

VOLKER HENTSCHEL

DIE EUROPÄISCHE ZAHLUNGSUNION UND DIE  
DEUTSCHEN DEWISENKRISEN 1950/51

Die Währungs- und Wirtschaftsreform vom Juni 1948, die Marshallplan-Hilfe und die konjunkturellen Wirkungen des Korea-Krieges gelten gemeinhin als wichtige Impulse des deutschen Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg, und das ganz zu Recht. Die Währungsreform legte den Grund, und die Wirtschaftsreform öffnete im Zeichen der freien Marktwirtschaft die Bahn für die Entfaltung ungeahnter Kräfte der Erholung und des Aufschwungs. Der Marshallplan machte unerläßliche Rohstoffe verfügbar, lenkte Kapital in die Grundstoff- und Energieerzeugung und erweiterte mit beidem materielle Engpässe, die andernfalls die wirtschaftliche Entwicklung außerordentlich gehemmt hätten. Im Herbst 1949 geriet der zunächst dynamische Aufschwung freilich ins Stocken. Die freie Marktwirtschaft und die amerikanische Wirtschaftshilfe schienen der Häufung wirtschaftlich-sozialer Probleme doch nicht Herr zu werden. Die Industrieproduktion fiel zurück, die Zahl der Arbeitslosen schwoll auf etwa zwei Millionen an. Das entsprach 13% der Erwerbsbevölkerung. Im Februar 1950 verabschiedete die Bundesregierung unter dem Druck der Opposition und der Besatzungsbehörden ein Arbeitsbeschaffungsprogramm im Umfang von knapp einer Milliarde DM (ca. 1% des Bruttosozialprodukts)<sup>1</sup>. Die Durchführung des Programms lief äußerst schleppend an und zeitigte keine spürbaren Wirkungen<sup>2</sup>. Schon wenig später hielt es das Wirtschaftsministe-

- <sup>1</sup> Memorandum der Allied High Commission (AHC) vom 7. 2. 1950, in: Historisches Archiv der Deutschen Bundesbank (HADB) 2025; vgl. dazu Der Spiegel vom 23. 2. 1950, S. 29; Anfrage der Fraktion der SPD: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Drucksache des Deutschen Bundestages (Dt. BT) Nr. 406 vom 18. 1. 1950, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wahlperiode (Wp), Anlage zu den Stenographischen Berichten; 36. Sitzung des Dt. BT am 9. 2. 1950, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, I. Wp, Stenographische Berichte, S. 1141–1204; Protokoll der 52. Sitzung des Zentralbankrats (ZBR) vom 9./10. 2. 1950, in: HADB 22; Adenauer an McCloy am 11. 2. 1950, in: Adenauer. Briefe 1949–1951, bearb. von Hans Peter Mensing, Berlin 1985 (Rhöndorfer Ausgabe), S. 172; Stellungnahme Ludwig Erhards zum Memorandum der AHC vom 15. 2. 1950, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (LESt) I 11; Der Bundesminister der Wirtschaft zum Antrag der SPD, in: HADB 3403; Protokoll der 53. Sitzung des ZBR vom 22./23. 2. 1950, in: HADB 23; 48. Kabinettsitzung am 24. 2. 1950, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hrsg. von Hans Booms, Bd. 2: 1950, bearb. von Ulrich Enders und Konrad Reiser, Boppard 1984; 54. Sitzung des ZBR am 1. 3. 1950, in: HADB 23; 51. Kabinettsitzung am 7. 3. 1950, in: Kabinettsprotokolle Bd. 2.
- <sup>2</sup> 65. Kabinettsitzung am 12. 5. 1950, in: Kabinettsprotokolle Bd. 2; 31. (nichtöffentliche) Sitzung des Dt. Bundesrates am 10. 8. 1950, in: HADB 3375. Bis Ende Juni waren nur 185 Millionen DM Arbeitsbeschaffungskredite in Anspruch genommen worden.

rium für nötig, ein zweites, wirkungsvoller angelegtes Programm gleichen Umfangs vorzubereiten<sup>3</sup>. Die Finanzierung des ersten Programms war mit den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft noch notdürftig im Einklang gewesen, die Finanzierung des zweiten drohte eklatant dagegen zu verstoßen. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten zur einen Hälfte durch Staatskredite bei der Notenbank und zur anderen Hälfte durch (bis zu fünf Jahren prolongierbare) Arbeitsbeschaffungswechsel finanziert werden<sup>4</sup>. Das Programm kam einem Eingeständnis des Versagens der sozialen Marktwirtschaft nahe. Es wurde freilich nie in Angriff genommen. Der Korea-Krieg machte das Programm überflüssig. Der Krieg, der am 25. Juni 1950 begann und die akute Gefahr eines dritten Weltkrieges heraufbeschwor, löste einen gewaltigen Nachfrageschub in der westlichen Welt aus. Der Schub hatte wesentlich politisch-militärische und psychologische Gründe. Er diente der beschleunigten Rüstung und der privaten Vorsorge. Die deutsche Wirtschaft erhielt über den Export und über die Binnennachfrage von beidem ungewöhnlich starke Impulse. Die Produktion stieg steil an, die Arbeitslosigkeit ging bemerkenswert zurück. Der Korea-Krieg hatte der versagenden Marktwirtschaft neue Schwungkraft verliehen.

Nicht anders als die Einführung der Marktwirtschaft zwei Jahre zuvor, war freilich auch ihre Neubelebung über kurzem mit höchst unbekömmlichen Begleiterscheinungen verbunden. Die Wirtschaft der Nachkriegszeit war labil, nur mühsam in prekärem Gleichgewicht zu halten. Es ist allemal schwer, die vier übergreifenden Ziele der Wirtschaftspolitik: Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Wachstum und ausgeglichene Zahlungsbilanz zugleich zu verwirklichen. Nach den nicht vollends überwundenen wirtschaftlich-sozialen Verheerungen des Krieges und seiner Folgen war es besonders schwer. Vorgänge und Maßnahmen, die es an ein Ziel näher heranzuführen, drohten ein anderes um so weiter zu verfehlen. So hatte die partielle Beseitigung der Zwangswirtschaft im Juni 1948 das wirtschaftliche Wachstum kräftig angeregt, dabei aber auch kräftige Preissteigerungen hervorgerufen. Restriktive wirtschaftspolitische Maßnahmen hatten die Inflation schließlich unterbunden, dabei aber das Wachstum gehemmt und zunehmender Arbeitslosigkeit Vorschub geleistet. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Korea-Krieges förderten nun das Wachstum und senkten die Arbeitslosigkeit, brachten dabei aber die Zahlungsbilanz in bedrohlichem Ausmaß durcheinander.

Die Ausweitung der Produktion setzte die Zunahme der Rohstoff- und Halbwa-

<sup>3</sup> 58. Kabinettsitzung am 13. 4. 1950, in: Kabinettsprotokolle Bd. 2; die Vorlage in: HADB 3345; Erhard an Adenauer am 21. 4. 1950, in: LES I 1)1; 60. Kabinettsitzung am 25. 4. 1950, in: Kabinettsprotokolle Bd. 2. Vgl. Heiner R. Adamsen, Investitionshilfe für die Ruhr. Wiederaufbau, Verbände und soziale Marktwirtschaft 1948–1952, Wuppertal 1981, S. 56–83.

<sup>4</sup> Die Alliierte Bankenkommission regte an, statt dessen sogenannte Schattenquoten im Wert von 3,5 Milliarden DM freizugeben. Bei den Schattenquoten handelte es sich um DM-Beträge, die bei der Währungsreform im Tausch gegen Reichsmark-Guthaben geschaffen, aber gesperrt worden waren. Die Bank deutscher Länder lehnte Geldschöpfung in diesem Umfang erfolgreich ab. Vocke an McDonald vom 5. 6. 1950, in: HADB 2033.

renimporte voraus, Angst- und Hamsterkäufe übten einen starken Sog auf die Einfuhr von Nahrungsmitteln aus. Die Ausfuhr kam mit dem Anschwellen der Importe nicht mit. Deutschlands Handelsbilanz und aus bestimmten Gründen mehr noch Deutschlands Zahlungsbilanz wurden hochgradig defizitär. Das Defizit brachte das Land im Herbst 1950 unter der Oberfläche des Booms an den Rand eines wirtschaftlichen Kollaps'. Der Kollaps hätte mit Sicherheit dem Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“ den Boden entzogen und vermutlich schwerwiegende politische Folgen gehabt.

Der Kollaps blieb bekanntlich aus. Die Bundesrepublik Deutschland bewegte sich ein halbes Jahr lang am Rande des Kollaps und gelangte dann wieder auf sicheren Grund. Daß der Balanceakt gelang, war nun zum wenigsten deutscher Kunstfertigkeit zu danken. Zu danken war das vielmehr einem Akt europäischer Solidarität, dessen institutionelle Grundlage die Europäische Zahlungsunion (EZU) war. Es war ein unschätzbare Glücksfall für Deutschlands Wirtschaftswunder, daß jene EZU kaum eine Woche nach dem Beginn des Korea-Krieges in Kraft trat. Sie hat es Deutschland ermöglicht, aus dem internationalen Korea-Boom beträchtlichen Nutzen zu ziehen und diesen Nutzen zu konsolidieren, nachdem sich das Land dabei übernommen und in Gefahr gebracht hatte. Thesenhaft zugespitzt: Ohne die Existenz der EZU hätte es keinen deutschen Korea-Boom, sondern eine deutsche Korea-Krise gegeben. Und ohne die besondere solidarische Hilfe der EZU wäre der Boom kein druckvoller Impuls längerfristigen und starken Wachstums, sondern die Ursache eines wirtschaftlichen Einbruchs mit unabsehbaren Weiterungen gewesen.

Eingedenk ihrer Bedeutung mutet es erstaunlich an, daß die kritische Lage im Herbst und Winter 1950/51 und deren Bewältigung mit Hilfe der EZU bislang wenig Beachtung und Würdigung durch die Geschichtswissenschaft erfahren haben<sup>5</sup>. Gewöhnlich wird darüber kurz hinweggegangen und die Dramatik des Vorganges weitgehend ignoriert. Und die vor dreißig Jahren verschiedene EZU kümmert wirtschafts- und geschichtswissenschaftlich im Schatten des aktiven Internationalen Währungsfonds<sup>6</sup>. Dabei kann man sich den Internationalen Währungsfonds aus der

<sup>5</sup> Eine Ausnahme ist der Symposions- und Quellenband der Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik. Texte und Dokumente, Stuttgart 1986, insbes. das Referat von Otmar Emminger und die von Volkhard Laitenberger besorgte und eingeleitete ausgezeichnete Dokumentation. Der Abschnitt in den Erinnerungen von Emminger, D-Mark, Dollar, Währungskrisen, Stuttgart 1986, S. 49–73, ist mit dem Referat in dem LEST-Band so gut wie identisch. Vgl. die ältere Arbeit von Karl Friedrich, Westdeutsche Zahlungsbilanzpolitik von 1948 bis 1951, Zürich 1955.

<sup>6</sup> Siehe die Hinweise auf die Bedeutung der EZU und deren wissenschaftliche Vernachlässigung in Günter Schleiminger, Die Evolution des internationalen Währungssystems seit 1945, in: Bankhistorisches Archiv, Beiheft 11, Frankfurt 1987, S. 24 ff. Untersuchungen im anglo-amerikanischen Sprachraum: Alan S. Milward, The Reconstruction of Western Europe 1945–1951, London 1984, insbes. S. 256–282, S. 299–334, S. 421–434; Imanuel Wexler, The Marshall Plan revisited. The ERP in Economic Perspective, Westport 1983, S. 169 ff.; Michael J. Hogan, The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe 1947–1952, Cambridge 1987. Ferner die älteren Arbeiten von Robert Triffin, Europe and the Money Muddle. From Bilateralism to Near-Converti-

deutschen Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit unschwer wegdenken, die EZU jedoch nicht.

Der Aufsatz hat den Zweck, die hier thesehaft pointierte Rolle der EZU in der Frühgeschichte der Bundesrepublik eingehender zu beschreiben und dabei jene Thesen zu belegen und zu begründen. Zunächst werden Motive, Entstehung und Funktionsweise der EZU knapp umrissen, dann die Ursachen und der Verlauf der deutschen Zahlungsbilanzkrise, deren Bedrohlichkeit sowie ihre Bewältigung dargelegt.

## I.

Der Marshallplan verfolgte bekanntlich zwei aufeinander bezogene Absichten. Er wollte materielle Ressourcen für die wirtschaftliche Erholung Europas zur Verfügung stellen und er wollte die Zusammenarbeit der europäischen Länder fördern. Er wollte im wesentlichen Hilfe zur Selbsthilfe sein.

In der amerikanischen Administration lagen anfangs zwei Plan-Strategien miteinander im Streit. Eine Gruppe maßgeblicher Beamter wollte die Ziele des Plans vornehmlich dadurch erreichen, daß in koordinierter Aktion ungenutzte Produktionskapazitäten in Europa schnellstens wieder in Betrieb genommen und Produktionsengpässe mit Nachdruck beseitigt wurden. Die Koordination der einzelstaatlichen Bedürfnisse und Tätigkeiten sollte eine supranationale Organisation übernehmen, die eigens zu gründen und im weiteren als institutionelle Triebkraft fortschreitender europäischer Integration gedacht war. Eine andere Gruppe setzte dagegen im wesentlichen auf die produktiven und integrativen Wirkungen einer zügigen Beseitigung zwischenstaatlicher Handelsschranken und der Einrichtung eines funktions-tüchtigen handels erleichternden Zahlungssystems in Europa.

Der Economic Cooperation Act, der dem Marshallplan am 3. April 1948 Gesetzeskraft gab, und das ursprüngliche Aktionsprogramm der Economic Cooperation Administration (ECA), die der Economic Cooperation Act für die Durchführung des Plans ins Leben rief, vermittelten beide Absichten, legten dabei aber ein unverkennbares Schwergewicht auf die Förderung der Produktion und auf Integration durch supranationale Einrichtungen<sup>7</sup>.

Deshalb wurde am 16. April 1948 auf amerikanisches Drängen, wenn auch nicht genau nach amerikanischen Vorstellungen die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC) gegründet. Westdeutschland wurde darin zunächst durch die Militärregierungen vertreten. Im Oktober 1949 trat die Bundesrepublik bei. Außer ihr gehörten der OEEC Großbritannien, Frankreich, Italien, die Benelux-Länder, die drei skandinavischen Länder, Irland, Island, Österreich, Schweiz, Portugal, Griechenland und die Türkei an. Mit der wirtschaftlichen

bility, 1947–1956, New Haven 1957, insbes. S. 143–208; Brian Tew, *International Monetary Cooperation 1945–1970*, New York 1970.

<sup>7</sup> Hogan, *The Marshall Plan*, S. 56 f., S. 74 f.

Zusammenarbeit und gar Integration hatte es freilich seine Not. Die Forderung der ECA, ein integriertes europäisches Wiederaufbauprogramm zu entwerfen und mit amerikanischer Hilfe durchzuführen, rieb sich an nationalem Souveränitätsdünkel und Sonderinteressen auf. Das europäische Wiederaufbauprogramm zerfiel in eine Vielzahl nationaler Aufbauprogramme<sup>8</sup>.

Das verhalf nun doch der zunächst zurückgedrängten Absicht, wirtschaftliches Wachstum und insbesondere wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in erster Linie durch Befreiung des innereuropäischen Handels auf der Grundlage eines flexiblen Zahlungssystems anzustreben, zu stärkerer Beachtung und alsbald auch zu praktischer Geltung.

### *Das Problem des multilateralen Zahlungsausgleichs in Europa*

Der internationale Handel war seit 1930 durch grassierenden Protektionismus gehemmt und seit 1939 durch den Krieg vollends zerrüttet worden. Seit Kriegsende hatte er sich viel langsamer erholt als die Produktion. Das hatte mancherlei Gründe. Der wichtigste Grund war der Mangel eines funktionstüchtigen internationalen Zahlungssystem. So gut wie alle Länder befließigten sich konsequenter Devisenbewirtschaftung. Die Unternehmen und Privatleute mußten eingenommene Devisen an den Staat abliefern und der Staat befand nach Maßgabe gesamtwirtschaftlicher Bedürfnisse darüber, wie die im Land verfügbaren Devisen verwendet wurden. Das schloß freie Devisenmärkte und freien Handel aus. Das Gegenteil strenger Devisenbewirtschaftung ist uneingeschränkte Konvertibilität, die Freiheit des Zahlungsverkehrs mit anderen Ländern. Verbreitete Konvertibilität auf der Grundlage funktionstüchtiger Devisenmärkte ist eine wesentliche Bedingung liberalen, ökonomisch vernünftigen und umfangreichen Außenhandels. Neben anderen Vorteilen verschafft sie einem Land die Möglichkeit, Defizite im Handel mit einem anderen Land durch Überschüsse im Handel mit einem dritten Land auszugleichen. Bei Mangel an Konvertibilität muß derlei multilateraler Zahlungsausgleich durch umständliche Währungsgeschäfte der Zentralbanken und durch reibungsreiche Kreditoperationen der Regierungen unzulänglich substituiert werden. Dem internationalen Handel wohnt unter diesen Umständen eine starke Neigung zum Bilateralismus inne. Jedes Land verkauft mittelfristig nur so viel an ein anderes Land, wie es von dort bezieht. Oder anders gewendet: Jedes Land kann mittelfristig nur so viel aus einem anderen Land beziehen, wie es dort abzusetzen vermag<sup>9</sup>. Nun sind aber die wechselseitigen Bedürfnisse zweier Länder einander nicht notwendigerweise quantitativ gleich. Gewöhnlich diffe-

<sup>8</sup> Zu den Organisationsproblemen und dem praktischen Versagen der OEEC sowie zu den Besonderheiten und Schwierigkeiten des innereuropäischen Handels Milward, *Reconstruction*, S. 168–231.

<sup>9</sup> Gegebenenfalls erweiterten bilaterale Handelsverträge, in denen gegenseitige Kreditlinien (*swings*) vereinbart wurden, die Möglichkeiten des zweiseitigen Handels. Ende 1947 gab es in Europa rd. 200 derartige Abkommen mit Kreditlinien im Wert von insgesamt 1,5 Milliarden Dollar. Triffin, *Europe*, S. 145; Ludwig Erhard (Hrsg.), *Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt*, Düsseldorf 1953, S. 81.

rieren sie. Da die Differenzen gar nicht oder nur sehr eingeschränkt mit Geld ausgeglichen werden können, bleibt der internationale Handel hinter den Bedürfnissen zurück. Bezugsquellen und Absatzmärkte werden verstopft und Handelsströme gegebenenfalls fehlgeleitet. Wachstums- und Wohlstandsverluste sind die Folge.

All das war natürlich auch schon vor vierzig Jahren bekannt, und dennoch waren die europäischen Währungen damals *nicht* konvertibel. Konvertibilität ist nämlich bei all ihren Vorteilen kein ganz ungeteilter Segen. Sie birgt für die einzelnen Länder Probleme und Gefahren, und zwar dann, wenn deren Zahlungsbilanzen auch multilateral nicht annähernd ausgeglichen sind, sondern zu kräftigen Überschüssen und Defiziten neigen. Über kräftige Überschüsse brauchte sich ausgangs der vierziger Jahre kein europäisches Land Sorgen zu machen. Wohl aber mußten alle kräftiger Defizite gewärtig sein. Europa – zerstört und ausgepowert, wie es war – hatte einerseits einen enormen überseeischen Importbedarf und war andererseits auf dem Weltmarkt nur sehr beschränkt konkurrenzfähig. Unter solchen Umständen war freier Handel auf der Grundlage konvertibler Währungen in dem System fester Wechselkurse, mit dem man es damals zu tun hatte, fast gleichbedeutend mit Defiziten. Europa litt unter einer sogenannten Dollar-Lücke<sup>10</sup>. Doch damit nicht genug; auch ein freier innereuropäischer Handel schien von strukturellen Ungleichgewichten bedroht zu sein. Womöglich wurde die Drohung überschätzt. Aber sie bestimmte das Denken und Handeln.

Nun gibt es Mittel, Handelsbilanzdefiziten entgegenzuwirken oder Handelsbilanzdefizite zumindest zeitweise anderweitig zu kompensieren. Man kann die Währung abwerten. Das verteuert ausländische Waren für Inländer und verbilligt inländische Waren für Ausländer und wirkt über beides auf den Ausgleich der Handelsbilanz hin. Man kann statt dessen (oder ergänzend dazu) versuchen, durch Deflationspolitik die Binnenkonjunktur zu drosseln und die Preise zu senken. Das vermindert den Importbedarf, regt die Exporte an und schränkt gleichfalls das Defizit ein. Man kann das Defizit freilich auch Defizit sein lassen und es vorübergehend durch den Einsatz von Währungsreserven oder durch die Aufnahme internationaler Kredite ausgleichen. Im Prinzip kann man das alles tun; in der Praxis konnten es die europäischen Staaten damals jedoch nicht oder nur zu einem sehr hohen Preis tun. Abwertungen, die für ausgeglichene Zahlungsbilanzen bei freiem internationalen Handel sorgten, hätten nach Lage der Dinge fast bodenlos sein müssen und dringendst benötigte Rohstoffe und Nahrungsmittel unerträglich verteuert und verknappt<sup>11</sup>. Scharfe Deflationspolitik hätte in erholungsbedürftigen Volkswirtschaften gleichsam den Teufel mit Beelzebub ausgetrieben. Hinreichende Währungsreserven waren nirgendwo verfügbar, und internationaler Kredit war aus Mangel an Mitteln und Vertrauen außerordentlich rar. England hatte es wegen vertraglicher Verpflich-

<sup>10</sup> 1948 importierte Westeuropa aus dem Dollarraum Güter im Wert von 6,2 Milliarden Dollar und exportierte Güter im Wert von nur 1,7 Milliarden Dollar dorthin. Ebenda, S. 34 f.

