



VERÖFFENTLICHUNGEN DER  
HISTORISCHEN KOMMISSION ZU BERLIN

BAND 71

*BEITRÄGE ZU*  
*INFLATION UND WIEDERAUFBAU*  
*IN DEUTSCHLAND UND EUROPA*  
*1914—1924*

*Herausgeber*

GERALD D. FELDMAN  
CARL-LUDWIG HOLTFRERICH  
GERHARD A. RITTER  
PETER-CHRISTIAN WITT

*BAND 10*



*Walter de Gruyter · Berlin · New York*

1988

CLEMENS A. WURM  
INDUSTRIELLE INTERESSENPOLITIK  
UND STAAT

*Internationale Kartelle  
in der britischen Außen- und Wirtschaftspolitik  
während der Zwischenkriegszeit*

*Mit einem Geleitwort von*  
PETER-CHRISTIAN WITT



*Walter de Gruyter · Berlin · New York*

1988

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Bad Godesberg.  
Die Schriftenreihe der Historischen Kommission zu Berlin erscheint mit Unterstützung  
des Senators für Wissenschaft und Forschung, Berlin.

*Lektorat der Schriftenreihe*

Christian Schädlich

Gedruckt auf säurefreiem Papier  
(alterungsbeständig — pH 7, neutral)

*CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek*

**Wurm, Clemens A.:**

Industrielle Interessenpolitik und Staat : internat. Kartelle in d. brit.  
Aussen- Wirtschaftspolitik während d. Zwischenkriegszeit /  
Clemens A. Wurm. Mit e. Geleitw. von Peter-Christian Witt. —  
Berlin ; New York : de Gruyter , 1988

(Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin ; Bd. 71 :  
Beiträge zu Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa  
1914-1924 ; Bd. 10)

ISBN 3-11-011185-3

NE: Historische Kommission <Berlin, West>: Veröffentlichungen  
der Historischen Kommission zu Berlin / Beiträge zu Inflation und  
Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914-1924

© 1988 by Walter de Gruyter & Co., Berlin 30

Printed in Germany

Alle Rechte des Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe,  
der Herstellung von Mikrofilmen — auch auszugsweise — vorbehalten.

Satz und Umbruch: Historische Kommission zu Berlin, Berlin 38

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Einband: Lüderitz & Bauer, Berlin 61

## GELEITWORT

Unter den Publikationen des Forschungsprojekts „Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa, 1914—1924“ nimmt die hier vorgelegte Studie von Clemens A. Wurm „Industrielle Interessenpolitik und Staat. Internationale Kartelle in der britischen Außen- und Wirtschaftspolitik während der Zwischenkriegszeit“ eine gewisse Sonderstellung ein. Das gilt einmal in formaler Hinsicht: Der Autor war nicht Mitglied des „Inflationsprojekts“, sondern hat seine, im Wintersemester 1983/84 von der Fakultät für Sozialwissenschaft der Universität Bochum als Habilitationsschrift angenommene und für den Druck überarbeitete Untersuchung im Zusammenhang mit dem ebenfalls von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Projekt zur europäischen Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit angefertigt. Lenkungsausschuß und Herausgeber der Schriftenreihe des „Inflationsprojekts“ sind dem Autor daher zu besonderem Dank verpflichtet, daß er ihnen das Manuskript zur Veröffentlichung zur Verfügung gestellt hat, wird damit doch wenigstens in einem Teilbereich die Einlösung der bei der Beantragung des Forschungsprojekts explizit formulierten Zielsetzung ermöglicht, den Zusammenhang zwischen Krieg, Inflation und Auflösung der internationalen Ordnung und den Versuchen zu ihrer Rekonstruktion darzustellen. Rekonstruktionsversuche und Rekonstruktionsprozesse sind zwar in manchen Aufsätzen der vier Sammelbände des Projekts und in der Mehrzahl der bisher veröffentlichten Monographien thematisiert worden, aber dies geschah überwiegend in nationalem Rahmen und zeitlich überwiegend auf die unmittelbaren Nachkriegsjahre beschränkt. Mit der Studie von Clemens Wurm wird über diesen zeitlichen und inhaltlichen Rahmen weit hinausgegriffen; in ihr wird nicht nur der Zusammenhang zwischen den Kriegsfolgen und der unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg versuchten Neuordnung, sondern auch zur Weltwirtschaftskrise der späten zwanziger und dreißiger Jahre sowie zu den durch diese mitverursachten ökonomisch-politischen Neuansätzen bei der Ordnung der wirtschaftlichen und politischen Außenbeziehungen Großbritanniens hergestellt. Zugleich wird durch die Auswahl der in die Untersuchung einbezogenen beiden Branchen

der britischen Wirtschaft — Eisen und Stahl sowie Baumwolle — die Analyse der britischen Politik in ihrem globalen, europäischen wie fernöstlichen, Zusammenhang ermöglicht. Dies ist gerade im Kontext des Inflationsprojekts wichtig, da die bisher veröffentlichten Untersuchungen fast ausschließlich auf Europa und die USA konzentriert waren, damit aber ein Teil der Wirklichkeit und ein Teil der Schwierigkeiten bei der Neuordnung der internationalen Wirtschaft und Politik nach dem Ersten Weltkrieg ausgeblendet blieb.

Schon aus diesen inhaltlichen Gründen haben Lenkungsausschuss und Herausgeber die Aufnahme der Arbeit von Clemens Wurm in diese Publikationsreihe so außerordentlich begrüßt. Wichtiger aber war noch die Tatsache, daß der Autor mit seiner Studie einen methodisch vorbildlichen Beitrag zur Analyse des Verhältnisses von Wirtschaft und Politik im nationalen wie internationalen Rahmen vorgelegt hat, der uns wichtige Einsichten in die Anhängigkeiten von weltwirtschaftlichen Beziehungen und internationaler Politik vermittelt. Arbeitsweise, Funktionsbedingungen und Effizienz des britischen politischen Systems ebenso wie das politische Gewicht der Stahl- und Baumwollindustrie werden überzeugend herausgearbeitet; durch den Vergleich der untersuchten Sektoren und den Ausblick auf andere Industriezweige und andere Länder gelingt es dem Autor, seine am britischen Beispiel gewonnenen empirischen Ergebnisse für die Lösung einer forschungsstrategisch noch wichtigeren, bisher unbewältigten Aufgabe fruchtbar zu machen: In der Forschung wird zu Recht beklagt, daß gravierende Defizite in theoretischer und methodologischer Hinsicht bestehen, wenn der Zusammenhang von Politik und Ökonomie in den internationalen Beziehungen mit seinen innergesellschaftlichen und transnationalen Bezügen analysiert werden soll. Clemens Wurm leistet mit seiner quellengesättigten Untersuchung jener komplexen Interaktionsprozesse einen Beitrag zur Überwindung dieser Defizite und zeigt — last not least — zugleich, daß auch komplexe Fragestellungen in verständlicher Sprache dargestellt werden können.

*Hamburg, im Juli 1988*

*Peter-Christian Witt*

## INHALT

|                                           |      |
|-------------------------------------------|------|
| GELEITWORT von Peter-Christian Witt ..... | V    |
| VERZEICHNIS DER TABELLEN .....            | X    |
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....               | XI   |
| VORWORT des Autors .....                  | XIII |
| EINLEITUNG .....                          | 1    |

### ERSTER TEIL

#### Großbritannien und die internationalen Stahlkartelle 1924 bis 1936

|                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ERSTES KAPITEL: Möglichkeiten und Bedingungen britischer Teilnahme am<br>Stahlkartell 1924 bis 1931/32 .....                             | 33  |
| Globale und regionale Rahmenbedingungen. Weltstahlmarkt und Inter-<br>nationale Rohstahlgemeinschaft .....                               | 33  |
| Die britische Eisen- und Stahlindustrie. Faktoren der politischen Öko-<br>nomie und Stellung in der internationalen Arbeitsteilung ..... | 44  |
| Innerindustrielle Konflikte: Freihandel versus Schutzzoll .....                                                                          | 59  |
| Anschluß an das europäische Stahlkartell? Widerstände, Hemmnisse und<br>Hindernisse .....                                                | 67  |
| Verhandlungen mit der IRG 1926/27 und ihr Scheitern .....                                                                                | 87  |
| Analogien zwischen der Außenpolitik der Regierung und der Haltung der<br>Stahlindustrie zum europäischen Kontinent .....                 | 96  |
| Britische Außenwirtschaftspolitik, IRG und internationale Kartelle. Die<br>Haltung der Regierung .....                                   | 102 |
| Resümee .....                                                                                                                            | 121 |
| ZWEITES KAPITEL: Der Anschluß an das Stahlkartell (1935/36) .....                                                                        | 124 |
| Die Weltwirtschaftskrise, die Zäsur von 1931/32 und ihre Bedeutung für<br>die internationale Kartellierung .....                         | 124 |
| Schutzzoll für die Eisen- und Stahlindustrie: Wirtschafts- und sicher-<br>heitspolitische Erwägungen .....                               | 132 |

|                                                                                                                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Das IDAC und seine Bedeutung für die Funktionsweise des britischen politischen Systems. Analogien zwischen staatlicher Vorgehensweise auf innen- und außenpolitischem Gebiet ..... | 144 |
| Zollschutz, Reorganisation, wirtschaftliche Konsolidierung der Stahlindustrie und Verhandlungen mit der IREG .....                                                                 | 155 |
| Der zollpolitische Vorstoß der Stahlindustrie (März — September 1934), die Antwort der IREG und die britische Reaktion .....                                                       | 174 |
| Gründe für die Hinwendung zum Stahlkartell. Die Fronten innerhalb der Industrie .....                                                                                              | 191 |
| Das politische Tauziehen um höhere Zölle und erste Verhandlungen mit der IREG (I): IDAC und Stahlindustrie .....                                                                   | 206 |
| Das politische Tauziehen um höhere Zölle und erste Verhandlungen mit der IREG (II): Regierung und Stahlindustrie .....                                                             | 233 |
| Die Reaktion auf die Zollerhöhungen. Kontingentsabkommen und Anschluß an das Stahlkartell 1935/36 .....                                                                            | 262 |
| Aufnahme und Bedeutung des Abkommens. Die Stahlindustrie im politisch-industriellen System Großbritanniens der dreißiger Jahre .....                                               | 299 |
| Das Abkommen mit der IREG und die Außenpolitik. Zusammenfassende Betrachtung .....                                                                                                 | 327 |

## ZWEITER TEIL

### Handelsdiplomatie in der Weltwirtschaftskrise Baumwolltextilien, Großbritannien, Japan und der Versuch einer Aufteilung des Weltmarktes

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| DRITTES KAPITEL: Die britische und die japanische Baumwollindustrie in der Zwischenkriegszeit .....                             | 343 |
| Die Baumwollindustrie Lancashires: Ökonomisches Gewicht und industrieller Niedergang; Märkte, Struktur, interne Konflikte ..... | 343 |
| Die japanische Baumwollindustrie und ihr Vordringen auf dem Weltmarkt .....                                                     | 356 |
| VIERTES KAPITEL: Die britische Reaktion auf die japanische Handelsexpansion ....                                                | 366 |
| Der Ruf Lancashires nach Kampfmaßnahmen: Exportsubventionen und Kündigung des britisch-japanischen Handelsvertrages .....       | 366 |
| Die Antwort der Regierung: Kartellverhandlungen .....                                                                           | 384 |
| Der indische Markt. Dreiseitige Verhandlungen zwischen den Industrieländern Indiens, Japans und Englands? .....                 | 408 |
| Ein Abkommen mit Japan: Atempause für die interne Rekonstruktion der Baumwollindustrie? .....                                   | 430 |
| Die Kartellverhandlungen und ihr Scheitern .....                                                                                | 445 |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| FÜNFTES KAPITEL: Die Japanpolitik im Spannungsfeld außenpolitischer Annäherung und handelspolitischer Kampfmaßnahmen. Kontingente in den Kolonien ..... | 467 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| SECHSTES KAPITEL: Resümee ..... | 487 |
|---------------------------------|-----|

