

Hans-Jürgen Schröder

Machtpolitik und Ökonomie. Zur nationalsozialistischen Außenpolitik im Jahre 1938

Deutschlands Wiederaufstieg zur Großmacht stützte sich nach dem Ersten Weltkrieg zunächst auf wirtschaftliche Faktoren. Der sich in diesem Vorgang manifestierenden Verknüpfung machtpolitischer und ökonomischer Elemente hat die zeitgeschichtliche Forschung in bezug auf die Weimarer Republik zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt.¹ Zu Recht wird vor allem Gustav Stresemann immer wieder als Exponent jener außenpolitischen Strategie beschrieben, die die wirtschaftliche Stabilisierung der Weimarer Republik zum Ausgangspunkt einer umfassenden Revision des Versailler Vertrages zu machen wünschte. Diese außen- und machtpolitische Komponente der deutschen Wirtschaftsentwicklung kommt in der wiederholt zitierten Äußerung Stresemanns aus dem Jahre 1925 zum Ausdruck: „Ich glaube, die Benutzung weltwirtschaftlicher Zusammenhänge, um mit dem Einzigen, womit wir noch Großmacht sind, mit unserer Wirtschaftsmacht, Außenpolitik zu machen, ist die Aufgabe, die heute jeder Außenminister zu lösen hätte.“² Es handelt sich hier um eine von den deutschen Führungseliten von Wirtschaft und Politik bereits 1918/19 formulierte revisionspolitische Strategie, die die wirtschaftliche Rekonstruktion und Stabilisierung zum Ausgangspunkt einer Wiederherstellung der deutschen Großmachtposition zu machen wünschte.³ Die außenpolitische Instrumentalisierung der deutschen Wirtschaftsentwicklung ist allerdings nicht nur in Phasen sog. „relativer Stabilität“ möglich. Das zeigte sich bereits während der Inflation, als die Reichsregierung die interne Expansionspolitik in Deutschland außenpolitisch zu nutzen verstanden.⁴ Während der Weltwirtschaftskrise seit 1929 ist

¹ Verwiesen sei insbesondere auf die beiden von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Forschungsprojekte „Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914 bis 1924“ und „Die Interdependenz politischer und wirtschaftlicher Entwicklung in der Innen- und Außenpolitik des Versailler Staatensystems 1919–1939“.

² Rede Stresemanns vom 22. November 1925 vor dem DVP-Zentralvorstand, abgedruckt bei Henry Ashby Turner, Eine Rede Stresemanns über seine Locarnopolitik, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 15 (1967), S. 434.

³ Vgl. bes. Peter Krüger, Deutschland und die Reparationen 1918/19. Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluß, Stuttgart 1973.

⁴ Vgl. Hans-Jürgen Schröder, Zur politischen Bedeutung der deutschen Handelspolitik nach dem Ersten Weltkrieg, in: Gerald D. Feldman u. a. (Hrsg.), Die deutsche Inflation. Eine Zwischenbilanz, Berlin 1982, S. 235–251; vgl. in diesem Kontext auch Carl-Ludwig Holtfrerich, Die konjunkuranregenden Wirkungen der deutschen Inflation auf die US-Wirtschaft in der Weltwirt-

dann vor allem die Brüningsche Kristentherapie ein Beleg für die Möglichkeit, auch einen depressiven Konjunkturverlauf zur Durchsetzung außen- und revisionspolitischer Zielsetzungen zu nutzen.

Diese Verknüpfung ökonomischer und politischer Entwicklung gehört für den Bereich der Interpretation nationalsozialistischer Außenpolitik zu den eher vernachlässigten Gebieten der historischen Forschung. Das gilt insbesondere für das hier zur Debatte stehende Jahr 1938. In der Phase der unmittelbaren Vorgeschichte des Kriegsbeginns stehen politische und strategische Probleme naturgemäß zunächst im Vordergrund. Und eine Konzentration auf die Ereignisse des Jahres 1938 scheint einer ökonomische Aspekte integrierenden Analyse auf den ersten Blick nicht besonders förderlich zu sein. Probleme von Wirtschaftsstruktur und Konjunkturverlauf sind in der Regel vor allem in Hinblick auf *längerfristige* Entwicklungen in eine außenpolitische Analyse zu integrieren. Allerdings fallen im Jahre 1938 einige wichtige Entscheidungen, die die enge Verknüpfung ökonomischer und machtpolitischer Komponenten sichtbar machen. Das gilt etwa für den englisch-amerikanischen Handelsvertrag vom November 1938 und die im Rahmen der deutsch-französischen Gespräche vom Dezember 1938 ventilierten Pläne einer deutsch-französischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Drittländern. An den genannten Beispielen soll zunächst die deutsch-französische Rivalität in Südosteuropa skizziert und dann auf die für das Dritte Reich negativen Folgen des englisch-amerikanischen Handelsvertrages verwiesen werden.

I.