<sup>11</sup> Im September 1949 wurden die meisten europäischen Währungen im Verhältnis zum Dollar kräftig abgewertet. Die Dollar-Lücke blieb dennoch bestehen.

ungen im Sommer 1947 dennoch wagen müssen, das Pfund für konvertibel zu erklären. Das Wagnis war kläglich gescheitert und hastig abgebrochen worden. Europa konnte sich Konvertibilität ausgangs der vierziger Jahre nicht leisten.

Das Dilemma liegt zutage: Freier, umfangreicher internationaler Handel konnte den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas unabsehbar fördern. Freier, umfangreicher internationaler Handel setzte die Konvertierbarkeit der Währungen voraus. Konvertierbarkeit der Währungen aber war für das wirtschaftlich zerrüttete Europa ein untragbares Risiko. Deshalb verfiel sich der internationale und mit ihm auch der innereuropäische Handel in den engen Fesseln des Bilateralismus.

### *Vorläufige Lösungsversuche und vorgehende Handelsliberalisierung*

Diese Entwicklung war um so nachteiliger, als sie auch den möglichen Nutzen der amerikanischen Marshallplan-Hilfe unbillig reduzierte. Die Empfänger der Dollarhilfe kauften nämlich mit einem Teil davon Waren in Amerika, die sie ebensogut in Europa hätten kaufen können, wenn hier der Handels- und Zahlungsverkehr hinreichend funktioniert hätte. Vor dem Weltkrieg hatten die OEEC-Länder 55% ihrer Einfuhren voneinander bezogen, 1947 bezogen sie nur noch 37% voneinander<sup>12</sup>.

Es gab also auch aus amerikanischer Sicht prinzipielle und praktische Gründe dafür, nach einem Ausweg aus dem Dilemma zu suchen, der an den Risiken allgemeiner Konvertibilität vorbei- und dennoch allmählich zu freiem innereuropäischen Handel hinführte. Dieser Ausweg war schließlich die Europäische Zahlungsunion. Er wurde freilich nur über einige Umwege gefunden.

Es galt, zunächst neue, elastische Möglichkeiten des multilateralen Zahlungsverkehrs zu schaffen und dann den Außenhandel nach Maßgabe jener Möglichkeiten zu liberalisieren. „Liberalisieren“ hieß, daß der Staat den Importeuren nicht mehr vorschrieb, was und wieviel sie im Ausland kaufen durften und wo sie es kaufen mußten. So gedachte man anfangs auch vorzugehen. Ein eigens zu diesem Zweck eingesetzter internationaler Ausschuß entwarf noch in der Entstehungsphase der OEEC den Plan eines großzügigen multilateralen Zahlungssystems, dessen Handhabe mit Mitteln der Marshallplan-Hilfe erleichtert und gesichert werden sollte. Die meisten Teilnehmerländer am Europäischen Wiederaufbauprogramm mutete der Plan freilich zu großzügig und nicht eben gefahrlos an. Deshalb wurde er abgelehnt und statt dessen den Mitgliedern der neugeschaffenen OEEC ermöglicht, mit geringen Teilen der Marshallplan-Hilfe nicht nur in den USA, sondern auch voneinander zu kaufen<sup>13</sup>. Der Dollar war in der ganzen Welt begehrt und schien deshalb bestens geeignet zu sein, bilaterale Überschüsse und Defizite multilateral auszugleichen. Wenn die Begehrlichkeit nur nicht immer mehr Exporteure dazu veranlaßt hätte, nur noch gegen Dollar

<sup>12</sup> Milward, *Reconstruction*, S. 214.

<sup>13</sup> Zum Folgenden OEEC, Intra-European Payments Committee, E. C. A. Statement on the Proposed European Payments Union, PC(50)10 vom 13. 3. 1950, in: HADB 3373; Triffin, *Europe*, S. 147–160; Milward, *Reconstruction*, S. 258–281; Wexler, *Marshall Plan*, S. 134 ff.

zu verkaufen. Da dem aber so war, trat der Handel gegen Dollar nicht in vollem Umfang zum Handel gegen europäische Währungen hinzu, er trat vielmehr gutenteils an dessen Stelle und drohte sogar, den Gesamthandel zu vermindern. Deshalb wurde das Experiment alsbald abgebrochen und durch ein neues ersetzt.

Nach langwierigen und konfliktreichen Verhandlungen innerhalb der OEEC sowie zwischen der OEEC und der ECA konnten seit Oktober 1948 zwischenstaatliche Überschüsse und Defizite im europäischen Zahlungsverkehr unter bestimmten Umständen gegeneinander aufgerechnet werden. Die Umstände setzten dem Verrechnungsmechanismus freilich enge Grenzen. Deshalb war es wichtiger, daß die ECA den Ländern der OEEC einen Teil der Marshallplan-Hilfe nur noch mit der Auflage in Aussicht stellte, daß sie den Partnerländern, mit denen sie einen latenten Handelsüberschuß hatten, kostenlose Bezugsmöglichkeiten („Ziehungsrechte“) im gleichen Wert einräumten<sup>14</sup>. Die Verrechnung der Überschüsse, Defizite und wahrgenommenen Ziehungsrechte wurde in Monatsabständen von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) in Basel durchgeführt. Das Verfahren erweiterte – in vorgegebenen und nicht sehr weiten Grenzen – die Möglichkeiten des bilateralen Handels, schränkte aber zugleich die geringen Möglichkeiten des multilateralen Zahlungsausgleichs weiter ein und erwies sich auch sonst als tückenreiche und deshalb zweifelhafte Angelegenheit<sup>15</sup>.

Auf amerikanisches Drängen und gegen heftige Widerstände einiger OEEC-Län-

<sup>14</sup> Diese „bedingte“ Marshallplan-Hilfe wurde in dem Maße tatsächlich zugeteilt, in dem die Ziehungsrechte in Anspruch genommen worden waren. Zur schwierigen Geburt des Abkommens siehe Europa-Archiv, September 1948, S. 1529 ff., den Text in: Europa-Archiv, 20. 1. 1949, S. 1831. Eine eingehende Erläuterung bei Hans Möller, Das intereuropäische Zahlungs- und Verrechnungsabkommen vom 16. 10. 1948, in: Europa-Archiv, 5. 1. 1949, S. 1781 ff.; siehe auch Wexler, Marshall Plan, S. 137 ff.

<sup>15</sup> Zu den Tücken gehörte, daß die latenten Überschüsse und Defizite vorhergeschätzt werden mußten und mithin fehlgeschätzt werden konnten. So mochte es passieren, daß Ziehungsrechte an einer Stelle ungenutzt blieben, während sie an anderer Stelle dringend benötigt wurden, aber nicht verfügbar waren; daß sie Defizite und Überschüsse einzelner Länder im Europahandel vergrößerten, statt sie zu verringern und gar Überschüsse in Defizite verwandelten. Von Oktober 1948 bis Juni 1950 wurden insgesamt 1674 Millionen Dollar Ziehungsrechte eingeräumt und 1413 Millionen Dollar Ziehungsrechte in Anspruch genommen. Mit diesem beträchtlichen Volumen, das rund ein Fünftel der in dieser Zeit geleisteten Marshallplan-Hilfe in Anspruch nahm, wurden die über den ganzen Zeitraum hinweg kumulierten bilateralen Überschüsse resp. Defizite nur von 1159 auf 788 Millionen Dollar vermindert. Triffin, Europe, S. 154. Zudem setzte das Verfahren die Exportfreudigkeit der Geber von Ziehungsrechten herab. Falls den Gläubigern als Gegenleistung für die gewährten Ziehungsrechte keine höhere Marshallplan-Hilfe zugeteilt wurde, als sie ohne deren Gewährung erhalten hätten, bedeutete die Inanspruchnahme von Ziehungsrechten, daß der Geber dem Nehmer einen Teil seiner Dollarhilfe in Gestalt eigener Waren übertrug. Es gibt Hinweise darauf, daß die Verteilung der Marshallplan-Hilfe ohne Rücksicht auf die Gewährung und den Empfang von Ziehungsrechten erfolgte. Deshalb versuchten die Geber durch hohe Preise und Exportkontingente dem Export in ziehungsrechtlich berechnete Länder entgegenzuwirken. Andererseits entwickelten die Empfänger von Ziehungsrechten die Neigung, in den Ländern zu kaufen, die ihnen Ziehungsrechte zugestehen mußten, auch wenn sie die erwünschten Waren andernorts besser und billiger bekommen konnten. Erhard, Rückkehr, S. 93 f.

der wurden dann von Juli 1949 an immerhin 25% der bilateral ermittelten Ziehungsrechte „multilateralisiert“. Jene 25% konnten von den Ziehungsberechtigten weiterhin bei jedem ihrer Gläubiger in Anspruch genommen werden. Das war gewiß ein Fortschritt, aber ebenso gewiß kein Durchbruch. Die Verrechnungsmöglichkeiten blieben an die bilateralen Ziehungsrechte und die bilateralen Ziehungsrechte blieben an die im Laufe der Zeit abnehmende und 1952 versiegende Dollarhilfe gebunden. Der Wert der insgesamt genutzten Ziehungsrechte war 1949/50 keine 10% größer als 1948/49<sup>16</sup>.

Unter diesen Umständen ging es mit der Liberalisierung des Handels nicht recht voran. Bis Juli 1949 geschah so gut wie gar nichts. Dann faßte der Rat der OEEC den Beschluß, daß die Mitgliedsländer im Laufe des nächsten Vierteljahres drei Listen vorlegen sollten. Auf der ersten Liste sollten die Güter stehen, deren Einfuhr fortan freigegeben war, auf der zweiten die Güter, über deren Freigabe man zu verhandeln bereit war, und auf der dritten die Güter, die auch weiterhin nur in staatlich bestimmten Mengen, aber immerhin aus jedem beliebigen Land der OEEC eingeführt werden durften<sup>17</sup>. Das Ergebnis war enttäuschend. Die Freilisten erfaßten im Durchschnitt gerade 30% des laufenden innereuropäischen Handels und enthielten überwiegend Rohstoffe und Nahrungsmittel, auf die man dringend angewiesen

<sup>16</sup> OEEC, Agreement for Intra-European Payments and Compensations for 1949–1950 vom 7. 9. 1949, in: HADB 3324. Wexler, Marshall Plan, S. 144 ff.; Hogan, Marshall Plan, S. 167 ff. und S. 222 ff.; Werner Abelshauser, Der kleine Marshallplan. Handelsintegration und innereuropäische Wirtschaftshilfe 1948–1950, in: Helmut Berding (Hrsg.), Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert, in: Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 10, Göttingen 1984, S. 212–224. „Kleiner Marshallplan“ meint die beiden Zahlungsabkommen von 1948 und 1949. Die Multilateralisierung von Ziehungsrechten war von international hinlänglich konkurrenzfähigen Ländern wie Belgien nachdrücklich befürwortet und von den weniger konkurrenzfähigen Ländern, namentlich von Großbritannien, noch nachdrücklicher abgelehnt worden. Die belgische Regierung hoffte, daß infolge der Multilateralisierung Ziehungsrechte, die andere Länder von Dritten (z. B. Portugal von England) eingeräumt bekamen, in Belgien ausgenutzt wurden und dem Land auf diese Weise zusätzliche bedingte Dollarhilfe zuführten. Die britische Regierung befürchtete hingegen, daß Ziehungsrechte, die Großbritannien anderen Ländern gewährte, bei Dritten geltend gemacht wurden und Großbritannien auf diese Weise bedingte Hilfe entzogen. Der noch weiterreichende amerikanische Vorschlag, Ziehungsrechte „konvertierbar“ zu machen, wurde so gut wie einhellig abgelehnt. Mit „Konvertierbarkeit“ war in diesem Fall gemeint, daß Ziehungsrechte von den Empfängern bei den Gebern in ECA-Dollar eingetauscht werden konnten. Während die Multilateralisierung bedingte, daß die europäischen Länder miteinander um die Nutzung von Ziehungsrechten (und damit um die Zuteilung bedingter Dollarhilfe) konkurrierten, hätte es die „Konvertierbarkeit“ mit sich gebracht, daß die europäischen Länder überdies mit dem Dollarraum um die Verwendung von Ziehungsrechten resp. ECA-Dollar in Wettbewerb traten. Mit multilateralisierten Ziehungsrechten konnte nur aus Mitgliedsländern der OEEC, mit ECA-Dollar aber natürlich auch aus den USA, aus Kanada usw. importiert werden. Diese Aussicht schreckte mehr oder weniger alle OEEC-Länder.

<sup>17</sup> Der Beschluß war eine Synthese miteinander konkurrierender Vorschläge Großbritanniens und Frankreichs. Zu Art und Motiven der Vorschläge sowie zur weiteren Entwicklung siehe Milward, Reconstruction, S. 300 ff.; Hogan, Marshall Plan, S. 238 f.; dazu die zeitgenössische Analyse von Emminger, Liberalisierung des Außenhandels (29. 11. 1949), in: HADB 21.

war<sup>18</sup>. Überdies nahmen einige Länder auch noch bestimmte andere OEEC-Mitglieder von der Importbefreiung aus; der Ratsbeschluss ließ das zu. So behielten sich z. B. Großbritannien, die Niederlande und die skandinavischen Länder vor, weiterhin gegen Deutschland zu diskriminieren.

In den Vereinigten Staaten reagierte man zusehends unmutig auf derlei zögerliches Vorgehen. Im Kongreß und in der Administration machte sich die Meinung breit, daß Europa zu sehr auf amerikanische Hilfe und zu wenig auf eigene solidarische Anstrengungen baue. Die Fortführung des Marshallplans geriet in Gefahr. Ende Oktober 1949 kam der Chef der ECA, Paul Hoffmann, nach Europa, um dies den Repräsentanten der OEEC-Länder auf deren nächster Ratstagung unmißverständlich klar zu machen und auf Intensivierung ihrer Einigungsbemühungen, insbesondere auf eine Beschleunigung der Liberalisierung des Handels und der Einrichtung eines multilateralen Zahlungssystems zu drängen<sup>19</sup>. Eingedenk des Ernstes der Lage beschloß der Rat umgehend, bis zum 15. Dezember mindestens die Hälfte des laufenden Handels auf private Rechnung in jeder der drei Warengruppen (Nahrungsmittel, industrielle Rohstoffe, Fertigwaren) zu liberalisieren und Ende Januar 1950 über eine Erhöhung dieser Quote zu entscheiden. Die Entscheidung vom 31. Januar sah dann vor, den Grad der Liberalisierung auf 60% zu erhöhen, sobald ein zufriedenstellendes Zahlungssystem eingerichtet sei.

Der praktisch-politische Gang der Dinge hatte die Logik der Sache überholt und die Verhältnisse verkehrt. Die Einrichtung eines flexiblen multilateralen Zahlungssystems hätte die Liberalisierung des Handels vorbereiten sollen. Nun verlangte, umgekehrt, der kaum vorbereitete Stoß in die Liberalisierung die nachträgliche Sicherung durch erweiterte Möglichkeiten des multilateralen Zahlungsausgleichs. Die Chancen und Gefahren jenes Stoßes lassen sich am deutschen Beispiel eindrucksvoll verdeutlichen.

Von Januar bis Oktober 1949 importierte Westdeutschland aus den Ländern der OEEC und deren überseeischen Besitzungen Waren für durchschnittlich 72,8 Millionen Dollar im Monat. Der Export dorthin erbrachte durchschnittlich 72,1 Millionen Dollar. Gleich nach Beginn der Liberalisierung stiegen die Einfuhren sprunghaft an und pendelten sich in den nächsten Monaten auf wesentlich höherem Niveau ein. Der Anteil der Importe aus dem OEEC-Raum an den gesamten Importen stieg von knapp 50% auf rund zwei Drittel. Die Ausfuhren folgten mit einiger Verzögerung. Von November 1949 bis Juni 1950, bis zum Beginn des Korea-Krieges also, wurde für durchschnittlich 120,7 Millionen Dollar im Monat importiert und für durchschnittlich 95,4 Millionen Dollar im Monat exportiert. Die Importwerte lagen um

<sup>18</sup> Die Bundesrepublik liberalisierte mit Wirkung vom 4. 11. 1949 35% ihrer Importe, zu drei Viertel Nahrungsmittel und Rohstoffe.

<sup>19</sup> Über den Hintergrund dieser „Integrations“-Rede und zunächst weiterreichende Absichten Hoffmanns siehe Hogan, *Marshall Plan*, S. 272 ff.; Milward, *Reconstruction*, S. 295 ff.; Wexler, *Marshall Plan*, S. 156 ff.

rund zwei Drittel, die Exportwerte um rund ein Drittel<sup>20</sup> höher als zuvor; und dies bei kaum veränderten Preisen. Die Begleiterscheinung des ungleichen Wachstums war ein Handelsbilanzdefizit von insgesamt 202 Millionen Dollar. Das entsprach 21% des Importwerts. Zwei Drittel davon liefen allein in den ersten drei Monaten auf. Im Winter 1949/50 näherte sich die Bundesrepublik den Grenzen ihrer Kredit- und Kompensationsmöglichkeiten, die kümmerlichen Devisenreserven waren fast erschöpft. Zahlungsunfähigkeit drohte. Die Notenbankleitung schrieb alarmierende Briefe an den Bundeswirtschaftsminister. Ganz unverhofft verzog sich die akute Gefahr aber noch einmal. Die anfangs hochaufspringende Importwooge flachte etwas ab. Das mochte daran liegen, daß ein starker Nachholbedarf für das Erste gedeckt war, lag wohl auch am Abflauen der Binnenkonjunktur und lag vor allem daran, daß sich die Importeure mit Nahrungsmittel- und Rohstoffeinkäufen neuerdings betont zurückhielten. Die Primärgüter-Preise gaben nämlich allerorten nach. Man setzte auf weiteren Preisverfall, schob Bestellungen deshalb nach Möglichkeit hinaus und plünderte in der Zwischenzeit die Lager. Unter diesen Umständen schrumpfte das Handelsbilanzdefizit und verschwand schließlich.

Aber die Umstände konnte natürlich nicht von Dauer sein. Im Gegenteil: Die zeitweise Importabstinenz bereitete die nächste Importwelle – und mit ihr neue Defizite – vor. Ohne verbesserte Zahlungs- und Kreditmodalitäten in Europa war die plötzliche Teilliberalisierung des Außenhandels allenfalls durch Zufall und mit Glück durchzuhalten. Und das galt nicht nur für die Bundesrepublik, es galt akut auch für mehrere andere, latent für alle OEEC-Mitglieder.

### *Der Lösungsvorschlag der ECA*

Da man sich dieser Gefahr von vornherein bewußt gewesen war, wurde an mehreren Orten zugleich intensiv über ein tragfähiges Zahlungssystem nachgedacht. Die ECA begann bereits vor Hoffmanns Rede mit der Ausarbeitung einer Vorlage. Am 9. Dezember 1949 legte sie der OEEC das Konzept einer Europäischen Zahlungsunion vor<sup>21</sup> und empfahl dringend, dieses Konzept rasch in die Praxis umzusetzen.

Hiernach sollten die Länder der OEEC, einschließlich der England währungswirtschaftlich verbundenen Gebiete, ihren gesamten zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr in laufender Rechnung über Verrechnungskonten bei einer gemeinsamen Clearing-Stelle abwickeln. Die Zahlungsbeträge sollten nach Maßgabe der gängigen Wechselkurse aus den nationalen Währungen in eine supranationale Werteinheit umgerechnet werden. Die Clearing-Stelle glich die zweiseitigen Überschüsse und die Defizite der Länder periodisch gegeneinander ab. Ergab sich hieraus für ein Land ein

<sup>20</sup> Daß die Exporte wesentlich weniger zunahmen als die Importe, dürfte zu einem unbestimmten Teil der effektiven DM-Aufwertung (im Europahandel) im September 1949 zuzuschreiben sein. Eine ebenfalls ungewisse Rolle spielte auch, daß andere europäische Staaten zurückhaltender liberalisierten als die Bundesrepublik oder die Bundesrepublik von der Liberalisierung ausnahmen.

<sup>21</sup> HADB 3363. Zum Folgenden: Triffin, *Europe*, S. 161 ff.; Hogan, *Marshall Plan*, S. 295 f.

Gesamtüberschuß, so hatte dieses Land einen Zahlungsanspruch, ergab sich ein Gesamdefizit, so hatte es eine Zahlungsverpflichtung an die Clearing-Stelle. Jedes Land bekam eine sogenannte „Quote“ zugeschrieben. Die Quote drückte einen Geldbetrag – gemessen in Werteinheiten – aus, dessen Höhe sich am Umfang seines Außenhandels orientierte. Im Rahmen der Quote konnten Zahlungsansprüche an die Clearing-Stelle nur zum Teil eingelöst und mußte Zahlungsverpflichtungen an die Clearing-Stelle nur zum Teil nachgekommen werden. Den jeweils anderen Teil mußten die Überschußländer der Clearing-Stelle, mußte die Clearing-Stelle den Defizitländern kreditieren. Dabei sollte das Verhältnis zwischen Zahlungen und Krediten nicht über die ganze Quote hinweg gleichbleiben. Die Quote sollte vielmehr in mehrere Tranchen unterteilt werden. Die erste Tranche war vollständig zu kreditieren. Von der zweiten Tranche an mußten die Schuldner einen zunächst kleinen, aber von Tranche zu Tranche wachsenden Teil ihrer weiteren Verpflichtungen an die Clearing-Stelle mit Gold- oder Dollarzahlungen ausgleichen. Dafür durften keine Dollars aus der Marshallplan-Hilfe verwendet werden. Dagegen erhielten die Gläubiger von der zweiten Tranche an einen zunächst großen, aber von Tranche zu Tranche abnehmenden Teil ihrer steigenden Ansprüche an die Clearing-Stelle in Gold oder Dollars ausbezahlt. Der gegensätzliche Verlauf sollte die Schuldner *und* die Gläubiger dazu veranlassen, den binnenwirtschaftlichen Ursachen ihrer anhaltenden Zahlungsbilanzungleichgewichte mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu Leibe zu gehen: die Schuldner durch zunehmenden Druck auf ihre Gold- und Dollarreserven, die Gläubiger dadurch, daß ihnen Gold und Dollars zunehmend vorenthalten wurden<sup>22</sup>.