### SCHLUSSBETRACHTUNG

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Internationale Kartelle und britische Politik</b> ..... | 493 |
|------------------------------------------------------------|-----|

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS ..... | 513 |
| PERSONENREGISTER .....                  | 563 |
| SACHREGISTER .....                      | 584 |
| FIRMEN-/WERKS-/BANKENREGISTER .....     | 596 |

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

|                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TABELLE 1: Weltrohstahlproduktion nach Regionen 1913, 1927—28, 1936 bis 37.....                                                                                                  | 34  |
| TABELLE 2: Anteile am Weltexport von Stahlhalb- und Stahlfertigfabrikaten 1913, 1929, 1937, 1957 .....                                                                           | 38  |
| TABELLE 3: Die Eisen- und Stahlindustrie des Vereinigten Königreiches 1913 bis 1938: Produktion von Roheisen und Rohstahl; Exporte und Importe ....                              | 47  |
| TABELLE 4: Ausfuhr von Eisen- und Stahlprodukten (Vereinigtes Königreich) nach Bestimmungsländern 1913, 1920, 1925, 1927, 1929.....                                              | 51  |
| TABELLE 5: Halbzeugausfuhr der IRG-Gründergruppen: Gesamtausfuhr und Ausfuhr nach Großbritannien (1. 1. 1928—31. 10. 1929).....                                                  | 54  |
| TABELLE 6: Quoten des Internationalen Schienenkartells (IRMA) 1884 bis 1930.....                                                                                                 | 72  |
| TABELLE 7: Ausfuhren von Eisen und Stahl (Vereinigtes Königreich) ins Britische Empire 1913, 1929, 1932, 1933, 1934, 1935.....                                                   | 195 |
| TABELLE 8: Rechnungsverhältnisse (Lieferungen, Auftragsbestand, Quoten, Pflicht und Anspruch) in den internationalen Verkaufsverbänden 1. 7. 1937 bis 30. 6. 1938 .....          | 293 |
| TABELLE 9: Ausfuhr von Eisen- und Stahlprodukten (Vereinigtes Königreich) nach Bestimmungsländern 1929, 1932, 1935, 1937.....                                                    | 304 |
| TABELLE 10: Die Baumwollindustrie des Vereinigten Königreiches 1913 bis 1938: Verbrauch von Rohbaumwolle; Ausfuhr von Tuchen und Garnen; Anzahl der Spindeln und Webstühle ..... | 346 |
| TABELLE 11: Ausfuhr von Baumwolltuch (Vereinigtes Königreich) nach Märktegruppen 1909—13, 1929, 1931, 1933, 1935, 1936, 1937, 1938.....                                          | 348 |
| TABELLE 12: Japanische und britische Exporte von Baumwolltextilien 1882 bis 84, 1910—13, 1926—28, 1936—38 .....                                                                  | 364 |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|       |                                                       |
|-------|-------------------------------------------------------|
| AA    | Auswärtiges Amt                                       |
| ADAP  | <i>Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik</i>        |
| AfS   | <i>Archiv für Sozialgeschichte</i>                    |
| AHR   | <i>American Historical Review</i>                     |
| AVI   | Arbeitsgemeinschaft der eisenverarbeitenden Industrie |
| BA    | Bundesarchiv                                          |
| BH    | <i>Business History</i>                               |
| BHR   | <i>Business History Review</i>                        |
| BIDC  | Bankers' Industrial Development Company               |
| BISC  | British Iron and Steel Corporation                    |
| BISF  | British Iron and Steel Federation                     |
| BSC   | British Steel Corporation                             |
| BSEA  | British Steel Export Association                      |
| BT    | Board of Trade                                        |
| CAB   | Cabinet                                               |
| CCR   | Committee of Civil Research                           |
| CEM   | Combined Egyptian Mills, Ltd.                         |
| cif   | cost, insurance, freight                              |
| C. P. | Cabinet Paper                                         |
| CSMA  | Cotton Spinners' and Manufacturers' Association       |
| DBFP  | <i>Documents on British Foreign Policy</i>            |
| DOT   | Department of Overseas Trade                          |
| DRC   | Defence Requirements Committee                        |
| EAC   | Economic Advisory Council                             |
| EcHR  | <i>Economic History Review</i>                        |
| EHR   | <i>English Historical Review</i>                      |
| EIA   | Entente Internationale de l'Acier                     |
| ERMA  | European Railmakers' Association                      |
| FBI   | Federation of British Industries                      |
| FMCSA | Federation of Master Cotton Spinners' Associations    |
| FO    | Foreign Office                                        |
| fob   | free on board                                         |
| GATT  | General Agreement on Tariffs and Trade                |
| GG    | <i>Geschichte und Gesellschaft</i>                    |
| GHH   | Gutehoffnungshütte                                    |
| GKN   | Guest, Keen and Nettlefolds, Ltd.                     |
| HA    | Historisches Archiv                                   |

|                    |                                                                 |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <i>H. C., Deb.</i> | <i>House of Commons, Debates</i>                                |
| <i>HJ</i>          | <i>Historical Journal</i>                                       |
| <i>HZ</i>          | <i>Historische Zeitschrift</i>                                  |
| ICI                | Imperial Chemical Industries, Ltd.                              |
| IDAC               | Import Duties Advisory Committee                                |
| <i>ICTR</i>        | <i>Iron and Coal Trades Review</i>                              |
| ILO                | International Labour Organisation                               |
| <i>IO</i>          | <i>International Organization</i>                               |
| IRG                | Internationale Rohstahlgemeinschaft                             |
| IREG               | Internationale Rohstahlexportgemeinschaft                       |
| IRMA               | International Railmakers' Association                           |
| JCC                | Joint Co-ordinating Committee                                   |
| JCCTO              | Joint Committee of Cotton Trade Organisations                   |
| <i>JCH</i>         | <i>Journal of Contemporary History</i>                          |
| <i>JEH</i>         | <i>The Journal of Economic History</i>                          |
| <i>JMH</i>         | <i>Journal of Modern History</i>                                |
| <i>JRSS</i>        | <i>Journal of the Royal Statistical Society</i>                 |
| lb                 | libra (pound = 454 g)                                           |
| LCC                | Lancashire Cotton Corporation                                   |
| <i>MGM</i>         | <i>Militärgeschichtliche Mitteilungen</i>                       |
| NARRSP             | National Association of Rolled and Re-rolled Steel Products     |
| NFISM              | National Federation of Iron and Steel Manufacturers             |
| <i>NPL</i>         | <i>Neue Politische Literatur</i>                                |
| NSDAP              | Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei                  |
| PA                 | Politisches Archiv                                              |
| PEP                | Political and Economic Planning                                 |
| PRO                | Public Record Office                                            |
| <i>PVS</i>         | <i>Politische Vierteljahresschrift</i>                          |
| RG                 | Rohstahlgemeinschaft                                            |
| <i>RI</i>          | <i>Relations Internationales</i>                                |
| RM                 | Reichsmark                                                      |
| RWKS               | Rheinisch-Westfälisches Kohlensyndikat                          |
| RWM                | Reichswirtschaftsministerium                                    |
| SCJC               | Special Committee on Japanese Competition                       |
| SMMT               | Society of Motor Manufacturers and Traders                      |
| SMT                | Securities Management Trust                                     |
| t                  | Tonne                                                           |
| TUC                | Trades Union Congress                                           |
| USC                | United Steel Companies, Ltd.                                    |
| VDEStI             | Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller                  |
| <i>VfZG</i>        | <i>Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte</i>                     |
| <i>VSWG</i>        | <i>Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte</i> |
| <i>WWA</i>         | <i>Weltwirtschaftliches Archiv</i>                              |

## VORWORT

Das Interesse an internationalen Kartellen als einem Strukturelement der Weltwirtschaft und einem Faktor der internationalen Politik an der Nahtstelle von Innen-, Außen- und Außenwirtschaftspolitik, von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft geht zurück auf meine von Gerhard A. Ritter geförderte Beschäftigung mit britischer Außenwirtschaftspolitik und ihren Organisationsformen während der Zwischenkriegszeit. Wichtige Anregungen für die Bearbeitung des Themas erhielt ich auf einer vom Institut für Europäische Geschichte Mainz im Juni 1981 veranstalteten, auf Hans-Jürgen Schröder zurückgehenden Tagung über „Kartelle als Problem der Außenpolitik“ sowie auf einem von Gustav Schmidt abgehaltenen Symposium des gleichen Jahres in Dortmund über politische und wirtschaftliche Faktoren in den Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten 1924—1932, auf dem internationale Kartelle einen thematischen Schwerpunkt bildeten. Auf beiden Konferenzen konnte ich erste Ergebnisse meiner Untersuchungen zur Diskussion stellen.

Allen jenen, die die Entstehung der Arbeit ermöglicht und sie mit Hinweisen, Kritik und Hilfe begleitet haben, sei an dieser Stelle gedankt. Franz Lehner, Wolfgang J. Mommsen, Dietmar Petzina und Gustav Schmidt haben das Manuskript in einer früheren Fassung gelesen und vielfältige Anregungen formuliert. Wichtige Verbesserungsvorschläge sind von Peter-Christian Witt ausgegangen, der die Arbeit einer eingehenden Prüfung unterzogen hat. Barry Supple hat mir in einer schwierigen Phase den Zugang zu wichtigen, von der British Steel Corporation übernommenen Beständen der National Federation of Iron and Steel Manufacturers/British Iron and Steel Federation, Michael Balfour zu den Archivalien des Import Duties Advisory Committee ermöglicht, Marguerite Dupree in großzügiger Weise die Einsichtnahme in das Tagebuch des Sekretärs der Handelskammer Manchester, Edward Raymond Streat, erlaubt. Bernard W. E. Alford, James H. Bamberg, Jonathan S. Boswell, Robert W. D. Boyce, Kathleen Burk, Roy A. Church, Barry J. Eichengreen, Edwin Green, Edgar Jones,

Geoffrey Jones, William Lazonick, Ulrich Nocken, Karl-Heinz Schäfer, Alice Teichova, Steven Tolliday und Heinz-Werner Würzler haben mit der Bereitstellung von Material geholfen, Fragen beantwortet, Anregungen und Auskünfte gegeben.

Die Archive und Bibliotheken haben viel Entgegenkommen und große Unterstützungsbereitschaft gezeigt. Besonders häufig und intensiv habe ich die Hilfe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionalarchive der British Steel Corporation in Irthlingborough, Middlesbrough und Glasgow, des Public Record Office, der Bank von England, der Manchester Central Library, des Churchill College (Cambridge), des Modern Records Centre der University of Warwick Library, des Historischen Archivs der Gutehoffnungshütte (Oberhausen), des Bundesarchivs Koblenz und des Politischen Archivs des Auswärtigen Amtes Bonn in Anspruch genommen. Für ihr außergewöhnliches Engagement danke ich vor allem Lydia Lyndhurst und Robert Lowe vom Head Office der British Steel Corporation in London. Sie haben, so gut es angesichts der angespannten Finanz- und Personallage ihrer Organisation möglich war, mit Tatkraft die technischen und organisatorischen Schwierigkeiten aus dem Wege geräumt, an denen die Konsultierung der verfilmten Archivbestände des Stahlverbandes eine Zeitlang zu scheitern drohte.