Im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen nach dem Münchner Abkommen, die in der gemeinsamen „Erklärung“ vom 6. Dezember⁵ 1938 ihren Niederschlag gefunden haben, standen auch beide Seiten interessierende Wirtschaftsprobleme zur Debatte. Anlaß hierzu war vor allem die Tatsache, daß sich die an den deutsch-französischen Handelsvertrag vom Juli 1937 geknüpften Erwartungen einer Ausweitung des beiderseitigen Warenaustausches für das Jahr 1938 nicht erfüllt hatten. Während für das Dritte Reich die rüstungswirtschaftliche Perspektive und vor allem die Rohstoffbeschaffung im Vordergrund stand, wünschte Paris in erster Linie die Exporte nach Deutschland auszuweiten. Aufgrund der Bilateralisierung des deutschen Außenhandels war eine Erhöhung der deutschen Importe aus Frankreich jedoch von einer gleichzeitigen Expansion der französischen Importe aus Deutschland abhängig, und dies war aufgrund der konjunkturellen Entwicklung in Frankreich nicht möglich.

Angesichts der Konjunkturschwäche der französischen Wirtschaftsentwicklung und der daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die bilateralen Handelsbeziehungen zu Deutschland war es aus französischer Sicht konse-

⁵ Hierzu jetzt bes. Franz Knipping, Die deutsch-französische Erklärung vom 6. Dezember 1938, in: Klaus Hildebrand/Karl Ferdinand Werner (Hrsg.), Deutschland und Frankreich 1936–1939,

quent, der deutschen Seite eine ökonomische Kooperation in dritten Ländern vorzuschlagen. Für eine solche deutsch-französische wirtschaftliche Zusammenarbeit kamen in erster Linie unterentwickelte Regionen in Frage, weil hier eine „großzügige Aufbauarbeit lohnend wäre“.⁶ Als Beispiele wurden große Straßenbauprojekte auf dem Balkan und Hafenbauarbeiten in Südamerika genannt; Paris schien überdies zu einer Einbeziehung französischer Kolonialgebiete Gesprächsbereit, hier allerdings unter dem Vorbehalt, daß sich „natürlich Frankreich die erste Hand vorbehalten müsse“.⁷ Aus ökonomischer Sicht war eine derartige Zusammenarbeit in Drittländern mit dem Ziel einer Vertiefung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen vor allem deshalb naheliegend, weil eine Fortentwicklung im bilateralen Rahmen aufgrund der erwähnten Konjunkturschwäche in Frankreich kaum möglich war. Aus deutscher Sicht waren der von Paris angeregten Kooperation in Drittländern jedoch von Anfang an enge Grenzen gezogen, und zwar aus politischen Gründen.

Vor allem das Beispiel der südosteuropäischen Staaten zeigt, in einem wie starken Maße einer deutsch-französischen wirtschaftlichen Kooperation in dieser Region außenpolitische Überlegungen und machtpolitische Zielsetzungen des Dritten Reiches entgegenstanden. Die gedruckten wie auch die unveröffentlichten Akten des Auswärtigen Amtes machen deutlich, daß bereits der Wiederaufbau der deutschen Handelsbeziehungen mit den südosteuropäischen Staaten nach dem Ersten Weltkrieg im Zeichen politischer Zielsetzungen stand und vor allem auf eine Zurückdrängung des französischen Einflusses abzielte. Die Beschleunigung der deutschen Revisionspolitik in der Weltwirtschaftskrise läßt dann immer klarer erkennen, daß Südosteuropa ein wichtiger Bestandteil des deutsch-französischen Ringens um die Vormachtstellung in Europa war. Die seit Brüning intensivierte deutsche Südosteuropapolitik war darauf abgestellt, mit wirtschaftlichen Mitteln vor allem die Staaten der Kleinen Entente an Deutschland zu binden und damit das französische Sicherheitssystem zu unterminieren.⁸

In Südosteuropa hat dann auch die nationalsozialistische Hegemonialpolitik im wesentlichen an die Weimarer Revisionsstrategie angeknüpft. Im April 1933 präziserte Außenminister Neurath vor dem Kabinett die politisch-ökonomische Doppelstrategie: Angesichts der Tatsache, „daß über die Tschechoslowakei der politische Einfluß Frankreichs“ in Südosteuropa wieder gestärkt worden sei, müsse die Reichsregierung versuchen, „Rumänien und Jugoslawien in wirtschaftlicher Hinsicht zu unterstützen, einmal um politischen Einfluß zu gewinnen, und ferner, um dieses wichtige Absatzgebiet“ für die deutsche Ausfuhr zu erhalten.⁹ Im Rahmen dieser Strategie gelang es Berlin, zunächst vor allem Ju-

⁶ Aufzeichnung über die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen am 7. Dezember 1938, in: Akten zur deutschen auswärtigen Politik, Serie D (Zitiert ADAP, D), Bd. IV, Baden-Baden 1956, S. 420.

⁷ Ebenda.

