

aufbau

Das jüdische Magazin

SEIT
1934



Amerika und Europa

Das transatlantische Verhältnis
unter der Lupe



Europa € 6.00
USA \$ 8.00

Israel NIS 18.00
Schweiz CHF 6.00

www.aufbau.eu

Der Marshall-Plan sollte nach dem Zweiten Weltkrieg ein dauerhaftes militärisches Engagement der USA in Europa unnötig machen. Diese Absicht schlug fehl. Dennoch hat die 1948 begonnene Initiative eine stabile Nachkriegsordnung und die Neugeburt eines demokratischen Westeuropas eingeleitet. Von *Benn Steil*

Meisterwerk der amerikanischen Diplomatie

Am 19. September 1796 verliess George Washington sein Amt als erster Präsident der Vereinigten Staaten mit einer dringenden Botschaft: Die Amerikaner sollten «von dauerhaften Bündnissen im Ausland absehen». Besonders gefährlich sei ein Engagement in «Europa... Die Staaten dort verfolgen ganz eigene Interessen, die sehr wenig mit den unseren gemein haben. Und deshalb wird Europa ständig in Kontroversen verwickelt sein ..., die uns nicht berühren.» Amerika sei deshalb gut beraten, Abstand zu den Affären der alten Welt zu halten. Generationen amerikanischer Staatsmänner haben Washingtons Worte als weisen Ratschlag oder gar als düstere Warnung beherzigt.

Doch 150 Jahre später erschien der Ratschlag als naiv. 1945 hatten die USA binnen 30 Jahren zwei ohne ihr Zutun ausgebrochene Kriege in Europa ausgefochten. Dabei waren 522000 Amerikaner gefallen. Nach der deutschen Kapitulation am 7. Mai 1945 standen 3077000 amerikanische Soldaten in Europa. Präsident Franklin D. Roosevelt hatte sie nicht allein mit dem Ziel entsandt, Deutschland und Japan zu schlagen. Er wollte eine neue, auf internationale Zusammenarbeit gegründete Nachkriegsordnung aufbauen. Darin würde die Sowjetunion (UdSSR) eine Grossmacht mit spezifischen Interessen sein. Dies aber im Rahmen neuer Institutionen: Die Vereinten Nationen und der Internationale Währungsfonds sollten die UdSSR in eine Agenda einbinden, die Sicherheit und Wohlstand für Amerika gewährleisten würde. Roosevelt sah Freihandel und Respekt für die Unabhängigkeit kleinerer Staaten als Grundlage dieser kollaborativen, internationale Ordnung in «einer Welt».

Doch schon bald nach dem Tod Roosevelts im April 1945 wurde deutlich, dass Josef Stalin eigene Absichten verfolgte. Im folgenden Jahr nahmen seine Vorstösse zur Ausdehnung des sowjetischen Machtbereichs deutlichere For-



men an. Die Westflanke der UdSSR war bereits durch Einheiten der Roten Armee in Ost- und Mitteleuropa abgesichert. Doch der Süden schien immer noch verwundbar – wie schon im Krim-Krieg 1853–56 und während der Weltkriege. Hier nahm Stalin die Türkei und Iran als mögliche Verbündete und Vorposten der Amerikaner wahr. Gleichzeitig aber war der Zusammenbruch der traditionellen Vormachtstellung der Briten im Mittelmeerraum und in Nahost absehbar. London stand vor dem Staatsbankrott und war schon von daher zu einer Aufgabe des britischen Empire gezwungen. Stalin sah darin eine Chance, Grenzen abzusichern, strategisch wichtige Teile des Nahen und Mittleren Ostens zu dominieren und sein eigenes Reich in eine Seemacht mit vorgeschobenen Basen zu verwandeln. Stalin stand vor der Frage: wo, wann und wie

Präsident Franklin D. Roosevelt wollte eine neue, auf internationale Zusammenarbeit gegründete Nachkriegsordnung aufbauen.

würden die Amerikaner diese Vorstösse stoppen? Bei der nun einsetzenden Reaktion war vor allem überraschend, dass die USA den Schwerpunkt auf wirtschaftspolitische Initiativen legten.