Mit solcher im Verfahren angelegter Ermunterung zum aktiv wirtschaftspolitischen Zahlungsbilanzausgleich sollte es aber nicht sein Bewenden haben. Das Konzept der Marshallplan-Verwaltung sah vielmehr vor, daß die Zahlungsunion von einem hochkarätigen supranationalen Management mit ausgedehnten Befugnissen geleitet würde. Das Management sollte die wirtschaftlichen Verläufe und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den Teilnehmerländern ständig beobachten und bei Bedarf mit Ratschlägen, Empfehlungen und womöglich mit materieller Hilfe auf die Entwicklungen einzuwirken versuchen. Länder – seien es Schuldner, seien es Gläubiger –, die einen bestimmten Prozentsatz ihrer Quote überschritten, sollte es einer eingehenden Sonderprüfung unterziehen und gegebenenfalls zu wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen verpflichten.

Die Europäische Zahlungsunion garantierte nach den Vorstellungen der ECA den multilateralen Ausgleich der zweiseitigen Überschüsse und Defizite ihrer Mitglieder und stellte in beträchtlichem Umfang internationale Kredite zur Verfügung; ihr Verrechnungs- und Kreditmechanismus ermunterte Schuldner und Gläubiger zur wünschenswerten Beseitigung von dauerhaften Ungleichgewichtslagen, und ihre Ver-

<sup>22</sup> Überdies verknüpften die Gold- und Dollarzahlungen die geplante Zahlungsunion mit dem Rest der Weltwirtschaft. EZU-Schuldner mußten zusehen, daß sie außerhalb Europas Dollar verdienten. EZU-Gläubiger konnten gegebenenfalls außereuropäische Defizite mit Dollar ausgleichen, die sie in Europa verdienten.

waltung war ein Institut des wirtschaftspolitischen Rückhalts und der wirtschaftspolitischen Integration der europäischen Länder.

### *Der Streit um die Lösung*

Man sollte meinen, daß Einsicht in die Notwendigkeit und den Nutzen der Einrichtung rasch zur Annahme der Grundsätze, zu nötiger Präzisierung von Einzelheiten und zur praktischen Umsetzung des Plans führte. Das war nicht der Fall. Das Ideal einer europäischen Solidargemeinschaft zur Bewältigung gemeinsamer Probleme war das eine, ein anderes die Pragmatik nationaler Nutzenmaximierung. Sie ließ das von allen Seiten im Prinzip begrüßte Projekt eines europäischen Zahlungs- und Kreditverbundes alsbald in die Mühle hochkontroverser und deshalb außerordentlich zäher, zuweilen lähmender Ausschuß- und Sachverständigenberatungen in den Gremien der OEEC geraten. Zeitweise drohte es, darin aufgegeben zu werden.

Kurz nachdem die ECA ihren Entwurf vorgelegt hatte, erblickten nicht weniger als vier konkurrierende Pläne das Licht der Öffentlichkeit. Sie stammten von der niederländischen, der dänischen und der britischen Regierung sowie vom Generalsekretariat der OEEC<sup>23</sup>. Ein Ausschuß von Finanzexperten aus acht Ländern erhielt den Auftrag, ein mehr oder weniger vermittelndes sechstes Konzept auszuarbeiten. Die Kommission entledigte sich des Auftrags erstaunlich schnell und – so konnte man annehmen – erfolgreich. Am 30. Dezember 1949 akzeptierte der Rat der OEEC ihr Konzept und reichte es zur weiteren praktisch-technischen Ausgestaltung zurück. Das Konzept wich in einigen wesentlichen Punkten vom Vorschlag der ECA ab. Die ECA gab ihm gleichwohl ihren Segen<sup>24</sup>. Der gemeinsame Ausgangspunkt zügig-konstruktiver Arbeit an der baldigen Verwirklichung einer europäischen Zahlungsunion schien gefunden worden zu sein. Tatsächlich war der Grund vielfältiger Bedenklichkeit und heftigen Streits gelegt worden.

Es war beabsichtigt, daß der Rat am 26. Januar 1950 über das Ergebnis der fortgesetzten Ausschußarbeit berate. Mittlerweile war man bei der dritten Revision des ursprünglichen Entwurfs angelangt<sup>25</sup>. Dabei war aus dem Entwurf ein Dokument des Zerwürfnisses geworden. Statt einvernehmlicher Lösungen waren darin vorwie-

<sup>23</sup> Das Programm des Generalsekretariats vom 18. 12. 1949 (TFD/DL/1950/2) und das Memorandum der britischen Delegation vom 14. 12. 1949 (TFD/BL/1950/3), in: HADB 3363. Dort auch eine Synopse der beiden Vorschläge und des ECA-Entwurfs (TFD/DL/1950/4) vom 20. 12. 1949. Zur Entstehungsgeschichte der EZU auch die knappe zeitgenössische Darstellung von Albert O. Hirschman, *The European Payments Union. Negotiations and the Issues*, in: *The Review of Economics and Statistics* 33 (1951), S. 49–55.

<sup>24</sup> OEEC, TFD/DL/1950/8 (1. Revision) vom 30. 12. 1949, in: HADB 3373.

<sup>25</sup> Die zweite Revision vom 16. 1. 1950 und die dritte Revision vom 24. 1. 1950, in: HADB 3363. Ein Mitglied der deutschen Delegation berichtete am 16. 1. 1950 an die Bank deutscher Länder, daß die Gegensätze „wahrscheinlich nur überwunden werden, wenn die ECA-Verwaltung einen sehr starken Druck ausübt“. Vermerk vom 17. 1. 1950, in: HADB 3373. Kurzbericht über die Sitzung der Finanzexperten-Arbeitsgruppe des Arbeitsausschusses Nr. 3 des Verwaltungsausschusses vom 18. bis 22. 1. 1950 vom 23. 1. 1950 von Hans Möller, in: HADB 3363.

gend Lösungsalternativen sowie entgegengesetzte Standpunkte und Forderungen aufgereiht. Auch auf den Zwischenebenen der Gremien-Hierarchie in der OEEC gelang kein Ausgleich. Eine offizielle Vorlage beim Rat kam nicht zustande. Anfang Februar wurde versucht, die festgefahrenen Verhandlungen dadurch wieder in Gang zu bringen, daß man sie in einen anderen, stärker politisch inspirierten Ausschuß auf höherer Ebene verlegte. Der Ausschuß begann seine Tätigkeit mit einer Bestandsaufnahme der strittigen Punkte<sup>26</sup>. Er kam auf fünfzehn, zuzüglich vier britischer Sonderwünsche. Die folgenden eineinhalb Monate verstrichen mit der Sammlung statistischen Materials und mit instruierenden Gesprächen der Delegierten in ihren Heimatländern. Anschließend setzte der Ausschuß eine Reihe von Arbeitsgruppen ein, die sich mit technischen Einzeldingen zu befassen hatten. Die Einigung über die Verfahrensgrundsätze machte indes keine Fortschritte. Ende April war man dem Ziel nicht näher als Ende Januar. In mancher Hinsicht war man sogar weiter davon entfernt, weil drei Monate aufreibender Vergeblichkeit vielerseits Unmut, Ermattung und eine Neigung zur Aufgabe hervorgerufen hatten. Daß nicht aufgegeben wurde, war kaum mehr dem Willen zu verdanken, trotz allem ein Institut wechselseitig-europäischer Hilfe zu stiften, es lag vor allem in der gemeinsamen Furcht begründet, andernfalls der amerikanischen Hilfe verlustig zu gehen<sup>27</sup>.

Das Konfliktpotential und die Konfliktlagen, an denen das von jedermann als nötig und nützlich erachtete Projekt dennoch zu scheitern drohte, waren außerordentlich vielgestaltig und verwirrend<sup>28</sup>. Zum Teil ging es um Gestaltungs- und Verfahrensgrundsätze, die nationale wirtschaftliche Interessen berührten, zum Teil um Verfahrenstechniken, die die Funktionstüchtigkeit des Systems betrafen. Der Streit um die Techniken lief freilich nur nebenher und mag auf sich beruhen. Wesentlich war die Auseinandersetzung über die Grundsätze. Sie schied die OEEC-Mitglieder in drei, allerdings von Fall zu Fall nicht immer ganz eindeutig bestimmbare Parteien. Der ersten Partei gehörten die mutmaßlichen Gläubiger, der zweiten die mutmaßlichen Schuldner der geplanten Zahlungsunion an. Die dritte Partei war Großbritannien – ein mutmaßlicher Schuldner mit Sonderstatus und Sonderinteressen. Der Parteibildung haftete ein gutes Stück Irrationalität an. Die Länder ordneten sich nach dem aktuellen Stand ihrer innereuropäischen Zahlungsbilanzen den präsumtiven Gläubigern oder den präsumtiven Schuldnern zu. Die aktuellen Zahlungsbilanzen ließen aber natürlich nur ganz unsichere und möglicherweise irreführende Schlüsse auf die zukünftigen zu. Diese hingen von vielen unvorhersehbaren Einflüs-

<sup>26</sup> OEEC, Trade and Finance Directorate TF/DI/52 vom 8. 2. 1950, in: HADB 3363.

<sup>27</sup> Niederschrift über die Sitzung des ERP-Arbeitsstabes des ZBR vom 20. 4. 1950, in: HADB 3373. Zur Kritik am Plan der ECA in den USA Wexler, Marshall Plan, S. 161 ff.

<sup>28</sup> Die Positionen einzelner Länder referiert Hogan, Marshall Plan, S. 299 ff. Hogan stellt die Auseinandersetzungen über die EZU in aufschlußreicher Weise in weitere wirtschafts- und sicherheitspolitische Zusammenhänge, reduziert sie dabei freilich der Anlage und Quellengrundlage seines Buches gemäß, m. E. aber zu nachdrücklich auf britische Widerstände gegen supranationale Formen europäischer Einigung und auf daraus resultierende amerikanisch-britische Auseinandersetzungen.

sen und Entwicklungen ab. Es war nicht auszuschließen, daß Länder aufgrund gegenwärtiger Umstände kurzfristig gegen ihre späteren Interessen stritten. Dem Streitmut tat das keinen Abbruch.

Wortführer der „Gläubiger“ waren Belgien, Italien und die Schweiz, Wortführer der „Schuldner“ Großbritannien und die skandinavischen Länder. Die Bundesrepublik hielt sich im Winter zu den Schuldner<sup>29</sup>, rückte aber, je günstiger sich die Handelsbilanz ausnahm, um so weiter von ihnen ab und nahm am Ende einen gemäßigten Gläubiger-Standpunkt ein.

Die Debatte drehte sich im einzelnen um folgendes: Zunächst einmal war man sich – weitgehend unabhängig davon, wer sich den Gläubigern oder den Schuldnern zurechnete – uneins darüber, ob die erstrebte Einrichtung eine Clearing-Stelle mit Kredit-Fazilitäten oder ein weniger flexibler Währungs-Pool sein sollte. Die Mehrheit der Länder neigte freilich einer Clearing-Stelle zu, und die Minderheit war bereit, darauf einzugehen. Diese Clearing-Stelle sollte nun zwei Arten von Kredit zur Verfügung stellen bzw. beanspruchen: einen kurzfristigen und einen mittelfristigen Kredit. Beide waren limitiert und zu verzinsen. Der kurzfristige Kredit wurde gewährt und genommen, ohne daß gleichzeitig Dollarzahlungen fällig waren. Die Inanspruchnahme des mittelfristigen Kredits ging hingegen mit Dollarzahlungen einher. Kurzfristige Kredite mußten nach Ablauf der Frist mit Dollars zurückgezahlt oder in mittelfristige Kredite umgewandelt werden. Das sollte ein zusätzlicher Anreiz für die Defizit-Länder sein, die Ursachen ihrer Defizite zu beseitigen.

„Gläubiger“ und „Schuldner“ stritten nun darum, wie groß die beiden Kreditzonen und wie lang die Laufzeiten der kurzfristigen Kredite sein sollten, stritten ferner um das quantitative Verhältnis von Kredit und Dollarzahlung in der zweiten Zone sowie um die Kredit-Konditionen und stritten schließlich darüber, was zu tun geboten und erlaubt sei, wenn beide Kreditlinien überschritten wären. Die Gläubiger optierten für knapp bemessene, die Schuldner für ausgedehnte Zonen, die Gläubiger für eine relativ kurze, einjährige, die Schuldner für eine relativ lange, zweijährige, Laufzeit. Die Gläubiger strebten danach, daß sie sofort nach dem Übergang vom kurz- zum mittelfristigen Kredit ein beträchtliches Dollar-Äquivalent erhielten und die Schuldner ein beträchtliches Dollar-Äquivalent zahlten. Mit zunehmender Ausschöpfung des mittelfristigen Kredits sollte das Verhältnis zwischen den Kredit- und den Dollarbeträgen in beiden Fällen abnehmen. Die Schuldner wollten, daß eine erste Tranche des mittelfristigen Kredits „dollarfrei“ gegeben würde und die Gläubiger anschließend abnehmende Dollar-Äquivalente erhielten. Natürlich lag den Gläubigern an hohen, den Schuldnern an niedrigen Zinsen. Schließlich verlangten die Gläubiger, daß jenseits der Kreditlinien alle Überschüsse und Defizite in vollem Umfang mit Gold oder Dollars ausgeglichen würden, wogegen die Schuldner Möglichkeiten einer situationsgerechten Erweiterung der Kreditgrenzen und/oder ein Recht der Schuldner vorzusehen wünschten, bei voller Dollarzahlung die Importe aus Gläubigerländern zu diskriminieren.

Es war kaum zu vermeiden, daß unter diesen Umständen auch die Art und das

<sup>29</sup> BdL an Blücher am 9. 1. 1950, in: HADB 3373.

Ausmaß der Befugnisse des internationalen Managements in die kontroverse Debatte hineingezogen wurden. Freilich ließen sich die Meinungsverschiedenheiten darüber noch am ehesten in ein allgemeines, wenn auch der Sache nicht eben förderliches Interesse auflösen. Man traf sich im Unwillen, die Handlungsspielräume der nationalen Wirtschaftspolitik von einem supranationalen „board“ merklich einschränken zu lassen, und deshalb in der Neigung, dem Management Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten nach Kräften vorzuenthalten.

Mit alldem war der Konfliktstoff des Projekts aber immer noch nicht erschöpft. Zwei weitere Fragen erregten die Gemüter und sorgten für Zwietracht. Die erste Frage hieß: Sollen neben der multilateralen Zahlungsunion auch weiterhin bilaterale Zahlungsabkommen erlaubt und womöglich gar erwünscht sein? Und falls sie dies seien, wie waren sie dann mit dem Verrechnungs- und Kreditmechanismus der Union zu vermitteln? Und die zweite: Was geschieht mit den bilateralen Guthaben und Schulden, die bis zum Beginn der Zahlungsunion aufgelaufen waren? Sollen sie außerhalb der Zahlungsunion oder über deren Clearing abgewickelt werden? Und wenn sie über das Clearing der Union abgewickelt würden, in welcher Weise dann? In der späteren Praxis der Europäischen Zahlungsunion erwiesen sich beide Fragen als ziemlich belanglos. Dennoch fiel es unendlich schwer, Antworten darauf zu finden, die im vorhinein alle theoretisch zufriedenstellten<sup>30</sup>.

Und dann war da noch Großbritannien und sein Mißverhältnis zwischen den realen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und den weitgehend irrealen wirtschaftlichen und politischen Ambitionen der amtierenden Labour-Regierung. Großbritannien wollte seine besonderen Beziehungen zum Commonwealth nicht aufgeben. Der Wunsch war verständlich und mit einer Mitgliedschaft in der Europäischen Zahlungsunion durchaus in Einklang zu bringen. Darüber hinaus aber bestand die Labour-Regierung wider alle Erfahrung und vernünftige Erwartung darauf, daß Großbritannien die undefinierte Rolle eines unabhängigen Mittlers zwischen den USA und Kontinentaleuropa spiele und daß der Sterling neben dem Dollar wieder zum universell gebräuchlichen Medium des internationalen Zahlungsverkehrs werde. Dies beides paßte mit der einfachen Mitgliedschaft in einer europäischen Zahlungsunion nicht recht zusammen. Jener Mitgliedschaft schienen freilich auch sehr viel schlichtere wirtschaftliche Gegebenheiten und Aussichten entgegenzustehen, namentlich eine unvoreilhaft regionale Zusammensetzung und Entwicklung des britischen Außenhandels, die beträchtliche Leistungsbilanzdefizite im Austausch mit Europa und infolge des beabsichtigten Clearing- und Kreditmechanismus' einen Verlust von Gold und Dollars verhiessen. Verlust von Währungsreserven war nun aber so etwas wie eine traumatische Erfahrung der britischen Wirtschaftspolitiker. 1947 hatten sie deswegen die zuvor erklärte Konvertibilität des Pfundes eilends aufheben müssen, und im September 1949 hatte ein Abstrom von ca. 500 Millionen Dollar innerhalb eines halben Jahres zur 30prozentigen Abwertung des Pfundes

<sup>30</sup> Zu diesen beiden Komplexen OEEC, Intra-European Payments Committee, E. P. U. and Bilateral Agreements PC (50)24 vom 24. 5. 1950, in: HADB 6028.

genötigt. Deshalb wollte Großbritannien nur dann Mitglied einer europäischen Zahlungsunion werden, wenn ihm darin ein – in des Wortes engerer und weiterer Bedeutung – aparter Status zugebilligt würde<sup>31</sup>.

Es ist fraglich, ob OEEC-Europa, sich selbst überlassen, aus diesem Problem- und Konfliktnäuel jemals heraus und in die EZU hinein gefunden hätte. Im späten Frühjahr verlor man in der ECA jedoch die Geduld. Dies um so eher, als eine weitere, als halboffizielles „Arbeitspapier“ umlaufende Neufassung des einstigen Experten-Konzepts dazu tendierte, dadurch über die Differenzen hinwegzukommen, daß versucht wurde, die umstrittenen innereuropäischen Kreditmöglichkeiten und Kreditverpflichtungen einzuschränken und auf außereuropäische Hilfe zurückzugreifen. Mit Unterstützung von Außenminister Acheson, der persönlich in London intervenierte, überzeugte die ECA die europäischen Regierungen davon, daß an dergleichen nicht zu denken sei, daß vielmehr die weitere Verschleppung der Verhandlungen jegliche Hilfe von auswärts in Gefahr brächte. Aus dieser Drohung wurde eine starke Brücke. Über sie fanden die Streitenden im Juni 1950 zueinander<sup>32</sup>. Genau eine Woche vor dem Beginn des Korea-Krieges verabschiedete der Exekutiv-Ausschuß der OEEC einen Organisationsvorschlag des Sekretariats, der schließlich doch die Grundzüge des inzwischen mehr als ein halbes Jahr alten ECA-Entwurfs übernahm, sie um einige Verfahrensregeln ergänzte und Lösungen für erst nachträglich bewußt gewordene Probleme empfahl. Der Rat nahm den Vorschlag am 6./7. Juli an<sup>33</sup>. Es dauerte dann zwar noch zehn Wochen, bis der Entwurf in ein förmliches Abkommen übertragen, das Abkommen unterschrieben und die EZU dadurch – am 19. September 1950 – formell gegründet war<sup>34</sup>. Tatsächlich existierte die EZU aber schon vom 1. Juli an. Seitdem wurde nach ihren Regeln verfahren. Das Abkommen galt rückwirkend, damit der zeitliche Anschluß an das auslaufende Intraeuropäische Zahlungs- und Kompensationsabkommen gewahrt war.

### *Die Lösung: Einrichtung und Verfahren der EZU*

Der ursprüngliche Plan der ECA war folgendermaßen präzisiert und ergänzt worden. Als Wert- und Recheneinheit wurde der Dollar, als Abrechnungsperiode der Monat zugrundegelegt. Während des Monats wurden alle Zahlungen gestundet.

<sup>31</sup> Memorandum des britischen Schatzkanzlers, OEEC C(50)30 vom 27. 1. 1950, in: HADB 3363; Delegation des UK in Paris, Die Stellung des Sterling in einem multilateralen europäischen Zahlungssystem (18. 3. 1950) und: Das europäische Zahlungssystem (20. 3. 1950), in: ebenda. Proposals in Regard to the Establishment of a European Payments Union vom 19. 5. 1950, in: HADB 6028. Die Analyse der britischen Politik bei Milward, Reconstruction S. 308 f. und S. 328 f.

<sup>32</sup> Draft vom 28. 4. 1950, in: HADB 3373. Die Inhaltsangabe Hans Möllers vom 9. 5. 1950, in: HADB 3363. Zur amerikanischen Haltung und Tätigkeit Wexler, Marshall Plan, S. 169 ff.; Hogan, Marshall Plan, S. 297.

