

Sonderdruck aus:

Ursula Lehmkuhl, Clemens A. Wurm,
Hubert Zimmermann (Hrsg.)

Deutschland, Großbritannien, Amerika

Politik, Gesellschaft und Internationale
Geschichte im 20. Jahrhundert

Festschrift für
Gustav Schmidt
zum 65. Geburtstag

unter Mitarbeit von Petra Dolata-Kreutzkamp

(USA-Studien Band 14)



Franz Steiner Verlag 2003

“The Embarrassment of Strength”: Die deutsche Position im “International Monetary System” 1958–1968

Heide-Irene Schmidt

Die gern verwendete Metapher vom wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwerg interpretiert die Situation der Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit dahingehend, dass es ihr nicht gelang oder nicht gestattet wurde, ihre wirtschaftliche und finanzielle Stärke in politischen Einfluss umzusetzen, um Zugeständnisse an ihre nationalen Interessen in anderen Politikbereichen zu erwirken. Dahinter verbirgt sich offenbar die Vorstellung, dass eine Position wirtschaftlicher und finanzieller Stärke nicht per se politische Macht ist, sondern erst politische Macht generiert, wenn man sie zum *political bargaining* einsetzt. Der Handlungsspielraum des westdeutschen Teilstaates war durch eine prekäre Sicherheitslage eingeschränkt, während die verbündeten westlichen Schutzmächte als Welt- und Nuklearmächte über das gesamte Spektrum politischer Machtprojektion verfügten.¹ Die Frage der Hebelwirkung wirtschaftlicher und finanzieller Machtquellen für politische Zwecke war daher für die Bundesrepublik von erheblicher Bedeutung, allerdings auch besonders brisant. Die Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in die Nordatlantische Verteidigungsorganisation und die Forcierung der europäischen Integration waren von dem Bestreben gekennzeichnet, das finanzielle und wirtschaftliche Potential des westlichen Teilstaates einzubinden und somit kontrollieren zu können. Die Frage ist, ob die deutsche Politik den Status der Bundesrepublik als erste Wirtschaftsmacht Europas einsetzen konnte, um Benachteiligungen auf anderen Politikfeldern auszugleichen und Verhandlungserfolge zu erzielen.

Die Einsicht der USA, dass Deutschland das wirtschaftliche Zentrum des europäischen Wirtschaftsraumes war und bleiben müsse, machte es möglich, dass die Bundesrepublik nur wenige Jahre nach Wiedererlangung ihrer Souveränität die wirtschaftliche Spitzenstellung in Europa einnahm. Die Entwicklung war eingebettet in das multilaterale System der neuen Weltwirtschaftsordnung und wurde unterstützt von der amerikanischen Außenwirtschaftsstrategie, die auf die Entwicklung regionaler Wirtschaftszentren setzte, um eine Stabilisierung und Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung, die Beseitigung von Handelshemmnissen und Entwicklungshilfe für die unterentwickelten Länder sicherzustellen. Dies implizierte, dass die angestrebten Wirtschaftszentren zunehmend eine größere Verantwortung

1 Gustav Schmidt, “Strukturen des ‘Kalten Krieges’ im Wandel,” in: ders., Vojtech Mastny, *Konfrontationsmuster des Kalten Krieges 1946 bis 1956* (München: Oldenbourg, 2003).

übernehmen mussten, um die USA von den nach dem zweiten Weltkrieg übernommenen Verpflichtungen zu entlasten.²

Durch zunehmende Zahlungsbilanzprobleme wandelte sich die wirtschaftliche Vormachtstellung der USA nach 1959 in eine Situation, in der die zweifelsfrei wirtschaftlich stärkste Nation der Unterstützung durch die wieder erstarkten europäischen Mächte bedurfte. Ihre im Verlauf der 1960er Jahre anwachsenden Zahlungsbilanzdefizite waren für die USA das sichtbare Zeichen einer grundsätzlichen Verschiebung der *economic power relations* zwischen den USA und Europa (Georg Ball). Um diese, auch ihre politische und militärische Handlungsfreiheit einschränkende Entwicklung zu korrigieren, subsumierten die USA unter dem Begriff des *burden sharing* eine Reihe von Forderungen an die europäischen Bündnispartner; sie sollten eine stärkere Verantwortung für das Management der Weltwirtschaft, die Verteidigung des Westens und die Entwicklung der Dritten Welt übernehmen.

Gemäß der grundsätzlichen Überzeugung der USA, dass wirtschaftliche und finanzielle Stärke die Basis politischer und militärischer Macht darstellten, wurde die Veränderung der Machtverhältnisse im Laufe der 1960er Jahre von den USA stärker wahrgenommen als auf europäischer Seite. 1965 hatten die Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf dem Gebiet der Währungsreserven mit den USA gleichgezogen, was im Wesentlichen auf die Zahlungsbilanzüberschüsse und Devisenzuflüsse der Bundesrepublik zurückzuführen war. Für die USA nahm die Bundesrepublik damit eine Schlüsselposition unter den europäischen Staaten ein, die auf einem soliden inflationsfreien Wachstum, Zahlungsbilanzüberschüssen und kontinuierlichen Budgetzuwachsen beruhte.³ In den Institutionen der *International Political Economy* (IPE) wurde die Bundesrepublik aufgrund ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Stärke nicht nur ein gleichberechtigtes, sondern ein gewichtiges Mitglied, das – im Gegensatz zu Frankreich – gegenüber den USA kooperationswillig und bereit war, Verantwortung zu übernehmen. Ein Beispiel dafür ist die Unterstützung Großbritanniens, das die Position eines Reservewährungslandes nur mit amerikanischer und deutscher Unterstützung aufrechterhalten konnte und zunehmend zur Belastung des Internationalen Währungssystem (IWS) wurde.

Die Disparitäten in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der europäischen Staaten auf der einen und die *burden sharing* Forderungen der USA auf der anderen Seite ließen die Bundesrepublik als *surplus* und *creditor country* zum Fokus transatlantischer und innereuropäischer Kompensationsforderungen werden. Die Abhängigkeit der Bundesrepublik vom militärischen Schutz der Westmächte verlieh diesen Forderungen Nachdruck, doch war die finanzielle und wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik auch ein Hebel dafür, ihrerseits ein Junktim zwischen ihrer ökonomischen Position der Unentbehrlichkeit und ihren sicherheits- und deutschlandpolitischen Interessen herzustellen.

2 Heide-Irene Schmidt, "Der regionale Aspekt in der amerikanischen Außenwirtschaftsstrategie, 1955–1960. Die Rolle Deutschlands und Japans," in: Gustav Schmidt, Charles F. Doran, (Hrsg.), *Amerikas Option für Deutschland und Japan* (Bochum: Brockmeyer, 1996).

3 Memorandum for the President, Erhard visit, 19.11.1963. National Archives Washington (NARA), RG 56, General Record of the Department of the Treasury, Classified Files of Under Secretary Henry H. Fowler, 1961–64, BOX 3C-F.

“Noblesse oblige” – Die Gläubigerposition der Bundesrepublik und die Forderung nach *burden sharing*

Die Bundesbank bezeichnete die Rückkehr der europäischen Währungen zur Konvertibilität als die bedeutendste Zäsur in der Währungsgeschichte der Nachkriegszeit.⁴ Mit der Aufhebung des regionalen Währungssystems der OEEC (Europäische Zahlungsunion, EZU) waren erstmalig die Bestimmungen des Bretton Woods Abkommens von 1944 für eine Weltwährungsordnung erfüllt. Trotz aller Erfolge der EZU waren allerdings in diesem regionalen Bereich schon jene Probleme vorgezeichnet, die im Laufe der 1960er Jahre zu Krisen im Internationalen Währungssystem führten.

Im Verlauf der 1950er Jahre hatte sich bereits im Rahmen der EZU eine "extreme Gläubigerposition" der Bundesrepublik herausgebildet.⁵ Der Wunsch nach Liberalisierung und Konvertibilität stieg mit den deutschen Währungsreserven⁶, doch verblieb die Bundesrepublik im europäischen Geleitzug, um einen Bruch mit Frankreich zu vermeiden und ihr weiteres währungspolitisches Vorgehen mit Großbritannien abzustimmen.⁷ Die eigenen hohen Zahlungsbilanzüberschüsse bereiteten der Bundesrepublik Unbehagen, da man die damit verbundene Position als Ankerwährung aus politischen und wirtschaftlichen Gründen nur ungerne akzeptierte. Die wirtschaftliche Stärke schürte auch auf offizieller Ebene nur mühsam kaschierte Ressentiments gegenüber dem Verlierer des Zweiten Weltkriegs, der in nur 10 Jahren die europäischen Siegermächte wirtschaftlich überflügelt hatte und auf dessen Unterstützung man nun angewiesen war. "The Germans have no sense of guilt or shame [...] Every time they mention East Germany, we ought to remind them of the intolerable financial position."⁸ In den OECD-Verhandlungen überließ die Bundesrepublik mit Rücksicht auf solche Ressentiments gerne den Staaten die Wortführung, die die gleichen Positionen wie die Bundesregierung vertraten.

Die wirtschaftlichen Gründe für das deutsche Unbehagen, die Position des Gläubigers auszuüben, ergaben sich aus dem wirtschaftlichen Korrekturbedarf auf Seiten der Gläubiger- ebenso wie der Schuldnerländer. Vom Gläubigerland wurden Maßnahmen zum Abbau der Bilanzüberschüsse gefordert: Liberalisierung des Warenverkehrs durch den Abbau von Handelsschranken, Kreditierung der Bilanzdefizite der Handelspartner, Liberalisierung des Kapitalmarktes und Herabsetzung der

4 Geschäftsbericht der Bundesbank 1958, 48.

5 Zu den komplizierten und vielschichtigen Verhandlungen in der EZU bis zur Konvertibilität der Währungen, s. Werner Bühner, *Westdeutschland in der OEEC: Eingliederung, Krise, Bewältigung, 1947–1961* (München: Oldenbourg 1997).

6 Alan S. Milward, "Motives for Currency Convertibility: The Pound and the Deutschmark," 1950–5," in: Carl-Ludwig Holtfrerich (Hrsg.), *Interactions in the World Economy: Perspectives from International Economic History. Festschrift für Wolfram Fischer* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1989), 260–284.

7 Scherpenberg Aufzeichnungen zur Ministerratstagung des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) vom 17.–19.7.1956 in Paris, 23.7.1956. Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin (PAA), B 53–18.

8 Macmillan an Foreign Secretary, 21.8.1963. Public Record Office London (PRO), PREM 11-4259. S. auch Bühner, *Westdeutschland in der OEEC*, 296.

Kapitalmarktzinsen. Im konkreten deutschen Fall kamen Forderungen nach massiver Erhöhung sowohl der Verteidigungsausgaben als auch der Entwicklungshilfe hinzu.⁹ Das Problem der Bundesrepublik war, dass der Außenstärke der DM und der Exportexpansion binnenwirtschaftliche Restriktionen gegenüberstanden, die die oben erwähnten gegensteuernden Maßnahmen nur in Grenzen erlaubten. Haupthindernis war der durch Währungsreform und Verlust von "altem" Kapital bedingte unterentwickelte Kapitalmarkt. Die Liberalisierung des Kapital- und Handelsverkehrs bewirkte zudem, dass die Devisenzuflüsse und damit die Bilanzüberschüsse verstärkt wurden. Die wiederholt von den europäischen Partnern und den USA geforderte Lockerung der Geldmarktpolitik lag nicht in der Logik eines knappen Kapitalmarktes und wurde von der Bundesbank als inflationsfördernd abgelehnt.¹⁰ Budgetrelevanten Ausgaben zur Verringerung des Bilanzüberschusses, wie die Erhöhung des Verteidigungshaushaltes und die Bereitstellung von Entwicklungshilfe, standen die beschränkten Steuereinnahmen entgegen; dies veranlasste die amerikanische Regierung, eine Neuverteilung der Steuern zwischen Bund und Ländern zu fordern.¹¹ Die Bundesrepublik akzeptierte als *good creditor country* zwar die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen durch die *surplus countries*, lehnte aber grundsätzlich einseitige Maßnahmen zur Überwindung der Ungleichgewichtigkeiten ab. Die Aufforderung zu wirtschaftlich durchgreifenden Maßnahmen an die Adresse der Defizitländer gehörte zum Standardrepertoire der deutschen Vertreter in den Gremien der IPE.

Mit dem Problem des "extremen" Gläubigers belastet, wechselte die Bundesrepublik 1958 vom regionalen ins internationale Währungssystem. Mit dem Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bewegte sich die Bundesrepublik in einem zusätzlichen Spannungsfeld: Der Internationalisierung des Währungssystems stand ein regionaler Integrationsgedanke gegenüber, dessen wirtschaftliche Instrumente auf die Umsetzung des Gemeinsamen Marktes als Präferenzzone abzielten. Die antizipierten Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf das internationale Wirtschafts- und Währungssystem veranlassten die USA, die OEEC in eine Organisation zur Koordinierung der Wirtschafts-, Währungs-, und Entwicklungspolitik der westlichen Industrienationen unter Beteiligung Japans umzuwidmen, um die europäischen Staaten in die Pflicht nehmen zu können.¹² Dies galt insbesondere auch für die Entwicklungshilfe, die mit der Gründung des Development Assistance Committee (DAC) zu einem Schwerpunkt der Koordinierungspolitik der OECD wurde.¹³

Die Bundesregierung, vor allem Wirtschaftsminister Erhard, hatte seit 1953 die Konvertibilität der DM auch aus dem Grunde angestrebt, um die Bilanzüberschüsse mit den EZU-Partnern zur Deckung der Defizite mit anderen Regionen (USA –

9 Rusk Memo for President, German Balance of Payments proposals, 15.2.1961. JFK Library Boston (JFK), John F. Kennedy, Presidential Papers, National Security Files (NSF), 1961–1963, Box 74.

10 Sonnenhol an Sachs, 29.5.1961. PAA, B 53/355A.

11 Dowling an Department of State, 28.8.1961. JFK, NSF, Box 75a.

12 So Ball vor dem Kongress. Ball Statement before Congress, 5.6.1961. JFK, NSF, Box 74.

13 Zum DAC und Entwicklungspolitik s. Themenheft der Zeitschrift *Contemporary European History*: "Europe and the First Development Decade: Foreign Economic Assistance Policy of European Donor States in Comparative Perspective, 1958–1971," 12, 4 (2003).

Lateinamerika) nutzen zu können und damit zur globalen Bilanzierung zurückzukehren.¹⁴ Diese ergab nach 1958 jedoch ebenfalls beträchtliche Bilanzüberschüsse, so dass die Bundesrepublik – wie zu Zeiten der EZU – im Economic Policy Committee (EPC) der OECD unter massiven Druck geriet. Die Working Party 3 (WP3) des EPC wurde beauftragt, finanz- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Eindämmung der Bilanzungleichgewichtigkeiten zu koordinieren.¹⁵ Die volkswirtschaftliche Abteilung der OECD legte im Mai 1961 ein Memorandum vor, demzufolge die Bundesrepublik die Lasten eines Anpassungsprozesses tragen sollte. Während sich die Forderungen an die Adresse der USA auf Stärkung der Exportkräfte und Beseitigung von Steuervorteilen für amerikanische Kapitalexperte bzw. Investitionen im Ausland beschränkte, wurde die Bundesrepublik vor die Alternative gestellt, entweder die Binnenkonjunktur durch fiskalische Maßnahmen anzukurbeln oder Beschränkungen des privaten Kapitalverkehrs durch die USA hinzunehmen. Außerdem schloss die Forderung, die Währungsreserven abzubauen, eine Reihe schwieriger und bisher aufgeschobener Maßnahmen ein, nämlich die Agrarimporte zu erhöhen, den langfristigen Kapitalzins zu senken und Anreize für Auslandsinvestitionen zu schaffen.¹⁶

Vor dem Hintergrund der Pfundkrise und einer als Mangel an Hilfsbereitschaft interpretierten deutschen Haltung beantragte der Vorsitzende des EPC, unterstützt von Belgien, eine offizielle Abmahnung der Bundesrepublik durch den Rat der OECD, doch blieb es bei einem Brief.¹⁷ In diesem wurde die Bundesrepublik aufgefordert, Defizite der öffentlichen Haushalte über einen längeren Zeitraum in Kauf zu nehmen; durch Aufstockung des Verteidigungshaushaltes (Rüstungskäufe im Ausland) und der Entwicklungshilfe (Kapitalexport) sollte die Bundesregierung Bilanzüberschüsse abbauen und die internationale Liquidität ausweiten. In Deutschland rief diese Empfehlung Kopfschütteln hervor, da ein absichtlich herbeigeführtes Budgetdefizit mit den Bestimmungen des Grundgesetzes nicht vereinbar war.¹⁸ Die Aufwertung der DM im März 1961¹⁹ und die Verbesserung der amerikanischen Zahlungsbilanz Ende 1961 reduzierten den Druck auf Deutschland. Noch entscheidender war jedoch die Entwicklung in Richtung kurzfristiger Währungsarrangements (s.u.). Von den Maßnahmen, wie sie bislang in der WP-3 diskutiert wurden, konnte man meist nur langfristige Wirkungen, aber keine kurzfristigen Verbesserungen im Bereich der internationalen Geldpolitik erwarten.

Die Kennedy-Administration drängte auf schnelle Maßnahmen, um die Stabilität der Reservewährungen Dollar und Pfund zu sichern und die Goldverluste durch die Saldengleichstellung der Zentralbanken zu vermeiden. Es lag daher im Interesse der USA eine Steuerung der Zahlungsbilanzsituation durch flexible Kreditinstrumente zu

14 Bühner, *Westdeutschland in der OEEC*, 299.

15 Aufzeichnung der 6. Sitzung des Economic Policy Committee (EPC) der OEEC, 21.4.1961. PAA, B 53/355A.

16 Ebd. Fernschreiben von Werkmeister aus Paris, 13.5.1961.

17 Ebd. Van Lennep an MD Dr. Gocht (deutscher Vertreter im EPC), 26.7.1961.

18 7. Tagung des EPC, 28.7.1961. PAA, B 53/355A.

