wurde jedoch von französischer und sowjetischer Seite zurückgewiesen, da auch sie einem dezentralen Bankensystem zuneigten. Da mit diesem Widerspruch die Errichtung einer gesamtdeutschen Zentralbank vorerst gescheitert war, wurde in jeder Zone eine eigenständige Bankenpolitik verfolgt. In der britischen Zone

¹³ Für die von amerikanischer Seite formulierte Kritik am deutschen Bankwesen vgl. OMGUS, Deutsche Bank; dass., Dresdner Bank.

¹⁴ Vgl. Horstmann, Discussion; ders., Entstehung; ders., Alliierten. Auch Wandel, Entstehung, ist zu erwähnen. Vgl. hierzu aber Dreißig, Wandel, und Horstmann, Alliierten, S. 14 und S. 143.

¹⁵ Oftmals wurden diese Meinungsunterschiede während des Kalten Krieges unterbeleuchtet. Vgl. z. B. Klopstock, Reform, S. 280. Als Gegenbeispiel siehe Emmer, Monetary Policy, S. 53; Adler, Reorganization, S. 322 ff.; Gottlieb, Failure, S. 398 ff.

¹⁶ Vgl. WWA, OMGUS ACA 2/122–1/11, ACA, DFIN, Banking Committee, Elimination of Excessive Concentration of Economic Power in Banking, DFIN/BC/Memo (46), 14. 2. 1946.

wurde mit der Reichsbankleitstelle Hamburg ein zentralisiertes System aufrechterhalten. In der amerikanischen Zone wurde für jedes Land eine Landeszentralbank gegründet, die ihre Politik nur lose über einen Bankenrat koordinierten. In der französischen Zone bestand vorerst die Leitstelle der Reichsbank in Speyer weiter. Erst im Jahre 1947 wurde sie aufgelöst, und es wurden auch hier Landeszentralbanken errichtet, die ihre Politik im Koordinationskomitee der Landeszentralbanken abstimmten¹⁷.

Nachdem so der Versuch einer gesamtdeutschen Lösung im Jahre 1946 gescheitert war, wurde aber bereits wieder mit der Errichtung der Bizone die Diskussion über eine einheitliche britisch-amerikanische Bankenpolitik aufgenommen. Da jedoch die Unterschiede prinzipiell weiterbestanden – Jack Bennett, der Finanzberater des amerikanischen Militärgouverneurs Lucius D. Clay, strebte als bizonale Zentralbank lediglich ein regulierendes und beratendes Gremium an, während die Briten auf einem Joint Banking Board bestanden¹⁸ –, konnten Briten und Amerikaner erst Ende 1947 ein Übereinkommen erzielen. Neben der Errichtung einer Reconstruction Loan Corporation – die spätere Kreditanstalt für Wiederaufbau – und der Übernahme von Subventionen auf das bizonale Budget¹⁹ einigten sie sich auf eine Dezentralisierung der Geschäftsbanken, auf die Auflösung der Reichsbank, die Errichtung von Landeszentralbanken in der britischen Zone und auf die Gründung einer bizonalen Länder Union Bank²⁰. Diese Beschlüsse wurden Anfang des Jahres 1948 umgesetzt: Im Februar wurden in der britischen Zone Landeszentralbanken errichtet, im März wurde die bizonale BdL gegründet, und im April wurden die Reichsbank und die Reichsbankleitstelle Hamburg aufgelöst²¹. Durch den ab März rückwirkenden Beitritt der französischen Landeszentralbanken wurde diese anfänglich nur bizonale Struktur im Juni die erste trizonale Einrichtung in einem ansonsten nicht existierenden „Trizonesien“²². Gut ein Jahr vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und achtzehn Monate vor der ersten Bundesregierung war somit der Nukleus eines westdeutschen Zentralbanksystems geschaffen.

¹⁷ Vgl. Vogel, Westdeutschland III, S.133 ff. Zu den Gründungen der Landeszentralbanken vgl. die Übersicht in Deutsche Bundesbank, 30 Jahre, S.91.

¹⁸ Vgl. WWA, OMGUS FINAD 17/59/4, Bennett an Coates, 9.9.1947.

¹⁹ Zum Hintergrund dieser Forderungen und zur Kreditpolitik in der britischen Zone vgl. Horstmann, Angst, S.215 ff.

²⁰ Vgl. WWA, OMGUS FINAD 17/59/4, Bipartite Board Paper (47)77/2, 30.10.1947.

²¹ Vgl. British Zone of Control, Military Government Gazette No. 23, Verordnung 132 (Landeszentralbanken, 14.2.1948); Verordnung 129 (Errichtung der BdL, 1.3.1948); Verordnung 140 (Reichsbank und Reichsbankleitstelle, 1.4.1948).

²² Vgl. Gouvernement Militaire de la Zone Française d'Occupation, Journal Officiel du Commandement en Chef Français en Allemagne, Verordnung 155 a vom 16.6.1948. Der Ausdruck „Trizonesien“ wurde einem Karnevalsschlager des Jahres 1948/49 entliehen.

Charakteristika des westdeutschen Zentralbanksystems

Die Organisation des Zentralbanksystems

Das neue trizonale Zentralbanksystem war ein britisch-amerikanischer Kompromiß zwischen Föderalismus und Zentralismus. Diese Tatsache schlug sich in der Organisation des Zentralbanksystems nieder, die Entwicklungsmöglichkeiten nach beiden Seiten barg.

Laut den Gesetzen über die Errichtung der BdL und der Landeszentralbanken²³ waren die letzteren als selbständige Rechtssubjekte die eigentlichen Banken der Banken. Sie regelten den Geldumlauf und die Kreditversorgung (§ 2, 1), während der Aufgabenbereich der BdL – juristisch wie kapitalmäßig eine Tochter der anfänglich acht, später elf Landeszentralbanken²⁴ – darauf beschränkt war, die Zahlungsfähigkeit und Liquidität der angeschlossenen Landeszentralbanken zu pflegen (Artikel III, 9). Zwar wurde der BdL zwecks Wahrung der Einheitlichkeit der Politik das Recht zugestanden, kreditpolitische Anweisungen an die Landeszentralbanken zu erlassen (Artikel III, 11 a) und so die gemeinsame Bankpolitik zu bestimmen (Artikel III, 10). Andererseits aber wurde dieser Zentralismus dadurch durchbrochen, daß die Durchsetzung jeglicher Politik auf die Mitarbeit der Landeszentralbanken auf Länderebene angewiesen war. Darüber hinaus war das dezentrale Element insofern bestimmend, als innerhalb des Zentralbanksystems der Zentralbankrat die Politik festlegte. Da dieser aus den acht beziehungsweise elf Landeszentralbankpräsidenten, dem Präsidenten des Zentralbankrats sowie dem Präsidenten des Exekutivorgans der BdL, des Direktoriums, bestand, überwog nämlich in diesem kollegial organisierten Gremium vorerst eindeutig der föderale Einfluß. Ein auf Drängen der Briten eingerichtetes zentrales Element, das Direktorium der BdL, konnte vorerst nur bedingt als Gegengewicht fungieren, denn es war in formal-juristischer Hinsicht schwach. Bestehend aus einer im Gesetz nicht näher bestimmten Anzahl von Direktoren und präsidial organisiert, hatte es die Aufgabe, die vom Zentralbankrat bestimmte Politik länderübergreifend auszuführen. An der Formulierung dieser Politik war es jedoch nur über seinen im Zentralbankrat stimmberechtigten Präsidenten beteiligt. Die Direktoren selbst hatten weder Sitz noch Stimme im Zentralbankrat. Aber auch in anderer Hinsicht war das Direktorium dem Zentralbankrat untergeordnet: Schließlich wurden die Direktoriumsmitglieder vom Zentralbankrat gewählt, und sie konnten von ihm auch jederzeit abgerufen werden (Artikel IV, 24 a-h).

²³ Für die ursprüngliche Fassung siehe British Zone of Control, Military Government Gazette No. 23, Verordnung 132 (LZB, 14.2.1948), Verordnung 129 (Errichtung der BdL, 1.3.1948).

²⁴ In der Bizone: Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Württemberg-Baden. In der französisch besetzten Zone: Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg. Die Berliner Zentralbank wurde erst am 20.3.1949 gegründet, und erst seit 1950 nahm ihr Präsident, Rudolf Gleimius, als Gast an den Sitzungen des Zentralbankrates teil.

Wenngleich die Beziehungen zwischen Direktorium und Zentralbankrat de jure klar festgelegt waren, so erwies sich dieses Verhältnis in der Praxis keineswegs als eindeutig. Vielmehr barg die Struktur beträchtliche Entwicklungsmöglichkeiten sowie ein erhebliches Konfliktpotential. Zwar wurde von offizieller Seite stets herausgestellt, die Zusammenarbeit zwischen föderalem und zentralem Element hätte ausgezeichnet funktioniert²⁵. Das stimmt aber nur eingeschränkt. Vor allem am Anfang gab es einige Auseinandersetzungen zwischen dem Direktorium und dem Zentralbankrat²⁶. Im Verlauf der Zeit konnte sich jedoch das zentrale Element stärker durchsetzen, und im Jahre 1950 stellte ein Mitarbeiter der Bank von England fest: „In practice, the President of the Board of Management (Vocke) does all the work and takes all the decisions, while the President of the Board of Directors (Bernard) does not cut so much ice.“²⁷

Die Unabhängigkeit

In bezug auf die Außenverhältnisse schrieb das Gesetz über die BdL explizit ihre Unabhängigkeit von politischen Institutionen fest (Artikel I, 3). Das war zur damaligen Zeit keineswegs unumstritten. Ganz im Gegenteil: Viele Länder verabschiedeten in der Nachkriegszeit Gesetze, die das Verhältnis zwischen Bank und Staat formalisierten. Dabei wurden zahlreiche Zentralbanken, die sich bis dato zumeist in privatem Besitz befanden, in Staatsbanken umgewandelt. Mehr noch, sie wurden oftmals dem Staat untergeordnet. So wurde zum Beispiel im Jahre 1946 die Bank von England nationalisiert und den Weisungen des britischen Schatzamtes unterstellt²⁸. Auch in der Bizone plädierten Politiker trotz aller Inflationserfahrungen bei verschiedenen Gelegenheiten für eine Abänderung des Unabhängigkeitsparagrafen. Sie bemängelten, daß „keine organische Verbindung“ zwischen der BdL und den politischen Instanzen bestünde²⁹. Derartige Einsprüche mußten jedoch erfolglos bleiben, schließlich konnte eine bizonale Institution keine Mitsprache, Kontrolle oder gar Weisung an eine trizonale Institution beanspruchen.

Wenn auch das westdeutsche Zentralbanksystem nicht der Politik untergeordnet war, so ist doch auf einige Einschränkungen seiner Autonomie hinzuweisen. Abgesehen davon, daß eine im Gesetz formulierte Unabhängigkeit in der Praxis konsolidiert werden muß, ist festzuhalten, daß die BdL den Anordnungen einer Alliierten Bankenkommission unterlag. Diese, bestehend aus je einem Vertreter

²⁵ Vgl. z. B. Köneker, Zentralbanksystem, S. 796 ff.

²⁶ Vgl. S. 63 f., 92 f., 115. Vgl. Dickhaus, Foster-mother; Geiger/Ross, Banks, S. 147; Horstmann, Entstehung, S. 213 f.; ders., Alliierten, S. 227 ff.

²⁷ BoE, OV 34/92, Rootham, Note, 5. 4. 1950.

²⁸ Vgl. Kriz, Central Banks, S. 565 ff. Im Jahre 1948 waren nur noch 12 von insgesamt 57 Zentralbanken in Privatbesitz.

²⁹ Oberdirektor Pünder und Direktor der Verwaltung für Finanzen Hartmann sprachen mehrmals das Problem der Unabhängigkeit an. Vgl. Wörtliche Berichte des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes II, S. 957 und S. 1536. Die „fehlende organische Verbindung“ bemängelte Hartmann auf dem CDU-Parteitag 1948. Vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Adenauer, S. 678 ff.

der Alliierten, hatte volles Informations- und Anweisungsrecht³⁰. Zusätzlich dazu waren auch von deutscher Seite politische Einflüsse wirksam. Erstens wurden die Präsidenten der Landeszentralbanken von den Ministerpräsidenten auf Vorschlag des Finanzministers ernannt. Zweitens steht stets der Legislative das Recht zu, das entsprechende Gesetz zu ändern. In Deutschland wurde die Möglichkeit einer solcher Änderung mit der Arbeitsaufnahme der bundesrepublikanischen Legislative im Jahre 1949 besonders akut, da das Grundgesetz (Artikel 88) explizit den Auftrag formulierte, eine Bundesbank zu errichten. Wie die verschiedenen Entwürfe des Bundesbankgesetzes seit 1950 zeigen, war dabei die Unabhängigkeit der Zentralbank des öfteren bedroht. Zweifellos war deshalb ein gewisses Wohilverhalten seitens des Zentralbanksystems angebracht³¹. Ähnliche Überlegungen mußten auch auf internationaler Ebene angestellt werden. Schließlich war die BdL die Zentralbank des besiegten, besetzten und wirtschaftlich noch schwachen Westdeutschland. Sie wurde weder als gleichberechtigtes Mitglied in Zentralbankkreisen angesehen noch war ihre Leitung im Baseler Klub der Zentralbankpräsidenten vertreten. Politische Rücksichten waren deshalb unabdingbar für sie, sei es, um der besonderen politischen Situation Westdeutschlands Rechnung zu tragen, sei es, um sich eine Reputation in internationalen Finanzkreisen zu erobern.

Das Instrumentarium und der Geschäftsbereich

In bezug auf das währungspolitische Instrumentarium und den Geschäftsbereich ergaben sich mit der Errichtung des Zentralbanksystems einige Neuerungen. Wie weithin für Zentralbanken üblich war die BdL seit dem 20. Juni 1948 mit dem Monopol der Notenausgabe ausgestattet, und sie konnte die Zins- und Diskontsätze zwischen den Landeszentralbanken und der BdL sowie zwischen den Landeszentralbanken und den Kreditinstituten festsetzen (Artikel III, 11 a, und 19 a)³². Zusätzlich dazu wurde ihr als neues Instrument die Mindestreserve an die Hand gegeben. Das war aufgrund der Ausbreitung des bargeldlosen Zah-

³⁰ Zur Alliierten Bankenkommission vgl. Dickhaus, Foster-mother.

³¹ Aussagekräftig sind hier die Äußerungen des Wirtschaftsministers Erhard und des Direktoriumsmitgliedes Wrede in den Sitzungen des Zentralbankrates am 22./23. 2. 1950 und 23./24. 8. 1950. Erhard: „Bitte nehmen Sie das, was ich Ihnen jetzt sagen möchte, nicht als einen Versuch meinerseits, Sie irgendwie zu beeinflussen oder gar unter Druck zu setzen: Wir stehen davor ein Bundesnotenbankgesetz zu erlassen. [...] Aber wenn uns jetzt erst einmal – wenn das Regierungsprogramm nicht in der erwarteten Form zum Anlaufen kommt – nicht die Möglichkeit gegeben werden sollte, jetzt dieses Vakuum zu überbrücken, dann befürchte ich, daß wir einen sehr schweren Stand haben werden in der Regierung und vor dem Bundestag, um die These von der Unabhängigkeit der Notenbank aufrechtzuerhalten.“ Wrede (handschriftliche Notiz in den Unterlagen zur Zentralbanksitzung): Die Politik ist „katastrophal. Wir haben doch Erfahrungen. Und das alles ohne Gegenleistung (Gesetz!).“ In: BBK, B 330/23 und BBK, B 330/30. Zu den Diskussionen über das Bundesbankgesetz vgl. Hentschel, Bundesbankgesetz, S. 3 ff.

³² Das Notenmonopol erhielt die BdL erst mit der Währungsreform. Vgl. Zweites Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Emissionsgesetz), 20. 6. 1948, abgedruckt in: Gouvernement militaire de la zone française d'Occupation, Journal Officiel du commandement en chef français en Allemagne, Verordnung 195 (Neuordnung des Geldwesens, 24. 6. 1948).

lungsverkehrs und vor allem aufgrund der wissenschaftlichen Einsichten in die Geldschöpfungsmöglichkeiten der Geschäftsbanken notwendig geworden³³. Eine zweite Änderung bestand darin, daß das Recht der BdL zur Offenmarktpolitik – seit 1901 von der Reichsbank ohne ausdrückliche gesetzliche Genehmigung betrieben³⁴ – kodifiziert wurde (Artikel III, 11 a). Anfänglich allerdings war dieses Instrument bedeutungslos, da die BdL über die hierfür notwendigen offenmarktfähigen Wertpapiere, wie beispielsweise Schatzwechsel, nicht verfügte.

In bezug auf den Geschäftsbereich sind sowohl Einschränkungen als auch Ausweitungen zu verzeichnen. Während die BdL nicht mehr zu Direktgeschäften mit Kreditinstituten und der Industrie befugt war³⁵, erhielt sie auf dem Devisengebiet neue und wichtige Aufgaben. Neben dem Recht – aber keiner Pflicht³⁶ –, Devisen, Gold, Silber und Platin zu erwerben und Konten bei ausländischen Banken zu unterhalten (Artikel III, 15 b), hatte sie die Aufgabe, die zuständigen Behörden hinsichtlich der Devisenpolitik zu beraten (Artikel III, 15 a). Ferner übertrugen die britische und amerikanische Militärregierung ihr im Juli 1948 hoheitliche Befugnisse bei der Zuteilung von Devisen. Während im früheren deutschen Devisenrecht die Zuteilung primär eine Aufgabe der Wirtschaftsverwaltung gewesen war³⁷, waren nun devisenrechtlich beschränkte Geschäfte erlaubt, „soweit sie von der BdL oder auf ihre Weisung oder auf Grund allgemeiner oder besonderer durch sie ergangener Weisungen durchgeführt werden“³⁸. Wenngleich der Spielraum der BdL vorerst noch durch die Direktiven der Alliierten Bankenkommision eingeschränkt wurde und ihre sogenannten Allgemeinen Genehmigungen der alliierten Zustimmung bedurften, begann mit dieser Grundsatzentscheidung eine Entwicklung, die die BdL zur Hüterin der westdeutschen Währungsreserven machte. Da mit den Direktiven der Alliierten Bankenkommision am 1. August 1948 auch der westdeutsche Devisenzahlungsverkehr von der Joint Export Import Agency (JEIA) und der Gemeinsamen Außenhandelskasse auf die BdL übertragen wurde, wurde diese Entwicklung im weiteren Verlauf verfestigt³⁹. Selbst Interventionen des Bundeskanzlers Konrad Adenauer fruchteten im Jahre 1950 gegen diese exponierte Stellung der Bank nicht⁴⁰.

³³ Für einen historisch-technischen Überblick über die Entwicklung der Mindestreserven vgl. Müller, Mindestreserve.

³⁴ Vgl. Veit, Grundriß, S. 276.

³⁵ Die Landeszentralbanken betrieben die Geschäfte mit den Kreditinstituten.

³⁶ Es gab keine Deckungsvorschriften für die BdL.

³⁷ Vgl. Kühne, Regelungen, S. 85.

³⁸ Allgemeine Genehmigung Nr. 8 der amerikanischen und britischen Militärregierung zum Gesetz Nr. 53, 20. 7. 1948, zit. nach Kühne, Regelungen, S. 29.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 43 f.

⁴⁰ Vgl. BBK, B 330/2054, Direktorium, Protokoll, 3. 8. 1950.

Die Besetzung der Schlüsselpositionen und die Traditionen

In den ersten Monaten nach der Gründung des Zentralbanksystems wurden richtungsweisende Entscheidungen getroffen, wie zum Beispiel die Besetzung der Schlüsselpositionen. Währungspolitische Erfahrungen, Traditionen und Bezugspunkte des Zentralbanksystems wurden damit bestimmt, und es wurden wichtige Grundsteine zum Ethos der bundesrepublikanischen Zentralbank gelegt. Ohne einer einseitigen personalistischen Betrachtungsweise huldigen zu wollen, sind diese Besetzungen von Bedeutung, weil damit über Erfahrungen und Traditionen, die die Politik des Zentralbanksystems beeinflussen würden, entschieden wurde. Auch können durch den Einfluß von Persönlichkeiten, durch ihre individuellen Strategien, Beziehungen, Handlungsstile und Mentalitäten formelle Machtpositionen faktisch verschoben werden.

Die Präsidenten der Landeszentralbanken

Als die Landeszentralbanken der britisch besetzten Länder gegründet wurden, waren die der französisch und amerikanisch besetzten Länder schon seit einiger Zeit eingerichtet und aktiv. In der amerikanischen Zone waren Max Grasmann (Bayern), Hermann Tepe (Bremen), Otto Veit (Hessen) und Otto Pfeleiderer (Württemberg-Baden) zu Präsidenten der Landeszentralbanken ernannt worden – Volkswirte und Juristen, die in der Zwischenkriegs- und Kriegszeit in der Wissenschaft, Verwaltung, Industrie, im Verbands- und Bankwesen tätig gewesen waren, jedoch weder der Reichsbank angehört hatten noch NSDAP-Mitglieder waren⁴¹. Allerdings zeigt ein kursorischer Überblick über die Publikationen von Veit und Pfeleiderer, daß die Nicht-Mitgliedschaft in der NSDAP nicht zwangsläufig mit Distanz und Kritik an der nationalsozialistischen Wirtschafts- und Währungspolitik gleichzusetzen ist. Vielmehr verdeutlichen diese, daß die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise sie – wie insgesamt die deutsche Wirtschaftswissenschaft – in ihren wirtschaftstheoretischen Konzeptionen zum „Primat des Staates“ geführt hatten⁴².

⁴¹ Grasmann (*1889) nahm nach seinem volkswirtschaftlichen und juristischen Studium eine Tätigkeit bei den Siemens- und Schuckertwerken (Berlin) auf. Von 1923 bis 1937 war er Geschäftsführer des Bayrischen Industriellenverbandes. Von 1937 bis 1946 Direktor der Bayrischen Versicherungsbank. Tepe (*1893) studierte Jura in Freiburg, Leipzig, Göttingen und ging danach in das Bankwesen: Von 1921 bis 1932 war er in der Nationalbank für Deutschland bzw. DANAT-Bank tätig. Seit 1932 war er Vorstandsmitglied der Zucker-Kreditbank AG. Veit (*1898) war bis 1934 Beamter der Reichsstelle für den Außenhandel. 1934 noch zum Abteilungsleiter befördert, trat er jedoch kurz darauf in das Bankhaus seiner Vorfahren, Hardy & Co. GmbH, ein. Pfeleiderer (*1904) studierte Volkswirtschaft in Tübingen, Hamburg, Kiel. Bis 1937 blieb er in der Wissenschaft, erst als Assistent bei Alfred Weber in Heidelberg, dann bei der Internationalen Konferenz für Agrarwissenschaften. Seit 1937 war er bei der Reichs-Kredit-Gesellschaft tätig. Im Jahre 1945 wechselte er in das württemberg-badische Finanzministerium. Zu diesen und den folgenden biographischen Einzelheiten vgl. die diversen Ausgaben des „Wer ist Wer“ sowie das in BBK, P-A und BBK, BSG gesammelte Material. Zur Mitgliedschaft in der NSDAP vgl. Marsh, Bundesbank, S. 355 ff.

⁴² Zur ordnungspolitischen Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise vgl. Abelshauser, Epochenbedeutung, S. 11 ff.

Zwar kritisierte Pfeleiderer im Jahre 1937 in einer Analyse der währungspolitischen Reaktionen auf die Weltwirtschaftskrise, daß „in Fällen strukturellen Drucks auf die Zahlungsbilanz“ die Einführung der Devisenbewirtschaftung „lediglich ein Kurieren an Symptomen“ sei. Insgesamt jedoch hob er die Notwendigkeit einer aktiven Konjunkturpolitik hervor und sah die deutsche Wirtschaftspolitik – vor allem im Vergleich mit den Goldblockländern – als positiv an. Er betonte, daß „die Emanzipation der Kreditpolitik von den Fesseln (des Goldstandard, M. D.)“ zu einer Produktionssteigerung geführt habe. Im Jahre 1943 stellte er lobend die „totale organisatorische Durchdringung der Wirtschaft“ heraus, mit deren Hilfe auch „bei kräftiger Kreditausweitung eine wirksame Preisstabilisierung erzielbar [war]“⁴³. Ähnlich war auch die Haltung Veits. Im Jahre 1937 stellte er – wenngleich insgesamt keineswegs kritiklos – lobend die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik und die Staatseingriffe heraus: „Dies System (der Devisenbewirtschaftung, M. D.), dessen Tragfähigkeit anfangs von vielen Seiten angezweifelt worden war, wurde durchgeführt mit erstaunlicher Konsequenz und unerwartetem Erfolg. Eine wesentliche Voraussetzung bot der festgefügte Boden des nationalsozialistischen Staates. In demokratisch regierten Ländern wäre das Funktionieren so weitgehender Zwangseingriffe kaum denkbar.“⁴⁴ In bezug auf die Geldpolitik stellte Veit fest, daß die rentablen oder vom Staat gestellten Investitionsaufgaben auf alle Fälle gelöst werden können, da die Frage der Finanzierung „stets sekundär“ sei⁴⁵.

In der französisch besetzten Zone waren im Verlauf des Jahres 1947 Wilhelm Boden (Rheinland-Pfalz), Eugen Chr. Hinckel (Baden) und Karl Mürdel (Württemberg) zu Präsidenten der Landeszentralbanken bestellt worden. Wie ihre Kollegen aus der amerikanisch besetzten Zone verfügten auch sie über Erfahrungen im Bankensektor. Im Gegensatz zu ihnen brachten sie allerdings auch Reichsbanktraditionen in das Zentralbanksystem ein⁴⁶. In der britisch besetzten Zone waren Reichsbanktraditionen sogar noch stärker vertreten, ganz im Einklang mit der britischen Überzeugung, daß ein zentrales Bankwesen sinnvoll und notwendig war. Im Frühjahr 1948 wurden hier Karl Klasen (Hamburg), Max Sentz (Niedersachsen), Otto Burkhardt (Schleswig-Holstein) und Ernst Hülse (Nordrhein-Westfalen) zu Präsidenten der Landeszentralbanken ernannt. Während Burkhardt und Klasen als Juristen und Volkswirtschaftler im Privatbanksektor tätig gewesen waren, war mit Sentz ein Mitglied des Reichsbankbeirates und mit Hülse ein langjähriges und bei seiner Entlassung 1939 führendes Mitglied der Reichsbank berufen worden⁴⁷.

⁴³ Pfeleiderer, Pfund, S. 191 und S. 168 ff.; ders., Währungsfragen, S. 371.

⁴⁴ Veit, Zukunft, S. 7.

⁴⁵ Ders., Kapitalbereitschaft, S. 524.

⁴⁶ Boden (*1890) ging nach seinen juristischen Studien in die Politik. Als Zentrumspolitiker war er Landrat in Altenkirchen. Nach seiner Entlassung im Jahre 1933 ging er in die Wirtschaft. Hinckel (*1882) war in der Zwischenkriegs- und Kriegszeit im Bankwesen tätig gewesen, nämlich als Reichsbankdirektor in Freiburg. Auch Mürdel (*1894) kam von der Reichsbank. Er war 1937 in die NSDAP eingetreten.

⁴⁷ Klasen (*1909) war nach seinen juristischen Studien in der Rechtsabteilung der Deutschen Bank Hamburg tätig gewesen. Burkhardt (*1894) studierte nach seiner Bankausbildung Jura und Volks-

Die Präsidenten und Direktoren

Die ersten Entscheidungen, die dieser so zusammengesetzte, vorläufige Zentralbankrat zu fällen hatte, betrafen die Besetzung der Präsidentenstellen und die Ernennung der Direktoren. Das erwies sich als kompliziert und langwierig, denn die erste Wahl – Otto Schniewind als Präsident des Zentralbankrates und Hermann J. Abs als Präsident des Direktoriums – wurde von den Alliierten trotz allen Insistierens des Zentralbankrates abgelehnt⁴⁸. Erst Ende Mai konnte – nach weiteren Komplikationen – Karl Bernard zum Präsidenten des Zentralbankrates, Wilhelm Vocke zum Präsidenten des Direktoriums und Wilhelm Könneker zu seinem Stellvertreter gewählt werden⁴⁹. So konstituiert, ernannte der Zentralbankrat im Verlauf der nächsten Monate Viktor Wrede (Volkswirtschaftliche Abteilung), Erich Zachau (Organisation und Personalwesen), Fritz Paersch, Hans Treue (Auslandsabteilung) und Karl-Friedrich Wilhelm (Devisenbewirtschaftung) zu Direktoren. Im Frühjahr 1950 wurde diese Riege durch Bernard Benning, zuständig für Banken und Kredit, komplettiert.

Während bei der Besetzung der Positionen der Landeszentralbankpräsidenten Reichsbanktraditionen deutlich zurückgedrängt worden waren, rückten diese mit den Präsidentenwahlen und Direktorenernennungen wieder stärker in den Vordergrund: Bernard kam zwar vom Reichswirtschaftsministerium bzw. aus dem Privatbankensektor⁵⁰; Vocke und Könneker jedoch waren langjährige und hohe Reichsbankmitglieder. Könneker (*1898) war nach seiner Bankausbildung 1924 in die Reichsbank eingetreten und blieb dort – anfangs als Rat in der volks-

wirtschaft. Von 1923 bis 1938 war er Vorstandsmitglied bei Fa. Christian Dierig AG. Im Jahre 1938 wurde er persönlich haftender Gesellschafter des Bankhauses Burkhardt und Cie., ehemals Simon Hirschland. Sentz (*1886) war als geschäftsführender Direktor der Deutschen Girozentrale während des Krieges Mitglied des Beirates der Reichsbank. Hülse (*1881) trat 1906 in den höheren Dienst der Reichsbank ein und machte dort betriebsintern Karriere: 1922 wurde er zum Direktor ernannt; von 1926 bis 1927 war er Leiter der Reichsbankhauptstelle Hamburg; von 1927 bis 1930 war er Direktor im Reichsbankdirektorium Berlin. Nachdem er von 1930 bis 1935 als beigeordneter Generaldirektor der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich Erfahrungen im Ausland gesammelt hatte, wurde er 1935 Mitglied des Reichsbankdirektoriums. Aus dieser Position wurde er im Jahre 1939 entlassen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde er schon im August 1945 von den Briten für besondere Finanzaufgaben nach Hamburg berufen. Seit April 1946 bekleidete er die Stelle des Leiters der Reichsbankleitstelle Hamburg.