<sup>33</sup> OEEC, Council, A European Payments Union and the Rules of Commercial Policy to be followed by Member Countries, C(50)190 (Final) vom 7. 7. 1950, in: HADB 6028. Die „Rules of Commercial Policy“ wurden am 18. 8. 1950 als „Liberalisierungskodex“ etwas verändert erneut verabschiedet. Sie galten als verbindliche Ergänzung des späteren Abkommens über die EZU.

<sup>34</sup> Innerhalb der folgenden 15 Tage mußten alle Länder die 60%-Liberalisierung in Kraft setzen.

Am Ende des Monats verrechnete die Clearing-Stelle die bilateralen Überschüsse eines jeden Landes mit dessen bilateralen Defiziten. Das Ergebnis waren die Nettositionen der Länder. Die Nettositionen wurden über die Zeit hinweg addiert. Das ergab die kumulativen Nettositionen<sup>35</sup>. Die Quoten der Mitglieder betragen 15% der Zahlungseingänge aus dem EZU-Raum und der Zahlungsausgänge in den EZU-Raum im Jahr 1949. Die Quoten wurden in fünf gleich große Tranchen aufgeteilt. Bis zur Grenze der ersten Tranche wurden die kumulativen Nettositionen von Schuldern in vollem Umfang durch Kredit der EZU an die Schuldner und die kumulativen Nettositionen der Gläubiger in vollem Umfang durch Kredit der Gläubiger an die EZU ausgeglichen. In den Grenzen der folgenden Tranchen mußten die Schuldner erst 20%, dann 40%, dann 60% und schließlich 80% des Anstiegs ihrer kumulativen Nettosition mit Dollars decken. Die Gläubiger erhielten in allen vier Tranchen die Hälfte des Anstiegs ihrer Nettosition in Dollar ausbezahlt. Insgesamt konnten Schuldner also Kredit im Wert von 60% ihrer Quote von der EZU erhalten, Gläubiger mußten Kredit im Wert von 60% ihrer Quote an die EZU geben. Das Verfahren wurde „reversiv“ gehandhabt. Nahm – sagen wir – eine kumulative Nettoschuldnerposition in den Grenzen der vierten Tranche ab, verminderte sich der Kredit der EZU an den Schuldner um 40% des Rückgangs, 60% bekam der Schuldner von der EZU in Dollar ausbezahlt. Überschritten kumulative Nettositionen die Grenzen der Quoten, sollten weitere multilaterale Überschüsse und Defizite im Prinzip vollständig mit Dollars ausgeglichen werden. Der Rat der OEEC konnte freilich auf Empfehlung des Direktoriums der EZU vom Prinzip abweichen und Schuldern entgegenkommen. Dem Direktorium war es entgegen ursprünglichen Absichten verwehrt, der Annäherung an die Quotengrenzen durch wirtschaftspolitische Auflagen entgegenzuwirken. Schuldner, die ihre Dollarzahlungen nicht leisten konnten, mußten aus der EZU ausscheiden, Länder, die anderen, im Abkommen festgelegten Verpflichtungen nicht nachkamen, konnten ausgeschlossen werden. Die ECA stellte 350 Millionen Dollar als Start- und Arbeitskapital, überdies für Notfälle einen Hilfsfonds von 100 Millionen Dollar bereit. Die Verfügung über den Hilfsfonds behielt sie sich vor<sup>36</sup>. Bilaterale Zahlungsabkommen wurden erlaubt, aber für meldepflichtig erklärt. Sie durften die Kreditansprüche an die EZU nicht vermehren und die Kreditansprüche der EZU nicht vermindern<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Um es an einem Zahlenbeispiel zu verdeutlichen: Falls die Bundesrepublik im Januar Zahlungsbilanzüberschüsse mit England in Höhe von 30 und mit Frankreich in Höhe von 40 Millionen Dollar, mit Belgien aber ein Zahlungsbilanzdefizit in Höhe von 20 Millionen Dollar auswies, betrug ihre Nettosition bei der Januar-Abrechnung 50 Millionen Dollar. Sie repräsentierte einen Anspruch der Bundesrepublik an die EZU. Falls sich weiter die Nettosition im Februar auf +30 Millionen Dollar und im März – 60 Millionen Dollar belief, betrug die kumulative Nettosition bei der März-Abrechnung +20 Millionen Dollar.

<sup>36</sup> Letter from US Special Representative in Europe to the Secretary General of OEEC vom 18. 8. 1950. Council Document C(50)271, in: HADB 1304.

<sup>37</sup> Das hieß, daß Nettoschuldner grundsätzlich keine bilateralen Kredite gewähren durften, weil der dadurch ausgeglichene bilaterale Überschuß der multilateralen Verrechnung entzogen wurde und den Kreditanspruch des Schuldners an die EZU erhöhte. Gläubiger durften hingegen Kredite an

Die bestehenden Guthaben und Schulden sollten in 24 gleichen Monatsraten über den Verrechnungs- und Kreditmechanismus der Union abgewickelt werden, falls sich die je betroffenen Länder nicht auf eine andere Regelung einigten. Der Bundesregierung gelang es, mit den hauptsächlichlichen Gläubigern der Bundesrepublik, Frankreich und den Niederlanden (= 85% der gesamten Schuldsomme), günstigere Bedingungen auszuhandeln<sup>38</sup>. Den britischen Wünschen wurde durch Zugeständnisse genügt, die Englands „Sonderrollen“-Illusion schmeichelten und in der Realität der Zahlungsunion aller Voraussicht nach ohne sonderlich eingreifende Wirkungen waren<sup>39</sup>.

Alles in allem gab das Abkommen den Forderungen und Interessen der Gläubiger weiter nach als anfangs beabsichtigt gewesen war. Die Quoten waren vergleichsweise gering bemessen, der Dollaranteil nahm bei steigenden Nettoüberschüssen nicht ab, und das Direktorium konnte nicht in die nationale Wirtschaftspolitik hineinreden. Die Last des Ausgleichs außenwirtschaftlich-innereuropäischer Ungleichgewichtslagen war fast ausschließlich den Schuldnern aufgebürdet.

## II.

Die Bundesrepublik war mit den Regelungen im Juni 1950 ausdrücklich zufrieden. Sie sah sich um diese Zeit als künftigen EZU-Gläubiger, dem daran lag, unbeeinträchtigt von Auflagen einer supranationalen Behörde in Europa möglichst viele Dollars zu erwirtschaften, um damit seine Defizite im kommerziellen Überseehandel<sup>40</sup> zu decken. Die Quote der Bundesrepublik wurde auf 320 Millionen Dollar festgelegt.

---

Partnerländer *statt* an die EZU geben. Die Kredite durften freilich nicht größer sein als der kumulative bilaterale Überschuß im Zahlungsverkehr mit dem Kreditnehmer, falls jener Überschuß kleiner war als die kumulative Nettoposition des Gläubigers. Und sie durften nicht größer sein als die kumulative Nettoposition, falls diese kleiner war als der kumulative Überschuß. Würde nämlich im ersten Fall der kumulative bilaterale Überschuß überschritten, entzöge der Gläubiger der EZU Kredit; würde im zweiten Fall die kumulative Nettoposition überschritten, geriete der vormalige Gläubiger in die Position eines Nettoschuldners, auf den natürlich das bilaterale Kreditverbot zuträfe.

<sup>38</sup> BdL, Auslandsabteilung 751/ -50/Ju/Schi, Vertraulicher Bericht über die Ergebnisse und Auswirkungen der Operationen des Agenten im Rahmen der EZU für die erste Abrechnungsperiode, die den Zeitraum vom 1. Juli bis 30. September umfaßt, in: HADB 3321.

<sup>39</sup> So räumte Großbritannien allen Teilnehmerländern, die am Beginn der EZU Pfundguthaben besaßen, das Recht ein, jene Guthaben als „existing resources“ zu behandeln, d. h. sie zur Verminderung oder zum Ausgleich einer Nettoschuldnerposition in der EZU zu verwenden. Wenn sie das taten, übernahm Großbritannien gleichsam die Schulden des Besitzers von Pfundguthaben bei der EZU, während Großbritanniens Schulden bei seinem Gläubiger erloschen. Das Angebot kam der Bundesrepublik sehr entgegen. Sie besaß am 30. 6. 1950 Pfundguthaben im Wert von 14 Millionen Dollar, mit deren Hilfe sie ihre Nettoschuldnerposition in der EZU beträchtlich vermindern konnte.

<sup>40</sup> Mit „kommerziellen“ Überseehandel ist der Handel abzüglich der Marshallplan-Lieferungen gemeint. Wenn man die Marshallplan-Lieferungen einbezieht, hatte die Bundesrepublik 1950/51 einen Überschuß im Handel mit Übersee. Das Ende der Marshallplan-Lieferungen war aber abzusehen.

Über den quantitativ unbestimmten Vorteil der Saldenverrechnung hinaus verschaffte die Gründung der EZU der Bundesrepublik also Zugang zu einem Kreditpotential von 192 Millionen Dollar<sup>41</sup> (= 60% der Quote)<sup>42</sup>. Schließlich konsolidierte sie vom 1. Juli an rund 115 Millionen Dollar bilateraler Netto-Auslandsschulden<sup>43</sup> und entlastete dergestalt die Zahlungsbilanzen der kommenden Monate beträchtlich.

### *Importsog und Nettodefizit*

Der Zeitpunkt, an dem diese Vorteile in Kraft traten, hätte nicht geschickter bestimmt sein können. In der Zwischenzeit hatte nämlich der Beginn des Korea-Krieges einen internationalen Ansturm auf die Nahrungsmittel und Rohstoffe in der Welt ausgelöst. Die Bundesrepublik nahm, zunächst von Weltkriegsfurcht und leeren Lagern, dann vom Willen getrieben, die Kriegskonjunktur nach Kräften auszunutzen, mit Verve daran teil. Die Einfuhrwerte stiegen mit ungeahnter Geschwindigkeit, von Juni bis Oktober um rund zwei Drittel. Im Durchschnitt der vier Monate lagen sie um 40% über den monatlichen Einfuhrwerten im Quartal vor dem Korea-Krieg. Der Anstieg resultierte aus zunehmenden Importmengen und steigenden Weltmarktpreisen<sup>44</sup>. Über die Hälfte ging auf das Konto von Nahrungsmitteln, ein Drittel war Rohstoffen und Halbwaren, der bescheidene Rest Fertigerzeugnissen zuzuschreiben. Räumlich konzentrierte sich der Zuwachs auf das Gebiet der Europäischen Zahlungsunion. Gut 90% der Mehreinfuhren stammten von dort. Die EZU-Einfuhren verdoppelten sich von Juni bis Oktober nahezu und waren im Monatsdurchschnitt um über die Hälfte größer als vor dem Korea-Krieg.

Ohne die gerade mühevoll zustande gebrachten Clearing- und Kreditmodalitäten wäre dies enorme Wachstum nicht möglich gewesen. Die Ausfuhr in den EZU-Raum nahm zwar auch stark zu, hielt aber mit der Einfuhr entfernt nicht Schritt<sup>45</sup>. Die Bundesrepublik kumulierte von Juli bis Oktober ein Handelsbilanzdefizit von ca. 175 Millionen Dollar. Das entsprach einem Viertel des Einfuhrwerts, war aber

<sup>41</sup> Die Bundesregierung hatte ihre bilateralen Ziehungsrechte im Mai erschöpft. Verhandlungen über neue Ziehungsrechte waren eben gescheitert. Siehe Monatsbericht der Bank deutscher Länder (künftig: Monatsbericht), Juli 1950, S. 35.

<sup>42</sup> In der hervorragenden Edition der Kabinettsprotokolle heißt es irrtümlich, daß die Bundesrepublik eine Kreditquote in Höhe von 320 Millionen Dollar erhielt (Bd. 2, S. 745, Anm. 51).

<sup>43</sup> Die Bundesrepublik hatte am 30. Juni 1950 145 Millionen Dollar bilaterale Schulden und 43 Millionen Dollar bilaterale Forderungen. Über 140 Millionen Dollar Schulden und 25 Millionen Dollar Forderungen wurden längerfristige Tilgungsverträge geschlossen, die restlichen Beträge als „existing resources“ (vgl. Anm. 39) verwendet. Quelle wie Anm. 38. Zu den Konsolidierungsverhandlungen und -abkommen Bundesarchiv Koblenz (BA) B 146/472.

<sup>44</sup> Die Durchschnittswerte der deutschen Importe lagen im Oktober 6% höher als im Juni, die Durchschnittswerte der Rohstoffimporte um 8%. Siehe Monatsbericht, August 1951, S. 34.

<sup>45</sup> Auch hier sind Ausfuhr- und Einfuhrwerte gemeint. Der Rückfall der Ausfuhrwerte hinter die Einfuhrwerte ist zu einem kleinen Teil dem etwas schwächeren Anstieg der Ausfuhrdurchschnittswerte (Verschlechterung der terms of trade), überwiegend aber dem viel schwächeren Anstieg der Exportmengen zuzuschreiben.

noch nicht alles. Der weltweite Run auf Nahrungsmittel und Rohstoffe trieb nicht nur deren Preise in die Höhe, er veränderte auch die „terms of payment“. Im ersten Halbjahr 1950 konnten Primärgüter mit relativ langen Zahlungszielen eingekauft und Fertigwaren mit relativ kurzen Zahlungszielen abgesetzt werden. Nach dem Beginn des Korea-Krieges verkehrten sich die Verhältnisse. Angesichts drängender Nachfrage konnten die Produzenten von Nahrungsmitteln und Rohstoffen nun auf sofortiger Bezahlung bestehen, wogegen die Produzenten von Fertigwaren mit langen Zahlungszielen um vermehrten Absatz warben. Die Bundesrepublik importierte vorwiegend Primärgüter und exportierte vorwiegend Fertigerzeugnisse. In den Monaten vor Beginn des Korea-Krieges hatte sie den Großteil ihrer Exporte frühzeitig, teils im Voraus, bezahlt bekommen und den Großteil ihrer Importe erst mit einiger Verzögerung bezahlen müssen. In den folgenden Monaten mußte sie auf den Erlös ihrer Exporte warten, während sie ihre Import-Rechnungen sofort oder im Voraus begleichen mußte<sup>46</sup>. Im Zeichen des ungewöhnlich starken Außenhandelswachstums bedeutete dies, daß der Unterschied zwischen den monatlichen Zahlungsausgängen und den monatlichen Zahlungseingängen bemerkenswert größer war als der Unterschied zwischen den Wareneingängen und den Warenausgängen<sup>47</sup>. Dazu kam ein Defizit beim sogenannten unsichtbaren Handel und die notwendige Tilgung internationaler Schulden. Alles zusammen häufte sie von Juli bis Oktober bilaterale Zahlungsdefizite in Höhe von 327 Millionen Dollar an. Nur 38 Millionen konnten mit bilateralen Überschüssen verrechnet werden. Es blieb ein Gesamtdefizit von 289 Millionen Dollar<sup>48</sup>. Das war die kumulative Nettoposition der Bundesrepublik am 30. Oktober 1950<sup>49</sup>. Nach den Regeln der EZU mußten davon gut 100 Millionen Dollar bar beglichen werden, rund 185 Millionen Dollar wurden kreditiert. Die Bundesrepublik, die vor dem Korea-Krieg geglaubt hatte, ein Gläubiger der EZU zu werden, war unter den Einwirkungen des Krieges zu deren weitaus größtem Schuldner geworden – und dies sehr bewußt.

Bald nach Kriegsbeginn hatte der interministerielle handelspolitische Ausschuß auf Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums und mit Zustimmung der Alliierten Hohen Kommission ein Einfuhrsicherungsprogramm verabschiedet, das zunehmender Verknappung wichtiger Nahrungsmittel und Rohstoffe vorbeugen und „die verstärkt angelaufene deutsche Gesamtkonjunktur auch von der Importseite her

<sup>46</sup> OEEC, MBC (50) 13, EZU, Consideration of Germany's Position, 20. 11. 1950 (Jacobsson/Cairncross-Gutachten), S. 16 f., in: HADB 13044; Monatsbericht, Juni 1950, S. 35 ff. und Juli 1950, S. 34 ff.

<sup>47</sup> Dabei spielten überdies Gerüchte über eine Aufwertung des Pfundes eine Rolle. Die deutschen Importeure nahmen sie zum Anlaß, Einfuhren aus dem Sterling-Raum möglichst schnell, vor der vermeintlichen Aufwertung, zu bezahlen. Die deutschen Exporteure neigten hingegen dazu, ihre Forderungen an den Sterling-Raum bis nach der vermeintlichen Aufwertung zu stunden. Der größte Teil des deutschen Zahlungsdefizits in der EZU ergab sich aus dem Handel mit dem Sterling-Raum. Es kam freilich zu keiner Pfund-Aufwertung. Im Herbst 1950 verflüchteten sich auch die Gerüchte.

<sup>48</sup> Jacobsson/Cairncross-Gutachten, S. 4, in: HADB 13044.

<sup>49</sup> Alle Daten über die Abrechnungen in der EZU nach dem umfangreichen Material in: HADB 1317.

genügend ... untermauern“ sollte<sup>50</sup>. Das Programm ging über die mutmaßliche Exportfähigkeit der Bundesrepublik bewusst hinaus und rechnete mit einem innereuropäischen Zahlungsbilanzdefizit von 200 Millionen Dollar bis Ende November<sup>51</sup>. Wenn man so will, nahm sich der handelspolitische Ausschuß damit vor, das wirtschaftliche Schäfchen der Bundesrepublik auf Kosten ihrer Partner in der OEEC ins Trockene zu bringen<sup>52</sup>. Alle konnten schließlich nicht Schuldner werden. Die Wirklichkeit – so war zu sehen – übertraf die Planung noch.

Die EZU war auf unvorhersehbare Weise zur notwendigen Voraussetzung eines außerordentlich nachdrücklichen Wirtschaftsaufschwungs in der Bundesrepublik geworden. Das läßt sich mithilfe einer begründeten kontrafaktischen Berechnung verdeutlichen. Wenn es nicht gelungen wäre, in gleichsam letzter Minute die EZU ins Leben zu rufen, hätte allenfalls ein sehr kleiner Teil der bilateralen Überschüsse zur Deckung von bilateralen Defiziten verwendet werden können. Ein sehr großer Teil der 186 Millionen Dollar neuer internationaler Kredite wäre nicht verfügbar gewesen. Es hätten mehr Altschulden getilgt werden müssen. Behutsam geschätzt, hätte die Bundesrepublik Importe im Wert von etwa 200 Millionen Dollar auf andere Art finanzieren müssen. Andere Finanzierungsquellen waren aber kaum zugänglich. An Kapitaleinfuhr war aus mehreren Gründen nicht zu denken und die Währungsreserven hatten trotz Verrechnung und Kredit zugesetzt werden müssen. Deshalb hätte die Bundesrepublik wohl auf Importe im Wert von 200 Millionen Dollar verzichten müssen. Die 200 Millionen Dollar entsprachen ziemlich genau dem Unterschied zwischen dem Einfuhrwert in den Monaten März bis Juni und dem Einfuhrwert in den Monaten Juli bis Oktober 1950. Die Bundesrepublik hätte also in den ersten vier Monaten nach dem Beginn des Korea-Krieges dem Wert nach nicht mehr importieren können als in den letzten vier Monaten davor. Da nun aber die Importpreise im Sommer höher lagen als im Frühjahr, hätten die *Importmengen* sogar um einiges geringer ausfallen müssen. Dieses Erfordernis wäre mit der Teilliberalisierung des Handels natürlich nicht vereinbar gewesen. Die Bundesregierung hätte die Liberalisierung alsbald rückgängig machen und die gesamte Einfuhr wieder amtlich lenken müssen. Es gibt Hinweise darauf, worauf die staatliche Len-

<sup>50</sup> Vermerk I A5 vom 16. 8. 1950, in: BA B 102/13718.

<sup>51</sup> Vocke an Erhard am 19. 9. 1950, in: HADB 2021.

<sup>52</sup> Erhard an Vocke am 2. 8. 1950: „Wir müssen alles tun, um die derzeitige Konjunktur auszunutzen, sie aber nicht ins Spekulative überdrehen zu lassen. Ich habe meinerseits schon dafür Sorge getragen, daß auf dem gewerblichen Sektor die verarbeitenden Industrien ausreichend mit Rohstoffen versorgt werden ... Zu diesem Zweck werden wir die Ausfuhr von Roh- und Halbstoffen zu drosseln, die der Erzeugnisse der verarbeitenden Industrie zu fördern versuchen ... Mit der eisenschaffenden Industrie stehe ich ... schon in Verbindung, um deren allzu starke Exportneigung zu drosseln“. In: LEST I 1)1. Erhard an Adenauer (Pers. Geheim!) am 3. 8. 1950: „... daß ich bereits jetzt alles unternommen habe, um den unmittelbaren Export der eisenschaffenden Industrie erheblich einzudämmen. Es kommt ... darauf an, eine reibungslose Versorgung des inneren Marktes sicherzustellen und die Exportkonjunktur vor allem im Bereich hochveredelter Produkte auszunutzen“. Laitenberger, Einführung zur Dokumentation, in: LEST (Hrsg.), Die Korea-Krise, S. 160.

kung hinausgelaufen wäre. Die Fertigwarenimporte waren so gering, daß selbst mit ihrer drastischen Beschränkung nur wenig zu gewinnen gewesen wäre. Der handelspolitische Ausschuß hätte mithin entscheiden müssen, ob er eher dem Drang nach Nahrungsmittelimporten oder eher dem Drang nach Rohstoffimporten nachgab. Nun hat sich das Kabinett mit den wirtschaftlichen Wirkungen und Gefahren des Korea-Krieges mehrfach beschäftigt. Und dabei war ganz unverkennbar, daß ihm die Sicherung der zu rund 50% vom Import abhängigen Ernährung trotz dem außerordentlich starken Wachstum der Nahrungsmittelninfuhren sehr viel mehr Sorgen bereitete als unzureichende Rohstoffzufuhr<sup>53</sup>. Man darf deshalb annehmen, daß es sich bei stark verminderter Verfügbarkeit von internationalen Zahlungs- und Kreditmitteln eher für die überproportionale Einschränkung der Rohstoffimporte als für eine bemerkenswerte Verminderung der Nahrungsmittelimporte entschieden hätte.