19 Zu den innerdeutschen Auseinandersetzungen um die Aufwertung s. Otmar Emminger, *D-Mark, Dollar, Währungskrisen: Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten* (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1986), 98–134.

erreichen; währungstechnische Operationen zwischen den Zentralbanken hatten den Vorteil, dass Kreditfazilitäten ohne wirtschaftspolitische Diskussionen und Forderungen nach Anpassungsprozessen zur Verfügung standen. Über diese Maßnahmen hinaus sollten die Länder, deren Sicherheit durch die Stationierung von US-Truppen garantiert wurde, die damit verbundenen Deviseneinnahmen durch Rüstungskäufe in den USA kompensieren.²⁰ Obwohl die USA immer betonten, dass dies prinzipiell für alle Länder gelte, wurde de facto nur die Bundesrepublik in die Pflicht genommen. Die Bundesregierung hoffte zunächst unter Hinweis auf die Erhöhung der Entwicklungshilfe weitere Forderungen nach Kapitaltransfer abblocken zu können, doch drängten die USA darauf, dass diejenigen bilateralen und multilateralen Abmachungen Vorrang haben müssten, die dem Saldenausgleich der US-Bilanz dienten und damit den Dollar stützten. Im Gegensatz zum internationalen Währungsmanagement, bei dem die Bundesrepublik die Position des wichtigsten europäischen *players* einnahm, engten die budgetrelevanten Forderungen nach *burden sharing* den deutschen Spielraum erheblich ein.

Internationales Währungsmanagement

Besaßen die USA 1950 noch die Hälfte der Weltwährungsreserven (\$ 24,5 Mrd.), so waren es 1965 noch 22 Prozent (\$ 14,5 Mrd.). Die Entwicklung der europäischen Währungsreserven war gegenläufig: 1965 entfielen auf die EWG-Staaten \$19,7 Mrd., davon \$ 6,3 Mrd. auf die Bundesrepublik.²¹ Während die Währungsdeckung der USA aus Gold bestand, setzten sich die europäischen Währungsreserven aus Gold und Fremdwährungen – vorwiegend Dollar – zusammen. Die Verfügbarkeit des US Dollar stieg mit dem amerikanischen Zahlungsbilanzdefizit und führte dazu, dass die amerikanischen Goldreserven schrumpften, wenn Dollarempfänger wie Frankreich von ihrem Recht Gebrauch machten, den Dollarüberschuss bei der amerikanischen Zentralbank in Gold umzutauschen. Es war nicht das Zahlungsbilanzdefizit als solches, das die USA beunruhigte,²² sondern die Folgen für die Währungsreserven und die Golddeckung des Dollar. Eine Entkoppelung dieses Zusammenhanges hätte den USA den innen- wie außenpolitisch schwierigen Prozess eines Zahlungsbilanzausgleichs erspart, aber das bestehende Weltwährungssystem zerstört, das die Grundlage der amerikanischen Vormachtstellung war.²³ Eine Alternative war, die währungsstarken Kontinentaleuropäer zur Verteidigung der Finanzposition der USA heranzuziehen. Die USA taten dies in der Gewissheit, dass die Europäer drastische unilaterale Schritte der

20 Meeting Kennedy-Macmillan, 5.4.1961. PRO/CAB 133/244. "Kennedy hoped that the Germans would help by playing their part both by taking a greater share of aid to less developed countries and in increasing their arms purchases from allied countries."

21 Reserves of Selective Countries 1960–66. Lyndon B. Johnson Library Austin (LBJ), Papers of Henry H. Fowler, Box 51, F: Military Offset 66/67.

22 Gemessen an der Gesamtwirtschaftsleistung der USA waren die Defizite unbedeutend.

23 Die Alternative einer Entkoppelung des Dollar vom Gold wurde seit dem Ende der Eisenhower Ära diskutiert, wegen des damit verbundenen Prestigeverlustes und unabsehbarer Auswirkungen auf die internationalen *postures* der USA aber nie ernsthaft in Betracht gezogen.

USA mehr fürchteten als die Übernahme von Verpflichtungen zur Pflege des Systems und zur Korrektur von Ungleichgewichtigkeiten.²⁴

Auf dieser "Geschäftsgrundlage" entwickelte sich eine intensive, effektive und hochentwickelte, intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen den westlichen Industrienationen (unter Einschluss Japans). Auf keinem anderen Gebiet gab es zudem eine so weitgehende Gleichgewichtigkeit zwischen den USA und den Europäern wie im Internationalen Währungssystem (IWS). Diesem Zusammenwirken ist es zu verdanken, dass das Bretton Woods System die Turbulenzen der 1960er Jahre überstand. Voraussetzung dafür war, dass die Bundesrepublik als währungsstärkste Nation Europas wie zu EZU Zeiten bereit war, ihre Währungsreserven für den zwischenstaatlichen Saldenausgleich zur Verfügung zu stellen. Frankreich, das die zweitgrößten Währungsreserven in Europa besaß (1965: \$ 5,4 Mrd.), wandte sich gegen das von den USA und der Bundesrepublik vertretene *key currency* Konzept;²⁵ es sah in den kurzfristigen Währungsarrangements eine Manipulation des Systems, die es den USA erlaubte, die Goldbasis des Systems zu unterlaufen und seine hegemonialen Aktivitäten durch Drucken von Dollars zu finanzieren.

Ein erheblicher Schwächefaktor des IWS war der Sterlingbereich, da Großbritannien durch eine inflationäre Wirtschaftspolitik und das Management einer verfallenden Reservewährung einen großen Teil der Währungsprobleme verursachte. Großbritannien nutzte die Schwächen des Systems zur Unterstützung des Pfundes, indem es die USA glauben machte, dass das Pfund eine "Vorneverteidigung" des Dollar leiste; es werde immer angegriffen, wenn eigentlich der Dollar gemeint sei.²⁶ Auf dem Hintergrund dieses Glaubenssatzes, den sich die USA weitgehend zu Eigen machten, waren die 1960er Jahre gekennzeichnet von immer wiederkehrenden Pfundkrisen, die das IWS erschütterten und zu deren Überwindung die USA und die Bundesrepublik einen entscheidenden Beitrag leisteten.²⁷ Die Frage, ob es richtig oder falsch war, dass die britischen Regierungen die aufgrund des Zahlungsbilanzdefizits erforderliche Pfundabwertung so lange hinauszögerten, wurde damals wie heute kontrovers erörtert. Die massiven Stützungsmaßnahmen der USA für die britische Währung mit deutscher Beteiligung erfolgten jedoch unter der Voraussetzung, dass Großbritannien die Pfundparität verteidigte und die richtigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ergriff, um die Ungleichgewichtigkeiten einzudämmen.²⁸ Umgekehrt galt aber auch, dass die britischen Regierungen, solange sie auf Hilfe von außen rechnen konnten, den Weg des geringsten Widerstands gingen und die notwendigen Anpassungs- und Reformmaßnahmen im Inneren nur zögernd in Angriff nahmen. Da insbesondere die Wilson-Regierung keine nachhaltige *adjustment policy* betrieb, um den Vertrau-

24 Memorandum from Solomon: Strategy for a Balance of Payments, 2.4.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator. Box 7.

25 Harold James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods* (Oxford: Oxford University Press, 1996), 168ff.

26 Catherine Schenk, "Sterling, International Monetary Reform and Britain's Applications to Join the European Economic Community in the 1960s," *Contemporary European History* 11, 2 (2002), 352.

27 Gespräch Roberts (Britischer Botschafter in Bonn) mit Bundesbankpräsident Blessing, 31.4.1964. PRO, FO 371/177927.

28 Zum Beispiel erfolgte 1964 die Intervention zugunsten des Pfundes erst, nachdem die britische Regierung eine Begrenzung der Lohnsteigerungen versprach. 25.11.1964, Gespräch Johnson-Ball, Problems with the British. LBJ, Papers of George Ball, Box 1.

ensverlust in Wirtschaft und Währung zu stoppen, ließ sich schließlich im November 1967 eine massive Abwertung um 12,5 Prozent nicht vermeiden. Die sich daraus ergebende Chance zu einer dauerhaften Korrektur wurde jedoch verspielt, weil die flankierenden Maßnahmen halbherzig ausfielen und nur zögerlich umgesetzt wurden.²⁹

Während Frankreich seine starke Reserveposition dazu nutzte, den Dollar durch massive Goldkäufe zu schwächen, versuchte die Bundesrepublik durch Unterstützung der Leitwährungen die Funktionsfähigkeit des IWS sicherzustellen und den veränderten Bedingungen anzupassen. Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen konnte die Bundesregierung keinen schnellen *adjustment process* aus ihrer Position als *surplus country* zusagen; sie wies immer wieder darauf hin, dass Maßnahmen der Wirtschaftssteuerung vor dem Hintergrund der Liberalisierung der Handelsströme und des Kapitalverkehrs nur dann greifen könnten, wenn die Defizitländer ihre durch ubernachfrage und Lohnerhöhungen hervorgerufenen inflationären Tendenzen eindammten.³⁰ Die Bundesrepublik bekräftigte wie in der EZU ihre Position als *good creditor country*. Sie erkannte an, dass die DM zu einem international gefragten Zahlungsmittel geworden war und die Bundesrepublik entsprechende Verantwortung im IWS übernehmen musste.³¹

Die prekäre Situation des Pfundes und das Problem der kumulativen Verschuldung der USA im internationalen System machten den Golddevisenstandard des IWS anfällig für spekulatives Kapital, das massive kurzfristige Probleme auslöste. Ein System bilateraler *swap*-Vereinbarungen ermöglichte es, spekulative Devisenzuflüsse in Form von kurzfristigen Wahrungskrediten zwischen den Zentralbanken zurückzuführen, um die Spekulationswellen zu unterlaufen. Darüber hinaus vereinbarten die Zentralbanken der zehn wichtigsten Industrienationen (G-10)³² 1961 in einem “General Agreement to Borrow” (GAB), sich gegenseitig automatische Kreditfazilitäten zur Verfügung zu stellen und damit effektiveren Gebrauch von kumulativen Währungsreserven zu machen.³³ Das lief im Ansatz auf eine Internationalisierung der Währungsreserven im Kreise der G-10 hinaus. Sie verfügten damit über einen zweiten Pool von Währungsreserven zusätzlich zu den beim IWF verfügbaren Ziehungsrechten. Dieses System wurde zwar unter der Ägide des IWF abgewickelt (Jacobson Plan), doch waren es in der Folgezeit die Vertreter der G-10 Staaten in Zusammenarbeit mit der Bank für Internationalen Zahlungsverkehr (BIS) in Basel, der sogenannten Notenbankgruppe, die das Funktionieren des IWS durch alle Krisen hindurch sicherstellten.

29 Papers for NSC Meeting on UK, 5.6.1968. NARA, NSC Meeting Files, 1966–1970, Box 2, RG 59, Department of State Records.

30 Noch zu Zeiten der EZU hatte die Bundesrepublik mit Erfolg eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die hohen Überschüsse zu reduzieren und spekulative Devisenzuflüsse abzuwehren: vorzeitige Schuldentruckzahlungen an GB in Höhe von DM 880 Mio.; volle Liberalisierung des Kapitalexports; vorzeitige Quoteneinzahlung bei der Weltbank; mittelfristige Kreditvergabe der Bundesbank an die Weltbank in Höhe von DM 735 Mio.; Vorauszahlung für die Einfuhr von Rüstungsgütern in Höhe von DM 2,1 Mrd.; Verringerung des Diskontsatzes von 4 Prozent auf 3,5 Prozent ab 1.7.1958. Aufzeichnung zum Problem des Ungleichgewichts der europäischen Zahlungsbilanz, 8.4.1958. PAA, B 58/9.

31 Entwurf einer Erklärung der deutschen Delegation zur Sitzung des Ausschusses zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, 18/19.4.1961. PAA, B 53/355A.

32 Sie konstituierten sich als die G-10.

33 James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, 161ff.

Im System des kurzfristigen Währungsmanagements nahm die deutsche Bundesbank einen prominenten Platz ein. Eine der ersten Maßnahmen zur Verringerung der Zahlungsbilanzdefizite der USA und Großbritanniens war die vorzeitige Tilgung der aus dem Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953 resultierenden Verpflichtungen. Die Bundesbank stellte die Mittel durch Kredite an die Bundesregierung zur Verfügung, so dass Deutschland bis 1962 seine Nachkriegsschulden abgetragen hatte.³⁴ Die Forderung der Defizitländer nach einem "Recycling" der stetig anwachsenden deutschen Währungsreserven hatte zur Folge, dass die Bundesbank an allen *swap arrangements* und am GAB, das über einen 6 Mrd. Dollar Pool verfügte, mit dem zweitgrößten Kreditrahmen (\$ 1 Mrd.) beteiligt war. Die Bundesbank stützte das Pfund nicht nur über die bilateralen Swap-Vereinbarungen, sondern die USA refinanzierten auch häufig ihre Swap-Kredite an Großbritannien über die deutsch-amerikanischen Swap-Vereinbarungen, um die Kapitalabflüsse zu neutralisieren.

Die vom Grundgesetz bestimmte Teilung der währungspolitischen Kompetenzen zwischen der Bundesbank und der Bundesregierung bewirkte eine doppelte finanzpolitische Präsenz der Bundesrepublik auf dem internationalen Finanzparkett. Das kurzfristige Währungsmanagement fiel in den Kompetenzbereich der Bundesbank, die in den währungspolitischen Gremien der OECD, der G-10 und des IWF vertreten war. Es fällt auf, dass die Bundesbank, insbesondere in der Person ihres Vizepräsidenten (und 'Außenministers') Otmar Emminger, präsenter war als die Bundesregierung.³⁵ Die Position der Bundesbank als "international player" hatte nicht nur für die Bundesregierung, sondern auch für die Defizitländer USA und Großbritannien Vorteile. Dies half, den Druck auf die Bundesregierung zu verringern, indem ein Teil der Devisenzuflüsse durch währungstechnische Maßnahmen zurückgeschleust wurden, gestattete den Defizitländern aber auch, den wirtschaftspolitischen Anpassungsprozeß hinauszuzögern. Die Bundesbank selbst sah sich als Garant des Systems der festen Wechselkurse unter dem Gold-Devisen-Standard, in dem sie die Basis des wirtschafts- und finanzpolitischen Erfolges der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg sah.³⁶

Dass der Palliativcharakter der währungstechnischen Maßnahmen nicht nur positiv gesehen wurde, verdeutlichen die Warnungen aus dem Wirtschaftsministerium, dass das Kurieren an Symptomen die notwendige Korrektur fundamentaler Ungleichgewichtigkeiten der *international payments balances* erschwere; jeder werde den Weg des geringsten Widerstandes gehen.³⁷ Hinzu kam, dass das Wirtschaftsministerium, das für die internationale Finanz- und Wirtschaftspolitik zuständig war, sich unzureichend informiert fühlte über die vielfältigen Absprachen, die die

34 Bis auf einen Betrag von DM 200 Mio. als "Pfand" für das ungelöste *German assets* Problem. (Frage der Entschädigung für enteignete Auslandsvermögen in den USA). 7.6.1963, Leiter Abt. I: Memo zur Vorbereitung wirtschaftspolitischer Gespräche mit Kennedy. Bundesarchiv Koblenz (BAK), Akten des Bundeswirtschaftsministerium B 102/111921.

35 Dies gilt für die Adenauer und Erhard Regierungen, während die große Koalition unter Kiesinger den Einfluss der Bundesbank zurückdrängte, s.u.

36 Per Jacobson, *The Two functions of an International Monetary Standard: Stability and Liquidity*, 19.3.1962. JFK, Papers of President Kennedy, President's Office Files, BOX 89a.

37 Vortrag MD Dr. Gocht über "Das A und O des Internationalen Währungssystems," August 1964. BAK, B 102/51027.

Bundesbank mit der amerikanischen und britischen Regierung traf.³⁸ Auch von einigen Vertretern der amerikanischen Regierung wurde die enge Zusammenarbeit mit der Bundesbank mit gemischten Gefühlen betrachtet. So drängte George Ball, Under Secretary of State, darauf, das Problem der *international balances* auf der politischen Ebene mit der Bundesregierung zu erörtern, da die Bundesregierung die politische Kompetenz in grundsätzlichen Fragen wie Paritätsänderungen und Liquiditätsschaffung besaß.³⁹

Generell stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Rolle der Bundesbank als internationaler Akteur auf die deutsche Position im IWS, aber auch in bi- und trilateralen Fragen des *burden sharing* hatte. Die Differenzen zwischen der Bundesbank und dem Bundeswirtschaftsministerium sind unverkennbar und wurden gravierender, je stärker sich die Politik gegen die mechanistischen Vorstellungen des "Währungshüters" nach innen und außen durchsetzte.⁴⁰

Der Devisenausgleich zwischen USA/Großbritannien und der Bundesrepublik – ein finanzpolitischer Sonderfall

Die Auswirkungen des amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits auf die Stabilität der Leitwährung "Dollar" war das beherrschende Thema der finanzpolitischen Diskussion in den 1960er Jahren, da die Grundlagen der amerikanischen Vormachtstellung gefährdet schienen: "[...] the weakness of the dollar impairs our national prestige and bargaining strength in many lines, financial, economic, and diplomatic."⁴¹ Unter dem Golddevisenstandard mit festen Paritäten war die Beseitigung struktureller Zahlungsbilanzdefizite nur auf zweierlei Weise möglich: Erstens durch Veränderung der Parität, was im amerikanischen Fall eine Änderung der Goldparität von bisher \$ 35 pro Unze Gold bedeutet hätte, und zweitens durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen, die den Devisenabfluss einschränkten. Die erste Möglichkeit schlossen die USA kategorisch aus – einmal aus Prestige Gründen und aufgrund der Vermutung, dass andere Staaten folgen würden. Die Ungleichgewichtigkeiten der Zahlungsbilanz blieben also bestehen. Zudem übertrafen die Goldvorräte der europäischen Staaten seit 1965 die der USA, sodass die europäischen 'Hartwährungsländer' mehr von einer Anhebung des offiziellen Goldpreises profitiert hätten als die USA: "It would result in a further and massive shift in financial power to continental Europe."⁴²

Als zweite Möglichkeit sah das Bretton Woods System wirtschaftspolitische Korrekturmaßnahmen zur Beseitigung der Zahlungsungleichgewichte vor, wobei in erster Linie die Defizitländer zum Handeln aufgerufen waren. Die USA bestanden jedoch darauf, dass die *surplus countries* in gleicher Weise für Anpassungsprozesse

38 Kommentar MD Dr. Henckels zu den Aufzeichnungen über ein Telefongespräch zwischen v. Hofe und Emminger über vertrauliche Währungsgespräche mit Roosa in Paris, 2.7.1963; s. ferner Henckel, Internationale Liquidität, 3.7.1963. BAK, B 102/51007. Erhard forderte daraufhin Emminger auf, die Bundesregierung über alle Gespräche umfassend zu informieren.