⁴⁸ Schniewind (*1887) war vor und während des Krieges im Banksektor, in der Verwaltung und in der Reichsbank tätig gewesen. Die Alliierten warfen ihm vor, bei der Umstrukturierung der „nicht-arischen“ Telefonbau und Normalzeit GmbH beteiligt gewesen zu sein. Abs (*1901) war in den dreißiger Jahren ein exponierter Bankenvertreter. Seit 1938 war er Vorstandsmitglied der Deutschen Bank. Die Alliierten hielten ihm seine Beziehung zu Reichswirtschaftsminister Walther Funk und seine Rolle in den annektierten und besetzten Gebieten vor. Vgl. BBK, B 330/1, Report of Investigation by Allied Authorities on Schniewind and Abs, 29.7.1947 und 20.2.1947.

⁴⁹ Zu den Wahlen vgl. Wandel, Entstehung; Horstmann, Entstehung, S.214; Dickhaus, Foster-mother. Vgl. auch die Protokolle der Zentralbankratsitzungen vom 8.3.1948 bis 20.5.1948 samt Anlagen in BBK, B 330/1 und BBK, B 330/2.

⁵⁰ Bernard (*1890) fand im Anschluss an seine juristischen Studien im Jahre 1920 beim Reichswirtschaftsgericht eine Anstellung. Von dort wechselte er im Jahre 1929 zum Reichswirtschaftsministerium. Nach seiner Entlassung aus politischen Gründen trat er 1936 in die Frankfurter Hypothekenbank ein.

wirtschaftlichen Abteilung, später als Direktor der Reichsbanknebenstelle Limburg – bis 1942; Vocke (*1886) war von 1918 bis 1939 in der Reichsbank tätig, wobei er seit 1919 im Direktorium vertreten war⁵¹. Während Wrede, Zachau und Benning von Wirtschaftsforschungsinstituten und aus dem Banksektor kamen⁵², waren auch Wilhelm und Treue langjährige Reichsbankmitglieder und brachten so zentralistische Erfahrungen mit. Wilhelm war sogar in der Zeit von 1939 bis 1945 im Reichsbankdirektorium tätig gewesen⁵³.

Erfahrungen und Traditionen

Die hier geschilderte Besetzung der Schlüsselpositionen ist für die weitere Entwicklung des westdeutschen Zentralbanksystems von Bedeutung, denn dadurch wurden Arbeits- und Entscheidungsstile bestimmt sowie spezifischen Erfahrungen und Traditionen Geltung verschafft.

In bezug auf den Führungsstil und die Entscheidungsprozesse ist zu betonen, daß das westdeutsche Zentralbanksystem ein britisch-amerikanischer Kompromiß war und als solcher zentrale und föderale Elemente aufwies. Es ist zu vermuten, daß das fragile Gleichgewicht zwischen diesen Elementen durch die Besetzung der Schlüsselpositionen erheblich beeinflußt werden würde. Wenn man unter diesem Gesichtspunkt die Besetzung der Schlüsselpositionen betrachtet, ist festzuhalten, daß zwei wichtige Positionen – die Ämter des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Direktoriums – mit ehemaligen Reichsbankangehörigen besetzt worden waren. Das war mit spezifischen Erfahrungen in bezug auf den Arbeits-, Führungs- und Entscheidungsstil verbunden. So zeitigte die Tatsache, daß Vocke von der zentralistischen Reichsbanktradition geprägt, ein überzeugter Vertreter des Zentralismus und ein dezidiert Kritiker der Dezentralisierung war, beträchtliche Auswirkungen. Seine Überzeugungen waren mit einem autoritären Führungsstil verbunden und führten im Verlauf der Jahre zu einigen Auseinandersetzungen mit dem Zentralbankrat. Beispielsweise beschwerte sich Bernard im Frühjahr 1951 bei dem britischen Mitglied der Alliierten Bankkommission, Donald Macdonald, über Vockes Vorgehen: „Vocke did not always

⁵¹ Zu Vocke vgl. die Einleitung dieser Arbeit, Fußnote 48.

⁵² Wrede (*1906), Dr. oec., trat nach anfänglicher Tätigkeit im Reichswirtschaftsministerium (1934 bis 1937) in das Institut für Konjunkturforschung ein. Für seine wirtschaftspolitischen Anschauungen vgl. Wrede, Staat. Zachau (*1902) arbeitete nach Banklehre und Wirtschaftsstudium von 1927 bis 1943 beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband. Danach war er als Wirtschaftsprüfer tätig. Benning (*1902) arbeitete nach seiner Promotion über den Börseneingriff 1927 erst im Statistischen Reichsamt. Im Jahre 1933 wurde er zum Direktor der volkswirtschaftlichen Abteilung der Reichs-Kredit-Gesellschaft AG ernannt. 1950 kehrte er aus sowjetischer Gefangenschaft zurück.

⁵³ Wilhelm (*1898) trat 1914 in die Reichsbank ein und war dort in den dreißiger Jahren Leiter der Devisenabteilung. Treue (*1898) trat nach einer Banklehre im Jahre 1921 in die Reichsbank ein. In den dreißiger Jahren war er dort Leiter der Abteilung Devisenhandel, seit 1940 vortragender Direktor im Reichsbankdirektorium. Der vom Zentralbankrat zum Direktor ernannte Fritz Paersch (*1893) wurde von den Alliierten abgelehnt, da er seit 1940 Leiter der Emissionsbank in den polnisch besetzten Gebieten gewesen war. Vgl. Marsh, Bundesbank, S.181 f.

express the views of the Board of Directors of which he was the servant and not the master.“⁵⁴ Letztendlich wurde also durch die Besetzung der Spitzenpositionen die Grundlage zu einer Stärkung des zentralen Elementes und zu einer erheblichen Verschiebung der formellen Machtpositionen gelegt⁵⁵.

Bezüglich der geldpolitischen Erfahrungen ist festzuhalten, daß alle Angehörigen des Zentralbanksystems die turbulenten währungspolitischen Ereignisse der Zwischenkriegs-, Kriegs- und Nachkriegszeit kannten. Sie waren durch die Große Inflation geprägt. Sie wußten um die Problematik des Gold-Devisen-Standards. Sie hatten die Weltwirtschaftskrise, Deflation, Arbeitslosigkeit und die Bankenkrise erfahren. Auch hatten sie die Einführung der Devisenbewirtschaftung, den Zusammenbruch der Weltwährungsordnung, kompetitive Abwertungen und die Desintegration der Weltwirtschaft sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Rüstungswirtschaft abgesichert durch Preiskontrollen erlebt.

Oftmals wird unter Bezug auf die Große Inflation und auf die zurückgestaute Inflation nach dem Zweiten Weltkrieg herausgestellt, daß die Bundesrepublik und das deutsche Zentralbanksystem bis heute unter einem Inflationstrauma leiden⁵⁶. Sowenig anzuzweifeln ist, daß diese inflationären Erfahrungen für die deutsche Zentralbank in der Nachkriegszeit wichtig waren, so sehr muß auch betont werden, daß die Vermeidung der Inflation keineswegs die einzige Lehre war, die aus der Vergangenheit gezogen werden konnte. Vielmehr legten diese turbulenten Erfahrungen mehrere unterschiedliche und sich widersprechende Schlußfolgerungen nahe: daß der Gold-Devisen-Standard so problematisch war wie die Devisenbewirtschaftung; daß die Ausrichtung der Geldpolitik auf die Außenwirtschaft und die Vernachlässigung der Binnenwirtschaft das Banken- und Währungssystem gefährden konnten; daß die Ausrichtung der Geldpolitik auf die Binnenwirtschaft und die Vernachlässigung der Außenwirtschaft nicht nur unmöglich war, sondern auch Außenhandel unterband; daß Auslandskredite hilfreich, wenn nicht notwendig waren, aber auch gleichzeitig die Geldpolitik konterkarieren und die wirtschaftliche Stabilität gefährden konnten; daß eine expansive Politik zu Hyperinflation oder zurückgestauter Inflation führen konnte, während eine restriktive Politik unter Umständen mit Deflation verbunden war. Deshalb war vorerst noch nicht abzusehen, welche dieser Schlußfolgerungen die weitere Währungspolitik bestimmen würde. Zu vielfältig waren die möglichen Lehren, zu heterogen war der Zentralbankrat, zu unsicher war auch, wer sich durchsetzen würde⁵⁷.

⁵⁴ BoE, G1/41, Macdonald an Rootham, 5.4.1951.

⁵⁵ Das betont auch Horstmann, Entstehung, S.213 ff.

⁵⁶ Siehe z. B. Kennedy, Bundesbank, S.6 f.

⁵⁷ Als ein Beispiel für die kontroversen Diskussionen im Zentralbankrat vgl. die Auseinandersetzungen über die Soziale Marktwirtschaft, in: BBK, B 330/4, ZBR, Stenogramm, 17.8.1948.

2. Annäherung an die Außenwirtschaft 1948 bis 1950

1948/49: Binnenwirtschaftliche Prioritäten

Mit der Währungsreform vom 20. Juni 1948 wurde die DM eingeführt und das deutsche Währungswesen auf eine neue Grundlage gestellt⁵⁸. Damit war die hoheitliche Geldschöpfung entschieden, und von nun an war es die Aufgabe des Zentralbanksystems, Bedingungen und Ausmaß der Zentralbankgeldschöpfung und -vernichtung festzulegen.

Im Vorfeld der Währungsreform hatte der Zentralbankrat am 16. Juni mit großer Mehrheit beschlossen, in der Zinspolitik vorerst eine „mittlere Linie“ einzunehmen. Er hatte den Diskontsatz auf 5 Prozent, den Lombardsatz auf 6 Prozent festgesetzt. Gleichzeitig hatte er die Mindestreserveverpflichtung auf 10 Prozent für Sichtguthaben und auf 5 Prozent für befristete Einlagen gestellt. Als Grund für die Festsetzung der Diskont-, Lombard- und Mindestreservesätze führte er die Kreditversorgung an: Der Diskontsatz dürfe nicht „die Aufnahme nötiger und volkswirtschaftlich einwandfrei gerechtfertigter Kredite übermäßig erschweren“⁵⁹.

Diese erste geldpolitische Entscheidung des Zentralbankrates mußte vorläufig sein. Nur im Verlauf der Zeit – nach Auszahlung der Kopfbeträge, der Erstaussstattungen und nach der Umwandlung sämtlicher RM-Beträge in DM – konnte sich erweisen, ob diese Entscheidung angemessen war. Dabei zeigte sich, daß im Verlauf des Sommers bei ansteigender Produktion auch die Preise anstiegen, während die Arbeitslosigkeit wuchs und der DM-Kurs in Zürich verfiel (vgl. Tabelle 1).

Damit war der Zentralbankrat gefordert, er verhielt sich aber vorerst abwartend und passiv. Erst im November – nachdem die Alliierte Bankenkommission gewarnt hatte, der Zentralbankrat würde mit seiner passiven Haltung einen Eindruck von Machtlosigkeit und Apathie vermitteln⁶⁰ – griff er ein. Am 2./3. November verabschiedete er restriktivere Kreditrichtlinien, am 16. November erhöhte er die Mindestreserve auf 15 Prozent. Gleichzeitig begrenzte er das Kreditvolumen auf den Stand vom 31. Oktober. Obwohl die Alliierte Bankenkommission mit einer entsprechenden Anweisung an den Zentralbankrat drohte, sah der Zentralbankrat von einer Diskonterhöhung ab. Wie schon anlässlich der Personalentscheidungen ließ er es dabei auf eine Konfrontation mit den Alliierten an-

⁵⁸ Zu Vorgeschichte, Vorbereitung und Inhalt der Währungsreform vgl. Möller, Währungsreform, S. 445 ff.; Turner, Great Britain; Buchheim, Währungsreform, S. 211 ff.; Brackmann, Totaler Krieg. Das Zentralbanksystem war an den Vorbereitungen der Währungsreform als Institution nicht beteiligt. Der Großteil der deutschen Sachverständigen, die am Konklave im Rothwesten (20. 4. – 8. 6. 1948) teilnahmen und hier noch einen letzten, vermutlich nur geringen Einfluß ausüben konnten, kam von der Sonderstelle „Geld und Kredit“. Nur Bernard, Budczies, Hartlieb, Möller, Pfeilderer, Wrede kamen von dem Zentralbanksystem.

⁵⁹ BBK, B 330/2, ZBR, Protokoll, 15./16. 6. 1948.

⁶⁰ Vgl. BBK, B 330/3125, ABC/Ingrams an Chairman BdL, 2. 11. 1948.

Tabelle 1: Daten zur Wirtschaftsentwicklung 1948–49

	<i>Arbeitslose in Tsd.</i>	<i>Preise 1938 = 100</i>	<i>DM-Kurs in sfrcs</i>	<i>Produktion 1936 = 100</i>
Jun 48	451	155	*45,00	53,5
Jul 48	665	159	25,00	60,0
Aug 48	784	172	27,00	64,7
Sep 48	784	179	22,50	71,1
Okt 48	739	188	21,50	75,7
Nov 48	715	190	18,50	81,0
Dez 48	760	193	22,50	78,9
Jan 49	963	192	31,50	80,6
Feb 49	1069	190	58,00	83,9
Mär 49	1161	189	51,50	83,0
Apr 49	1232	186	64,00	84,6
Mai 49	1257	189	61,00	87,6

Anmerkungen: Sp. 2: Grundstoffpreise; Sp. 3: DM-Noten, Geld, Monatsende,

* = 5. 7. 1948, sfrcs = Schweizer Franken; Sp. 5: arbeitstäglich.

Quellen: Sp. 1: BdL, Monatsbericht Dez. 1949, S. 85; Sp. 2: BdL, Monatsbericht Dez. 1949, S. 87; Sp. 3: Neue Zürcher Zeitung; Sp. 4: Statistisches Jahrbuch der BRD 1952, S. 209.

kommen, in der er sich letztendlich sogar behaupten konnte, da die Alliierte Bankenkommission von Zwangsmitteln absah⁶¹.

Die im Herbst 1948 verfolgte Politik des Zentralbanksystems ist gelegentlich kritisiert worden. Robert E. Emmer hat herausgestellt, daß die restriktiven Maßnahmen unangemessen waren und zu spät erfolgten: „They came too late [. . .] the board certainly did not marshal its full powers against the inflation.“ Auch hat Emmer hervorgehoben, daß die restriktiven Maßnahmen wenig zur Überwindung der inflationären Tendenzen beigetragen hätten⁶². Abelshauser hingegen hat die Politik des Zentralbanksystems als wirkungsvoll bezeichnet und hervorgehoben, daß sie eine „deflationistische Phase mit zuweilen depressiver Grundstimmung“ eingeläutet habe⁶³. Im folgenden sollen nicht die Auswirkungen und die Effektivität der Geldpolitik untersucht werden, zumal das schon an anderer Stelle geleistet wurde⁶⁴. Vielmehr soll die Entscheidungsfindung innerhalb des Zentralbankrates analysiert und die politikformierenden Momente herausgearbeitet werden.

Im Sommer 1948 hatte das BdL-Dezernat Volkswirtschaft/Statistik gegen eine Diskonterhöhung Stellung genommen. Es hatte auf den unklaren Status der Banken verwiesen und kategorisch die einzuhaltenden Prinzipien für die Währungspolitik formuliert: „In einer Volkswirtschaft ohne freien Devisenmarkt ist die

⁶¹ Vgl. BBK, B 330/7, ZBR, Protokoll, 16. 11. 1948.

⁶² Emmer, Monetary Policy, S. 55 ff.

⁶³ Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 63.

⁶⁴ Vgl. Dürr, Wirkungsanalyse, S. 134 ff.; Müller, Politik, S. 37 ff.; Stucken, Geldpolitik, S. 204 ff.

Frage, ob zu viel oder zu wenig Geld geschaffen worden sei, in erster Linie auf die Entwicklung des allgemeinen Preisstandes zu beziehen. [...] Die Beschäftigungslage ist der andere leitende Gesichtspunkt, unter dem die Kreditpolitik in einer Wirtschaft ohne freien Devisenverkehr betrachtet werden muß.“⁶⁵ Inwieweit diese und die bisher formulierten Prinzipien – Bankenstatus, Arbeitslosigkeit, Kreditversorgung, Außenwirtschaft, Preisentwicklung – in den ersten Monaten die Politik des Zentralbanksystems beeinflussen, ergibt sich aus den Diskussionen des Zentralbankrates im Herbst 1948.

In diesen Diskussionen zeigt sich, daß der Preisentwicklung und dem Vertrauen in die neue Währung in der Krisensituation des Herbstes eine große Bedeutung zugemessen wurde. Allerdings hieß das nicht, daß andere Aspekte – wie die „Bankenertragslage“ und der „legitime Kreditbedarf“ – unbeachtet blieben⁶⁶. Ganz im Gegenteil: Der Zentralbankrat war in dieser „sehr interessanten, wenn nicht bedenklichen Lage“ uneins⁶⁷. Während eine knappe Minderheit unter der Führung von Vocke alle zur Verfügung stehenden Instrumente einsetzen wollte, um den Preisanstieg zu bekämpfen, war die Mehrheit, geführt von Hülse, um die Produktion besorgt. Sie warnte, eine Diskonterhöhung „zerschlage zu viel Porzellan“⁶⁸. Statt dessen sprach sie sich für eine selektive Kreditpolitik aus. Eine solche Politik wurde dann auch mit den Kreditrichtlinien und der „nicht völlig schematisch“ zu handhabenden Kreditbegrenzung im November beschlossen⁶⁹. Obwohl der Erfolg dieser Politik zweifelhaft war⁷⁰ und obwohl einige Mitglieder des Zentralbankrates im Winter 1948/49 wieder den „vordringlichen Kreditbedarf“ anführten, wurde diese selektive Geldpolitik bis zum Frühjahr 1949 beibehalten. Die Befürworter der Marktwirtschaft, die mit dem Diskontsatz arbeiten wollten und die selektive Kreditpolitik als Planwirtschaft angriffen, konnten sich bis zum Frühjahr nicht durchsetzen⁷¹. Erst dann sah die Mehrheit des Zentral-

⁶⁵ BBK, B 330/3, Dezernat Volkswirtschaft/Statistik, Zur geld- und kreditpolitischen Gesamtlage, 19.7.1948.

⁶⁶ BBK, B 330/6, ZBR, Stenogramm, 5.10.1948; BBK, B 330/7, Bernard an ABC, 4.11.1948.

⁶⁷ So Veit laut Stenogramm der Zentralbankratssitzung vom 19.10.1948, in: BBK, B 330/6.

⁶⁸ BBK, B 330/7, ZBR, Stenogramm, 16.11.1948. Gunston von der Bank von England charakterisierte das Verhältnis Vocke – Hülse mit dem Begriff der Eifersucht. Vgl. BoE, OV 34/91, Gunston an Niemeyer, 16.11.1948.

⁶⁹ BBK, B 330/7, ZBR, Protokoll, 2./3.11.1948 und 16.11.1948. Die Kreditrichtlinien bestimmten, daß nur „gute“ Handelswechsel, die nicht der Lagerhaltung dienen, rediskontiert werden könnten. Bankakzepte, die nicht der Finanzierung der Ein- oder Ausfuhr dienen, sollten lombardiert werden.

⁷⁰ Vgl. BBK, B 330/8, Wolf, Die Lage der Banken bei Beginn der Kreditrestriktion, 28.11.1948. Eduard Wolf (*1903) trat nach seiner Dissertation „Neuindustrialisierung der Erde und ihre Auswirkungen auf den europäischen Industriekapitalismus“ in das Statistische Reichsamt ein. Von dort wechselte er 1934 in das Institut für Konjunktur- und Wirtschaftsforschung. Seit 1948 war er Abteilungsleiter im BdL-Dezernat Volkswirtschaft/Statistik. Im Jahre 1951 ersetzte er Wrede nach dessen Freitod als Direktoriumsmitglied. Vgl. hierzu BBK, BSG. Hier wies Wolf darauf hin, daß die Landeszentralbanken die beschlossene Politik nicht durchsetzten.

⁷¹ BBK, B 330/10, ZBR, Stenogramm, 25./26.1.1949; BBK, B 330/11, ZBR, Protokoll, 22.2.1949. Zum Zentralbankrat und Marktwirtschaft vgl. BBK, B 330/4, ZBR, Stenogramm, 17.8.1948; BBK, B 330/8, Burkhardt an Bernard, 20.11.1948.

bankrates den Zeitpunkt für gekommen, die Kreditkontingentierung aufzuheben und die Kreditrichtlinien vom 16. November 1948 zu mildern. Gleichzeitig senkte man die Mindestreserven von 15 auf 12 Prozent und den Diskont von 5 auf 4,5 Prozent⁷². Die ansteigende Arbeitslosigkeit, im Sommer 1948 noch als politikformierendes Element aufgeführt, war – selbst wenn der Stand der Beschäftigung seit Frühjahr 1949 stets in den Protokollen erwähnt wurde – bei dieser Entscheidung nicht ausschlaggebend. Während das Bizonal Control Office und die Alliierte Bankenkommission dem Zentralbankrat zwecks Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die vorschauweise Bereitstellung langfristiger Mittel nahelegten und einzelne Mitglieder des Zentralbankrates meinten, die Notenbank habe „in der heutigen Zeit eine zusätzliche Aufgabe bekommen“ und nicht nur „self-liquidating-Geschäfte“ seien angebracht, hatte die Mehrheit Bedenken⁷³.

Die kontrovers geführte Auseinandersetzung im Zentralbankrat zeigt, daß im ersten Jahr die außenwirtschaftlichen Gesichtspunkte und die Arbeitslosigkeit im Hintergrund standen. Statt dessen wurde die Gewichtung der Aspekte Kreditversorgung und Preisanstieg diskutiert, und diese Diskussion schlug in eine Auseinandersetzung über die Methoden der Geldpolitik um. Allerdings kam dabei auch ein außenwirtschaftlicher Aspekt ins Spiel, nämlich um Maßnahmen zur Bekämpfung der Preisanstiege zu rechtfertigen. Preisanstiege, so wurde argumentiert, seien aus binnenwirtschaftlichen Motiven – dann würde die Produktion zurückgehalten und die Ernte nicht abgeliefert werden⁷⁴ – und aus außenwirtschaftlichen Gründen zu vermeiden. Bei geringem Interesse an außenwirtschaftlichen Problemen – der Zentralbankrat diskutierte weder den der OEEC vorzulegenden Long Term Plan noch das in Paris zur gleichen Zeit verhandelte Erste Innereuropäische Zahlungsabkommen; er entwickelte weder ein außenwirtschaftliches Konzept noch eine außenwirtschaftliche Strategie und nahm im November 1948 lediglich den Im- und Export von den restriktiven Kreditrichtlinien aus⁷⁵ – kam dem Ausland hier eine politikformierende Qualität zu. Da Investitionen notwendig seien, in Deutschland aber Kapitalmangel herrsche, sei die deutsche Wirtschaft und Währung auf ausländisches Kapital angewiesen. Im Sommer 1948 betonte Vocke gegenüber Clay: „Es liegt auf der Hand, daß die neu geschaffene deutsche Währung zu irgendeinem Zeitpunkt ebenso einer Auslandsanleihe bedarf wie dies nach der Stabilisierung des Jahres 1924 durch die Dawes-Anleihe

⁷² Vgl. BBK, B 330/12, ZBR, Protokoll, 22.3.1949; BBK, B 330/13, ZBR, Protokoll, 10.5.1949; BBK, B 330/14, ZBR, Protokoll, 24.5.1949.

⁷³ BBK, B 330/12, ZBR, Protokoll, 5.4.1949; BBK, B 330/13, ZBR, Stenogramm, 10.5.1949.

⁷⁴ Vgl. BBK, B 330/7, ZBR, Stenogramm, 16.11.1948.

⁷⁵ Vgl. die entsprechenden Protokolle und Stenogramme der Sitzungen des Zentralbankrates in BBK, B 330/2ff. Wenn auch die Bank während der Verhandlungen über das erste Innereuropäische Zahlungsabkommen zu einer Stellungnahme aufgefordert wurde, widmete sie diesem nur geringe Aufmerksamkeit. Vgl. BBK, B 330/8698, o. V., Verhandlungen über die Errichtung eines europäischen Clearing-Systems, 19.7.1948. Zum Long Term Plan vgl. die Unterlagen in BAK, Z 8/943 und BAK, Z 14/124 sowie die anteilnahmslose Darstellung in BBK, B 330/3319, Referat Marshallplan, ERP-Planung 1949/50 und „Long-Term“-Planung, 1.3.1949.

der Fall war.“⁷⁶ Jegliche Inflation aber, das betonten vor allem Bernard, Veit und Vocke immer wieder, sei der ausländischen Bereitschaft, Kredite zu vergeben, abträglich: „Ich bin vorgestern abend noch zu General Clay bestellt worden. [. . .] Es wurde durch General Clay mitgeteilt, daß eine außerordentlich große und erfreuliche Neigung amerikanischer Banken bestünde, erstaunlich hohe Beträge kreditweise nach Deutschland zu geben. In diesem Zusammenhang ist dann aber gefragt worden: ‚Ihr habt hier so etwas Ähnliches wie eine Inflation‘.“⁷⁷

Diese Hinweise auf die notwendigen Auslandskredite begegneten Vorbehalten. Hülse warnte vor einem Ausverkauf der deutschen Wirtschaft. Er war der Ansicht, daß die Amerikaner „den ganzen Zimt für ein Butterbrot kaufen [wollten]“⁷⁸. Auch stellte Bernard heraus, daß „es [. . .] nicht unbeachtet bleiben [können], daß vorläufig die Aussichten hierfür (für Auslandskredite, M.D.) noch sehr beschränkt seien“⁷⁹. Darüber hinaus wurde angesichts der Dollarknappheit betont, daß „die mit Auslandskapital finanzierten Investitionen [. . .] laufend mindestens so viel Devisen insbesondere Dollar zusätzlich erbringen oder einsparen [müssen], wie die Zinsen und Amortisationsraten ausmachen“⁸⁰. Trotz aller Zweifel, Skepsis und Bedenken konnten aber die Hinweise auf Auslandskredite überzeugen. Während außenwirtschaftliche Aspekte im allgemeinen nicht beachtet wurden, gab die Option auf Auslandskredite im Jahre 1948 einen wichtigen Impuls, der restriktive Maßnahmen einleitete.

Orientierungswechsel:

erste Stellungnahmen zu außenwirtschaftlichen Problemen 1949/50

Kreditpolitik 1949/50

Mit der Konsolidierung der währungspolitischen Situation Anfang 1949 begann eine neue Phase. Während sich der Zentralbankrat bis Anfang des Jahres an binnenwirtschaftlichen Entwicklungen ausgerichtet hatte, wurden nunmehr außenwirtschaftliche Probleme wichtiger.

Obwohl im Frühjahr 1949 einige Mitglieder des Zentralbankrates noch Finanzierungsprobleme sahen und gar das Schreckgespenst einer „Depression größeren Umfanges“ an die Wand malten, wurde der restriktive Kurs beibehalten⁸¹. Vocke argumentierte, daß die Zentralbank bei dem diagnostizierten Kapitalmangel nicht helfen könne: „Wir können nicht in Deutschland plötzlich einen Kurs steuern, der alles wieder umdreht. Wir müssen vielmehr alles in stetiger und ruhiger Entwicklung einsetzen auf den Punkt, wo geholfen werden kann: langfristi-

⁷⁶ BBK, B 330/3, Vocke an Clay, 15.7.1948.

⁷⁷ BBK, B 330/7, ZBR, Stenogramm, 16.11.1948.

⁷⁸ Ebenda. Bernard entkräftete Hülses Einwand mit dem Hinweis, daß die „Dinge, die hier erwähnt wurden, [. . .] echte Anleihen, keine Beteiligungen“ waren.

⁷⁹ BBK, B 330/16, ZBR, Stenogramm, 2./3.8.1949.

⁸⁰ BBK, B 330/3346, Wrede, Neuer Entwurf zur Beantwortung des Fragebogens PR(50)7, 30.6.1950.

⁸¹ BBK, B 330/13, ZBR, Stenogramm, 26.4.1949.

ges Kapital. Alles andere: Offene-Markt-Politik, die keine ist, Mindestreservenpolitik, die keine ist, die helfen wenig und schaden viel, indem sie überall an den zentralen Punkt des Notenbanksystems rühren.“⁸²

Erst als sich zeigte, daß die Kreditpolitik zu einem Rückgang der Importe führte, beschloß der Zentralbankrat am 24. Mai und am 12. Juli Herabsetzungen des Mindestreserve- und Diskontsatzes. Diese Maßnahme begründete er explizit mit der „psychologischen Wirkung, namentlich auch im Bereich der Einfuhrfinanzierung“⁸³. Das Direktorium war nämlich zur Ansicht gekommen, daß Einfuhren „z.Zt. von den Importeuren nicht abgenommen werden können, da diese nicht in der Lage sind, diese Güter bis zu ihrer erst in einigen Monaten erfolgenden Einschaltung in die Verarbeitung durchzuhalten“⁸⁴.

Nachdem sich im Sommer 1949 das Importproblem entschärft hatte, rückte im Herbst die Exportproblematik in den Vordergrund. Wie Tabelle 2 zeigt, stieg im Gefolge der deutschen Liberalisierungsmaßnahmen und im Anschluß an die Pfundabwertung der deutsche Import sprunghaft an. Der Export hingegen hatte nur mäßige Zuwachsraten zu verzeichnen. Folglich ging der schon geringe Devisenbestand der Bank weiter zurück.

