



Essay

DEUTSCHLAND UND EUROPA AUS AMERIKANISCHER SICHT. EIN GEHEIMES GRUNDSATZPAPIER DES US-STATE DEPARTMENT AUS DEM JAHR 1949¹

Von Ludolf Herbst

In einer Zeit vermehrter deutsch-amerikanischer Irritationen einerseits und fortschreitender europäischer Integration andererseits ist es von besonderem Interesse, sich die Konstellation in Erinnerung zu rufen, die die Entwicklung gemeinsamer europäischer Institutionen ermöglichte, und dabei die Rolle zu beleuchten, die die USA hierbei spielten. Ein streng geheimes Grundsatzpapier des amerikanischen State Department vom März 1949² ist hierzu sehr gut geeignet, weil es die Grundlinien der amerikanischen Politik gegenüber Europa klar herausarbeitet und zeigt, wie eng der Zusammenhang zwischen der Lösung des „deutschen Problems“ und der europäischen Integration in Washington gesehen wurde.

Dabei spielte die Einsicht eine entscheidende Rolle, dass die Wirtschaft der westeuropäischen Länder so eng mit der westdeutschen Wirtschaft verbunden war, dass es nicht möglich sein würde, Europa wirtschaftlich wiederaufzubauen, ohne gleichzeitig die westdeutsche Wirtschaft in ihren alten Funktionen als Produzent von Investitionsgütern und als Abnehmer von Rohstoffen, Nahrungsmitteln und Konsumgütern wiederherzustellen. Sollte verhindert werden, dass die 1949 gegründete Bundesrepublik Deutschland aus ihrer wirtschaftlichen Schlüsselposition politisches Kapital zog und erneut die Hegemonie anstrebte, mussten neue Wege gegangen werden. Gemeinsame europäische Institutionen von hinreichender Bindungsfähigkeit, die nationalstaatliche Alleingänge würden verhindern können, erschienen als adäquate Lösung. Dabei entsprang die Überlegung, mit der wirtschaftlichen Integration zu beginnen, nicht nur dem sprichwörtlichen amerikanischen Pragmatismus, sondern auch der historischen Erfahrung.

Darauf, dass die ökonomische Prosperität Europas und Deutschlands auf das Engste verbunden waren, hatte John Maynard Keynes bereits 1919 hingewiesen.³ Die Fakten waren in der Zwischenkriegszeit mit Händen zu greifen. So kamen 1928 51,5 Prozent der Importe des Deutschen Reiches aus den europäischen Ländern und gingen 75,4 Prozent seiner Exporte nach dort. Besonders eng war die wirtschaftliche Verflechtung des Reichs mit seinen hochentwickelten Nachbarländern. So entfielen 1928 allein auf die Benelux-Staaten, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, die Schweiz und die Tschechoslowakei 33,6 Prozent der Importe und 51,3 Prozent der deutschen Exporte. Diese Länder waren zugleich in besonderer Weise auf den deutschen Markt angewiesen. Das Reich war für sie der wichtigste oder der zweitwichtigste

-
- 1 Essay zur Quelle Nr. 7.4, The economic interdependence of Germany and Western Europe. Means for achieving closer economic association (1949).
 - 2 Vgl. Quelle Nr. 7.4, Auszüge aus einem undatierten Grundsatzpapier des State Department, Washington [März 1949], Top Secret.
 - 3 Keynes, John Maynard, The economic consequences of the peace, London 1919, S. 14.

Handelspartner. So setzten die Benelux-Staaten 18,5 Prozent, Dänemark 20,7 Prozent, Frankreich 10,8 Prozent, Großbritannien 5,7 Prozent, Italien 12,5 Prozent, Österreich 18,4 Prozent, die Schweiz 17,8 Prozent und die Tschechoslowakei 22 Prozent ihres Gesamtexports auf dem deutschen Markt ab. In diesen Außenhandelsziffern kam nicht nur die wechselseitige Marktabhängigkeit zum Ausdruck, sondern auch eine enge industriewirtschaftliche Verflechtung. Vor-, Zwischen- und Teilprodukte industrieller Endfertigungen kamen oft aus dem Nachbarland.⁴