Für die finanzielle Förderung danke ich der Stiftung Volkswagenwerk, die die Entstehung der Studie über ein Habilitationsstipendium unterstützt hat. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat durch eine großzügige Druckbeihilfe die Publikation wesentlich erleichtert. Gerald D. Feldman, Carl-Ludwig Holtfreich, Gerhard A. Ritter und Peter-Christian Witt danke ich für ihre Bereitschaft, die Arbeit in die Beiträge des Forschungsprojektes Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914—1924 aufzunehmen, Otto Büsch für seine Bemühungen, daß sie in den Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin erscheinen kann. Inge Elting, Regina Hülsmann-Jebamcik und Susanne Axt haben mit ihrer üblichen Sorgfalt Teile des Manuskripts geschrieben. Karl-Heinz Schäfer und Milon Gupta waren zuverlässige Hilfen beim Korrekturlesen.

Gustav Schmidt gilt mein besonderer Dank. Er hat über freundschaftliche Verbundenheit, Kritik und Zuspruch hinaus mich in einem ganz außergewöhnlichen Maße von Arbeiten an seinem Lehrstuhl freigestellt, die er dann selbst übernommen hat.

Die Untersuchung ist aus der Arbeit hervorgegangen, die im Wintersemester 1983/84 von der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum als schriftliche Habilitationsleistung angenommen worden ist. Für den Druck wurde sie überarbeitet, in einigen Passagen erweitert, in anderen gekürzt.

*Bochum, im Juni 1986*

*Clemens A. Wurm*



MEINER MUTTER UND DEM ANDENKEN MEINES VATERS



## EINLEITUNG

Die Analyse der Vermittlung von Ökonomie und Politik in den internationalen Beziehungen gehört zu den interessantesten, wohl aber auch zu den schwierigsten Themen der Forschung zur internationalen Politik. Sie wirft die klassischen Fragen nach dem Einfluß wirtschaftlicher Interessen auf die Außenpolitik, nach dem Verhältnis von Innen- und Außenpolitik und nach den Rückwirkungen außenwirtschaftlicher Maßnahmen auf die zwischenstaatlichen Beziehungen auf. Sie stellt theoretische und methodologische Probleme, die von einer Lösung weit entfernt sind. Bei der Analyse gilt es, drei Ebenen zu unterscheiden.<sup>1</sup> Das Verhältnis von Wirtschaft und Politik muß zunächst im nationalen Rahmen als Interaktion oder Gegeneinander im Kontext der innergesellschaftlichen Machtverhältnisse untersucht werden. Erforderlich ist ferner die Bestimmung des Entwicklungsstandes der nationalen Volkswirtschaften und des Grades ihrer Integration in die internationale Arbeitsteilung.

Daran schließt sich die zweite Analyseebene an: das internationale Wirtschaftssystem als transnationales Beziehungsgeflecht mit einem hohen Grad an Eigendynamik. Es wird gebildet von einem wechselnden Kräfteverhältnis als Folge von Herrschaft, Einfluß und Macht sowie ökonomischen Gegebenheiten (Preise, Märkte, Produktion, Konjunktur). Von der Weltwirtschaft gehen Auswirkungen auf die nationalen Systeme (Politik, Wirtschaft und Gesellschaft) aus. Umgekehrt haben diese Rückwirkungen auf die internationale Wirtschaft. Das Wechselverhältnis läßt sich am Beispiel der „großen Krise“ der dreißiger Jahre illustrieren: Die Nationalstaaten suchten sich gegen die Einflüsse aus der Weltwirtschaft abzusichern und autarke Wirtschaftsräume zu schaffen. Dies destabilisierte die Weltwirtschaft. Ihre Desintegration wiederum verschärfte die innenpolitischen Kämpfe und verschob die Stellung einzelner Gruppen innerhalb der Nationalstaaten, die die

<sup>1</sup> Im Anschluß an und in Abwandlung von (bezogen auf den Imperialismus) Gilbert Ziebura, *Neuere Forschungen zum französischen Kolonialismus. Ergebnisse und offene Fragen*, in: *NPL*, 21 (1976), S. 176 ff.

damit heraufbeschworenen Positionseinbußen durch die Verlagerung nach außen abzufangen suchten.

Die dritte — entscheidende — Ebene schließlich betrifft das Verhältnis zwischen internationalen Wirtschaftsbeziehungen und internationaler Politik, zwischen Weltwirtschaft und Weltstaatensystem. Das Verhältnis ist bislang ungeklärt. Es fehlt an Vorarbeiten, um eindeutige Aussagen treffen zu können. Eine Theorie, die die äußerst komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen den „Entwicklungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen und den sicherheitspolitischen Ordnungssystemen einerseits und den Verläufen und strukturellen Gegebenheiten“ nationaler Ökonomien und der Weltwirtschaft andererseits sowie die Querbezüge zwischen innergesellschaftlichen und transnationalen Verteilungskämpfen<sup>2</sup> zufriedenstellend erklärt, gibt es nicht. Es mangelt an Untersuchungen, die die genannten Bezüge mit ihrer wechselseitigen Dynamik in spezifischen historischen Konstellationen aufhellen.<sup>3</sup>

Die Verbindung der internen und externen Analyseebenen ist bislang nur für ausgewählte Teilbereiche und einzelne Länder (nicht hingegen für Weltpolitik und Weltwirtschaft insgesamt) zufriedenstellend geleistet worden. So haben mehrere Detailstudien die Auswirkungen der

<sup>2</sup> Gustav Schmidt, *Vorwort*, in: *Konstellationen internationaler Politik 1924—1932. Politische und wirtschaftliche Faktoren in den Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten. Referate und Diskussionsbeiträge eines Dortmunder Symposiums 18.—21. September 1981*, hrsg. v. Gustav Schmidt, Bochum 1983, S. IX.

<sup>3</sup> Wie schwierig selbst ein solches Unterfangen ist, verdeutlicht indirekt der originelle und mutige Versuch Gilbert Zieburas, *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24—1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch*, Frankfurt a. M. 1984, die strukturellen Zusammenhänge des Rekonstruktionsversuchs von Weltwirtschaft und Weltpolitik in den zwanziger Jahren und ihres Zusammenbruchs 1929—1931 aufzuzeigen, innergesellschaftliche, außenwirtschaftliche und außenpolitische Entwicklungen „als Einheit“ zu begreifen. Ziebura reduziert Außenpolitik weithin auf Außenwirtschaftspolitik und blendet den sicherheitspolitischen Bereich aus. Die ungeklärte Sicherheitsfrage in Europa aber (Frankreich — Deutschland) hat nicht nur den Aufbau einer stabilen politischen Ordnung verhindert; sie hat die Rekonstruktion der Weltwirtschaft erschwert und war ein wichtiger Faktor für die Auflösung des internationalen Systems in der Weltwirtschaftskrise. Die Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Dimension würde zudem das Ausmaß der von Ziebura herausgestellten Dominanzposition der USA mindern. Ihre Vernachlässigung erscheint um so problematischer, als das Weltstaatensystem, das nach dem Ersten Weltkrieg entstand, wie Ziebura selbst schreibt (S. 32), „über politisch-strategische Organisationsformen“ verfügte, „die nur zum geringen Teil mit denen der Weltökonomie übereinstimmen“.

Zoll- und Handelsgesetzgebung sowie der Kapital- und Handelsbewegungen auf die Außenpolitik verschiedener Staaten und die bilateralen Beziehungen untersucht. Ganz besonders gilt das für das Außenverhalten Frankreichs und Deutschlands während der Phase des „Hochimperialismus“ zwischen 1880 und 1914.<sup>4</sup> Für Großbritannien hat Desmond C. M. Platt in einer bahnbrechenden Studie den Einfluß von Finanz und Handel in der britischen Außenpolitik von 1815 bis 1914 beleuchtet.<sup>5</sup> William A. Williams und seine Schüler haben in einer Reihe von Untersuchungen die Bedeutung der „dollar diplomacy“ und der „open door policy“ für die Außenpolitik der USA im 20. Jahrhundert gezeigt<sup>6</sup> — freilich mehr (das gilt besonders für William A. Williams selbst) auf der Ebene der Motivationsanalyse, weniger hingegen auf derjenigen politischer Prozesse und dabei nicht selten den Einfluß weltmarkt-orientierter Kreise überschätzend. Auch die wenigen Darstellungen zur „economic foreign policy“ einzelner Länder müssen in dem Zusammenhang genannt werden.<sup>7</sup> Für die Bundesrepublik sind in verschiedenen Arbeiten die Rolle wirtschaftlicher Faktoren im außenpolitischen Emanzipationsprozeß und der politische Stellenwert des Handels in der Ostpolitik herausgearbeitet worden.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Als neuere Gesamtdarstellungen der Periode René Girault, *Diplomatie européenne et impérialismes. Histoire des relations internationales contemporaines*, Bd. 1: 1871—1914 (= Collection relations internationales contemporaines), Paris 1979; Norman Stone, *Europe Transformed 1878—1919* (= Fontana History of Europe), 3. Aufl., London 1985, und (mit einem Überblick über Grundprobleme, Tendenzen und Kontroversen der Forschung sowie einem ausführlichen Literaturverzeichnis) Gustav Schmidt, *Der europäische Imperialismus*, München 1985.

<sup>5</sup> Desmond C. M. Platt, *Finance, Trade, and Politics in British Foreign Policy, 1815—1914*, Oxford 1968.

<sup>6</sup> William A. Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, 2. Aufl., New York 1972; ders. (Hrsg.), *From Colony to Empire. Essays in the History of American Foreign Relations*, New York 1972. — Als Skizze der verschiedenen Interpretationslinien amerikanischer Außenpolitik in der Zwischenkriegszeit (mit der weiteren Literatur) und als Auseinandersetzung mit der Williams-Schule bzw. der „New Left“ siehe John Braeman, *American Foreign Policy in the Age of Normalcy: Three Historiographical Traditions*, in: *Amerikastudien (American Studies)*, 26 (1981), S. 125—158; ders., *The New Left and American Foreign Policy during the Age of Normalcy: A Re-examination*, in: *BHR*, 57 (1983), S. 73—104.

<sup>7</sup> Für Großbritannien siehe die Literaturangaben bei Sidney Aster (Hrsg.), *British Foreign Policy, 1918—1945. A Guide to Research and Research Materials* (= Guides to European Diplomatic History, Research and Research Materials), Tunbridge Wells 1984, S. 177—181; grundlegend nach wie vor John Henry Richardson, *British Economic Foreign Policy*, London 1936.