Angesichts dieser Situation beschloß der Zentralbankrat im August einstimmig eine Vorfinanzierung von langfristigen Exportaufträgen durch den Ankauf von Ausgleichsforderungen in Höhe von 100 Mio. DM. Er stellte fest, daß „an der Notwendigkeit einer solchen Aktion zur Förderung des deutschen Exportes kein Zweifel besteht“⁸⁵. Zusätzlich erklärte er sich im Oktober zur Übernahme von Garantien des deutschen Exporteurs bereit⁸⁶. Während weiterhin Skepsis gegenüber langfristigen Krediten vorherrschte, wurde beim Export eine Ausnahme gemacht. Vocke stellte fest: „Selbstverständlich ist keine Rede davon, daß wir die Lücke an langfristigem Kapital durch Geldschöpfung ausfüllen wollen, aber in einem Punkt werden wir wohl über die allgemeinen orthodoxen Regeln einer Notenbank ruhig hinweggehen, nämlich dort, wo es sich um die Förderung des Exports handelt, fangen wir mit lang- und mittelfristigen Krediten an.“⁸⁷

Allerdings hatte die Förderung des Exports durch kreditpolitische Maßnahmen auch Grenzen. Zwar war sich der Zentralbankrat über eine spezielle Förderung des Exportes einig. Umstritten blieb aber, ob die Geldpolitik auf eine Förderung des Exportes auszurichten sei. Vocke bot seine ganze Überzeugungskraft auf und stellte heraus, daß „zur Stärkung des Exportes die inneren Dinge knapp zu halten [sind]“⁸⁸. Er betonte auch, daß der Diskont „wirklich sehr niedrig“

⁸² BBK, B 330/13, ZBR, Stenogramm, 10.5.1949.

⁸³ BBK, B 330/16, ZBR, Protokoll, 12.7.1949; BBK, B 330/14, ZBR, Protokoll, 24.5.1949.

⁸⁴ BBK, B 330/2054, Direktorium, Protokoll, 21.4.1949. Vgl. auch Abelshauser, American Aid, S.393f.

⁸⁵ BBK, B 330/17, ZBR, Protokoll, 30./31.8.1949.

⁸⁶ Vgl. BBK, B 330/19, ZBR, Protokoll, 26./27.10.1949.

⁸⁷ BBK, B 330/21, ZBR, Stenogramm, 15./16.12.1949.

⁸⁸ BBK, B 330/19, ZBR, Stenogramm, 26./27.10.1949.

Tabelle 2: Import-, Export- und Reservenentwicklung 1949/50

	Import VWG	Export VWG	Import BRD	Export BRD	Devisenbestand BRD (netto)
Jan 49	315,3	251,1			
Feb 49	476,4	276,2			
Mär 49	445,0	305,5			
Apr 49	452,4	287,9			
Mai 49	705,0	332,4			
Jun 49	656,6	294,8			
Jul 49	514,4	308,0			
Aug 49	700,4	303,6			
Sep 49	543,6	335,1			
Okt 49	769,1	315,7	796,5	342,2	
Nov 49	643,9	340,8	694,1	370,2	
Dez 49	1081,0	454,5	1136,7	485,4	379,7
Jan 50			966,1	442,8	113,8
Feb 50			708,2	473,8	9,2
Mär 50			822,6	590,5	-23,5
Apr 50			747,5	542,0	128,9
Mai 50			678,2	594,9	275,5
Jun 50			790,5	651,9	504,4

Anmerkungen: Alle Angaben in Mio. DM.

Quellen: Sp. 1–2: Außenhandel der BRD, Dezember 1949, S. 18f.; Sp. 3–4: Außenhandel der BRD, Juni 1951, S. 24; Sp. 5: Statistisches Handbuch der BdL, S. 261.

und der geringe Devisenbestand „beängstigend“ sei. Vor allem das letztere sei nicht hinzunehmen, denn ein Ziel der BdL müsse sein, eine angemessene Reservenposition aufzubauen: „Je mehr wir also [. . .] dauernd unsere Politik abstellen, eine immer leichtere Finanzierung und Ermöglichung des Konsums zu betreiben, um so mehr bringen wir unsere fundamentale Position in ernstliche Gefahr. Und da wir nicht eine Bank von irgendeinem Lande sind, die schon 100 Jahre alt ist, sondern eine ganz zarte und empfindliche neue Pflanze sind, ist es entscheidend, daß wir Reserven auf dem Devisenfonds einsammeln und nach außen einigermaßen anfangen, als eine Notenbank unter den Notenbanken auch von diesem Gesichtspunkt aus gewertet zu werden.“⁸⁹ Damit konnte Vocke zwei seiner Zentralbankratskollegen, Bernard und Burkhardt, überzeugen. So betonte Burkhardt, der Anfang des Jahres noch um die Kreditversorgung besorgt und somit Vockes Opponent gewesen war, daß „gerade auch die Liberalisierung des Außenhandels zu einem Druck auf die Inlandspreise nötigt“⁹⁰. Eine Mehrheit

⁸⁹ Ebenda.

⁹⁰ BBK, B 330/19, ZBR, Stenogramm, 9./10.11.1949. Zu Bernard vgl. BBK, B 330/18, ZBR, Stenogramm, 27./28.9.1949.

für eine Diskont- und Mindestreserverenerhöhung konnte Vocke jedoch trotz dieser Unterstützung nicht finden. Lediglich eine Rückführung der Akzeptverbindlichkeiten wurde im November 1949 im Zentralbankrat beschlossen⁹¹.

Daß der Zentralbankrat um des Exportes willens keine weiteren Restriktionen verfügte, kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden. Zum ersten maß ein einige Mitglieder des Zentralbankrates der binnenwirtschaftlichen Entwicklung einen hohen Stellenwert zu. Zum zweiten hatten das Zahlungsbilanzdefizit und der Reservenschwund auch positive Seiten⁹². Zum dritten war die Erwerbslosigkeit im Herbst auf 10,3 Prozent angestiegen. Sie wurde zwischen deutschen Stellen und der amerikanischen Marshallplanverwaltung, der European Co-operation Administration (ECA), ein wichtiger Streitpunkt und führte im Dezember 1949 zum sogenannten „Memorandenkrieg“⁹³. Dabei drängte die ECA auf Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und verlangte unter anderem eine „vorsichtige, expansionistische Geldpolitik“⁹⁴. Das lehnte der Zentralbankrat jedoch ab. Zwar wurde seit Frühjahr 1949 in den Protokollen der Zentralbankratssitzungen auch stets die Arbeitslosigkeit konstatiert, und für einzelne Landeszentralbankpräsidenten war dies ein wichtiges Problem. Trotzdem hatte der Zentralbankrat stets hervorgehoben, daß strukturelle Gründe für die Arbeitslosigkeit maßgebend wären. Immer wieder wies er darauf hin, daß bei den Beschäftigtenzahlen „kaum eine Minderung“ eingetreten sei⁹⁵. Darüber hinaus vertraten einige Zentralbankangehörige auch extreme Positionen. Beispielsweise stellte Vocke gegenüber seinen britischen Kollegen fest, Vollbeschäftigung sei das gleiche wie „volle“ Inflation⁹⁶. Nur unter starkem Druck der ECA, die dann auch von der Bundesregierung unterstützt wurde⁹⁷, erklärte sich der Zentralbankrat zu entsprechenden Maßnahmen bereit. Er schlug die Hereinnahme von Ausgleichsforderungen zur Exportvorfinanzierung vor⁹⁸; außerdem beschloß er im Februar 1950, bei der Verwirklichung eines Arbeitsbeschaffungsprogrammes „in den Grenzen, die währungspolitisch tragbar sind,“ mitzuwirken. Dabei bestand er allerdings darauf, daß die vorfinanzierten Be-

⁹¹ BBK, B 330/19, ZBR, Protokoll, 9./10.11.1949. Vgl. hierzu auch die Beschwerden Vockes bei seinen englischen Zentralbankkollegen über die Präsidenten der Landeszentralbanken in: BoE, OV 4/107, Macdonald an Niemeyer, 16. 12. 1949; BoE, OV 34/32, Creegan, Note: Western Germany, 2. 11. 1949.

⁹² Vgl. hierzu S. 79 ff.

⁹³ Erhard bezeichnete den Austausch von Positionspapieren im Winter 1949/50 als „Memorandenkrieg“. Vgl. Erhard, Wohlstand, S. 43. Vgl. auch Schwartz, Integration, S. 195 ff.

⁹⁴ BAK, B 136/1306, Hanes, Auswertung des Programmes der Bundesrepublik Deutschland für 1950/51 und 1951/52, 21. 1. 1950.

⁹⁵ BBK, B 330/13, ZBR, Protokoll, 5. 10. 1949. Daß die Arbeitslosigkeit auch durch die Geld- und Fiskalpolitik bedingt war, hat z. B. Heller, Role, herausgestellt. Als Grund für die Arbeitslosigkeit und den Produktionsrückgang führte er die mangelnde Kaufkraft an. Vgl. auch Ehret, Weg.

⁹⁶ „Full employment equals full inflation.“ In: BoE, OV 34/33, Rootham, General Report on visit in Germany, 17. 3. 1950.

⁹⁷ Vgl. BAK, B 136/1306, Hanes, Auswertung des Programmes der Bundesrepublik Deutschland für 1950/51 und 1951/52, 21. 1. 1950. Für die Bundesregierung vgl. Anm. 31. Vgl. auch Akten zur Auswärtigen Politik, Bd. 1, Wortprotokoll der Sitzung vom 16. 2. 1950.

⁹⁸ Vgl. BBK, B 330/21, ZBR, Protokoll, 10./11. 1. 1950.

träge innerhalb einiger Monate „greifbar“ werden mußten. Konkret übernahm die BdL dabei 300 Mio. DM für die Exportfinanzierung, 100 Mio. DM für Industriekredite und 190 Mio. DM für einen Bundesbahnkredit⁹⁹.

In einer stärkeren Beachtung der Außenwirtschaft sowie der Förderung von Im- und Export durch spezielle kreditpolitische Maßnahmen erschöpfte sich die Außenwirtschaftspolitik des Zentralbanksystems in dieser Zeit aber nicht. Mit der wachsenden Einbindung und Verantwortung deutscher Stellen mußte und wollte es schon im Jahre 1949 bei bestimmten Ereignissen und Projekten – wie zum Beispiel der Pfundabwertung, der Verhandlung der europäischen Zahlungsabkommen und der Handelsliberalisierung – Stellung beziehen und im komplizierten Geflecht von alliierten und deutschen Entscheidungsträgern mitbestimmen. Diese Stellungnahmen sind erste und wichtige Bausteine zu einer außenwirtschaftlichen Strategie des Zentralbanksystems. Sie enthüllen die Ideen der deutschen Zentralbank zum künftigen Weltwirtschaftssystem und zur deutschen Stellung in diesem Gefüge.

Der Wechselkurs

Am 18. September 1949 kündigte der britische Schatzkanzler Sir Stafford Cripps eine 30,5prozentige Abwertung des Pfundes an und löste damit eine weltweite Abwertungswelle aus¹⁰⁰. Es war offensichtlich, daß die am 20. September vereidigte erste Bundesregierung, in deren Kompetenz die Festsetzung des Wechselkurses vom Prinzip her lag¹⁰¹, darauf reagieren mußte. Als ihr Berater in Devisenfragen mußte das Zentralbanksystem dazu gehört werden. Seine Stellungnahme offenbart – vor allem gegen den Hintergrund vorheriger Positionen – seine außenwirtschaftlichen Prioritäten. Auch offenbaren diese Aussagen Aspekte der sich entwickelnden handelspolitischen Strategie des Zentralbanksystems.

Im Vorfeld der Währungsreform hatten die Alliierten den Wechselkurs für die RM auf 30 cts./RM entsprechend 3,33 RM/Dollar festgesetzt¹⁰². Diese Entscheidung traf nur auf eine „außerordentlich rar[e]“ deutsche Zustimmung¹⁰³. Ledig-

⁹⁹ BBK, B 330/22, ZBR, Protokoll, 9./10.2.1950.

¹⁰⁰ Am 19.9.1949 wertete Dänemark um 30,5% und Italien um 8% ab. Am 20.9.1949 wertete Schweden und Norwegen um 30,5% und Frankreich um 21,8% ab. Am 21.9.1949 folgten die Niederlande mit 30,2% und am 22.9.1949 Portugal und Belgien mit 13 bzw. 12,3%. Vgl. BdL, Monatsbericht Dezember 1949, S. 88 f.

¹⁰¹ Die Bundesregierung hatte das Recht, den Wechselkurs zu bestimmen. Laut dem am folgenden Tag in Kraft tretenden Besatzungsstatut unterlag sie aber dabei der Kontrolle der Alliierten Hohen Kommission. Demnach hätten die Militärregierungen bis zum 21.9.1949 den Wechselkurs bestimmen können. Das wäre jedoch ein Affront für die zukünftige Bundesregierung gewesen und hätte das deutsch-alliierte Verhältnis belastet.

¹⁰² Vor dieser Festsetzung beruhten die Wechselkurse auf warenspezifischen Umrechnungskoeffizienten und lagen in der britischen Zone zwischen 10 und 57 cts./RM entsprechend 10 bzw. 1,74 RM/\$, mit einem Durchschnitt von 30 cts./RM entsprechend 3,33 RM/\$. Die Wechselkurse in der amerikanischen Zone lagen zwischen 28 und 80 cts./RM entsprechend 3,57 bzw. 1,25 RM/\$, mit einem Durchschnitt von 50 cts./RM entsprechend 2 RM/\$. Vgl. Jerchow, Außenkurs, S. 260 ff.

¹⁰³ Jerchow, Außenkurs, S. 279.

lich Erhard begrüßte die „importverstärkende und exportbremsende Wirkung“ des neuen Kurses¹⁰⁴. Währungspolitiker hingegen hatten von Anbeginn einen niedrigeren Kurs favorisiert. Im Jahre 1946 schwebte Pfeleiderer ein Kurs von 1 Dollar zu 5 RM vor. Im März 1948 stellte die Reichsbankleitstelle Hamburg in ihrem Memorandum zur Währungsreform fest, daß ein Kurs rechnerisch schwer zu ermitteln sei. Er müsse abgetastet werden und werde wohl bei 4,50 RM/Dollar liegen¹⁰⁵. Als Grund für seinen Kursvorschlag hatte Pfeleiderer die Preis- und Einkommensrelationen angeführt. Die Reichsbankleitstelle hatte betont, daß „ein künstlich fixierter überhöhter Reichsmarkkurs die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auf dem Weltmarkt von vornherein unmöglich machen würde“¹⁰⁶.

Nach der Währungsreform mußten alle bisherigen Stellungnahmen zur Wechselkursfestsetzung überdacht werden, zumal ein „importverstärkender“ Wechselkurs die Güterknappheit und die Preissteigerungen hätte mildern können. Tatsächlich wurden im Verlauf des Sommers 1948 negative Stellungnahmen zum 30-cts.-Kurs revidiert¹⁰⁷. Das Zentralbanksystem blieb jedoch bei seiner Meinung. Es hob nicht etwa die „importverstärkenden“ Aspekte des Wechselkurses hervor. Vielmehr bezeichnete Vocke die alliierte Politik in bezug auf den Wechselkurs als „ganz verfehlt“. Im August 1948 sprach er sogar davon, daß in Kürze eine Neufestsetzung des Kurses auf „20 cts. oder noch weniger“ notwendig würde, wollte man die deutsche Wettbewerbsfähigkeit nach den Preissteigerungen erhalten. Vockes Ansicht wurde von den Mitgliedern des Zentralbankrates geteilt: Ihr begegnete kein Widerspruch. Allerdings war sich der Zentralbankrat auch einig, von einer Demarche bei den Alliierten abzusehen. Er war überzeugt, das Zentralbanksystem könne zu diesem Zeitpunkt „an diesen Dingen“ wenig ändern¹⁰⁸.

Im Herbst 1949 bot sich allerdings mit der Pfundabwertung eine gute Gelegenheit, zu „diesen Dingen“ Stellung zu nehmen. Wahrscheinlich war allerdings, daß die Alliierten mitreden würden und die gerade eingesetzte Bundesregierung politische Erwägungen anstellen mußte. Der französische Hochkommissar André François-Poncet hatte schon in den ersten Tagen der Abwertungswelle den Wunsch ausgesprochen, die Bundesregierung solle um einige Prozent unter dem französischen Abwertungssatz (21,8 Prozent) bleiben. Unter anderem wegen dieser französischen Forderung schlug die Bundesregierung, die zwischen 20 und 25

¹⁰⁴ Erhard, Rückkehr, S. 83.

¹⁰⁵ Vgl. Möller (Hrsg.), Vorgeschichte, Nr. 17 (Pfeleiderer-Plan) und Nr. 33 (Reichsbankleitstellen-Memorandum). Natürlich war jede Kursvorstellung so lange hypothetisch, wie die Art und das Ausmaß der Währungsreform noch nicht feststand. Pfeleiderer ging 1946 von einem Konvertierungsverhältnis 10:1 aus. Die Reichsbankleitstelle legte ihrem Vorschlag im Jahre 1948 eine 30prozentige Preiserhöhung und eine Konvertierung von 10:1 zu Grunde.

¹⁰⁶ Ebenda, Nr. 17 (Pfeleiderer-Plan), S. 196 und Nr. 33 (Reichsbankleitstellen-Memorandum), S. 399.

¹⁰⁷ Vgl. Jerchow, Außenkurs, S. 281.

¹⁰⁸ BBK, B 330/4, ZBR, Stenogramm, 17. 8. 1948. Vgl. auch BBK, B 330/3478, Siefkes, Zur Frage der Beibehaltung des 30-Cents-Satzes, 21. 10. 1948.

Prozent schwankte, in ihrer dritten Kabinettsitzung einen Abwertungssatz von 25 Prozent vor¹⁰⁹. Demgegenüber empfahl der Zentralbankrat mit großer Mehrheit in seiner außerordentlichen Sitzung am 20. September 1949, eine Abwertung von ungefähr 20 Prozent auf einen Kurs von 23,8 cts./DM entsprechend 4,20 DM/Dollar vorzunehmen¹¹⁰. Dies überrascht, denn während der Zentralbankrat bisher in bezug auf den Wechselkurs stets auf den Export geschaut hatte, empfahl er nun, der Pfundabwertung nicht vollständig zu folgen, also eine Aufwertung der DM im Verhältnis zum Pfund hinzunehmen. Verständlicherweise ist deshalb dieser Entschluß als im wesentlichen binnenwirtschaftlich orientiert bezeichnet worden¹¹¹. Das trifft insofern zu, als das deutsche Zentralbanksystem Preissteigerungen durch eine geringere Abwertung in Grenzen halten wollte.¹¹² Gleichwohl waren keineswegs nur binnenwirtschaftliche, sondern auch psychologische und prinzipielle Gründe wichtig. So war Vocke der Meinung, mit einer 30,5prozentigen Abwertung wäre die „Gefahr“ verbunden, daß die Bundesrepublik dann „künftig in den Sterlingblock eingerechnet [würde]“¹¹³. Darüber hinaus herrschte eine generelle Skepsis gegenüber dem Instrument der Wechselkursanpassung vor, und Vocke betonte, „in jedem Land, das eine Abwertung macht, [ist] es nur eine Frage der Zeit [...] bis sich ein Teil der Vorteile verflüchtigt und in Nichts auflöst“¹¹⁴. Neben diesen psychologischen und prinzipiellen Gründen spielten aber auch außenwirtschaftliche Motive eine wichtige Rolle. Zum einen hatte das Zentralbanksystem schon vor der britischen Abwertung herausgestellt, daß Exporte nicht nur auf der Wettbewerbsfähigkeit beruhen, sondern auch von einer billigen Versorgung mit Rohstoffen abhängen. Auch hatte es betont, daß stabile Preise dem Export zugute kommen würden¹¹⁵. Vor allem aber wurde im September 1949 der Wechselkurs im Zusammenhang mit der deutschen Wettbewerbsfähigkeit auf den europäischen Märkten gesehen. Hier aber hatte sich das Zentralbanksystem in der letzten Zeit überzeugt, daß diese gegenüber Großbritannien gegeben war, und es war sicher, daß die Konkurrenzfähig-

¹⁰⁹ Vgl. Kabinettsprotokolle I (1949), 3. Kabinettsitzung am 21.9.1949, S.285 ff. Aufgrund dieses Vorschlages entwickelte sich ein längeres Tauziehen zwischen der Bundesrepublik und den Alliierten. Vgl. Kabinettsprotokolle I (1949), 3.–9. Kabinettsitzung vom 21.9.–4.10.1949, Kurzprotokolle, S.74 ff. und Wortprotokolle der 3., 4., 6. und 7. Kabinettsitzung, S.285 ff. Vgl. auch FRUS 1949 III, S.448 ff.

¹¹⁰ Vgl. BBK, B 330/18, ZBR, Protokoll und Stenogramm, 20.9.1949. Pfeleiderer und Hartlieb wollten um 30% auf 21 cts./DM bzw. 4,75 DM/\$ abwerten. Veit hingegen votierte für 16,66% bzw. 4 DM/\$ oder 25 cts./DM.

¹¹¹ Vgl. Jerchow, Außenkurs, S.290.

¹¹² Mehr als 54% der Einfuhren kamen im Oktober 1949 aus dem Dollarraum und wären durch eine höhere Abwertung verteuert worden. Vgl. Außenhandel der BRD, Juni 1951, S.24. Vgl. auch BBK, B 330/3376: o.V., Berechnung der Preissteigerungen, o.D.: Bei einer Abwertung von 33% war mit einer 6,1%igen Preissteigerung, bei einer Abwertung von 20% mit einer 31%igen Preissteigerung zu rechnen.

¹¹³ Kabinettsprotokolle I (1949), 3. Kabinettsitzung am 21.9.1949, S.296.

¹¹⁴ Ebenda.

¹¹⁵ Vgl. BBK, B 330/16, ZBR, Stenogramm, 12.7.1949; BBK, B 330/13, ZBR, Stenogramm, 26.4.1949.

keit der deutschen Industrie auch bei einem kleineren Abwertungssatz nicht gefährdet wäre. Der Zentralbankrat war sich vielmehr einig, daß man die Exportindustrie unter Druck setzen könne. Sie habe noch „ganz erhebliche Preisreserven“¹¹⁶. In der entsprechenden Kabinettsitzung führte Bernard aus: „Was die Exportindustrie im Besonderen angeht, so geht die überwiegende Meinung der Mitglieder des Zentralbankrates dahin, daß beim größtem Teil der Exportindustrie in der Preiskalkulation ein gewisser Reservespielraum vorhanden ist. Wir brauchen da nur an die Gewinne eines großen Teils unserer Industrie zu denken, namentlich an die sehr hohen Investitionen und Beträge, die abgeschöpft werden, bevor gegenüber dem Finanzamt ein Ertrag als Gewinn erscheint.“¹¹⁷

So enthüllt die Stellungnahme des Zentralbankrates zum DM-Kurs ein erstes wichtiges Element der Außenhandelsstrategie der BdL. Sie barg nämlich eine Entscheidung für Europa bzw. für eine europäische Exportoffensive. Demgegenüber war in bezug auf den Dollarraum vorerst nur der möglichst billige Bezug von Rohstoffen, nicht jedoch die Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung.

Die Innereuropäischen Zahlungsabkommen

In den Jahren 1948/49 mußte das Zentralbanksystem auch zu den europäischen Zahlungsfragen und zur Errichtung eines europäischen Zahlungssystems Position beziehen. Von Anbeginn stand dieses Thema bei der europäischen Marshallplanorganisation, der OEEC, auf der Tagesordnung. Die konkrete Ausgestaltung eines Zahlungssystems war aber heftig umstritten. Zwar waren sich die in der OEEC zusammengeschlossenen Länder einig, daß das Wachstum des innereuropäischen Handels, die Schließung der Dollarlücke und der europäische Wiederaufbau nur mit der Überwindung des Bilateralismus im europäischen Zahlungsverkehr zu erreichen seien. Andererseits aber gab es Vorbehalte, verschiedene Interessenlagen und unterschiedliche Meinungen. Kein europäisches Land wollte harte Devisen in den innereuropäischen Handel investieren, keines wollte Überschüsse kreditieren und so auf Deviseneinkommen verzichten, keines wollte Abstriche an der Marshallplanhilfe in Kauf nehmen. Erst nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen konnte im Oktober 1948 ein erstes, im September 1949 ein zweites Innereuropäisches Zahlungsabkommen abgeschlossen werden¹¹⁸. Die westdeutschen Zonen waren in die entsprechenden Verhandlungen eingebunden, sie wurden allerdings in der ersten Zeit von den Besatzungsmächten vertreten. Nur allmählich, verstärkt seit Anfang 1949, kehrten Deutsche auf die internationale Bühne zurück¹¹⁹.

¹¹⁶ BBK, B 330/18, ZBR, Protokoll und Stenogramm, 20. 9. 1949.

¹¹⁷ Kabinettsprotokolle I (1949), 3. Kabinettsitzung am 21. 9. 1949, S. 294.

¹¹⁸ Den Zahlungsabkommen von 1948 und 1949 war schon im Herbst 1947 ein erstes, allerdings räumlich sehr begrenztes europäisches Zahlungsabkommen vorangegangen: An ihm nahmen nämlich nur die Benelux-Länder, Frankreich und Italien teil. Zur europäischen Problemlage und den Verhandlungen der Innereuropäischen Zahlungsabkommen vgl. Diebold, Trade, S. 15 ff.; Milward, Reconstruction, S. 212 ff.

¹¹⁹ Zur deutschen Rückkehr auf die internationale Bühne vgl. Bühner, Auftakt.

Korrespondierend zu ihrer stärkeren Einbindung und entsprechend ihrem gestiegenen Interesse an außenwirtschaftlichen Fragen, entwickelte die BdL im Verlauf des Jahres 1949 zu den in Paris diskutierten Vorschlägen eine eigene Position, und ihre Vertreter bezogen hierzu Stellung¹²⁰. Dabei war ihre Grundhaltung positiv, obwohl im Verlauf des ersten europäischen Zahlungsabkommens (1948/49) auf der deutschen Seite deutliche Kritik formuliert wurde. Die Verwaltung für Wirtschaft hatte sogar festgestellt, daß die Konstruktion dieses Zahlungsabkommens, vor allem seine Verbindung zur Marshallplanhilfe, „ungesunde Ungleichgewichtigkeiten [konserviert] und [...] die wirtschaftspolitische Untüchtigkeit [prämiert]“¹²¹. Zwar räumte die BdL durchaus Schwierigkeiten des Zahlungsabkommens, vor allem bei der Ausnutzung der eingeräumten Ziehungsrechte, ein¹²². Insgesamt aber betonte sie die Leistungen dieser Vereinbarung für den innereuropäischen Handel: „Das am 16.10.1948 in Paris abgeschlossene innereuropäische Zahlungs- und Kompensationsabkommen hat die Abwicklung der Zahlungen zwischen den Teilnehmerländern wesentlich erleichtert. Zweifellos ist auch der gegenseitige Warenaustausch durch die Möglichkeit, Bezahlungen durch Kompensation oder Verwendung von Ziehungsrechten auszugleichen, angeregt worden.“¹²³

Auch das zweite Innereuropäische Zahlungsabkommen von 1949 hieß die BdL willkommen. Zwar war die Trizone als Gesamtgläubiger eingeschätzt worden, hatte deshalb keine Ziehungsrechte erhalten und mußte somit Kürzungen ihrer Auslandshilfe hinnehmen. Doch während die deutsche Marshallplanverwaltung das Abkommen „grotesk“ fand, äußerte die BdL keine grundsätzliche Kritik. Vielmehr bewertete sie es positiv¹²⁴. Dafür gab es mehrere Gründe. Zum ersten war die Einführung einer neuen deutschen Politiklinie hinsichtlich der europäischen Liberalisierung abzusehen. In Zusammenhang damit erwartete die Bank eine Anpas-

¹²⁰ Der BdL-Vertreter war Markert, Abteilungsleiter im Dezernat Ausland. Er wurde assistiert von Treue. Vgl. BBK, B 330/3319, Vocke, Notiz, 25.11.1948; Schniewind an Vocke, 3.5.1949; Vocke an Schniewind, 5.5.1949.

¹²¹ BAK, B 146/171, Keiser, Konstruktionsmängel des Marshallplans, 5.11.1949. Für die Zuteilung der Ziehungsrechte wurden Salden zwischen zwei europäischen Handelspartnern geschätzt. In einem nächsten Schritt wurde der Gläubiger verpflichtet, dem Schuldner die Defizite zu kreditieren bzw. ein Ziehungsrecht einzuräumen. Nur bei erfolgter Kreditierung erhielt der Gläubiger einen Teil der ihm zugesagten Marshallplanhilfe, die sogenannte bedingte Marshallplanhilfe. Diese Konstruktion bedeutete eine Umverteilung der Nettoauslandshilfe zugunsten der Gesamtschuldner. Für einen Überblick über das Funktionieren vgl. Möller, Verrechnungs- und Zahlungsabkommen und S. 33 dieser Arbeit. Zur deutschen Haltung vgl. Abelshauser, Marshallplan.

¹²² Der Bizone waren Ziehungsrechte in Höhe von 99 Mio. \$ zugeteilt worden. Diese konnten im Verlauf des Abkommens aber nicht ausgenutzt werden. Vgl. Abelshauser, Marshallplan, S. 218; Milward, Reconstruction, S. 187ff.

¹²³ BBK, B 330/3462, Auslandsabteilung, Erläuterungen zur Kompensation per 30.6.1949, 30.7.1949.