39 Karl Kaysen, Memorandum for the President, 16.8.1962. JFK, NSF, Box 320.

40 Eine Analyse des Zusammenspiels zwischen Bundesbank und Bundesregierung in internationalen Währungsfragen steht noch aus.

41 Memorandum for the President from James Tobin, The Galbraith Proposals, 11.9.1963. JFK, Papers of President Kennedy, President's Office Files (POF), Box 90.

42 Possible Developments in the World Monetary System, 31.5.1967. PRO, PREM 13/2050.

("adjustment processes") verantwortlich seien. Nach Auffassung der USA lag kein echtes amerikanisches Defizit vor, sondern ein Ungleichgewicht, das durch die Sonderleistungen der USA für die Sicherheit des Westens und zugunsten der Entwicklung der Dritten Welt hervorgerufen werde. Ihre Forderungen richteten sich darauf, ein Verfahren zu entwickeln "[...] for fair sharing in both foreign and military partnership with our European Allies."⁴³

In einem Aide Memoire an die deutsche Regierung vom April 1961 wies die amerikanische Regierung darauf hin, dass dies zwar keine bilateralen Fragen seien, betonte aber das Prinzip "that the richer among us shall bear a higher relative burden than the poorer."⁴⁴ Ein spezifisch deutsch-amerikanisches Problem sahen die USA allerdings in der Tatsache, dass ein Teil des deutschen Zahlungsbilanzüberschusses durch die Devisenausgaben der USA für die Truppenstationierung in der Bundesrepublik bedingt sei. Das im Verlauf der 1960er Jahre immer drastischer formulierte Argument, dass Bonn sich an den militärischen Sicherheitsvorkehrungen des Westens "bereichere,"⁴⁵ lieferte die Grundlage für die amerikanischen und britischen Forderungen, dass die aus der Truppenstationierung resultierenden Devisenzuflüsse durch Rüstungskäufe (Offset) neutralisiert werden müssten.⁴⁶ Nach dem Eintritt in die NATO war die Bundesrepublik jedoch nicht mehr verpflichtet – und lehnte dies im Prinzip auch ab –, Stationierungskosten für Truppen zu tragen, die im Dienste der gemeinsamen Sicherheit und aufgrund der Strategie einer "Verteidigung soweit östlich auf (west)deutschem Boden wie möglich" auf dem Gebiet der Bundesrepublik stationiert waren.⁴⁷ Die USA und Großbritannien nutzen aber den verzögerten Aufbau des deutschen Verteidigungsbeitrages, um die nicht erbrachten Sicherheitsleistungen für den Unterhalt der alliierten Truppen in der Bundesrepublik einzufordern.⁴⁸

Mittlerweile liegen detaillierte Analysen der Offset-Problematik vor,⁴⁹ die sich auch mit dem Zusammenhang zwischen Sicherheitspolitik und Zahlungsbilanzfragen beschäftigen. Es sollen daher nur die grundsätzlichen Positionen dargelegt werden: Die Position der USA und Großbritanniens war, dass die Bundesrepublik unbestreitbar einen erheblichen Devisenzufluss durch die Truppenstationierung erhielt, der sich rein

43 National Security Action Memorandum, 20.2.1962. JFK, NSAM 22, NSF, Box 328.

44 Aide Memoir on the Balance of Payments situation, April 1961. JFK, NSF, Box 72.

45 De la Croix an Harkort, 18.10.1966, fordert konsequente Argumentation gegen die Bereicherungsthese. PAA, B 60/488.

46 Zum gesamten Komplex der Devisenausgleichsverhandlungen: Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950–1971* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

47 Schmidt, "Strukturen des 'Kalten Krieges' im Wandel," 3–380, 82.

48 Zu den Auseinandersetzungen um die Besatzungskosten und deren Fortsetzung nach 1955 s. die beeindruckende Studie von Werner Abelshäuser, "Wirtschaft und Rüstung in den Fünfziger Jahren," in: *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–56*, Bd. 4: *Wirtschaft und Rüstung, Souveränität und Sicherheit* (München: Oldenbourg, 1997), 1–186.

49 Harald Rosenbach, "Der Preis der Freiheit. Die deutsch-amerikanischen Verhandlungen über den Devisenausgleich (1961–1967)," *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 46, 4 (1998), 709–746; Adrian W. Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons: Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung* (Köln: Böhlau, 1992); Zimmermann, *Money and Security*.

rechnerisch mit ihrem Leistungsbilanzdefizit zu decken schien.⁵⁰ Die Bundesrepublik sei daher verpflichtet, die alliierten Devisenverluste aus der Truppenstationierung in Form von Rüstungskäufen in den USA und Großbritannien zu kompensieren. Dies sollte Bonn zudem dazu zwingen, das Verteidigungsbudget der in der NATO-Planung festgelegten Sollstärke der deutschen Streitkräfte anzupassen.⁵¹

50 JFK-Macmillan Gespräch, International Economic Problems, 5.4.1961. NARA, RG 59, Presidential Memorandums of Conversation, 1956–1964, Box 1.

51 Die Bundeswehr erreichte die 1950 bzw. 1954 vorgesehene Friedenspräsenzstärke von 500.000 Mann durchgehend erst in den frühen 1970er Jahren. Gustav Schmidt, "Großbritannien, die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die 'Sicherheit des Westens:' 'The American Connection,'" in: Michael Salewski (Hrsg.), *Nationale Identität und Europäische Einigung* (Göttingen: Muster-Schmidt, 1991), 169–231; ders., "Die sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Dimensionen der britisch-amerikanischen Beziehungen," *Militär-geschichtliche Mitteilungen* II (1991), 107–142.

Die USA versuchten diesen Bereich der Inanspruchnahme deutscher Finanzressourcen grundsätzlich von Forderungen nach anderen internationalen Finanzleistungen der Bundesrepublik zu trennen, um zu verhindern, dass die Bundesrepublik eine *bargaining position* aufbauen könnte. Die hohen Budgetansätze für die Entwicklungshilfe, die Zahlungen an die Weltbank, die Bereitstellung von Kreditfazilitäten im IWF sowie Militärhilfe für die Türkei und für Griechenland wurden grundsätzlich als Verpflichtungen angesehen, die die Bundesrepublik aufgrund ihrer Position als *surplus country* auf sich nehmen müsse. In den Augen ihrer Partner war die Bundesrepublik verpflichtet, das ihr zufließende Kapital in die Weltwirtschaft zurückzuschleusen anstatt hohe Reserven anzuhäufen.

Die Bundesregierung und das Parlament leugneten nicht, dass die Truppenstationierungen Devisenzuflüsse mit sich brachten. Auch die Aufforderung, als Kompensation Rüstungsgüter in den USA und Großbritannien zu kaufen, stieß auf wenig Widerstand, da die Ausrüstung der deutschen Streitkräfte weitgehend auf amerikanischen Waffenlieferungen beruhte. Diese Übereinstimmung löste sich jedoch auf, als sich die Schere zwischen den tatsächlichen amerikanischen Rüstungsgüterlieferungen und den à Konto geleisteten Zahlungen immer weiter öffnete, d.h. sich hohe Summen in den amerikanischen "Treasury accounts" ansammelten, während sich die deutschen Budgetprobleme verschärften.

Wie im Bereich des IWS war die Bundesrepublik seit 1961 bereit, auch auf dem Gebiet des militärischen Devisenausgleichs (Offset) Maßnahmen zur Korrektur der internationalen Zahlungsungleichgewichte mitzutragen. Prinzipiell verwahrte sie sich jedoch dagegen, im Rahmen des westlichen Verteidigungsbündnisses die Sonderrolle des Zahlmeisters zu spielen. Die Truppenstationierungen auf deutschem Boden brachten nicht nur Devisenzuflüsse, sondern auch erhebliche finanzielle Belastungen – Kasernenbauten und -unterhalt, Truppenübungsplätze, Luftlandeeinrichtungen, u.a. Dienstleistungen – mit sich, für die der deutsche Steuerzahler aufkam. Auch die Tatsache, dass die Bundesrepublik der einzige NATO-Partner war, von dem ein Devisenausgleich erwartet wurde,⁵² suggerierte eine Sonderstellung. Dies lehnte man ab, es sei denn, die Bundesrepublik fände sich zu Hilfeleistungen nach Artikel 5 des NATO-Vertrages bereit.

Die Bundesregierungen betonten wiederholt, dass die Zahlungsbilanz als ganzes betrachtet werden müsse. Trotz der Devisenzuflüsse aus den Truppenstationierungen war die bilaterale Leistungsbilanz mit den USA für Deutschland negativ, denn die USA erwirtschaftete im Handel mit der Bundesrepublik einen beträchtlichen Überschuss, den Bonn durch Handelsliberalisierungen zugunsten der USA noch vergrößerte. Würde man sektorale Ausgleichsmaßnahmen fordern, wie es die USA im militärischen Bereich tat, müsste die Bundesrepublik auf ein Offset ihres Handelsbilanzdefizits bestehen. Die

52 Ursprünglich hatte die US Regierung nach dem Strauß-Gilpatric-Abkommen ein ähnliches Abkommen mit Frankreich angestrebt, da auch Frankreich eine starke Devisenposition hatte, doch gab es letztlich kein weiteres Abkommen dieser Art. 2.10.1961 Top Secret Memo of Interdepartmental Conversation re Negotiations with FRG. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 5.

Bundesregierung wies die USA darauf hin, dass – abgesehen vom Vietnamkrieg⁵³ – der Kapitalexport der USA nach Deutschland in höherem Maße als die Truppenstationierung zum Zahlungsbilanzdefizit der USA beitrage.

Für die USA waren die deutschen Rüstungskäufe im Rahmen der Devisenausgleichsabkommen von entscheidender Bedeutung. Hatten die Stationierungskosten in den 1950er Jahren einen nicht unerheblichen Teil der amerikanischen Verteidigungskosten ausgemacht, so trugen die Waffenkäufe zur Auslastung der amerikanischen Rüstungsindustrie bei, wovon auch das Pentagon profitierte. Wie Zimmermann gezeigt hat, nutzte die Bundesrepublik ihre Finanzkraft, um hochwertige Rüstungstechnologie für die Bundeswehr anzuschaffen und eine neue Qualität der militärischen Zusammenarbeit im Logistikbereich zu erreichen. Dies war die Grundlage des ersten in einer Reihe von Devisenausgleichsabkommen, auf das sich die Verteidigungsministerien der USA und der Bundesrepublik im Oktober 1961 einigten (Gilpatric-Strauß-Abkommen).⁵⁴ In den nachfolgenden Jahren stieg der Druck auf die deutschen Unterhändler proportional zum steigenden amerikanischen Zahlungsbilanzdefizit. Die amerikanische Regierung hatte die deutschen Offset-Leistungen fest in ihre *balance of payments* Maßnahmen einkalkuliert. Im Zusammenhang mit dem Strauß-Gilpatric-Abkommen hatte sich das amerikanische Verteidigungsministerium noch gegen die Einmischung des Finanzministeriums verwahrt und das Abkommen als rein technische Absprache zwischen den beiden Verteidigungsministerien bezeichnet. Das gleiche galt für die deutsche Seite; so wurde das Finanzministerium von dem Abkommen nicht in Kenntnis gesetzt, da die Abwicklung im Rahmen der bisherigen Rüstungskoooperation erfolgte.

Die These Rosenbachs, dass das Hassel-McNamara-Abkommen 1963 einen Kurswechsel bedeute, da es von Hassel im Gegensatz zu Strauß unterlassen habe, die amerikanischen Forderungen auf vollen Offset an den Vorbehalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik zu koppeln, ist nicht nachzuvollziehen.⁵⁵ Aufgrund der vielfältigen finanziellen Ansprüche an die Bundesrepublik gehörten die Hinweise auf die Grenzen budgetärer Belastungen durch Offset-Leistungen⁵⁶ ebenso zu den immer wiederkehrenden Argumenten in den deutsch-amerikanischen Verhandlungen wie die deutschen Zusagen, dass man sein Bestes tun wolle.⁵⁷

Die Offset-Verhandlungen reflektierten immer stärker die Diskrepanz zwischen steigenden weltweiten amerikanischen Verpflichtungen (insbes. Vietnam) und Einschränkungen im finanz- und währungspolitischen Bereich. Die vom US Kongress aufgegriffenen Forderungen nach Reduzierung der amerikanischen

53 “Who Paid for America’s War? Vietnam and the International Monetary System, 1960–75,” in: Lloyd C. Gardner, Andreas Daum, Wilfried Mausbach (Hrsg.), *America’s War and the World: Vietnam in International and Comparative Perspectives* (Cambridge, in Vorbereitung).

54 Zimmermann, *Money and Security*, 138.

55 Rosenbach, “Der Preis der Freiheit,” 720.

56 Auch von Hassel wies McNamara darauf hin, dass die Budgetbegrenzung und die negative Zahlungsbilanz einen vollen Ausgleich nicht erlauben. Memorandum von Sullivan, McNamara Visit to Bonn, offset payments, 7.8.1963. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 15. Ferner Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, 352–353.

57 Weder die Texte der Abkommen noch die begleitenden Erläuterungen und Verlautbarungen lassen auf eine Veränderung der deutschen Position schließen. Man kann allenfalls die immer rüdereren Pressionsversuche McNamaras als Veränderung werten.

Truppenstationierungen angesichts der Zahlungsbilanzdefizite wurden von der Kennedy Administration genutzt, um ein Junktim zwischen amerikanischer Truppenstärke und deutschen Offset-Leistungen herzustellen. Zu Beginn seiner Amtszeit hatte Kennedy noch bekräftigt,

that the U. S. would not withdraw its troops from Germany even if Germany should refuse to help. Because of the psychological effect on the Soviet Union alone, the U.S. would not withdraw any troops from Europe. Any withdrawal of this kind would be a serious blow to NATO. Therefore, whether an agreement on the balance of payments question was reached with Germany or not, no U.S. troops would be withdrawn.⁵⁸

Gegen Ende seiner Präsidentschaft war er entschlossen, den Deutschen klar zu machen, dass die USA ihre Truppen reduzieren müssten, "unless Germany continued to fully offset the balance of payments costs for these troops."⁵⁹ Kennedy hatte anfänglich ebenfalls zugestanden, dass das Problem des *burden sharing* eher multilateral gelöst werden sollte,⁶⁰ doch widersetzten sich der Finanz- und der Verteidigungsminister mit dem Argument, dass auf bilateralem Wege bei entsprechendem Druck sofort wirksame Ergebnisse erzielt werden könnten.

Die Verteidigung der Stellung des Dollar im IWS und der Deutschland abverlangte Devisenausgleich als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der amerikanischen Truppenstärke in Europa wurden untrennbar miteinander verknüpft, obwohl die amerikanische Regierung weiterhin öffentlich dieses Junktim leugnete; sie wollte dem Vorwurf entgehen, dass der vertraglich garantierte Sicherheitsschutz der USA für NATO-Europa von diesem "erkauft" werden müsste. Mit dem Junktim zwischen Truppenstärke in Europa und deutschen Offset-Leistungen banden die USA allerdings auch sich selbst die Hände, und zwar innenpolitisch, indem sie das Junktim gegen die Befürworter einer einseitigen Truppenreduzierung einsetzten, und finanzpolitisch, indem sie deutsche Zahlungsverpflichtungen fest in den Katalog der *balance of payments* Maßnahmen einbezogen.⁶¹ Dieses Szenario ließ der Regierung Erhard wenig Verhandlungsspielraum. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass die Offset-Abkommen Absichtserklärungen waren, die explizit und implizit den Vorbehalt beinhalteten, dass die Bundesrepublik nur im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zu

58 Kennedy-Brentano Gespräch, US-German Relations, 17.2.1961. JFK, NSF, Box 74.

59 Dillon to President, German offset payments, 18.12.1963. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961-1965, Box 12.

60 Points the President may wish to emphasize in discussions with Foreign Minister Brentano, 16.2.1961. JFK, NSF, Box 74.

61 Besonders deutlich wird dies in den Verhandlungen der Balance of Payments Committees. Für das Pentagon waren bis 1966 die militärischen Offsetarrangements günstiger als Truppenreduzierungen. Deutsche Waffenkäufe in den USA hatten einen doppelten Effekt: Wirksamkeit in Bezug auf die Zahlungsbilanz und Unterstützungseffekt für das Verteidigungsbudget. Beides würde im Falle einer Truppenrückführung entfallen. Außerdem erlaubte der überbewertete amerikanische Dollar eine höhere militärische Präsenz im Ausland als in den USA. Als sich abzeichnete, dass ein rein militärischer Offset nicht mehr erreichbar war und Truppen in Vietnam benötigt wurden, drängte McNamara auf Truppenreduzierungen.

Ausgleichsleistungen bereit war.⁶² Die deutsche Haltung zu den Devisenausgleichsabkommen änderte sich zusehends, als die 1964 beginnende Wirtschaftskrise die Budgetprobleme verschärfte. Als sich die Restriktionen im deutschen Haushalt abzeichneten, forderte Präsident Johnson in einem Brief an Erhard einen vollen Devisenausgleich im Rahmen der im Sommer anstehenden neuen Offsetverhandlungen mit dem Ziel, die deutschen Budgetverhandlungen zu beeinflussen.⁶³

Besonders ärgerlich für die deutsche Regierung war die Tatsache, dass der ursprüngliche "military offset" immer mehr zu einer "à Konto"-Zahlung an das amerikanische Finanzministerium wurde und damit immer stärker den Charakter verlorener Zuschüsse annahm, während das Geld im eigenen Haushalt fehlte.⁶⁴ Das der deutschen Regierung vorgeworfene Versäumnis, die Offset-Leistungen im Haushalt abzusichern, kann man als Unfähigkeit interpretieren, das Problem anzugehen; es lässt sich aber auch als unterschwellige Obstruktion in dem Sinne deuten, dass man im Nachhinein korrigieren wollte, dass man den USA beim Abschluss der Offset-Verhandlungen nicht genug Widerstand entgegengesetzt hatte.⁶⁵ Dies wird erst zu klären sein, wenn der Zugang zu den deutschen Regierungsakten die gleichen Standards erfüllt wie sie in den amerikanischen und britischen Archiven bestehen.⁶⁶

Mit wachsender Verärgerung reagierte man in Bonn auf die vollständige Verständnislosigkeit des amerikanischen Partners für die deutsche Situation. Dies war um so frustrierender, als die Bundesregierung auf der Basis der Außenstärke der deutschen Währung alles getan hatte, um die Schwierigkeiten der USA und Großbritanniens im IWS zu mindern: Unbemerkt von der Öffentlichkeit hatte die Bundesbank große Mengen ihrer Währungsreserven bewegt, um den Kurs der Leitwährungen abzusichern. Bei der Erhöhung der Quoten für die International Development Association (IDA) hatte Deutschland sich als Zugpferd einspannen lassen und auf amerikanisches Drängen hin die Entwicklungshilfe beträchtlich erhöht. Zudem hatte die deutsche Regierung durch Ausnahmeregelungen die Einfuhr amerikanischer Agrarprodukte gefördert.⁶⁷ Alle diese Maßnahmen waren – wie die Devisenausgleichsabkommen – budget- und zahlungsbilanzrelevante Ausgaben. Bereits 1963 hatten Erhard und Bundesbankpräsident Blessing die Übereinkunft erzielt, dass Deutschland seine

62 Dahlgrün-Dillon Gespräch, 3.6.1964. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 24, "Germany can only do what it can afford."