⁸ Vgl. Hans-Jürgen Schröder, Deutsche Südosteuropapolitik 1929–1936. Zur Kontinuität deutscher Außenpolitik in der Weltwirtschaftskrise, in: Geschichte und Gesellschaft 2 (1976), S. 5–32, mit weiteren Literaturangaben.

goslawien ökonomisch an das Dritte Reich zu binden und damit „ein Fundament französischer Macht“¹⁰, die Kleine Entente, zu paralysieren. Anlässlich eines Berlin-Besuches des jugoslawischen Außenministers Stojadinović stellte das Auswärtige Amt Anfang 1938 in einer internen Aufzeichnung zufrieden fest, die „Erkenntnis“ der „steigenden wirtschaftlichen Verbundenheit Jugoslawiens mit Deutschland“ habe „dazu beigetragen, die seit Jahren sich vorbereitende politische Abkehr Jugoslawiens von den gegen Deutschland gerichteten politischen Kombinationen im Donauraum zu erleichtern und zu beschleunigen.“¹¹ Allerdings wurde es nicht für zweckmäßig gehalten, gegenüber dem jugoslawischen Gast „auf diese Zusammenhänge zwischen der wirtschaftlichen Verflechtung und der politischen Entwicklung einzugehen, weil auch in Jugoslawien bereits, ähnlich wie in anderen Ländern des Südostens, Stimmen laut geworden sind, die der Befürchtung Ausdruck geben, Jugoslawien könne auf dem Weg über eine wirtschaftliche Zusammenarbeit in eine zu große politische Abhängigkeit von Deutschland geraten.“¹² Es lag ganz auf dieser taktischen Linie, wenn Hitler Mitte Januar 1938 dem jugoslawischen Gast versicherte, er wolle „mit Jugoslawien keine Bündnisse . . . Im Balkan wollten wir nichts als offene Türen für unsere Wirtschaft.“¹³ Durch das Leugnen machtpolitischer Absichten und die Betonung der wirtschaftlichen Zielsetzungen sollte die sich aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit der südosteuropäischen Staaten resultierende Möglichkeit indirekt-informeller Einflußnahme umso wirkungsvoller entfalten können. Der „Anschluß“ Österreichs hat die Berliner Position in dieser Beziehung noch einmal derart verstärkt, daß man die südosteuropäischen Agrarstaaten als ‚Informal Empire‘ des Dritten Reiches bezeichnen kann.

Die hier nur skizzierten politischen Implikationen der deutschen handelspolitischen Durchdringung der südosteuropäischen Staaten¹⁴ sind von der französischen Diplomatie selbstverständlich erfaßt worden. So nahm der französische Botschafter in Berlin, François-Poncet, die Balkanreise Schachts vom Sommer 1936 zum Anlaß, auf die enge Verknüpfung wirtschaftlicher und politischer Ziele der deutschen Südosteuropapolitik zu verweisen: „M. Schacht . . . ne se gêne pas pour proposer à ses interlocuteurs de tourner leur activité économique exclusivement vers l'Allemagne, qui deviendrait leur seul client et leur seul fournisseur. Quand on sait combien la tradition allemande s'attache à mêler étroitement les intérêts politiques et les intérêts économiques et à placer ceux-ci dans la dépendance de ceux-là, on ne peut douter que le périple de M. Schacht n'exprime et ne continue les efforts patients du Troisième Reich en vue de la constitution d'une ‚Mitteleuropa‘, qui s'ordonnerait sous sa tutelle“. Der Botschafter

¹⁰ Bericht über die Präsidialsitzung des Mitteleuropäischen Wirtschaftstages, 28. November 1935, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn (zitiert PA), Handakten Nachtrag VLR Benzler, Donauraum, Bd. 1.

¹¹ Aufzeichnung Clodius, 7. Januar 1938, in: ADAP, D, V, S. 184.

¹² Ebenda.

¹³ Aufzeichnung Heeren, 17. Januar 1938, ebenda, S. 187 ff.

¹⁴ Vgl. ausführlicher mit entsprechenden Belegen: Hans-Jürgen Schröder, Südosteuropa als „Informal Empire“ Deutschlands 1933–1939, in: Jahrbücher für Geschichte Osteuropas 23 (1975), S.

kam zu dem Schluß, daß die deutsche Politik insbesondere auf eine Schwächung des französischen Bündnissystems abziele: „Elle s'applique à disloquer la Petite Entente, pour frayer les voies à son hégémonie en Europe centrale“.¹⁵ Es sei die Absicht des nationalsozialistischen Deutschland, so wenig später ein Angehöriger des Quai d'Orsay, durch eine „pénétration économique“, den mit der militärischen Niederlage verloren gegangenen politischen Einfluß zurückzugewinnen. Was die Erfolge dieser deutschen Strategie anbelange, so habe sich Jugoslawien zunächst als das schwächste Glied der Kleinen Entente erwiesen.¹⁶