¹²⁴ BAK, Z 14/46, Martini an von Mangoldt, 12.8.1949, zit. nach Abelshauser, American Aid, S. 338. Die Trizone gewährte Ziehungsrechte in Höhe von insgesamt 122,925 Mio. \$. Nur Belgien-Luxemburg (150 Mio. \$) und das Vereinigte Königreich (128,25 Mio. \$) räumten mehr Ziehungsrechte ein. Allerdings erhielt das Vereinigte Königreich auch Ziehungsrechte in Höhe von 30 Mio. \$ von Belgien-Luxemburg. Vgl. BIS, 20th Annual Report (1949/50), S. 278.

sung der Ziehungsrechte. Sie hoffte, daß der Bundesrepublik doch noch Ziehungsrechte zugesprochen würden¹²⁵. Zum zweiten führte das Abkommen eine teilweise Multilateralisierung der bisher strikt bilateralen Ziehungsrechte ein. Das war laut BdL positiv, wenn auch „bescheiden“. Sofern nämlich die deutsche Exportwirtschaft in Europa wettbewerbsfähig war, konnte diese Konstruktion zum verstärkten Einkauf in der Bundesrepublik und somit zu einer Erhöhung der Auslandshilfe führen¹²⁶. Bestärkt durch die Erfahrungen mit dem ersten Abkommen, das die Attraktivität des deutschen Exportangebotes unter Beweis gestellt hatte, war die BdL hier zuversichtlich. Mit Optimismus erwartete sie vom zweiten Abkommen „interessante Schlüsse auf die Konkurrenzfähigkeit einzelner Länder“¹²⁷. Darüber hinaus bedeutete die Multilateralisierung der Ziehungsrechte ihre bessere Verwendbarkeit. Positiv vermerkte die BdL, daß damit die Aussicht bestünde, in Zukunft unter Umständen Goldzahlungen zu vermeiden¹²⁸.

Liberalisierung und Konvertibilität

Neben der Errichtung eines europäischen Zahlungssystems stand der Abbau der innereuropäischen Handelsschranken, vor allem der mengenmäßigen Beschränkungen, auf der Pariser Tagesordnung. Wenngleich die OEEC-Länder bei verschiedenen Gelegenheiten ihr Interesse an der Liberalisierung betonten, gab es auch hier erhebliche Vorbehalte und Unstimmigkeiten. Die Fortschritte waren entsprechend gering. Erst am 4. Juli und am 13. August 1949 beschloß der OEEC-Rat, daß jedes Mitglied zwei Liberalisierungslisten – eine unilaterale Freiliste und eine Verhandlungsliste – vorlegen sollte. Nur nachdem der ECA-Chef Paul Hoffman im Herbst 1949 Fortschritte nachdrücklich verlangt hatte, vereinbarte der Rat am 2. November, daß bis zum 15. Dezember 1949 jedes Mitglied 50 Prozent aller privaten Einfuhren vom Kontingentzwang befreien sollte¹²⁹. Westdeutschland, noch nicht souveränes Mitglied der OEEC, nahm an diesem Liberalisierungsprogramm aktiv teil. In gewisser Hinsicht preschte es sogar vor¹³⁰. Schon im Spätsommer hatte es in Handels- und Zahlungsabkommen mit der Schweiz (August 1949), mit den Niederlanden (September 1949) und Norwe-

¹²⁵ Vgl. BBK, B 330/8698, Auslandsabteilung, Erläuterungen zur Kompensation per 31.10.1949, 1.12.1949.

¹²⁶ Ebenda.

¹²⁷ BBK, B 330/8698, Auslandsabteilung, Erläuterung zur Kompensation per 30.9.1949, 3.11.1949. Während des ersten Innereuropäischen Zahlungsabkommens waren alle von Westdeutschland gewährten Ziehungsrechte ausgenutzt worden, während die Ziehungsrechte eines wichtigen Konkurrenten, des Vereinigten Königreichs, nicht vollständig in Anspruch genommen worden waren. Vgl. BIS, 20th Annual Report (1949/50), S.298.

¹²⁸ Im Jahre 1948/49 mußte die Bundesrepublik an Italien 11 Mio. \$ zahlen. Vgl. BBK, B 330/3462, Auslandsabteilung, Erläuterung zur Kompensation per 30.6.1949, 30.7.1949. Da allerdings der Bundesrepublik 1949/50 keine Ziehungsrechte zugeteilt worden waren, konnte sie von der Multilateralisierung vorerst nicht profitieren.

¹²⁹ Vgl. Diebold, Trade, S.158ff.; Milward, Reconstruction, S.299ff. Dabei wurden die Einfuhren des Jahres 1948 bzw. für die Bundesrepublik 1949 zugrunde gelegt.

¹³⁰ Vgl. Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S.152.

gen, Österreich, Belgien-Luxemburg, Dänemark und Schweden zahlreiche Kontingentierungen bilateral aufgehoben; Anfang November setzte es dann eine multilaterale Liberalisierungsliste von circa 35 Prozent in Kraft¹³¹. Damit hatte die Bundesrepublik am 15. Dezember 1949 laut einer Berechnung der Verwaltung für Wirtschaft 52,9 Prozent der Nahrungs- und Futtermittel, 64,3 Prozent der Rohmaterialien und 52,3 Prozent der Fertigwaren – insgesamt 58,3 Prozent ihres innereuropäischen Handels – liberalisiert¹³².

Um zu erklären, warum Westdeutschland bei der Liberalisierung vorpreschte, haben Historiker vor allem die positiven wie negativen Wirkungen des Abbaus des Protektionismus und die bedingte Souveränität der Bundesrepublik bzw. politisch-taktische Überlegungen angeführt. Dabei haben sie die Frage nach der Freiwilligkeit und dem Zwang unterschiedlich beantwortet: Während Abelshauser von „zwangsweise eingeführter Liberalisierung“ spricht, bezeichnet Buchheim die Bundesrepublik als „offenbar“ liberalisierungsfreudig¹³³. Diese unterschiedlichen Interpretationen sind auch darauf zurückzuführen, daß Zahlungsfragen unberücksichtigt blieben¹³⁴. Mit einer Untersuchung der BdL kommt dieser Aspekt, der sowohl für als auch gegen die Liberalisierung sprechen konnte, wieder zu seinem Recht. Die Frage „freiwillig oder gezwungen“ erscheint damit in neuem Licht.

Als Hüterin der Währungsreserven war die BdL an den Diskussionen über die Liberalisierung beteiligt, denn sie mußte gegebenenfalls auf Gefahren, die sich aus der Liberalisierung für den Devisenbestand ergaben, hinweisen. Obwohl aber im Herbst 1949 der Devisenbestand sehr – laut Vocke sogar „beängstigend“ – gering war, bremste sie nicht. Der Zentralbankrat diskutierte die multilaterale Liberalisierung nicht grundsätzlich und die bilateralen Verträge nur en passant¹³⁵. Der Grund hierfür war, daß eine aktive Handelsbilanz keineswegs nur positiv war. Vielmehr hatten im Jahre 1949 die Überschüsse für die Bundesrepublik ausgesprochen negative Folgen gezeitigt. Entsprechend sprach sich Vocke in seinem Antrittsschreiben an Adenauer gegen „das Idol einer aktiven Zahlungsbilanz“ aus. Er plädierte dafür, daß „die Überschüsse [. . .] zu erhöhten Einfuhren verwendet werden oder als Kredit stehen bleiben [sollten]“¹³⁶.

¹³¹ Zur deutschen Liberalisierung vgl. Bührer, Liberalisierung; Schmidt, Liberalization.

¹³² Vgl. BBK, B 330/21, Emminger, Liberalisierung des Außenhandels, 29.11.1949. Von der OEEC wurde dieser Satz nicht anerkannt. Sie kam bei einer Überprüfung nur auf 44%, denn sie berücksichtigte die Abkommen mit Belgien und der Schweiz anders als die Verwaltung für Wirtschaft. Vgl. Schmidt, Liberalization, S. 48.

¹³³ Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 152; Buchheim, Maßnahmen, S. 218. Bührer, Liberalisierung, S. 161, kommt zu einem sowohl-als-auch-Ergebnis: Die grundsätzliche Entscheidung fiel freiwillig, „aber manche konkrete Einzelentscheidung kam nur dank mehr oder weniger massiven Drucks von seiten der ECA oder der OEEC zustande“.

¹³⁴ Nur Abelshauser, Marshallplan, S. 222 f., und Weiss u. a., Trade Policy, S. 113, deuten diesen Zusammenhang an.

¹³⁵ Vgl. die Protokolle der Zentralbankratssitzungen im Sommer 1949, in: BBK, B 330/17 ff., v. a. BBK, B 330/17, ZBR, Stenogramm, 13./14. 9. 1949.

¹³⁶ BBK, B 330/2011, Vocke an Adenauer, 31.10.1949.

Angesichts des prekären deutschen Devisenbestandes mutet diese Äußerung und Haltung merkwürdig an, zumal ein Ziel der BdL in dem Aufbau einer angemessenen Devisenreserve bestand. Sie erklärt sich aber daraus, daß zur Stärkung der Devisenreserve nur Dollars – entweder aus Überschüssen mit dem Dollarraum oder aus Swingüberschreitungen – beitragen konnten. Die Überschüsse zu Europa hatten hingegen bisher nur dazu geführt, daß die im Rahmen des ersten Innereuropäischen Zahlungsabkommens zugesprochenen Ziehungsrechte nicht ausgenutzt wurden. Das aber hatte im Sommer 1949 mit sich gebracht, daß der Bundesrepublik weitere Ziehungsrechte nicht zugeteilt worden waren. Verständlicherweise mußten deshalb Bemühungen, die Handelsbilanz zu passivieren, im Vordergrund stehen. Die BdL trug dieser Notwendigkeit Rechnung, indem sie im Herbst die Regierung „oft und eindringlich“ auf die Zusammenhänge zwischen Liberalisierung und Zahlungsabkommen hinwies¹³⁷. Sie befürwortete die Liberalisierung vor allem, da die ECA angedeutet hatte, die Ziehungsrechte des zweiten Verrechnungsabkommens könnten im Anschluß an Liberalisierungsmaßnahmen und nach der Auf- bzw. Abwertung angepaßt werden¹³⁸. So ging die BdL mit ihrem Plädoyer für den Abbau von Handelsbeschränkungen das Risiko einer Passivierung der Zahlungsbilanz bewußt ein. Als sich Anfang 1950 die Devisenposition bedrohlich verschlechterte, machte sie einen entsprechenden Vorstoß. Sie forderte den Wirtschaftsminister Ludwig Erhard auf, sich bei der ECA für die Anpassung der Ziehungsrechte sowie für das Gleichziehen anderer europäischer Länder bei der Liberalisierung einzusetzen. Dabei betonte sie, daß trotz des Devisenrückgangs „grundsätzlich [...] an dem Gedanken der Liberalisierung selbstverständlich festgehalten [wird]“¹³⁹.

Vom Standpunkt des Zentralbanksystems bzw. der Zahlungsfragen war die Liberalisierung weder freiwillig noch erzwungen, sondern vielmehr notwendig und zwangsläufig. Da die Konvertibilität der europäischen Währungen – wie die Zentralbank bei mehreren Gelegenheiten bedauerte – nicht gegeben war, hatten europäische Überschüsse nur einen begrenzten Wert¹⁴⁰. Da aber andererseits die europäischen Zahlungsabkommen Defizite belohnten, mußte eine passive deutsche Handelsbilanz zu den europäischen Ländern angestrebt werden. Obwohl die innereuropäischen Abkommen insgesamt problematisch waren und nur geringe

¹³⁷ BBK, B 330/8698, Auslandsabteilung, Erläuterungen zur Kompensation per 31.10.1949, 1.12.1949.

¹³⁸ Vgl. BBK, B 330/8698, Auslandsabteilung, Erläuterung zur Kompensation per 30.9.1949, 3.11.1949; NARA, RG 469, Assistant Administrator for Program, Subject Files, Box 19, Hopkinson an Cleveland, 23.6.1950.

¹³⁹ BBK, B 330/2054, Direktorium, Protokoll, 14.1.1950; BBK, B 330/2012, Vocke an Erhard, 17.1.1950.

¹⁴⁰ Das Thema der Konvertibilität wurde zu dieser Zeit im Zentralbanksystem nicht thematisiert. Jedoch geben verstreute Hinweise klar zu verstehen, daß es laut BdL an Konvertibilität – v.a. an der Konvertibilität der anderen europäischen Währungen – „mangele“. Vgl. BdL, Geschäftsbericht 1948/49, S.36; BBK, B 330/8698, Auslandsabteilung, Erläuterungen zur Kompensation per 31.10.1949, 1.1.1949; BBK, B 330/2011, Vocke an Adenauer, 30.10.1949.

Umsätze verzeichneten, müssen sie demnach positiver gesehen werden. Selbst wenn die entsprechenden Verhandlungen die Beziehungen der Marshallplanteilnehmer bis zum „point of impossibility“ verschlechterten¹⁴¹, müssen die Abkommen auch daran gemessen werden, daß sie einen Zündfunken für die deutsche Liberalisierung gegeben haben.

Die Europäische Zahlungsunion

Wenn die innereuropäischen Zahlungsabkommen auch nicht folgenlos waren, so waren sie doch nur eingeschränkt effektiv. Zusätzlich dazu hingen sie von der Marshallplanhilfe ab. Deshalb richteten Mitglieder des OEEC-Sekretariats, das Ende der Marshallplanhilfe inzwischen deutlich vor Augen, im Herbst 1949 die Gedanken auf eine dauerhaftere Lösung des europäischen Zahlungsproblems¹⁴². Zur gleichen Zeit sprach die ECA von der Errichtung eines „einheitlichen Marktes“, der auf einer „einheitlichen Währung“ gegründet war, und von einer Europäischen Währungsbehörde¹⁴³. Diese ECA-Ideen wurden den Leitern der OEEC-Delegationen am 10. Dezember 1949, wenn auch deutlich abgemildert, vorgelegt. Die ECA schlug nun folgendes System vor: „a system of full intra-european currency transferability providing freedom of intra-European payments on current account, the rapid elimination of quantitative restrictions, the maximum possible freedom of invisible transactions“. Dabei sollte die Transferierbarkeit durch einen Verrechnungsmechanismus erreicht und durch einen Kreditmechanismus abgesichert werden. Für den Kreditmechanismus war eine Quote für jeden Teilnehmer festzulegen. Diese sollte die Überziehungsmöglichkeiten und Kreditierungsverpflichtungen bestimmen. Um Defizite und Überschüsse im Rahmen zu halten, sollten automatische und administrative Anpassungsmechanismen in das System eingebaut werden. Dabei war unter dem ersten ein System von Anreizen in Form einer gleitenden Skala der Kredit-Gold-Relation, unter dem zweiten eine kontinuierliche Überprüfung und Beratung der Mitglieder durch das Direktorium der Clearingunion zu verstehen. Dieses Direktorium sollte nach dem Mehrheitsprinzip funktionieren und ein „body of highest competences“ sein¹⁴⁴.

In den folgenden Monaten wurde auf der Basis dieses Vorschlages die Errichtung einer europäischen Zahlungsunion verhandelt. Dabei waren vier Punkte umstritten. Neben der Frage, ob es notwendig war, die Diskriminierung zum Dollarraum auch in währungspolitischer Hinsicht zu institutionalisieren und damit eine Konvertibilität vorerst zurückzustellen, wurden die Behandlung der bilateralen Abkommen (v.a. der britischen Sterlingabkommen), die Höhe der Kreditierungs-

¹⁴¹ Milward, *Reconstruction*, S. 277 f.

¹⁴² Vgl. HAEC, OEEC-TRA 295, SP/DI(49)6, Selleslags, Memorandum outlining scheme for intra-European payments to be applied in 1950–51 and subsequent years, 14. 11. 1949.

¹⁴³ HAEC, OEEC-TRA 298, PS/AAP(49)10(Draft), ECA, Proposal for the Establishment of a European Monetary Authority, 5. 12. 1949.

¹⁴⁴ HAEC, OEEC-TRA 295, ECA, Draft Working Paper, 9. 12. 1949 (= TFD/DL/1950/1, Trade and Finance Directorate, Trade and Finance Arrangements, 16. 12. 1949).

verpflichtungen und Überziehungsmöglichkeiten sowie die Machtposition und der Einfluß eines leitenden Gremiums bzw. der Souveränitätsverzicht heftig diskutiert¹⁴⁵. Nachdem im Sommer 1950 diese Probleme zum Teil durch amerikanischen Druck, zum Teil durch amerikanische Rückzieher und zahlreiche Sonderbestimmungen gelöst waren, konnte am 19. September das Abkommen über die Errichtung der Europäischen Zahlungsunion (EZU) unterzeichnet werden. Damit war ein europäisches Clearing- und automatisches Kreditsystem, ein diskriminatorischer Weichwährungsblock, errichtet. Alle europäischen Währungen waren hierin transferierbar, und jeder Teilnehmer erhielt eine Kreditquote in Höhe von 15 Prozent seines Außenhandelsumsatzes des Jahres 1949. Innerhalb dieser Quote, die in Rechnungseinheiten (RE; 1 RE = 1 Dollar) ausgedrückt wurde, rechnete man die kumulierten Überschüsse und Defizite im Verhältnis 40 Prozent Gold zu 60 Prozent Kredit ab. Dabei sollte eine gleitende Skala zum Ausgleich der Zahlungsbilanzen anreizen¹⁴⁶. Als leitendes Gremium wurde ein Direktorium, bestehend aus sieben Mitgliedern, eingesetzt. Dessen Macht und Einfluß waren aber begrenzt. Zwar war hier ein supranationales Prinzip eingeführt worden, denn das Direktorium verabschiedete seine Empfehlungen nach dem Mehrheitsprinzip. Andererseits aber funktionierte das Kreditsystem weitgehend automatisch. Darüber hinaus mußten die Empfehlungen des Direktoriums dem OEEC-Rat vorgelegt werden, und dort war Einstimmigkeit vorgeschrieben¹⁴⁷.

Den Verhandlungen zur EZU schenkte das Zentralbanksystem große Aufmerksamkeit. Es diskutierte sie mehrmals im Direktorium und im Zentralbankrat, ja es wurde sogar ein hochkarätiger Arbeitsstab ins Leben gerufen¹⁴⁸. Zwar ist festzuhalten, daß das Zentralbanksystem nur in Grenzen auf die Verhandlungen Einfluß ausüben konnte, denn die interne deutsche Meinungsbildung fand unter Federführung des Marshallplan-Ministeriums statt, und die Verhandlungen selbst wurden von der deutschen OEEC-Delegation geführt. Darüber hinaus hatte die deutsche Politik im Rahmen des Besatzungsstatutes bzw. der Marshallplanhilfe nur geringen Handlungsspielraum¹⁴⁹. Gleichwohl war die Meinung der Zentralbank geschätzt. Das Marshallplan-Ministerium hatte sogar explizit um die Stellungnahme der Bank gebeten¹⁵⁰.

¹⁴⁵ Zu den Verhandlungen vgl. Milward, *Reconstruction*, S. 299 ff.; Kaplan/Schleiminger, *EPU*, S. 28 ff.; Dickhaus, *Provisional*.

¹⁴⁶ Das Anreizsystem wird in Kapitel I, Fußnote 36 dargestellt.

¹⁴⁷ Das EZU-Abkommen ist abgedruckt in: BGBl II, 1951, S. 31 ff.

¹⁴⁸ Vgl. BBK, B 330/2054, Direktoriumsprotokolle und BBK, B 330/21 ff., ZBR, Protokolle. Die Einrichtung des Arbeitsstabes erfolgte in der Zentralbankratssitzung am 10./11.1.1950. Er bestand aus Burkhardt, Hartlieb, Pfeleiderer, Tepe, Veit, Vocke und Wrede.

¹⁴⁹ Vgl. BBK, B 330/3373, Albrecht, Entwurf einer zusammenfassenden Stellungnahme zur Frage einer europäischen Clearing-Union, 31.12.1949: „Die innenpolitische Situation in den USA läßt keinen Zweifel darüber zu, daß die Fortführung der Marshallhilfe gefährdet ist. [...] Die europäischen Teilnehmerstaaten stehen somit vor der *wahrscheinlich unvermeidbaren* Alternative, den Vorschlag der Clearing-Union mit mehr oder weniger bedeutsamen Änderungen anzunehmen oder die Einstellung der Marshallhilfe zu riskieren.“

¹⁵⁰ Vgl. BBK, B 330/22, ZBR, Stenogramm, 25./26.1.1950.

Zu einem der in Paris heftig diskutierten Punkte – dem Souveränitätsverzicht – stellte die BdL von Anfang an heraus, daß die Zahlungsunion trotz des Verzichtes auf gewisse Souveränitätsrechte „mit Nachdruck“ zu bejahen sei¹⁵¹. Allerdings befürwortete sie damit keine Europäische Währungsbehörde. Ganz im Gegenteil: Die Macht des EZU-Direktoriums sollte möglichst gering gehalten werden. Die EZU und ihr Direktorium sollten nicht in der Lage sein, einen „Zwang zur Deflation und [zur] Drosselung der Expansion“ ausüben zu können¹⁵². Der Souveränitätsverzicht sollte vielmehr auf einem Automatismus beruhen und ähnlich wie der Goldstandard funktionieren¹⁵³.

In bezug auf die geforderte vollständige Aufgabe des bilateralen Systems änderte sich die Meinung des Zentralbanksystems mehrmals. Anfangs herrschte angesichts der prekären Devisenlage Skepsis vor, und Wrede vermerkte, daß „damit auch alle Möglichkeiten entfallen, seine (Westdeutschlands, M.D.) starke Kundenstellung in die Waagschale zu werfen“¹⁵⁴. Als aber im Februar 1950 eine Verbesserung der Devisenposition absehbar war, führte der Arbeitsstab des Zentralbankrates gegen den Bilateralismus ins Feld, daß „bei bilateralen Abkommen [...] die Gefahr des Mißbrauchs für handelspolitische Zwecke der einzelnen Partner [bestände]“¹⁵⁵. Hinsichtlich des britischen Memorandums vom Februar 1950, das sich gegen die vollständige Abschaffung der bilateralen Zahlungsabkommen aussprach, vermerkte er: „Das Memo des britischen Schatzkanzlers soll kein Anlaß zur Änderung der deutschen Haltung werden. Auch beim Fernbleiben Englands [...]“¹⁵⁶. Diese strikte Haltung gegen das Vereinigte Königreich wurde jedoch nicht lange beibehalten. Im Mai 1950, als Großbritannien noch immer den Abbau des Bilateralismus opponierte, wollte der Arbeitsstab den Briten entgegenkommen. Da er befürchtete, daß eine EZU ohne britische Mitwirkung „keinerlei Aussicht auf Verwirklichung hätte“, war er anscheinend auch bereit, eine teilweise Beibehaltung der bilateralen Abkommen zu akzeptieren. Schließlich wäre – so führte er an – die EZU für „die deutsche Einfuhr (Bezahlung in EZU-Guthaben) und die deutsche Ausfuhr (Wegfall der jetzigen Diskriminierungen durch Ausweitung der englischen Liberalisierung)“ sehr positiv¹⁵⁷.

In bezug auf die Höhe der Überziehungs- und Kreditierungsverpflichtungen hielt sich das Zentralbanksystem zurück. Zwar meinte es, die Bundesrepublik

¹⁵¹ BBK, B 330/21, BdL an BMM, 9.1.1950.

¹⁵² BBK, B 330/3373, Siefkes, Notiz für Herrn Dr. Wrede, 4.1.1950.

¹⁵³ Vgl. BBK, B 330/24, ZBR, Protokoll, 8./9.3.1950.

¹⁵⁴ BBK, B 330/3373, Wrede, Stellungnahme zur europäischen Clearing-Union, 5.1.1950.

¹⁵⁵ BBK, B 330/3478, Referat Marshallplan, Sitzung des ERP-Arbeitsstabes am 21.2.1950. Vgl. auch BBK, B 330/22, ZBR, Stenogramm, 25./26.1.1950.

¹⁵⁶ BBK, B 330/3478, Referat Marshallplan, Sitzung des ERP-Arbeitsstabes am 21.2.1950, 22.2.1950. Zur Haltung des Vereinigten Königreiches vgl. Dore, Britain.

¹⁵⁷ BBK, B 330/3319, Referat Marshallplan, Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR vom 20.4.1950, 2.5.1950. Vgl. hierzu auch HAEC, OEEC-TRA 299, Figures, Basle, 14.3.1950.

würde „aller Voraussicht nach“ eine Gläubigerstellung in der EZU einnehmen¹⁵⁸. Auch stellte es heraus, daß Deutschland keine Veranlassung habe, „durch größere langfristige Kredite an Teilnehmerländer Beträge festzulegen, die es für den laufenden Rohstoff- und Nahrungsmittelbezug aus Nichtteilnehmerländern braucht“¹⁵⁹. Doch während das Marshallplan-Ministerium den Zwang zur automatischen Kreditvergabe als problematisch ansah, willigte das Zentralbanksystem hierin ohne größere Bedenken ein¹⁶⁰. Es plädierte lediglich für eine kleine Quote und damit für geringe Kreditierungsverpflichtungen bzw. Überziehungsmöglichkeiten¹⁶¹. Als aber im Sommer 1950 die Quote mit 15 Prozent des Außenhandelsumsatzes von 1949 relativ hoch angesetzt wurde, stimmte das Zentralbanksystem auch dem zu¹⁶². Neben der offensichtlichen Unmöglichkeit, zu diesem Zeitpunkt noch in die Verhandlungen einzugreifen, lag ein Grund für die Zustimmung darin, daß dem Zentralbanksystem bei der Struktur des deutschen Außenhandels – vorwiegend Kassazahlungen bei der Einfuhr, vorwiegend Zahlungsziele bei der Ausfuhr – die Exportfinanzierung am Herzen lag. Hier war es bereit, helfend einzuspringen und die entsprechenden Kredite zur Verfügung zu stellen¹⁶³. Gleichzeitig maß es der aufgrund der hohen Quote verringerten Möglichkeit, Dollars über die EZU zu verdienen, keine Bedeutung zu. Der Arbeitsstab hielt hierzu fest: „Die Frage der Dollarzahlung an die Überschußländer [sollte] der Hauptaufgabe, daß ein funktionierendes Abkommen zustande kommt, untergeordnet werden.“¹⁶⁴

Insgesamt war die Haltung des Zentralbanksystems zur EZU ausgesprochen positiv. Eine Alternative zu einem solchen regionalen Zahlungssystem – wie zum Beispiel Konvertibilität oder ein Anschluß an das Sterlinggebiet – kam für es nicht in Frage. Vielmehr zeigte sich die Bank immer wieder besorgt, die

¹⁵⁸ BBK, B 330/3373, Albrecht, Entwurf einer zusammenfassenden Stellungnahme zur Frage einer europäischen Clearing-Union, 31.12.1949; Siefkes, Notiz für Herrn Dr. Wrede, 4.1.1950; BBK, B 330/21, BdL an BMM, 9.1.1950.

¹⁵⁹ BBK, B 330/3319, BdL, Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR vom 13.6.1950, 20.6.1950.

¹⁶⁰ Vgl. BBK, B 330/3373, Albrecht, Entwurf einer zusammenfassenden Stellungnahme zur Frage einer europäischen Clearing-Union, 31.12.1949 und Siefkes, Notiz für Herrn Dr. Wrede, 4.1.1950 sowie BBK, B 330/21, BdL an BMM, 9.1.1950.

¹⁶¹ Die geringeren Überziehungsmöglichkeiten waren für den Arbeitsstab nicht problematisch. Er meinte, man könne im Falle von Defiziten ruhig auf die ECA vertrauen. Vgl. BBK, B 330/3319, BdL, Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR vom 13.6.1950, 20.6.1950.

¹⁶² Vgl. BBK, B 330/3319, BdL, Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR am 27.6.1950, 30.6.1950. Die Kreditverpflichtungen wurden in dieser Sitzung nicht intensiv diskutiert. Bei einer Quote von 320 Mio. RE lag die Kreditverpflichtung mit 192 Mio. RE deutlich höher als der anfänglich erwartete Swing von 50 Mio. \$. Die mögliche Kreditverpflichtung in Höhe von 192 Mio. RE relativiert sich allerdings, wenn man sie der Addition der bisher den Teilnehmern eingeräumten bilateralen Swings (= 145 Mio. \$) gegenüberstellt. Vgl. BBK, B 330/3319, Siefkes, Notiz für Herrn Dr. Wrede, 4.1.1950.

¹⁶³ Vgl. BBK, B 330/21, BdL an BMM, 9.1.1950; BBK, B 330/22, ZBR, Protokoll, 25./26.1.1950.

¹⁶⁴ BBK, B. 330/3478, Referat Marshallplan, Niederschrift über die Sitzungen des ERP-Arbeitsstabes des ZBR vom 24./26.1.1950, 27.1.1950; BBK, B 330/3319, BdL, Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR am 13.6.1950, 22.6.1950.

EZU könne nicht realisiert werden¹⁶⁵. Im Konfliktfall schlug sie sich eindeutig auf die Seite der EZU, so zum Beispiel als die Briten der Bundesrepublik ein Zahlungsabkommen, das begrenzte Transferierbarkeit des Pfundes beinhaltete, vorschlugen. Generell stand Vocke einem solchen Abkommen mit Skepsis gegenüber, da das Pfund sich seines Erachtens noch nicht wieder etabliert hatte und die angebotenen Verrechnungsmöglichkeiten deshalb nur bedingt sinnvoll waren¹⁶⁶. Ferner stellte der Arbeitsstab des Zentralbankrates zu diesem Vorschlag, den die USA als Sabotage der amerikanischen EZU-Vorstellungen ansahen¹⁶⁷, fest, „daß mit einem deutsch-englischen Abkommen bei allen Vorteilen, die dieses unter Umständen zu bieten vermag, weder ein Auflaufen hoher unverwertbarer Pfundguthaben noch eine Durchkreuzung der amerikanischen Wünsche für die Gestaltung der Europäischen Zahlungsunion in Kauf genommen werden darf“¹⁶⁸. Der wichtigste Grund für die Befürwortung der EZU lag darin, daß parallel zur EZU eine Erhöhung der OEEC-Liberalisierung geplant war¹⁶⁹. Während diese ohne EZU nicht zu verwirklichen war, war also mit der EZU ein Eindringen in das „kontinentale System“ möglich¹⁷⁰. Da die Bank zur gleichen Zeit sowohl den Ost-West-Handel als auch die beschränkt aufnahmefähigen südamerikanischen Dollarmärkte mit Skepsis betrachtete¹⁷¹, erblickte sie in der EZU eine große Chance für die deutsche Exportwirtschaft. Zwar sah sie auch das Ausgleichs- und Anreizsystem der EZU als grundsätzlich problematisch an. Sie stellte fest, daß auf den Ausgleich der europäischen Bilanz abzielende expansive Maßnahmen zwangsläufig die Exportmöglichkeiten in den Dollarraum und damit die Dollarbilanz verschlechtern würden¹⁷². Das wurde allerdings nur diagnostiziert, tat aber der Unterstützung der EZU durch das Zentralbanksystem keinen Abbruch. Ähnlich wie bei der Abwertungsepisode stand auch hier das Eindringen in den Dollarraum für das Zentralbanksystem nur an untergeordneter Stelle.