63 Dieser Brief blieb offenbar im Kanzleramt unter Verschluss. Sullivan über seine Gespräche in Bonn re Military Offset, 4.4.1964. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 22.

64 Die Zahlungen überstiegen nicht nur den Rüstungsbedarf der Bundeswehr, sondern die amerikanische Rüstungsindustrie war auch nicht in der Lage, die Aufträge abzuarbeiten; das stärkte die Argumente auf deutscher Seite, die eigene und die europäische Rüstungsindustrie auszubauen.

65 Herkunft der Information ist in der Quelle geschwärzt. 16.9.1966. LBJ, NSF, Box 193.

66 Alle Geheimakten – dazu gehören auch die Kabinettsakten – sind der Forschung bisher nicht zugänglich, mit Ausnahme der wenigen gedruckten Quellen in der Edition der Akten zur deutschen Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, die nur wenige Quellen zum Bereich internationale Wirtschaft- und Finanzpolitik beinhalten, der in der Nachkriegszeit aber ganz entscheidende außenpolitische Relevanz besaß.

67 Bereits 1963 hatte die Bundesregierung bei den Verhandlungen auf diese Umstände hingewiesen. Memorandum von Sullivan betr. McNamara Visit to Bonn, offset payments, 7.8.1963. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 15.

wachsenden Dollarreserven nicht in Gold umtauschen würde – eine Regelung, die für die USA von entscheidender Bedeutung war, wie die Ergebnisse der trilateralen Gespräche zeigen sollten (s.u.). Blessing hatte dies der US-Regierung mitgeteilt, im gleichen Zusammenhang aber auch auf die deutschen Budgetprobleme hingewiesen.⁶⁸

Vor dem Hintergrund langjährigen finanzpolitischen Wohlverhaltens schien es unverständlich, dass die USA die beabsichtigte Streckung der deutschen Offset-Leistungen zu einem Vertrauens- und Vertragsbruch hochstilisierten.⁶⁹ Seit 1965 war auch den USA klar, dass die Haushaltsituation in Deutschland die planmäßige Erfüllung der Offset-Vereinbarungen unwahrscheinlich machte.⁷⁰ Trotzdem standen die internen Beratungen über ein neues Devisenausgleichsabkommen für das Jahre 1967 zunächst wieder unter dem Aspekt eines 100 prozentigem militärischem Offset. In Beantwortung des Erhard-Briefs vom September 1965 spaltete sich die amerikanische Regierung in der Frage, wie hart man vorgehen sollte. Während Verteidigungsminister McNamara und Finanzminister Fowler für maximalen Druck plädierten, setzten sich die Mitarbeiter des Weißen Hauses (Rostow, Rush und Bator), G. Ball und Botschafter McGhee für ein vorsichtiges Vorgehen ein. Bator warnte davor, das Junktim zwischen Truppenstärke und Offset zum Anlass einer Truppenreduzierung zu machen, um die Deutschen zu zwingen, "to invite us out." Bator erklärte:

[...] we believe that major shifts in U.S. security policy in Europe should be based in the first instance on political/ military factors. To base such shifts on money would confirm the impression that NATO is falling apart, that de Gaulle is right in saying that the British and Americans are unreliable and care more for their pocketbooks than for the safety of Europe.⁷¹

Er verwies auch auf die Gefahr, die deutsche Innenpolitik zu destabilisieren. "It would be a very poor trade for us to take serious risks with the stability of German and alliance politics, and hence with our security position in Europe, in order to make marginal gains on our balance of payments." Wenn man schon Risiken für die deutsche Politik in Kauf nehmen wolle, dann auf dem Gebiet "Nuclear-sharing/Non Proliferation Treaty" anstatt Offset/Truppenstärke. "I don't believe we should risk frustrating the Germans on both counts."⁷²

In seinem Brief vom 5. Juli 1966 forderte Erhard, andere Zahlungen und Dienstleistungen in die Offset-Abmachungen einzubeziehen, z.B. die vorzeitige Rückzahlung von Nachkriegsschulden, worum die USA zur Beseitigung kurzfristiger

68 Dillon Memo for President. Roosa Gespräche in Frankfurt mit Blessing, 20.12.1963. Ebd. Box 12. Allerdings kritisierte Blessing die Bundesregierung: "It is really one of proper priorities since, in effect, the Germans are substantially increasing their internal social benefits at the expense of a prospective shortfall in military offset payments to the United States."

69 Dies kulminierte in dem Vier-Augen-Gespräch zwischen Erhard und Johnson im September 1966. Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, 357.

70 Memorandum for President from Dillon and McNamara, Military Offset, 10.6.1965. LBJ, NSF, Box 191.

71 Memorandum for the President, Reply to Erhard's letter, 11.8.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 3.

72 Ebd.

Zahlungsbilanzprobleme nachgesucht hatten.⁷³ Der amerikanische Botschafter McGhee nahm dies zum Anlass, seine Regierung auf die Häufung finanzieller Forderungen an Deutschland aufmerksam zu machen und davor zu warnen, den Bogen zu überspannen: “I believe that we are allowing our natural desire to maximize our payments from Germany during the current year to lead us to press the Germans beyond what the traffic will bear at this juncture.”⁷⁴

Der Besuch McNamaras in Deutschland Ende Juli 1966 zur Verhandlung eines neuen Offset-Abkommens war von negativer Publizität begleitet. Altkanzler Adenauer nannte McNamara einen “ungentle man” und riet der deutschen Regierung, den Kauf von nicht gewünschten Waffen abzulehnen. Der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses verglich den Verhandlungsstil McNamaras mit den Gepflogenheiten im Warschauer Pakt. Für die Amerikaner war erkennbar, dass das rechte Meinungsspektrum – trotz der Verärgerung – die amerikanische Truppenstärke beizubehalten wünschte und dies finanziell abzusichern gedachte, während das linke Meinungsspektrum den USA – aber auch den Briten – vorwarf, die deutschen Ängste vor einem Truppenabzug zu finanziellen Erpressungen ausgenutzt zu haben.⁷⁵ Botschafter McGhee nahm die Kritik des linken Spektrums im Vorfeld des Erhard-Besuchs zum Anlass, Präsident Johnson vor einer Demontage Erhards durch intransigentes Verhalten zu warnen; auf den Sturz Erhards werde wahrscheinlich eine “linke” Regierung nachfolgen, die den amerikanischen Forderungen wenig Sympathie entgegenbringen und außerdem Kürzungen des Verteidigungshaushalts vornehmen werde; in ähnlichem Sinne äußerte sich Außenminister Schröder in einem Gespräch mit McGhee nach seinem Besuch in Washington.⁷⁶

Die internen Beratungen der amerikanischen Regierung vor dem Besuch gingen von einer gründlichen Analyse der deutschen finanziellen und politischen Situation aus, würdigten – mit Ausnahme von McNamara – die enormen finanziellen Leistungen der Bundesregierung und empfahlen dringend ein amerikanisches Entgegenkommen. Dies kontrastiert auf bemerkenswerte Weise mit der intransigenten Haltung, die Vertreter der amerikanischen Administration gegenüber den deutschen Gesprächspartnern an den Tag legten.⁷⁷ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die deutsche Seite den amerikanischen Vorschlag, die bereits laufenden deutsch-britischen Offset-Gespräche zu trilateralen Verhandlungen auszubauen, zunächst als Versuch wertete, “to gang up on the

73 O.D., Present Status of the German Debt Repayment Status. LBJ, Papers of Henry H. Fowler, Box 51.

74 McGhee an State, FRG Debt Prepayment, 23.6.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 29.

75 Rede Adenauers am 23.6.1966 in Düsseldorf; German Press reaction to offset questions, 28.7.1966. Ebd. Box 20.

76 “Schröder said [...] the SPD would not be willing to give a cent for the Offset. The FDP already thinks the defense budget is too high,” McGhee cable, Conversation with Schröder, 14.10.1966. Ebd.

77 McGhee, der aufgrund schwankender Beurteilung der deutschen Situation sich nicht zu einer konsequenten Linie durchringen konnte, sprach sich dafür aus, “we should maintain our public posture that we expect the Germans to meet their obligation in full, and on time;” eine Meinung, die nicht von allen geteilt wurde, aber nach außen maßgeblich war, zumal Johnson kein grünes Licht für die Lockerung des Drucks auf Deutschland geben wollte. Entsprechende Vorlagen Bators wurden immer mit dem Vermerk “wait” versehen. 3.9.1966, Nathaniel Davis Memo for Bator on Offset. Ebd.

Germans.”⁷⁸ Die britische Regierung hatte bereits erklärt, dass sie nur den vollen Devisenausgleich akzeptieren werde, andernfalls müssten die in Westdeutschland stationierten britischen Truppen reduziert werden. Die amerikanische Regierung wusste, dass Bonn diese Forderungen nicht erfüllen würde.⁷⁹ Die Wilson-Regierung hatte ihre "saving targets" für die Zahlungsbilanz ebenso von den deutschen Finanzleistungen abhängig gemacht⁸⁰ wie die USA das Erreichen ihrer *balance of payment targets* für das Jahr 1966.⁸¹ Durch eine deutsche Verweigerungshaltung drohte die Konstruktion, mit deutschen Offset-Leistungen die Auswirkungen der britischen und amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite auf die internationale Währungsordnung in Grenzen zu halten, auseinanderzubrechen. Der Vorschlag, trilaterale Gespräche zu führen, stieß zunächst sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland auf Widerstand. Die Absicht der USA war, Wilson daran zu hindern, die Drohung des Truppenabzugs wahrzumachen, denn es war klar, dass die deutsche Regierung den britischen Forderungen nicht nachkommen würde.⁸²

Die britische Regierung war nur durch finanzielle Transferleistungen seitens der USA dazu zu bewegen, die trilateralen Verhandlungen nicht durch vorzeitige Festlegungen zu torpedieren. Zudem sollte die Kombination von Strategie- und Offset-Frage den Eindruck vermeiden, als ob es ausschließlich um finanzielle Dienstleistungen Deutschlands ging. Schertz, Rosenbach und Zimmermann haben den Ablauf des Erhard-Besuchs in Washington und die trilateralen Gespräche im Detail beschrieben, kommen jedoch zu unterschiedlichen Beurteilungen. Rosenbach konstatiert eine glatte Regelung des Devisenausgleichs; im Gegensatz zu Erhard war die Große Koalition in der Lage, das Problem "leicht in kurzer Zeit (zu) lösen."⁸³ Demgegenüber schildert Schertz einen mühsamen, oft vom Scheitern bedrohten Prozess, der weiterhin von den Differenzen innerhalb der amerikanischen Administration bestimmt war, die schon vor dem Erhard-Besuch ein Entgegenkommen an die Forderungen der deutschen Regierung nach einer Abkehr vom *military offset* verhindert hatten.⁸⁴ Zimmermann schließlich bezeichnet das Ergebnis als "fundamental review of the Atlantic Security System and its economic foundations" und als Vorläufer des Harmel Berichts.⁸⁵

78 Ball an McGhee, Trilateral Talks, 8.9.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 3.

79 McNamara for the President, 27.7.1966. LBJ, Henry H. Fowler Papers, Box 51. Die deutsche Regierung wusste, dass die britische Drohung, Streitkräfte aus Deutschland abzuziehen, wenig Substanz besaß. Dagegen sprach: 1) Die Streitkräfte waren ein britisches Machtsymbol gegenüber Deutschland und ein Garant für Einflussnahme. 2) Die Repatriierungskosten lägen höher als die Stationierungskosten in Deutschland, d.h. die englische Regierung müsste sich zwischen Devisen- und Budgetproblemen entscheiden. 3) Es gab bereits Forderungen nach einer Demobilisierung der Truppen, womit englische *commitments* in Europa und "East of Suez" in Frage gestellt wurden. Kabinetts-Sondersitzung, Bericht Dahlgrün über Gespräch mit McGhee, 15.7.1966. PAA, B 60/488.

80 Ball/Bator Final Draft Memorandum for President, Handling the offset issue during the Erhard visit, o.D. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 3.

81 Telefon Conversation Ball-Rostow, Seriousness of the Balance of Payments Problem, 26.9.1966. LBJ, Papers of George Ball, Box 1. "Fowler has been in touch with W(hite)H(ouse) and said he can't take a nickel's loss in balance of payments this year."

82 Lahr StSII, Devisenausgleich mit GB, 14.10.1966. PAA, B 2/196.

83 Rosenbach, "Der Preis der Freiheit," 710, 746.

84 Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, 380–405.

85 Zimmermann, *Money and Security*, 209ff.

Im Vorfeld des Erhard-Besuchs hoben die außenpolitischen Mitarbeiter Johnsons hervor, dass dieses Regierungstreffen einen hohen Anspruch an “American statesmanship” stelle; es bestehe die Gefahr, dass eine Krise in den deutsch-amerikanischen Beziehungen sich zu einer Allianzkrise ausweite. Sie verwiesen darauf, dass insbesondere die vom Finanz- und Verteidigungsministerium verfolgte Kompartementalisierung der deutsch-amerikanischen Beziehungen in getrennte Problembereiche von der deutschen Regierung und Öffentlichkeit nicht geteilt werde. Dort werde die Offset-Frage mit den Problemen *Non-Proliferation Treaty* (NPT), *Nuclear Sharing* sowie den deutschen Leistungen für das Management des IWS und für die Entwicklungshilfe im Zusammenhang gesehen. Hinzu komme, dass die Bundesregierung unter dem Beschuss massiver antideutscher Propaganda der Sowjetunion stehe und den Eindruck habe, dass es der Allianz an Solidarität mangle.⁸⁶ Für Bator standen nicht nur das politische Überleben Erhards auf dem Spiel, sondern die gesamten deutsch-amerikanischen Beziehungen. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, dass man seine eigenen Interessen nicht gegen die USA vertreten könne, ohne deren Freundschaft zu verlieren.⁸⁷

Gegen den Rat der meisten seiner Berater entschied Johnson sich für die unachgiebige Haltung McNamaras und forderte von Erhard mit an Beleidigung grenzender Wortwahl die sofortige Erfüllung des laufenden Offset-Abkommens.⁸⁸ Es ist zweifelhaft, ob man der Erhard-Regierung vorwerfen kann, dass sie nicht in der Lage war, die Bedingungen der deutsch-amerikanischen Abmachungen zu ändern und den Verpflichtungen auszuweichen.⁸⁹ Die deutschen Vorstöße in den bilateralen Gesprächen, den Modus der Offset-Leistungen durch Anrechnung von *non military purchases* und Kapitalinvestitionen zu ändern oder zu ergänzen, wurden von den USA bis zu den trilateralen Gesprächen rundheraus abgelehnt. Amerikanische Interventionen in laufende Haushaltsberatungen zur Anmahnung höherer Verteidigungsbudgets im Interesse des *military offset* bis hin zum Eklat im September 1966 sowie die inneramerikanische Diskussion machen es unwahrscheinlich, dass die Bundesregierung durch eine aggressivere Verteidigung deutscher Interessen den eingegangenen Verpflichtungen entkommen wäre.⁹⁰ Naheliegender ist die Kritik der Bundesbank, dass die Bundesregierung versäumt habe, die budgetäre Absicherung der Offset-Verpflichtungen vorzunehmen, und stattdessen auf amerikanische Nachsicht hoffte. Auf

86 Kiesinger sprach dies deutlicher aus als Erhard: “Kiesinger [...] keeps citing the failure of any ally, except Saragat, to speak up when the Russians attack them.” PRO, PREM 13/1902.

87 Bator Memorandum for the President, Erhard visit. General Objectives [what they want–what we want], 25.9.1966. LBJ, NSF, Box 193.

88 Horst Osterheld, *Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard 1963–1966* (Düsseldorf: Droste, 1992), 350–357. Osterheld macht deutlich, dass die Atmosphäre in den Verhandlungen der Delegationen erheblich konzilianter und freundlicher war als in dem vielzitierten Gespräch zwischen Erhard und Johnson.