Kurz, ohne die glücklich terminierte Einrichtung der EZU hätte die deutsche Industrie nicht über wesentlich mehr Rohstoffe verfügen können als im Frühjahr, sie hätte vielmehr mit weniger auskommen müssen. Von der Rohstoffzufuhr hing aber ihr Produktionsniveau ab. Fremde Rohstoffe waren im rohstoffarmen Deutschland ein Engpaß erster Ordnung. Die Industrieerzeugung konnte zumindest auf mittlere Sicht nicht wachsen, wenn nicht zugleich auch die Einfuhr von Rohstoffen und Halbwaren wuchs. Nun waren die Rohstoffimporte im Frühjahr 1950 hinter der Produktion zurückgeblieben. Die Unternehmen hatten in der verfehlten Erwartung niedrigerer Preise mit Lagerbeständen produziert. Als am Beginn der Korea-Krise der weltweite Ansturm auf Rohstoffe einsetzte und die Preise in die Höhe trieb, wiesen die Läger bedenkliche Lücken auf. Dennoch wuchs die Industrieproduktion im Zeichen eines außerordentlichen Nachfragedrucks in den folgenden vier Monaten um 18%. Die Zahl der Arbeitslosen schrumpfte um einige Hunderttausend. Das war der sogenannte Korea-Boom. Ohne die EZU wäre er infolge Rohstoffmangels ausgeblieben. Wahrscheinlich wäre es sogar zu einem Rückgang der Produktion und höheren Arbeitslosenziffern gekommen. Der Korea-Krieg barg große wirtschaftliche Chancen, aber er barg auch große wirtschaftliche Gefahren für die Bundesrepublik. Auf sich allein gestellt, wäre die Bundesrepublik den Gefahren kaum entronnen. Die EZU ermöglichte es ihr dagegen, die Chancen zu nutzen<sup>54</sup>.

### *Devisennot*

Die Chancen waren freilich limitiert. Das Limit war die deutsche EZU-Quote. Es galt, mit dem Glück und dem fremden Gelde hauszuhalten, wenn dem unverhofften

<sup>53</sup> 84., 89. und 101. Kabinettsitzung vom 18. 7., 11. 8. und 4. 10. 1950, in: Kabinettsprotokolle, Bd. 2.

<sup>54</sup> Dazu im gleichen Sinn die Erinnerungsschrift des Bundesverbandes der deutschen Industrie: „Aus dem Run in der Weltwirtschaft mußte für die deutsche Volkswirtschaft das Beste herausgeholt werden. Daher ließen es alle verantwortlichen Stellen gegenüber der ... EZU zu einer raschen Beanspruchung der Kreditmarge kommen. Die damit erworbenen Rohstoffe waren für die Fortführung der Produktion so lebenswichtig wie die Marshallhilfe“. Fünf Jahre BDI, hrsg. vom BDI, Bergisch-Gladbach 1954, S. 79.

Boom kein außenwirtschaftliches Debakel folgen sollte. Mitte August machte die Bank deutscher Länder den Wirtschaftsminister erstmals darauf aufmerksam, daß die Devisenlage zur ernststen Belastung des erfreulichen Aufschwungs werden könne<sup>55</sup>. Die Warnung verhallte. Fünf Wochen später ließ die Bank Erhard wissen, daß die Gefahr inzwischen akut geworden sei, und riet dazu, die Einfuhren staatlich zu drosseln. Am gleichen Tag berichtete der Leiter der deutschen Vertretung bei der OEEC, Hans Carl von Mangoldt, dem Marshallplan-Ministerium, daß man in Paris höchst besorgt über den deutschen Devisenstatus sei. Er warnte vor weiterer Verschuldung und regte gleichfalls an, dem Importsog mit politischen Mitteln entgegenzuwirken<sup>56</sup>. Erhard wollte hingegen nur zur Besonnenheit aufrufen und im übrigen ruhig abwarten<sup>57</sup>.

Soviel Gelassenheit glaubte sich die Zentralbank um diese Zeit nicht mehr leisten zu können. Sie hatte den gesetzlichen Auftrag, die Währung zu festigen. Internationale Zahlungsunfähigkeit hätte exakt das Gegenteil bewirkt. Sie entschloß sich zu handeln.

Ein beträchtlicher Teil der Importe wurde mit Hilfe von Bankkrediten finanziert. Das Kreditvolumen der Geschäftsbanken hatte sich in den Wochen zuvor ungewöhnlich stark ausgeweitet. Man durfte deshalb hoffen, daß sich der Importsog abschwächte, wenn der Zugang zu Bankkrediten erschwert wurde. Am 20. September beriet der Zentralbankrat darüber, ob die Verteuerung von Krediten durch eine Diskonterhöhung oder die Verknappung ausleihfähiger Mittel durch die Vermehrung der Mindestreserven diesen Zweck schneller und sicherer erfüllte. Er kam rasch darin überein, daß eine Erhöhung der Kreditkosten bei ungezügelter Nachfrage, steigenden Preisen und großen Gewinnchancen auf den Gütermärkten wenig wirkungsvoll wäre, und entschied sich dafür, die Mindestreserven auf Sichteinlagen um 50% hinaufzusetzen und die Mindestreserven auf Termineinlagen zu verdoppeln<sup>58</sup>. Das entzog den Banken ca. 500 Millionen DM leihfähiges Geld. Der Entzug sollte nicht nur die Import-, sondern auch die Binnennachfrage eindämmen und die Produzenten auf die Auslandsmärkte verweisen. Erhard war bei der Beratung zugegen und stimmte der Maßnahme samt ihrem letzten Zweck im Nachhinein zu<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Vocke an Erhard am 12. 8. 1950, in: HADB 2021.

<sup>56</sup> Vocke an Erhard am 19. 9. 1950, in: HADB 2021. Seit Anfang Juli hatte der handelspolitische Ausschuß kontingentierte Importe im Wert von 155 Millionen Dollar ausgeschrieben und liberalisierte Importe im Wert von 623 Millionen Dollar lizenziert. Der Exportwert in dieser Zeit betrug etwa 350 Millionen Dollar. V. Mangoldt an MP-Ministerium am 19. 9. 1950, in: BA B 146/473.

<sup>57</sup> 69. Sitzung des ZBR am 20./21. 9. 1950 (Wortprotokoll), in: HADB 31, auch für das Folgende.

<sup>58</sup> Die Mindestreserven für Sichteinlagen an Bankplätzen wurden von 10 auf 15%, für Sichteinlagen an Nichtbankplätzen von 8 auf 12% und für Termineinlagen von 4 auf 8% hinaufgesetzt.

<sup>59</sup> Später hat Erhard dann mehrfach behauptet, daß er den ZBR zur Erhöhung der Mindestreserven bewegt habe, Erhard an Adenauer am 23. 9. 1950, in: LESt (Hrsg.), Korea-Krise, S. 191: „... ich habe es sozusagen illegal bewerkstelligt, daß der ZBR in seiner letzten Sitzung eine starke Erhöhung der Mindestreserven beschlossen hat. Ich hatte in der Kabinetsitzung den Eindruck, daß Sie sich der Tragweite dieses Schrittes nicht voll bewußt waren ...“. Auch Erhard an Schäffer am 6. 12. 1950, in: ebenda, S. 239f.

Tags darauf eröffnete er die Frankfurter Herbstmesse und sagte zum hellen Entsetzen der Notenbankleitung, daß die Bundesrepublik in einem halben Jahr die Devisenbewirtschaftung beseitigen werde, gerade so, als ob Deutschland in Währungsreserven schwämme und kein Gedanke an die rapide wachsende Verschuldung, an die allmähliche Erschöpfung des EZU-Kredits und an die gebotene Bedachtsamkeit beim Ausnutzen der verbliebenen Möglichkeiten gewendet werden müsse<sup>60</sup>. Weitere drei Tage später, am 25. September, beriet ein Ministerausschuß (Blücher, Erhard, Schäffer, Niklas, Storch, Wildermuth) im Auftrag des Kabinetts darüber, wie beunruhigenden binnenwirtschaftlichen Preissteigerungen entgegengewirkt werden könne. Als ein geeignetes Mittel nannte er „verstärkte Einfuhren“<sup>61</sup>.

Das Devisenproblem wurde inzwischen immer bedrängender. Die Erhöhung der Mindestreserven wirkte nicht nach Wunsch. Anfang Oktober sah die Bank deutscher Länder voraus, daß die Bundesrepublik bei ungehemmtem Fortgang der Importe in vier bis fünf Wochen an der Grenze ihrer EZU-Quote und zugleich auf dem Bodensatz ihrer Devisenreserven angelangt sein würde. Sie legte der Regierung deshalb nahe, die Außenhandelsliberalisierung teilweise auszusetzen und die monatlichen Zahlungsausgänge administrativ auf die monatlichen Zahlungseingänge abzustimmen. Erhard wies das Ansinnen aus prinzipiellen und praktischen Erwägungen zurück<sup>62</sup>. Die Deliberalisierung des Handels wäre ein unerwünschter Rückschritt auf dem Weg in die freie Marktwirtschaft gewesen und die monatliche Übereinstimmung der Zahlungsausgänge und der Zahlungseingänge hätte eine außerordentlich starke Verminderung der Importe bedingt. Kurz zuvor hatte Erhard jedoch im wirtschaftspolitischen Ausschuß des Bundesrates gesagt, daß Rohstoffengpässe der deutschen Wirtschaft gefährlicher seien als die Anspannung der Devisenlage.

Es lag weiterhin bei der Notenbank, des Laufs der Dinge halbwegs Herr zu werden. Sie gab sich damit redlich Mühe, war letztlich aber überfordert. Inzwischen waren nicht nur die Zahlungsausgänge den Zahlungseingängen zusehends weiter enteilt, überdies ballten sich mehr und mehr ungenutzte Einfuhrlicenzen zu einer dräuenden Wolke über Deutschlands internationaler Zahlungsfähigkeit.

Amtliche Lizenzen mußten für jede Art von Einfuhr beantragt werden, auch für die Einfuhr von Waren, die auf der Liberalisierungsliste standen. In solchen Fällen dienten die Anträge freilich nur der läßlich gehandhabten Prüfung, ob die Güter wirklich auf der Liberalisierungsliste standen und ob sie aus einem OEEC-Land ein-

<sup>60</sup> Vocke an Erhard am 22. 9. 1950 und Erhard an Vocke am 26. 9. 1950, in: LEST I 4)71. Acht Tage später – am 30. September – erklärte Erhard die Spitze der Rohstoffkonjunktur für überwunden. Im Oktober lag der Wert der eingeführten Rohstoffe 42% über dem Septemberwert, blieb im November auf diesem Niveau und stieg im Dezember um weitere 16 Prozentpunkte. Am 4. 10. behauptete er im Kabinett, die deutsche Industrie sei mit Rohstoffen für die Produktion im nächsten halben Jahr versorgt. Auch diese Behauptung entbehrte jeglicher realen Grundlage. Erhards Staatssekretär mußte sie in einer der nächsten Kabinettsitzungen korrigieren.

<sup>61</sup> 99. Kabinettsitzung am 27. 9. 1950 (Bericht Blüchers über die Ausschußsitzung), in: Kabinettsprotokolle Bd. 2.

<sup>62</sup> Könneker an Vocke am 8. 10. 1950, in: HADB 2030.

geführt werden sollten. Hatte es damit seine Richtigkeit, konnte die Lizenz nicht verweigert werden. Die Importeure neigten von Anfang an dazu, Lizenzen auf Verdacht und Vorrat zu erwerben. Seit dem Beginn der Korea-Krise horteten sie Lizenzen<sup>63</sup>. Anfang Oktober lagen ungenutzte Lizenzen über einen Einfuhrwert von mehr als einer Milliarde Dollar bei den Importeuren. Sie repräsentierten einen latenten Anspruch auf Devisen im gleichen Wert, bei monatlichen Deviseneinnahmen von etwa 150 Millionen Dollar und erschöpften Reserven.

Am 13. Oktober verfügte der interministerielle Einfuhrausschuß immerhin, daß alle Lizenzen erloschen, zu denen bis zum nächsten Tag kein Einfuhrvertrag vorlag. Die Verfügung reduzierte den Devisenanspruch auf etwa 650 Millionen Dollar. Das schaffte Klarheit, sorgte aber natürlich um so weniger für Beruhigung, als neuer Lizenzhortung damit nicht vorgebeugt war. Um der zumindest entgegenzuwirken, beschloß der Zentralbankrat gleichentags, daß die Importeure beim Empfang einer Lizenz die Hälfte des lizenzierten Einfuhrwerts bar im Zentralbanksystem hinterlegen mußten<sup>64</sup>. Dieses „Bardepot“ wurde erst wieder freigegeben, wenn die importierten Waren in Deutschland eintrafen. Unterdessen kostete es die Importeure Geld, sei es, daß ihnen Zinsen entgingen, sei es, daß sie dafür Kredit aufnehmen und Zinsen zahlen mußten. Damit ihnen die Kreditaufnahme nun aber erschwert werde und einige von ihnen gar nicht in der Lage seien, das Bardepot zu leisten, beschloß der Zentralbankrat ferner, die Geschäftsbanken dazu zu ermuntern, ihr Akzeptkreditvolumen nicht über den gegenwärtigen Stand hinaus auszudehnen. Man hoffte natürlich, daß die beiden Maßnahmen nicht nur die Ansammlung vorerst ungenutzter Importlizenzen, sondern auch die Importe selbst beschränkte. Das war eine schwache und vage Hoffnung. Um diese Zeit konnte niemand mehr guten Mutes glauben, daß derlei Paliativ die Bundesrepublik vor der devisenwirtschaftlichen Erschöpfung bewahren würden. Der Minister für den Marshallplan, Vizekanzler Blücher, sondierte denn auch schon die Möglichkeiten einer Unterstützung aus dem amerikanisch kontrollierten Hilfsfonds der EZU<sup>65</sup>. Mit wenig Aussicht auf Erfolg freilich. Inzwischen waren die Alliierte Hohe Kommission und die ECA auf das drohende Debakel aufmerksam geworden. Beide zeigten sich höchst verärgert, hielten dem Bundeswirtschaftsminister vor, daß er dem Devisen- und Kredit-schwund tatenlos zusehe, und ließen wissen, daß sie Zuschüsse aus amerikanischen Töpfen nicht befürworten würden<sup>66</sup>.

Die Mitteilung konnte zumindest das Wirtschaftsministerium nicht überraschen.

<sup>63</sup> Im zweiten Quartal 1950 waren Importe im Wert von 372 Millionen Dollar lizenziert worden, im dritten Quartal wurden Importe für 1004 Millionen Dollar lizenziert. Jacobsson/Cairncross-Gutachten, Tabelle VI, in: HADB 13044.

<sup>64</sup> Außerordentliche Sitzung des ZBR am 13. 10. 1950, in: HADB 31. Die Bardepotpflicht erstreckte sich auch auf die kontingentierten Importe.

<sup>65</sup> Könniker an Vocke am 8. 10. 1950, in: HADB 2030. Siehe die Tages-Nachrichten des BMW Nr. 844 vom 24. 10. 1950.

<sup>66</sup> Adenauer an Erhard am 18. 10. 1950, in: Adenauer, Briefe 1949–1951, S. 297; Vocke an Erhard am 24. 10. 1950, in: HADB 3377.

Als der zuständige Abteilungsleiter zwei Monate zuvor das Einfuhrsicherungsprogramm mit der Hohen Kommission besprochen hatte, hatte er behutsam angefragt, ob die Bundesrepublik auf Hilfe aus dem „special assistant fund“ der EZU rechnen könne, falls das vom Programm hervorgerufene Defizit größer als erwartet ausfalle. Der Chef der ECA-Mission in Deutschland nahm die Anfrage zum Anlaß eines Briefes an Erhard, in dem er eine Unterstützung aus dem Hilfsfonds kategorisch ausschloß. Erhards Staatssekretär bestätigte die Zurückweisung und versicherte, daß die Bundesregierung nicht auf fremde Hilfe vertraue, sondern bei der Durchführung des Einfuhrsicherungsprogramms streng darauf achten werde, daß die deutschen Zahlungsmöglichkeiten nicht überschritten würden<sup>67</sup>.

#### Der „Sonderkredit“

Am 20. Oktober 1950 tagte erstmals das Direktorium (managing board) der EZU. Hauptpunkt der Tagesordnung war das deutsche Problem. Die Bundesrepublik war zuvor aufgefordert worden, in einem Memorandum darzulegen, wie die mißliche Lage entstanden sei und wie man sie zu meistern gedenke. Die vorgelegte Denkschrift war ein Dokument der Exkulpation und der Hilflosigkeit<sup>68</sup>. Deutschland habe mit den kreditpolitischen Maßnahmen der Notenbank getan, was möglich gewesen sei und wisse nun nicht mehr weiter. Keinesfalls werde es seine Zahlungsbilanzdefizite nach dem Überschreiten der Quotengrenze mit Dollars decken können. Die Bundesregierung vertraue darauf, daß ihr Beitrag zur Einrichtung eines europäischen Marktes gewürdigt und der Bundesrepublik alle erdenkliche Hilfe der OEEC und ihrer Mitgliedstaaten zuteil werde.

Das Direktorium war nicht davon überzeugt, daß die Bundesregierung dem Übel entschieden genug gewehrt habe und empfahl mit Blick auf die nahe Quotengrenze, daß Deutschland die Liberalisierung vorübergehend aussetze<sup>69</sup>. Die ECA-Verwaltung für Deutschland schloß sich der Empfehlung kurz darauf ausdrücklich an<sup>70</sup>. Die Londoner „Sunday Times“ überschrieb den Abdruck einer Rede des Ratsvorsitzenden der OEEC, des niederländischen Außenministers Dirk Stikker, mit: „Deutschland vor dem Bankrott!“

Wilhelm Vocke, der Präsident des Direktoriums der Bank deutscher Länder, hat wenig später darüber *raisonniert*, was wohl geschehen würde, wenn sich die Bundesrepublik der Empfehlung anbequemen müßte: „Eine Panikstimmung in unserer Wirtschaft mit Run auf die Geschäfte, sprunghaften Preisanstiegen und Lohnerhö-

<sup>67</sup> Hanes an Wirtschaftsministerium am 28. 8. 1950 und Schalfew an Hanes am 15. 9. 1950, in: BA B 102/13718 und BA B 146/473. Mitteilungen über amerikanische Beurteilungen des deutschen Devisen-Notstandes („hemmungslose Bevorratungspolitik“, „gambling“, „spekulative Hortungskäufe“) in: BA B 146/473 und BA B 146/464.

<sup>68</sup> V. Mangoldt, Aide-Memoire for the Members of the Managing – Board on the German Position vis-a-vis EPU vom 20. 10. 1950, in: HADB 13044.

<sup>69</sup> EZU, The Problem of Germany, TED-334/FF/mah vom 23. 10. 1950, in: HADB 13044.

<sup>70</sup> Vocke an Erhard am 24. 10. 1950, in: HADB 3377.

hungen 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<sup>71</sup>.

Sicherlich war das eine eher expressive als analytische Deutung. Sie enthielt Lücken und Sprünge und ermangelte sorgfältiger Ableitungen. Dennoch war sie alles andere als abwegig. Der Korea-Boom nährte sich gutenteils von einer beinahe blindwütigen Nachfrage, die der Angst vor einem Versiegen des Angebots entsprang. Von Angst zur Panik, von übersteigerter Nachfrage zu besinnungslosem Raffan war es nur ein kleiner Schritt. Viel spricht dafür, daß die Deliberalisierung viele dazu veranlaßt hätte, diesen Schritt zu tun. Sie verhiess ja tatsächlich Beschränkung und plötzlichen Mangel. Gewiß wären dann die Preise hochgeschneit und die Löhne gefolgt: Vielleicht ohne weiteres, vielleicht erst nach Arbeitskämpfen. Eine höchst beunruhigende Preis-, Lohn- und Streikwelle hatte der Boom ohnehin ausgelöst, die Deliberalisierung hätte sie vermutlich ungemein verstärkt. Deutschlands internationale Konkurrenzfähigkeit hätte schwer gelitten. Die Hoffnung, daß stark und stetig wachsende Exporte es über kurzem ermöglichen, den deutschen Einfuhrbedarf ohne fremde Kredite zu finanzieren, wäre zerronnen. Statt dessen wäre es notwendig geworden, die Importe, unabhängig vom Bedarf, rückläufigen Exporten anzupassen. Verminderte Auslandsnachfrage und geringere Rohstoffzufuhr zögen einen Abfall der Produktion und einen Anstieg der Arbeitslosigkeit nach sich. Inflation *und* höhere Arbeitslosigkeit hätte die unfertige, ungefestigte und weithin ungeschätzte freie Marktwirtschaft kaum überstanden. Sie hatte Mühe genug, sich gegen die „normalen“ Schwierigkeiten, gegen mäßige Preissteigerungen, Lohn- und Rohstoffengpässe, Kapitalmangel und Devisenknappheit zu behaupten. Ihr Held und Herold Ludwig Erhard stand im Herbst und Winter 1950/51 zur politischen Disposition. Und ob die kleine Koalition Inflation und mehr Arbeitslosigkeit überstanden hätte? Vocke hatte zu Recht Zweifel daran. Es war erst gut ein Jahr her, daß Adenauer einen großen Teil seiner Partei mit taktischer Meisterschaft und gewitzter Überredungskunst dazu gebracht hatte, auf Koalitionsverhandlungen mit der SPD zu verzichten und in das Bündnis mit FDP und DP einzuwilligen<sup>72</sup>. Es liefen inzwischen bereits Listen eines Kabinetts der Großen Koalition um.