Mit der Gründung der EZU wurde im Sommer 1950 ein Einschnitt vollzogen. Für Deutschland waren wichtige Weichen gestellt und eine Grundlage für sein Wirtschaftswunder gelegt worden¹⁷³. Für das Zentralbanksystem war eine erste Formationsphase abgeschlossen, und Ansätze seines außenwirtschaftlichen Konzeptes waren formuliert worden.

¹⁶⁵ Vgl. BBK, B 330/21, BdL an BMM, 9.1.1950; BBK, B 330/3478: Referat Marshallplan, Niederschrift über die Sitzungen des ERP-Arbeitsstabes des ZBR vom 24./26.1.1950, 27.1.1950; BBK, B 330/2021, Vocke an Erhard, 15.6.1950.

¹⁶⁶ Vgl. BLPES, Per Jacobsson Diaries, Vol. X, Diary 81, 26.4.–20.11.1950, Eintrag vom 7.4.1950.

¹⁶⁷ Vgl. BoE, OV 34/52, Playfair an Serpell, 26.2.1950.

¹⁶⁸ BBK, B 330/3373, BdL, Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR, 15.3.1950.

¹⁶⁹ Vgl. OEEC, 3rd Annual Report, S.144.

¹⁷⁰ BBK, B 330/3478, Referat Marshallplan, Sitzung des ERP-Arbeitsstabes am 21.2.1950, 22.2.1950.

¹⁷¹ Vgl. BBK, B 330/18, ZBR, Stenogramm, 11.10.1949.

¹⁷² Vgl. BBK, B 330/3373, Wrede, Stellungnahme zur europäischen Clearing-Union, 5.1.1950; BBK, B 330/21, BdL an BMM, 9.1.1950.

¹⁷³ Zur Bedeutung der EZU für die deutsche Wirtschaftsentwicklung vgl. Milward, Marshall Plan.

Nach anfänglich starker Binnenorientierung erfolgte seit Anfang 1949 eine gewisse Schwerpunktverlagerung, und das Zentralbanksystem bezog die Außenwirtschaft mehr und mehr in seine Überlegungen ein. Allerdings war es noch nicht bereit, die binnenwirtschaftlichen Entwicklungen vollständig zurückzustellen. Im Zusammenhang mit dieser Schwerpunktverlagerung wurde vor allem ab Herbst 1949 die Entscheidung für Europa immer klarer. Während diese Orientierung bei anderen deutschen Instanzen – wenn auch bei prinzipiell positiver Grundhaltung – immer wieder auf Skepsis traf, gehörte das Zentralbanksystem durchgängig zu den Befürwortern und Förderern einer handelspolitischen Ausrichtung auf Europa¹⁷⁴. Der Grund dafür war, daß in Europa mit der Errichtung der EZU und der OEEC-Liberalisierung ein geschützter Markt existierte und daß Europa Exportmöglichkeiten bot, die durch eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft leicht ausgenutzt werden konnten. Darüber hinaus wurde durch die Errichtung eines europäischen Zahlungssystems ermöglicht, die Dollarimporte auf Europa zu verlagern. Gegenüber diesem dollar-saving rangierte der dollar-drive für das Zentralbanksystem nur an zweiter Stelle. Selbst wenn es eine angemessene Dollarreserve anstrebte, stand eine Exportoffensive in den Dollarraum nicht im Vordergrund. Aber nicht nur der Dollarraum wurde wenig beachtet, sondern auch die Orientierung auf andere Regionen fand keine Unterstützung des Zentralbanksystems. Eine Ausrichtung auf Südamerika war seines Erachtens nicht vielversprechend, denn die südamerikanischen Dollarmärkte waren nur beschränkt aufnahmefähig¹⁷⁵. Wenn auch das Zentralbanksystem während der Diskussionen über den Long Term Plan einer starken Orientierung nach Osten nicht widersprach, war es nicht bereit, diese so zu unterstützen wie die Ausrichtung auf Europa¹⁷⁶.

In der historischen Literatur wird oftmals hervorgehoben, daß „die westeuropäische Integration [. . .] in den Anfangsjahren der Bundesrepublik zunächst primär von außen induziert [war]“¹⁷⁷. Wenngleich außenpolitische Motivationen und Zwänge sicherlich vorlagen, so zeigt sich im Zusammenhang mit einer Untersuchung des Zentralbanksystems, daß auch originäre Interessen für Europa sprachen. Der europäische Zusammenschluß ermöglichte der deutschen Wirtschaft den Bezug von Rohstoffen und bot gleichzeitig einen geschützten Markt. Das wußte das Zentralbanksystem zu schätzen. Zusätzlich dazu war durch das EZU-Abkommen eine regional begrenzte Konvertibilität und damit eine ausge-

¹⁷⁴ Als Kritiker des europäischen Ansatzes siehe Röpke, Wirtschaftspolitik. Als skeptisch, wenn im Endeffekt auch zustimmend, siehe Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom 5.1.1950, S. 76 ff.

¹⁷⁵ Vgl. BBK, B 330/3478, Referat Marshallplan, Sitzung des ERP-Arbeitsstabes am 21.2.1950, 22.2.1950.

¹⁷⁶ Der Long Term Plan für die Bizone hatte für 1952/53 für Importe aus Osteuropa einen Prozentsatz von 20, für Exporte nach Osteuropa einen Prozentsatz von 19 eingesetzt. Gegenüber den Vorkriegszahlen (1934: Importe 16; Exporte 11) war das eine erhebliche Steigerung. Vgl. OEEC, Interim Report, Bd. II, S. 944 ff.

¹⁷⁷ Neebe, Optionen, S. 201.

dehnte Verwendbarkeit der europäischen Währungen gegeben. Auch daran war dem Zentralbanksystem von Anfang an sehr gelegen.

3. „Eine Gelegenheit“: die Koreakrise 1950/51

Ende Juni 1950 überschritten nordkoreanische Truppen den 38. Breitengrad. Mit dem darauf folgenden US/UN-Eingriff eskalierte ein lokal begrenzter Konflikt, der sich zu einer globalen Krise ausweitete. Im Rahmen des Kalten Krieges zeitigte dieser politische und wirtschaftliche Auswirkungen auf den sich formierenden westlichen Block, auf Westeuropa und auf die Bundesrepublik. Rüstungsanstrengungen wurden forciert, die deutsche Wiederaufrüstung wurde ein aktuelles Problem, und Frankreich lancierte mit dem Pleven-Plan eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Auch zogen, wie Tabelle 3 (S. 88) zeigt, die Rohstoffpreise an, und in der Bundesrepublik kam es zu einem Produktionsschub, verbunden mit Engpässen und Preissteigerungen. Während die Arbeitslosenzahlen zurückgingen, wuchs der Import – vor allem aus dem EZU-Raum – erheblich an. Als Konsequenz stand seit Herbst 1950 die Soziale Marktwirtschaft mit einer Zahlungsbilanz- und einer Energiekrise vor einer „ordnungspolitischen Herausforderung“¹⁷⁸.

Diesen Krisen wurde und wird erhebliche Bedeutung zugesprochen. In bezug auf die Zahlungsbilanzkrise betonten schon die Zeitgenossen die Tragweite, welche sie für das Zentralbanksystem und die Geldpolitik hatten. Das Zentralbanksystem, das aus zeitgenössischer Perspektive die Hauptlast des Krisenmanagements trug, erkannte nämlich die Herausforderung frühzeitig und begegnete ihr unverzüglich mit einer restriktiven und wirkungsvollen Kreditpolitik, vor allem mit einer Erhöhung des Diskontsatzes. Dadurch seien die Schwierigkeiten überwunden worden¹⁷⁹. Mehr noch, mit dieser restriktiven Kreditpolitik seien – wie Otmar Emminger in seinen Rückblicken auf die deutsche Wirtschafts- und Währungsentwicklung betont – die Grundlagen für die sich seit März 1951 entwickelnde deutsche Gläubigerposition gelegt worden¹⁸⁰. Die Politik der deutschen Zentralbank wurde aber nicht nur als bedeutend für die deutsche Wirtschaftsent-

¹⁷⁸ Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise.

¹⁷⁹ Vgl. z. B. Baffi, Betrachtungen.

¹⁸⁰ Vgl. Emminger, Geld- und Währungspolitik, S. 488 ff.; ders., D-Mark, S. 51 ff.; ders., Probleme. Otmar Emminger war im Verlauf der Zahlungsbilanzkrise in die BdL eingetreten und war dort mit den Zahlungsbilanzschwierigkeiten befaßt. Er äußert sich somit als reflektierender und interpretierender Zeitzeuge. Dabei unterscheiden sich seine rückblickenden Interpretationen erheblich von seinen Einschätzungen des Jahres 1951. Im Rückblick mißt er Erklärungen wie z. B. dem Abebben der Rohstoffhaushalte und der Veränderung der terms of trade höchstens eine unwesentliche Rolle zu. Er stellt heraus, dies sei allen europäischen Ländern zugute gekommen. Während der Ereignisse war er sich durchaus bewußt, daß sich die terms of trade in verschiedenen Währungsgebieten auch unterschiedlich entwickeln können. Vgl. ders., Europäische Zahlungsunion, S. 639.

Tabelle 3: Daten zur Wirtschaftsentwicklung 1950/51

	Preise 1938 = 100	Arbeitslose Tsd.	Produktion 1936 = 100	Importe Mio. DM	Weltmarktpreise 31. 12. 1931 = 100
Jun 50	198	1538	105	787,8	406,1
Jul 50	203	1452	107	946,7	450,7
Aug 50	207	1341	114	905,6	471,7
Sep 50	218	1272	123	1017,0	461,4
Okt 50	220	1230	126	1317,6	468,4
Nov 50	224	1316	130	1240,1	486,8
Dez 50	229	1690	122	1312,9	514,4
Jan 51	240	1821	117	1194,1	530,8
Feb 51	245	1663	124	1252,9	528,2
Mär 51	251	1567	127	1274,2	524,5

Anmerkungen: Sp. 1: Grundstoffpreise industrieller und eingeführter Produktion; Sp. 3: Industrieproduktion, gesamt; Sp. 5: Moody's Daily Index of Commodity Prices.

Quellen: Sp. 1–3: BdL, Geschäftsbericht 1950, S. 3; Sp. 4: Außenhandel der BRD, Dezember 1951, S. 24; Sp. 5: Financial Times.

wicklung eingeschätzt, sie wurde auch als prägend für Geldpolitik im allgemeinen verstanden. Nachdem Zentralbanken für Jahre ihre Zinssätze niedrig und stabil gehalten hatten, zeichnete sich Anfang der fünfziger Jahre ab, daß das Zinsinstrument wieder eingesetzt würde. Im Jahre 1950 wurde der Diskont in den USA von 1,5 auf 1,75 Prozent, in Kanada von 1,5 auf 2 Prozent, in Schweden von 2,5 auf 3 Prozent, in Belgien von 3,25 auf 3,75 Prozent, in den Niederlanden von 2,5 auf 3 Prozent angehoben¹⁸¹. In diesem Zusammenhang sah Per Jacobsson, Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und im Verlauf der deutschen Zahlungsbilanzkrise von der EZU mit einem Gutachten zur deutschen Situation beauftragt, die deutsche Krise als „lehrreichen Fall“ an. Die Erhöhung des deutschen Diskontsatzes und weitere restriktive Maßnahmen hatten laut Jacobsson deutlich gemacht, daß die „monetären Ausgleichskräfte“ wieder zu benutzen seien. Kreditpolitik sei ein wirksames Instrument, das zur Herstellung und Aufrechterhaltung des Gleichgewichts unverzichtbar sei. Mit monetären Maßnahmen könne – das habe der Fall Deutschland deutlich gezeigt – und müsse das innere Gleichgewicht hergestellt werden. Dieses innere Gleichgewicht wäre die Grundlage für ein äußeres Gleichgewicht. Es würde letztendlich auch die notwendige Konvertierbarkeit ermöglichen¹⁸². Auch der Präsident des Zentralbankrates Bernard feierte post festum die deutsche Zahlungsbilanzkrise ähnlich. Sie hätte zur Rehabilitation der Kreditpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg geführt und sei der „erste entscheidende

¹⁸¹ Vgl. BIS, 21 st Annual Report (1950/51), S. 188.

¹⁸² Vgl. Jacobsson, Wiederbenutzung, S. 32 ff.

Schritt auf dem Wege zur Wiederherstellung konvertierbarer Währungen und damit zur Integration der Volkswirtschaften“ gewesen¹⁸³.

Diese Interpretation wurde letzters in einigen Aspekten von Till Geiger und Duncan M. Ross kritisch beleuchtet. In ihrer Untersuchung zu Banks, Institutional Constraints and the Limits of Central Banking¹⁸⁴ haben sie vor allem zwei Probleme bei der Durchsetzung der deutschen Kreditpolitik – die binnenwirtschaftliche Situation, vor allem die Labilität des deutschen Bankwesens, und die organisatorisch-institutionellen Schwierigkeiten des deutschen Zentralbanksystems – identifiziert. Sie betonen, daß diese Probleme zu einer zögerlichen Implementierung von Maßnahmen geführt haben. Auch zeigen sie, daß die beschlossenen Maßnahmen während der akuten Krise nur bedingt effektiv waren, da sie von den Landeszentralbanken nicht rigoros umgesetzt wurden. Ferner stellen Geiger und Ross fest, daß die im Februar 1951 beschlossene Rückführung des kurzfristigen Kredits nie erreicht wurde und daß die Banken auf langfristigen Kredit auswichen. Deshalb ist ihres Erachtens nicht bewiesen, daß die Verbesserung der deutschen Zahlungsposition im Frühjahr 1951 auf die Kreditpolitik zurückzuführen ist. Vielmehr sehen sie angesichts dieser Analyse auch in der Veränderung der terms of trade und in der Entliberalisierung vom Februar 1951 wichtige Erklärungsmomente für die Überwindung der Krise¹⁸⁵.

Bei ihrer Analyse der westdeutschen Zahlungsbilanzkrise haben Geiger und Ross den Schwerpunkt auf die geldpolitischen Maßnahmen, ihre Begründung, Durchsetzung und Effektivität gelegt. Außenwirtschaftliche Zusammenhänge und Optionen haben sie nicht beachtet. Hierzu stellen sie nur fest, daß die EZU und die Liberalisierung die Optionen der westdeutschen Regierung eingeschränkt haben¹⁸⁶. Zwar ist das zweifellos richtig, doch ist auch festzuhalten, daß diese Politik hätte rückgängig gemacht werden können – zumal im Herbst 1950 nicht nur das Bundeskanzleramt, sondern auch die ECA einer Entliberalisierung zuneigten¹⁸⁷. Somit gab es möglicherweise auch die Option, dem bundesrepublikanischen Zahlungsbilanzdefizit mit anderen Maßnahmen – sei es mit einer frühzeitigen Entliberalisierung, sei es mit einer Wechselkursanpassung – zu begegnen¹⁸⁸. Hier ist also nachzuzeichnen, warum das Zentralbanksystem kreditpolitische Maßnahmen in den Vordergrund stellte. Es ist zu fragen, warum andere Möglichkeiten nicht bzw. – wie die Entliberalisierung – erst relativ spät wahrgenommen wurden.

¹⁸³ So Bernard auf der 3. Kreditpolitischen Tagung, siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. 4. 1953, S. 13: „Im Schatten der Devisenzwangswirtschaft“.

¹⁸⁴ Vgl. Geiger/Ross, Banks, S. 138 ff.

¹⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 147.

¹⁸⁶ Ähnlich auch Berger/Ritschl, Rekonstruktion, S. 513.

¹⁸⁷ Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Cairncross, Bericht über die im Auftrag der EZU unternommene Deutschlandreise, 9. 11. 1950, S. 207 ff. Vgl. BAK, B 136/7863, Rust, Schreiben der BdL, 14. 10. 1950.

¹⁸⁸ Während eine frühzeitige Entliberalisierung trotz aller Probleme eine Option hätte sein können, muß bezweifelt werden, ob das auch für eine Wechselkursanpassung der Fall war. Immerhin hatten die Alliierten schon 1949 auf einer eingeschränkten Abwertung bestanden. Vgl. S. 74 f.

Das klassische Mittel: Kreditpolitik

Schon Mitte Juli 1950 – die deutschen Importe waren noch nicht merklich angestiegen – wies der zu diesem Zeitpunkt noch unbeteiligte Beobachter Per Jacobsson den amerikanischen Hochkommissar John McCloy darauf hin, daß eine restriktive Kreditpolitik für die Bundesrepublik angebracht sei. Der Koreakrieg bedeute eine einmalige Gelegenheit, die deutschen Exporte zu steigern, sofern diese wettbewerbsfähig seien. Eine restriktive Kreditpolitik würde zu einer Expansion der Exporte führen und dadurch die Arbeitslosigkeit mindern. „Increased demand“, so stellte Jacobsson fest, „can also come from abroad.“¹⁸⁹ Doch wenn auch Vocke schon seit Herbst 1949 versuchte, eine restriktive Geldpolitik im Zentralbankrat durchzusetzen, lehnte dieser kreditpolitische Restriktionen vorerst noch ab. Ganz im Gegenteil: Am 6. September plädierte Tepe zwecks Exportverbilligung sogar für eine Diskontsenkung¹⁹⁰. Erst Ende September entschloß sich der Zentralbankrat zu restriktiven Maßnahmen. Er erhöhte die Mindestreserve für Sichteinlagen an Bankplätzen von 10 auf 15 Prozent, für Sichteinlagen an Nichtbankplätzen von 8 auf 12 Prozent und für befristete Einlagen unter Ausschluß der Spareinlagen von 4 auf 8 Prozent. Zu diesem Zeitpunkt waren die deutschen Importe schon bedrohlich angestiegen, und der deutsche Vertreter im EZU-Direktorium, Hans Karl von Mangoldt, hatte bereits warnend auf das Defizit hingewiesen¹⁹¹.

Der Grund für das späte Eingreifen des Zentralbankrates war, daß er dem Wunsch des Wirtschaftsministers Ludwig Erhard, die Importe nun über eine Beschnidung der Finanzierungsmöglichkeiten zu begrenzen, erhebliche und prinzipielle Bedenken entgegenbrachte. Erst Ende September 1950 lenkte der Zentralbankrat ein. Nun akzeptierte er, daß „infolge der Liberalisierung eine Begrenzung der Einfuhr nur noch durch Verknappung und Kontrolle der von der Einfuhrwirtschaft benötigten Kredite erreicht werden könne“¹⁹². Das bedeutete aber nicht, daß der Zentralbankrat die Zahlungsbilanzkrise vor allem und nur durch geldpolitische Maßnahmen bekämpfen wollte. Obwohl er Anfang Oktober die Notwendigkeit „sehr besonderer Maßnahmen“ feststellte, betonte er gleichzeitig, daß seine Möglichkeiten begrenzt seien. Man könne dem Defizit nicht mit kreditpolitischen Mitteln entgegenwirken, „es sei denn, wir riskieren ein Herabdrücken der ganzen Wirtschaftstätigkeit“¹⁹³.

Erst Mitte Oktober – als die deutsche EZU-Quote schon fast ausgenutzt war und nachdem der Präsident des Zentralbankrats wegen der sich rapide verschlechternden Devisensituation Notmaßnahmen wie die Ungültigkeitserklärung aller

¹⁸⁹ BBK, B 330/3366, Jacobsson an McCloy, 15.7.1950. Inwieweit der Koreaboom zur Ausweitung der deutschen Exporte letztendlich beigetragen hat, hat letzters Temin, Koreaboom, untersucht.

¹⁹⁰ Vgl. BBK, B 330/30, ZBR, Protokoll, 6./7.9.1950.

¹⁹¹ Vgl. BAK, 146/464, von Mangoldt an Blücher, 16.9.1950. Zur Position der Bundesrepublik in der EZU vgl. Tabelle 4, S. 95.

¹⁹² BBK, B 330/31, ZBR, Protokoll, 20./21.9.1950.

¹⁹³ BBK, B 330/31, ZBR, Stenogramm, 4./5.10.1950.

zum 14. Oktober nicht ausgenutzten Lizenzen und ein 50prozentiges Bardepot verfügt hatte – wurden weitere Restriktionen verabschiedet. Die Rediskontierbarkeit von Bankakzepten, die im allgemeinen der Einfuhrfinanzierung dienten, wurde auf den Stand vom 13. Oktober 1950 beschränkt. Eine Diskonterhöhung – das klassische Mittel gegen Zahlungsbilanzdefizite – wurde aber noch immer mit großer Mehrheit abgelehnt. Während Vocke und Veit insistierten, daß die „Konsumfreudigkeit“ insgesamt zu treffen, der Diskont also zu erhöhen sei, hielt die Mehrheit eine drastische Diskonterhöhung – nur eine solche würde wirken – für politisch untragbar und ökonomisch nicht sinnvoll¹⁹⁴. Innerhalb des Zentralbanksystems, aber auch im Ausland, betonte man die Instabilität des deutschen Bankwesens und befürchtete teilweise sogar einen Zusammenbruch wie 1931¹⁹⁵. Erst nach einer Intervention Jacobssons, inzwischen zusammen mit Alec Cairncross von der OEEC mit der Ausarbeitung eines Gutachten beauftragt und demnach von erheblichem Einfluß auf die Entscheidung über einen Sonderkredit, rang sich die Mehrheit des Zentralbankrates in einer Sitzung, die am Regierungssitz unter Beteiligung der entsprechenden Ressorts stattfand, doch zu einer Diskont- und Lombarderhöhung von 4 auf 6 bzw. von 5 auf 7 Prozent durch, obwohl sich fast alle teilnehmenden Politiker gegen eine solche Maßnahme ausgesprochen hatten¹⁹⁶. Der Druck der Sachverständigen, vor allem Jacobssons, war also zweifellos entscheidend. Das Protokoll führt sogar explizit an, der Zentralbankrat habe sich zu dieser Maßnahme entschlossen, „um ein weiteres Anwachsen des Schuldsaldos zu verhindern und um eine geeignete Grundlage für Verhandlungen mit der Europäischen Zahlungsunion und den Alliierten über eine Hilfe zur Behebung der gegenwärtigen Schwierigkeiten zu schaffen [. . .], auch sei das sachliche Argument nicht von der Hand zu weisen, daß aller Voraussicht nach das Direktorium der Europäischen Zahlungsunion eine Diskonterhöhung nachdrücklichst empfehlen, wenn nicht zur Bedingung gewisser Maßnahmen machen würde, falls eine solche Erhöhung nicht vorher aus deutscher Initiative beschlossen worden sein sollte. Es ergäbe sich dann eine Lage, die wohl besser vermieden werden sollte, nämlich unter dem Druck ausländischer Ratschläge oder Forderungen über die Frage einer Diskonterhöhung beschließen zu müssen“¹⁹⁷.

¹⁹⁴ BBK, B 330/31, ZBR, Protokoll und Stenogramm, 13. 10. 1950; Schmidt, Zur Frage der Diskonterhöhung, 11. 10. 1950.

¹⁹⁵ Vgl. BBK, B 330/3390, Wrede an Vocke, 7. 11. 1950; BBK, B 330/3148, Schmidt, Kreditvolumen und Refinanzierungsbedarf, 7. 11. 1950; PRO, FO 944/811, Bolton an Wilson Smith, 30. 3. 1950; Melville an Crawford, 19. 4. 1950.

¹⁹⁶ Vgl. Jacobsson, Life, Jacobsson an Auboin, 25. 10. 1950: „I pressed much all concerned for an impressive increase in the discount rate. Vocke asked me whether it ought to be done tomorrow or whether one could wait. Bernard put the same question to me. I said it would make a lamentable impression if the German Government took no step tomorrow. [. . .] It would be easier to come to an arrangement if Germany did something itself.“ Nur Erhard opponierte die Diskonterhöhung nicht. Allerdings stellte er sich in der Kabinettsitzung am 3. 11. 1950 nicht gegen die Pläne anderer Regierungsmitglieder, auf eine Diskontsenkung hinzuwirken. Vgl. Kabinettsprotokolle II (1950), 108. Kabinettsitzung am 3. 11. 1950, S. 802.

¹⁹⁷ BBK, B 330/32, ZBR, Protokoll, 26. 10. 1950.

Nachdem der Diskont erhöht worden war, wurden im Verlauf der Zeit noch weitere restriktive Maßnahmen ergriffen. Am 2. November 1950 verfügte der Zentralbankrat eine Rückführung des Akzept- und des Wechselrefinanzierungsvolumens um 10 Prozent bis zum 31. Januar 1951. Am 31. Januar 1951 erließ er Kreditrichtlinien, um das Wachstum des kurzfristigen Kreditvolumens einzudämmen. Diese Maßnahme sah er als notwendig an, da die Banken von Akzepten auf normale Handelswechsel auswichen. Auch zielte er damit auf die Sicherstellung der Stabilität der Banken¹⁹⁸. Doch wenn auch restriktive Maßnahmen beschlossen wurden, so waren die Entscheidungsfindungen stets sehr mühsam. Alle restriktiven Maßnahmen, die Vocke vorschlug, wurden entweder von den Präsidenten der Landeszentralbanken abgelehnt, verzögert oder sogar in ihrem Landeszentralbankbereich unterlaufen¹⁹⁹. Auch wurden im weiteren Verlauf wieder prinzipielle Zweifel an der Restriktion offen formuliert. Nachdem das Memorandum der Bundesregierung, das die OEEC für einen Sonderkredit verlangte, ausgearbeitet war und die Bundesregierung dort ein großes Gewicht auf Kreditrestriktionen legte, stellte Pfeleiderer heraus, der Preis für einen solchen Sonderkredit sei zu hoch: „Wenn heute der Zentralbankrat dieses Memo billigt, verpflichtet er sich praktisch, das Gleichgewicht mit monetären Mitteln herzustellen, d.h. er kann nicht widersprechen, wenn eine Diskonterhöhung von 8% oder eine Mindestreserveerhöhung auf 20% [...] beantragt wird. Da ich nicht die Absicht habe, solchen Beschlüssen zuzustimmen und [...] durch Drosselung der Wirtschaft das Gleichgewicht herbeizuführen, sondern der Meinung bin, daß es auf eine solche Weise zu teuer erkaufte ist, es vielmehr nur durch eine Begrenzung der Einfuhr geschehen kann, kann ich diesem Memo nicht zustimmen. [...] Wollen wir einen Diskontsatz von 12%? Wollen wir Mindestreserven von 50%?“²⁰⁰ Zwar nahm der Zentralbankrat das Memorandum letztendlich zur Kenntnis und stimmte damit dieser Politik zu. Aber schon wenig später wollten einige Mitglieder den Beschluß zur Rückführung des Refinanzierungsvolumens aufheben, denn es bestehe „wenig Aussicht [...], das gesetzte Ziel zu erreichen“²⁰¹. Als Mitte Februar 1951 eindeutig wurde, daß mit der bisher verfolgten Linie die Krise nicht zu bewältigen war, sprach sich der Zentralbankrat dann mit großer Mehrheit gegen eine weitere Restriktion aus. Er empfahl statt dessen, zunächst zu entliberalisieren. Dies müsse zwar später durch weitere Restriktionen ergänzt werden, da eine Entliberalisierung zur Verteuerung der Einfuhr und somit zu Preissteigerungen führe. Vorerst jedoch sei die Bundesregierung gefor-

¹⁹⁸ Vgl. BBK, B 330/33, ZBR, Protokoll, 1./2. 11. 1950; BBK, B 330/38, ZBR, Protokoll, 31. 1. 1951.

¹⁹⁹ Siehe hierzu auch die Beschwerden Vockes bei dem Mitglied der Alliierten Bankenkommision über die Präsidenten der Landeszentralbanken, BoE, OV 34/35, Macdonald an Rootham, 31. 10. 1950.

²⁰⁰ BBK, B 330/34, ZBR, Stenogramm, 24. 11. 1950. Das Memorandum ist abgedruckt in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Bundesregierung an den Rat der OEEC, Maßnahmen zur Verbesserung der deutschen Zahlungsbilanz, 27. 11. 1950, S. 212 ff.

²⁰¹ BBK, B 330/37, ZBR, Protokollentwurf, 10. 1. 1951.

dert: „Die finanzielle Stabilität kann [...] nicht allein durch kreditpolitische Maßnahmen sichergestellt werden, sondern es müssen mit aller Beschleunigung auch die übrigen von der Bundesregierung in ihrem Memorandum [...] angekündigten Schritte unternommen werden.“²⁰² Erst nach Aufhebung der Liberalisierung beschloß der Zentralbankrat die Rückführung des kurzfristigen Kreditvolumens und setzte für jede einzelne Landeszentralbank genaue Rückführungsbeträge fest. Zwar lehnte der Zentralbankrat eine weitere Erhöhung des Diskonts auf 10 Prozent ab. Gleichzeitig aber griff er nun zu seinem stärksten Mittel: Den Geschäftsbanken wurden bei Nicht-Befolgen der Kreditrückführung alle Refinanzierungsmöglichkeiten versagt²⁰³.