89 Zimmermann, *Money and Security*, 207.

90 Die Persönlichkeit Erhards, den die New York Times als “completely unversed in the fine art of political judo” und als “not [...] a political animal” bezeichnete, hat ohne Zweifel zum Eindruck beigetragen, man müsse im Zweifelsfall nur genügend Druck ausüben, um die Deutschen “gefällig” zu machen. *New York Times*, 6.6.1965.

dieser Basis hätte die Bundesregierung die neuen Devisenausgleichsverhandlungen in selbstbewusster Wahrnehmung deutscher Interessen angehen können.⁹¹

Die unnachgiebige Haltung Johnsons und McNamaras gegenüber Erhard in der Erfüllung der Offset-Vereinbarungen für die Jahre 1965–1967 sicherte den USA zwar in Form eines deutschen Nachtragshaushalts die als unabdingbar eingeforderten Finanztransfers, doch machte bereits die Erhard-Regierung zu Beginn der trilateralen Gespräche deutlich, dass ein weiteres Abkommen in dieser Form ausgeschlossen sei. Die USA mussten sich vom Konzept eines *burden sharing* verabschieden, das eigene Forderungen hochschraubte, jedoch deutsche Leistungen herabwürdigte oder ganz außer Betracht ließ; angesichts eigener Leistungen für das Bündnis lehnte die deutsche Seite die amerikanische Sichtweise als unangemessen ab.⁹² Mit massiver argumentativer Unterstützung der Bundesbank wandte sich der deutsche Unterhändler, Staatssekretär Karl Carstens, erneut gegen die isolierte Betrachtung einzelner Zahlungsbilanzposten – wie die Einnahmen aus Dienstleistungen für die US-Truppen –, da die deutsch-amerikanische Zahlungsbilanz insgesamt für die Bundesrepublik ein Defizit aufwies.⁹³

Auch das amerikanische Finanzministerium forderte eine weitgehende Abkehr vom *military offset*. George H. Willis, Deputy Assistant Secretary for International Monetary Affairs, entwarf eine Strategie mit dem Ziel "[to] ask Germany to give up certain freedom of action in international monetary matters."⁹⁴ Sie zielte darauf ab, deutsche Zahlungsbilanzüberschüsse automatisch "abzuschöpfen" oder durch Erhöhung von Importen präventiv zu vermeiden. In beiden Fällen würde ein großer Teil der "adjustment measures" der US-Zahlungsbilanz zugute kommen. Auf diese Weise würde die wirtschaftliche und finanzielle Stärke Deutschlands zugunsten der USA wirken und zur Stützung des Dollars beitragen. Eine zusätzliche Verpflichtung Deutschlands, Reservedollars nicht in Gold umzutauschen, wie dies schon mit Japan und Kanada vereinbart war, würde die Gefahr, die vom Dollarüberhang ausging, für die Zukunft beseitigen; damit verlören die amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite ihre währungspolitische Brisanz. Würde Deutschland dem Vorhaben zustimmen, bestehe die Möglichkeit, dass andere europäische Staaten folgen und die amerikanische Vorstellung von einer "Dollar area" verwirklicht werden könnte. "The power of the EEC 'monetary caucus' in international financial affairs would be effectively disrupted. Germany would have given up the basis for independence in this field ... We must keep in mind that, in asking Germany or any other EEC country to enter into such an arrangement, we are to a large degree asking them to choose between us (and a kind of Dollar Area) and France

91 McGhee unofficial meeting with Blessing, 9.12.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 20.

92 McCloy, amerikanischer Unterhändler in den trilateralen Verhandlungen, warf der eigenen Regierung vor, die militärischen Leistungen der Bundesrepublik und ihren Beitrag zum Bündnis mutwillig herabgestuft zu haben. Zusammenfassung von McCloy's Bericht, in: Bator für Johnson, 2.12.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 17; Pieske Vermerk über Bundesverteidigungsrat, 22.9.1966. BAK, B 102/51006.

93 Tüngeler (Bundesbank) an Carstens als Unterlage für Devisenausgleichsverhandlungen, 28.10.1966. PAA, B 60/488.

94 State Department Draft: George H. Willis [Deputy to the Assistant Secretary for International Monetary Affairs] to Bator, A payments stabilization arrangements with Germany, 26.10.1966. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 17.

(and a gold bloc).”⁹⁵ Willis empfahl eine umsichtige Vorgehensweise, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass dies “a last desperate attempt” der USA sei, Maßnahmen zur Zahlungsbilanzdisziplin zu vermeiden.

Der Schock des Falls der Erhard-Regierung beschleunigte innerhalb der amerikanischen Regierung die Einsicht,⁹⁶ dass andere Formen der “Neutralisierung” der Devisenzuflüsse aus der Truppenstationierung gefunden werden müssten. Da bereits die Erhard-Regierung das größte Hindernis für die neuen Verhandlungen aus dem Weg geräumt hatte, befand sich die Regierung der großen Koalition unter Zuhilfenahme des Zeitfaktors “Einarbeitung” in einer günstigeren Verhandlungsposition.⁹⁷ Auch die Kiesinger-Regierung erkannte an, dass Deutschland einen Beitrag zu den Zahlungsbilanzproblemen der Stationierungsmächte leisten musste. Sie legte jedoch Wert darauf, dass es sich um eine finanzielle Entlastung nach Artikel 5 des Nato-Vertrages handele und nicht um ein *burden sharing*-Problem; schließlich leiste Deutschland mit den größten konventionellen Streitkräften in Europa einen vollwertigen Beitrag zur Verteidigung des Westens. Finanzminister Strauß schloss jede zusätzliche budgetäre Belastung durch den Devisenausgleich kategorisch aus.

95 Ebd.

96 Zusammenfassung von McCloy's Bericht, in: Bator für Johnson, 2.12.1966. Ebd. McCloy: “We have a repair job in US-German relations that can be done if we were willing to talk seriously with the Germans over a wide front.”

97 Als die neue Regierung ihre Entscheidungen in der Frage der trilateralen Verhandlungen vom 14.12.1966 auf den 11.2.1967 verschob, löste dies bei der britischen Regierung Panik aus, da umgehende Zahlungen Deutschlands benötigt wurden. Memorandum for the President, Trilateral Talks, o.D. (Januar 1967). NARA, RG 56, Office of the Assistant Secretary for International Affairs (OASIA), Box 19. Auch die Aussagen von Vertretern der deutschen Regierung, Schütz und Schiller, dass im Budget keine Mittel für einen Devisenausgleich nach dem 30.6.1967 vorgesehen seien, beunruhigten die britische Regierung. Kaiser Telegramm, Gespräche der brit. Regg mit Schütz über offset, 24.1.1967. Ebd. Box 18.

In der inneramerikanischen Diskussion gab es Überlegungen, ob ein Entgegenkommen in den Devisenausgleichsverhandlungen mit einer Verpflichtung Deutschlands zur Unterstützung der Positionen der USA in Fragen der Reform des IWS und der Kennedy-Runde verknüpft werden könnte. Man erkannte allerdings auch das Problem, dass ein derartiges Junktim Deutschland in eine hervorragende Verhandlungsposition bringen könnte; dies hatten die USA bisher um jeden Preis vermeiden wollen, da sie sich der Tatsache bewusst waren, dass Deutschland in allen wesentlichen wirtschafts- und währungspolitischen Bereichen eine Schlüsselposition einnahm, also aus einer 'Position der Stärke' heraus verhandeln könnte.

Ein entscheidender Faktor der Verhandlungen war die Forderung Großbritanniens "[that] we must pressure the Germans into real payment."⁹⁸ Aus britischer Sicht war es ohnehin ein Zeitverlust, über strategische Fragen der Truppenstärke zu diskutieren, da diese bereits im Rahmen der NATO intensivst erörtert wurden. Man sah eine deutsch-amerikanische Zusammenarbeit in strategischen Fragen gegen Großbritannien heraufziehen, "whereas our main objective must be to bring concerted pressure on the Germans on finance."⁹⁹ Gerade diesen Eindruck wollte der amerikanische Unterhändler, John McCloy, der gegenüber der deutschen Regierung sehr zuvorkommend agierte, auf jeden Fall verhindern.¹⁰⁰ Die restriktive deutsche Budgetpolitik galt als Signal, dass die deutsche Regierung keine Haushaltsbelastungen akzeptieren würde, zumal die deutsche Zahlungsbilanz aufgrund des Konjunktur einbruchs Ende 1966 negativ war.¹⁰¹

Die amerikanische Administration reagierte auf die Situation so uneindeutig, dass McCloy mehrmals an Niederlegung seines Mandats dachte.¹⁰² Er wie auch Bator setzten sich dafür ein, die vom Kongress lautstark geforderte Truppenreduzierung auf ein Minimum zu begrenzen,¹⁰³ falls Deutschland den britischen Forderungen entgegenkäme. Die USA müssten sich dann weitestgehend mit einer finanziellen Neutralisation der Devisenverluste zufrieden geben, auch wenn die Briten dies selbst nur begrenzt akzeptieren konnten.¹⁰⁴ Schon zuvor hatte Rostow bei der Suche nach Auswegen aus der verfahrenen Situation argumentiert, "[...] if we get a good money bargain with the Germans, which will really help stabilize the monetary situation and provide protection for the dollar, then perhaps we can turn the situation around in the Congress."¹⁰⁵

Wie dieser *money bargain* aussehen könnte, hatten amerikanische Regierungsvertreter seit Anfang Januar mit der Deutschen Bundesbank erörtert. Im Oktober 1966 hatte die Bundesbank sich gegenüber der Erhard-Regierung noch geweigert, an einer

98 Memcom Callaghan/Fowler meeting, 16.12.1966. Ebd.

99 Foreign Office to Bonn, Tripartite Talks, Financial Working Group, 5.1.1967. PRO, FCO 41-116.

100 Stevens (UK Embassy Washington) an Figgures, Offset, 23.1.1967. PRO, FCO 5-6.

101 Emminger, *D-Mark, Dollar, Währungskrisen*, 137.

102 Memorandum of Conversation Treasury—McCloy, Offset arrangements, 12.1.1967. NARA, OASIA, Box 20.

103 Als die Regierung die Drohung, die Truppenstärke bei unzureichendem Offset zu reduzieren, hätten umsetzen müssen, stellte sich heraus, dass sie dies unter Allianzgesichtspunkten und im Hinblick auf eine "bargaining position" gegenüber den Sowjets für nicht wünschenswert hielt.

104 Bonn Embassy Cable 10267, McCloy's meeting with Brandt, Trilateral Talks, 5.3.1967. LBJ, NSF, Box 187.

105 President's conversation with McCloy re Trilateral Negotiations, 2.3.1967. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 18.

Lösung mitzuarbeiten, und den Vorschlag, Devisen "auszuleihen," abgelehnt.¹⁰⁶ Bereits Ende Dezember – unmittelbar nach der Bildung der Großen Koalition – signalisierte Blessing der amerikanischen Regierung, dass eine Lösung des Devisenausgleichs mit anderen Mitteln als "hardware purchases" denkbar sei.¹⁰⁷ Dabei ging es zunächst um eine Erklärung, dass die Bundesbank – wie bisher – auf den Umtausch ihrer Dollar-Reserven in Gold verzichten würde, um die fortgesetzten französischen Versuche, die Stabilität des Dollar durch Goldkäufe zu unterminieren, abzuwehren. Während Blessing an ein Gentlemen's Agreement dachte, unter Vorbehalt der Zustimmung der Bundesregierung, verlangte Finanzminister Fowler eine schriftliche Erklärung. Für ein solches "non-gold commitment" der Bundesbank waren die USA bereit, die Differenz zwischen dem deutschen Offset-Angebot an Großbritannien und den tatsächlichen britischen Stationierungskosten selbst zu zahlen.¹⁰⁸

Die langwierigen trilateralen Verhandlungen kamen Anfang Mai 1967 zu einem Abschluss,¹⁰⁹ der die Bundesregierung von dem Grundsatz der wertmäßigen Parität zwischen amerikanischen Devisenausgaben für die Truppenstationierung und deutschen Rüstungskäufen in den USA befreite. Die Neutralisierung der amerikanischen Devisenausgaben erfolgte nahezu vollständig durch Abmachungen zwischen der Bundesbank und der amerikanischen Zentralbank. Die Bundesbank verpflichtete sich, 500 Mio. Dollar (1967/68) aus ihren Währungsreserven in mittelfristigen (4½ Jahre) amerikanischen Treasury Bonds anzulegen unter dem Vorbehalt, diese bei eigener Devisenknappheit liquidieren zu können.¹¹⁰ Die USA waren aber nur bereit, dies auf den Devisenausgleich anzurechnen, wenn die Bundesbank sich verpflichtete, keine Dollarguthaben in Gold umzuwandeln.

Die Bundesbank konnte selbstverständlich keine juristisch bindende Verpflichtung abgeben, aber zusagen, dass sie die bisherige Kooperation fortsetzen werde; die Bundesregierung bekräftigte die Zusage durch ein Schreiben Kiesingers an Johnson.¹¹¹ Emminger sah in dieser Absichtserklärung eine moralische Verpflichtung, die bei grundlegenden Änderungen in der internationalen Währungsordnung zu überdenken wäre. In einem früheren Schreiben an Deming, Undersecretary of the Treasury for Monetary Affairs, hatte Bundesbankdirektor Tüngeler zuständig für internationale Währungsfragen, bereits eine sehr zurückhaltende Formulierung des Briefes angekündigt: "[...] the Zentralbankrat was not inclined to agree in all form to an obligation ad infinitum to refrain from dollar conversions into gold – as being

106 Tüngeler (Bundesbank) an Carstens als Unterlage für Devisenausgleichsverhandlungen, 28.10.1966. PAA, B 60/488.

107 Rostow bzgl. Memoranda of Conversations McCloy's mit neuer deutscher Regierung, 26.12.1966. LBJ, NSF, Box 187.

108 Bator Memorandum for President, 8.3.1967. NARA, OASIA, Box 18.

109 Zur militärischen Seite des Abkommens s. Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, 397–402.

110 Zentralbankrats-Sitzung, 2.2.1967. BAK, B136/3327. Die Bundesbank sah sich trotz grundsätzlicher Bedenken dazu in der Lage, da die Devisenreserven massiv angewachsen waren. So belief sich der Zustrum allein im Dezember 1966 allein auf 1,2 Mrd. DM; im Dezember 1965 lag der Zugang bei 90 Mio. DM.

111 Kiesinger an Johnson, 4.4.1967. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 18.

incompatible with the character of an independent central bank and also as giving the dollar the formal appearance of being inconvertible into gold."¹¹²

Die große Bedeutung, die die USA dieser öffentlichkeitswirksamen "Zusage" der Bundesbank beimaßen, sollte nicht zu Thesen verleiten, wie sie etwa von Zimmermann vorgetragen worden sind, dass "the Bundesbank (with the Blessing letter) deprived itself of an important aspect of its monetary autonomy" und dass "Bonn hampered its chances of pursuing a common and independent European monetary policy."¹¹³ Der Blessing-Brief beschreibt vielmehr die bisherigen Maßnahmen der Bundesbank und die zugrunde liegenden Intentionen internationaler monetärer Kooperation; er betont die Absicht, diese Politik fortzusetzen. Ein Autonomieverzicht kann daraus umso weniger abgeleitet werden, als die Bundesbank vor und nach diesem Brief Ansätze ablehnte, die USA über devisenpolitische Maßnahmen (d.h. Verkauf von Dollar gegen Gold) zu einer "vernünftigeren" Zahlungsbilanzpolitik zu zwingen. Die damit verbundene Destabilisierung des Wirtschafts- und Währungssystems lag nicht im deutschen Interesse. Mit anderen Worten: Mit oder ohne den Brief hätte die Bundesbank eine Politik der Schwächung der Leitwährung nicht mitgemacht. Dass Blessing dies im Rückblick und unter dem Eindruck der Ereignisse von 1971 anders bewertete, liegt in der geänderten Politik der Bundesbank, nicht im sogenannten "no gold pledge" begründet.¹¹⁴

Die in dieser Form für zwei Jahre abgeschlossenen Devisenausgleichsabkommen verschafften der Bundesregierung und den USA eine Atempause, verbunden mit der Hoffnung, eine grundsätzliche Lösung für den Ausgleich der Zahlungsbilanzungleichgewichtigkeiten herbeiführen zu können.¹¹⁵ Als die Reform des IWS (s.u.) nicht die von den USA erhofften Entlastungen für die Leitwährungen brachte, sich im Gegenteil die Währungskrisen im Jahre 1967/68 durch die Zahlungsbilanzungleichgewichtigkeiten und die Krise in Frankreich häuften, kam das alte Offset-Konzept wieder auf den Tisch. Bereits in den Offset-Verhandlungen 1968/69 wurde von US-Unterhändlern der Versuch unternommen, zum alten System zurückzukehren.

Der amerikanische Kongress hatte eine erhebliche Verbesserung des Devisenausgleichsabkommens gefordert und insbesondere die Neutralisierung der Devisenkosten durch zinsbelastete Bundesbankanleihen heftig kritisiert. Vorklärende deutsch-amerikanische Gespräche machten deutlich, dass eine so günstige Regelung des Devisenausgleichs nicht mehr erreichbar sein würde. Bei den Vorsondierungsrunden im Oktober/November 1968 wurde erkennbar, dass die amerikanischen Vorstellungen nicht nur einen hundertprozentigen Ausgleich, sondern auch erneut *military offset* umfassten.¹¹⁶ Die deutsche Seite lehnte dies ab, aber im Staatssekretärsausschuss für

112 Tüngeler (Bundesbank) an Deming, re non-gold agreement, 16.3.1967. Ebd.

113 Zimmermann, *Money and Security*, 227.

114 Eine Geschichte der Bundesbankpolitik in der "Blütezeit" des Bretton Woods-Systems ist leider noch ein Desiderat.

115 "Move to Bloc Gold Drain Runs into Trouble," *Washington Post*, 12.4.1967. Es gab auch unüberhörbare Warnungen, dass die amerikanische Forderung, die Bundesbank solle in einer öffentlichen Erklärung die Fortsetzung ihrer bisherigen Politik zusagen, der Stabilität des Dollar ebenso wie den Bemühungen um eine Reform des IWS schaden könnte; *Washington Post*, 14.4.1967.

116 Vermerk über deutsch-amerikanische Gespräche zum Devisenausgleich, 11.11.1968. BAK, B 102/51007.

Devisenausgleich war man sich einig, dass die Bundesregierung offensiv vorgehen und den USA ein attraktives Angebot machen sollte. Die deutsche Regierung, die sich soeben erfolgreich dem internationalen, insbesondere englisch-amerikanischen Druck nach einer DM-Aufwertung widersetzt hatte,¹¹⁷ befand sich in einer günstigen Verhandlungsposition. Die deutsche Konjunktur lief auf Hochtouren und die veränderte Situation des deutschen Kapitalmarktes machte es möglich, z.B. eine Sicherheitsanleihe zum Devisenausgleich zu tätigen.¹¹⁸ Diese von Wirtschaftsminister Schiller vorgeschlagene Lösung wurde jedoch von Finanzminister Strauß abgelehnt, denn die Tilgungs- und Zinsdienste würden das Budget belasten und damit wieder eine Umverteilung mit sich bringen, für die man keinen Gegenwert, z.B. in Form einer Stärkung der NATO erhalten würde.¹¹⁹ Der Liquiditätsspielraum der Bundesbank hatte sich durch starke Devisenabgänge Ende 1968 und die Kreditzusage an Frankreich nach der Bonner Konferenz der G-10 im November erheblich eingengt, so dass eine Übernahme weiterer Verpflichtungen im Zuge eines neuen Devisenausgleichs auch nicht zu erwarten war.¹²⁰

Im Gegensatz zum Vorjahr verliefen die Offset-Verhandlungen 1969 relativ reibungslos und in guter Atmosphäre. Dafür gab es mehrere Gründe: Zum einen war die Nixon-Regierung sichtlich um ein gutes Verhältnis zur Bundesregierung bemüht. Zum zweiten hatte die Invasion in die Tschechoslowakei im August 1968 die Diskussion über Truppenreduzierungen in den USA stark zurückgedrängt und entsprechenden Druck von der amerikanischen Regierung genommen. Drittens schließlich kam das aus einer Situation finanzieller Stärke und sicherheitspolitischer Besorgnis heraus gemachte deutsche Angebot den amerikanischen Vorstellungen sehr weit entgegen. Damit wollte die Bundesregierung amerikanischen Forderungen, wie Übernahme von Stationierungskosten, zuvorkommen.