Angesichts solcher Abhängigkeiten wundert es nicht, dass in der Zwischenkriegszeit auf verschiedenen Ebenen darüber nachgedacht wurde, die bestehenden Handelshemmnisse zu beseitigen und die politischen Gegensätze zwischen den europäischen Staaten zu verringern. Auch war man sich dessen bewusst, dass es dabei in besonderer Weise auf Frankreich und Deutschland ankam. Doch wie die Verhandlungen zwischen Briand und Stresemann zeigten, gingen die französische und deutsche Regierung in der Zwischenkriegszeit von entgegengesetzten Prioritäten aus: Die französische Regierung wünschte zunächst die politische Einigung im Rahmen des Völkerbundes und des Versailler Systems voranzutreiben, um Frankreichs sicherheitspolitische Probleme zu lösen, während die deutsche Regierung die ökonomischen Fragen in den Vordergrund stellte, um aus der ökonomischen Stärke des Reichs politisches Kapital zu schlagen. Absprachen für eine engere Zusammenarbeit, die von Industriellen aus unterschiedlichen europäischen Ländern getroffen und auch implementiert wurden, waren angesichts der nationalstaatlichen Gegensätze in Europa ebenso wenig in der Lage, die europäische Einigung zu befördern, wie die programmatischen Schriften engagierter „Europäer“ wie Coudenhove-Kalergi.

Durch den Zweiten Weltkrieg entstand eine grundsätzlich andere, für die europäische Integration sehr viel günstigere Ausgangssituation. Die europäischen Nationalstaaten waren geschwächt und auf dem Kontinent standen ihnen militärisch, wirtschaftlich und politisch weit überlegene Weltmächte gegenüber. In größerem Umfang als die UdSSR verfügten die USA über dominante Kräfte. Sie waren die einzige Atommacht, repräsentierten allein etwa 50 Prozent der Weltindustrieproduktion und waren die bei weitem größte Finanzmacht der Erde. Sie konnten vom Potential her eine Rolle als Förderator spielen und sie waren entschlossen dies zu tun, wobei der Wille, die sowjetischen Machtambitionen in Europa einzudämmen, eine akzelerierende Wirkung ausübte. Wichtiger aber war der entschlossene Wille, aus der Geschichte zu lernen, den Ausbruch einer zweiten Weltwirtschaftskrise zu vermeiden und Deutschland daran zu hindern, den europäischen Frieden ein drittes Mal zu stören. Für die Lösung beider Probleme erschien eine wirtschaftliche Integration Westeuropas, des zweitwichtigsten Industriegebiets der Erde, als wichtigste Prämisse.

Viel war auf diesem Weg bereits geschehen, als im State Department im März 1949 das Schriftstück entstand, dessen wichtigste Passagen im Anschluss an meinen Beitrag abgedruckt sind.⁵ Der Text verweist explizit auf das European Recovery Program (ERP), auch Marshallplan genannt, und die Organization of European Economic Cooperation (OEEC), die zur Durchführung des Marshallplans errichtet worden war. Da es

4 Statistisches Handbuch von Deutschland 1928-1944, hg. vom Länderrat des Amerikanischen Besatzungsgebiets, München 1949, S. 410f.; Gaedicke, Herbert; Eynern, Gert von, Die produktionswirtschaftliche Integration Europas. Eine Untersuchung über die Außenhandelsverflechtung der europäischen Länder, Berlin 1933, S. 145, 154ff.

5 Vgl. Quelle Nr. 7.4.

hierbei um eine zeitlich befristete Hilfe ging, war die Zukunft der OEEC unsicher. Zudem gehörten dieser Organisation alle Empfängerländer von Marshallplanhilfe an und in ihrem organisatorischen Rahmen hatten sich nur kooperative Formen der Zusammenarbeit entwickeln können. Die Bundesrepublik Deutschland, deren Gründung unmittelbar bevorstand, zu kontrollieren, würde die OEEC daher voraussichtlich nicht in der Lage sein. Hierzu bedurfte es einer fester integrierten kleineren Gemeinschaft.