So stellt die Mitte der 1940er Jahre im Rückblick den Höhepunkt der amerikanischen Diplomatie im 20. Jahrhundert unter wirtschaftlichen Vorzeichen dar. Experten im US-Finanzministerium hatten aus der Grossen Depression und dem Zweiten Weltkrieg die Lehre gezogen, dass wirtschaftliche Instabilität zunächst Währungskriege, dann solche über den Handel und schliesslich militärische Konflikte auslösen. Die neue Wissenschaft der Makro-

ökonomie sollte Regierungen erlauben, künftige Wirtschaftskrisen zu vermeiden. Damit würden Rückfälle in einen Abwertungswettlauf bei Währungen der Vorkriegszeit ausgeschlossen, die im Finanzministerium als Akte «ökonomischer Aggression» betrachtet wurden. Diese ehrgeizigen Ziele sollten durch die an der Konferenz von Bretton Woods im Juli 1944 geschaffenen Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IMF) gewährleistet werden. Deren Erfolg hing in den Augen der Planer jedoch von politischer Stabilität im Nachkriegseuropa ab. Davon konnte 1945–46 keine Rede sein.

Denn nun entpuppten sich die Hoffnungen und Pläne von Finanzminister Henry Morgenthau und dessen Stellvertreter Harry

Dexter White als Illusion: Eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Sowjets erschien ebenso unrealistisch wie die Umwandlung Deutschlands in einen friedfertigen Agrarstaat, eine reibungslose Abwicklung des britischen Empire und die Neubelebung des Weltmarkts durch relativ bescheidene Kredite. Ein gefährliches Sicherheitsvakuum in Europa vor Augen, legte das State Department unter Präsident Harry Truman den IMF auf Eis. Der zukünftige Außenminister Dean Acheson sagte dazu später, die im Krieg entwickelten Konzepte des US-Finanzministeriums hätten auf «verfehlten Annahmen sowohl über die Nachkriegsbedingungen wie auch unsere Fähigkeit, diese tatsächlich zu erkennen», beruht: «Es hat uns nur langsam gedämmert, dass die gesamte Struktur und Ordnung der Welt verschwunden war, die wir aus dem 19. Jahrhundert geerbt hatten. Wir mussten einsehen, dass die Gestaltung einer neuen Ordnung zum Zankapfel zweier einander bitter bekämpfender Machtzentren werden würde, die unverzöglichlichen Ideologien anhingen.»

Im August 1947 vertrat Charles Bohlen, ein einflussreicher Russlandexperte im Außenministerium, in einem Memorandum für Diplomaten und Militärs den gleichen Standpunkt: «Die Vereinigten Staaten sind mit einer Weltlage konfrontiert, die den bei Kriegsende und kurz danach gemachten Annahmen direkt widerspricht, welche Grundlage unserer Politik geworden sind. Statt einer gemeinsamen Haltung der Grossmächte zu den grundlegenden, politischen und wirtschaftlichen Aspekten des Wiederaufbaus der Welt stehen wir vor einer tiefgreifenden Konfrontation zwischen der Sowjetunion und deren Satelliten auf der einen und der übrigen Welt auf der anderen Seite. Kurz gesagt: Von «einer Welt» kann nicht mehr die Rede sein. Wir müssen von zwei Welten ausgehen.»

Dabei gewannen wirtschaftliche Aspekte als Werkzeug der Diplomatie unter Truman gegenüber der Roosevelt-Ära noch an Bedeutung. Aber deren Einsatz sollte nun laut Bohlen «die nicht-sowjetische Welt enger zusammen- und zu einer gemeinsamen Haltung bringen». Die US-Regierung wäre daher gut



beraten, langfristige Ziele aufzugeben, die zwar erstrebenswert waren, aber keine Bedeutung mehr für die Lösung der drängenden, unmittelbaren Probleme Westeuropas mehr haben konnten. Bohlen drang darauf, zukünftige Initiativen nurmehr auf Westeuropa zu beschränken. Grundlage sollte «das Konzept einer wirtschaftlichen Einheit Europas westlich der Linie Stettin-Triest sein», auf der nun die Grenze zum sowjetischen Machtbereich verlief.