Das auf zwei Jahre (1969-1971) angelegte Abkommen bedeutete einen achtzigprozentigen Ausgleich und erfüllte in diesem Rahmen den Wunsch der USA nach fünfzigprozentigen *military offset*. Die bestehenden deutschen Rüstungsguthaben (1,2 Mrd. DM) wurden für die Dauer des Abkommens eingefroren; die Bundesregierung verzichtete auf den Zinstransfer. Erstmals wurden zivile öffentliche Beschaffungen der Bundesregierung einbezogen, z.B. in Form des Kaufes von Kernbrennstoffen. Die USA akzeptierten ebenfalls einen Devisentransfer zur Investitionsförderung, den die Kreditanstalt für Wiederaufbau für spätere Firmenbeteiligungen vornehmen würde. Ein Darlehen der Bundesregierung mit zehnjähriger Laufzeit und 3½ prozentiger Verzinsung kam der amerikanischen Forderung nach einem Null-Zins auf halbem Weg entgegen. Auf Wunsch der USA übernahm die Bundesregierung Anteile an Auslandsforderungen der Exim-Bank und erklärte sich zu einem vorzeitigen Schuldentransfer bereit.¹²¹ Dieses Abkommen bedeutete eine erhebliche Belastung für den deutschen Haushalt, doch war die Regierung mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden.¹²² Strauß hielt allerdings eine amerikanische Truppenreduzierung in Europa

117 Heide-Irene Schmidt, "The Bonn Conference 1968" (in Vorbereitung).

118 Schiller an Strauss, 21.9.1968. BAK, B 60/680.

119 Strauß an Schiller, 21.11.1968. Ebd.

120 Schiller an Strauss, 21.9.1968. Ebd.

121 Devisenausgleich mit den Vereinigten Staaten, 22.7.1969. PAA, B 60/679.

122 Brandt an Harkort, 10.7.1969. PAA, B 2/178.

aus einem bestimmten Grunde für unausweichlich: "we cannot go through this annual agony of offset negotiations much longer."

Die Reform des Internationalen Währungssystems

Der Stellenwert des "European monetary caucus" im Internationalen Währungssystem führte zu immer engeren Konsultationen und zur Kooperation mit den USA in den internationalen Finanzbeziehungen. Die intergouvernementale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet war höher entwickelt als in jedem anderen Bereich. Diese Zusammenarbeit unterstützte und ergänzte den IWF durch Formen institutionalisierter Zusammenarbeit in der Gruppe der zehn größten Industrienationen (G-10 und Stellvertretergruppe), in der Working Party 3 der OECD und über die Notenbankgruppe (BIZ in Basel). Die meisten dieser Konsultationsgruppen beschäftigten sich hauptsächlich mit den kurzfristig auftretenden Währungsproblemen, doch erkannte man die Notwendigkeit, die immanenten Schwächen des Systems, die durch die Bilanzungleichgewichtigkeiten zwischen den wichtigsten Industrieländern hervorgerufen wurden, langfristig zu beseitigen.

Der Anstieg der Währungsreserven der europäischen Staaten war die Kehrseite der Reserveverluste der USA.¹²³ Im Gegensatz zu den USA führten die Europäer die Probleme der USA weniger auf deren weltweite Sicherheitsverpflichtungen zurück als auf inflationäre Tendenzen. Die Finanzierung des Vietnamkriegs und des innenpolitischen Kampfes gegen die Armut, das Programm der "Great Society," gaben dem unter Kennedy eingeleiteten *deficit spending* starken Auftrieb. Die durch die hohe Kapitalschöpfung, die Überbewertung des Dollar und die finanzpolitische Stabilitätspolitik der Kontinentaleuropäer (höheres Zinsniveau) bedingte Abwanderung des Kapitals aus den USA vergrößerte das Zahlungsbilanzdefizit der USA und löste währungspolitische Vertrauenskrisen aus, die die Golddeckung des Dollar in Frage stellten. Dieser Mechanismus erhöhte die Glaubwürdigkeit des französischen Standpunkts, dass die USA die Leitwährungsfunktion des Dollar ausnutzten, um ihr Zahlungsbilanzdefizit zu finanzieren und sich preisgünstig in die europäische Wirtschaft einzukaufen.¹²⁴ Die USA hingegen betonten die "Bürde" einer Reservewährung, deren Wert – und Verfügbarkeit – sie zum Wohle des internationalen Finanz- und Warenaustausches aufrechterhalten müssten; daher käme eine Abwertung nicht in Frage. Maßnahmen zur Einschränkung des Zahlungsbilanzdefizits seien aufgrund der Sicherheitsgarantien für den Westen, einschließlich der Militärhilfe auch an Verbündete, und der Entwicklungshilfe für die Dritte Welt nur begrenzt möglich. Die mit der Konvertibilität der europäischen Währungen einhergehende Liberalisierung des Kapitalverkehrs führte den "surplus countries" nicht nur Reserven aus den Zahlungsbilanzüberschüssen zu, sondern erhöhte durch spekulative Kapitalströme den Aufwertungsdruck auf starke Währungen. Zunächst wurde versucht, unerwünschte

123 Ende 1950 besaßen die USA 50 Prozent der Weltwährungsreserven, Ende 1965 nur noch 22 Prozent – gleichauf mit den EWG-Ländern. LBJ, Administrative Histories, Department of the Treasury, Box 1, Chapter X, 5.

124 Dieses Argument gehörte zum Standardrepertoire der französischen Regierung und Öffentlichkeit. Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le Défi Américain* (Paris: Denöel, 1967).

Kapitalfluktuationen durch Zentralbankmaßnahmen zu konterkarieren (s.o.), doch parallel dazu erkannte man die Notwendigkeit einer Reform des IWS, um das Weltwährungssystem den Veränderungen seit Ende der 1950er Jahre anzupassen und auf eine breitere Grundlage zu stellen.

Wie häufig betont worden ist, hatte Kennedy das *balance of payments problem* zu einem zentralen Anliegen seiner Administration erklärt und zunächst versucht, unter dem Schlagwort des *burden sharing* die finanzstarken europäischen Staaten, insbesondere die Bundesregierung, zur Entlastung der amerikanischen Zahlungsbilanzen und des Dollar heranzuziehen. Parallel dazu setzte eine sechs Jahre dauernde Diskussion um die Reform des IWS ein. Die USA machten die Erfahrung, dass sich die Zeiten seit Bretton Woods insofern geändert hatten, als die USA nunmehr weder die Autorität noch die Mittel besaßen, um eine Reform des Weltwährungssystems durchzusetzen.¹²⁵ Nicht nur das System selbst sicherte den anderen Staaten Einfluss auf die Währungsdebatte, sondern die wirtschaftliche und finanzielle Machtstellung der europäischen Staaten, insbesondere Deutschlands und Frankreichs, schloss unilaterale Maßnahmen aus.

Auf Druck der englischen Regierung vereinbarten Kennedy und Macmillan Anfang April 1961 eine "long-range financial study," um den Anpassungsdruck von den Leitwährungsländern, der sich in den Währungskrisen manifestierte, zu nehmen.¹²⁶ Großbritannien, dessen wirtschaftliche Kapazitäten als Rückhalt für eine Reservewährung nicht mehr ausreichten, war in erster Linie daran interessiert, die Währungsreserven der Überschussländer zur Stützung der Leitwährungen zu verpflichten (Maudling Plan). Das wurde nicht nur von Frankreich, sondern auch von den USA abgelehnt, bedeutete es doch ein Eingeständnis der Schwäche, welches negative Reaktionen der internationalen Finanzmärkte hervorrufen werde.¹²⁷ Außerdem werde damit der Vorwurf bestätigt, dass die Leitwährungsländer eine Erhöhung der internationalen Liquidität wünschten, um ihre Defizite finanzieren zu können.¹²⁸ Demgegenüber vertraten die USA die Auffassung, dass die amerikanischen Defizite durch das Abfließen von Kapital aus den USA die Finanzierung des Welthandels sicherstellten. Strebten die USA einen Zahlungsbilanzausgleich an, würde diese Quelle versiegen; die anderen Industrieländer müssten für die Schaffung neuer Liquiditäten sorgen, zumal der IWF nicht über die Ressourcen verfüge, durch Ziehungsrechte die benötigte Liquidität zur Verfügung zu stellen.

Für de Gaulle lieferte diese Argumentation den Beweis, dass die Entwicklung des IWS vom Gold-Devisenstandard zum Gold-Dollarstandard das Funktionieren des IWS

125 Gustav Schmidt, "'Test of Strength': The United States, Germany, and de Gaulle's 'No' to Britain in Europe, 1958–1963," in: ders. (Hrsg.), *Zwischen Bündnissicherung und privilegierter Partnerschaft: Die deutsch-britischen Beziehungen und die Vereinigten Staaten von Amerika, 1955–1963* (Bochum: Brockmeyer, 1995), 281–348.

126 Dillon Memorandum for the President, US-UK Treasury Talks on international money, 5.7.1961. JFK, POF, Box 89.

127 Procedural Questions, o.D. NARA, RG 56, Office of the Assistant Secretary for International Affairs (OASIA), Dillon Committee Meetings, BOX 15.

128 Dillon bezeichnete die Briten als das eigentliche Problem des IWS, da sie die Stellung des £-Sterling als Reservewährung erhalten wollten, aber für sich andere Regeln forderten als für alle anderen Währungen. Memorandum of Conversation Dillon-Giscard d'Estaing, 20. Juli 1962. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 6.

perviert habe; die Wandlung zum Leitwährungssystem habe es den USA gestattet, nicht nur ihre wirtschaftliche Expansion, sondern auch ihre globale Hegemonie durch das Drucken von Dollarnoten zu finanzieren, die sich in den Reserven der anderen Industrieländern zwangsläufig anhäuferten.¹²⁹ Die Entscheidung Frankreichs, dieses System durch den konsequenten Umtausch seiner Dollar-Reserven in Gold zu Fall zu bringen, trug wesentlich dazu bei, eine Reform des Systems in Angriff zu nehmen.

Die Bundesregierung teilte weder die französische noch die amerikanische Sichtweise. Mit fast allen Institutionen des IWS war sich die Bundesregierung einig, dass es das von London und Washington behauptete Liquiditätsproblem nicht gab und auch in absehbarer Zeit nicht geben würde. Die Bundesbank als "Hüter der D-Mark" verteidigte das Bretton Woods System als die stabilste Währungsordnung seit 1914¹³⁰ und sah wie die Bundesregierung das Problem weniger im System als in der mangelnden finanz- und wirtschaftspolitischen Disziplin der Defizitländer.¹³¹ Das Bundeswirtschaftsministerium vertrat die Auffassung: Wer über zu wenig Liquidität klagt, aber die Ziehungsmöglichkeiten des IWF nicht nutze (wie die USA), halte offenbar eine Dauerfinanzierung seines Defizits ohne Fristen, Kosten und wirtschaftliche Auflagen für erstrebenswert.¹³²

Der Versuch Frankreichs, die Rolle des Dollar als Leitwährung zu untergraben, stieß auf massiven Widerstand von Bundesregierung und Bundesbank; für beide war die Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik auf der Basis des bestehenden IWS eine Erfolgsgeschichte. Die Integrität des Dollar als Reservewährung zu verteidigen, stand für die Bundesregierung während der sechziger Jahre außer Frage, und zwar aus wohlverstandenen finanz- und wirtschaftspolitischen Eigeninteresse und nicht aus sicherheitspolitischen Überlegungen gegenüber der Schutzmacht USA.¹³³

Nur widerwillig ließen sich Bundesbank und Bundesregierung auf die Diskussionen über die Schaffung neuer internationaler Reserven ein; das Thema nahm in den bilateralen Regierungstreffen einen festen Platz ein. Das eigentliche "contingency planning" für eine Reform des IWS fand in internationalen Gremien statt, wobei deutlich wurde, dass es ohne die Zustimmung der Kontinentaleuropäer – Frankreich und Deutschland – eine Reform des IWS nicht geben werde.

Der IWF als zuständige Institution für internationale Liquidität und den Ausgleich von Währungs- und Zahlungsdisparitäten schien das natürliche Forum für eine Reform des IWS zu sein. Der IWF ließ auch nichts unversucht, um sich in der Debatte mit eigenen Planungen zu positionieren.¹³⁴ Die internationale Diskussion zeigte jedoch, dass es nicht nur um die Schaffung neuer Reserven ging, sondern auch darum, wer die

129 James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, 169.

130 Per Jacobson, The Two Functions of an International Monetary Standard: Stability and Liquidity, 19.3.1962. JFK, POF, Box 89a.

131 Treasury Chambers (Hubbard) an T. Bligh, Gespräch Jacobson–Macmillan, 2.6.1961. PRO, PREM 11-4191.

132 Die deutsche Position war: Je weniger Ungleichgewichtigkeit in den Zahlungsbilanzen, desto weniger Währungsreserven würden zur Korrektur benötigt, d.h. ein Liquiditätsproblem entsteht nicht, wenn man eine solide Wirtschaftspolitik betreibt. Memorandum Dr. Weber, 11.9.1963. BAK, B 102/51027.

133 Aufzeichnung des Staatssekretärs Lahr zu Vorschlägen für eine Europäische Währungsunion, 6.4.1964. Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik (AAPD), 1964, Bd. 1, Dok. 85.

134 James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, 166–167.

Kontrolle über die neuen internationalen Liquiditäten haben sollte. Für den Vertreter der Bundesbank in den internationalen Finanzgremien, Otmar Emminger, war entscheidend, dass die Staaten, deren Währungen zur Bereitstellung neuer Liquiditäten herangezogen würden, auch die Kontrolle darüber behalten müssten.¹³⁵

Die ablehnende Haltung der Europäer gegen die Schaffung neuer Reserveformen änderte sich im Laufe des Jahres 1963, als die bilateralen Abmachungen (swaps) und die GAB-Maßnahmen wegen des amerikanischen Defizits an die Grenzen ihrer Kapazität stießen und von einer Ziehung der USA im IWF hätten abgelöst werden müssen.¹³⁶ Einige konservative Mitglieder des Bundesbankdirektoriums forderten jetzt eine Aufstockung der nationalen Goldreserven ähnlich dem französischen "Goldkaufprogramm," um den Zustrom von Dollar im Zuge des amerikanischen Defizitfinanzierung zu neutralisieren.¹³⁷ Bundeskanzler Erhard und die Bundesbankspitze (Blessing und Emminger) stellten jedoch übereinstimmend fest, dass die Bundesregierung keine Änderung ihrer Goldpolitik beabsichtige und die USA in der Abwehr der Folgen der französischen Goldpolitik unterstützen werde.¹³⁸ Im Europäischen Währungsausschuss legte Emminger einen Plan zur Diskussion vor, der durch Festlegung der Gold-Devisen-Relation in den Währungsreserven den reservestärksten Ländern eine Steuerung der internationalen Liquidität erlaubte. Um die Zahlungsbilanzdisziplin zu erhöhen, sollten Defizite nur durch Goldanteile beglichen werden können. Der Plan fand keine Unterstützung, da die EWG-Länder darin im Wesentlichen eine Verteilung des Risikos beim Halten von Dollarreserven sahen.¹³⁹

Neben der G-10 Gruppe, die eine Studiengruppe mit der Analyse der Funktionsfähigkeit des Währungssystems und der Möglichkeit neuer Reservebeschaffung beauftragte, beschäftigte sich die WP-3 des Economic Policy Committee der OECD mit den monetären, fiskalischen und politischen Maßnahmen bei internationalen Zahlungsbilanzungleichgewichtigkeiten.¹⁴⁰ Im Gegensatz zur G-10 versuchte die WP-3 ein internationales Kontroll- und Beobachtungssystem zu entwickeln, um das Entstehen von Zahlungsbilanzdefiziten im Ansatz zu erkennen und Gegenmaßnahmen treffen zu können. Auf Vorschlag von Rolf Gocht, der als Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums genauso wie Emminger in allen internationalen Gremien zu Währungsfragen mitwirkte, wurde in der WP-3 eine Studiengruppe zur Erarbeitung eines Korrekturprozesses für Defizitländer eingerichtet. Die besondere Aufmerksamkeit der USA galt einer von Gocht vorgeschlagenen "mechanical monetary policy formula," die einen festgelegten Anpassungsprozeß mit einer automatischen Kreditierung von Zahlungsbilanzdefiziten koppeln sollte. Damit würden auch in einem System fester Wechselkurse langfristige Anpassungsprozesse ermöglicht, ohne das IWS

135 Memorandum of Conversation, Ball, Solomon, Leddy, Springsteen, Caplan, Discussions with Emminger on Proposal for International Monetary Conference, 20.7.1965. LBJ, NSF, Box 186.

136 Das Problem war, dass eine Ziehung der USA in Höhe der Goldtranche (d.h. ohne Bedingungen) den IMF "leergekauft" hätte, d.h. den IMF zu erheblichen Refinanzierungen im Bereich der am meisten nachgefragten Währungen (z.B. DM) gezwungen hätte.

137 Memorandum for the President, Erhard Visit, 19.11.1963. NARA, RG 59, Classified Files of Under Secretary Henry H. Fowler, 1961-64, Box 3C-F.

138 Roosa Notizen über Gespräch mit Blessing und Emminger, 19.12.1963. NARA, RG 56, General Office Records of the Under Secretary for Monetary Affairs, Box 118.

139 Gocht-Bericht über die EWA-Tagung, 25.-26.6.1963. BAK, B 102/51027.

140 James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*.

mit ständigen Währungskrisen zu erschüttern,¹⁴¹ eine Idee, die später in die Konstruktion der Sonderziehungsrechte im IWF einging.