<sup>8</sup> Siehe etwa Manfred Knapp (Hrsg.), *Von der Bizonengründung zur ökonomisch-*

Die vorliegende Studie schließt an solche Untersuchungen an. Sie grenzt sich von ihnen dadurch ab, daß sie die wirtschaftlichen Akteure selbst zur Grundlage der Darstellung macht. Die Außenaktivitäten wirtschaftlicher Gruppen sind bislang selten Gegenstand von Analysen gewesen. Noch seltener wurde das Zusammenwirken gesellschaftlicher und staatlicher Handlungsträger im Außenbereich systematisch erforscht.<sup>9</sup> Diese Arbeit untersucht die Antworten von Wirtschaft und Staat in Großbritannien auf die äußeren und inneren Herausforderungen des Landes während der Zwischenkriegszeit. Als Beitrag zur Erforschung der „economic“ oder „business diplomacy“ Großbritanniens analysiert sie die Interaktion — das Zusammenspiel oder Gegeneinander — von Industrie und Regierung bei der internationalen Kartellierung. Anhand zweier Branchen — der Eisen- und Stahl- sowie der Baumwollindustrie — sucht sie den Stellenwert internationaler Kartelle in der Strategie von Industrie und Regierung und ihre Funktion für die britische Außen-, Innen- und Wirtschaftspolitik zu bestimmen. Im Vordergrund steht der politische Gehalt internationaler Kartelle, weniger ihre wirtschaftliche Bedeutung.

Außenwirtschaftspolitik bildet ein wichtiges, in der Forschung jedoch stark vernachlässigtes Gebiet der Politik.<sup>10</sup> Sie ist der „Dreh- und

*politischen Westintegration. Studien zum Verhältnis zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1947—1952)*, Frankfurt a. M. 1984; Michael Kreile, *Osthandel und Ostpolitik*, Baden-Baden 1978; Claudia Wörmann, *Der Osthandel der Bundesrepublik. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung*, Frankfurt a. M. 1982; Angela Stent, *Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion* (= Bibliothek Wissenschaft und Politik, 27), Köln 1983. — Der ökonomische Wert des Osthandels wird häufig überschätzt. Er ist eher gering.

<sup>9</sup> Als Ausnahme hervorzuheben Werner Link, *Deutsche und amerikanische Gewerkschaften und Geschäftsleute 1945—1975. Eine Studie über transnationale Beziehungen*, Düsseldorf 1978.

<sup>10</sup> Im Unterschied zu Abgrenzungs- und Definitionsversuchen durch die Wirtschaftswissenschaften, die Außenwirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik betrachten, wird sie hier als Zweig der Außenpolitik angesehen. Zu den Definitions- und Abgrenzungsproblemen von Außenwirtschaftspolitik siehe Peter Bernholz, *Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen* (= Frankfurter wissenschaftliche Beiträge, 22), Frankfurt a. M. 1966, S. 11, 21 ff., 35 f., 52 ff.; Peter Seibt, *Ökonomische Sanktionen*, in: *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*, hrsg. v. Ernst-Otto Czempel (= *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 1), Köln 1969, S. 254 f.; Peter Hampe, *Wirtschaftliche Dimensionen der Außenpolitik*, in: *Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung*, hrsg. v. Gottfried-Karl Kindermann, München 1977, S. 223 f.; Werner Glastetter, *Außenwirtschaftspoli-*

Angelpunkt im Verhältnis von Nationalstaat und Weltwirtschaft“.<sup>11</sup> Als eine der Nahtstellen, die die Innen- mit der Außenpolitik verknüpft, stellt sie eine bedeutsame Ebene dar, auf der die politischen Auseinandersetzungen um die Bewahrung oder Veränderung innenpolitischer und weltwirtschaftlicher Verhältnisse stattfinden. Ihr Studium vermittelt Aufschlüsse über die Machtstellung, die einzelne Gruppen im politischen System eines Landes einnehmen. Als Teil der Außenwirtschaftspolitik bilden internationale Kartelle einen Bereich, in dem die Strategien der Industrie auf diejenigen der Regierung stoßen. Sie stellen ein Instrument dar, das es der Regierung erlaubt, ihre innere Politik mit ihrer „economic foreign policy“ zu koordinieren; sie ermöglichen es umgekehrt der Wirtschaft, die offizielle Außenpolitik zu flankieren oder aber zu durchkreuzen. Sie lassen sich adäquat nur analysieren, wenn es gelingt, Methoden und Fragestellungen der Politik- und Wirtschaftsgeschichtsschreibung zu verbinden oder einander anzunähern.

Im Falle der Baumwollindustrie beschäftigen sich die Ausführungen mit dem gescheiterten Versuch Großbritanniens (1932/34), mit der japanischen Industrie unter den Bedingungen der Weltwirtschaftskrise zu einem Abkommen über die Aufteilung des Weltmarktes zu gelangen. Bei der Eisen- und Stahlindustrie geht es darum, die britische Haltung zu den internationalen Kartellen des europäischen Kontinents im Rohstahlbereich, die Bedingungen, die Möglichkeiten und die Vorgeschichte britischer Mitwirkung an der ökonomischen Verständigung des Festlandes darzustellen.

Warum werden Eisen und Stahl sowie Baumwolle untersucht? Beide Branchen bilden die Schlüsselsektoren der „Werkstatt der Welt“. Neben Kohle haben sie den Industrialisierungsprozeß des Landes eingeleitet. Sie verkörpern in exemplarischer Weise den tiefen Wandel, der sich in Großbritanniens Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik während der Zwischenkriegszeit vollzog, und erlauben es, britische Weltpolitik in ihrem globalen — europäischen wie fernöstlichen — Zusammenhang im Kontext ihrer außenwirtschaftlichen Bezüge zu analysie-

*tik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium außenwirtschaftlicher Fachbegriffe* (= Reihe problemorientierte Einführungen, Bd. 2), 2. Aufl., Köln 1979, S. 13, 26 f.; Michael Kreile, *Außenwirtschaftspolitik*, in: *Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft — Gesellschaft — Politik*, hrsg. v. Manfred G. Schmidt (= Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 2), München 1983, S. 33—40.

<sup>11</sup> G. Ziebura, *Weltwirtschaft und Weltpolitik* . . . , S. 26.

ren. Beide Branchen weisen Spezifika (Unterschiede und Gemeinsamkeiten) auf, die sie für einen Vergleich besonders geeignet erscheinen lassen. Während die Eisen- und Stahlindustrie gemeinhin als „the home of the classical type of cartell“<sup>12</sup> betrachtet wird, erscheint umgekehrt die Textilbranche als der Bereich, wo aufgrund der Natur des Produktes und der Zahl der Anbieter die internationale Kartellierung selten war.

Ökonomische Orientierung und politisches Gewicht beider Sektoren waren höchst unterschiedlich. Der Bruch erfolgte 1931/32. Die britische Baumwollindustrie stand lange Zeit an der Spitze der freihändlerischen Bewegung. Sie ist repräsentativ für die hohe Weltmarktabhängigkeit der britischen Volkswirtschaft. Sie verstand sich als Teil jener wirtschaftsliberalen, „internationalistischen“ Interessenkoalition von Handel und Finanzen, die seit dem 19. Jahrhundert die Geschicke des Landes bestimmt hatte. An ihre Stelle trat Anfang der dreißiger Jahre eine „nationalistische“, auf den Binnenmarkt konzentrierte Kräftekonstellation von Industrie, Produktion und Landwirtschaft. Es war die Stahlindustrie, die sich am nachhaltigsten für den Richtungswandel stark gemacht und nach dem Kurswechsel die führende Stellung im politisch-industriellen System des Landes eingenommen hat. In Großbritanniens Weltpolitik schließlich waren, wie die Forschung wiederholt betont hat, der Ferne Osten und Europa eng miteinander verknüpft.<sup>13</sup> Die Interessen der hier untersuchten Branchen waren vital von jeweils einem der beiden Mächtesysteme berührt: Für die Stahlindustrie stellten die Herausforderung durch den Kontinent, für die Baumwollindustrie die Herausforderung durch Japan und der Zusammenbruch der ostasiatischen Märkte das Hauptproblem dar.

Bei der Analyse der Branchen orientiert sich die Studie hinsichtlich Vorgehensweise, Methode und Fragestellungen am „sektoralen“ Ansatz. „Sektorale Analyse“ meint „any study of the political economy of a specific industry in its world context, or of specific markets for goods and services“.<sup>14</sup> Der sektorale Ansatz fragt nach dem Charakter der

<sup>12</sup> Board of Trade (Hrsg.), *Survey of International Cartels and Internal Cartels*, Bd. 1, London 1944, S. XXI (Verf.: J. D. Gribbin).

<sup>13</sup> Siehe etwa Robert A. C. Parker, *Probleme britischer Außenpolitik während der Weltwirtschaftskrise*, in: *Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise 1929—1933*, hrsg. v. Josef Becker/Klaus Hildebrand (= Schriften der Philosophischen Fakultäten der Universität Augsburg, Nr. 18), München 1980, S. 4.

<sup>14</sup> Susan Strange/Roger Tooze, *States and Markets in Depression: Managing Surplus Industrial Capacity in the 1970s*, in: *The International Politics of Surplus Capacity*, hrsg.

Branche, der Natur ihrer Produkte, nach dem Ort und der Verteilung von Macht über ökonomische Prozesse sowie nach dem Gewicht einzelner Sektoren für Weltwirtschaft und Weltpolitik. Er macht zwar die wirtschaftlichen Akteure zur Grundlage der Untersuchung, klammert staatliches Handeln aber keineswegs aus. Dem Nationalstaat und seinen Prioritäten wird vielmehr überragende Bedeutung beigemessen. Im Unterschied zum „strukturellen“ Ansatz, der im politischen System die determinierende Machtstruktur sieht, oder zum marxistischen Interpretationsschema, das umgekehrt der Ökonomie übergeordnete Bedeutung beimißt, geht er von einer wechselseitigen Durchdringung von Politik und Wirtschaft aus. Er verdeutlicht, daß „Reichtum“ und „ökonomische Macht“ auf der einen, militärische Gewichte und „politische Macht“ auf der anderen Seite in der internationalen Politik zusammenwirken, beide Arten von Macht aber nicht identisch sind.<sup>15</sup> Gegenüber Erklärungsmodellen, die die gesamte Entwicklung von Weltpolitik und Weltwirtschaft in den Blick nehmen, hat der sektorale Ansatz den Vorteil, daß er präzisere Aussagen ermöglicht. Er läßt die Unterschiede zwischen den nationalen Gesellschaften sowie die Asymmetrien in den Verhandlungsstrukturen hervortreten und vermittelt nicht, wie das interdependenzbezogene Denken es tut, den

v. Susan Strange/Roger Tooze, London 1981, S. 12. — Zum sektoralen Ansatz ausführlich Susan Strange, *The Study of Transnational Relations*, in: *International Affairs*, 52 (1976), S. 333—345; dies., *The Management of Surplus Capacity: Or How Does Theory Stand up to Protectionism 1970s Style?*, in: *IO*, 33 (1979), S. 303—334; Roger Tooze, ‚Sectoral Analysis‘ and the International Political Economy, in: *Perspectives on Political Economy*, hrsg. v. R. J. Barry Jones, London 1983, S. 231—241. — Den methodischen Ausgangspunkt, die Merkmale und den Wert einer sektoralen Betrachtungsweise für die Analyse politischer Prozesse in ihrem internationalen Zusammenhang umschreibt Peter Alexis Gourevitch in seiner vergleichenden Skizze der wirtschaftspolitischen Antworten nationaler Systeme (USA, Deutschland, Großbritannien, Schweden, Frankreich) auf die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre wie folgt: „in analyzing the political and policy relationships among capital, labor, and agriculture, these terms must be disaggregated into sectors, or branches, that have identifiable characteristics. What the industries produce and how, who buys their products, their capital requirements, their labor component, organizational characteristics, international competitiveness, and so on — these elements of a sector shape its *situation*. Situation influences a sector’s policy preferences, which in turn affect its political behavior, which ends by affecting politics and policy outcomes“; ders., *Breaking with Orthodoxy. The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930s*, in: *IO*, 38 (1984), S. 97 f.