Bohlen vertrat zu diesem Zeitpunkt eine Haltung, zu der die meisten Berater damals gefunden hatten: Die Einheit und der Wiederaufbau Westeuropas erschien als einzige praktikable Alternative zu einem erneuten militärischen Engagement der USA in Europa. So warnte die neue «Central Intelligence Agency» (CIA) seinerzeit: «Das grösste Sicherheitsrisiko für die USA ist ein wirtschaftlicher Zusammenbruch Westeuropas mit der Folge einer Machtübernahme durch kommunistische Elemente.» Der für die US-Army zuständige Minister Kenneth Royall forderte die Aufstockung der nach Kriegsende rasch demobilisierten Streitkräfte um 160 000 Mann und eine Erhöhung seines Etats um 2,25 Milliarden Dollar (ein Fünftel des Budgets), sollte der US-Kongress ein Hilfspaket für Europa ablehnen. Der ex-Botschafter in Moskau Joseph Davies warnte bereits vor den ruinösen Kosten eines Rüstungswettlaufs mit Russland.

Das nun formulierte Denken wich radikal von den Überlegungen der Roosevelt-Regierung ab. Statt den Wiederaufbau Europas mit Krediten zu unterstützen und ansonsten nicht weiter zu begleiten, wollte Washington unter Harry S. Truman auf Grundlage von Konzepten, Kapital und am Ende auch – entgegen vorheriger Absichten – Sicherheitsgarantien Amerikas eine neue, wirtschaftlich integrierte Sphäre in Westeuropa gestalten. In der Öffentlichkeit nach dem damaligen Außenminister

Henry Morgenthau, Jr. (2.v.l.), US-Finanzminister, an der wichtigen Bretton-Woods-Konferenz 1944.

George C. Marshall (1880-1959) benannt, sollte der Marshall-Plan die USA auf eben jene Weise in die Angelegenheiten Europas verwickeln, vor der George Washington so dringend gewarnt hatte.

Der Marshall-Plan: Hilfe zur Selbsthilfe

Die offizielle Bezeichnung der Initiative lautete «European Recovery Program» (ERP). Unter diesem Titel transferierten die USA zwischen 1948 und 1952 an 16 teilnehmenden Staaten in Europa insgesamt 13,2 Milliarden Dollar mit einem heutigen Wert von 140 Milliarden Dollar. Gemessen am Anteil des damaligen Bruttonsozialprodukts von 1,1 Prozent würde das Volumen bei einer Auszahlung zwischen 2012 und 2016 auf die um ein vielfaches höhere Summe von 800 Milliarden Dollar steigen. Rechnen wir dazu militärische und sonstige Hilfen während des ERP, läge deren heutiger Wert bei einer Billion Dollar.

War diese immense Investition ein Erfolg? Gemessen an der ursprünglichen Absicht, den USA ein längerfristiges militärisches Engagement in Europa zu ersparen, muss die Antwort negativ ausfallen. Die Truman-Regierung kam schliesslich entgegen vorheriger Absichten zum Schluss, dass der Marshall-Plan Westeuropa ohne die Absicherung durch eine militärische Allianz nicht würde stabilisieren können. Daraus erfolgte die Gründung der Nato. Das Bündnis und das ERP sind daher am besten als zwei Elemente einer umfassenderen Sicherheitspolitik für Europa zu verstehen. Diese war ihrerseits ein Kernstück der globalen Strategie des Containments der Sowjetunion, die damals Form annahm. Auf dieser Ebene aber war der Marshall-Plan ein Erfolg: Das ERP stützte die Erholung europäischer Staaten als kapitalistische Demo- →

kratien und legte institutionelle Grundlagen für eine dauerhafte Zusammenarbeit der teilnehmenden Staaten.

Dabei war das ERP für die Europäer keineswegs an den Zwang gekoppelt, amerikanische Produktionsüberschüsse aufzunehmen, wie von der sowjetischen Propaganda und Kritikern in Westeuropa behauptet. Dies hätte die Zahlungsbilanz Europas weiter aus dem Gleichgewicht gebracht, die von Washington beabsichtigte Integration europäischer Volkswirtschaften untergraben und Versorgungsengpässe in den USA verschlimmert. Stattdessen vollzog Washington einen grundlegenden Schwenk weg vom Protektionismus der Vorkriegszeit und ermutigte Importe aus Europa. Amerikanische Wirtschaftslobbys trugen die radikale Wende mit und unterstützten die Truman-Regierung.