Die französische Diplomatie hat zunächst versucht, die deutschen wirtschaftlichen und damit einhergehend auch die politischen Erfolge in Südosteuropa durch eine Reaktivierung ihrer traditionellen Sicherheits- und Bündnispolitik zu neutralisieren. Durch die Hinnahme der Wiederbesetzung des Rheinlandes hatte eine derartige Gegenstrategie jedoch an Glaubwürdigkeit verloren. Daher werde Frankreich „nun andere Mittel zur Durchsetzung seiner Politik wählen müssen“, kommentierte ein deutscher Diplomat.¹⁷ Die Diskreditierung der französischen Sicherheitspolitik seit März 1936 veranlaßte Paris dann auch zu dem Versuch, der nationalsozialistischen Hegemonialpolitik stärker mit ökonomischen Mitteln zu begegnen. Es ist in diesem Zusammenhang unter Hinweis auf das amerikanisch-britisch-französische Währungsabkommen vom September 1936 die These vertreten worden, „que la déclaration du 25 septembre constituait le premier pas d'une reconstruction économique européenne, seule susceptible de trouver ensuite pacifiquement des solutions politiques au grand challenge opposant démocraties et fascismes . . .“¹⁸

Allerdings erwies sich dieser Schritt als ebenso erfolglos wie die Versuche Frankreichs, durch eine Intensivierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit einigen südosteuropäischen Staaten die nationalsozialistische Hegemonialpolitik einzudämmen. Aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur und wegen der negativen konjunkturellen Entwicklung der französischen Wirtschaft war die Regierung in Paris zu einer umfassenden, gegen das Dritte Reich gerichteten handelspolitischen Offensive in Südosteuropa nicht in der Lage. Und das finanzpolitische Instrument der Kreditvergabe konnte die französische Regierung im Gegensatz zu den 1920er Jahren deshalb nicht wirksam einsetzen, weil im Verlauf der Weltwirtschaftskrise das Absatzproblem für die südosteuropäischen Agrarstaaten immer stärker in den Vordergrund gerückt war. Konsequenterweise hat die französische Diplomatie nach München im Rahmen ihrer unlängst von Raymond Poidevin als „economic appeasement“ charakterisierten Strategie¹⁹ eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Deutschland in Südosteuropa an-

¹⁵ François-Poncet à Ministre des Affaires Etrangères, 18. Juni 1936, in: Documents Diplomatiques Français, Série 2, Bd. II, Paris 1975, S. 481.

¹⁶ Note Massigli pour le Ministre, 9. Juli 1936, ebenda, S. 637 f.

¹⁷ Deutsche Botschaft Paris an Auswärtiges Amt, 5. Mai 1937, in: PA, Politische Abteilung II, Frankreich, Politik 1, Bd. 2.

¹⁸ René Girault, Léon Blum, la dévaluation des 1936 et la conduite de la politique extérieure de la France, in: Relations Internationales 13 (1978), S. 104.

¹⁹ Raymond Poidevin, Vers une relance des relations économiques Franco-Allemandes en

visiert, um auf diese Weise einer weiteren Zurückdrängung französischer Interessen in dieser Region entgegenzuwirken. Konnte der französische Einfluß in Südosteuropa nicht autonom gegen Deutschland durchgesetzt werden, so sollte wenigstens der Versuch unternommen werden, in wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Deutschland, einem weiteren Machtverfall in Südosteuropa entgegenzuwirken. Genau aus diesem Grunde schien der Wilhelmstraße jedoch bei einer „Gemeinschaftsarbeit“ von französischer Kapitalkraft und „hochgezüchteter deutscher Exportindustrie“ zur Erschließung unterentwickelter Länder „Vorsicht geboten“, damit nicht der „Kreditgeber über die Kapitalfessel wirtschaftlichen Einfluß“ gewinnt.²⁰ Eine solche Gefahr wünschte Berlin vor allem in Südosteuropa abzuwenden. Eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Frankreich war für das Dritte Reich dann nicht interessant, wenn es seine Ziele – wie in Südosteuropa – autonom durchsetzen könnte. Mithin ist das französische Angebot einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit angesichts der machtpolitischen Rivalitäten in Südosteuropa Ausdruck der Schwäche Frankreichs. Vor allem im Jahre 1938 hat sich die Verschränkung struktureller und konjunktureller Faktoren auf die machtpolitische Situation Frankreichs und besonders nachteilig auf die französische Südosteuropapolitik ausgewirkt. Besonders die Tatsache, daß es im Laufe des Jahres 1938 in Frankreich nicht zu der übrigens auch von deutscher Seite zunächst erwarteten Konjunkturbelebung kam²¹, hat Paris im handelspolitischen Bereich jeder Möglichkeit beraubt, mit der Aufnahmefähigkeit des deutschen Marktes für südosteuropäische Agrarprodukte zu konkurrieren. Der französischen Südosteuropapolitik standen mithin keine „atouts économiques“ zur Verfügung, die Paris zu einer aktiven Auseinandersetzung mit der deutschen Südostexpansion hätte mobilisieren können.²²

II.