<sup>15</sup> Susan Strange, *What is Economic Power, and Who Has It?*, in: *International Journal (Canadian Institute of International Affairs)*, 30 (1974/75), S. 207—224; G. Ziebur, *Weltwirtschaft und Weltpolitik* . . . , S. 14 ff.

trügerischen Eindruck, als seien die politischen und wirtschaftlichen Akteure mit gleichen Ressourcen ausgestattet. Im Unterschied zu einer Vorgehensweise, die das Großunternehmen zum Gegenstand der Untersuchung macht, ist der sektorale Ansatz dort angezeigt, wo es, wie im Falle der hier untersuchten Industriezweige, eine Fülle höchst unterschiedlicher, in Struktur, Größe und wirtschaftlicher Lage stark voneinander abweichender Unternehmen gibt und wo die durch ihren Verband oder eine andere Organisation vertretene Branche (nicht das Unternehmen) als politischer Handlungsträger nach außen fungiert. Der sektorale Ansatz verdeutlicht das Gewicht, das wirtschaftlichen Konjunkturen und Märkten, den sehr ungleichen Zukunftsperspektiven einzelner Sektoren („neue“ oder „alte“ Industriezweige) und dem Problem der Überkapazitäten — einem Kernproblem der Zwischenkriegszeit — für die Analyse der internationalen politischen Ökonomie zukommt.

Das Bild, das die wirtschaftlichen Akteure von ihren Konkurrenten in anderen Ländern haben, kann sich unter dem Eindruck wechselnder Konjunkturen grundlegend verändern. Wirtschaftliche Depressionen können — müssen aber nicht —, da sie konkurrenzverschärfend wirken, die Chance verringern, das Problem des Wettbewerbs durch Kooperation zu lösen, und statt dessen den Konflikt oder die Gewalt als die einzig mögliche Form des Interessenaustrags erscheinen lassen. Wie, so eine der zentralen Fragen der Studie, gingen die Industrienationen und ihre wirtschaftlichen Handlungsträger miteinander um, und welche Methoden benutzten sie, um das Problem der Konkurrenz zu lösen? Internationale Kartelle heben den Wettbewerb nicht auf. Sie verlagern ihn auf eine höhere Stufe oder verschieben die Arena, in der er stattfindet. Gleichzeitig jedoch verändern sie seine Natur und seine Spielregeln. Unter (außen-)politischen Gesichtspunkten ist es von Bedeutung ob, wie und durch wen der Wettbewerb geregelt werden soll, und wie er ausgetragen wird, ob es sich nach dem Begriffspaar Stanley Hoffmanns um „competition-through-cooperation“ oder um „competition-in-separate-action“ handelt.<sup>16</sup> Dahinter verbergen sich zwei unterschiedliche Grundtypen von Außenpolitik. Der eine Typ sucht die außenpolitischen Ziele Wohlfahrt und Sicherheit über Kooperation und Interessenausgleich, der andere durch unilaterale Aktionen zu verwirklichen. Es wird anhand konkreter Beispiele zu prüfen

<sup>16</sup> Stanley Hoffmann, *The State of War. Essays on the Theory and Practice of International Politics*, New York 1965, S. 157.

sein, ob die Gegensätze der nationalen Kapitale, wie Lenin behauptete, unaufhebbar oder aber, ob die wirtschaftlichen Akteure in der Lage waren, ihre Differenzen beizulegen und, wie Karl Kautsky vermutete, das Muster der Kooperation und — in Gestalt internationaler Kartelle — sogar das der Integration mit „ausgesprochen pazifikatorischen Interessen“<sup>17</sup> auszubilden. In der Zwischenkriegszeit war die Erwartung, internationale Kartelle oder andere Formen wirtschaftlicher Interaktion könnten den Frieden fördern oder sichern helfen, in sehr unterschiedlichen politischen Lagern weit verbreitet.

Unter internationalen Kartellen werden freiwillige, zeitlich begrenzte wirtschaftliche Vereinbarungen zwischen unabhängigen privaten, selbständig bleibenden Unternehmen souveräner Staaten oder zwischen nationalen Kartellen zum Zweck der Marktbeeinflussung verstanden. Ihr Ziel besteht darin, über die Stabilisierung oder die

<sup>17</sup> So in einer Zuspitzung der Position Kautskys Ernst-Otto Czempel, *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn-München-Wien-Zürich 1981, S. 246. Bei der Kontroverse zwischen Kautsky und Lenin ging es primär um die Deutung des Imperialismus und die praktisch-politischen Schlußfolgerungen, indirekt aber auch um internationale Kartelle. Kautsky äußerte im Ersten Weltkrieg wiederholt die Vermutung, daß sich das „international syndizierte Finanzkapital“ in einer neuen Phase des Kapitalismus („Ultraimperialismus“) zur gemeinsamen Ausbeutung der Welt verständigen und in Zukunft damit Kriege um Wirtschaftsgebiete durch Abmachungen aufheben könne. Vgl. Karl Kautsky, *Der Imperialismus*, in: *Die Neue Zeit*, 32 (1914/II), S. 920f.; ders., *Zwei Schriften zum Umlernen*, in: *A.a.O.*, 33 (1915/II), S. 144; ders., *Der imperialistische Krieg*, in: *A.a.O.*, 35 (1917/I), S. 482f. Später zählte er „das industrielle Kapital“ (nicht das Kapital schlechthin) zu den „Gegnern des Krieges“, denn Krieg sei für dieses „ökonomisch nicht nur nicht notwendig, sondern sogar schädlich“. (Karl Kautsky, *Krieg und Demokratie. Eine historische Untersuchung und Darstellung ihrer Wechselwirkungen in der Neuzeit*, Bd. 1: *Revolutionskriege*, Berlin 1932, S. 78.) Demgegenüber bezeichnete Lenin 1916 die Auffassung — neben „bürgerliche(n) Schriftsteller(n)“ nannte er in dem Zusammenhang ausdrücklich Kautsky —, „daß die internationalen Kartelle, als eine der am klarsten ausgeprägten Erscheinungsformen der Internationalisierung des Kapitals, die Erhaltung des Friedens zwischen den Völkern im Kapitalismus erhoffen lassen“, als „theoretisch völlig unsinnig“, als „praktisch ein Sophismus“ und „erhorrliche Methode, den schlimmsten Opportunismus zu verteidigen“. Wladimir I. Lenin, *Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus. Gemeinverständlicher Abriss*, Petrograd 1917, in: Ders., *Werke*, Bd. 22: *Dezember 1915—Juli 1916*, hrsg. v. Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPdSU, Berlin (Ost) 1972, S. 257. Zur Auseinandersetzung zwischen Lenin und Kautsky vgl. Hans-Christoph Schröder, *Sozialistische Imperialismusdeutung. Studien zu ihrer Geschichte* (= Kleine Vandenhoeck-Reihe, 375), Göttingen 1973, Kap. 4; Rainer Kraus, *Die Imperialismusdebatte zwischen Vladimir I. Lenin und Karl Kautsky. Eine vergleichende Analyse ihrer Theorien* (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, 102), Frankfurt a. M. 1978.

Erhöhung der Preise die Rentabilität der Unternehmen zu verbessern und die wirtschaftlichen Risiken zu vermindern. Der Charakter internationaler Kartelle ist restriktiv. Sie haben wettbewerbsbeschränkende Wirkung. Marktaufteilung, Produktionsbeschränkung, Quotenzuteilung und Preisfestsetzung bilden bevorzugte Handlungsparameter. Zumeist werden Arten und Aktionsformen nationaler Kartelle (Gebiets-, Mengen-, Preis-, Patentverwertungskartelle, Syndikate) auf den Weltmarkt oder regionale Teilmärkte übertragen. Häufig führt die innere Dynamik des Kartellgedankens zu einer Kombination einzelner Kartelltypen. Die Instrumente und die Wirksamkeit internationaler Kartelle scheinen jedoch begrenzter als diejenigen nationaler Kartelle.<sup>18</sup>

Im Prinzip sind internationale Kartelle in allen Wirtschaftszweigen möglich. Jedoch ist die Kartellfähigkeit unterschiedlich und ihre Bildung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Von Bedeutung sind die Art des Produktes, der Organisationsgrad einer Branche und die Zahl der Anbieter, die rechtlichen Regelungen und die Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Anschauungen der einzelnen Länder. Internationale Kartellierung findet sich besonders bei Grundstoffindustrien mit stark schwankendem Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten und bei forschungs- und entwicklungsintensiven Branchen. Wie im nationalen Bereich liegen primär homogene und hochstandardisierte Produkte in der Reichweite internationaler Kartelle. Auch im primären Sektor (Rohstoffe) und beim grenzüberschreitenden Verkehr (Schifffahrt und Fluglinien) sind sie häufig anzutreffen.

Abreden zwischen Unternehmen verschiedener Länder zur Beeinflussung des Marktes lassen sich weit in die Geschichte zurückverfolgen. Internationale Industriekartelle sind verstärkt von etwa dem ausgehenden 19. Jahrhundert an abgeschlossen worden. Das erste Schie-

<sup>18</sup> Zum Kartellbegriff, zu Kartellen allgemein und zu den Stufen der Kartellforschung (mit weiterer Literatur) Egon Tuchtfeldt, *Kartelle*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften*, hrsg. v. Willi Albers u. a., Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 445—463; Hans-Heinrich Barnikel (Hrsg.), *Theorie und Praxis der Kartelle* (= Wege der Forschung, 174), Darmstadt 1972; Harald Enke, *Kartelltheorie. Begriff, Standort und Entwicklung*, Tübingen 1972; Erwin Grochla, *Kartelle*, in: *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*, hrsg. v. Hans Seischab/Karl Schwantag, Bd. 2, 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 3022—3029; Günther Koberstein, *Kartelle, internationale*, in: *A.a.O.*, Sp. 3029—3034; Alice Teichova, *Multinationale Unternehmen in historischer Sicht — ein Kommentar*, in: *Management und Organisation*, hrsg. v. Verein der Wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiete der Unternehmerbiographie und Firmengeschichte, Wien 1983, S. 45 ff.

nenkartell datiert von 1884. In der Zwischenkriegszeit erreichten internationale Kartelle ein vorher nicht gekanntes Ausmaß und entwickelten sich zu einer „all important economic institution throughout the world“.<sup>19</sup> Die Periode war günstig für den Abschluß internationaler Abmachungen; sie ist als „the great era of the cartel“ bezeichnet worden.<sup>20</sup> Nach zeitgenössischen Schätzungen wurden zwischen 1929 und 1937 etwa 30 % bis 50 % des Welthandels von internationalen Absprachen oder „losen Vereinigungen“ „kontrolliert“ oder „beeinflußt“.<sup>21</sup> Angesichts der Definitions- und Abgrenzungsprobleme, des geheimen Charakters vieler Kartelle und des lockeren Sprachgebrauchs (was sind „loosely knit associations“?<sup>22</sup>) sind Angaben über den Umfang des kartellierten Handels oder Zusammenstellungen über die Anzahl internationaler Kartelle<sup>23</sup> mit großer Vorsicht aufzunehmen. Zweifellos aber bildeten sie ein bedeutendes Strukturelement der Weltwirtschaft.<sup>24</sup> In den zwanziger und dreißiger Jahren haben sie eine wissen-

<sup>19</sup> Frederick Haussmann/Daniel Ahearn, *International Cartels and World Trade. An Exploratory Estimate*, in: *Thought (Fordham University Quarterly)*, 19 (1944), S. 438.