Während bis zur Koreakrise der Zentralbankrat oftmals skeptisch gegenüber einer restriktiven Politik war, konnten im Verlauf der Krise die Grundlagen für eine von Vocke schon länger anvisierte Politik der Exportförderung durch Kreditrestriktionen gelegt werden. Diese sollte dem Zahlungsbilanzdefizit, der Arbeitslosigkeit und den Preissteigerungen abhelfen. Angesichts des Zahlungsbilanzdefizits konnten die Gegner einer solchen Politik nur wenig entgegensetzen, zumal die Bestrebungen Vockes die Unterstützung der Experten fanden, ja von ihnen sogar als „eine Gelegenheit“ angesehen wurden. Schon zu Beginn der Krise hatte Jacobsson dies Vocke gegenüber deutlich ausgesprochen: „I said to Dr. Vocke that perhaps the present situation provided an opportunity for bringing about a suitable policy.“²⁰⁴

Entliberalisierung und Sonderkredit

Theoretisch bestand die Option, der aufkommenden Zahlungsbilanzkrise durch eine frühzeitige administrative Beschränkung der Einfuhr zu begegnen. Diese Option war um so realer, als das Prinzip der Liberalisierung erst kurz zuvor in Europa eingeführt und noch keineswegs fest verwurzelt, ja teilweise noch nicht einmal durchgeführt war. Dem stand allerdings entgegen, daß dadurch dem gerade in Gang gebrachten Liberalisierungsprogramm der OEEC, an dem die BdL so interessiert war, ein empfindlicher, wenn nicht gar vernichtender Schlag versetzt würde. Darüber hinaus gab es aber auch noch andere Gründe, die das Zentralbanksystem dazu brachten, der Regierung erst am 15. Februar 1951 die Entliberalisierung zu empfehlen und erst zu diesem Zeitpunkt die administrative Beschränkung der Einfuhr einzuläuten.

Schon Anfang August 1950 hob Erhard hervor, daß es in dieser Krise das Wichtigste sei, die Industrie mit Rohstoffen zu versorgen und keine „Mangellagen“ aufkommen zu lassen²⁰⁵. Das war auch die Meinung der BdL, und deshalb

²⁰² BBK, B 330/39, ZBR, Protokoll, 14./15. 2. 1951.

²⁰³ Vgl. BBK, B 330/39, ZBR, Protokoll, 24.2./28.2./1.3. 1951.

²⁰⁴ Jacobsson, Life, Jacobsson, Note, 23. 10. 1950, S. 237.

²⁰⁵ Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Koreakrise, Erhard an Vocke, 2. 8. 1950, S. 183 f.

stimmte sie – wenn auch warnend auf das Defizit hinweisend – im Einfuhrausschuß dem Erhardschen Einfuhrsicherungsprogramm zu²⁰⁶. Auch im weiteren Verlauf blieb die BdL eine Anhängerin der Liberalisierung und erhob keinen Widerspruch gegen die Erhöhung des Liberalisierungssatzes von 50 auf 60 Prozent ab September/Oktober 1950²⁰⁷. Zwar wies sie im September 1950 erneut auf das inzwischen beunruhigende Defizit hin, und Vocke sprach gegenüber Erhard die Möglichkeit von Maßnahmen gegen die nicht-liberalisierte Einfuhr an²⁰⁸. Intern aber wurde am Prinzip der Liberalisierung nicht gezweifelt. Vocke hielt in der Zentralbankratsitzung vom 21. September 1950 fest: „Wir sind in der Grundlinie mit Herrn Erhard und der ganzen Bundesregierung vollkommen einig, daß die größten Engpässe und Mangellagen in der Versorgung durch Importe aufgefüllt werden müssen.“²⁰⁹ Erst mit dem weiteren Anwachsen des EZU-Defizits und vor allem mit den ansteigenden Goldzahlungen wurden die Angehörigen des Zentralbanksystems – vor allem Vocke und das Direktorium – unruhiger. Wie Tabelle 4 zeigt, waren die offiziellen Währungsreserven auf dem Konto I sehr gering²¹⁰. Da das Defizit zur EZU im Oktober eine Goldabgabe in Höhe von 72,6 Mio. Dollar erforderte, schmolzen sie rasch dahin.

Vor diesem Hintergrund kritisierte die Bank nun „die geradezu exorbitanten“ Devisenanforderungen der Regierung. Im Einfuhrausschuß legte der Vertreter der BdL sogar ein Veto gegen die Ausschreibungen von nicht-liberalisierten Einfuhren im Rahmen des Einfuhrsicherungsprogrammes ein. Als Erhard das nicht akzeptieren wollte, drohte Könneker sogar mit Maßnahmen im liberalisierten Sektor²¹¹. Das aber war nur eine ultima ratio. Zwar kam im weiteren Verlauf auch Vocke auf die Möglichkeit der Entliberalisierung zu sprechen, gleichzeitig aber malte er Erhard in den schwärzesten Farben die Folgen einer solcher Maßnahme aus und riet dadurch indirekt von einer Entliberalisierung ab: „Eine Panikstimmung in unserer Wirtschaft mit Run auf die Geschäfte, sprunghaften Preisanstiegen und Lohnerhöhungen und viel zu weitgehender Drosselung des Imports mit der Folge, daß der Export dann erst recht zum Erliegen kommt. Dann ergibt sich naturgemäß große Arbeitslosigkeit, dann muß es zur Ersetzung der freien Marktwirtschaft kommen [. . .] mit dem politischen Hintergrund einer Gefährdung der gegenwärtigen Regierung.“²¹²

²⁰⁶ Vgl. BAK, B 102/13716, I A 5, Vermerk 16.8.1950; BBK, B 330/2021, Vocke an Erhard, 12.8.1950.

²⁰⁷ Die erweiterte deutsche Freiliste trat gegenüber Großbritannien, Frankreich und Italien Mitte September, gegenüber den anderen OEEC-Ländern am 4.10.1950 in Kraft. Vgl. BdL, Monatsbericht Oktober 1950, S.24.

²⁰⁸ Vgl. BBK, B 330/2021, Vocke an Erhard, 19.9.1950.

²⁰⁹ BBK, B 330/31, ZBR, Stenogramm, 20./21.9.1950.

²¹⁰ Es gab auch noch ein Konto II, auf dem die Devisen aus den Zahlungen amerikanischer Soldaten verbucht wurden. Deutsche Regierungsstellen wurden von der Existenz dieses Kontos erst Ende Oktober 1950 unterrichtet.

²¹¹ BBK, B 330/31, ZBR, Stenogramm, 4./5.10.1950; BBK, B 330/2030, Könneker an Vocke, 8.10.1950.

²¹² BBK, B 330/3377, Vocke an Erhard, 24.10.1950.

Tabelle 4: Dollarbestand und EZU-Rechnungsposition 1950/51

	Dollarreserven der BdL		Kumulative EZU-Rechnungsposition		
	Konto I Mio. \$	Konto II Mio. \$	total Mio. \$	erhaltener Kredit Mio. \$	zu zahlende \$ Mio. \$
Jun 50	104,5	65,5			
Jul 50	114,4	71,4	[-28,6]		
Aug 50	122,8	76,9	[-81,9]		
Sep 50	132,2	82,3	-173,4	142,4	31,0
Okt 50	110,8	86,1	-289,5	185,9	103,6
Nov 50	57,2	90,4	-324,2	192,0	132,2
Dez 50	44,9	99,2	-356,7	216,5	140,2
Jan 51	54,2	114,0	-398,8	244,5	154,3
Feb 51	53,9	118,1	-457,1	283,4	173,7
Mär 51	74,8	104,5	-445,8	272,1	173,7
Apr 51	93,5	110,3	-400,7	242,0	158,7
Mai 51	*102,9	*125,7	-319,6	191,9	127,7

Anmerkungen: Sp. 1+2: *= bis 15. 5. 1951; Sp. 3: Da die erste EZU-Abrechnung erst im September stattfand, wurden die Juli- und Augustpositionen in Klammern angegeben.

Quellen: Sp. 1+2: HAEC, OEEC-TRA 310, EPU, The Position of Germany in EPU, Statistical Data, 17. 5. 1951; Sp. 3–5: Statistisches Handbuch der BdL, S. 262.

So wird deutlich, daß Vocke eine Entliberalisierung, wie sie die ECA, das Bundeskanzleramt zum Teil sogar die EZU zu diesem Zeitpunkt nahelegten, keineswegs befürwortete – selbst wenn er sich vor dem Liberalisierungsbefürworter Jacobsson als „ehrlicher Banker“ präsentierte, der Skrupel hatte, Güter zu importieren, die er nicht bezahlen konnte²¹³. An Stelle der Entliberalisierung favorisierte Vocke eindeutig die Anwendung kreditpolitischer Instrumente, ansonsten vertraute er auf die Hilfe der USA oder einen Sonderkredit der EZU. Intern sprach er davon, Devisen zuzuteilen, „bis effektiv nichts mehr da ist“²¹⁴.

Nachdem die OEEC der Bundesrepublik einen Sonderkredit in Höhe von 120 Mio. RE, abhängig von einem wirtschaftspolitischen Programm, bewilligt hatte, wurde die Haltung der BdL allerdings strikter. Zwar sah der Zentralbankrat weiterhin Importe als notwendig an²¹⁵, gegenüber den Devisenforderungen Erhards legte die BdL aber nun eine eindeutige Reserve an den Tag. Sie forderte einen realistischen Devisenplan und war keineswegs – wie etwa das Marshallplan-Ministerium – besorgt, daß der Sonderkredit nicht vollständig ausgenutzt werden könne²¹⁶.

²¹³ So beschrieb Jacobsson Vocke. Vgl. Jacobsson, Life, Jacobsson an Auboin, 25. 10. 1950.

²¹⁴ BBK, B 330/32, ZBR, Stenogramm, 26. 10. 1950.

²¹⁵ In der Sitzung des Zentralbankrates am 3. 1. 1951 fragte Klasen: „Müßte man nicht gerade jetzt alles, was man gegen Devisen kriegen kann, finanzieren?“ In: BBK, B 330/37.

²¹⁶ Vgl. BBK, B 330/2021, Erhard an Vocke, 7. 11. 1950; BBK, B 330/33, ZBR, Protokoll, 8. 11. 1950; BBK, B 330/34, ZBR, Protokoll, 15./16. 11. 1950; BBK, B 330/2015, Blücher an Vocke, 2. 2. 1951.

Vielmehr ging es der Bank jetzt – je mehr offensichtlich wurde, daß die Bundesregierung die in dem Memorandum angekündigten Maßnahmen nicht mit dem nötigen Eifer verfolgte – darum, sich für die Kreditrückzahlung sicherzustellen. Da die OEEC – so hob Vocke hervor – den Kredit als „test-case“ ansah, müsse unter allen Umständen seine termingerechte Rückzahlung gewährleistet werden. Davon hänge die deutsche Kreditwürdigkeit ab²¹⁷. Mit der sich abzeichnenden Unmöglichkeit, weitere Kredite zu erhalten²¹⁸, und mit der Notwendigkeit, auch die Bundesregierung in die Verantwortung zu bringen, war dem Zentralbankrat seit spätestens Januar 1951 trotz aller Befürwortung einer freien Einfuhr deutlich, daß kein Weg an einer Entliberalisierung vorbeiführte²¹⁹.

Das relativ späte Plädoyer des Zentralbanksystems für eine Entliberalisierung ist darauf zurückzuführen, daß es die deutsche Wirtschaft als einfuhrabhängig (vor allem auch vom EZU-Raum) ansah. Deshalb war es lange Zeit mit Erhard einig, daß eine administrative Beschränkung der Einfuhr unerwünscht sei. Ein weiterer Grund für die Beibehaltung der Liberalisierung war die Erwartung von Auslandshilfe oder von einem Sonderkredit²²⁰. Daß ein solcher Kredit mit Bedingungen verknüpft wurde, sprach nicht gegen ihn. Ganz im Gegenteil: Vocke kam der Kredit zu Hilfe, um seine Forderungen nach einer bestimmten Politiklinie, die bisher nur bedingt Anklang im Zentralbankrat gefunden hatte, zu untermauern.

Neben der Einfuhrabhängigkeit und dem Sonderkredit gab es aber im Zentralbankrat noch einen dritten Beweggrund gegen eine Beschränkung der Einfuhr, nämlich die Notwendigkeit, das Preisniveau stabil zu halten. Immer wieder stellten Vocke und Veit heraus, daß eine administrative Einfuhrbeschränkung die Importe verteuere und somit das Preisniveau hochtreibe²²¹. Dabei ging es jetzt allerdings nicht mehr – wie noch im Herbst 1948 – um das Preisniveau an sich. Wichtig war vielmehr der Preisanstieg im Vergleich zum Ausland. Bisher konnte man auf diesem Gebiet gute Leistungen vorweisen. Zwar war der Preisindex von Juni bis Dezember 1950 um 30 Punkte gestiegen, dennoch stellte die Entwicklung zufrieden, da der Preisanstieg in Westdeutschland hinter dem Preisanstieg in den meisten Ländern zurückgeblieben war²²². Da so die Wettbewerbs- und Exportfähigkeit sichergestellt war, konnte der Zentralbankrat im Januar 1951 auch eine Korrektur der Preisrelationen, bei Ablehnung einer generellen Lohnerhöhung, gutheißen²²³.

²¹⁷ BBK, B 330/2015, Vocke an Blücher, 27.1.1951.

²¹⁸ Die Bundesregierung und die BdL waren im Herbst 1950 und nochmals im Februar 1951 im Vereinigten Königreich wegen Einfuhrkrediten vorstellig geworden. Das lehnten die Briten ab, selbst wenn es zu einem Nervenzusammenbruch des deutschen Delegationsmitgliedes Stedfeld und verstärktem Brandy-Konsum des BdL-Vertreters Wienkes führte. Vgl. BoE, OV 34/58, Stone, Credit for Germany, 7.11.1950.

²¹⁹ Vgl. BBK, B 330/37, ZBR, Stenogramm, 10.1.1951.

²²⁰ Vgl. BBK, B 330/31, ZBR, Stenogramm, 4./5.10.1950. Wie oben gezeigt, war das ja auch schon von Anfang an vorgesehen, vgl. Fußnote 161.

²²¹ Vgl. BBK, B 330/31, ZBR, Stenogramm, 4./5.10.1950 und 13.10.1950.

²²² Vgl. BBK, B 330/35, ZBR, Stenogramm, 6.12.1950. Zur Preisentwicklung in anderen europäischen Ländern vgl. BIS, 21 st Annual Report (1950/51), S. 82.

²²³ Vgl. BBK, B 330/38, ZBR, Protokoll, 31.1.1951.

Wechselkursanpassung?

Als im September 1949 die DM-Abwertung diskutiert wurde, hatte Vocke als einen Grund für eine Abwertung von nur 20,6 Prozent angeführt, daß der Kurs gegebenenfalls später nochmals herabgesetzt werden könne²²⁴. Obwohl sich zum Jahreswechsel 1949/50 die Zahlungsbilanz erheblich verschlechterte, wurde jedoch zu diesem Mittel nicht gegriffen. Schließlich bestand ein gewisses Interesse an einer passiven Zahlungsbilanz.

Im Herbst 1950 war die Situation ähnlich. Trotz des Zahlungsbilanzdefizits zog die Zentralbank eine Abwertung zur Lösung der Krise nicht in Betracht. Während der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium von einem strukturellen Defizit sprach und eine Abwertung empfahl²²⁵, lehnte sie – sofern das Thema überhaupt erwähnt wurde – eine solche Maßnahme ab. Da eine Wechselkursänderung mit einer weiteren Verschlechterung der terms of trade und einer Steigerung der Einfuhrpreise verbunden war, würde diese Maßnahme nur die deutschen Schwierigkeiten vergrößern²²⁶. Da die deutsche Wirtschaft im Prinzip wettbewerbsfähig sei, war der unzureichende Export ihres Erachtens „nicht in erster Linie von den Preisen [. . .], sondern von den Lieferfristen der Rohstofflage und der Dringlichkeit der inneren Nachfrage [abhängig]“²²⁷. Diese Einschätzung der Bank wurde von den Experten der EZU, Jacobsson und Cairncross, geteilt. Vor allem Cairncross meinte, die DM sei „eindeutig unterbewertet“. Bei der deutschen Krise handelte es sich seines Erachtens um eine vorübergehende Liquiditätskrise in einer ansonsten „gesunden“ Wirtschaft²²⁸.

Tatsächlich ist festzuhalten, daß die Exporte vorerst nicht – auch nicht durch eine Abwertung – gesteigert werden konnten. Die Kapazitäten waren weitgehend ausgenutzt. Es existierten sogar Produktionsengpässe²²⁹. Deshalb hätte eine Abwertung tatsächlich eine weitere Verschlechterung der im Verlauf der Krise schon gesunkenen terms of trade bedeutet²³⁰. Gleichzeitig wären durch eine Abwertung die Importe erschwert und verteuert worden. Das hätte nicht nur das Preisniveau angehoben, sondern als Konsequenz auch die Exportfähig-

²²⁴ Vgl. Kabinettsprotokolle I (1949), 3. Kabinettsitzung am 21. 9. 1949, S. 296.

²²⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten vom 5. 11. 1950, S. 38 und Gutachten vom 25. 2. 1951, S. 118.

²²⁶ Vgl. BBK, B 330/32, Wrede, Auswirkungen einer Diskonterhöhung, 24. 10. 1950.

²²⁷ BBK, B 330/NL Emminger, Konvertibilität/Abbau der Devisenzwangswirtschaft I 1949–52, Kesselring, Niederschrift über die Arbeitsgemeinschaft Außenwirtschaft, Handels- und Zahlungsbilanz, Währungspolitik, o. D. (Mai/Juni 1951). Siehe auch BBK, B 330/2012, Volkswirtschaft/Statistik, Zum Aufsatz von Bruno Linke „Der DM-Kurs“, 4. 10. 1951.

²²⁸ Cairncross, Zahlungsbilanzkrise, S. 113; Cairncross an Erin Jacobsson, Februar 1975, zit. in Jacobsson, Life, S. 242 f.

²²⁹ Das wurde in der Zentralbankratsitzung am 20./21. 9. 1950 betont, vgl. BBK, B 330/31. Zur wirtschaftlichen Situation, besonders im Energiesektor, vgl. Abelshauser, Korea, S. 287 ff.

²³⁰ Die terms of trade der Bundesrepublik sanken von 100 (2. Halbjahr 1949) auf 79 (1. Halbjahr 1951). Im 2. Halbjahr 1951 stiegen sie auf 84 an, vgl. BIS, 22nd Annual Report (1951/52), S. 5.

keit gemindert. Aufgrund dieser Analyse warnte Vocke auch den Finanzminister Fritz Schäffer im März 1951, dem IWF beizutreten. Er fürchtete, daß der IWF eine Abwertung der DM verlangen würde: „Wir [würden] insofern unsere Währungshoheit einbüßen [. . .], als der Monetary Fund bzw. durch ihn Amerika maßgeblich die deutsche Parität festsetzen könnte, und zwar gingen die Absichten unzweideutig dahin, uns eine Abwertung aufzuzwingen.“²³¹ Dabei führte Vocke auch wieder die gleichen, prinzipiellen Argumente gegen eine Abwertung wie schon im Herbst 1949 an: „Die Probleme und Schwierigkeiten wären bei einer neuen Parität die gleichen.“²³²

Während in der Forschung oftmals die Rede davon ist, daß die deutsche Zentralbank eine Strategie der Unterbewertung der DM verfolgte²³³, zeigt sowohl die Episode der Pfund-Abwertung als auch die Koreahausse, daß sie es nicht auf eine Unterbewertung der DM abgesehen hatte. Vielmehr lautete das Motto des Zentralbanksystems, welches sich nun immer stärker durchsetzen konnte, daß der Export durch restriktive Geldpolitik und niedrige Importpreise zu fördern sei.

Die EZU, die Pfundlücke und die Transferable Account Area

Die deutsche Politik zur Zeit der Zahlungsbilanzkrise haben viele Zeitgenossen als ein Vabanquespiel angesehen. Sie waren der Meinung, die Deutschen hätten es auf fremde Gelder abgesehen und wären bereit gewesen, dafür eine Zerreißprobe der EZU in Kauf zu nehmen²³⁴. Wenngleich viele Faktoren zur deutschen Krise beitrugen²³⁵, ist festzuhalten, daß einige Gründe existierten, die eine bewußte Herbeiführung einer solchen Krise verständlich erscheinen lassen: Zum ersten mußte eine nüchterne Analyse der weltpolitischen Situation zur Feststellung führen, daß der westdeutsche Staat nicht ohne weiteres aus dem sich gerade formierenden westlichen Block ausgeschlossen werden konnte²³⁶; zum zweiten waren einige Entwicklungen anders verlaufen, als sich die deutsche Regierung im Frühjahr und Sommer 1950 ausgemalt hatte.

²³¹ BBK, B 330/2043, Vocke an Schäffer, 20.3.1951.

²³² Ebenda.

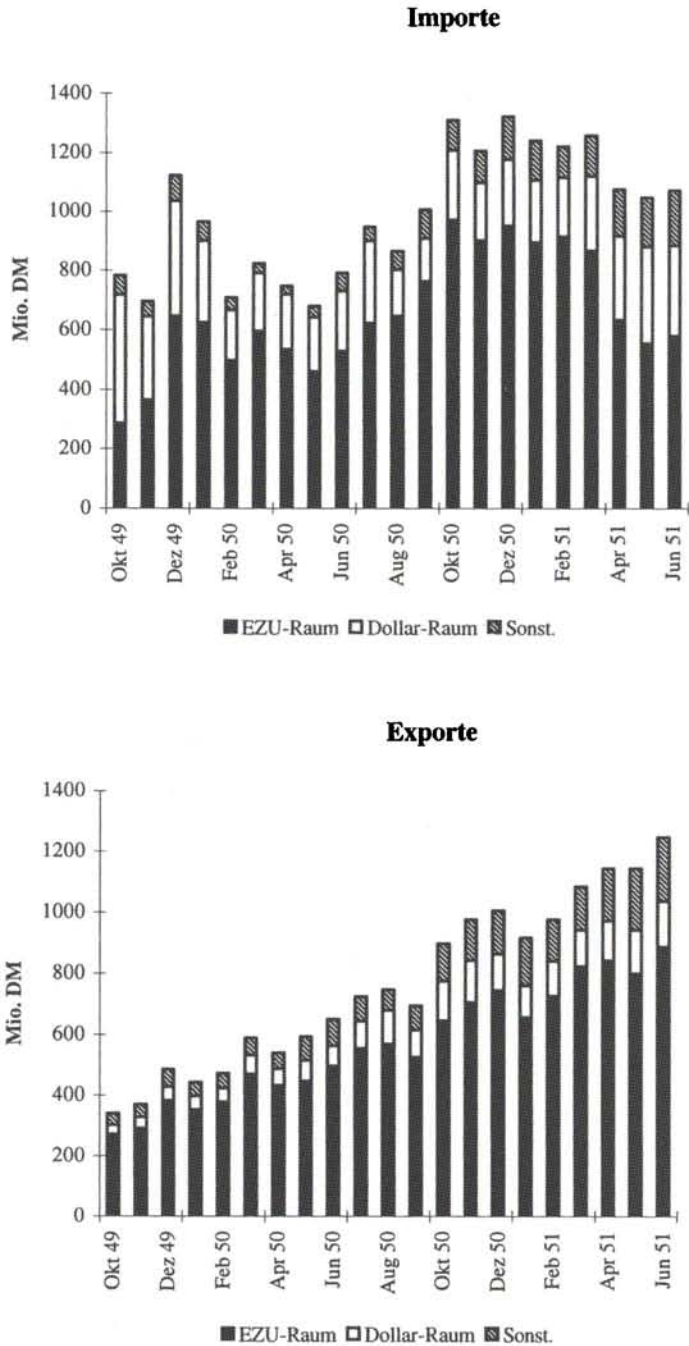
²³³ Vgl. Hölscher, Krisenmanagement, S. 40f.

²³⁴ Vgl. z. B. „Can Germans plan?“ und „Blame for the EPU Crisis“, in: The Economist, 28.10.1950, S. 647, und 4.11.1950, S. 684. Vgl. auch BoE, OV 34/64, Rootham, Note, 10.10.1950; BoE, OV 34/55, Macdonald an Rootham, 19.10.1950; NARA, ECA, OSR Confidential Records, 1950–51, Box 2 of 2, Katz an Secretary of State, 3.11.1950; NARA, ECA, Office of the Deputy Director for Operations, German Division, Subject Files 1948–53, Box 10, Katz an ECA (Foster/Bissell), 31.10.1950. Auch heute wird die deutsche Politik noch so interpretiert. Vgl. Schwartz, Integration, S. 206. Als Kritik hieran vgl. Berger/Ritschl, Rekonstruktion, S. 505 ff.

²³⁵ Die Rohstoffhausse und die Veränderung der terms of trade, die Verschiebung der deutschen Handelsströme im Gefolge der EZU, die Liberalisierung und die Veränderung der terms of payments waren weitere Faktoren, die zur Krise führten.

²³⁶ Zur Zeit der Krise wurde über die EGKS verhandelt. Auch war ein deutscher Verteidigungsbeitrag im Rahmen einer EVG im Gespräch.

Abbildung 1: Regionale Entwicklung der deutschen Im- und Exporte 1949–51



Anmerkung: Importe nach dem Einkaufslandprinzip; Exporte – da andere Zahlen nicht vorliegen – nach dem Verbrauchslandprinzip.

Quelle: Außenhandel der BRD, Dezember 1951, S. 24

Als im Frühjahr und Sommer 1950 die Errichtung einer EZU verhandelt worden war, hatte die deutsche Seite mit einer sogenannten Anfangsposition in der EZU, abnehmender Dollarhilfe und vergrößerten Exportmöglichkeiten, die zu einer Gläubigerstellung der Bundesrepublik führen würden, gerechnet²³⁷. All dies hatte sich nicht verwirklicht. Die ECA hatte eine Anfangsposition für die Bundesrepublik abgelehnt, und nach Ausbruch des Koreakrieges war weitere Dollarhilfe – wenn auch in Form von Militärhilfe – durchaus wahrscheinlich. Der deutsche Export in den EZU-Raum lief nur zögernd an, während beim Export in den Dollarraum zeitweise ein unerwarteter Erfolg zu verzeichnen war²³⁸. Darüber hinaus führten die mit der EZU eröffneten Importmöglichkeiten, wie Abbildung 1 zeigt, zu einer Verlagerung der Importe vom Dollarraum auf den EZU-Raum. Das resultierte in einem belastend hohen Defizit und offenbarte so die problematischen Seiten des dollar-saving.

Solche veränderten Umstände legten nahe, die deutsche Haltung zur EZU zu überdenken. Da es aber der Bundesrepublik unmöglich war, aus der EZU auszutreten, ist es denkbar, daß beispielsweise die deutsche Zentralbank bewußt eine Gefährdung der EZU in Kauf nahm und bereit war, die deutsche Mitgliedschaft in der EZU aufs Spiel zu setzen.

Wie gezeigt, vertraute das Zentralbanksystem zur Lösung der Zahlungsbilanzkrise auf zusätzliche Kredithilfe. Es lehnte eine administrative Beschränkung der Importe im Herbst 1950 ab. Mit einigem Recht kann deshalb seine Haltung als Spekulation bezeichnet werden²³⁹. Allerdings ist festzuhalten, daß dies für das Zentralbanksystem eindeutig Grenzen hatte. Wenn es auch auf einen Sonderkredit spekulierte, lag es nicht in seiner Absicht, die EZU aufs Spiel zu setzen. Ganz im Gegenteil: Während der Krise verstärkte sich innerhalb des Zentralbanksystems die Überzeugung, daß dieses regionale System für die deutsche Wirtschaft nützlich sei. Trotz des offensichtlichen Erfolges der deutschen Wirtschaft auf den Dollarmärkten sind dementsprechend Zweifel an der EZU nicht auszumachen. Zu keinem Zeitpunkt verfiel es auf die Idee, seine regionale Orientierung zu verändern und im Export zum Dollarraum eine Alternative zur EZU zu sehen²⁴⁰. Auch zeigt die Politik des Zentralbanksystems, daß es noch immer positiv zur EZU stand. Es war sogar bereit, auf sie – und auf den Sonderkredit

²³⁷ Verschiedenen Ländern wurden im Rahmen der EZU sogenannte Anfangspositionen zugeteilt. Finanziert von der ECA, erlaubten die Kreditpositionen Defizite, die nicht auf die Quote angerechnet wurden.

²³⁸ Der Export in die freien Dollarländer (Verbrauchslandprinzip) stieg von 16 Mio. \$ (Juni 1950) auf 32 Mio. \$ (November 1950). Allerdings fiel er zum Jahresende wieder ab. Vgl. Außenhandel der BRD, Dezember 1951, S. 24. Vgl. hierzu auch Temin, Koreaboom, S. 749, der global nachweist, daß der Koreaboom nicht als „positive demand shock“, resultierend aus erhöhter Nachfrage nach deutschen Exportgütern, sondern vielmehr als ein „negative supply shock“ zu interpretieren ist.

²³⁹ Friedrich, Zahlungsbilanzpolitik, S. 92, meint sogar, daß die Zentralbank das Ziel verfolgte, jede Kreditvergabe zu vermeiden. Hierzu ist festzuhalten, daß die Höhe der Kreditverpflichtung während der EZU-Verhandlungen nur eine untergeordnete Rolle gespielt hatte. Vgl. S. 83 f.