Während sich der Einsatz wirtschaftlicher Mittel in Südosteuropa für das Dritte Reich auch in machtpolitischer Hinsicht bis 1938/39 insofern als überaus wirkungsvoll erwies, weil auf diese Weise das französische Sicherheitssystem paralytisiert werden konnte und Frankreich sich schließlich zu Kompromißangeboten gezwungen sah, hat sich die deutsche wirtschaftliche Durchdringung einer anderen nicht industrialisierten Region, nämlich Lateinamerikas, zunehmend als außenpolitische Belastung erwiesen. Die zum Teil spektakulären deutschen handelspolitischen Erfolge führten schnell zu Interessenüberschneidungen mit den

²⁰ Aufzeichnung Sthamer über die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen, 3. Dezember 1938, in: PA, Abteilung W., Frankreich, Handel 13, Bd. 6.

²¹ Vgl. hierzu Rundschreiben der Deutschen Botschaft Paris, 30. Dezember 1937, in: PA, Handakten Wiehl, Frankreich, Bd. 23.

²² Dies im Gegensatz zu Philippe Marguerat, Positions économiques de la France dans la zone de la Petite Entente au cours des années trente, in: Saul Friedländer u. a. (Hrsg.), L'historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond, Genf 1981, S. 337–346, bes. S. 346.

USA.²³ Dieser wirtschaftliche Konflikt mit den Vereinigten Staaten hat entscheidend dazu beigetragen, daß Washington schließlich eine gegen die Expansion des Dritten Reiches gerichtete Strategie entwickelte, die schon vor dem Krieg zu einer zumindest potentiellen machtpolitischen Einschränkung der Position des Dritten Reiches führte. Allerdings ist dies nur durch eine Einbeziehung wirtschaftlicher Faktoren in eine Gesamtanalyse auch der nationalsozialistischen Außenpolitik zu erkennen.

In der amerikanischen Außenpolitik nehmen wirtschaftliche Fragen traditionell einen größeren Stellenwert ein als in der Außenpolitik der europäischen Staaten. Diese zentrale Bedeutung ökonomischer Faktoren ergibt sich vor allem aus folgenden Gesichtspunkten: Die Führungsschichten von Wirtschaft und Politik erachten die überseeische ökonomische Expansion als integralen Bestandteil der Stabilisierung der Binnenwirtschaft und damit des gesamten „American System“. Angesichts des primär informellen Charakters der außenpolitischen Einflußnahme ist aus Washingtoner Perspektive die Ökonomie ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung amerikanischer Ordnungsvorstellungen in Übersee. Das bedeutete für die konkrete Situation in den 30er Jahren: Auch für Präsident Roosevelt war die wirtschaftliche Expansion über die Grenzen hinaus ein wichtiger Bestandteil seiner Krisentherapie. Zu diesen ökonomischen Antriebskräften der amerikanischen Außenpolitik kam die außenpolitische Funktion der mit dem Namen von Außenminister Cordell Hull verknüpften Handelsvertragspolitik im Rahmen des Reciprocal Trade Agreements Act vom Juni 1934. Denn angesichts der isolationistischen Tendenzen in der amerikanischen Öffentlichkeit und der Neutralitätsgesetzgebung des Kongresses war die Außenwirtschaftspolitik das einzige Instrument, das der Regierung Roosevelt bis 1939 auf dem Gebiet der Außenpolitik zur Verfügung stand. Diese politische Komponente kommt in dem im November 1938 abgeschlossenen englisch-amerikanischen Handelsvertrag besonders deutlich zum Ausdruck. Bereits im März 1937 bezeichnete Under Secretary of State William Phillips einen Handelsvertrag mit Großbritannien als „the most important step in foreign affairs that the Department can undertake at the present time“.²⁴ Wenig später betonte Assistant Secretary of State Sayre die weltpolitische Bedeutung des anvisierten Vertrages: „I cannot but feel that the welfare of the world hangs upon the successful conclusion of a trade agreement.“²⁵ Vor allem Außenminister Hull hat die mit einem englisch-amerikanischen Handelsvertrag verfolgten politischen Zielsetzungen immer wieder hervorgehoben. So erklärte er gegenüber dem britischen Botschafter in bezug auf die europäische Krise Anfang September 1938 „that much more important than all that has been said and done to promote and preserve peace in Europe during recent months would be the announcement of a trade agreement between Great Britain and this country, to say nothing of a further

²³ Vgl. bes. die entsprechenden Statistiken des State Department, abgedruckt bei Hans-Jürgen Schröder, Die Vereinigten Staaten und die nationalsozialistische Handelspolitik gegenüber Lateinamerika 1937/38, in: Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas 7 (1970), S. 309–371.

²⁴ Phillips an Sayre, 24. März 1937, in: Library of Congress, Washington, D. C., Sayre Papers.

trade agreement between Canada and this country, and it is my profound feeling that such agreements would go further to stabilize both the economic and political or peace conditions in Europe by far more than any other single development.²⁶ Mit der namentlich vom State Department immer wieder hervorgehobenen ökonomisch-politischen Doppelfunktion war der englisch-amerikanische Handelsvertrag zugleich ein wichtiger Bestandteil der amerikanischen Deutschlandpolitik. Mit Hilfe einer ökonomischen Eindämmungsstrategie sollte vor allem das nationalsozialistische Deutschland wirtschaftlich unter Druck gesetzt und damit auch zu politischen Konzessionen gezwungen werden.