<sup>20</sup> *Fortune*, Bd. 26, Sept. 1942, S. 107 („The great era of the cartel can be dated 1920—40“).

<sup>21</sup> Angaben bei F. Haussmann/D. Ahearn, *International Cartels...*, S. 433 f.; Ervin Hexner, *International Cartels in the Postwar World*, in: *The Southern Economic Journal*, 10 (1943), S. 142; United Nations, Department of Economic Affairs, *International Cartels. A League of Nations Memorandum* (by Gertrud Lovasy), Lake Success 1947, S. 2; Delbert A. Snider, *Introduction to International Economics* (= The Irwin Series in Economics), 5. Aufl., Homewood (Illinois) 1971, S. 253 f. — Als Überblick über die wichtigsten Ende der dreißiger Jahre bestehenden internationalen Kartelle siehe Political and Economic Planning (PEP), *Report on International Trade*, London 1937, S. 102 ff.

<sup>22</sup> So F. Haussmann/D. Ahearn, *International Cartels...*, S. 433 f. („we come to the basic conclusion that 42 per cent of world trade between 1929 and 1937 was cartelized or influenced by loosely knit associations or conferences“). Die Berechnungen von E. Hexner, *International Cartels...*, S. 142, (er kommt zu einem Anteil von 42,64 % für das Jahr 1937) beziehen sich auf „products in which international trade was dominated or considerably influenced by marketing controls“.

<sup>23</sup> Horst Wagenführ, *Statistik der Kartelle*, in: *Allgemeines Statistisches Archiv*, 22 (1932), S. 252, schätzte ihre Gesamtzahl für das Jahr 1931 auf 320. Andere Zusammenstellungen gelangten zu höheren Zahlen.

<sup>24</sup> Anders Gottfried von Haberler, *The Theory of International Trade with its Applications to Commercial Policy*, London 1936, S. 329 („ordinary observation and general considerations suggest that one should not rate too highly the part played by international cartels in world trade“). Von Haberler weist zu Recht darauf hin, daß ihre ökonomische Bedeutung sich nicht an Zahlen ablesen lasse, sondern „qualitativ“ eingeschätzt werden müsse.

schaftliche, publizistische und politische Aufmerksamkeit erregt wie die multinationalen Konzerne seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts. Wie jene wurden sie in ihren Auswirkungen äußerst unterschiedlich eingeschätzt. Im Unterschied zu einem umfangreichen zeitgenössischen Schrifttum hat sich die neuere Forschung wenig mit ihnen beschäftigt. Die Untersuchungen stammen — neben der Rechtswissenschaft — zumeist von Wirtschaftswissenschaftlern oder Wirtschafts- und Unternehmenshistorikern. Fragen der Wettbewerbspolitik und der gesamtwirtschaftlichen Folgen stehen bei den Wirtschaftswissenschaftlern, solche nach den Auswirkungen internationaler Kartelle auf die Preise, die Profite und die Expansion einzelner Unternehmen oder Branchen bei den Wirtschafts- und Unternehmenshistorikern im Vordergrund.

In Großbritannien sind die internationalen Kartelle der Zwischenkriegszeit bislang nicht zum Gegenstand eigener Untersuchungen gemacht worden. Behandelt wurden sie — gleichsam als Nebenprodukt — im Rahmen von Studien zu multinationalen Großunternehmen. Die Monographien von William J. Reader über den Chemiegiganten Imperial Chemical Industries (ICI), von Donald C. Coleman über Courtaulds, Ltd. (Fasern, Kunstseide), von Charles Wilson und David Kenneth Fieldhouse über den britisch-niederländischen Konzern Unilever (Lever Bros.) oder die Untersuchungen von Geoffrey Jones zu weltweit operierenden Konzernen wie Dunlop oder Cadbury Bros. enthalten zahlreiche Hinweise zu Marktaufteilungen, zu Preisabsprachen und zu den verschiedensten Formen der Firmenkooperation. Die Studien zeigen, daß internationale Kartellvereinbarungen in der Strategie der Großkonzerne einen wichtigen Platz eingenommen haben und für ihre Profite oder die Richtung der Handelsströme von beachtlicher Bedeutung gewesen sind.<sup>25</sup> Wirtschaftliche Fragestellungen dominieren; die

<sup>25</sup> William J. Reader, *Imperial Chemical Industries. A History*, Bd. 1: *The Forerunners 1870—1926*, London 1970; Bd. 2: *The First Quarter-Century 1926—1952*, London 1975; Donald Cuthbert Coleman, *Courtaulds. An Economic and Social History*, Bd. 2: *Rayon*, London 1969; Charles Wilson, *The History of Unilever. A Study in Economic Growth and Social Change*, 2 Bde., London 1954; David K. Fieldhouse, *Unilever Overseas. The Anatomy of a Multinational 1895—1965* (= Hoover Institution Publication, 205), London 1978; Geoffrey Jones, *The Growth and Performance of British Multinational Firms before 1939: The Case of Dunlop*, in: *EcHR*, 37 (1984), S. 35—53; ders., *Multinational Chocolate: Cadbury Overseas, 1918—39*, in: *BH*, 26 (1984), S. 59—76; ders., *The Expansion of British Multinational Manufacturing, 1890—1939*, in: *Overseas Business Activities. Proceedings of the Fuji Conference*, hrsg. v. Akio Okochi/Tadakatsu Inoue (= The

politische Dimension fehlt oder bleibt weitgehend ausgeklammert. Ganz im Vordergrund steht der ökonomische Aspekt in Arbeiten über die internationalen Absprachen der Schifffahrtlinien (Konferenzen).<sup>26</sup> Politikhistoriker oder Politikwissenschaftler haben sich mit internationalen Kartellen und ihrem Gewicht für die britische Politik nicht beschäftigt. Es fehlen Untersuchungen, die ihre politische und wirtschaftliche Bedeutung im Zusammenhang analysieren.

Soweit solche Arbeit vorliegen, konzentrieren sie sich auf den Stellenwert internationaler Kartelle für Politik und Wirtschaft Deutschlands, des „klassischen“ Landes der Kartelle, dem weithin eine führende Rolle auch bei der internationalen Kartellierung zugeschrieben wird. Alice Teichova hat die Bedeutung der überlegenen deutschen Kartellstruktur — als Alternative zu Direktinvestitionen — für die wirtschaftliche Durchdringung des mitteleuropäischen Marktes herausgearbeitet.<sup>27</sup> Ihre Fragestellung aufgreifend, haben Verena Schröter und Harm Schröter die Rolle internationaler Kartelle für die deutsche Industrie in der Weltwirtschaftskrise und für den skandinavischen Markt im Spannungsfeld der deutsch-britischen Rivalität während der Zwischenkriegszeit untersucht.<sup>28</sup> Die Entstehung der Internationalen Rohstahlgemeinschaft von 1926 ist aus unterschiedlichen Perspektiven von Jacques Bariéty, Karl Heinrich Pohl und Ulrich Nocken in den Kontext der deutsch-französischen Beziehungen eingeordnet worden,<sup>29</sup> und

International Conference on Business History, 9), Tokio 1984, S. 125—153. — Insgesamt stehen wir trotz einzelner Ergebnisse erst am Anfang der empirischen Erforschung auch der ökonomischen Implikationen internationaler Kartelle.

<sup>26</sup> Daniel Marx, Jr., *International Shipping Cartels: A Study of Industrial Self-Regulation by Shipping Conferences*, Princeton (N. J.) 1953; Brian Measures Deakin/Thelma Seward, *Shipping Conferences. A Study of their Origins, Development and Economic Practices*, Cambridge 1973; D. L. McLachlan, *The Conference System since 1919*, in: *BH*, 4 (1961), S. 54—63.

<sup>27</sup> Alice Teichova, *An Economic Background to Munich. International Business and Czechoslovakia 1918—1938* (= Soviet and East European Studies), Cambridge 1974.

<sup>28</sup> Verena Schröter, *Die deutsche Industrie auf dem Weltmarkt 1929 bis 1933. Außenwirtschaftliche Strategien unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise* (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, 251), Frankfurt a. M. 1984; Harm G. Schröter, *Außenpolitik und Wirtschaftsinteresse. Skandinavien im außenwirtschaftlichen Kalkül Deutschlands und Großbritanniens 1918—1939* (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, 195), Frankfurt a. M. 1983.

<sup>29</sup> Jacques Bariéty, *Das Zustandekommen der Internationalen Rohstahlgemeinschaft (1926) als Alternative zum mißlungenen ‚Schwerindustriellen Projekt‘ des Versailler Vertrages*, in: *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*,

Alice Teichova hat neuerdings die internationale Kartellstruktur auf dem chemischen Sektor zwischen den führenden Unternehmen Deutschlands, der USA und Großbritanniens mit Verschiebungen in den Machtrelationen zwischen den Staaten und mit unterschiedlichen Konstellationen in der internationalen Politik verknüpft.<sup>30</sup> Auch am Beispiel der chemischen Industrie (I. G. Farbenindustrie AG) ist von Gottfried Plumpe die Bedeutung der nationalen und internationalen Konzentrationsbewegung für die Wiedereingliederung der deutschen Industrie in die weltwirtschaftlichen Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg und ihre Stellung auf dem Weltmarkt herausgestellt worden.<sup>31</sup>

Internationale Kartelle sind von Ökonomen oder Wirtschafts- und Unternehmenshistorikern vielfach unter den gleichen Fragestellungen wie nationale Marktregulierungsgebilde analysiert und als bloße Ausweitung nationaler Kartelle oder der Aktivitäten von Großunternehmen nach außen betrachtet worden. Ebenso wie Außenpolitik nicht lediglich eine Projizierung innenpolitischer Interessen in die internationale Arena darstellt, sondern ihre eigenen Fragestellungen und ihre eigene Reflexion besitzt<sup>32</sup> — sie will diejenigen Beziehungen verstehen und erklären, die zwischen Staaten, Gesellschaften, Gruppen oder Menschen bestehen, die durch Grenzen getrennt sind —, so nimmt das Problem der Kartelle eigene Züge an, wenn man es von der nationalen auf die internationale Ebene hebt. Internationale Kartelle verfolgen *per definitionem* grenzüberschreitende Strategien und operieren unter national unterschiedlichen Systemen. Sie sind Gegenstand und Faktor der Außen- und internationalen Politik. In der lebhaften Kontroverse, die während der Zwischenkriegszeit um das Für und Wider dieser Markt-

hrsg. v. Hans Mommsen u. a., Düsseldorf 1974, S. 552—568; Karl Heinrich Pohl, *Weimars Wirtschaft und die Außenpolitik der Republik 1924—1926. Vom Dawes-Plan zum Internationalen Eisenpakt*, Düsseldorf 1979; Ulrich Nocken, *Das Internationale Stahlkartell und die deutsch-französischen Beziehungen 1924—1932*, in: *Konstellationen . . .*, hrsg. v. G. Schmidt, S. 165—202.

<sup>30</sup> Alice Teichova, *Changing Political Constellations and the Anglo-American-German Cartel Relations in the Chemical Industry in the First Decade of the Interwar Period*, in: *Konstellationen . . .*, hrsg. v. G. Schmidt, S. 221—236.

<sup>31</sup> Gottfried Plumpe, *Konzentrationsbewegung und Wiedereingliederung der deutschen Wirtschaft in ihre weltwirtschaftlichen Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg*, in: *Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, hrsg. v. Hans Pohl (= Nassauer Gespräche der Freiherr-vom-Stein Gesellschaft, Bd. 1), Stuttgart 1985, S. 129—144.