²⁴⁰ Vgl. BBK, B 330/32, Wrede, Auswirkungen einer Diskonterhöhung, 24. 10. 1950. Nicht so überzeugt das Wirtschaftsministerium, vgl. BBK, NL Emminger, Konvertibilität/Abbau der Devisen-

– seine Politik auszurichten. Nach anfänglichem Zögern und einigem Hin und Her konnte der Hinweis Veits auf § 58 des EZU-Abkommens überzeugen, und kreditpolitische Restriktionen wurden verabschiedet: „Wenn man eine solche Neueinrichtung der Wirtschaftspolitik einschlägt [...] und wenn man dann schließlich den Punkt auf das ‚i‘ setzt, indem man sich einem europäischen Zahlungssystem eingliedert, dann muß man eben eine Zahlungsbilanz mit dem Ausland – nämlich eine Bilanz der Zahlungen – im Inland herstellen. [...] § 58 besagt, daß geeignete Maßnahmen getroffen und von der Organisation kontrolliert werden müssen, schlechthin die Zahlungsbilanz in Ordnung zu bringen. Kein Land der Welt kann etwas anderes darunter verstehen als eine kreditpolitische Restriktion.“²⁴¹

Der wichtigste Hinweis aber dafür, daß die Zentralbank die EZU nicht aufs Spiel setzen wollte, ist die Tatsache, daß sie nun neue, bisher unterbeleuchtete Aspekte der EZU schätzen lernte. Während zur Zeit der EZU-Verhandlungen vor allem die Exportmöglichkeiten für die Zentralbank wichtig waren, rückten nun die Importmöglichkeiten über die EZU in den Vordergrund. Dabei nahm der Sterling-Raum eine besondere Rolle ein. Innerhalb des Zentralbanksystems war man fest davon überzeugt, daß „jetzt allgemein in der Welt an die Stelle der Dollarlücke eine Pfundlücke zu treten beginnt“²⁴². Vor diesem Hintergrund war seines Erachtens jegliche Gefährdung der deutschen EZU-Mitgliedschaft zu vermeiden, denn über die EZU konnten Importe aus dem Sterlinggebiet bezogen werden. Zusätzlich dazu befürwortete das Zentralbanksystem nun eine Verbindung zwischen der EZU und der Transferable Account Area²⁴³. Nur so könne dem „strukturellen Defizit“ der Bundesrepublik gegenüber dem Sterling-Raum abgeholfen werden²⁴⁴. Diese Meinung widersprach den vorher vertretenen Ansichten. Während das Zentralbanksystem bis dahin von der Position des Pfund Sterlings nicht überzeugt war, eine multilaterale Verwendung des nicht-konvertiblen Pfundes über die EZU und das Sterlinggebiet hinaus ablehnte und bei britischen Angeboten immer wieder auf mögliche amerikanische Einwände verwies, wollte es nun von den Verrechnungsmöglichkeiten eines nur transferierbaren Pfundes profitieren²⁴⁵. Als die USA im Februar 1951 dagegen Einwände erho-

zwangswirtschaft I 1949–52, Stedtfeld, Nochmals: Aufhebung der Devisenbewirtschaftung, 8.1.1951.

²⁴¹ BBK, B 330/31, ZBR, Stenogramm, 13.10.1950. Veit sprach hier den § 58 von „A European Payments Union and the Rules of Commercial Policy“ vom 7.7.1950 an, in: HAEC, OEEC 304.

²⁴² BBK, B 330/38, ZBR, Stenogramm, 24./25.1.1951.

²⁴³ Durch die britischen Devisenbestimmungen wurden die Handelspartner des Vereinigten Königreiches in verschiedene Kategorien unterteilt. Neben dem Sterlinggebiet gab es Länder mit Amerika- oder Kanada-Konten. Die Guthaben dieser Konten waren konvertibel. Länder mit bilateralen Konten erwirtschafteten nur Guthaben, die zwischen dem Vereinigten Königreich und dem betreffenden Land aufgerechnet werden konnten. Länder mit transferfähigen Konten konnten ihre Exporterlöse auch zum Einkauf bei einem anderen Mitglied der Transferable Account Area verwenden.

²⁴⁴ BBK, B 330/38, ZBR, Stenogramm, 24./25.1.1951.

²⁴⁵ Vgl. hierzu S. 85.

ben, ließ sich das Zentralbanksystem nicht beeindrucken²⁴⁶. Der Zentralbankrat hieß Anfang März 1951 die deutsche Teilnahme an dieser Verrechnungsmöglichkeit willkommen. Er stellte fest, daß auf diese Weise Sterling-Beträge aus Chile, Ägypten, Abessinien, Spanien usw. in die EZU einfließen könnten und die deutschen Import- wie Exportmöglichkeiten dadurch verbessert würden. Nun überzeugt von dem Nutzen des nur transferierbaren Pfundes, hob der Zentralbankrat hervor, daß „auch in Zukunft jedes zusätzlich gewonnene £-Sterling einem entsprechenden Wert in Dollar gleichzusetzen ist“²⁴⁷.

Insgesamt zeigt also die Zahlungsbilanzkrise, daß das deutsche Zentralbanksystem an dem Prozeß der westeuropäischen Wirtschaftsintegration festhielt und die EZU nicht gefährden wollte. Vocke malte in einem dramatischen Brief an Adenauer die fatalen Konsequenzen eines Ausscheidens der Bundesrepublik aus der EZU aus: es wäre „der Todesstoß für die Europa-Idee, auch für den Schuman-Plan, vor allem aber für die deutsche Wirtschaft“, denn es würde zu Schwierigkeiten „auf dem Preisgebiet, auf dem Export und der Produktion“ führen²⁴⁸. Daß die BdL zur EZU positiv stand, wird besonders deutlich erkennbar daran, daß sie nun die Verrechnungsmöglichkeiten der Transferable Account Area mit der EZU verbinden wollte. Im Herbst 1950 noch skeptisch in bezug auf einen multilateralen Gebrauch des nicht-konvertiblen Pfundes²⁴⁹, revidierte sie nun ihre Haltung: Jetzt war allein die Möglichkeit, jedes Pfund in die EZU einzubringen, entscheidend.

Im März 1951 wies die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik zum EZU-Raum einen Überschuß in Höhe von 11,3 Mio. Dollar aus. Im April wuchs dieser Überschuß auf 45,1 Mio. Dollar an²⁵⁰. Damit war die akute Zahlungsbilanzkrise überwunden. Vorstehend wurde gezeigt, wie das Zentralbanksystem auf die Krise und die drohende Zahlungsunfähigkeit reagierte, wie es sich während der akuten Krisenphase zu den verschiedenen Optionen stellte und wie die einzelnen Entscheidungsprozesse verliefen. Dabei wurde deutlich, daß das Zentralbanksystem das Krisenmanagement weitgehend und in gewissem Sinne gezwungenermaßen übernommen hat. Nach anfänglichem Zögern entschied es sich für den Versuch, mittels Kreditrestriktionen die Importe einzudämmen und die Exporte zu fördern. Damit wurden die schon seit längerem innerhalb des Zentralbanksystems existierenden Divergenzen zu kreditpolitischen Maßnahmen ausgeräumt. Ausschlaggebend dafür war zum einen das Kooperationsangebot der EZU, zum anderen überzeugte der Druck seitens der EZU und ihrer Gutachter. Vor allem das Insistieren Jacobssons traf bei einigen Mitgliedern des Zentralbankrates auf ein offenes Ohr, denn schließlich entsprach eine solche Politik den klassischen

²⁴⁶ Vgl. BoE, OV 34/59, Macdonald an Rootham, 26.2.1951.

²⁴⁷ BBK, B 330/39, ZBR, Protokoll, 24./28.2. und 1.3.1951; Wienke, Angebot der Treasury und der Bank of England zum Eintritt in das TAA, 26.2.1951.

²⁴⁸ Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Vocke an Adenauer, 26.2.1951, S. 275 ff.

²⁴⁹ Vgl. BoE, OV 34/57, Serpell an Rootham, 21.9.1950.

²⁵⁰ Vgl. Statistisches Handbuch der BdL, S. 262.

Regeln der Geldpolitik. Hinzu kam, daß die Aufrechterhaltung der Liberalisierung als wichtig angesehen und eine Abwertung abgelehnt wurde, so daß andere Optionen nicht in Betracht kamen, während finanzpolitische Maßnahmen nur längerfristig greifen konnten. Doch wenn sich auch das Zentralbanksystem in dieser akuten Krisenphase für diese klassische Politik entschieden hat, so ist festzuhalten, daß dies besonderen Umständen, nicht zuletzt einem erheblichen Entscheidungszwang, geschuldet war. Insofern waren die ergriffenen Maßnahmen lediglich Ausdruck einer reaktiven, adaptiven Strategie²⁵¹. Nur mit dem Nachlassen des Entscheidungsdruckes im Frühjahr 1951, mit der Verringerung des Einflusses von außen und mit der Überwindung der akuten Zahlungsbilanzprobleme konnte sich herausstellen, ob und inwieweit sich diese Strategie im Zentralbanksystem dauerhaft durchsetzen würde. Auch würde sich erst im weiteren Verlauf zeigen, ob und inwieweit die Krise auf das deutsche Zentralbanksystem formierend gewirkt hat.

4. Das deutsche Zentralbanksystem nach der Koreakrise

Für die Geschichte der Bundesrepublik wird die Koreakrise als ein bedeutendes und formierendes Ereignis angesehen. Von der Ludwig-Erhard-Stiftung wird sie als „ordnungspolitische Herausforderung“ verstanden, die bravourös gemeistert wurde²⁵². Abelshauser hingegen hat festgestellt, daß sich im Verlauf und im Anschluß an die Krise die Soziale Marktwirtschaft zu einer „korporativen Marktwirtschaft“ entwickelte²⁵³. In bezug auf die Zentralbank und die Geldpolitik wurde betont, daß mit der Krise „der Grundstein sowohl für die innere Stabilisierung als auch für die nachfolgenden Zahlungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik gelegt wurde“²⁵⁴. Im folgenden werde ich nachzeichnen, wie sich die Krise langfristig auf die kredit- und handelspolitischen Anschauungen des Zentralbanksystems, auf seine Einschätzung der EZU, auf die Rolle und den Einfluß der Zentralbank sowie auf die bankinternen Entscheidungsstrukturen ausgewirkt hat.

Kreditpolitik

Mit der Suspension der Liberalisierung waren Einfuhren nur noch möglich, sofern eine Einfuhrgenehmigung erteilt wurde. Damit konnte sich das Zentralbanksystem nun auf den Standpunkt stellen, daß es keine zwingende Notwendigkeit

²⁵¹ Vgl. hierzu James/Mintzberg/Quinn, *Strategy Process*. Die Strategie des Zentralbanksystems könnte auch als „muddling through“ bezeichnet werden. Vgl. Lindblom, *Muddling Through*.

²⁵² Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Korea-Krise*.

²⁵³ Vgl. Abelshauser, *Ansätze*. Zur Kritik dieser Position vgl. Klump, *Wirtschaftsgeschichte*; Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Korea-Krise*.

²⁵⁴ Vgl. Emminger, *Geld- und Währungspolitik*, S. 489.

mehr gäbe, die Einfuhr auch über kreditpolitische Maßnahmen zu dämpfen. Diese Haltung nahm jedoch der Zentralbankrat nicht ein. Vielmehr setzte er seine restriktiven Bemühungen fort. Zwar fand eine weitere Erhöhung des Diskontsatzes keine Mehrheit. Es wurde aber den Banken auferlegt, das kurzfristige Kreditvolumen innerhalb von drei Monaten um eine Milliarde DM zurückzuführen²⁵⁵. Für diesen Beschluß waren vor allem zwei Gründe maßgebend. Zum einen befürchtete der Zentralbankrat, daß die Entliberalisierung die Einfuhr verteuern und somit zu einem Preisauftrieb führen würde²⁵⁶. Zum zweiten war durchaus unklar, ob mit der Einstellung der Lizenzausgabe die Zahlungsbilanzkrise zu überwinden war. Es standen nämlich noch beträchtliche Lizenzen aus²⁵⁷. Aber auch als im weiteren Verlauf deutlich wurde, daß der Lizenzstop erfolgreich war, behielt der Zentralbankrat seine kreditpolitischen Restriktionen bis auf einige Ausnahmeregelungen bei²⁵⁸. Selbst die Schwierigkeiten bei der Durchführung der Kreditrückführung und die prinzipiellen Zweifel an dieser Politik führten nicht zu einer Revision²⁵⁹. Auch als im Verlauf des Frühjahrs und Sommers 1951 die ECA und das Bankgewerbe für eine Lockerung der Restriktion plädierten, wurde diese Linie beibehalten²⁶⁰. Erst im Oktober 1951 hob der Zentralbankrat den Kreditrückführungsbeschluß vom Februar auf. Gleichzeitig setzte er aber Refinanzierungskontingente für die Kreditinstitute fest, um einer Ausweitung der kurzfristigen Kredite der Geschäftsbanken an Wirtschaftsunternehmen entgegenwirken zu können²⁶¹.

Verschiedene Motive wurden für die Fortsetzung der Restriktion angeführt. Wichtig war, daß sich das Lohn- und Preisniveau noch nicht stabilisiert habe²⁶². Auch sollte die Kreditbegrenzung die interne Nachfrage niedrig halten. Das würde auf die Exporteure einen Exportdruck ausüben und die Industrie auf ausländi-

²⁵⁵ Vgl. BBK, B 330/39, ZBR, Protokoll, 24./28.2. und 1.3.1951.

²⁵⁶ Vgl. BBK, B 330/39, ZBR, Protokoll, 14./15.2.1951.

²⁵⁷ Ende Februar beliefen sich die Lizenzen im liberalisierten Bereich auf 205,5 Mio. \$, im nicht-liberalisierten Bereich auf 167,2 Mio. \$. Vgl. HAEC, OEEC-TRA 310, MBC(51)44, EPU, The Position of Germany in EPU, Statistical Data, 17.5.1951.

²⁵⁸ Zu den Ausnahmeregelungen vgl. BdL, Geschäftsbericht 1951, S.77. Damit wurde die Kreditrückführung zu einem selektiven Instrument.

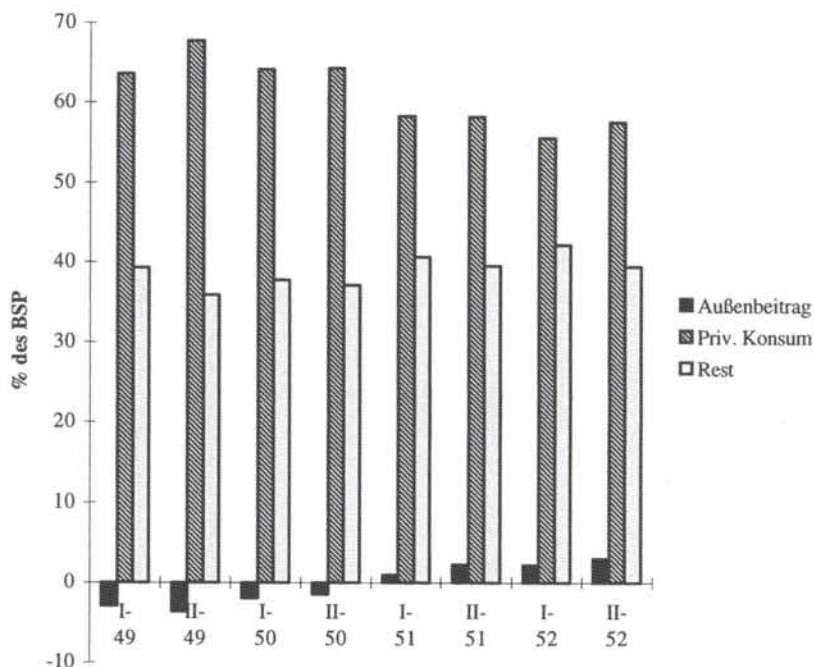
²⁵⁹ Veit formulierte die Zweifel in der Sitzung des Zentralbankrates am 29.3.1951: „Das Zentralbanksystem kann das nicht und ich glaube es kann es wirklich nicht. Ich glaube, wir kommen bald soweit, daß wir uns von den Banken die ganzen Debitorenlisten vorlegen lassen müssen, um ihnen sagen zu können, wo sie zurückzuführen haben. Das, was an Krediten abgebaut werden kann, sind in der Regel die Kredite, die eigentlich nicht abgebaut werden sollten, es sind nämlich die besten: Die nicht so guten lassen sich nicht abbauen.“ In: BBK, B 330/41.

²⁶⁰ Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Cattier an das Direktorium der BdL, 13.4.1951, S.367f.; Vocke an Bundesverband des privaten Bankgewerbes, 30.6.1951, S.407ff.; BBK, B 330/3378, Benning, Vermerk, 22.8.1951; BBK, B 330/2021, von Maltzahn an Vocke, 6.8.1951; BBK, B 330/48, ZBR, Stenogramm, 10./11.10.1951.

²⁶¹ Vgl. BBK, B 330/49, ZBR, Protokoll, 24./25.10.1951.

²⁶² Vgl. BBK, B 330/42, ZBR, Stenogramm, 25.4.1951; BBK, B 330/43, ZBR, Stenogramm, 30.5.1951. Zur Preisentwicklung siehe Wirtschaft und Statistik 3 (1951), Heft 12, S.467 und S.498ff.

Abbildung 2: Verwendung des Sozialproduktes 1949-1952



Quelle: Statistisches Jahrbuch der BRD 1953, S. 546 f.

sche Märkte verweisen. Gleichzeitig würde die Restriktion die Exporteure veranlassen, auf Eingang ihrer Forderungen zu drängen²⁶³.

Insgesamt hatte sich also die Strategie der klassischen kreditpolitischen Maßnahmen auch über die Phase der akuten Zahlungsbilanzprobleme hinaus konsolidiert. Entsprechend war sich der Zentralbankrat im Herbst 1951 einig, daß bei einer Wiederaufnahme der Liberalisierung die Zahlungsbilanzentwicklung unter Umständen „drastische kreditpolitische Maßnahmen“ notwendig machen könnte. Anstandslos war er bereit, eine solche Politik einzuschlagen²⁶⁴. Wenngleich die Reliberalisierung letztendlich ohne Zahlungsbilanzanspannungen erfolgen konnte und kreditpolitische Maßnahmen nicht notwendig wurden, so war damit eine eindeutige Politiklinie formuliert worden. Daß diese Politiklinie auch mit einigem Erfolg durchgeführt worden ist, ergibt sich aus den in Abbildung 2 dargestellten Verschiebungen in der Verwendung des Sozialproduktes. Hier zeigt sich, daß der private Konsum zugunsten des Außenbeitrages zurückgedrängt worden ist.

²⁶³ Vgl. BBK, B 330/41, ZBR, Stenogramm, 11./12.4.1951; BBK, B 330/42, ZBR, Stenogramm, 9.5.1951; Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Vocke an den Bundesverband des privaten Bankgewerbes, 30.6.1951, S. 407 ff.

²⁶⁴ BBK, B 330/48, ZBR, Stenogramm, 10./11.10.1951.

Handelsfragen: Liberalisierung und Importbewirtschaftung

Im Jahre 1949 hatte das Zentralbanksystem die Liberalisierung befürwortet, da es die deutsche Wirtschaft als importabhängig verstand und da es eine passive Zahlungsbilanz anstrebte, um so Ziehungsrechte und Auslandshilfe zu erhalten. Mit den veränderten Bedingungen und mit dem Rückgang der Auslandshilfe mußte der zweite Grund wegfallen. Als Frage bleibt demnach, ob und inwieweit das Zentralbanksystem die Liberalisierung per se als erstrebenswert ansah.

Als der Zentralbankrat im Februar 1951 die Entliberalisierung empfahl und damit in gewisser Weise einleitete, stellte er heraus, es handele sich nur um eine vorübergehende Notmaßnahme. Dies war für das Zentralbanksystem nicht nur ein Lippenbekenntnis. Vielmehr standen Importe auf der Prioritätenskala des Zentralbanksystems weiterhin an exponierter Stelle. Das Zentralbanksystem strebte eine zügige Reliberalisierung an. Als Begründung führte es vor allem drei Motive an. Zum einen habe eine Drosselung des Imports negative Auswirkungen auf das Preisniveau und führe zu Versorgungsengpässen. So wurde Vocke schon im Mai 1951 bei Erhard vorstellig und plädierte für einen verstärkten Import: „In einer Zeit, in der es auf des Messers Schneide steht, ob die Preise durch den innerdeutschen Liquiditätsdruck und die Unsicherheit auf den Weltmärkten wieder nach unten gedrückt werden oder ob die Lohn- und Gehaltserhöhungen, Sonderumsatzsteuern usw. zu einer neuen Kaufwelle und Preishausse führen, muß es auch im vordringlichsten Interesse der Bank liegen, daß jegliche Versorgungsstörungen vermieden werden. [...] Die Gefahr derartiger Versorgungsstörungen ist aber fast unvermeidlich, wenn nicht in der Einfuhrpolitik ein anderer Kurs gesteuert wird.“²⁶⁵

Zum zweiten fürchtete das Zentralbanksystem, die Stockung der Rohstoffeinfuhren könne die Produktion beeinträchtigen und so die Exportfähigkeit schädigen. Möglichst billige Einfuhren seien weiterhin notwendig. Getreu der liberalen Theorie hieß das für das Zentralbanksystem eben auch Abbau des Bilateralismus und Reliberalisierung. Schließlich müsse die deutsche Industrie am Weltmarkt konkurrieren. Deshalb müsse sie auch jederzeit unter weltmarktmäßigen Bedingungen einkaufen können²⁶⁶. Darüber hinaus betonte der Zentralbankrat, daß der deutsche Exportanstieg nur auf die Öffnung der europäischen Märkte zurückzuführen sei, weshalb das Prinzip der Liberalisierung befürwortet werden müsse²⁶⁷.

Zum dritten sorgten sich einige BdL-Angehörige schon frühzeitig um die Zahlungsbilanzsituation anderer europäischer Länder. Bereits im Frühjahr 1951 befürchtete Emminger, daß die OEEC-Länder bei einer Aufrechterhaltung der deutschen Entliberalisierung in ernsthafte Zahlungsbilanzschwierigkeiten gera-

²⁶⁵ BBK, B 330/2021, o. V., Vermerk, 10. 5. 1951; Vocke an Erhard, 15. 5. 1951.

²⁶⁶ Vgl. BBK, B 330/49, ZBR, Stenogramm, 7./8. 11. 1951.

²⁶⁷ Vgl. BBK, B 330/43, ZBR, Stenogramm, 23./24. 5. 1951.

ten würden. In einer solchen Situation würden sie früher oder später ihren Import aus der Bundesrepublik einschränken²⁶⁸. Mit der Verschlechterung der französischen und britischen Zahlungsbilanzsituation nahmen diese Befürchtungen zu. Im November 1951 wurde Vocke sogar bei Adenauer vorstellig und schlug „gewisse Konzessionen“ von deutscher Seite an das Vereinigte Königreich vor²⁶⁹.

Trotz dieser prinzipiell positiven Haltung zur Liberalisierung und zum Multilateralismus hatte die BdL aber auch einige Vorbehalte, und in bezug auf eine Reliberalisierung formulierte sie vor allem zwei Bedingungen. Ihres Erachtens war vor einer Reliberalisierung eine gewisse Protektion der deutschen Wirtschaft und ein angemessenes Devisenpolster unabdingbar. Als Devisenreserve strebte das Zentralbanksystem neben der EZU-Kreditlinie eine freie Reserve von 200 Mio. Dollar plus die Guthaben des Kontos II an und traf ein entsprechendes Abkommen mit der Bundesregierung²⁷⁰. In bezug auf die Protektion der Wirtschaft waren die Währungspolitiker nicht so spezifisch. Sie formulierten jedoch bei mehreren Gelegenheiten, daß die Liberalisierung „nicht in Frage kommen [kann], ehe wir einen einigermaßen adäquaten Zollschatz haben, den wir nicht vor dem Herbst bekommen werden“²⁷¹. Erst als diese beiden Bedingungen im Herbst 1951 erfüllt waren – im November betrugen die konvertiblen Reserven 388,9 Mio. Dollar; im Oktober wurde die Bundesrepublik Mitglied des GATT, und gleichzeitig traten das Zolltarifgesetz und das Protokoll von Torquay in Kraft²⁷² –, befürwortete die Zentralbank die Reliberalisierung. Zwar sprachen sich einige Mitglieder des Zentralbanksystems für ein langsames Vorgehen und eine anfänglich niedrigere Liberalisierungsquote aus. Auch versuchte Vocke, eine erneute Liberalisierung mit der Höhe des Verteidigungsbeitrages zu verknüpfen²⁷³. Insgesamt stand das Zentralbanksystem aber der OEEC-Liberalisierung positiv gegenüber, sofern die Bedingungen einer angemessenen Devisenreserve und eines Zollschatzes erfüllt waren. Ein aus der Reliberalisierung resultierender Zwang zur Restriktion führte nicht zur Ablehnung der Liberalisierung. Auch der Umstand, daß das Zentralbanksystem eine verstärkte Einfuhr von Roh-

²⁶⁸ Vgl. Emminger, D-Mark, S. 60; BBK, B 330/2021, o. V., Vermerk, 10. 5. 1951.

²⁶⁹ BBK, B 330/2011, Vocke an Adenauer, 14. 11. 1951. Siehe auch BBK, B 330/50, ZBR, Stenogramm, 5./6. 12. 1951.

²⁷⁰ Vgl. BBK, B 330/2055, Direktorium, Protokoll, 2. 8. 1951; BAK, B 102/13 720, I A an Treue, 9. 6. 1951 und BAK, B 126/12 108, von Spindler, Dollarkonto II, 20. 6. 1951. Siehe auch BBK, B 330/42, ZBR, Stenogramm, 9. 5. 1951; BBK, B 330/43, ZBR, Protokoll, 30. 5. 1951; BBK, B 330/42, ZBR, Protokoll, 20./21. 6. 1951. Am 15. 5. 1951 betrug der Saldo des Kontos II 125,7 Mio. \$ mit wachsender Tendenz. Vgl. BBK, B 330/2012, BdL, Die deutsche Transferfähigkeit, 2. 2. 1952. Als freie Reserve war somit ein Betrag von mindestens 325 Mio. \$ vorgesehen. Das entsprach ungefähr der Einfuhr von 6 Wochen.

²⁷¹ BBK, B 330/43, ZBR, Stenogramm, 23./24. 5. 1951. Ähnlich auch BBK, B 330/42, Vocke, Bardepot, 24. 4. 1951.

²⁷² Vgl. Statistisches Handbuch der BdL, S. 261. Zum GATT, dem deutschen Zolltarif und den Verhandlungen in Torquay vgl. Jerchow, Außenhandel.

²⁷³ Die Mehrheit war jedoch der Meinung, daß „es keinen Sinn“ hat, besondere Vorschläge zum Prozentsatz zu machen. Vgl. BBK, B 330/48, ZBR, Stenogramm, 10./11. 10. 1951; BBK, B 330/50, ZBR, Stenogramm, 5./6. 12. 1951. Zu Vocke vgl. BBK, B 330/2012, Vocke an Erhard, 5. 10. 1951.

stoffen zu Lasten von Fertigwarenimporten befürwortete, resultierte nicht in einem Plädoyer gegen die Liberalisierung. Das Zentralbanksystem hatte keine Ambitionen, lenkend in den deutschen Import einzugreifen²⁷⁴.

Zahlungsfragen

Schon frühzeitig hatte die BdL das regionale europäische Zahlungssystem der EZU gutgeheißen und unterstützt. Zwar spielten bei der Befürwortung auch die damit verbundene Auslandshilfe und die Kreditmöglichkeiten sowie die eingeschränkte deutsche Handlungsfähigkeit eine Rolle. Wichtiger aber war, daß die EZU eine weitgehende Verwendbarkeit der europäischen Währungen gewährleistete und Im- und Exportmöglichkeiten aus dem und in den EZU-Raum schuf.

Auch im Gefolge der Zahlungsbilanzkrise änderte sich an dieser positiven Haltung zur EZU und an der Orientierung auf Europa nichts. Zwar mußte die BdL im Jahre 1951 bei einem Defizit zum Dollarraum in Höhe von 335 Mio. Dollar und einem Überschuß zum EZU-Raum in Höhe von 400,2 Mio. Dollar schmerzlich erfahren, daß „die nur beschränkte Konvertibilität der EZU-Überschüsse“ einen Ausgleich der globalen Zahlungsbilanz verhinderte²⁷⁵. Trotzdem stand sie weiterhin positiv zur EZU²⁷⁶. Wie zuvor lag der Grund hierfür nur sehr bedingt in den Kreditlinien und in den Möglichkeiten, Gold oder Dollar über die EZU zu erhalten. Zu den Kreditlinien hielt die Bank fest, daß die von Erhard im Frühjahr angestrebte Quotenerhöhung von 320 Mio. RE auf 800 Mio. RE unnötig sei. Die Kreditlinien der EZU seien zwar „eine dringend erforderliche Stärkung der Devisenreserven“, sie könnten und sollten jedoch eine ausgeglichene Zahlungsbilanz nicht ersetzen²⁷⁷. Zu den Möglichkeiten, Gold über die EZU zu akkumulieren, meinte die BdL, die EZU-Struktur sei darauf nicht eingerichtet. Wenn die EZU-Mitglieder über die EZU Dollars verdienen wollten, würde die EZU nur in ihrer Existenz gefährdet werden²⁷⁸. Der Grund für die Wertschätzung der EZU durch die BdL waren vielmehr in erster Linie die Import- und Exportmöglichkeiten. Durch den Einschluß einer Reihe überseeischer Rohstoffgebiete in den Zahlungsmechanismus erleichterte die EZU die Versorgung der deutschen Wirtschaft. Gleichzeitig ermöglichte das OEEC-Liberalisierungsprogramm den Export nach Europa. Wegen dieser Exportchancen war die BdL auch schon früh-

²⁷⁴ Das Zentralbanksystem stellte immer wieder die Zuständigkeit der Regierung für das Importprogramm heraus. Vgl. BBK, B 330/2055, Direktorium, Protokoll, 28.6.1951; BBK, B 330/45, ZBR, Stenogramm, 4./5.7.1951; BBK, B 330/49, ZBR, Protokoll, 24./25.10.1951; ZBR, Protokoll, 7./8.11.1951; BBK, B 330/50, ZBR, Protokoll, 5./6.12.1951.

²⁷⁵ BdL, Geschäftsbericht 1951, S.1 und S.54.

²⁷⁶ Der beste Beleg dafür ist eine detailliert-kritische und gleichzeitig sehr positive Darstellung der EZU von Emminger. Vgl. Emminger, Europäische Zahlungsunion. Alle Veröffentlichungen von BdL-Mitgliedern mußten von Vocke genehmigt werden und sind demnach offizielle Stellungnahmen.