Diese außen- und deutschlandpolitische Bedeutung der amerikanischen Handelsvertragspolitik ist in London klar erkannt und als Möglichkeit zu einer Intensivierung der Beziehungen mit den Vereinigten Staaten gemacht worden. In einer aus Anlaß der Empire-Konferenz im Mai 1937 verfaßten Denkschrift²⁷ bezeichnete es Außenminister Eden als eine der zentralen Aufgaben der britischen Diplomatie, die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu verbessern: „There is no factor in the international field more conclusive to preserving peace than the maintenance of cordial relations between the British Commonwealth and the United States.“ Da für die Realisierung dieses Zieles der „political approach“ aus inneramerikanischen Gründen nicht zur Verfügung stehe, biete sich eine Kooperation im außenwirtschaftlichen Bereich an, um das gewünschte Ziel zu erreichen: „... special attention should be given to the persistence with which Mr. Cordell Hull has for years been pursuing his policy of breaking down the barriers of international trade. To him it is a matter of faith. He believes it to be the one method of avoiding war and I should be the last to dispute his diagnosis. But his movement can only live on success. He has hitherto been able to make about 16 trade agreements, but now he has reached the point where if he is to go forward, he is faced with the necessity of negotiating with the United Kingdom. It is not too much to say that the future of his policy depends on his success or failure in that respect . . . As an outward and visible sign of the practical co-operation of great democracies, such an agreement, could it be reached, would present a positive gain of the greatest significance throughout the Commonwealth, in the United States, and in the world at large.“²⁸ Schon vor Beginn der Verhandlungen stand die politische Komponente ganz im Mittelpunkt der britischen Politik. Darauf wurde dann auch die britische Verhandlungsdelegation nachdrücklich hingewiesen: „... it must always be borne in mind that the commercial advantages of the agreement may be relatively inferior to its political importance. It is recognised that the fact of an agreement being reached between the two countries is likely to have a very great effect on the international situation, and may be of special importance in view of the present position both in Europe and the Far East.“²⁹

²⁶ Memorandum Hull, 3. September 1938, in: National Archives, Washington, D. C., Record Group 59, 760F.62/1037.

²⁷ E. (37) 28 vom 28. Mai 1937, in: Public Record Office London (zitiert PRO), Cab. 32/129.

²⁸ Ebenda.

Um die gesamtpolitische Bedeutung der Handelsvertragsverhandlungen zu unterstreichen, wurde ausdrücklich auf die Rede Chamberlains vom 27. Mai 1937 Bezug genommen: „The Prime Minister in his address to the principal delegates to the Imperial Conference on the 27th May last year said that the moral and psychological effect of such an agreement throughout the world would be tremendous, that it was through economic cooperation that American sympathy was to be won, and that that sympathy would be of incalculable value if we were once again involved in a great struggle. You are so fully aware of the political background of these negotiations that there is no need to elaborate further this aspect of your task. It is desirable, however, to emphasize this in the forefront of your instruction, since the following paragraphs necessarily deal with the purely commercial aspect.“³⁰

Die britischen Akten lassen keinen Zweifel an der politischen Bedeutung der britisch-amerikanischen Handelsvertragsverhandlungen, mit denen sich die Londoner Regierung wiederholt beschäftigte. So kamen die Kabinettsmitglieder im Juli 1938 überein „to place on record the importance that they attached from a political and international point of view.“³¹ Was die ökonomische Bedeutung anbelangte, so hatte Chamberlain eingeräumt „that the practical results of the agreement might not be very great, but that the psychological effect on the world was of great importance. The more the impression could be created in Europe that the United Kingdom and the United States were getting together, the less would have to be spent on armaments.“³²

Auf deutscher Seite war man sich über die politischen Implikationen des englisch-amerikanischen Handelsvertrages völlig im klaren. Der deutsche Botschafter in Washington, Dieckhoff, hatte bereits im Januar in richtiger Einschätzung der amerikanischen Handelsvertragspolitik neben der „handelspolitischen“ Bedeutung auch den „politischen“ Stellenwert betont.³³ In einem Botschaftsbericht „Amerikanische Außenpolitik in ihrer Beziehung zur europäischen Krise“ vom 12. September³⁴ wurde unter Hinweis auf die „Parallelität“ der englisch-amerikanischen Beziehungen betont, daß der bevorstehende Abschluß eines Handelsvertrages „eine über das Wirtschaftliche weit hinausgreifende Bedeutung“ habe. Falls England in „einen Krieg auf Leben und Tod verwickelt“ werde, so werde „Amerika – wie 1917 – eine Niederlage Englands mit allen Mitteln zu verhindern suchen, denn sie würde eine Verschiebung der Machtverhältnisse in Europa und Asien zur Folge haben, die Amerika unmittelbar“ treffe. Hierin liege das „vitale Interesse Amerikas, das es heute schon durch den Ausdehnungsdrang und Machtwillen der totalitären Staaten für bedroht halte“. Amerika werde nur „durch harte Tatsachen“ lernen können; „gutwillig“ werde es niemals einräumen, daß „die totalitären Staaten einen wohlbegründeten Anspruch auf Ausdehnung ihrer Machtsphäre haben“. Amerika werde vielmehr „sein Mög-

³⁰ Ebenda.