In Paris mit der Administration des ERP betraut, konnte Averell Harriman daher zu Recht betonen: «Unser Ziel ist die Stimulation von Ländern zur Selbsthilfe». Dabei legten die gesetzlichen Grundlagen für das ERP fest, dass diese Mittel nicht zum Ankauf von Überschüssen der amerikanischen Industrie verwendet werden durften. Der Unternehmerverband National Association of Manufacturers und die US-Handelskammer wiesen Mitglieder darauf hin, dass amerikanische Exporte «mit der Fähigkeit ausländischer Kunden konform gehen mussten, diese aus eigenen Ausfuhren zu bezahlen». Um den besonders Westdeutschland betreffenden Mangel an Dollars zu beheben und Exporte anzukurbeln, zielten Marshall-Hilfen auf die Wiederbelebung der dortigen Industrie für Produktionsgüter ab. Daher konnte die Bundesrepublik die traditionelle Rolle Deutschlands als wichtigstem Lieferant etwa von Werkzeugmaschinen in Europa zurückgewinnen. Dies ging zulasten amerikanischer Hersteller.

Hilfreich dabei war nicht zuletzt eine weichere Haltung Washingtons gegenüber der Abwertung der Deutschen Mark. Dies stellte einen weiteren Kurswechsel gegenüber der Roosevelt-Regierung dar, die an der Konferenz von Bretton Woods eine Stärkung amerikanischer Exporte durch die Ermutigung von Handelspartnern zum Kauf auf Kredit betrieben hatte. Diese sollte der IMF gewähren. Die im Marshall-Plan manifestierte grössere Bereitschaft der USA zu Importen führte schliesslich zum Abschluss und der Umsetzung des in Bretton Woods entwickelten «Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens» (GATT) und einer Wiederbelebung des Welthandels.

Neu waren auch die Finanzhilfen unter dem Marshall-Plan, die – wie im Zusammenhang mit deutschen Reparationsverpflichtungen nach 1918 geschehen – von der neuerlichen Kreation eines «ungebrochenen Zyklus von Krediten zur Begleichung von Krediten» absahen. Stattdessen wurden Hilfen als Zufügungen gewährt. Deren unmittelbare Effekte waren erheblich, fielen aber weit hinter



die Erwartungen aus Washington zurück. Dennoch ermöglichten die Gelder des ECP Empfängerländern die Überbrückung akuter Probleme bei der Lancierung eigener Wirtschaftsinitiativen. Der Marshall-Plan schuf somit eine Vertrauensgrundlage für Volkswirtschaften und Politik in Empfängerländern. Dort wurden kommunistische Parteien aus Regierungskoalitionen ferngehalten, um den Verlust von ERP-Hilfen zu vermeiden. So erreichte die Truman-Regierung ihre prinzipiellen politischen und wirtschaftlichen Ziele über Umwege.

Dennoch kam dieser Erfolg mit geopolitischen Kosten. In den USA sahen linksliberale Exponenten wie Eleanor Roosevelt den Marshall-Plan als aufgeklärte und friedfertige Alternative zur Truman-Doktrin vom März 1947. Damit hatte der Präsident jedoch lediglich die Existenz einer amerikanischen Interessensphäre im Mittelmeerraum betont, die Stalin bereits akzeptiert hatte. Der Marshall-Plan wurde in Moskau jedoch als Absicht der Amerikaner wahrgenommen, eine bleibende politische und militärische Präsenz im Herzen Europas aufzubauen. Stalin sah eine solche Position als Bedrohung der von der Sowjetunion mit so hohen Kosten an Menschenleben erkämpften dortigen Pufferzone. Der Kreml hielt daher entschiedene Gegenmassnahmen für notwendig.

Als besonders gefährlich erschien den Sowjets die im Marshall-Plan vorgesehene zentrale Rolle Deutschlands: Der Todfeind sollte rasch wieder zu einer modernen Industrieland aufgebaut werden. Stalin suchte die amerikanischen Pläne mit einem Bündel von Massnahmen zu kontern. Durch die Gründung der Cominform flankiert, wurden kommunistische Parteien in Westeuropa in fünfte Kolonnen der

Wie der Nobel-Ökonom Angus Deaton verdeutlicht hat, tragen Auslandshilfen unter falschen Voraussetzungen kaum jemals zu einer Entwicklung lokaler Kapazitäten bei.