Im Frühjahr 1964 kamen die USA und die Bundesregierung überein, dass eine Erhöhung der internationalen Liquidität in den nächsten Jahren auf dem Wege einer Aufstockung der Quoten im IWF erfolgen sollte. Die Bundesregierung akzeptierte eine selektive Erhöhung ihrer Quote, um die bestehenden Quoten der wirtschaftlichen Stärke der EWG-Länder, insbesondere Deutschlands und Frankreichs, anzupassen.¹⁴² Die französische Regierung, unterstützt von Belgien und den Niederlanden, lehnte eine Quotenerhöhung im IWF ab und brachte für zukünftige Liquiditätserhöhungen die Schaffung einer Reserveeinheit CRU (= collective reserve unit) in die Diskussion, die aus proportionalen Anteilen der G-10-Währungen bestehen und eine feste Bindung zum Gold haben sollte.¹⁴³

State Secretary Dillon, der die Gespräche mit den europäischen Regierungen führte, begrüßte grundsätzlich den Vorschlag einer "reserve unit," lehnte aber den französischen Vorschlag als einen Versuch ab, den Dollar durch eine "goldwerte" Reserveeinheit zu ersetzen.¹⁴⁴ Mit Unterstützung der Bundesregierung wurde auf dem Treffen der G-10 in London die Schaffung neuer internationaler Reserven durch eine umfangreiche Quotenerhöhung im IWF vereinbart und auf der IWF-Tagung in Follio beschlossen. Dies wurde von den Vertretern des amerikanischen Finanzministeriums als "most important negotiating victory that our administration has achieved" gefeiert.¹⁴⁵

Die Pfundkrise Anfang 1965 und der öffentliche Vorschlag de Gaulles für eine internationale Währungsreform lösten erneut eine heftige Diskussion über Leistungsfähigkeit und Stabilität des Weltwährungssystems aus. Die Bundesregierung sah weder eine Notwendigkeit zur Änderung ihrer Reservepolitik noch für eine überstürzte internationale Entscheidung in der Liquiditätsfrage. Es war der deutschen Regierung unangenehm, dass Frankreich seine Reformvorschläge zum IWS "auf dem Marktplatz" verkündete und damit zum Bestandteil seiner antiamerikanischen Politik machte.¹⁴⁶ Man war sich darüber im Klaren, dass beide Druck auf Deutschland ausüben würden, mit der Folge, dass die Bundesregierung in die Situation des Züngleins an der Waage oder des Vermittlers versetzt würde.

Finanzminister Fowler nutzte die Verbesserung der amerikanischen Zahlungsbilanzsituation Mitte 1965, um aus einer Position der Stärke heraus eine "World Monetary Conference" vorzuschlagen,¹⁴⁷ auf der ein solides monetäres Fundament für

141 Status of the WP-3 Study of the Adjustment Process, o.D. (1965). NARA, RG 56, OASIA, Box 15.

142 Memorandum of Conversation between Schmücker and Dillon, 18.6.1964. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 24.

143 Bundeswirtschaftsministerium an Bundeskanzleramt, Liquiditätsstudien der Zehn an den "Allgemeinen Kreditvereinbarungen" des IWF teilnehmenden Länder, 21.3.1964. BAK B 102/115021.

144 Memorandum of Conversation, Giscard d'Estaing–Dillon, 20.5.1964. NARA, RG 56, Executive Secretariat Files of Douglas Dillon, 1961–1965, Box 24.

145 Barr (Treasury) Memo for Pres. nach G-10 meeting in London on creation of new international reserves, o.D. LBJ, White House Central Files (WHCF), EX FO 4, Financial Relations, Box 32.

146 Zum Besuch von Deming am 20. Februar 1965, Fragen des Internationalen Währungssystems, 18.2.1965. BAK, B 136/3322.

147 Rede Fowlers vor der Virginia State Bar Association, 10.7.1965. Bundy to Moyers, World Monetary Conference, 11.7.1965. LBJ, Papers of Francis Bator, Box 7.

eine wachsende Weltwirtschaft gelegt werden sollte.¹⁴⁸ Mit diesem Schuss vor den Bug der Europäer gedachten die USA, das Heft des Handelns wieder in die Hand zu nehmen und den Prozess der Entscheidungsfindung zu beschleunigen. Angesichts der periodisch wiederkehrenden Pfundkrisen, die den Dollar mitzureißen drohten und daher massive Stützungsmaßnahmen (“bail outs”) erforderten, war den USA daran gelegen, dieses Problem so schnell wie möglich durch langfristige multilaterale monetäre Regelungen (“multilateral monetary arrangements”) zu lösen.¹⁴⁹ Die USA wünschten zunächst nur eine Ausweitung des Systems, in dem die Stellung des Dollar und die Freiheit der Reservebindung erhalten bleiben sollten.¹⁵⁰ In den Treffen der Stellvertretergruppe der G-10 hatten die USA, unterstützt vom IWF, keine Mehrheit für ihren Vorschlag von neuen Ziehungsrechten ohne Goldbindung erhalten. Die Europäer tendierten zum sog. “Emminger Plan,” nach dem die Länder der G-10 den Saldenausgleich der Zahlungsbilanzen zu bestimmten Proportionen in Gold (2/3 oder 3/4) und in Devisen vornehmen sollten. Dieser “conservative” Ansatz beinhaltete zwar eine gewisse Flexibilität mittels einer jeweils zweckmäßigen Festlegung des Gold-Devisen-Verhältnisses, setzte aber die Leitwährungsländer einem erheblichen Druck zur Währungsdisziplin aus. Ein wesentlicher Aspekt dieses Vorschlags war die Ausklammerung des IWF, wo die Entwicklungsländer eine erhebliche Ausweitung der Liquidität forderten; nach deutscher Auffassung musste dies zu weltweiter Inflation und Erosion eines soliden Währungssystems führen.¹⁵¹

Der Vorstoß der USA für eine Weltwährungskonferenz löste in Europa durchweg negative Reaktionen aus.¹⁵² Nach deutscher Einschätzung wollten die USA mit ihrem Vorstoß auch dem Unmut der Entwicklungsländer über “exklusive Behandlung der Währungsprobleme im Zehnerclub” begegnen, indem der IWF die “Vertretung” der Entwicklungsländer übernehmen sollte.¹⁵³ Die Bundesregierung lehnte es ab, die Schaffung neuer Liquidität einer Währungskonferenz zu überlassen; denn die Entscheidung könne nur bei der Gruppe liegen, die in der Lage sei, die Liquidität zu garantieren.¹⁵⁴ Emminger,¹⁵⁵ der sich höchster Wertschätzung seitens der amerikanischen Administration sicher sein konnte, reagierte aufgebracht auf den Fowler-Vorschlag. Als Nachfolger Roosas im Vorsitz der Deputierten der G-10 sah er darin einen Angriff auf den Zehnerclub, den man offenbar auf Krisenmanagement und Verfahren informeller internationaler Kooperation und Konsultation beschränken und

148 James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, 167.

149 “US Backing for Conference on Monetary Reform Praised,” *Washington Post*, 13.7.1965.

150 Procedural Questions, Dillon Committee Meetings, o.D. NARA, OASIA, Box 15.

151 Ebd.

152 Deutschlandbesuch des amerikanischen Finanzministers Fowler am 2.–3.9.1965. Kurzvermerk über Ressortsitzung am 25. August 1965 im Bundeswirtschaftsministerium, 30.8.1968. BAK, B 102/111913.

153 Aufzeichnung Abt. III, betr. bevorstehender Besuch von Fowler und Ball beim Bundeskanzler, 1.9.1965. BAK, B 136/2094.

154 V. Hofe für Langer über bevorstehende IWF Jahrestagung, 22.9.1965. BAK, B 102/51162.

155 Es ist erstaunlich, dass Emminger in seinen Erinnerungen seine Rolle in der G 10 und die Reform des IWS völlig unerwähnt lässt. Das Buch weist nicht nur erstaunliche faktische Fehler auf, sondern liefert völlig unverständliche Fehleinschätzungen der sechziger Jahre, z.B., wenn die Währungskrisen ausschließlich den europäischen Währungen zugeschrieben werden; Emminger, *D-Mark, Dollar, Währungskrisen*, 135 ff.

von den Erörterungen neuer Strukturen und langfristiger Währungspolitik ausschließen wolle.¹⁵⁶ Frankreich und Deutschland waren sich darüber einig, dass die G-10 das entscheidende Gremium bleiben und jedes neue internationale Kreditarrangement nur eine limitierte Mitgliedschaft haben sollte.¹⁵⁷

Fowler lenkte ein. Es wurde vereinbart, dass die G-10 unter Beteiligung des IWF und der OECD Reformpläne ausarbeiten sollte, die auf der IWF-Tagung in Rio de Janeiro 1967 zur Abstimmung kommen sollten. Die USA hatten damit erreicht, dass die zweite Phase der Beratungen zur Reform des Weltwährungssystems nach dem Ossola Report (IWF) in Gang gesetzt wurde,¹⁵⁸ den Emminger als Vorsitzender der Deputies der G-10 auf die lange Bank zu schieben gedachte.¹⁵⁹ Grundsätzlich verfolgten die USA die Strategie, Reformplanungen ("contingency planning") im Rahmen des IWF zu fordern, um ein Gruppenvotum ("bloc voting") der EWG in der Reformdebatte zu verhindern, auch wenn man wusste, dass die Entscheidungen letztlich in der Gruppe der 10 ("limited group") fallen würden.¹⁶⁰

Es ist hier nicht möglich, die Positionsänderungen der einzelnen Staaten im Verlauf der Verhandlungen wiederzugeben. Die Positionen Frankreichs, der USA und Deutschlands lassen sich verkürzt wie folgt beschreiben: *Frankreich* befürwortete zunächst eine vom IWF unabhängige, limitierte, goldwerte Reserve in Form von CRUs und schwenkte dann um auf eine Reform der bestehenden Währungsinstitutionen. Die Ziehungsrechte im IWF sollten mit starker Goldabsicherung ausgebaut werden, wobei die EWG-Länder gemäß ihrer wirtschaftlichen Stärke den USA hinsichtlich der Stimmrechte gleichgestellt werden müssten. Die *USA* forderten zu Beginn der Debatte eine Erhöhung der IWF-Liquiditäten ohne Goldzahlungen bei automatischen Ziehungsrechten. Unter dem Eindruck der Verschlechterung der Zahlungsbilanzsituation griffen sie die Idee einer vom IWF unabhängigen Reserve auf der Basis eines "multi currency account" auf; sie sollte zum Bilanzausgleich zwischen den G-10 verwendet werden, um den Dollar zu entlasten und Goldreserven zu schonen. *Deutschland* verfolgte unter der Federführung von Emminger eine begrenzte Reserveerhöhung im Kreis der G-10. Eine voll konvertierbare Rechnungseinheit (currency unit) sollte neben Gold und Devisen einen Teil der Währungsreserven übernehmen ("Papiergold") und auf die G-10 beschränkt sein. Gocht als Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums setzte sich jedoch 1966 gegen die bis dahin von der Regierung unterstützte Linie der Bundesbank durch und erreichte eine Kabinettsentscheidung, die ein Verhandlungsmandat für Sonderziehungsrechte im IWF

156 Emminger reiste im Auftrag der G 10 nach Washington, um den Hintergrund dieses amerikanischen Alleingangs zu erkunden; Fowler-Ball Telefongespräch betr. Fowler-Emminger meeting, 20.7.1965. LBJ, Papers of George Ball, Box 1.

157 Klaiber (Botschaft Paris) Bericht über Besprechungen Giscard d'Estaing-Fowler über Reform des Weltwährungssystems, 1.9.1965. BAK, B 102/51162.

158 Schmücker an Erhard, Haager Konferenz über Internationale Währungspolitik, 5.8.1966. BAK, B 136/3322.

159 Comments of Dr. Emminger on the Work of the group of ten and the Ossola Group in 1965. NARA, RG 56, Office of the Secretaries, Under-Secretaries, and Assistant Secretaries, 1932-1965, Box 34.

160 Deming Report of Nov. 5-6 Meeting of Deputies of Group of Ten, 22.11.1965. NARA, RG 56, OASIA, Dillon Committee Meetings, Box 15.

erteilte, eine Linie, die nach langen Verhandlungen von der EWG – einschließlich Frankreich – akzeptiert wurde.¹⁶¹

Die offensichtlichen Differenzen zwischen der Bundesbank (Emminger) und dem Wirtschaftsministerium (Gocht) hatten zur Folge, dass die deutsche Position als “fluid” angesehen wurde.¹⁶² Gocht hatte sich von den Auffassungen eines großen Teils der G-10 distanziert, die Liquiditätsschöpfung und die Zuteilung neu gewonnener Reserven in der Hand der Industrieländer zu monopolisieren.¹⁶³ Eine Studie des Bundeswirtschaftsministeriums gelangte zu der Auffassung, dass die “unverzichtbare Sonderstellung der Zehnergruppe [...] am wenigsten Aufsehen [erregt], wenn sie innerhalb des IWF praktiziert wird.”¹⁶⁴ Die Experten des Bundeswirtschaftsministeriums gewannen den Eindruck, dass der Emminger-Plan nach der verabredeten Hinzuziehung des IWF und letztlich auf der Rio-Konferenz nicht mehr mehrheitsfähig sein würde. Es wäre daher unklug, diesen Weg weiter zu verfolgen und es auf eine wie immer geartete Kombination des Emminger-Plans mit dem amerikanisch-britischen Plan ankommen zu lassen, der zwei getrennte Liquiditätsschöpfungen, jeweils für die G-10 und für die Entwicklungsländer im IWF, vorsah. Sie empfahlen daher, die Bundesregierung solle sich dafür einsetzen, die Schaffung neuer Reserven dem IWF zu übertragen, der aufgrund seiner langjährigen Praxis und festgefügt Statuten die Gewähr biete, dass neue Liquiditäten sinnvoll eingesetzt würden.

Wirtschaftsminister Schmücker brachte Anfang 1966 die von Gocht erarbeiteten Vorschläge in die Debatte, nachdem deutlich geworden war, dass Frankreich den Emminger-Plan grundsätzlich ablehnte und die USA sich dafür stark machten, dass die Liquiditätsproblem in einer für die Entwicklungsländer nicht diskriminierenden Form gelöst werden müssten.¹⁶⁵ Emminger sah darin eine Abkehr von der Zusage, die er den USA gegeben hatte, dass die Bundesrepublik die USA unterstützen werde. Er äußerte die Befürchtung, dass der Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums die Aussicht auf ein Einlenken der Franzosen gefährde. Darüber hinaus waren seine Einwände grundsätzlicher Natur:

[Die] jüngsten Erörterungen sowohl in der Zehnergruppe als auch im Exekutivrat des IWF [haben] ergeben, daß es bei einer solchen ‘IWF-Lösung’ wahrscheinlich unmöglich sein wird, den währungsstarken Ländern, die finanziell die Verantwortung zu übernehmen haben, die erforderliche Kontrolle über dieses neue Instrument zuverlässig zu sichern. [...] Außerdem geriete dann die ganze Angelegenheit sehr schnell in die Mühle der ungemein expansionsfreudigen IWF-Bürokratie.¹⁶⁶

161 Vermerk von Bechtolsheim für Sitzung des Kabinettsausschusses für Wirtschaft, Reform des Internationalen Währungssystems, 2.3.1966. BAK B 136/3322.

162 Summary of position of Members of the Group of Ten on Reserve Creation, ebd.

163 Memorandum Gocht, Zehner-Gruppe, Bericht über den Stand der Beratungen der Stellvertreter, 9.2.1966. BAK, 136/3322.

164 Schmücker, Reform des Internationalen Währungssystems, Sitzung der Stellvertreter vom 7.–8. März und 19.–22. April 1966, 25.2.1966. BAK, B 136/3322.

165 Schmücker an Erhard, Internationale Währungspolitik, Arbeiten der Zehnergruppe, 6.4.1966. Ebd.

166 Emminger an Schmücker, Deutsche Haltung in der Zehnergruppe, 13.4.1966. Ebd.

Gocht versuchte, den Einwand mit dem Hinweis zu entkräften, dass die von ihm befürworteten "besonderen Ziehungsrechte im IWF" auf die Finanzierung durch die EWG-Länder angewiesen seien und damit eine ausreichende Grundlage für Kontrolle gegeben sei.¹⁶⁷ Sowohl Emminger als auch Gocht versuchten, in der Zehnergruppe Unterstützung für ihre jeweilige Position zu finden.¹⁶⁸

Mit der Bildung einer neuen deutschen Regierung, der Großen Koalition, stellte sich für die Verhandlungspartner in der G-10 die Frage, welche Haltung der neue Wirtschaftsminister Schiller einnehmen würde – ob er den Vorstellungen Gochts oder der Emminger-Linie folgen würde.¹⁶⁹ In einem umfangreichen Memorandum fasste das Bundeswirtschaftsministerium den Stand der Diskussion um die internationale Reservesituation für die neue Führung zusammen und betonte, dass die Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums von Anfang an die Meinung vertreten hatten, dass die Reform des IWF nicht mit der Schaffung von Liquidität, sondern mit der Beseitigung von Zahlungsungleichgewichtigkeiten durch einen Anpassungsprozeß beginnen müsse. In diesem Punkte befand man sich in weitgehender Übereinstimmung mit Frankreich.¹⁷⁰

Beim Zusammentreffen der Finanzminister der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands auf dem Landsitz des britischen Premierministers in Chequers am 21. und 22. Januar 1967 wurde erkennbar, dass der neue deutsche Wirtschaftsminister, Karl Schiller, die Verantwortlichkeit für die internationale Währungspolitik wahrnehmen und den Einfluss der Bundesbank zurückdrängen würde. Das neue Kabinett kritisierte nicht nur die massive Intervention der Bundesbank in den Sterling-Krisen des vorangegangenen Jahres, sondern auch die Zinspolitik der Zentralbank als rezessionsfördernd.¹⁷¹

In der Debatte um die Liquidität im internationalen Währungssystem gab es eine entscheidende Veränderung, die eine gemeinsame europäische Position möglich werden ließ. Hatten die Franzosen zur Überraschung ihrer europäischen Partner bereits auf dem Stellvertretertreffen der G-10 mit den IWF-Direktoren im November 1966 von dem Vorschlag einer "collective reserve unit" außerhalb des IWF Abstand genommen,¹⁷² so verabschiedeten sie sich auf dem Haager Ministertreffen der EWG zum Thema Währungsreserven zur großen Überraschung der deutschen Teilnehmer auch von dem Vorschlag einer Verdoppelung des Goldpreises für den Fall einer IMF-Lösung.¹⁷³ Damit war der Weg frei für den im Bundeswirtschaftsministerium erarbeiteten IWF-

167 Gocht an Minister und an Langer, Bericht über den Stand der Arbeiten der Zehnergruppe, 29.6.1966. Ebd.

168 Visit to London of the Federal German Chancellor, Treasury Brief: Liquidity, 19.5.1966. PRO, CAB 133/339. Die britische Seite unterstützte den Emminger-Plan.