Die historische Phantasie ist aufgerufen, darüber zu spekulieren, was der wirtschaftliche Einbruch, das frühzeitige Ende des ordnungspolitischen Experiments und womöglich ein parteipolitischer Orientierungswechsel für die Geschichte der Bundesrepublik bedeuten könnten – in der historischen Wirklichkeit begab es sich anders. Die Bundesrepublik hatte in der gleichen Sache ein zweites Mal Glück.

<sup>71</sup> Ebenda. Siehe auch Vockes Brief an Adenauer vom 14. 10. 1950, in: HADB 2011, und eine ähnliche Lagebeurteilung in einem Vermerk der Grundsatzabteilung des BWM vom 16. 11. 1950 in: BA B 102/12783.

<sup>72</sup> Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986, S. 619ff. Siehe auch Auftakt der Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, bearb. v. Udo Wengst, Düsseldorf 1985.

Das EZU-Direktorium hatte dem Rat der OEEC über das deutsche Problem zu berichten und Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen. Dazu hielt es sich nach der Lektüre des deutschen Memorandums noch nicht für ausreichend informiert. Es beauftragte deshalb den Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, den Schweden Per Jacobsson, und den Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung beim Generalsekretariat der OEEC, den Briten Alexander Cairncross, mit einem vertraulichen Gutachten über die wirtschaftliche Lage und die außenwirtschaftlichen Aussichten der Bundesrepublik. Jacobsson und Cairncross hielten sich Ende Oktober, Anfang November in Frankfurt und Bonn auf, sprachen mit den Leitern der Notenbank und den wirtschaftspolitisch zuständigen Ministern, sichteten statistisches Material, bildeten sich ein Urteil und einigten sich schließlich auf die Grundzüge eines Lageberichts sowie eines – nicht ausdrücklich erbetenen – Lösungsvorschlags. Die deutlich dominierende Persönlichkeit im Zweiergespann war der siebzehn Jahre ältere, international hochrenommierte Jacobsson. Die Bundesrepublik konnte sich zu seiner Wahl beglückwünschen<sup>73</sup>. Jacobsson war ein entschiedener Verfechter zügiger Handelsliberalisierung in Europa, hielt die Geldpolitik für das am besten geeignete und auch nach Wunsch wirksame Heilmittel in außenwirtschaftlichen Krisenlagen, war wohlmeinend, optimistisch, Westdeutschland geneigt und den Präsidenten der Bank deutscher Länder freundschaftlich verbunden.

Das Gutachten reflektierte diese Einstellung<sup>74</sup>. Es erklärte das überbordende Defizit ohne jede Schuldzuweisungen und stellte fest, daß sich die Notenbank, verspätet zwar, inzwischen aber erfolgversprechend darum bemühe, dessen weiteres Anwachsen unter Kontrolle zu bringen.

Tatsächlich hatte der Zentralbankrat seinen geldpolitischen Widerstand gegen die Importflut inzwischen durch eine Diskonterhöhung von vier auf sechs Prozent verstärkt. Daß er sich davon merklichen Erfolg versprach, ist freilich zweifelhaft. Vierzehn Tage zuvor hatte er sich ausdrücklich keinen Erfolg, sondern mancherlei unerwünschte Begleiterscheinungen davon versprochen und die Diskonterhöhung deshalb mit großer Mehrheit verworfen. In der Zwischenzeit hatten sich die Wirkungszusammenhänge nicht verändert. Eine starke Minderheit hielt denn auch an der Entscheidung fest<sup>75</sup>. Die Mehrheit stieß diese weniger aus ökonomischen als aus

<sup>73</sup> Blücher in der 107. Kabinettsitzung am 31. 10. 1950: „Diese Sachverständigen seien mit großer Aufgeschlossenheit an die Arbeit gegangen und hielten engste Fühlung mit den zuständigen deutschen Stellen. Das Ergebnis des Gutachtens werde vernünftig und sicher nicht ungünstig sein“. In: Kabinettsprotokolle Bd. 2. Vgl. Alec Cairncross, Bericht über die im Auftrag der EZU unternommene Deutschlandreise vom 28. 10. bis 3. 11. 1950, in: LEST (Hrsg.), Korea-Krise, S. 207 ff.

<sup>74</sup> OEEC, European Payments Union, Consideration of Germany's Position MBC (50)13 vom 20. 11. 1950, in: HADB 13044. Der skeptischere Cairncross hat kurz nach der Fertigstellung des Gutachtens in einem Gespräch mit v. Mangoldt (16. 11. 1950) betont, „daß das Gutachten – im Grunde genommen, ohne eine genaue Analyse vorzunehmen – von einer optimistischen Grundannahme ausgegangen ist“. In: BA B 146/473.

<sup>75</sup> Sie schloß sich dem Votum des Bundeskanzlers an, der an der Sitzung teilnahm. Adenauer opponierte heftig gegen die Diskonterhöhung. Er befürchtete von ihr Preiserhöhungen, Lohnsteigerungen

politischen Gründen um. Man wußte, daß Jacobsson die Diskonterhöhung für nötig hielt<sup>76</sup>, und hoffte, daß sie auf das EZU-Direktorium einen guten Eindruck machen würde.

Das Gutachten wurde durch die Diskonterhöhung fraglos vorteilhaft beeinflusst. Falls die Geldpolitik, so hieß es darin weiter, vom Ausgleich des letztthin leicht defizitären Bundeshaushalts und von wirtschaftspolitischer Förderung des vermutlich weiterhin kräftig wachsenden Exports unterstützt werde, würden sich die Devisenausgänge und die Deviseneingänge der Bundesrepublik im Lauf des nächsten Vierteljahres einander angleichen. Bis dahin – Ende Januar 1951 – erhöhe sich bei fortgesetzter Liberalisierung das bisher aufgelaufene Defizit freilich noch um schätzungsweise 170 Millionen Dollar. Doch dies sei im Interesse aller in Kauf zu nehmen. Wenn die EZU der Bundesrepublik eine Möglichkeit verschaffe, an der Handelsliberalisierung festzuhalten, nütze sie damit nicht nur Deutschland, sondern auch dessen Partnern in der OEEC<sup>77</sup>.

Jacobsson und Cairncross trugen ihre Auffassung am 3. November dem EZU-Direktorium vor. Diagnose und Therapieversuch wurden zunächst mit Skepsis aufgenommen. Man bestand darauf, daß die Misere gutenteils wirtschaftspolitischer Leichtfertigkeit anzulasten sei und Deutschland wenig Anspruch auf Sympathie und Hilfe geltend machen könne<sup>78</sup>. Allmählich setzten sich aber die Ahnung, daß unter Deutschlands handelspolitischer Isolierung ganz Europa litte, und die Hoffnung, daß die gutachtliche Prognose richtig sei, durch. Am Ende schlug das Direktorium dem Ministerrat vor, der Bundesrepublik großzügig über ihre Devisenschwierigkeiten hinwegzuhelfen<sup>79</sup>. Der Rat folgte der Empfehlung. Er stellte der Bundesregierung am 14. November eine befristete Sonderquote in Aussicht, falls sie binnen zwei Wochen ein wirtschaftspolitisches Programm vorlegte, das die europäische Zahlungsbilanz der Bundesrepublik in überschaubarer Zeit zu aktivieren verspräche.

gen, höhere Arbeitslosenziffern, soziale Unruhen, politische Instabilität. 72. Sitzung des ZBR am 26. 10. 1950, in: HADB 32.

<sup>76</sup> Jacobsson hatte am 25. Oktober in Frankfurt Zwischenstation gemacht und bei Vocke auf die Diskonterhöhung gedrängt. Cairncross, Bericht, in: LESt (Hrsg.), Korea-Krise, S. 208.

<sup>77</sup> „In our view the only solution to the German problem that accords both with her interests and with those of her neighbors is that she should be given time to attain the higher level of trade at which she will no longer be in deficit and will continue to provide the large market for European goods that she now affords ... If Germany were required to take, unaided, the necessary measures to rectify her position, those measures might, in view of the paucity of German reserves, have to be so drastic that they would lead to the reappearance of large-scale unemployment and disruption of trade“. Jacobsson/Cairncross-Gutachten, S. 40 ff., in: HADB 13044. Die Schätzung des kommenden Defizits in Höhe von 170 Millionen Dollar ging auf eine Untersuchung des Bundeswirtschaftsministeriums zurück. Vermerk I A 1 vom 31. 10. 1950, in: BA B 102/12783.

<sup>78</sup> OEEC, Das erste Jahr der EZU. Die Behandlung des deutschen Falles, in: LESt (Hrsg.), Korea-Krise, S. 434 f. Über Meinungsverschiedenheiten im Direktorium siehe Triffin, Europe, S. 81. Auch die deutsche ECA-Mission begegnete dem Gutachten höchst kritisch. Die empfohlenen Maßnahmen wirkten nicht schnell genug. Gespräch Blüchers mit Cattier am 13. 11. 1950, Notiz in: BA B 146/464.

<sup>79</sup> Bericht des Direktoriums der EZU C(50)315 vom 6. 11. 1950, in: HADB 13044.

Die Bundesregierung setzte umgehend einen interministeriellen Redaktionsstab unter Beteiligung der Bank deutscher Länder ein. Nach mehrtägigem Konklave in Königstein unterbreitete der Ausschuß dem Kabinett seine Vorschläge. Das Kabinett nahm sie umstandslos als Denkschrift für den Rat der OEEC an<sup>80</sup>. Es war ein außerordentlich wort-, aber nicht sehr inhaltsreiches Dokument, weitgehend eine Anverwandlung des Jacobsson-Cairncross-Gutachtens und der EZU-Empfehlung an eigene Zwecke<sup>81</sup>, 29 Seiten – voll von gefälligen Beteuerungen vergangenen und künftigen Wohlverhaltens, neben denen sich die Ankündigung kalkulierbar und rasch wirksamer Maßnahmen höchst dürftig ausnahm. Die Bundesregierung berief sich auf die geldpolitischen Bremsversuche der Notenbank<sup>82</sup>, bekannte sich zum restriktiven Ausgleich des Haushalts und zur Förderung des Kapitalmarkts, sicherte die steuerliche Begünstigung des Exports zu und verhielt eine stärkere steuerliche Belastung des Umsatzes und des entbehrlichen Verbrauchs sowie einige weitere steuerliche Eingriffe. Steuerpolitische Maßnahmen bedurften freilich der Gesetzesform, und das Gesetzgebungsverfahren dauerte Monate. Die Bundesregierung räumte das auch ein. Am wirtschaftlichen Problem, dem beizukommen war, gemessen, war das „Programm“ eine Dokumentation wirtschaftspolitischer Ohnmacht. Nach Lage der Dinge konnte es wohl auch gar nicht mehr sein.

Der Rat der OEEC hatte offenbar nicht mehr erwartet. Jedenfalls gab er sich gegen fortdauernde Bedenken und Reserven der ECA<sup>83</sup> zufrieden, und wie auch anders? Das deutsche Krisenbewältigungsprogramm sollte ja weniger der Begründung als der nachträglichen Legitimation der Ausnahme-Entscheidung dienen. Entschieden hatte sich der Rat, als er die Bundesregierung aufforderte, ein Programm vorzulegen. Als er das Programm am 13. Dezember 1950 billigte und die Bedingungen der Sonderquote festlegte<sup>84</sup>, wurde jene Sonderquote längst in Anspruch genommen. Sie betrug 180 Millionen Dollar und war bis Ende April 1951 befristet. Die Bundesrepublik konnte im gleichbleibenden Verhältnis von zwei Drittel Kredit und ein Drittel Dollarzahlung über sie verfügen. Sie erweiterte den deutschen Kreditspielraum in der EZU also um 120 Millionen Dollar, falls die Bundesrepublik zugleich 60 Millionen Dollar

<sup>80</sup> Material über die Entstehung der Kabinettsvorlage in: BA B 146/473. Sondersitzung der Bundesregierung am 23. 11. 1950, in: Kabinettsprotokolle Bd. 2. Bundesregierung an Rat der OEEC, Memorandum über „Maßnahmen zur Verbesserung der deutschen Zahlungsbilanz“ vom 27. 11. 1950, in: LESt (Hrsg.), Korea-Krise, S. 212 ff.

<sup>81</sup> Emminger hat die Sache in seinen Erinnerungen umgekehrt dargestellt. Danach hätten die Gutachter das ihnen passende aus dem deutschen Memorandum entnommen. Der aus den Dokumenten ersichtliche Ereignisablauf läßt diese Version nicht zu. Emminger, D-Mark, S. 51 f.

<sup>82</sup> Unterdessen hatte der ZBR am 1. 12. 1950 beschlossen, das Refinanzierungsvolumen der Geschäftsbanken bis zum 31. 1. 1951 um 10% unter den Stand vom 31. 10. 1950 zu senken, ohne die Banken und die Öffentlichkeit davon zu unterrichten. In: HADB 32.

<sup>83</sup> Hogan, Marshall Plan, S. 357 f. Die ECA und Hochkommissar McCloy vertraten die Ansicht, daß die vorwiegend längerfristigen Wirkungen des Programms den aktuellen Ursachen der Krise beizukommen nicht geeignet waren.

<sup>84</sup> Auszüge aus der 117. Ratssitzung am 13. 12. 1950, in: HADB 1279. OEEC, Council Decision on the Settlement of the Deficits of Germany with EPU, C(50)342 (Final) v. 13. 12. 1950, in: HADB 13044.

für Barzahlungen aufbrächte<sup>85</sup>. Von Mai bis Oktober 1951 sollte der Kreditspielraum um je 20 Millionen Dollar pro Monat reduziert werden. Beträge jenseits der zurückgenommenen Grenze waren zu tilgen<sup>86</sup>. Im übrigen empfahl der Rat den anderen OEEC-Mitgliedern, den deutschen Kreditbedarf dadurch zu vermindern, daß sie mehr deutsche Waren auf ihre Liberalisierungslisten setzten und bei kontingentierten Importen deutsche Waren mit großzügigen Anteilen bedachten.

### *Noch einmal Devisennot*

Ein zwar nicht von Begeisterung getragener, aber einsichtsvoller Akt europäischer Solidarität hatte die Bundesrepublik vor dem außenwirtschaftlichen Bankrott und dessen binnenwirtschaftlichen Konsequenzen bewahrt<sup>87</sup>. Das war eigentlich mehr, als das Land hoffen durfte. Die Unterstützung war freilich mit der Erwartung verbunden, daß die Bundesrepublik die Chance dazu nütze, den Devisenengpaß zu überwinden, und ihren Verpflichtungen ab Mai 1951 unter allen Umständen nachkomme. Die Bundesregierung schien sich ihrer Verantwortung auch wohl bewußt und besten Willens zu sein, ihr gerecht zu werden. Am 27. November 1950 berieten Blücher, Schäffer, Erhard, Dehler, Globke und Vertreter des Zentralbanksystems darüber, wer eigentlich rechtsverbindlicher Schuldner der EZU werde, die Bundesregierung oder die Bank deutscher Länder. Sie kamen zu dem Schluß, daß formell die Bank deutscher Länder Schuldner sein werde, da sie den Kredit abwickle. Politisch und völkerrechtlich habe jedoch die Regierung für die pünktliche Tilgung geradezustehen. „Leider verließ bei dieser für das Wirtschaftsministerium besonders wichtigen Formulierung Minister Erhard die Sitzung.“ In Erhards Abwesenheit waren sich die Teilnehmer weiter darüber einig, „daß entscheidend verantwortlich dafür, daß diese Verpflichtung gegenüber dem Ausland eingehalten würde, der Bundeswirtschaftsminister sei. Er müsse unter Umständen auch den Mut haben, gewisse Devisenkontingentierungen vorzunehmen, auch wenn sie wirtschaftspolitisch nicht sehr erwünscht seien.“ Als öffentliche Proklamation des regierungsamtlichen Verantwortungsbewußtseins wurde abschließend eine später vom Kabinett gebilligte und herausgegebene Erklärung formuliert, in der es hieß, daß die Bundesregierung „alle geeigneten Maßnahmen ergreifen und insbesondere ihre Wirtschaftspolitik so

<sup>85</sup> Das EZU-Direktorium und der Rat der OEEC baten die ECA-Verwaltung, die Aufbringung mit Mitteln aus dem Hilfsfonds zu erleichtern. Die ECA-Verwaltung lehnte die Bitte jedoch ab.

<sup>86</sup> Die Bundesrepublik verpflichtete sich, die EZU bis zum Ende der Tilgung des Sonderkredits über die Durchführung ihres Programms regelmäßig zu unterrichten. Das Direktorium erhielt das Recht, die Durchführung zu beaufsichtigen. Jedes EZU-Mitglied konnte sich über Verstöße gegen das Programm beschweren.

<sup>87</sup> Die von Erhard autorisierte und damit „offizielle“ Schrift über den deutschen Außenhandel in der Frühphase der Bundesrepublik hat diesen Akt der Solidarität später ein wenig undankbar und selbstgerecht mit den überdies schwer verständlichen Worten kommentiert: „Die deutsche Zahlungsbereitschaft von Ende 1950/51 (sic!) wäre bei echter internationaler Verflechtung kaum sichtbar geworden, während sie nun in das Scheinwerferlicht umständlicher, wenn auch wohlmeinender, Beratungen der Pariser Funktionäre geriet.“ Erhard, Rückkehr, S. 102.

einrichten“ werde, daß die Bank deutscher Länder jeglichen finanziellen Verpflichtungen termingerecht genügen könne<sup>88</sup>.

Das klang selbstsicher und entschieden. Die Erklärung stimmte mit der internen Beurteilung der weiteren Entwicklung und mit den Absichten des Bundeswirtschaftsministeriums freilich nicht überein. Im Wirtschaftsministerium akzeptierte man den Kredit vielmehr in der mehrfach geäußerten Erwartung, ihn bei Fälligkeit *nicht* tilgen zu können und abermals das Wohlwollen und die Hilfe der EZU strapazieren zu müssen. So hatte Staatssekretär Schalfejew, als er seinen Minister am 7. 11. über die Empfehlung des EZU-Direktoriums informierte, angemerkt: „Es ist zwar nicht anzunehmen, daß die deutsche Zahlungsbilanz gegenüber der EPU ab Frühling des nächsten Jahres dauernd die für die Rückzahlung des Kredits erforderlichen Überschüsse bringen wird. Es besteht aber begründete Hoffnung, daß ab Juli nächsten Jahres eine Revision der Quoten durchführbar sein wird, so daß es Deutschland dann möglich ist, aus seiner höheren Kreditquote bei der EPU den jetzt aufgenommenen Kredit zurückzuzahlen“. Und in einem Gutachten des Leiters der Grundsatzabteilung zur wirtschaftspolitischen Proklamation des Kabinetts hieß es am 4. 12. 1950, es werde „das natürliche Bestreben der Bundesregierung sein, die aus dem neuen Kredit entstehenden Verpflichtungen, falls sich, wie vermutbar, Abzahlungsschwierigkeiten ergeben, durch neue Kredite abzulösen, nicht durch eine unter allen Umständen erzwungene Abzahlung“. Gemeint war damit, daß die Mittel für die Tilgung weder durch eine wirtschaftspolitisch eingeleitete Drosselung der Konjunktur noch durch die administrative Beschränkung für wichtig erachteter Importe verfügbar gemacht werden sollten<sup>89</sup>.

Angesichts dieser Haltung verwundert es nicht, daß das Wirtschaftsministerium der Bank deutscher Länder noch vor der endgültigen Zuteilung des EZU-Kredits eine äußerst großzügige Vorschau auf die Devisenanforderungen in den folgenden vier Monaten (Dezember 1950 bis März 1951) präsentierte. Das Ministerium wolle, hieß es, in dieser Zeit Lizenzen für *nicht*liberalisierte Rohstoff- und Nahrungsmittelimporte ausgeben, die gut 300 Millionen Dollar an Devisen erforderten. Dazu sei mit Devisenansprüchen im Wert von 275 Millionen Dollar von Inhabern derzeit ungenutzter Lizenzen und Devisenbewilligungen zu rechnen. Weitere ca. 75 Millionen Dollar seien nötig, um handelsvertraglichen Verpflichtungen nachzukommen und fremde Dienstleistungen zu bezahlen. Dies ergab einen Devisenbedarf von rund 660 Millionen Dollar – ohne Zahlungen für bislang nicht lizenzierte freie Importe wohlgemerkt<sup>90</sup>.

In der Bank war man über die kalkulatorische Willkür und die planerische Unbe-

<sup>88</sup> Vermerk des Reg.-Rats Puhls vom Bundeskanzler-Amt über die Sitzung, in: BA B 136/2593.

<sup>89</sup> Der Vermerk Schalfejews vom 7. 11. 1950 und das Gutachten Grafs vom 4. 12. 1950, in: BA B 102/12783.