Sowjetunion verwandelt. Er initiierte einen Coup gegen die Regierung in Prag und verhängte schliesslich im Juni 1948 eine Blockade über Berlin. Bereits im Juli 1947 kam ein Geheimdienstbericht für das Weisse Haus zum Schluss, die Initiative Marshalls habe «die Entschlossenheit der Sowjets bestärkt, ihre ausserordentlich tiefgreifende Kontrolle über [ost-europäische] Länder zu verstärken.» Diese Nationen sollten mit dem Verlust ihrer Freiheit auf Jahrzehnte hinaus einen hohen Preis für das Erblühen marktwirtschaftlicher Demokratien im Westen bezahlen.

Paris und London hielten bei ihrem Wiederaufbau zunächst an einer Rückkehr zu wirtschaftlicher Autarkie fest. Ein Umlenken erschien nur unter der Voraussetzung amerikanischer Sicherheitsgarantien gegen ein womöglich revanchistisches Deutschland und eine zunehmend feindselige Sowjetunion denkbar. So verstand die Truman-Regierung den Marshall-Plan zwar ursprünglich als Voraussetzung für einen militärischen Abzug aus Europa. Aber das ERP zwang Washington rasch zu einer Verpflichtung auf den Schutz Westeuropas mit offenem Ende. Stalin hatte dem Plan stets eine militärische Komponente beigemessen. Truman hatte die Kosten dafür gescheut, sah sich aber zur Gründung der NATO gezwungen, um das ERP sicherheitspolitisch zu untermauern.

All dies war jedoch nur möglich, da der von den Republikanern dominierte Kongress die dafür notwendigen Gesetzesvorlagen mit grossen Mehrheiten unterstützte. Heute erscheint

ein solch hohes Mass an Übereinstimmung in Politik und Öffentlichkeit kaum mehr vorstellbar. Im Kongress stiessen neue Auslandshilfen in schwer überschaubarer Höhe zunächst auf Widerstand. Aber die Truman-Regierung hat diese politisch meisterhaft «verkauft» und das ERP sowohl Internationalisten wie Antikommunisten schmackhaft gemacht. Die neue Initiative kam Kritikern des als unrealistisch betrachteten «Morgenthau-Plans» ebenso entgegen wie Isolationisten. Diese fühlten sich von der (unrealistischen) Idee angesprochen, das ERP werde Europa Hilfe zur Selbsthilfe bieten und damit einen Rückzug Amerikas hinter den Atlantik ermöglichen.

Doch die Veränderung der strategischen Landschaft allein erklärt diese radikalen Innovationen der amerikanischen Aussenpolitik nicht. Hier kam der Glücksfall einer Konstellation von Persönlichkeiten ins Spiel, die der damaligen Krise ebenbürtig waren. Wäre er noch am Leben gewesen, hätte Roosevelt seine «One World»-Vision angesichts zunehmender Spannungen mit den Sowjets vermutlich aufgegeben. Aber er hätte Untergebenen wohl kaum derart grosse Handlungsspielräume gegeben wie Truman. Und während der engstirnige Morgenthau und der später als Sowjetspion entlarvte Harry Dexter White die Wirtschaftsaussenpolitik von 1934 bis 1945 dominierten, hält ihre Statur keinen Vergleich mit der Integrität und Urteilsfähigkeit von Diplomaten wie George Marshall, Dean Acheson, George Kennan und Will Clayton aus, der als Vizeaussenminister für Wirtschaftsfragen 1944 bis 1947 als ein Gründervater der Europäischen Union betrachtet werden sollte. Dazu kamen Offiziere vor Ort in Europa wie Lucius Clay und Robert Murphy in Berlin, Lewis Douglas in London sowie Jefferson Caffery und Harriman in Paris, die für eine kompetente und durchgreifende Umsetzung der neuen Strategie Amerikas sorgten. Zudem ist fraglich, ob Roosevelt einen so engen Kontakt zu den Republikanern im Kongress hätte entwickeln können wie Truman und sein Team zu Senator Arthur Vandenberg, dem Meister politischen Taktierens auf konservativer Seite. Ohne diese überparteiliche Partnerschaft wäre auch der beste Plan eben nur dies geblieben – ein Plan.

Aber auch hier liefen problematische Kosten auf: Um Kongressmehrheiten für den Marshall-Plan zu finden, griff die Truman-Regierung zu einer aggressiven antikommunistischen Rhetorik, die bei Marshall und den meisten Diplomaten erhebliches Unbehagen auslöste. Der Kampf gegen den Kommunismus wurde damit zu einer Prestigefrage und brachte die USA vollends auf einen Konfrontationskurs mit Moskau und kommunistischen Bewegungen weltweit.