³¹ Cabinet 36 (38), in: PRO, Cab. 23/94.

³² Ebenda.

³³ Dieckhoff an Auswärtiges Amt, 12. Januar 1938, in: PA, Ha Pol, Abt. VIIIa, Nordamerika, Handelsbeziehungen zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Bd. 3

lichstes tun“, um einen „Machtzuwachs der totalitären Staaten zu verhindern, der nach entscheidender Veränderung des status quo in Europa den Beginn einer Verschiebung des Übergewichts von den ‚Haves‘ auf die ‚Have-nots‘ bedeuten könnte. Selbst wenn heute eine unmittelbare Bedrohung amerikanischen Bodens durch die totalitären Mächte – von uns aus gesehen – in den Bereich der Utopie zu gehören scheint, so bereitet sich doch Amerika seit dem Bestehen des Dreiecks Berlin-Rom-Tokio systematisch, zunächst psychologisch, auf die Möglichkeit eines solchen Angriffs vor, der nach amerikanischer Anschauung sogar eine Abwehr nach zwei Fronten erforderlich machen könnte.“ Im übrigen sei es „nicht überraschend“, daß Außenminister Hull bei der Formulierung der amerikanischen Außenpolitik „an die Doktrin glaubt, daß alle politischen Probleme von der wirtschaftlichen Seite her lösbar sind“. Die „Präponderanz des Wirtschaftlichen über das Politische“ ergebe sich nicht zuletzt auch aus der „Verflechtung des amerikanischen Handels mit der ganzen Welt“.³⁵

Anlässlich der Unterzeichnung des englisch-amerikanischen sowie des gleichzeitig abgeschlossenen kanadisch-amerikanischen Handelsvertrages am 17. November 1938 betonte die Washingtoner Botschaft, daß schon der äußere Rahmen der Vertragsunterzeichnung erkennen lasse, welche Bedeutung die beteiligten Regierungen dem Vertragsabschluß beimessen. Die Erklärungen der in Washington anwesenden Staatsmänner hätten deutlich gemacht, daß die beteiligten Länder in dem neuen „Handelsabkommen nicht nur Verflechtung ihrer wirtschaftlichen Interessen, sondern auch ihrer politischen Zusammenarbeit sehen“.³⁶ Als das Auswärtige Amt im Zuge der Verschlechterung der deutsch-amerikanischen Beziehungen die „politischen Folgen eines etwaigen Abbruchs der diplomatischen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten“ zur Debatte stellte, wurde in bezug auf die Rückwirkungen auf die europäischen Demokratien die Auffassung vertreten, daß dann die USA versuchen würden, „den politischen Kaufpreis für die Konzession in dem kürzlich abgeschlossenen amerikanisch-englischen Handelsvertrag einzukassieren und die großen europäischen Demokratien in die antidiktatorische Front einzureihen.“³⁷

In einer Publikation des Instituts für Konjunkturforschung wurde das politische Gewicht des Abkommens noch höher veranschlagt. Wahrscheinlich würden die „wirtschaftlichen und vor allem politischen Nebenwirkungen des Vertrages bedeutender sein“ als die unmittelbaren Auswirkungen auf den Handel der Vertragschließenden. Ähnlich wie der englisch-amerikanische Handelsvertrag von 1815 die „Versöhnung der abgefallenen Kolonien mit dem früheren Mutterlande“ besiegelt habe, so stünden auch hier hinter dem neuen Vertragswerk „politische Absichten: die wirtschaftliche Zusammenarbeit der ‚großen Demokratien‘ und der gemeinsame Wille zum Welthandel“ solle „vor der Welt demonstriert werden“. Der Vertrag sei „Symbol der amerikanisch-englischen

Zusammenarbeit auf allen Gebieten“.³⁸ Die amerikanische Regierung habe sich zwar lange gehütet, hieß es in einem anderen Zeitschriftenbeitrag, „die Grenzlinie zwischen handelspolitischen und rein politischen Unterhandlungen zu überschreiten“, jetzt sei „Washington jedoch in eine offene Bündnispolitik eingeschwenkt“, man habe es lediglich vermieden, „dem Kind seinen wahren Namen zu geben“.³⁹

Seitens der Reichsregierung wurde jedoch großer Wert darauf gelegt, die politische Bedeutung des englisch-amerikanischen Handelsvertrages gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit keinesfalls zur Debatte zu stellen. In der deutschen Öffentlichkeit sollte unbedingt der Eindruck vermieden werden, das Dritte Reich sehe sich der Gefahr einer außenpolitischen Isolierung ausgesetzt. So erging bereits im November 1937 die Presseanweisung, der bevorstehende englisch-amerikanische Handelsvertrag dürfe „trotz seiner großen Bedeutung nicht zum Anlaß von Kombinationen über einen engeren politischen Zusammenschluß der westlichen Demokratien genommen werden“. Der Presse wurden lediglich rein handelspolitische Betrachtungen gestattet.⁴⁰ Nach dem erfolgreichen Abschluß der englisch-amerikanischen Verhandlungen wurde der Presse auf Anregung des Auswärtigen Amtes noch einmal ausdrücklich verboten, gegen den Vertrag zu „polemisieren“, um nicht den Eindruck zu erwecken, als „betrachteten wir das als einen Sieg der Demokratien“.⁴¹