169 IMP (67)11, International Liquidity, 18.1. 1967. PRO, T 312-1747.

170 Memorandum des Wirtschaftsministeriums, Zehner-Gruppe, Probleme der internationalen Reserveschöpfung, 9.1.1967. BAK, B 136/3322.

171 Blessing beklagte sich beim britischen Botschafter darüber, dass die Bundesbank auch ohne Schillers Druck den Zinssatz gesenkt hätte. Roberts Telegramm an Foreign Office über sein Gespräch mit Blessing, German Ideas on International Finance, 27.1.1967. PRO, FCO 59/191.

172 Fünfgelt-Bericht über die gemeinsame Sitzung der Stellvertretergruppe des Zehnerclubs mit den Direktoren des IWF am 28.-29.11.1966, 12.12.1966. BAK 136/3322.

173 Dr. Neef an Minister, Aussprache über das Thema Währungsreserven beim heutigen Ministertreffen der EWG-Länder in Den Haag, 17.1.1967. BAK, B 136/3322.

Vorschlag:¹⁷⁴ “Die Französische Regierung ist einverstanden, die unmittelbar vor der Gemeinschaft stehenden Aufgaben darin zu sehen, unter voller Ausnutzung der Solidarität der Partner in der EWG, eigene Vorschläge der Gemeinschaft zu entwickeln für eine Revision des IWF.”¹⁷⁵

Man traf die Entscheidung, die Diskussion in der EWG über eine Reform des IWF im Zusammenhang mit dem Liquiditätsproblem zunächst im Europäischen Währungsausschuss (EWA) zu führen, um eine gemeinsame europäische Position zu erarbeiten. Auf dem gemeinsamen Treffen der G-10 und des IWF Ende Januar 1967 wurde deutlich, dass alle Vorschläge eines formalen Zweistufensystems bei der Reservebeschaffung an dem erbitterten Widerstand der Entwicklungsländer scheitern würden. Damit waren der Emminger-Plan und der amerikanisch-britische Plan endgültig vom Tisch.¹⁷⁶ Es ging jetzt nur noch darum, in welcher Form im Rahmen des IWF die Schaffung neuer Liquiditäten erfolgen sollte – in Form von *reserve units*, die Gold und Dollar als Reservemedium ergänzen konnten, oder in Form von neuen Kreditfazilitäten in Ausweitung der bestehenden Ziehungsrechte. Die innerfranzösischen Macht- und Kompetenzstrukturen machten Frankreich zwar nach wie vor zu einem schwer kalkulierbaren Verhandlungspartner, doch war die deutsche Regierung entschlossen, einen europäischen Konsens herbeizuführen. Im EWA sprachen sich die Europäer für eine qualitative und quantitative Verbesserung des internationalen Reservesystems aus sowie für eine stärkere Berücksichtigung der europäischen Interessen. In den substantiellen Fragen gingen die Auffassungen nach wie vor auseinander. Während Frankreich die kurzfristigen GAB-Kredite in die Ziehungsrechte des IWF integrieren wollte, um den USA den Zugang zu “*unconditional credit*” zu erschweren, sah die Bundesbank darin ein Instrument des Einflusses auf die Zahlungsbilanzmaßnahmen der USA.¹⁷⁷

Die US-Regierung registrierte mit zunehmendem Misstrauen das Mandat der EWG-Finanzminister an den EWA und die deutsch-französischen Konsultationen,¹⁷⁸ da sie im Rahmen der Offset-Verhandlungen die Bundesregierung um eine klare Unterstützung der amerikanischen Position bei der Schaffung neuer internationaler Liquidität gebeten hatten.¹⁷⁹ Schiller kritisierte die Haltung der USA, die nur beschränkt bereit seien, europäische Interessen zu respektieren. Im finanziellen Bereich hätten sich die

174 Noch unmittelbar vor dem Ministertreffen hatte das Bundeswirtschaftsministerium festgestellt, dass – obwohl man die Einschätzung der Schwächen des IWS teile – man Frankreich nur begrenzt unterstützen könne, da offenbar weniger sachliche Erwägungen als ein Antagonismus zu den USA eine Rolle spielten; 3. Januar 1967, Schiettinger Vermerk über Aktuelle Fragen der äußeren Währungspolitik. BAK, B 102/51028.

175 Dr. Neef an Minister, Aussprache über das Thema Währungsreserven beim heutigen Ministertreffen der EWG-Länder in Den Haag, 17.1.1967. BAK, B 136/3322.

176 Jede Form der Diskriminierung der Entwicklungsländer wäre angesichts der bevorstehenden II. UNCTAD-Konferenz politisch unklug gewesen; Dr. Fünftgeld, Kurzbericht über die Sitzung der Stellvertretergruppe des Zehnerclubs am 24. Januar und über die gemeinsame Sitzung mit den IWF-Direktoren am 25.–26. Januar 1967 in London, 30.1.1967. BAK, B 136/3322.

177 Fünftgeld Bericht über die Sitzung des EWG-Währungsausschusses am 4. Mai 1967, 13.1.1967. Ebd.

178 Emminger Comments on the Munich and Washington Meetings, and the Future of Negotiations for International Monetary Reform, 8.5.1967. NARA, RG 56, OASIA, Box 20.

179 Telephone conversation between Deming and Rockefeller, 27.3.1967. Ebd., Box 15.

Gewichte nach dem Krieg jedoch grundlegend verschoben. Er sah viele gute Argumente in der französischen Position, die jedoch durch die erratischen Verhaltensweisen der französischen Regierung entwertet wurden. Zur Verärgerung der USA war Schiller daher entschlossen, eine Mittlerposition zwischen Frankreich und den USA einzunehmen.

I hope you don't mean you can take a middle position between us. We may be equal but some of us are more equal than others. You are closer to us than you are to France. If Debré wants to be an expansionist, he has to come our way. Schiller's job is to convince Debré rather than just take a midpoint position between France and the U.S.¹⁸⁰

Die USA waren besorgt, dass der Versuch, eine gemeinsame europäische Position festzulegen, eine weitere Verzögerung im Zeitplan bedeuten und vier Jahre intensiver Verhandlungen über die Schaffung neuer Reserven zunichte machen könnte. Sie drohten, dass die Welt Deutschland für ein Scheitern der Verhandlungen verantwortlich machen würde. "Secretary Fowler said that Germany has the primary responsibility for the outcome of the liquidity negotiations – both success or failure; the world sees it that way."¹⁸¹

Vor der Sitzung des EWA in München warnte Fowler seinen deutschen Kollegen Schiller, den restriktiven Vorstellungen Frankreichs nachzugeben; dies würde schwere Konsequenzen für die zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und Europa haben.¹⁸² Bis zur EWA-Konferenz in München hatte die amerikanische Regierung noch gehofft, Deutschland werde den *reserve unit*-Plan, den Emminger mitausgearbeitet hatte, unterstützen. Nunmehr gab sie ihrer Erbitterung Ausdruck, dass die Bundesregierung in das Lager de Gaulles übergewechselt sei. Finanzminister Fowler sorgte sich insbesondere um die kumulative Reaktion im Kongress und in der amerikanischen Öffentlichkeit auf ein mögliches Scheitern der Liquiditätsverhandlungen. Dies würde die antieuropäischen Ressentiments verstärken, die bereits durch den Eindruck genährt wurden, dass die Europäer die Kennedy-Runde blockierten, die trilateralen Gespräche nicht vorankämen und Bonn den *Non-Proliferation Treaty* nicht akzeptieren wollte.¹⁸³

Während die amerikanische Regierung angesichts der zögerlichen europäischen Haltung den Eindruck zu vermeiden suchte, wegen der Zahlungsbilanzdefizite in der Liquiditätsfrage unter Zeitdruck zu stehen, schrieb die Presse unverblümt von einer Katastrophe für die USA, die neue *reserve assets* benötige, um den Goldverlust aufzuhalten.¹⁸⁴ Die Bundesregierung wusste, dass die Schaffung neuer Liquiditäten nach den Vorstellungen der USA nur unter Isolierung Frankreichs möglich war, aber

180 Telefongespräch Deming–Heller on Heller's conversation with Schiller, 10.4.1967. LBJ, Papers of Francis M. Bator, Box 9.

181 Memorandum of Conversation Fowler–Schiller, International Liquidity, 19.6.1967. LBJ, Papers of Henry Fowler, Box 169.

182 Von Bechtolsheim über Internationalen Währungsfond, Schreiben McGhees an den Bundeskanzler, 14.4.1967. BAK, B 102 136/3322.

183 Dillon Committee Meetings, 11.4.1967. NARA, RG 56, OASIA, Box 15.

184 "German Rebuff Dismays the U.S.," *Washington Post*, 19.4.1967.

nicht, wenn Deutschland dies im Interesse europäischer Solidarität ablehnte. Schiller ließ Fowler wissen,

daß die deutsche Regierung sich nicht im Unklaren ist über das besondere amerikanische Interesse an der Fertigstellung eines Planes zur Schaffung internationaler Liquidität für den Fall eines Reservebedarfs in der Zukunft. Ich versichere, daß wir bei unseren Überlegungen, wie ein solcher Plan aussehen könnte, die amerikanischen Wünsche und Interessen stets voll im Auge behalten. [...] daß die Lösung, die letztlich gefunden wird, für die USA befriedigend ist, liegt auch in unserem eigenen deutschen Interesse.¹⁸⁵

Die Berater des amerikanischen Präsidenten setzten auf eine Intervention auf höchster Ebene "(to) move the Germans back into the Anglo-Saxon camp." Anlässlich seines Deutschlandbesuchs ließ Johnson Kiesinger wissen, dass die USA sowohl am Zeitplan für 'Rio'¹⁸⁶ festhielten als auch an der Form der *reserve assets*, die erstens ohne Bedingungen verfügbar, zweitens nicht rückzahlbar, drittens direkt transferierbar und des weiteren weder an Gold noch an andere Zahlungsmittel gebunden sein dürften, um die Funktion flüssiger Reserven erfüllen zu können. Er bezweifelte, dass es der Bundesregierung gelingen werde, Frankreichs Zustimmung zu einem annehmbaren Plan zu erhalten: "The French have pursued disruptive international monetary policies and they should not be permitted singlehandedly to stop meaningful progress on reserve creation. The Germans should not permit the French to take undue advantage of the German desire for good relations with France."¹⁸⁷ Demgegenüber beschrieb Schiller die deutsche Position als Teil eines "loyal triangle, the US and UK on the one hand, the French on another, with the Germans in between."¹⁸⁸

Die Unterschiede zwischen den amerikanischen und britischen Forderungen nach einem "first class asset as good as gold" und der französischen Vorstellung von rückzahlbaren Kreditfazilitäten schienen kaum überbrückbar, zumal Frankreich die Verhandlungen immer wieder mit dem Einwand erschwerte, dass es keine Notwendigkeit für zusätzliche Reserveschaffung gebe. Für die Bundesregierung selbst gab es unverzichtbare Positionen, an denen sie bis zur Konferenz in Rio festhielt: Die Schaffung neuer Liquiditäten sollte im Rahmen des IWF erfolgen und mit einer Reform der Verfahrensweisen einhergehen, die den EWG-Staaten ein Vetorecht bei der Aktivierung der Liquiditäten einräumte.¹⁸⁹ Dies sollte verhindern, dass die USA sich bei der Zuweisung der neuen Liquiditäten eine Mehrheit jenseits der wichtigsten Industrienationen sichern könnten.¹⁹⁰

185 Schiller an Fowler, 21.4.1967. BAK, B102 136/3322.

186 Die Reform des IWS sollte auf der für September 1967 nach Rio de Janeiro einberufenen Jahrestagung des IMF diskutiert werden.

187 Summary of Points made by President Johnson in talks with Kiesinger, o.D. LBJ, Papers of Francis Bator, Box 8.

188 McGhee telegram: Rusk's Conversation with Brandt, Schiller, Economic Matters – International Liquidity/Munich Conference, 27.4.1967. Ebd., Box 22.

189 Memorandum of Conservation, Schiller-Fowler, International Liquidity, 19.6.1967. LBJ, Papers of Henry H. Fowler, Box 169.

190 Gespräch Schiller-Fowler, 17.6.1967. LBJ, Papers of Francis Bator, Box 9. Blessing wies darauf hin, dass die Industrienationen die Lasten des Systems trügen, aber andere Staaten – wie z.B. Ägypten – im IWF einen überproportionalen Einfluss ausübten.

Auf dem Pariser Treffen der G-10 am 27. und 28.7.1967 stimmte der amerikanische Vertreter, Undersecretary Deming, dem Vorschlag Schillers zu, die neu zu schaffenden Reserven "Special Drawing Rights" zu nennen, und auf einem weiteren Treffen in London Ende August signalisierte Fowler die Bereitschaft der USA, ein Veto der EWG bei der Schaffung und Aktivierung der Sonderziehungsrechte (SZR) im IWF zu akzeptieren. Nach dem Erreichen dieses für Deutschland wichtigen Zieles argumentierte Schiller in London konsequent gegen neuerliche französische Vorbehalte und trug wesentlich dazu bei, dass eine grundsätzliche Übereinkunft über die Form der SZR erreicht wurde, der letztlich auch Frankreich zustimmte. Die englische Regierung bezeichnete die Ergebnisse als "most important step forward since Bretton Woods" und als eine Reform des IWF, die in den Grundzügen dem ursprünglichen Keynes-Plan entspreche.¹⁹¹

Auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank in Rio am 25.–29.9.1967 wurde die Schaffung von Sonderziehungsrechten einstimmig beschlossen und das Executive Board des IWF beauftragt, eine entsprechende Änderung der Statuten bis zum März 1968 vorzulegen. Die Verhandlungen über die konkreten Ausgestaltungen und Konditionen der zu schaffenden SZR wiederholten die Auseinandersetzungen der Vor-Rio-Phase: wieder standen die amerikanischen und französischen Positionen unvereinbar gegenüber und wieder war es die Aufgabe der Bundesrepublik, einen Kompromiss zu finden, der die deutschen Grundpositionen unangetastet ließ, die europäische Solidarität durch Einbeziehung Frankreichs nicht gefährdete und für die USA und Großbritannien akzeptabel war.

Die erratischen Auslassungen de Gaulles zum Weltwährungssystem, das er öffentlich für 'so gut wie tot' erklärte, an dessen Erneuerung Frankreich aber mitarbeiten sollte, waren nicht dazu angetan, die übrigen EWG-Länder zu überzeugen, die monetäre Solidarität mit den USA in Bezug auf eine Reform des IWS aufzugeben.¹⁹² Für die Bundesrepublik, die alles getan hatte, um Frankreich in den Reformprozess einzubeziehen, war der Rückfall Frankreichs in doktrinäre Positionen besonders ärgerlich, da man sich gegenüber den anderen IMF-Mitgliedern in eine Art Garantenstellung begeben hatte, "to deliver the French." Die Goldkrise im Frühjahr 1968 und der dramatische Verlust britischer und amerikanischer Währungsreserven erhöhte den Druck, die Beschlüsse von Rio so schnell wie möglich umzusetzen.

Auf der G-10 Konferenz in Stockholm am 29.–30. März 1968 wurden schließlich in mühsamen Verhandlungen die Konditionen für die SZR vereinbart. Um eine Isolierung Frankreichs zu verhindern, griff Schiller einige Vorstellungen des französischen Finanzministers Debré auf, und legte den USA einen gemeinsamen europäischen Forderungskatalog vor.¹⁹³ Schiller kritisierte die amerikanische Position, auf schnelle Implementierung der SZR zu drängen, ohne die genuine Besorgnis der Europäer über die Zahlungsbilanzentwicklung in den USA und die damit verbundenen Währungsturbulenzen ernst zu nehmen.

[...] he was insistent that the French had more right on their side than was generally accepted, largely because of their own behavior, and that the Americans would not

191 FO Circular, Meeting of Ministerial Group of Ten, 29.8.1967. PRO, PREM 13/2050.

192 Pressemitteilung der Bundesregierung, 20.3.1968. BAK, B 102/51058.

193 Schiller an Kiesinger, 1.4.1968. BAK, B 136/3336.

only have to take more strenuous steps to put their house in order, but would also have to pay more attention to European views and interests, since the balance between America and Europe in financial matters was now very different from what it had been at Bretton Woods.¹⁹⁴

Die Ergebnisse von Stockholm, die auf der 23. Jahrestagung des IWF verabschiedet und im Laufe des Jahres 1969 von den IWF-Mitgliedern ratifiziert wurden,¹⁹⁵ spiegelten einen Kompromiss wider, der näher an den restriktiven Vorgaben der Europäer lag, als an den Vorstellungen der USA für eine echte Ergänzungsreserve zur Entlastung der Dollar- und Goldreserven.

In allen Bereichen der “international monetary policy” vertrat Deutschland durchgehend die Linie, dass alle institutionellen Reformen und eine erhöhte Flexibilität bei der Wahl und beim Einsatz der Instrumente des Währungssystems das Problem der Ungleichgewichtigkeiten nicht lösen könnten; dazu bedurfte es einer Harmonisierung der wirtschaftspolitischen Entwicklung der für das IWS wichtigen Länder. Aus dieser Überzeugung heraus wählte die Bundesregierung in den Verhandlungen zur Reform des IWS zur Verärgerung der USA den “europäischen” Weg, indem sie die Abstimmung der Europäer über den Konsens mit den USA stellte. Da die Erfahrung zeigte, dass sich die Reservewährungsländer nicht an die Spielregeln des Systems hielten, würde die Zusammenarbeit der EWG auf dem Währungsgebiet einen besonderen Stellenwert haben, um den Integrationsprozess auch währungspolitisch abzusichern.

194 Sir Roberts an Foreign Office, Schiller on Stockholm, 5.4.1968. PRO, FCO 59/191.

195 Zu den Einzelheiten s. James, *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, 170ff.