<sup>32</sup> So zu Recht René Girault, *Economie et politique internationale: diplomatie et banque pendant l'entre-deux-guerres*, in: *RI*, No. 21 (1980), S. 7.

verbände geführt worden ist, hat die Auseinandersetzung über ihren außenpolitischen Wert und ihre Bedeutung für Weltwirtschaft und Weltpolitik eine große Rolle gespielt.

Um Umfang und Gewicht internationaler Kartelle zu verstehen und ihre große Verbreitung in der Zwischenkriegszeit zu erklären, ist es erforderlich, sie in die längerfristige Bewegung ökonomischer Konjunkturen und politischer Entwicklung einzuordnen. Ihre Bildung und ihre Tätigkeit während der zwanziger und dreißiger Jahre erfolgten in einem „peculiar historical setting“.<sup>33</sup> Eine anerkannte internationale politische Ordnung hat es in jener Periode nicht gegeben. Ihre Legitimität wurde von den revisionistischen Mächten von Beginn an entschieden bestritten. In der großen Krise Anfang der dreißiger Jahre, die über eine wirtschaftliche Krise hinaus eine Krise des internationalen Systems und der Staatenbeziehungen war, brach sie zusammen. Die Weltwirtschaft litt unter schweren Strukturdefekten, die sich vornehmlich in Überkapazitäten — dem wohl wichtigsten Bedingungsfaktor internationaler Kartelle im Bereich der „alten“ Industrien — und Massenarbeitslosigkeit äußerten. Strukturelle Umschichtungen, wie der Aufstieg der USA zur führenden Weltmacht und die Industrialisierung unterentwickelter Gesellschaften, signalisierten den Verlust der Hegemonie Europas oder deuteten auf langfristige Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung hin. Schwerwiegende Wachstumshemmungen, Preisverfall und scharfe Preisfluktuationen, die Stagnation des Welthandels und die „Regionalisierung“ der Weltwirtschaft kennzeichnen die Periode. Die zunehmende Kapitalkonzentration hohlte den liberalen Wettbewerbskapitalismus weiter aus und erleichterte die Umsetzung wirtschaftlicher Interessen in Politik; die wirtschaftspolitischen Anschauungen machten im Vergleich zur Zeit vor 1914 einen großen Wandel durch. Die Staaten verfolgten — das gilt besonders für die dreißiger Jahre — eine nationalistische Wirtschafts-, Handels- und Währungspolitik. Die nationale und internationale Ökonomie wurde politisiert; das Ringen um Marktanteile war nicht nur eine ökonomische Frage, sondern Teil machtpolitischer Auseinandersetzung. Weithin anerkannte Institutionen und Mechanismen, ein Verhaltenskodex oder ein multilateraler Rahmen für den internationalen Zahlungs- und Güterverkehr, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg bestanden (GATT, Bretton Woods, Internationaler Währungsfonds...), gab es nicht.

<sup>33</sup> E. Hexner, *International Cartels...*, S. 126.

In diesem grob skizzierten Kontext sind die internationalen Kartelle der Zwischenkriegszeit zu sehen, und von den spezifischen politischen und ökonomischen Bedingungen der Periode her sind zunächst auch die Maßstäbe für ihre Beurteilung zu entwickeln. Die besonderen weltweiten Rahmenbedingungen sind selbst konstitutives Element der Kartellierungspolitik einzelner Länder, die wiederum — das ist für die Untersuchung wichtig — ihre je eigenen Merkmale und Bedingungsfaktoren aufweist. Für deren Analyse sind im hier betrachteten britischen Fall die einzigartige Stellung Großbritanniens in Weltwirtschaft und Weltpolitik, Lage und Entwicklungsstand der Industrie, die politische und wirtschaftliche Strategie von Industrie und Regierung sowie die Machtstellung der Industrie und ihrer einzelnen Sektoren oder Unternehmen im politischen System von besonderer Bedeutung.

Großbritannien war im 19. Jahrhundert die „*économie dominante*“<sup>34</sup> der Weltwirtschaft gewesen. Selbst in der Zwischenkriegszeit, als die USA sich anschickten, Großbritanniens „Platz“ in der Welt einzunehmen,<sup>35</sup> bildete es mit Ausnahme weniger Jahre die größte Handelsnation der Welt, und seine auswärtigen Investitionen waren (1938) annähernd doppelt so hoch wie diejenigen der Vereinigten Staaten.<sup>36</sup> Seine handels-, finanz- und außenpolitischen Interessen waren weltweit. Kein größeres Land war in dem Maße von Austauschbeziehungen abhängig und in die Weltwirtschaft integriert wie Großbritannien. Den Einnahmen aus internationalen Dienstleistungen und aus auswärtigen Anlagen war es zu verdanken, daß es trotz seines notorischen Handelsbilanzdefizits bis zur Weltwirtschaftskrise 1931 Zahlungsbilanzüberschüsse erzielte. Das Kapital war bunt über den Globus verstreut: 23,8 % in Nordamerika, 21,4 % in Lateinamerika, 37,6 % in Asien und Ozeanien, 9,4 % in Afrika und nur 7,6 % in Europa.<sup>37</sup> Die Ausfuhren gingen 1920—29 zu über 40 % ins Empire, zu etwa 30 % nach Europa und zu annähernd 30 % zum Rest der Welt.<sup>38</sup> Die Importe wiesen eine ähnlich

<sup>34</sup> Der Begriff stammt von François Perroux, *Une théorie de l'économie dominante*, in: Ders., *L'économie du XX<sup>e</sup> siècle*, 2. Aufl., Paris 1964, S. 25 ff.

<sup>35</sup> Donald Cameron Watt, *Succeeding John Bull. America in Britain's Place 1900—1975. A Study of the Anglo-American Relationship and World Politics in the Context of British and American Foreign-Policy-Making in the Twentieth Century*, Cambridge 1984.

<sup>36</sup> William Woodruff, *Impact of Western Man. A Study of Europe's Role in the World Economy 1750—1960*, New York 1967, S. 156 f. (Tabelle IV/4); Bernard Porter, *Britain, Europe and the World 1850—1982: Delusions of Grandeur*, London 1983, S. 86.

<sup>37</sup> Errechnet nach W. Woodruff, *Impact of Western Man . . .*, S. 156 f. (Tabelle IV/4).

<sup>38</sup> Werner Schlote, *Entwicklung und Strukturwandlungen des englischen Außenhandels von 1700 bis zur Gegenwart* (= Probleme der Weltwirtschaft, 62), Jena 1938,

breite regionale Struktur auf. Die Stellung in der Weltwirtschaft beeinflusste die Sicht der Führungseliten von der internationalen Politik. Die Perspektive war die einer Finanz- und Handelsnation: „... what is politics — especially international politics, British ministers for two centuries or more seem to have asked themselves, except building a framework in the midst of which the true work of society — business — can be carried on successfully?“<sup>39</sup> Ökonomische Rekonstruktion und Abrüstung, Freihandel und außenpolitische Harmonisierung bildeten die Instrumente, um eine stabile internationale Ordnung ins Werk zu setzen. Weltmachtanspruch und Ressourcen klafften weit auseinander. Konkreten militärischen oder politischen Verpflichtungen, die allzu knappe Mittel gebunden hätten, suchte sich die Regierung zu entziehen und statt dessen eine Politik der „freien Hand“ zu betreiben.

Kennzeichnend für die britische Industrie war das aus dem 19. Jahrhundert tradierte „over-commitment“, eine unverhältnismäßig starke Bindung von Kapital und Arbeitskräften in den traditionellen, „alten“ Branchen, wie Schiffbau, Stahl oder Textilindustrie. Zwar gab es, wie die neuere Forschung gezeigt hat, in der Zwischenkriegszeit eine beträchtliche Verlagerung zu den „neuen“ Wachstumsindustrien, wie Chemie, Fahrzeugbau oder der Elektrobranche, und das Bild war vielgestaltiger als zumeist angenommen wird, doch waren die strukturellen Wandlungen geringer als die „Revisionisten“ (besonders Harry W. Richardson) oder die Anhänger einer optimistischen Sicht der britischen Wirtschaftsentwicklung behauptet haben.<sup>40</sup> Einen neuen eigenständigen „Entwicklungsblock“ (N. von Tunzelmann), wie einige Wirtschaftshistoriker meinen, stellten sie nicht dar.<sup>41</sup> Ihr Anteil an der

S. 85 ff.; Forrest Capie, *Depression and Protectionism: Britain between the Wars*, London 1983, S. 12 ff.

<sup>39</sup> Frederick Samuel Northedge, *Britain's Place in the Changing World*, in: *Constraints and Adjustments in British Foreign Policy*, hrsg. v. Michael Leifer (= Acton Society Studies, 2), London 1972, S. 200.

<sup>40</sup> Vgl. die Einführung in die Problematik und die Einschätzung durch Bernard William Ernest Alford, *Depression and Recovery? British Economic Growth 1918—1939* (= Studies in Economic History), London 1972, und Neil K. Buxton, *The Role of the 'New' Industries in Britain during the 1930's: A Reinterpretation*, in: *BHR*, 49 (1975), S. 205—222 (jeweils mit der weiteren Literatur).

<sup>41</sup> Siehe Bernard William Ernest Alford, *New Industries for Old? British Industry between the Wars*, in: *The Economic History of Britain since 1700*, Bd. 2: *1860 to the 1970s*, hrsg. v. Roderick Floud/Donald N. McCloskey, Cambridge 1981, S. 308—331, besonders S. 316.

Netto-Industrieproduktion belief sich selbst 1935 nur auf 19 %. Bei der Zahl der Beschäftigten ergibt sich eher ein noch niedrigerer Prozentsatz.<sup>42</sup> Die Massenarbeitslosigkeit wie auch die scharfe Rezession von 1937/38 lassen Zweifel an der Auffassung, die britische Industrie habe den Durchbruch zu neuen Wachstumsmustern und zu größerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit geschafft, gerechtfertigt erscheinen.<sup>43</sup>

Großbritannien knüpfte nach 1918 an seine handelsliberale Tradition der Vorkriegszeit an und suchte ein multilaterales Handels- und Währungssystem mit dem Pfund Sterling als Leitwährung wiederzube-gründen. Goldstandard und Herstellung monetärer Stabilität, Rekonstruktion der Weltwirtschaft, der behutsame Ausbau der imperialen ökonomischen Bande und die Hebung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie über die Senkung von Löhnen und Preisen sowie über Rationalisierungsmaßnahmen bildeten die Kernpunkte der in den zwanziger Jahren dominierenden „externen“ wirtschaftspolitischen Strategie der Regierung: Binnenwirtschaftliche Stabilisierung und Abbau der Arbeitslosigkeit wurden über die Belebung der Exporte, über Handel und Finanzen angestrebt. Die Strategie wurde entscheidend bestimmt von den Interessen des weltweit orientierten Bankenapparates und den Interessen jener, die ihre Vermögen im Ausland angelegt hatten. Deren Anliegen aber standen keineswegs immer im Einklang mit denen des produzierenden Gewerbes.<sup>44</sup> Die „externe“ Strategie scheiterte an der weltweiten Zunahme des Protektionismus und ihren eigenen Widersprüchen: Die Überbewertung des Pfund Sterling<sup>45</sup> regte die Importe an, verteuerte die Ausfuhren und zerstörte somit die Grundlagen, auf

<sup>42</sup> Albert E. Musson, *The Growth of British Industry*, London 1978, S. 277 f.