So stellt sich hier einmal mehr die Frage: Hätte der Kalte Krieg verhindert werden können? Der Marshall-Plan hat den Ost-West-Konflikt beschleunigt und verschärft. Doch letztlich muss die Antwort wohl lauten: nein.

Allein die Einschätzung ihrer jeweiligen Interessen liess einen Konflikt der beiden Seiten unvermeidlich erscheinen. So stellte das von Truman im November 1948 als Grundlage der amerikanischen Aussenpolitik bewilligte Strategie-Papier «NSC 20/4» fest: «Ob durch bewaffnete Aggression oder politische Subversion erzielt – die sowjetische Dominanz über die Machtpotentiale Eurasiens wäre für die USA politisch und strategisch nicht hinnehmbar.» Hier kommt die berühmte Analyse von Halford Mackinder aus dem Jahr 1904 zum Ausdruck. Der britische Vordenker der Geostrategie hatte die Kontrolle der Ressourcen Eurasiens durch eine Landmacht als tödliche Bedrohung der westlichen Seemächte beschrieben. Dies konnte für Mackinder in Form einer Allianz zwischen Russland und Deutschland geschehen.

Aber natürlich sah Moskau ebenfalls eine «rote Linie» im Hinblick auf amerikanische Dominanz. In Europa lief eine solche durch Deutschland. Stalin liess daran keine Zweifel, als er Verbündeten in Bulgarien und Jugoslawien erklärte: «Ganz Deutschland muss unser sein – also sowjetisch, kommunistisch.» Sein Vorgehen in Polen und in der Tschechoslowakei machte deutlich, wie ernst es Stalin damit war. In Europa konnte nur Deutschland fähig sein, Stalins mit so schweren Opfern errungene Pufferzone im Westen zu zerschlagen. Diese Satellitenstaaten konnten wiederum nur durch eine ständige Bedrohung mit Gewalt zusammengehalten werden. Wie ernst es beiden Seiten mit ihren Rechten und Interessen in Deutschland war, wurde mit der Berliner Blockade 1948/49 deutlich. Letztlich hat der Marshall-Plan damit aber auch die politische Teilung des Landes als einzige Alternative zu einem «heissen Krieg» forciert und so eine Stabilisierung Europas gebracht.

Das ERP im Rückblick: Modell oder Ausnahme?

Wie bereits erwähnt, wurde der Marshall-Plan nur ein Pfeiler der amerikanischen Containment-Strategie zu Beginn des Kalten Krieges. Ein wirtschaftlicher Aufbau wurde indes rasch zum wichtigsten Werkzeug Washingt

tons bei der Absicherung strategisch wichtiger Regionen über Europa hinaus. Die USA wollten auch in Nordostasien energischen, unabhängigen und selbstbewussten Machtzentren auf die Beine helfen, die von sich aus sowjetischem Druck widerstehen konnten. Wie gegenüber Deutschland kam Washington in Japan zum Schluss, dass die Rehabilitation des einstigen Gegners deutlich weniger riskant sein würde als die Neutralisierung Japans in Kooperation mit Moskau. «Im Rahmen der Spannungen zwischen Ost und West ist Neutralität eine Illusion», wie Acheson Ende 1949 erklärte: «Die Sowjets würden nurmehr ihre Infiltration fortsetzen und Japan dadurch letztlich in eine aggressive militärische Bedrohung verwandeln.»