<sup>90</sup> Erhard an den Präsidenten des ZBR am 20. 11. 1950. Der ZBR hatte am 15. 11. 1950 um eine Vorschau auf die Ausschreibungen bis Ende März 1951 gebeten und dabei auf die außerordentlich beschränkten Devisenverfügbarkeiten hingewiesen. Beide Schreiben in: HADB 2021. Eine noch wesentlich großzügigere Vorschau, die der Vorbereitung des Schreibens diente, in: BA B 102/12783.

kümmerteit gleichermaßen fassungslos. Erfahrungsgemäß führten 75% der ungenutzten Lizenzen in den folgenden vier Monaten zu Devisenzahlungen. Das Wirtschaftsministerium hatte 30% in seine Rechnung eingesetzt. Die Bank deutscher Länder machte eine Gegenrechnung auf. Danach beanspruchten Importe aufgrund alter Lizenzen von Dezember 1950 bis März 1951 Devisen im Wert von 460 Millionen Dollar und liberalisierte Importe aufgrund neuer Lizenzen Devisen im Wert von weiteren 265 Millionen Dollar. Wenn man dazu die 75 Millionen Dollar für handelsvertragliche Verpflichtungen und Dienstleistungen rechne, ergäbe sich ein Devisenbedarf von bereits 800 Millionen Dollar. Die Deviseneingänge seien guten Gewissens mit rund 600 Millionen Dollar zu veranschlagen; überdies stand die 180 Millionen-Dollar-Quote zur Verfügung. An die Vergabe neuer Lizenzen für kontingentierte Importe dürfe unter diesen Umständen eigentlich nicht gedacht werden<sup>91</sup>.

Dennoch wurden neue Kontingente ausgeschrieben. Ganz konnte darauf auch nicht verzichtet werden. Handelsvertraglichen Absprachen war zu genügen, und außerdem hatte die Bundesregierung zusichern müssen, daß sie den Ausgleich von Deutschlands europäischer Handelsbilanz nicht durch eine einseitige Verminderung der nichtliberalisierten Importe anstrebe. Daran hatten mehrere Länder ein vitales Interesse.

Die Lage blieb mithin kritisch<sup>92</sup>. Es bedurfte aller Anstrengungen, sie zu meistern. Finanzminister Schäffer, der über den außenhandelspolitisch motivierten Eingriff in die Steuerpolitik außerordentlich verdrossen war, drängte denn auch in einem Brief an Adenauer „in ernster Sorge“ darauf, daß das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Einfuhrlicenzen bewußter und sorgsamer auf die Devisenverfügbarkeit abstimmten<sup>93</sup>. Das klang bedenklich nach stillschweigender Deliberalisierung und lag dem Wirtschaftsminister sehr fern. Erhard wählte alle Schwierigkeiten überwunden und tat im frühen Dezember kund, daß ihm die Rohstoffversorgung und die dafür nötige Bereitstellung von Devisen keine Sorge mehr machten. „Die Frage der liberalisierten Einfuhr könne man als gelöst betrachten“<sup>94</sup>. Ein amtlicher Druck auf die Importe wurde vorerst nicht spürbar. Ganz im Gegenteil: Die Ausschreibungen gingen über das handelsvertraglich Nötige bemerkenswert weit hinaus<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> Auslands-Abt. (7 a) an Vocke am 23. 11. 1950, in: HADB 3377.

<sup>92</sup> Siehe die Feststellung der BdL im Monatsbericht November 1950, S. 29, und im Monatsbericht Dezember 1950, S. 4, daß man noch nicht über den Berg sei, die eigentliche Belastungsprobe vielmehr noch bevorstehe.

<sup>93</sup> Schäffer an Adenauer am 1. 12. 1950, in: BA B 136/7863. Am 25. 11. 1950 hatte Schäffer an Globke geschrieben, daß die Bundesrepublik ihre wirtschaftliche Freiheit „um ein Linsengericht von 120 Millionen Dollar verkauft“ habe. In: Ebenda.

<sup>94</sup> Aktenvermerk vom 11. 12. 1950 (vermutlich Vocke): „Die Frage der Rohstoffversorgung ... im Zusammenhang mit der Devisenbereitstellung wurde von Herrn Erhard mit leichter Hand abgetan“. In: HADB 3377.

<sup>95</sup> Feststellung des EZU-Direktoriums auf seiner Sitzung vom 22.–24. 2. 1951. Mangoldt vom 24. 2. 1951, in: HADB 3377.

So überstiegen die monatlichen Einfuhrwerte zwar nicht mehr den außerordentlich hohen Stand vom Oktober<sup>96</sup>, aber sie blieben bis Februar 1951 nur knapp darunter. Von November 1950 bis Februar 1951 lagen sie im Durchschnitt 22% höher als im Zeitraum von Juli bis Oktober 1950. Dennoch sah es zeitweise so aus, als wendeten sich die Dinge hinreichend rasch zu Deutschlands Gunsten. Die Exportwerte nahmen nämlich weiter zu. Das EZU-Handelsbilanzdefizit der Bundesrepublik schrumpfte von 120 Millionen Dollar im September/Okttober auf 80 Millionen Dollar im November/Dezember. Und fast wichtiger noch: Überraschenderweise entspannte sich die Lage auf den Weltmärkten für Primärgüter. Infolge der Entspannung verbesserten sich die terms of payment der Bundesrepublik. Deshalb schmolz das Zahlungsbilanzdefizit noch deutlich stärker zusammen als das Handelsbilanzdefizit, und zwar von 208 Millionen Dollar im September/Okttober auf 67 Millionen Dollar im November/Dezember<sup>97</sup>. Selbst die vorsichtige Bank deutscher Länder ließ sich von diesem günstigen Verlauf in einiger Sicherheit wiegen und willigte Ende Dezember in die Forderung des Wirtschaftsministerium ein, das Bardepot von 50 auf 25% zu senken. Die Senkung sei erwünscht, so argumentierte das Wirtschaftsministerium, weil der höhere Satz die Einfuhr wichtiger Güter erschwere<sup>98</sup>.

Zu Beginn des neuen Jahres zerschlugen sich allerdings die Hoffnungen. Das hatte teils internationale, teils deutsche Ursachen. China hatte offen in den Korea-Krieg eingegriffen. Die Gefahr, daß sich der Krieg über Ostasien hinaus ausweitete, lebte auf. Die internationalen Märkte versteiften sich wieder. Die Primärgüterpreise zogen scharf an, die terms of payment wendeten sich erneut gegen die deutschen Bedürfnisse und Interessen. Zugleich fielen die deutschen Exporte schroff ab. Das lag nicht etwa an einem Rückgang der Nachfrage. Die ausländischen Besteller beklagten vielmehr, daß die deutsche Industrie ihre Aufträge nicht termingerecht ausführe. Es lag an deutscher Lieferunfähigkeit oder Lieferunwilligkeit. Während die Rohstoffzufuhr aus dem Ausland mit Hilfe umfangreicher Devisenkredite stark ausgedehnt worden war, hatte die Produktion des wichtigsten Grundstoffes, der in Deutschland verfügbar war, fast stagniert. Im vierten Quartal 1950 wurden gerade sieben Prozent mehr Steinkohle gefördert als im vierten Quartal 1949. Kohle war damals noch der weitaus wichtigste Energieträger in der Bundesrepublik. Zu Beginn des Korea-Krieges hatten beträchtliche Kohlemengen auf Halde gelegen. Die Halden schwanden jedoch rasch dahin, und bereits im Herbst war von „Kohlenot“ die Rede. Der Bundeswirtschaftsminister bemühte sich vergebens, die Alliierte Hohe Kommission zu einer Senkung der besatzungsrechtlich festgelegten Kohleexport-

<sup>96</sup> Im Oktober waren die Einfuhrwerte um 29% gestiegen. Sie lagen nach diesem Anstieg um 93% höher als im Juni 1950.

<sup>97</sup> Der außerordentlich starke Rückgang war freilich zum Teil buchungstechnisch bedingt. Wegen der Verbesserung der terms of payment reduzierten die deutschen Außenhandelsbanken ihre nicht von der EZU erfaßte Manövriermasse an Devisen um 55 Millionen Dollar. Das entlastete die Nettoposition der Zentralbank um den gleichen Betrag.

<sup>98</sup> Vermerk von Gocht vom 17. 1. 1951, in: BA B 102/12783.

quote zu veranlassen<sup>99</sup>. Im Winter wurde die Not akut<sup>100</sup>. Zuerst und am heftigsten war die Eisen- und Stahlerzeugung betroffen. Sie schrumpfte im Dezember um rund 15% und erholte sich nur sehr langsam von dem Rückschlag<sup>101</sup>. Mangel an Stahl akzentuierte die Kohlenot in den hauptsächlichen Exportbranchen der deutschen Industrie. So gaben z. B. die Produktionsindizes der Maschinenbauindustrie, der elektrotechnischen Industrie und der metallverarbeitenden Industrie im Dezember bzw. im Januar um etwa 10% nach. Im neuen Jahr übertrug sich der Produktionsrückgang überproportional auf die Exporte. Offenbar zogen die Produzenten die Befriedigung der anhaltend starken deutschen Nachfrage dem mühevolleren Export vor.<sup>102</sup>

All dies zusammen ließ das Handelsbilanzdefizit im Januar und Februar 1951 auf insgesamt 90, das Zahlungsbilanzdefizit gar auf 100 Millionen Dollar steigen. Während die wirtschaftspolitisch verantwortlichen Minister die Bank deutscher Länder noch einer – überdies verschleierte – „Hortungspolitik, die eine Gefährdung der Versorgung bedeute“, ziehen<sup>103</sup>, spitzte sich die Lage ab Mitte Januar ein weiteres Mal dramatisch zu.

In den letzten Januartagen mußte die Bundesregierung den ersten Bericht über die Durchführung und die Wirkungen ihres Krisenprogramms beim EZU-Direktorium abliefern. Der Bericht dokumentierte Vergeblichkeiten und Versäumnisse<sup>104</sup>. Die restriktiv gemeinte Geldpolitik, las man, habe nicht gewirkt. Die Kreditexpansion sei so gut wie ungehindert darüber hinweggegangen. Und die finanzpolitischen Maßnahmen sowie die staatliche Exportförderung befänden sich noch auf dem langen Weg der Gesetzgebung. Die rege Binnennachfrage und der starke Importsoß hätten kaum nachgelassen; die Exportaussichten seien verhangen. Die Schwierigkei-

<sup>99</sup> Erhard an AHC am 27. 11. 1950, in: LEST I 1)1; Erhard an Adenauer am 9. 12. 1950, in: ebenda; Erhard an Adenauer am 6. 2. 1951, in: LEST (Hrsg.), Korea-Krise, S. 246 f.

<sup>100</sup> Siehe Der Spiegel vom 27. 9. 1950 und vom 15. 11. 1950. 103. Kabinettsitzung vom 10. 10. 1950, Sondersitzung des Kabinetts am 2. 11. 1950, 115. Kabinettsitzung am 5./6. 12. 1950, in: Kabinettsprotokolle Bd. 2; 120. Kabinettsitzung am 8. 1. 1951, 123. Kabinettsitzung am 16. 1. 1951, in: Kabinettsprotokolle Bd. 4, auch in: LEST (Hrsg.), Korea-Krise, S. 244 f.; dazu Adamsen, Investitionshilfe, S. 85 ff.; Werner Abelschauer, Korea, die Ruhr und Erhards Marktwirtschaft. Die Energiekrise von 1950/51, in: Rheinische Vierteljahrsblätter 45 (1981), S. 287 ff. In beiden Studien auch die Gründe für die unzureichende Kohleförderung.

<sup>101</sup> Erst im Mai 1951 wurde das Produktionsniveau vom November 1950 überschritten. Diese und die folgenden Zahlen sind den Monatsberichten der BdL entnommen.

<sup>102</sup> Monatsbericht Dezember 1950, S. 2 und S. 35, Januar 1951, S. 2. Blücher in der 132. Kabinettsitzung am 27. 2. 1951, in: Kabinettsprotokolle Bd. 4.

<sup>103</sup> Zit. Blücher. 123. Kabinettsitzung vom 16. 1. 1951, in: Kabinettsprotokolle Bd. 4. Die Minister für Wirtschaft, Wohnungsbau sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten stimmten mit Blücher ausdrücklich überein.

<sup>104</sup> Für die Ausarbeitung des Berichts (und für andere wirtschaftspolitische Beratungen) wurde eigens ein interministerieller wirtschaftspolitischer Ausschuß unter dem Vorsitz des Staatssekretärs im Wirtschaftsministerium ins Leben gerufen. Material dazu in: BA B 102/12580, Heft 2. Report on the Implementation of the German Programme in accordance with paragraph 6 (i) of C(50)342 (Final), in: HADB 13044.

ten und Gefahren erschienen größer, als noch vor einigen Monaten erwartet worden sei. Das Direktorium nahm den Report besorgt und kritisch auf. Es regte sich der Verdacht, daß Deutschland den Sonderkredit dazu verwende, sich auf Kosten seiner Partner mit „Schlüssel-Rohstoffen“ einzudecken, und nicht genug tue, um geeignete Waren vom Binnenmarkt in den Export umzulenken<sup>105</sup>.

Unterdessen bereiteten fortgesetzt umfangreiche Ausschreibungen und Lizenzvergaben weitere hohe Devisenforderungen im Frühjahr vor<sup>106</sup>. Erst Anfang Februar begann sich die Sorge um die internationale Zahlungsfähigkeit gegen den Importeifer durchzusetzen. Der handelspolitische Ausschuß entschloß sich, vorerst keine kontingentierten Einfuhren mehr auszuschreiben<sup>107</sup>. Damit war freilich wenig gewonnen, weil sich zugleich die Lizenzierung liberalisierter Importe beschleunigte<sup>108</sup>. Das Zahlungsdefizit war schon in der ersten Februarhälfte so groß wie im ganzen Monat Januar und größer als im November oder Dezember. Die Bank deutscher Länder teilte dem Bundeskanzler am 16. 2. mit, daß der zusätzliche EZU-Kredit – falls nichts geschähe – gegen Ende des Monats aufgebraucht sei, und riet, im Einvernehmen mit dem EZU-Direktorium nun doch die Liberalisierung auszusetzen<sup>109</sup>.

### *Entliberalisierung und Kreditrationierung*

Die Bundesregierung wußte auch keinen anderen Rat. Am folgenden Tag bat sie von Mangoldt nach Bonn, um die Lage mit ihm zu besprechen. Nach einer Krisensitzung des Wirtschaftskabinetts unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers, an der außer den zuständigen Ministern auch die Präsidenten der Bank deutscher Länder sowie die informellen Berater Pferdenges und Abs teilnahmen<sup>110</sup>, beschloß die Regierung am 21. 2. 1951, die Vergabe von Importlizenzen bis zum 10. 3. einzustellen. Bis dahin sollte die Zustimmung der OEEC zur vorübergehenden Deliberalisie-

<sup>105</sup> Mangoldt an Marshallplan-Ministerium am 12. 2. 1951. In: HADB 3321.

<sup>106</sup> Im Dezember und im Januar wurden kontingentierte Importe im Wert von 245 Millionen Dollar ausgeschrieben und im Wert von 130 Millionen Dollar bewilligt. Dazu wurden Lizenzen für liberalisierte Importe im Wert von gut 270 Millionen Dollar vergeben. Der Exportwert betrug in diesen beiden Monaten 320 Millionen Dollar. Monatsbericht Dezember 1950, S. 42, Januar 1951, S. 23 f.

<sup>107</sup> Schäffer an Vocke am 14. 2. 1951, in: HADB 2043.

<sup>108</sup> In den ersten drei Februarwochen wurden Lizenzen für liberalisierte Importe im Wert von 157 Millionen Dollar ausgegeben. Außerdem wurden für 47 Millionen Dollar bereits ausgeschriebene kontingentierte Importe bewilligt. Wie Anm. 106.

<sup>109</sup> Vocke an Adenauer am 15. 2. und gleichlautender Brief am 16. 2. 1951, in: BA B 136/2594 und in: HADB 3377.

<sup>110</sup> Kurzprotokoll der Sitzung des Wirtschaftskabinetts vom 20. 2. 1951 in: BA B 136/2594. Dort auch die beruhigend gehaltene Pressemitteilung: Die Einfuhren hätten in letzter Zeit das rechte Maß überschritten. Sie müßten nach Art und Umfang überprüft werden. Zu diesem Zweck werde die Freiliste einige Tage außer Kraft gesetzt. Erhard fiel zur Verharmlosung und Legitimation der Entscheidung noch eine besondere dialektische Volte ein. Er erklärte in einer Pressekonferenz, daß die Importbeschränkungen nicht etwa als „Verrat am Prinzip der Liberalisierung“ sondern lediglich als „eine technische Maßnahme, um diesen Grundsatz auch für die Zukunft aufrecht erhalten zu können“ zu verstehen sei. Tages-Nachrichten des BWM Nr. 938 vom 23. 2. 1951.

zung der deutschen Importe erbeten, danach eine weiterreichende Entscheidung getroffen werden. Tags darauf unterrichtete von Mangoldt den Generalsekretär der OEEC von diesem Beschluß<sup>111</sup>. Einen weiteren Tag später beriet das Direktorium der EZU über den deutschen Fall und das deutsche Ansinnen. Enttäuschung, Verärgerung und Vorwürfe beherrschten die Szene. Man beklagte, daß die Bundesregierung die außenwirtschaftliche Notlage fahrlässig verkannt habe, vermißte ihren Willen, den anhaltenden Defiziten mit der nötigen Entschlossenheit entgegenzuwirken, und verdächtigte sie nun ausdrücklich, die deutsche Wirtschaft ohne Rücksicht auf deren internationale Zahlungsfähigkeit und im Vertrauen auf die Hilfe der EZU mit Rohstoffen versorgt sowie den Partnerländern dringend erwünschte Exporte vorzuenthalten zu haben. Eine erneute Erweiterung der deutschen Quote wurde entschieden ausgeschlossen und die weitere Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EZU nachdrücklich in Frage gestellt. Die kumulative Nettoposition sollte fortan nicht mehr monatlich, sondern täglich ermittelt werden. Sobald sie die vorübergehend ausgedehnte Quotengrenze überschritte und der Überschuß nicht mit Dollar ausgeglichen werden könnte, sollte die deutsche Mitgliedschaft suspendiert werden. Im übrigen wollte das Direktorium am 14. 3. erneut zusammentreffen und danach dem Rat der OEEC berichten. Bis dahin erwartete es von der Bundesregierung verbindliche Mitteilungen darüber, auf welche Weise sie der Lage endlich durch Beschränkung der inneren Nachfrage und des Imports sowie durch rasch wirksame Exportförderung Herr zu werden gedenke. Dabei galt es als beschlossene Sache, wenn auch nicht als ausreichende Maßnahme, daß die Suspension der Liberalisierung über den 10. 3. hinaus beibehalten würde. Bis zum 10. 3. sollte auch die Bewilligung kontingentierter Importe eingestellt, sodann ein staatliches Einfuhrprogramm durchgeführt werden, das die Zahlungsbilanz im Gleichgewicht hielt.

Nun war nicht mehr zu umgehen, daß die Importe ein gutes Stück unter die Exporte gedrückt wurden. Damit konnte die Wirtschaft der Bundesrepublik bei Exportwerten, die inzwischen um rund die Hälfte höher lagen als vor dem Korea-Krieg, bei reger Auslandsnachfrage, die diese Werte weiter zu erhöhen versprach, und bei gefüllten Rohstofflagern<sup>112</sup> inzwischen aber leidlich, vielleicht bald schon gut leben. In der Zwischenzeit hatte das anhaltend reiche Angebot des Einzelhandels und eine gewisse Erschöpfung der privaten Kaufkraftreserven<sup>113</sup> auch die Gefahr von Panikreaktionen auf die unumgängliche Deliberalisierung stark vermindert. Höchst bedrohlich war hingegen die Aussicht, von der Teilnahme an der EZU ausgeschlossen zu werden. Erstens hätte der Ausschluß auch den deutschen Außenhandel in Europa auf die bilaterale Verrechnung zurückgeworfen, zweitens hätten die EZU-Länder deutsche Waren von ihren Liberalisierungslisten genommen und

<sup>111</sup> V. Mangoldt an Blücher am 23. 2. 1951, in: HADB 2033; Mangoldt Nr. 267 vom 24. 2. 1951 mit dem Wortlaut des Board-Berichts für den Rat der OEEC, in: HADB 2015; Mangoldt Nr. 268 vom 25. 2. 1951, in: HADB 3321.

<sup>112</sup> Von Oktober bis Januar hatte der Index der Rohstoffimporte beträchtlich über dem Index der Industrieproduktion gelegen. Monatsbericht März 1951, S. 4.

<sup>113</sup> Ebenda, S. 2. Schon seit geraumer Zeit waren Sparguthaben für Konsumzwecke aufgelöst worden.

sie handelspolitisch diskriminiert, drittens hätten außer dem Sonderkredit der EZU in Kürze auch die 192 Millionen Dollar Quotenkredit getilgt werden müssen. Es war unabsehbar, wie stark der deutsche Europahandel unter dem Druck der Rebilateralisierung und Diskriminierung schrumpfte und unerfindlich, woher unter diesen Bedingungen die Tilgungsraten genommen werden sollten. Die Bundesrepublik hätte sie schuldig bleiben müssen. Ihr ohnehin labiler internationaler Kredit wäre auf lange Sicht zerstört worden.