Mit sicherem Gespür für das ökonomisch Notwendige und das politisch Erreichbare nennt das Schriftstück die Staaten des westeuropäischen Montankernes, die Benelux-Staaten, Frankreich und Italien, sowie einige der mit diesem Bereich industriewirtschaftlich und außenhandelsmäßig besonders eng verflochtenen Nachbarländer, Österreich und „as many as possible of the Scandinavian countries“. Offenbar herrschte im State Department Unsicherheit darüber, ob diese Gruppierung in der Lage sein werde, „to counterbalance Germany“. Nicht zuletzt aus diesem Grunde dachte man über eine „special relationship“ zwischen dem enggeknüpften („closely knit“) westeuropäischen Block und dem British Commonwealth nach.

Die Ebenen möglicher wirtschaftlicher Integration werden nur vorsichtig angedeutet. Vieles davon hatte bereits im OEEC-Vertrag vom 16. April 1948⁶ gestanden und erhielt nun durch den vagen Terminus „closer economic association“ allenfalls eine neue Qualität. Neu war der Vorschlag, eine Zollunion zu vereinbaren und eine zentrale Behörde („central authority“) zu errichten, an die die Teilnehmerländer „very considerable powers“ abzugeben hätten. Vor dem Hintergrund der amerikanischen Liberalisierungspolitik erscheint der Vorschlag, eine westeuropäische Zollunion zu errichten, ebenso überraschend wie der milde Umgang mit dem Konflikt zwischen Staatsdirigismus und Verstaatlichung einerseits sowie Marktwirtschaft und Privatwirtschaft andererseits. Diese Zugeständnisse an die europäischen Realitäten werden allerdings mit der Zumutung versehen, die europäischen Staaten sollten – nach dem Vorbild der USA – Teile ihrer Souveränitätsrechte auf eine zentrale Behörde übertragen.

Offenbar drücken diese Vorschläge echte Besorgnisse darüber aus, dass die Gründung eines westdeutschen Staates eine Entwicklung einleiten könne, die die Verhältnisse in Europa außer Kontrolle geraten lasse. George F. Kennan hatte sie im Februar und März 1949 in zwei Denkschriften eindringlich formuliert.⁷ Deutschland, so meinte Kennan in einer weit gefassten historischen Rückschau, sei in dem Moment ein Problem für Europa und die Welt geworden, als es angefangen habe, in nationalen Kategorien zu denken und einen Nationalstaat zu gründen. In diese Bahn dürfe man Deutschland auf gar keinen Fall zurückkehren lassen: „There is no solution of the German problem in terms of Germany; there is only a solution in terms of Europe.“⁸ Eine solche europäische Lösung war für Kennan an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden. Er traute den europäischen Staaten die Kraft, Deutschland zu kontrollieren, nur dann zu, wenn es ihnen gelänge, eine festgefügte Gemeinschaft zu bilden. Die Regierung der USA müsse dies unterstützen, wobei sie darauf zu achten habe, dass die Initiative von den Europäern selbst ausgehe. Washington solle aber eine Bedingung stellen: Der westdeutsche Staat müsse in die europäische Gemeinschaft als gleichberechtigter Partner aufgenommen

6 Europa. Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, hg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1962, Bd. I, S. 214ff.

7 Denkschriften vom 7. Februar und 8. März 1949, Foreign Relations of the United States (FRUS) 1949, III, S. 90ff und 96ff.

8 Denkschrift vom 8. März 1949, FRUS 1949, III, S. 96.

men werden. Sicherheit könne nicht durch einen Minus-Status der Deutschen, sondern nur durch die Struktur der Gemeinschaft erreicht werden. Sie müsse so beschaffen sein, dass jedes Land – insbesondere aber Westdeutschland – wirksam daran gehindert werde, aus ihr auszubrechen. Um jedes Risiko auszuschalten, sollten die amerikanischen Truppen solange in Deutschland bleiben, bis dauerhafte Sicherheitsgarantien geschaffen seien.