Angefangen bei dem enormen Wachstum Deutschlands und Japans lässt eine Betrachtung der Machtverhältnisse zwischen beiden Blöcken in Europa und Nordostasien am Ende des Kalten Krieges eigentlich nur einen Schluss zu: Die amerikanische Strategie war ein Erfolg. 40 Jahre nach der Einsicht Achesons, Amerika sei mit Verbündeten besser gedient denn mit neutralen Zonen, waren die nach 1946 geschlossenen Allianzen weiterhin intakt. Der Ostblock brach derweil auseinander. Im Oktober 1947 hatte der republikanische Senator Henry Cabot Lodge, Jr. seinem Fraktionskollegen Vandenberg geschrieben: «Die Erholung Westeuropas stellt eine Aufgabe für die kommenden 25 bis 50 Jahre dar... Die von uns über die kommenden drei oder vier Jahre geleistete Hilfe wird uns noch in ferner Zukunft starke Freunde in Übersee schaffen.» Vandenberg gab diese ebenso scharfsinnige wie bedeutsame Einsicht an Marshall weiter. Das Containment sollte über vier Jahrzehnte einen erfolgreichen Balanceakt zwischen Krieg und Appeasement gewährleisten. Keine Initiative hat mehr zur Einigung des Westens für diesen Konflikt beigetragen als der Marshall-Plan. Viele der heute als selbstverständlich betrachteten Institutionen der liberalen Nachkriegsordnung – die Europäische Union, die NATO oder die Welthandelsorganisation – wurden unter amerikanischer Führung während der frühen Jahre des ERP geschaffen.

Am Ende des Kalten Kriegs hatte der Marshall-Plan längst einen ikonischen Status erungen, wie der deutsche Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser schon 1991 formuliert hat: «Praktisch jede Krise weltweit bedarf in den Augen westlicher Beobachter eines neuen «Marshall-Plans».» Selbst Laien betrachten das ERP als Synonym für eine selbstlose und kluge aussenpolitische Intervention, um Elend zu beseitigen, Konflikte zu beruhigen und Hoffnung zu säen. Peer Steinbrueck schlug einen neuen Marshall-Plan als weise Alternative zur Austeritätspolitik Europas nach 2008 vor. George Soros wollte die Ukraine auf diese Weise gegen den Zugriff Russlands wappnen. Auch für Gaza, Griechenland, Nordafrika und die USA selbst riefen wohlmeinende Stim- →

«Von daher sollte es nicht überraschen, dass amerikanische Entwicklungshilfen für Gesellschaften mit schweren Kriegsschäden in jüngerer Zeit weitgehend fehlgeschlagen sind.»

men nach einer Neuauflage. Die Auslandinvestitionen Pekings wurden als «chinesischer Marshall-Plan» eingestuft. Auch die Klimakrise oder Arbeitslosigkeit weltweit sollten eine Kur nach diesem Vorbild finden. Dass es nie zu einer Neuauflage gekommen ist, zeigt allerdings, wie einzigartig die Ausgangslage für den realen Marshall-Plan damals war.

Dennoch bleibt ein Blick auf den Erfolg des ERP aufschlussreich. Dieser liegt über das finanzielle Volumen hinaus in der wirksamen Verknüpfung von Bedingungen an Hilfen, die seitens der Empfänger dann auch in Form politischer Massnahmen relativ zuverlässig erfüllt wurden. Grundsätzlich gilt für Hilfsprogramme: mit deren Volumen steigt die Macht von Gebern, Regierungen einzusetzen oder an der Macht zu halten, die für den Erfolg der Programme notwendige politische Entscheidungen treffen. Gleichzeitig aber stehen Empfänger stets vor eigenen, den Wünschen von Gebern entgegengesetzten Notwendigkeiten und Hürden. So verstanden Nachkriegsregierungen in Frankreich, dass die Amerikaner auf einer Reindustrialisierung Deutschlands und dem Ausschluss der Kommunisten aus Koalitionen in Paris bestehen würden. Frankreich übernahm diese Vorgaben nicht allein, sondern trieb 1950 mit dem «Schuman-Plan» für die Fusion der Kohle- und Stahlindustrien Deutschlands und Frankreichs die Integration der europäischen Wirtschaft sogar noch voran (Acheson hatte den französischen Außenminister Robert Schuman dazu ermutigt).

Gleichzeitig aber ging Paris in der Wirtschaftspolitik im Lande selbst weitgehend eigene Wege und ignorierte die Amerikaner. Dies löste in Washington Unmut aus, schmälerlte den Erfolg des ERP aber kaum. Frankreich war bereits ein reiches Land und brachte mit einer Marktwirtschaft und einer bürokratischen Infrastruktur solide Voraussetzungen für die Implementierung des Marshall-Plans mit. Die Hilfen konnten daher erfolgreich für die Behebung der schwersten Schäden von Krieg und Besatzung eingesetzt werden.