²⁷⁷ BBK, B 330/2015, Vocke an Blücher, 5.5.1951; BBK, B 330/2021, Vocke an Erhard, 23.5.1951; BBK, P-A, Vocke, Ansprache auf der Tagung der Deutschen Gruppe der Internationalen Handelskammer, 23.5.1951.

²⁷⁸ Vgl. BBK, B 330/2012, BdL, Die deutsche Transferfähigkeit, 2.2.1952.

zeitig um die Zahlungsbilanzsituation der anderen Teilnehmerländer besorgt. Das verstärkte sich mit den Zahlungsbilanzschwierigkeiten des Vereinigten Königreiches und Frankreichs gegen Ende des Jahres 1951. Um die Schwierigkeiten zu mildern und vor allem um Entliberalisierungsmaßnahmen abzuwenden, schlug Vocke bei mehreren Gelegenheiten verstärkte deutsche Einfuhren aus dem EZU-Raum vor²⁷⁹.

Insgesamt richtete sich die BdL nun stärker auf den Ausgleich der regionalen Zahlungsbilanz aus. Das wurde auch daran deutlich, daß Vocke im Mai 1951 öffentlich forderte, „die EZU sollte auch genauso gut, schnell und durchgreifend wie für die Schuldner das extreme Gläubigerproblem anpacken“²⁸⁰. Im Jahre 1950 war genau das noch als problematisch angesehen worden²⁸¹.

Die Befürwortung der EZU, die handelspolitische Orientierung auf Europa und die Ausrichtung auf eine regional ausgeglichene Zahlungsbilanz bargen jedoch ein Problem, nämlich daß die deutsche Dollarlücke vorerst fortbestehen würde. Diese konnte nicht – wie es in einem globalen Währungssystem möglich ist – durch europäische Überschüsse geschlossen werden. Dessen war sich die Zentralbank bewußt, und dieser Umstand wurde bedauert. Immer wieder wies die Zentralbank auf die traditionellen deutschen Handelsströme hin, stellte die mangelnde Konvertibilität fest und sprach von einem strukturellen Defizit: „Das frühere deutsche Reich wies schon vor dem Krieg fast ständig einen erheblichen Passivsaldo in seiner Waren- und Dienstleistungsbilanz gegenüber Nordamerika auf, die es aber entweder durch Kapitalzuflüsse aus Amerika oder durch (konvertierbare) Überschüsse im Verkehr mit anderen, insbesondere europäischen Ländern ausgleichen konnte. Die Abhängigkeit des heutigen Westdeutschlands von Dollar-Lieferquellen für Nahrungsmittel und Rohstoffe ist durch seine Abtrennung von den ost- und mitteldeutschen Gebieten und durch die fast völlige Einbuße der früheren Lieferungen aus Ost- und Südosteuropa ungleich größer als diejenige des deutschen Reiches vor dem Krieg. Andererseits ist die Möglichkeit, Dollar im Dreiecksverkehr zu verdienen, angesichts der mangelnden Konvertierbarkeit der wichtigsten Nicht-Dollar-Währungen im Vergleich zur Vorkriegszeit praktisch gleich Null.“²⁸² Gleichwohl versuchte die BdL nicht, dieses Problem zu lösen. Vielmehr nahm sie die Dollarlücke hin und wollte sich mit ihr arrangieren. Während sie feststellte, daß Dollars nicht über die EZU verdient werden könnten, sah sie, daß eine Steigerung der Ausfuhr in den Dollarraum „ein sehr mühseliger Prozeß“ sei. Die amerikanische Industrie war eine „übermächtige Konkurrenz“, und

²⁷⁹ Vgl. z. B. BBK, B 330/2011, Vocke an Adenauer, 14. 11. 1951. Es kam trotzdem zu Entliberalisierungsmaßnahmen: Im November reduzierte das Vereinigte Königreich seine Liberalisierung von 90 auf 60%, im März 1952 auf 46%; im Februar 1952 nahm Frankreich seine Liberalisierung vollkommen zurück. Vgl. OEEC, 4th Annual Report, S. 69.

²⁸⁰ BBK, P-A, Vocke, Ansprache auf der Tagung der Deutschen Gruppe der Internationalen Handelskammer, 23. 5. 1951.

²⁸¹ Vgl. hierzu S. 85.

²⁸² BBK, B 330/2012, BdL, Die deutsche Transferfähigkeit, 2. 2. 1952.

„in absehbarer Zeit“ gab es laut BdL keine Möglichkeit, das Defizit zum Dollarraum durch eine Abwertung oder einen dollar-drive auszugleichen²⁸³.

Die Tatsache, daß die BdL die Dollarlücke als unabänderlich ansah und eine Orientierung auf Europa befürwortete, hieß aber nicht, daß sie die Konvertibilität als ein zukünftiges Außenhandelsregime prinzipiell ablehnte. Ganz im Gegenteil: Sie wollte sogar langfristig auf dieses Währungsregime hinarbeiten. Als Vocke im Sommer 1951 vermutete, daß das Vereinigte Königreich bald die Konvertibilität erklären würde, stellte er – ohne einem Widerspruch seiner Kollegen zu begegnen – fest: „England steht so nahe vor der Konvertibilität und Italien und Belgien werden dann sehr gleichzeitig kommen. Wir müssen auch auf diese Punkte hinarbeiten, um gleichzeitig in der Geschichte drin zu stehen.“²⁸⁴ So sah das Zentralbanksystem ein Konvertibilitätsregime als normales und anzustrebendes Ziel an. Vorerst aber richtete es seine Geldpolitik und seine internationale Währungspolitik auf Europa aus.

Das Interesse der BdL an Europa zeigt sich aber nicht nur in der Gegenüberstellung von Dollar- und EZU-Raum. Es offenbart sich auch in der Gegenüberstellung mit anderen Ländern und Regionen. An einer Förderung des Handelsaustausches mit diesen Gebieten war die Bank nämlich nicht interessiert. Sie schätzte die Märkte außerhalb Westeuropas als nicht aufnahmefähig ein, und sie lehnte eine Ausweitung dieser Handelsbeziehungen ab. Ein wichtiges Motiv hierfür war, daß der Zahlungsverkehr mit diesen Gebieten bilateral organisiert war und damit die Verwendungsmöglichkeiten der aufgelaufenen und auflaufenden Guthaben gering war. So entschied sich die BdL, Swings im Ost-West-Handel nur zu einzuräumen, falls sie dafür von der Regierung sichergestellt würde. Im Falle Jugoslawien lehnte sie eine Refinanzierung der Exporte ab²⁸⁵. Bei einem Geschäft der Siemens-Schuckert AG mit Argentinien gewährte sie zwar Refinanzierungshilfe in Höhe von 31 Mio. DM. Gleichzeitig stellte sie aber heraus, daß dies keinerlei präjudizierende Wirkung habe²⁸⁶. Immer wieder wies sie darauf hin, daß eine Zentralbank keine langfristigen Kredite vergeben kann und daß sie hierfür nicht mehr zur Verfügung stehe²⁸⁷. Für die EZU aber übernahm sie diese langfristigen Kredite stillschweigend.

Kapitalverflechtung

Für die außenwirtschaftliche Strategie des Zentralbanksystems waren aber nicht nur Handels- und Zahlungsfragen von Bedeutung. Auch die Kapitalverflechtung

²⁸³ Alle Zitate aus ebenda. Zur Frage einer Abwertung als Strategie vgl. BBK, B 330/2012, Volkswirtschaft und Statistik, Vermerk, 4.10.1951.

²⁸⁴ BBK, B 330/45, ZBR, Stenogramm, 4./5.7.1951.

²⁸⁵ Vgl. Kabinettsprotokolle IV (1951), 138. Kabinettsitzung am 30.3.1951, S.272.

²⁸⁶ Vgl. BBK, B 330/48, ZBR, Protokoll, 10./11.10.1951.

²⁸⁷ Vgl. BBK, B 330/44, Vocke, Finanzierung langfristiger Exportgeschäfte, 2.6.1951. Vgl. auch BBK, B 330/2021, Erhard an Vocke, 14.12.1951; Vocke an Erhard, 19.12.1951; Vocke an Erhard, 15.1.1952.

mit dem Ausland war ein wichtiges Thema. Schon von Anfang an hatten Exponenten des Zentralbanksystems herausgestellt, daß Auslandskredite für die Rekonstruktion der deutschen Wirtschaft eine *conditio sine qua non* waren. Aber selbst wenn über diese Notwendigkeit Einigkeit herrschte und Vocke bei vielen Gelegenheiten insistierte, daß „wir uns die Chance, das ausländische Kapital nachhaltig in Deutschland zu interessieren, unter keinen Umständen verderben [dürfen]“²⁸⁸, wurden hier in den ersten Jahren nur geringe Fortschritte und wenige konkrete Ergebnisse erzielt. Der Grund dafür war, daß einer kapitalmäßigen Verflechtung mit dem Ausland einige Hindernisse entgegenstanden und gleichzeitig manche Vorbehalte auf beiden Seiten existierten.

Ein bedeutendes Hindernis für Auslandsinvestitionen war die Unwilligkeit des Auslandes, in die westdeutsche Wirtschaft zu investieren und, über die staatliche Kredithilfe hinaus, Kapital in die Bundesrepublik einzubringen. Als im Juni 1950 das bis dahin zum Schutz der deutschen Wirtschaft bestehende alliierte Investitionsverbot gelockert wurde, zeigte sich dieser Unwillen deutlich: Es folgten nur geringe Neuinvestitionen²⁸⁹. Diese Zurückhaltung war sicherlich darin begründet, daß Erträge aus derartigen Anlagen nur auf DM-Sperrkonten fließen konnten²⁹⁰. Genauso wichtig war aber auch, daß Deutschland – sei es der deutsche Staat, seien es die deutschen Banken oder die deutsche Industrie – einen schlechten Ruf als internationaler Bankrotteur hatte²⁹¹. Darauf wiesen auch die Alliierten hin, und im Jahr 1949 sprach McCloy das Problem der deutschen Kreditwürdigkeit an. Er informierte Adenauer, daß neue private Kredite für die deutsche Wirtschaft nur zu erwarten seien, wenn zuvor die Frage der Altschulden geregelt würde²⁹². Im Oktober 1950 forderte die Alliierte Hohe Kommission dann die Bundesregierung auf, sich für die Vor- und Nachkriegsschulden Deutschlands verantwortlich zu betrachten und bei einer ordnungsgemäßen Regelung dieser Schulden mitzuwirken²⁹³. Mit der Anerkennung der Schulden im März 1951 war der Weg zu internationalen Schuldenverhandlungen frei. Diese begannen im Sommer 1951 und endeten im Februar 1953 mit der Unterzeichnung des Londoner Schuldenabkommens.

In der BdL trafen die alliierten Ansichten und Forderungen auf gemischte Reaktionen. Zwar erkannte die Bank an, daß die deutsche Kreditwürdigkeit wiederhergestellt werden mußte. Deshalb befürwortete sie eine Regelung der Vor-

²⁸⁸ BBK, B 330/2021, Vocke an Erhard, 16. 8. 1949.

²⁸⁹ Die ausländischen Investitionen stiegen zwar von 30 Mio. DM (1950) auf 70 Mio. DM (1951), waren aber noch immer sehr gering. Vgl. Deutsches Geld- und Bankwesen, S. 343.

²⁹⁰ Für die Bestimmungen vgl. BdL, Geschäftsbericht 1950, S. 59 f.

²⁹¹ Vgl. BoE, OV 34/54, Rootham an O'Brien, 17. 5. 1950. Vocke wußte zu berichten, daß man in den USA derartige Zweifel nicht hegte: „Es ist mir ganz spontan gesagt worden: Sie werden Kredit finden. [...] Wir wissen, der deutsche Kaufmann steht zu seinem Wort.“ In: BBK, B 330/21, ZBR, Stenogramm, 15./16. 12. 1949.

²⁹² Vgl. Kabinettsprotokolle I (1949), 13. Kabinettsitzung am 18. 10. 1949, S. 139.

²⁹³ Vgl. Schwarz (Hrsg.), Wiederherstellung, AHK an Adenauer, AGSEC(50)2339, 23. 10. 1950, S. 97 ff.

kriegsschulden. Schon im Jahre 1948 war Vocke sogar in dieser Hinsicht aktiv geworden. Er hatte einen Deutschen Ausschuß für internationale finanzielle Beziehungen einberufen, der sich diesen Fragen widmen sollte²⁹⁴. Allerdings richtete Vocke dabei das Hauptaugenmerk auf bestimmte Schuldkategorien, nämlich die sogenannten Stillhalteverpflichtungen. Die Regelung dieser kurzfristigen Währungskredite war seines Erachtens von herausragender Bedeutung. Sie sollten so schnell wie möglich beglichen – ja sogar vorgezogen – werden²⁹⁵. Davon erhoffte er sich, daß neue ausländische Kreditlinien, vor allem in Form von Rembourskrediten, unverzüglich eröffnet würden. Die Tatsache, daß ausländische Banken bei Rembourskrediten sehr zurückhaltend waren, war nämlich laut Vocke einer der Gründe für die Schwierigkeiten der Außenhandelsfinanzierung und für die deutschen Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Jahre 1950/51 gewesen²⁹⁶.

Hinsichtlich der Fragen, ob, wann, in welcher Form und inwieweit die anderen Schulden zu tilgen seien und ob die Bestimmungen über die Sperrmarkkonten gelockert werden sollten, war sich das Zentralbanksystem unsicher. Zwar forderte das Direktorium schon 1949, „zum ersten möglichen Zeitpunkt mit wenigstens teilweiser Bedienung der alten Auslandsschulden zu beginnen“. Gleichzeitig war es stets um die Transfermöglichkeiten besorgt. Auch befürchtete es einen erheblichen Kapitalabzug²⁹⁷. Der Zentralbankrat war bei diesen Fragen sogar noch skeptischer. Er betonte, daß DM-Sperrguthaben nur für langfristige Finanzierungen zur Verfügung gestellt werden sollten. Für die nächste Zukunft mußte seines Erachtens der Transfer für Zinsen und Rückzahlungen ausgeschlossen bleiben²⁹⁸. So erklärte sich der Zentralbankrat mit der Zurückhaltung der Alliierten in bezug auf bilaterale Schuldenregelungen einverstanden und trug damit – wie ausländische, vor allem schweizerische Finanzkreise vorwarfen – zur Schaffung einer „grotesken Situation“ bei: Einerseits würde von der deutschen Wirtschaft um ausländisches Kapital geworben; andererseits würden die Altguthaben so schlecht behandelt, „als ob man gegen jeden Anlagewillen eine Warntafel errichten wollte“²⁹⁹.

Abgesehen von dem Altschuldenproblem waren aber noch andere Erwägungen, die gegen eine Kapitalverflechtung mit dem Ausland sprachen, von Bedeutung. Vor allem hatte die Zentralbank Bedenken, daß für neue Auslandsinvestitionen in gewissem Ausmaß der Transfer von Erträgen zu gewähren sei, und daß diese Anla-

²⁹⁴ Vgl. BBK, B 330/2011, Vocke an Abs, 27.9.1948, von Schelling, Vermerk, 24.9.1948. Abs, der spätere Delegationsleiter bei der Londoner Schuldenkonferenz, berichtet, daß er der Initiator dieses Ausschusses war. Vgl. Abs, Wiederherstellung, S. 14 f.

²⁹⁵ Vgl. BBK, B 330/2034, Vocke an McCloy, 27.2.1951; McCloy an Vocke, 12.6.1951.

²⁹⁶ Vgl. BBK, B 330/2034, Vocke an McCloy, 27.2.1951; BBK, B 330/3377, Vocke an Adenauer, 28.11.1951. Vgl. auch BBK, B 330/19, ZBR, Stenogramm, 9.11.1949.

²⁹⁷ BBK, B 330/2054, Direktorium, Protokoll, 3.11.1949. Vgl. auch BBK, B 330/2055, Direktorium, Protokoll, 8.6.1951 und 12.7.1951.

²⁹⁸ Vgl. BBK, B 330/26, ZBR, Protokoll, 4.5.1950.

²⁹⁹ Das warf Edgar Salin in den Basler Nachrichten Nr. 177 und Nr. 179, vom 27. und 28.4.1950, „Die wirtschaftlich-politische Situation in Westdeutschland“ vor. Zit. nach Abs, Entscheidungen, S. 57.

gen also weitere Devisenauslagen verursachen könnten. Aus diesem Grund hob Wilhelm hervor, daß nur solche Investitionen erwünscht seien, die Devisen erwirtschaften würden. Die deutschen Währungspolitiker hielten es sogar für erforderlich, „die Investierung von Fall zu Fall von individueller Prüfung und Genehmigung abhängig zu machen“³⁰⁰. Dieser Wunsch des Zentralbanksystems nach Kontrolle der Kapitalverflechtung war vor allem auf die Devisenknappheit zurückzuführen. Die desaströsen Erfahrungen mit Auslandskrediten in der Zwischenkriegszeit – die Konterkarierung der Zentralbankpolitik, die Fluktuationen des internationalen Kapitalverkehrs, die Einschränkungen der Autonomie – waren dabei weitgehend irrelevant³⁰¹. Auch die Gefahr einer „Überfremdung“ der deutschen Wirtschaft war – wenngleich noch immer erwähnenswert – für die Zurückhaltung der Bank nicht wesentlich. Wilhelm stellte hierzu fest, daß dies „zur Zeit“ von deutscher Seite nicht „als ernstes Problem“ angesehen wird³⁰².

Während also einige Zweifel und ein gewisses Zögern in bezug auf Kapitalverflechtung, die über Rembourskredite hinausgingen, bestanden, verengte sich im Lauf der Zeit der Wunsch der Bank nach Auslandskrediten immer mehr auf Internationale Organisationen. Dabei wurde der Schwerpunkt auf die Weltbank gelegt, denn sowohl auf die EZU- als auch auf die IWF-Kreditlinien sollte laut BdL nur kurzfristig zurückgegriffen werden. Sie sollten „nicht im Sinne einen höheren Dauerverschuldung“ beansprucht werden³⁰³. Für einen Kredit der Weltbank war die BdL sogar in der Lage, die zeitweise erheblichen Vorbehalte gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen, vor allem gegenüber dem IWF, zu überwinden und eine deutsche Mitgliedschaft in dieser Institution gutzuheißen. Sie sah „große Kredite“, vor allem von der Weltbank, für die „moralische Stärkung unseres Währungssystems“ als unabdingbar an³⁰⁴.

Das Zentralbanksystem zum Jahresende 1951

Ende 1951 hatte die Bundesrepublik ihren EZU-Sonderkredit zurückgezahlt, ihre kumulative Schuldnerposition in der EZU abgebaut und ihre Währungsreserven aufgestockt. Der deutsche Export nach und der deutsche Import aus Eu-

³⁰⁰ BBK, B 330/3287, Wilhelm, Ausarbeitung, 5.4.1950. Erst im Jahre 1952 rückte die BdL von diesem Standpunkt ab, vgl. BBK, B 330/2055, Direktorium, Protokollentwurf, 8.5.1952.

³⁰¹ Als die BdL feststellte, daß das traditionelle deutsche Defizit in der Waren- und Dienstleistungsbilanz mit Übersee früher durch Überschüsse in Europa und Kapitalimporte ausgeglichen wurde, erwähnte sie die Problematik solcher Kapitalimporte nicht. Vgl. BBK, B 330/2012, BdL, Die deutsche Transferfähigkeit, 2.2.1952. Auch die Möglichkeit „unechter“ Rembourse wurde nicht angesprochen.

³⁰² BBK, B 330/3287, Wilhelm, Ausarbeitung, 5.4.1950.

³⁰³ BBK, P-A, Vocke, Ansprache auf der Tagung der Deutschen Gruppe der Internationalen Handelskammer, 23.5.1951. Ähnlich auch BBK, NL Emminger Konvertibilität/Abbau der Devisenzwangswirtschaft I 1949–52, Kesselring/Benthin, Niederschrift über die Arbeitsgemeinschaft Außenwirtschaft, Handels- und Zahlungsbilanz, Währungspolitik, o.D. (Mai/Juni 1951).

³⁰⁴ BBK, B 330/21, ZBR, Stenogramm, 15./16.12.1949. Zu den Vorbehalten zum IWF vgl. BBK, B 330/2043, Vocke an Schäffer, 20.3.1951; BBK, B 330/3378, Vocke, Vermerk, 14.11.1951; o.V. (vermutlich Vocke), Vermerk, 14.12.1951.

ropa nahmen zu. Die Arbeitslosigkeit ging zurück. Gleichzeitig stieg die Produktion bei stabilen, sogar leicht rückläufigen Preisen weiter an³⁰⁵. Die Zahlungsbilanzkrise war überwunden, und damit fand auch für das Zentralbanksystem ein erster Abschnitt ein Ende.

In den ersten Jahren seines Bestehens war der mit der Gründung des Zentralbanksystems im Frühjahr 1948 vorgegebene Rahmen ausgefüllt worden. Leitende Positionen waren besetzt worden. Erste Krisen waren überstanden, und Kooperations- und Konfliktmodelle waren entwickelt worden. Auch hatten sich die Entscheidungsprozesse innerhalb des Zentralbanksystems eingespielt, und das Zentralbanksystem hatte seine Position in nationaler und internationaler Hinsicht gefunden und gefestigt. Vor allem aber hatte es ein geldpolitisches Konzept und eine außenwirtschaftliche Strategie formuliert. Deren Kernsatz lautete, daß zur Stärkung des Exports „die inneren Dinge“ knapp zu halten sind³⁰⁶.

Bei diesen Weichenstellungen hatte die Koreakrise eine bedeutende Rolle gespielt. So waren das geldpolitische Konzept und die außenwirtschaftliche Strategie anfänglich innerhalb des Zentralbankrates umstritten gewesen. Erst mit der Zahlungsbilanzkrise konnte ihnen dauerhaft Geltung verschafft werden. Doch auch wenn sich diese Politiklinie durchgesetzt hatte, so ist festzuhalten, daß sie laut Zentralbank nur im Hinblick auf Europa gelten sollte. Während für das Zentralbanksystem das „Eindringen in das kontinentale System“³⁰⁷ wichtig war und durch eine restriktive Kreditpolitik ermöglicht und abgesichert werden sollte, war es bereit, vorübergehend mit der Dollarlücke zu leben. Auch in bezug auf eine Handelsliberalisierung zeigte sich diese Ausrichtung auf Europa: Die OEEC-Liberalisierung wurde befürwortet, während das Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Dollarraum mittels einer Abwertung der DM abgelehnt wurde.

Die Überwindung der Zahlungsbilanzkrise war aber auch in anderer Hinsicht von Bedeutung. Abgesehen von der Klärung des Konzepts hatte sie auch zu einem Ansehenszuwachs des Zentralbanksystems und zu einer Stärkung seiner Position geführt. In internationaler Hinsicht war mit der Überwindung der Krise seine Reputation gewachsen. Mit der Rückzahlung des EZU-Sonderkredites hatte das Zentralbanksystem seinen „test-case“ bestanden. Seine Politik wurde nun in internationalen Kreisen, nicht zuletzt von Per Jacobsson, der sich ja für diese Politik stark gemacht hatte, als beispielhaft gelobt³⁰⁸. Darüber hinaus war die BdL nun bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich Mitglied und somit im renommierten Baseler Central Bankers' Club vertreten³⁰⁹. Aber auch in

³⁰⁵ Vgl. BdL, Geschäftsbericht 1951, S. 3.

³⁰⁶ BBK, B 330/19, ZBR, Stenogramm, 26./27. 10. 1949.

³⁰⁷ BBK, B 330/3478, Referat Marshallplan, Sitzung des ERP-Arbeitsstabes am 21. 2. 1950, 22. 2. 1950; BBK, B 330/18, ZBR, Stenogramm, 11. 10. 1949.

³⁰⁸ Vgl. Jacobsson, Wiederbenutzung.

³⁰⁹ Auch in Washington war die Bank seit dem Beitritt der Bundesrepublik zum IWF mit ihrem Vertreter präsent.

nationaler Hinsicht war die Position der Zentralbank gestärkt worden. Zum einen wurde die Beaufsichtigung des Zentralbanksystems durch die Alliierte Bankenkommission gelockert³¹⁰. Wichtiger als diese Lockerung war aber, daß damit eine Gesetzesänderung verbunden war: Da ein Bundesbankgesetz noch nicht vorlagereif war, wurde ein Übergangsgesetz notwendig. Da dieses im Juli 1951 die Unabhängigkeit der Zentralbank von politischen Institutionen festschrieb und diese Bestimmung natürlich ein Präjudiz für das spätere Gesetz sein würde, war ihre Position gegenüber der Regierung gestärkt worden³¹¹. Abgesehen von dieser juristischen Neuerung war aber vor allem in der Koreakrise deutlich geworden, daß das Zentralbanksystem in der Lage war, die Regierung zu opponieren und zu einen Entschluß zu kommen. Während sich das Wirtschaftsministerium mit Maßnahmen zurückhielt, die Finanzpolitik nur langsam greifen konnte und sich die Bonner Ressorts im Verlauf der Krise in Auseinandersetzungen verwickelten, übernahm das Zentralbanksystem das Krisenmanagement. Wenngleich sich während der Krise noch einige Probleme mit der Effektivität seiner Politik zeigten, war damit die Bank zu einer Institution herangewachsen, die auf die deutsche Wirtschaftspolitik einen nachhaltigen Einfluß ausüben konnte. Sie ergriff Maßnahmen bzw. legte später, im Falle der Entliberalisierung, der Regierung Maßnahmen nahe. Zwar wurden im weiteren Verlauf auch Versuche unternommen, den Einfluß der Bank zum Beispiel durch die Einsetzung eines Devisenkommissars zu begrenzen; dies konnte jedoch nicht realisiert werden³¹².

Die Krise hatte aber nicht nur auf die Position der Zentralbank innerhalb der deutschen Wirtschaftspolitik einen bedeutenden Einfluß. Auch innerhalb des Zentralbanksystems selbst hatten sich mit der Koreakrise bzw. im Anschluß daran die Machtverhältnisse weiter geklärt. War Vocke schon vor der Zahlungsbilanzkrise oftmals dominant gewesen, so stärkte sich seine Position jetzt noch mehr, und das Direktorium wurde im Vergleich zum Zentralbankrat bestimmender. Zum Teil führte das dazu, daß die Mitglieder des Zentralbankrates Vocke sogar „dictatorial attitudes“ vorwarfen³¹³. Da der Widerstand dagegen und gegen die stärkere Position des zentralen Elementes innerhalb des Zentralbanksystems letztendlich aber gering blieb und sich der Zentralbankrat ferner gegenüber den während der Krise aufgetauchten Problemen der föderalen Struktur des Zentral-

³¹⁰ Die AHK stellte der Bundesregierung am 6.3.1951 eine Lockerung der Aufsichtsbestimmungen über das Währungssystem in Aussicht. Vgl. BBK, B 330/3377: AGSEC(51)416, Allied High Commission an Adenauer, 6.3.1951. Vocke betrachtete diese Änderungen mit großer Skepsis. Er wollte die Kompetenzen der Alliierten, die seine Politik nie bemängelt, sondern oftmals unterstützt und abgesichert hatten, nicht beschneiden. Vgl. Dickhaus, Foster-mother.

³¹¹ Vgl. BGBL 1951 I, S. 509.

³¹² Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, BMF, Entwurf eines Kabinettsbeschlusses betr. Einsetzung eines Devisenkommissars, 10.3.1951; Kabinettsprotokolle IV (1951), Kabinetts-sitzung am 8.3.1951, S. 134; BAK, B 136/7863, Vocke an Adenauer, 19.3.1951.

³¹³ Vgl. BoE, OV 34/36, Bolton, Note on conversation in Basle, 8./9.4.1951, 12.4.1951. Vgl. hierzu auch BoE, OV 34/36, Macdonald, Weaknesses of the Central Bank System, o.D. (April 1951); BoE, G 1/42, Macdonald an Rootham, 5.4.1951.

banksystems und der Effektivität seiner Geldpolitik nicht verschloß, wurde diese Entwicklung nicht aufgehalten. Hinzu kam, daß sich nun auch die Amerikaner, vor allem die ECA, wie auch die EZU um die Effektivität des deutschen Zentralbanksystems sorgten und die föderale Struktur des Zentralbanksystems kritisch betrachteten³¹⁴. Als Ergebnis wuchs die Machtposition des Direktoriums an. Bei internationalen Verhandlungen traten nun nicht mehr wie noch in den ersten Jahren Mitglieder des Zentralbankrates, sondern vielmehr die Direktoren der BdL auf. Auch ist festzuhalten, daß sie innerhalb des Zentralbankrates, obwohl sie dort weder Sitz noch Stimme hatten, oftmals die Diskussionen bestimmten. Darüber hinaus offenbart ein Beschluß des Zentralbankrates vom Oktober 1951 die veränderte Machtposition des Direktoriums im zweistufigen Zentralbanksystem. Im Zusammenhang mit der Einführung von Rediskontkontingenten entschied der Zentralbankrat, daß die Landeszentralbanken bei Ausnahmeregelungen mit dem Direktorium der BdL Fühlung halten sollen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen sicherzustellen³¹⁵. Insgesamt ist deshalb festzuhalten, daß die zentralen Elemente innerhalb des westdeutschen Zentralbanksystems, das Direktorium und die BdL, im Verlauf der Jahre und durch die Zahlungsbilanzkrise an Bedeutung gewonnen hatten.

³¹⁴ Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Cattier an das Direktorium der BdL, 13.4.1951, S.367f.; BBK, B 330/41: Report by Management Board of the EPU on effectiveness of the German Central Bank system, C (51)95, 12.3.1951. Selbstverständlich wiesen die Mitglieder des Zentralbankrates die Kritik von Cattier zurück. Gleichwohl sorgten sie sich intern um die „Schlagkräftigkeit“ des Zentralbanksystems. Vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Korea-Krise, Bernard an Cattier, 27.4.1951, S.369f. und BBK, B 330/41, ZBR, Stenogramm, 29.3.1951.

³¹⁵ Vgl. BBK, B 330/49, ZBR, Protokoll, 24./25.10.1951.