Ende Februar/Anfang März war dies eine erschreckend reale Aussicht. Die deutsche Nettoposition stand 43 Millionen Dollar vor der Quotengrenze. Das Februar-Defizit hatte 58 Millionen Dollar betragen. Neue Lizenzen wurden zwar nicht mehr ausgegeben, aber es befanden sich noch ungenutzte Lizenzen für Einfuhren im Wert von mehr als 600 Millionen Dollar bei den Importeuren. Der Zentralbankrat unternahm einen letzten, schier verzweifelten Versuch, ihre Nutzung nach Kräften zu erschweren. Man hatte sich längst eingestanden, daß mit den gewöhnlichen Mitteln der Geld- und Kreditpolitik, namentlich mit der Variation der Mindestreserven und des Diskontsatzes, gegen die wiederkehrende Devisennot wenig auszurichten war. Die Banken waren so liquide, daß sie Mindestreserven bis an die Grenzen des gesetzlich Möglichen ohne weiteres verkrafteten, und die Kreditkosten spielten angesichts der Preisentwicklung und Gewinnerwartungen offenbar keine bemerkenswerte Rolle. Deshalb verwarf der Zentralbankrat nach reiflicher Überlegung und ausgedehnter Diskussion die weitere Vermehrung der Mindestreserven sowie eine Erhöhung des Diskontsatzes von 6 auf 10% und beschloß statt dessen, von den Geschäftsbanken kurzweg zu verlangen, daß sie ihr Kreditvolumen im März um insgesamt eine halbe Milliarde und im April um weitere 350 Millionen DM verminderten. Banken, die der Aufforderung nicht folgten, sollten der Möglichkeit verlustig gehen, sich beim Zentralbanksystem zu refinanzieren<sup>114</sup>. Der Beschluß war mit

<sup>114</sup> 97. Sitzung des ZBR am 1. 3. 1951, in: HADB 39. Die Maßnahme hat eine vier Monate dauernde Vorgeschichte. Vocke hatte Bernard erstmals am 25. 10. 1950 vorgeschlagen, das Akzeptkreditvolumen bis zum 30. 12. 1950 um 20% unter den Stand vom 12. 10. 1950 zu senken (in: HADB 2012). Der ZBR hatte am folgenden Tag beschlossen, „daß die LZB anstreben sollen, das gesamte Kreditvolumen der Geschäftsbanken zurückzuführen“, Art und Umfang der Rückführung aber späterer Entscheidung vorbehalten. Der Beschluß wurde nicht veröffentlicht (in: HADB 32). In der folgenden Sitzung, am 1./2. 11. 1950, schlug Vocke vor, das bislang in Anspruch genommene Refinanzierungsvolumen der Banken bei den LZBen bis zum 30. 12. 1950 unter den Stand vom 31. 10. zu drücken. Der ZBR beschloß, daß das Ende der Frist der 31. 1. 1951 sein sollte und die Rückführung von den LZBen „flexibel“ zu handhaben sei. Eine Unterrichtung der Banken unterblieb (in: HADB 32). Anfang Januar stand fest, daß die LZBen den Rückführungsbeschluß nicht energisch in die Tat umsetzten. Mehrere LZBen hatten das Refinanzierungsvolumen sogar kräftig ausgeweitet. Das Kreditvolumen der Geschäftsbanken war im November und Dezember um rund 1 Mrd. DM ausgeweitet worden (Vocke an LZB Hamburg am 3. 1. 1951, in: HADB 2012). Es nahm im Januar weiter zu. Am 31. 1. 1951 beschloß der ZBR eine Verschärfung der Kreditrichtsätze. Das Kreditvolumen nahm im Februar dennoch um weitere 300 Millionen DM zu (Vocke an Erhard am 16. 3. 1951, in: HADB 2021). Am 19. 2. 1951 schlug Vocke schließlich vor, die Kredite der Geschäftsbanken auf ein Niveau zu senken, das 15% über dem Stand vom 30. 6. 1950 lag. Seit dem 30. 6. 1950 war das Volumen der kurzfristigen Kredite von 10,6 Mrd. DM auf 13,2 Mrd. DM gestiegen. 115% des Standes

den Grundsätzen einer freien Marktwirtschaft so wenig konform<sup>115</sup> wie die Rückkehr zur vollen Importkontingentierung. Aber die Rücksichtnahme auf Prinzipien mußte hinter der Bewältigung bedrängender Notlagen zurückstehen. Dennoch schrieb Vocke an Adenauer, daß die Notenbank Ende März wahrscheinlich „vor dem Nichts stehen werde“<sup>116</sup>.

### *Krisenbewältigung*

Glücklicherweise war diese Prognose so falsch wie es die meisten volkswirtschaftlichen Prognosen seit je gewesen sind. In der ersten Märzwoche verschlechterte sich die deutsche Rechnungsposition in der EZU zwar noch in furchterregender Weise<sup>117</sup>, doch dann verkehrte sich das Verhältnis von Zahlungseingängen und Zahlungsausgängen unversehens, und über den ganzen Monat hinweg wies die deutsche Zahlungsbilanz mit den EZU-Ländern erstmals einen kleinen Überschuß aus. Das hatte niemand erwartet und konnte auch keiner so recht erklären<sup>118</sup>. Den größten Anteil daran hatte ein unverhofft steiler Anstieg der Exportwerte. Womöglich hatte sich ein Auftragsstau gelöst<sup>119</sup>, womöglich hatten die Exporteure den Ernst der Lage erkannt und die Lieferungen forciert. Eine gewisse Rolle spielte auch, daß auf den Auslandsmärkten neuerdings höhere Fertiggüterpreise durchzusetzen waren. Die Importwerte gingen zugleich geringfügig zurück. Das war sicherlich *auch* dem Umstand zuzuschreiben, daß der Einfuhrausschuß vorerst keine neuen Lizenzen ausgab, lag aber vor allem daran, daß die verfügbaren Lizenzen weniger stark genutzt wurden als befürchtet. Die Bank deutscher Länder war unsicher, ob sich darin Wirkungen ihrer Kreditrestriktionen, Bezugsengpässe oder andere Ursachen kundtaten.

---

vom 30. 6. 1950 entsprachen 12,2 Mrd. DM. Deshalb sollte eine Verminderung um 1 Mrd. DM angestrebt werden (Vocke an Bernard am 19. 2. 1951, in: HADB 39). Der ZBR beschloß, die Rückführung auf mehrere Monate zu verteilen. Die genauen Beträge lauteten: 496 Millionen DM im März und 348 Millionen DM im April (86./87. Sitzung des ZBR am 24./28. 2. und 1. 3. 1951, in: HADB 39). Im Mai sollten weitere 172 Millionen DM reduziert werden. Das Soll von insges. 1016 Millionen DM wurde übrigens nicht ganz erreicht. Von Anfang März bis Ende Mai wurde das Kreditvolumen auf ein Niveau vermindert, das rd. 850 Millionen DM unter dem Stand vom 31. 1. 1951 lag (Hauptabteilung Volkswirtschaft und Statistik der BdL, Zur Entwicklung der Kredite und des Geldvolumens, 17. 9. 1951, in: HADB 3278. Geschäftsbericht der BdL für das Jahr 1951, S. 8).

<sup>115</sup> Erhard war bereit, sogar noch einen Schritt weiter zu gehen. Am 10. 3. 1951 regte er in einem Brief an Vocke an, daß die LZBen „mit ihren Banken (gemeint waren die Geschäftsbanken in den LZB-Bezirken, Anm. d. Verf.) im einzelnen deren Debitoren durchsehen, um solche Positionen, die der Finanzierung unerwünschter Importe dienen, auszumerzen“. Erhard an Vocke am 10. 3. 1951, in: HADB 2021.

<sup>116</sup> Vocke an Adenauer am 26. 2. 1951, in: HADB 2011.

<sup>117</sup> Monatsbericht März 1951, S. 39. Streng vertrauliches Memorandum der Auslandsabteilung der BdL vom 5. 3. 1951, in: HADB 1279.

<sup>118</sup> Monatsbericht März 1951, S. 38 ff.

<sup>119</sup> Seit Februar wurden im Kohlebergbau Sonderschichten gefahren, die den Kohleengpaß etwas erweiterten. Monatsbericht März 1951, S. 2.

Wie auch immer, das Handelsbilanzdefizit war im März nur ein Viertel so groß wie im Februar und kleiner als je seit Einrichtung der EZU. Eine zufällig und vorübergehend besonders vorteilhafte Entwicklung der Zahlungsverhältnisse machte daraus einen Zahlungsbilanzüberschuß<sup>120</sup>. Damit war die akute Gefahr eines Ausschlusses der Bundesrepublik aus der EZU wegen Zahlungsunfähigkeit abgewendet.

Unterdessen hatte sich auch die anfängliche Erregung im Direktorium der EZU gelegt. Besonnenheit und Solidaritätsdenken gewannen die Oberhand. Als die Bundesregierung am 12. März die geforderte Denkschrift<sup>121</sup> über Mittel und Möglichkeiten der Krisenbewältigung vorlegte, durfte sie darauf hoffen, daß die Bundesrepublik auch nicht wegen Verstoßes gegen die Zwecke und Geschäftsgrundlagen der Union ausgeschlossen werde. Sie teilte in dem Memorandum mit, daß Westdeutschland vorläufig nicht mehr in der Lage sei, auch nur einen geringen Teil der Importliberalisierung aufrechtzuerhalten. Die bislang freien Importe müßten fortan wieder kontingentiert und ausgeschrieben werden, um die Devisenanforderungen unter den Deviseneingängen zu halten. Wobei zunächst keine Lizenzen erteilt werden könnten, die vor dem 1. Juni zu Zahlungen führten. Das gehe nicht ohne Korrektur oder Verletzung gültiger bilateraler Handelsverträge ab.

Das EZU-Direktorium befand, daß die Bundesrepublik Deutschland trotz allem Mitglied der Zahlungsunion bleiben solle. Es billigte die völlige Deliberalisierung der deutschen Importe unter der Voraussetzung, daß die Bundesregierung der EZU-Verwaltung einen wesentlichen Einfluß auf ihre Importprogramme zubillige und auch ermögliche<sup>122</sup>. Den anderen Mitgliedern riet das Direktorium, den Grad der Liberalisierung ihrer Importe aus der Bundesrepublik nicht zu verringern und deutsche Waren auch nicht anderweitig zu diskriminieren. Vielmehr sollten die Gläubiger-Länder die deutschen Bemühungen um eine ausgeglichene Zahlungsbilanz unterstützen und für die anderen Schuldner-Länder zugleich schonend gestalten, indem sie bei der Ausschreibung kontingentierter Importe der Bundesrepublik und jenen Ländern, die besonders unter den deutschen Importbeschränkungen litten, möglichst großzügig bemessene Anteile zugestünden. Der Rat der OEEC stimmte den Empfehlungen am 7. 4. 1951 zu<sup>123</sup>, und die Regierungen der Mitgliedsländer hielten sich im wesentlichen dann auch daran.

Während die deutschen Importwerte im Zeichen des anfänglichen Lizenzierungsstops und der späteren Kontingentierung sowie unter dem Druck fortdauernder Kreditrationierung im zweiten Quartal 1951 ein Drittel niedriger waren als im ersten Quartal, hielten sich die Exportwerte auf dem hohen März-Niveau. Damit

<sup>120</sup> Abermals wurden die Arbeitsguthaben der Außenhandelsbanken um 18 Millionen Dollar vermindert. Monatsbericht März 1951, S. 40.

<sup>121</sup> BA B 102/12580, Heft 2.

<sup>122</sup> Dazu OEEC, Das erste Jahr, in: LESt (Hrsg.), Korea-Krise, S. 439 ff.

<sup>123</sup> OEEC, Rat, Ratsbeschluß über das Memorandum der deutschen Bundesregierung vom 12. 3. 1951, C(51) 112 (2. Fassung) vom 10. 4. 1951, in: HADB 3321. Siehe auch: BA B 146/894.

übertrafen sie die Ausfuhrwerte des ersten Quartals um ca. 15%<sup>124</sup>. Zusammengekommen ergab das einen Ausfuhrüberschuß von insgesamt 183 Millionen Dollar und einen Zahlungsbilanzüberschuß von 173 Millionen Dollar. Damit war – bereits Ende Mai – der Sonderkredit geüligt. In der OEEC wurden daraufhin alsbald Klagen darüber laut, daß die Bundesrepublik von einem Extrem in das andere gefallen sei und ihren Partnern nun durch eine übertrieben zurückhaltende Importpolitik und hohe Überschüsse zur Last falle. In Deutschland selbst drängte die Wirtschaft, drängten namentlich die Banken, auf eine Lockerung der Kreditrestriktionen. Die Bundesregierung und die Bank deutscher Länder meinten freilich, daß mit der akuten Not nicht auch schon die latente Gefahr beseitigt sei, und beharrten vorerst auf behutsamer Lizenzausgabe und einer Politik des knappen Geldes. Beides dürfte nicht unwesentlich zu einem vorübergehenden Rückgang der Industrieproduktion im Sommer beigetragen<sup>125</sup>, dabei aber zugleich den seit Jahresbeginn beunruhigend starken Preisauftrieb unterbunden und die Exportchancen weiter verbessert haben<sup>126</sup>. Die Ausfuhrwerte stiegen im dritten Quartal 1951 abermals um 15% und blieben im vierten Quartal auf dem erreichten Niveau. Insgesamt übertrafen sie im zweiten Halbjahr die kontrolliert an die Bedürfnisse angepaßten Importe um 320 Millionen Dollar. Der Zahlungsbilanzüberschuß war kaum geringer. Ende November glich die Bundesrepublik ihre Nettoschuldnerposition in der EZU aus. Seit März hatte sie Kredite in Höhe von 283 Millionen Dollar bei der EZU geüligt und dabei 174 Millionen Dollar bar von der EZU zurückgezahlt erhalten. Im Dezember wurde die Bundesrepublik Nettogläubiger und im Januar 1952 kehrte die Bundesregierung zur

<sup>124</sup> Seit März wurde die Verteilung wichtiger Rohstoffe staatlich gelenkt und die Exportproduktion bevorzugt mit Rohstoffen bedacht. Der politische Anlaß dafür war ein berühmter Brief des amerikanischen Hochkommissars McCloy an Bundeskanzler Adenauer vom 6. 3. 1951, die Rechtsgrundlage das Wirtschaftssicherungsgesetz vom 9. 3. 1951, in: Bundesgesetzblatt 1951, Teil I, S. 163 ff. Dazu Abelshauser, Ansätze „Korporativer Marktwirtschaft“ in der Korea-Krise der frühen Fünfziger Jahre, in: VfZ 30 (1982), S. 715 ff.; dort auch der Brief McCloy's und die Antwort Adenauers vom 27. 3. 1951. Abelshausers umstrittene These, daß die Rohstofflenkung (und das Investitionshilfegesetz) eine nachhaltige ordnungspolitische Wende von der freien Marktwirtschaft zur korporativen Marktwirtschaft einleiteten, leuchtet nach dem Studium der Akten nicht ein.

<sup>125</sup> Pferdenges an Vocke am 12. 4. 1951 und Vocke an Pferdenges am 16. 4. 1951, in: HADB 2038; Bundesverband des privaten Bankgewerbes an Vocke am 21. 6. 1951 und Vocke an Bundesverband des privaten Bankgew. am 30. 6. 1951, in: HADB 2018. Im letzten Brief schrieb Vocke: „Ein gewisser Rückgang der Verbrauchsgüterproduktion ist aber ohnehin fällig, da ... die gegenwärtige und in absehbarer Zeit zu erwartende Einfuhr an Verbrauchsgüterrohstoffen nicht ausreicht, um die Aufrechterhaltung des bisherigen Produktionsniveaus zu ermöglichen. Wir können es also nur begrüßen, wenn sich die Nachfrage z. Zt. in gewissem Umfange von selbst den Möglichkeiten des Rohstoffnachschiebs anpaßt“. Bundesverband des privaten Bankgew. an Vocke am 27. 7. 1951, in: ebenda.

<sup>126</sup> Die kreditpolitische Beschränkung der Binnennachfrage übe ohnedies einen beträchtlichen Exportdruck aus. Dazu kam die von der EZU geforderte und mit Verzögerung eingeführte Politik der staatlichen Exportförderung. Emminger hat zurecht darauf hingewiesen, daß die Grundlage für die längerfristig vorteilhafte Außenwirtschaftsposition bei der Überwindung der Korea-Krise gelegt wurde. Sein Beitrag in LEST (Hrsg.), Korea-Krise, S. 30.

Teilliberalisierung des Außenhandels zurück. Die Karriere der Bundesrepublik als „Exportstar“ der westlichen Welt hatte begonnen. Die Exporterfolge wurden zu einer wesentlichen Triebkraft ihres wirtschaftlichen Wachstums<sup>127</sup>.

### Resümee

Die Gelehrten streiten heftig (und vielleicht engagierter, als der Sache zuträglich sein mag) darüber, ob der wirtschaftliche Aufstieg der Bundesrepublik dem Durchbruch zur freien Marktwirtschaft und dem Marshallplan oder aber Rekonstruktionskräften zu verdanken sei, die unabhängig von der Wirtschaftsordnung wirksam waren<sup>128</sup>. Der Streit ist nützlich, weil er mancherlei empirische Erkenntnisse zutage fördert, aber er ist natürlich zugleich vergebens, weil *die* Art von Erkenntnis, die ihn entschiede, außerhalb unserer wissenschaftlichen Reichweite liegt. Es gab den Durchbruch zur freien Marktwirtschaft (samt Währungsreform und Marshallplan-Hilfe), und es gab davon unabhängige Kräfte der wirtschaftlichen Rekonstruktion. Wir haben es mit dem bekannten Problem zu tun, daß ein Vorgang mehreren möglichen Ursachen zugerechnet werden kann. Das Problem ist mangels geeigneter analytischer Mittel unlösbar. Wenn es denn aber einen Lösungsweg gäbe, so dürfte er an der bisher weitgehend unbeachteten EZU nicht vorbeiführen.

Da und dort ist zu lesen, daß die Marktwirtschaft in der Korea-Krise ihre große Bewährungsprobe bestanden habe<sup>129</sup>. Das verstehe, wer kann. Die Marktwirtschaft hat – ganz im Gegenteil – in der Korea-Krise vielmehr Gefahren heraufbeschworen, die sie mit ihren Mitteln am Ende nicht zu meistern vermochte. Sie mußte zum Teil außer Kraft gesetzt werden. Glücklicherweise bestand die EZU ihre Bewährungsprobe. Sie half der deutschen Wirtschaft und damit womöglich auch der

<sup>127</sup> Siehe z. B. Herbert Giersch, *Kontroverse Fragen der Wirtschaftspolitik*, München 1971; Klaus Hinrich Hennings, *West Germany*, in: Andrea Boltho (Hrsg.), *The European Economy. Growth and Crisis*, Oxford 1982, S. 472 ff.

<sup>128</sup> Die Debatte wurde von Werner Abelshäuser eröffnet. Abelshäuser, *Wirtschaft in Westdeutschland 1945–1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone*, Stuttgart 1975; ders., *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980*, Frankfurt 1983. Die Bedeutung der ordnungspolitischen Wende und der Marshallplan-Hilfe unterstreichen dagegen Werner Link, *Der Marshall-Plan und Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50 (1980); Albrecht Ritschl, *Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie*, in: *VfZ* 33 (1985), S. 136 ff.; Rainer Klumpp, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht*, Wiesbaden 1985; Knut Borchardt und Christoph Buchheim, *Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft*, in: *VfZ* 35 (1987), S. 317 ff.

<sup>129</sup> Z. B. Erhards einstiger Staatssekretär Ludger Westrick: „Ich weiß, daß die Korea-Krise für die Soziale Marktwirtschaft etwas war, an dem sich ihre Kraft erwies ... überzeugender Beweis für die Soziale Marktwirtschaft“. Manfred Schmitz: „Die harte Bewährungsprobe der Korea-Zeit wurde bestanden, nicht zuletzt aufgrund eigener Anstrengungen und der Beharrung auf festen Grundsätzen“. Horst Friedrich Wünsche: „Die Korea-Krise erwies ..., daß die neue Wirtschaftsordnung, die soziale Marktwirtschaft, funktionstüchtig ist – d. h. sich grundsätzlich und in jedweder Krise bewähren wird“. Alle Äußerungen in: *LESt* (Hrsg.), *Korea-Krise*, S. 155, S. 66 und S. 145.

*Marktwirtschaft in widrigen Wettern über die Klippen.* Folgendes ist ihr gutzuschreiben: Die EZU ermöglichte es der Bundesrepublik Deutschland, von Juli 1950 bis Februar 1951 bilaterale Zahlungsbilanzdefizite in Höhe von 420 Millionen Dollar zu einem Drittel mit bilateralen Überschüssen<sup>130</sup> und zu zwei Dritteln durch Kredit auszugleichen. Die 420 Millionen Dollar entsprachen mehr als einem Viertel des deutschen Importwertes in jenen acht Monaten. Im November 1950 bewahrte sie die Bundesregierung davor, die Außenhandelsliberalisierung zu einem Zeitpunkt zu widerrufen, an dem der Widerruf und die zwangsweise Anpassung der Zahlungsausgänge an die Zahlungseingänge sicherlich einen konjunkturellen Kollaps hervorgerufen und wahrscheinlich bedeutsame ordnungs- und staatspolitische Folgen gezeitigt hätten. Im März 1951 schützte die Union Westdeutschland vor handelspolitischer Diskriminierung und vor internationalem Vertrauensverlust. Dieser Schutz war – und nicht nur beiläufig – eine der Voraussetzungen des Exportbooms, der wenig später begann, bald die Rückkehr zu einem marktwirtschaftlichen Kurs erlaubte und lange Zeit ein Treibsatz wirtschaftlichen Wachstums blieb.

Jener Boom machte die Bundesrepublik übrigens schnell und dauerhaft zum größten Gläubiger und Kreditgeber der EZU. Das hat ihr, aus durchaus einsehbaren Gründen, schon bald nicht mehr gefallen. Deshalb war der größte Gläubiger seit 1953 auch der schärfste Kritiker der EZU. Vor allem Ludwig Erhard, der der EZU wohl das politische Überleben verdankte, fühlte sich in seinem ungestümen Drang zum Freihandel und zur vollen Konvertibilität von der EZU gehemmt und wurde nicht müde, deren Ende herbeizureden.

<sup>130</sup> Gemeint ist hier die Summe der monatlichen Überschüsse und Defizite.