Weniger entwickelte Länder werden dagegen in der Regel von Regierungen geführt, denen die Fähigkeit und allzu oft schlicht das Verlangen fehlen, das Wohl der Öffentlichkeit zu mehren. Wie der Nobel-Ökonom Angus Deaton verdeutlicht hat, tragen Auslandshilfen unter derartigen Voraussetzungen kaum jemals zu einer Entwicklung lokaler Kapazitäten bei – und allzu oft werden diese dann sogar noch weiter geschwächt. Nun ist es zwar denkbar, Hilfen so zu strukturieren, dass diese an Regierungen vorbei direkt Bevölkerungen zugutekommen. Aber auch damit bleibt die Tatsache bestehen, dass funktionierende staatliche Verwaltungen unabdingbar für den Erfolg von Hilfsprogrammen sind. Das US-Aussenministerium unter George C. Marshall ging schlicht von der Existenz solcher Bürokratien aus – und wurde in dieser Annahme nicht enttäuscht.



Von daher sollte es nicht überraschen, dass amerikanische Entwicklungshilfen für Gesellschaften mit schweren Kriegsschäden in jüngerer Zeit weitgehend fehlgeschlagen sind. So haben die USA allein 210 Milliarden Dollar direkt in humanitäre Hilfen und den Wiederaufbau von Irak und Afghanistan gesteckt, also 50 Prozent mehr als den heutigen Wert des ERP. Aber die dortigen Regierungen konnten nicht einmal die Kontrolle ihres eigenen Territoriums sichern und müssen sich bis heute gegen bewaffnete Gegner im Lande und jenseits ihrer Grenzen wehren. Während die ERP-Empfänger letztlich doch aus eigener Kraft wieder auf die Beine kamen, sind die Volkswirtschaften Iraks und Afghanistans weiter im Kollaps begriffen. Ihnen fehlen kompetente und unabhängige Behörden mit Eigeninitiative und Handlungsspielräumen. Zudem sind dortige Regierungen keineswegs natürliche Verbündete der USA mit einem tiefen Fundus gemeinsamer Interessen. In Nahost steht nicht zuletzt der Konflikt Washingtons mit Iran einem friedlichen Wiederaufbau in den Nachbarstaaten Irak und Afghanistan im Wege. Kurz gesagt: für erfolgreiche Projekte wie das ERP braucht es ganz bestimmte und historisch selten gegebene Voraussetzungen.

Aus strategischer Sicht hat der Historiker John Lewis Gaddis argumentiert, der Erfolg des von George Kennan formulierten «Containment» beruhe einzig auf Grundlage der besonderen Umstände nach dem Zweiten Weltkrieg und sei kaum auf andere Umstände übertragbar. Dies gilt auch für die massiven US-Hilfen unter dem Marshall-Plan, die eben nur als Teil der grösseren Containment-Stra-

Männer mit Plan: US-Aussenminister George C. Marshall, links, und Staatssekretär Robert Lovett im Jahr 1947.

tegie verständlich sind und wirksam werden konnten. Bis heute sind den USA keine möglichen Nutzniesser begegnet, die sowohl die geostrategische Bedeutung für derart massive Investitionen als auch die für die Umsetzung von Hilfsprogrammen über viele Jahre hinaus notwendigen inneren Voraussetzungen mitbringen.

Schliesslich aber sind kleinere Staaten keineswegs bereit, Hilfen als Teil einer von Grossmächten wie den USA unternommenen regionalen Integration auf wirtschaftlicher, politischer oder der Sicherheitsebene zu akzeptieren. Ein solches Unterfangen mag durchaus als Bedrohung wahrgenommen werden. Bei rivalisierenden Grossmächten wie Russland wird daraus Gewissheit: Moskau hat auf die Ausweitung der NATO und der EU nach Osteuropa hinein seit dem vorgeblichen Ende des Kalten Kriegs 1990 jedenfalls mit entschiedenem Widerstand reagiert. So stehen wir im Westen heute erneut vor der Herausforderung, diese Turbulenzen auf friedliche Weise, nun aber auch ohne die Aufopferung der vor 30 Jahren errungenen Unabhängigkeit und Freiheit Osteuropas, zu bewältigen.

Benn Steil ist Direktor des Bereichs für internationale Wirtschaftsfragen und Historian in Residence am Council on Foreign Relations in New York City. Steil hat viel beachtete Bücher über amerikanische Nachkriegsplanungen publiziert, zuletzt «The Marshall Plan: Dawn of the Cold War».