Selbstverständlich wirkte sich der Vertrag auch auf die ökonomischen Interessen des Dritten Reiches negativ aus. Grundsätzlich brachte jede Erweiterung des amerikanischen Handelsvertragsprogramms mit einem Industriestaat „eine fortschreitende Benachteiligung und Verdrängung“ deutscher Produkte in den Vereinigten Staaten. Unter Hinweis auf die Gefahr, daß sich das Dritte Reich mit einer zunehmenden Zahl von Produkten mit den Präferenzen von Drittländern konfrontiert sah, hat ein deutscher Wirtschaftsjournalist von einer „handelspolitischen Einkreisung“ Deutschlands gesprochen.⁴² Aus der Sicht des Auswärtigen Amtes ergab sich die deutsche „handelspolitische Lage gegenüber Amerika . . . am klarsten aus der Erwägung, daß wir geographisch durch die Hull'sche Handelspolitik nahezu völlig eingekreist sind“, wie es in einer Analyse vom März 1938 hieß. „Alle wichtigen Industrieländer Europas: Schweiz, Frankreich, Belgien, Holland, Italien, Schweden, Tschechoslowakei und in erster Linie auch England genießen vertragliche Meistbegünstigung und weitgehende Zollermäßigungen“. Da Deutschland von den Vorteilen all dieser Verträge durch Proklamation des amerikanischen Präsidenten jeweils alleine ausgeschlossen wurde, konnte das Auswärtige Amt nur zu einer für Berlin deprimierenden Beurteilung kommen: „Je länger das amerikanische Handelsvertragspro-

³⁸ Otmar Emminger, Der britisch-amerikanische Handelsvertrag, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 13 (1938/39), S. 65 ff.

³⁹ Giselher Wirsing, Roosevelt als Nachahmer Wilsons, in: Die Tat 30 (1938/39), S. 362 f.

⁴⁰ Presseanweisung vom 19. November 1937, in: Bundesarchiv Koblenz (zitiert BA), Zsg 101, Bd. 10.

⁴¹ Presseanweisung vom 18. November 1938, in: BA, Zsg 110, Bd. 10.

⁴² Heinrich Groß, Deutschlands handelspolitische Einkreisung durch USA, in: Wirtschaftsdienst 22

³⁵ Ebenda.

³⁶ Dieckhoff an Auswärtiges Amt, 18. November 1938, in: PA, Ha Pol, Abt. VIIIa, Nordamerika, Handelsbeziehungen zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Bd. 3.

gramm fortschreitet, umso mehr droht sich unsere Lage auf dem amerikanischen Markt zu verschlechtern.“⁴³ Wie ernst die negativen Auswirkungen des Vertrages auf die ohnehin angespannte Außenwirtschaftssituation genommen wurden, zeigt nicht zuletzt eine Analyse der Reichskanzlei, die zu dem Schluß gelangte, die deutschen Exportbemühungen müßten jetzt verstärkt in Südamerika und Südosteuropa „einsetzen“.⁴⁴

Die von der nationalsozialistischen Führung rezipierten politischen Zielsetzungen der amerikanischen und britischen Handelsvertragspolitik sollten in Zukunft stärker zur machtpolitischen Beurteilung der deutschen Position vor dem Zweiten Weltkrieg herangezogen werden. Eine realistische Gesamtanalyse der nationalsozialistischen Außenpolitik hatte bereits im Jahre 1938 den Faktor Amerika als eine der deutschen Expansion aktiv entgegenwirkende Größe zu berücksichtigen, zu berücksichtigen zu einem Zeitpunkt also, als dies für Hitler noch lange nicht „programmgemäß“ war. Die Einbeziehung ökonomischer Faktoren erschließt mithin möglicherweise eine neue Dimension zur Interpretation von Möglichkeiten, Grenzen und Widersprüchen nationalsozialistischer Außenpolitik, die von einer diplomatiegeschichtlichen Analyse nicht voll erfaßt werden.

⁴³ Aufzeichnung Auswärtiges Amt ohne Unterschrift, 11. März 1938, in: PA, Handakten Wiehl, Amerika, Bd. 12.

⁴⁴ Vermerk Willuhn über den Welthandel im 3. Vierteljahr 1938, 28. November 1938, in: BA, R 43 II/323; vgl. zu den Möglichkeiten einer verstärkten Südostexpansion den folgenden Beitrag von Bernd-Jürgen Wendt, Nationalsozialistische Großraumwirtschaft zwischen Utopie und Wirklich-