Diese, von Kennan in seiner Eigenschaft als Direktor der politischen Planungsabteilung des State Department, entworfene politische Linie setzte große Hoffnungen auf die französische Regierung und sie fand in Robert Schuman einen Partner, der die Dimension des Problems begriff. Die Gemeinsamkeit des Standpunktes kam Anfang November 1949 anlässlich der Außenministerkonferenz in Paris zum Ausdruck. „Das Ziel der Westmächte“, so formulierte der amerikanische Außenminister Dean Acheson, „muß die Herstellung gänzlich neuer Beziehungen zu Deutschland sein. Deutschland muß einem geeinten Westeuropa als Bestandteil eingegliedert werden.“ Und Robert Schuman sekundierte mit der Bemerkung, „die Integration“ sei „der einzige Weg, Deutschland von der Sowjetunion und von einer Politik militärischer und wirtschaftlicher Expansion“ abzuhalten.⁹

Der Schuman-Plan, mit dem die französische Regierung am 9. Mai 1950 vorschlug, den Weg der wirtschaftlichen Integration mit einer Zollunion und einem gemeinsamen Markt in einem Teilbereich, nämlich in der Montanwirtschaft, zu beginnen, konnte von Anfang an der Unterstützung der USA sicher sein. Die amerikanische Regierung hatte Frankreich in der zweiten Hälfte des Jahres 1949 immer wieder dazu gedrängt, in der Frage der wirtschaftlichen Integration die Initiative zu ergreifen. Dean Acheson sekundierte dem französischen Vorstoß denn auch in einer Rede, die er am Abend des 9. Mai 1950 hielt. Darin sagte er der französischen Regierung seine Unterstützung zu und appellierte zugleich an die Bundesregierung, ihren Teil der „Verantwortung“ zu akzeptieren und „all das auf sich zu nehmen“, was ihr „als Risiko erscheinen mag.“¹⁰ Adenauer war hierzu bereit und hatte Robert Schuman bereits am Vortag des 9. Mai 1950 seiner prinzipiellen Zustimmung versichert.

Wenn die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Montanunion, heute im Rückblick als der Beginn der institutionellen Integration Europas betrachtet und sie als unmittelbarer Vorläufer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft angesehen wird, so sollte man sich daran erinnern, dass die Dinge zunächst ganz anders geplant waren. Der mit dem Schuman-Plan begonnene Weg der sektoralen wirtschaftlichen Integration sollte in Einzelschritten fortgesetzt werden. So schlug die französische Regierung dem Europarat im Juli und August 1950 die Errichtung einer Europäischen Transportbehörde und eines Europäischen Agrarmarktes vor. Der Ausbruch des Korea-Krieges verhinderte, dass dieser Weg gegangen wurde. Er verschaffte nun einem Problem Priorität, das Washington, wie auch im Text betont wird, gern zuletzt und nicht zuerst gelöst hätte, nämlich der Wiederbewaffnung Deutschlands und seiner Integration in die westliche Verteidigungsgemeinschaft. Dass man 1958 gleichwohl den Weg in die umfassende Wirtschaftsgemeinschaft fand, ist bereits das Ergebnis einer insgesamt eingespielten Partnerschaft zwischen Paris und Bonn. Beide Regierungen hatten begriffen, dass sie

9 Lademacher, Horst; Mühlhausen, Walter [Hg.], Sicherheit, Kontrolle, Souveränität. Das Petersberger Abkommen vom 22. November 1949. Eine Dokumentation, Kassel 1985, S. 374f.

10 Europa Dokumente, I (wie Anm. 6), S. 679.

ihre nationalpolitischen Ziele am besten in einer supranationalen Gemeinschaft verwirklichen konnten. Die Rechnung der amerikanischen Politik war aufgegangen.

Literaturhinweise

Hogan, Michael J., *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1945-1952*, Cambridge 1987, reprinted 1989

Maier, Charles S.; Bischof, Günter (Hg.), *The Marshall Plan and Germany. West German development within the framework of the European Recovery Program*, New York 1991

Milward, Alan S., *The reconstruction of Western Europe 1945-51*, 2. Aufl., London 1987

Die Druckversion des Essays findet sich in Hohls, Rüdiger; Schröder, Iris; Siegrist, Hannes (Hg.), *Europa und die Europäer. Quellen und Essays zur modernen europäischen Geschichte*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2005, S. 436-440.

Dieser Essay bezieht sich auf eine Quelle, die in der Rubrik Quellen im Themenportal Europäische Geschichte (www.europa.clio-online.de) zu finden ist.