<sup>43</sup> Forrest Capie/Michael Collins, *The Extent of British Economic Recovery in the 1930s*, in: *Economy and History*, 23 (1980), S. 40–60. — Standardwerk zum britischen Wirtschaftswachstum jetzt Robin C. O. Matthews u. a., *British Economic Growth 1856–1973* (= Studies of Economic Growth in Industrialized Countries), Oxford 1982.

<sup>44</sup> Sidney Pollard, *Introduction*, in: *The Gold Standard and Employment Policies between the Wars*, hrsg. v. Sidney Pollard (= Debates in Economic History), London 1970, S. 1–26; ders., *The Neglect of Industry: A Critique of British Economic Policy since 1870*, Rotterdam 1984; Geoffrey Ingham, *Capitalism Divided? The City and Industry in British Social Development* (= Contemporary Social Theory), London 1984.

<sup>45</sup> Donald Edward Moggridge, *British Monetary Policy 1924–1931. The Norman Conquest of \$ 4.86* (= University of Cambridge; Department of Applied Economics, Monographs, 21), Cambridge 1972; N. H. Dimsdale, *British Monetary Policy and the Exchange Rate 1920–1938*, in: *Oxford Economic Papers*, N. F., 33 (1981), S. 306–349; John Redmond, *The Sterling Overvaluation in 1925: A Multilateral Approach*, in: *EcHR*, 37 (1984), S. 520–532.

denen der Erfolg der Politik beruhen sollte. Während der „großen Krise“ wurde der Internationalismus zu Grabe getragen.

In der Industrie hatte sich Ende der zwanziger Jahre nahezu ein Konsens über die Notwendigkeit von Schutzzoll und über den inneren Ausbau des Empire herausgebildet.<sup>46</sup> Die Währungspolitik, die Vorherrschaft der Banken und ihre Geschäftspraktiken wurden zunehmend kritischer eingeschätzt. Selbst die City, der Kern der „internationalistischen“ Koalition, änderte allmählich ihre Prioritäten. Einige Geschäfts- oder Aktienbanken (Joint Stock Banks) hatten im Boom von 1919/20 ihr finanzielles Engagement in der Industrie (vor allem in den beiden hier untersuchten Branchen) erheblich verstärkt und ihre Ertragslage somit an das Wohlergehen der Industrie gekoppelt. Die im Übersee-geschäft tätigen Merchant Banks<sup>47</sup> erkundeten angesichts des Rückgangs ihrer internationalen Geschäfte die Investitionsmöglichkeiten in der eigenen Wirtschaft. Die Handelshäuser gerieten weiter unter die Kontrolle der Produzenten. Der Protektionismus in anderen Ländern, der Verfall des Exports und die Gefahr von Zahlungsbilanzdefiziten bewogen immer mehr Bankiers, für die Preisgabe des Freihandels, für Maßnahmen zur ökonomischen Konsolidierung des Empire und zum Schutz der Industrie zu plädieren.<sup>48</sup> Sie mußten erfahren, daß die Prosperität der City und die Stabilität der Währung letztlich auf der Stärke der eigenen Wirtschaft beruhten.

Die politische und ökonomische Doppelkrise der Jahre 1929 bis 1932/33, die Erosion des Weltwirtschaftssystems und der Zusammenbruch der europäischen und der fernöstlichen Friedensordnung, verhalf einer Reihe langfristiger Trends der britischen Geschichte politisch zum Durchbruch. Sie löste nachhaltige Verschiebungen in der Machtstellung der führenden wirtschaftlichen Gruppen aus. Sie bildet auch einen Einschnitt in der Haltung der Regierung zu internationalen Kartellen. Durch die internationale Wirtschaftskrise wurde der außenhandels- und währungspolitische Kurswechsel der Jahre 1931/32 bewirkt, der in Verbindung mit der politischen Krise von 1931 wiederholt

<sup>46</sup> Robert W. D. Boyce, *America, Europe, and the Triumph of Imperial Protectionism in Britain, 1929–30*, in: *Millenium*, 4 (1975), S. 53–70.

<sup>47</sup> Die Merchant Banks sind weithin unerforscht. Für die Phase ihres Aufstiegs bis 1914 Stanley Chapman, *The Rise of Merchant Banking*, London 1984.

<sup>48</sup> Philip Williamson, *Financiers, the Gold Standard and British Politics, 1925–1931*, in: *Businessmen and Politics. Studies of Business Activity in British Politics, 1900–1945*, hrsg. v. John Turner, London 1984, S. 105–129.

als „Wasserscheide“ der britischen Geschichte der Zwischenkriegszeit oder gar des 20. Jahrhunderts bezeichnet worden ist.<sup>49</sup> Freihandel und Goldstandard, die Signaturen einer langen Epoche britischer Geschichte, wurden verabschiedet. Großbritannien zog sich aus der Weltwirtschaft zurück und konzentrierte sich auf nationale Mittel zur Krisenüberwindung. Es wandte sich dem inneren Ausbau seines imperialen „Großwirtschaftsraumes“ zu.<sup>50</sup> Historisch-strukturelle Gegebenheiten der britischen Wirtschaft (hohe Import- und Exportabhängigkeit, geringer Umfang des Agrarsektors, chronische Handelsbilanzdefizite) wie auch das nach wie vor relativ starke Gewicht der einstmaligen führenden international ausgerichteten Kräfte führten jedoch dazu, daß Großbritannien am Zugang zu den Außenmärkten interessiert blieb und einseitig auf den Binnenmarkt konzentrierten Strategien wirtschaftlicher Expansion, wie sie in Deutschland, Schweden oder den USA verfolgt wurden, ablehnend gegenüberstand.<sup>51</sup>

Die traditionellen Instrumente britischer Weltpolitik versagten oder standen nicht mehr zur Verfügung; der außenpolitische Spielraum verringerte sich. Aufgrund der knapperen Ressourcen und der Hinwendung zum Protektionismus war es Großbritannien kaum möglich, ökonomische Mittel für politische Stabilisierungsaktionen freizumachen. Die außenpolitischen Krisen der dreißiger Jahre zeigten überdeutlich, daß es parallel zum wirtschaftlichen „over-commitment“ in den alten Industriezweigen ein aus der Vergangenheit überkommenes, durch die globalen Interessen bedingtes sicherheitspolitisches „over-commitment“ gab. Die Appeasementpolitik war die Antwort auf die Kräfteverschiebungen in der Weltpolitik und in der Weltwirtschaft wie auch „innenpolitische Krisenstrategie“ zur Aufrechterhaltung des poli-

<sup>49</sup> Alan John Percivale Taylor, *English History 1914—1945*, Harmondsworth 1970, S. 374; Keith Robbins, *The Eclipse of a Great Power. Modern Britain 1870—1975* (= Foundations of Modern Britain), London 1983, S. 137 ff. — Eine neuere Gesamtdarstellung und -deutung der Zusammenhänge steht aus. Instruktiv für die Arbeitsweise des britischen politischen Systems und politischer Institutionen unter Krisenbedingungen Dennis A. Kavanagh, *Crisis Management and Incremental Adaption in British Politics: The 1931 Crisis of the British Party System*, in: *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies in Political Development*, hrsg. v. Gabriel Abraham Almond/Scott C. Flanagan/Robert J. Mundt, Boston 1973, S. 152—223.

<sup>50</sup> Ian Macdonald Drummond, *Imperial Economic Policy 1917—1939. Studies in Expansion and Protection*, London 1974; ders., *The Floating Pound and the Sterling Area 1931—1939*, Cambridge 1981.

<sup>51</sup> P. A. Gourevitch, *Orthodoxy...*, S. 118—122.

tischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems des Landes.<sup>52</sup> Unter allen Nationen war Großbritannien am stärksten von den beiden weltpolitischen Krisenherden, dem fernöstlichen und dem europäischen, betroffen. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den beiden Mächtesystemen hatten Verschiebungen im Fernen Osten Rückwirkungen auf Londons Stellung in Europa und umgekehrt.

In der Wirtschaftsverfassung des Landes beschleunigten sich jene von Whitehall nachhaltig unterstützten Tendenzen, die gegenüber der Vorkriegszeit eine neue ökonomische Ordnung entstehen ließen. Ihre Kennzeichen waren Preisfestsetzung, Produktions- und Wettbewerbskontrolle sowie tendenziell die Aufhebung des Marktes als regulativer Instanz. Die Förderung nationaler Kartelle fand ihre Entsprechung im internationalen Bereich. Hatte die Regierung in der Freihandelsära gegenüber internationalen Kartellen eine uneinheitliche und ambivalente Haltung eingenommen, wurden sie nun als wichtiges Instrument zur Stabilisierung der weltwirtschaftlichen Verhältnisse, zur Regelung des internationalen Wettbewerbs und zur Entschärfung außenpolitischer Konfliktlagen angesehen. Von allen nationalen Regierungen — und das mag überraschen — scheint die britische in den dreißiger (nicht in den zwanziger) Jahren am nachhaltigsten die internationale Kartellierung im Industriebereich vorangetrieben zu haben. Jedenfalls war in London der stärkste Einstellungswandel von der einen zur anderen Dekade festzustellen.

Ursprung, Natur und Folgen des Bruchs von 1931/32 sind bislang erst in Anfängen untersucht. Das Verhältnis der wirtschaftlichen und sozialen Großgruppen zum Staat<sup>53</sup> und dessen Rolle beim „ökonomi-

<sup>52</sup> Bernd-Jürgen Wendt, *Economic Appeasement. Handel und Finanz in der britischen Deutschland-Politik 1933—1939* (= Studien zur modernen Geschichte, 3), Düsseldorf 1971; Gustav Schmidt, *England in der Krise. Grundzüge und Grundlagen der britischen Appeasement-Politik (1930—1937)*, Opladen 1981. Zum inneren und äußeren Bezugsfeld von Appeasement sowie zur Einschätzung der britischen Politik ferner die Beiträge in: Wolfgang J. Mommsen/Lothar Kettenacker (Hrsg.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*, London 1983, wo zahlreiche internationale Experten ihre Forschungsergebnisse zusammengefaßt haben. — Ein kundiger Überblick über die Deutungen und eine kommentierte Auswahlbibliographie der kaum mehr zu überblickenden Appeasement-Literatur bei Karl Rohe (Hrsg.), *Die Westmächte und das Dritte Reich 1933—1939. Klassische Großmachtrivalität oder Kampf zwischen Demokratie und Diktatur?* (= Sammlung Schoeningh zur Geschichte und Gegenwart), Paderborn 1982, S. 206 ff.

<sup>53</sup> Die These von Keith Middlemas, *Politics in Industrial Society. The Experience of the British System since 1911*, London 1979, in Großbritannien habe sich seit Beginn des 20.

schen Management“ werden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Trotz eines umfangreichen Schrifttums wissen wir wenig über die Auswirkungen der während der „großen Krise“ vorgenommenen außenwirtschaftlichen Weichenstellungen (Generaltarif, Lösung des Pfund Sterling vom Gold, Ottawa-Verträge) auf das Staatensystem. Angesichts der Schlüsselstellung des britischen Marktes für den Welthandel und der britischen Währung für die internationalen Finanzbeziehungen waren sie nachhaltig. Die Handelsvertragspolitik Großbritanniens ist weithin unerforscht.<sup>54</sup> Die Untersuchungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik konzentrieren sich auf die ideengeschichtliche Rezeption des Keynesianismus, vernachlässigen die gesellschaftlichen Grundlagen von Politik und unterschlagen zumeist die Außendimension.<sup>55</sup>

Für Großbritannien stellte sich in den dreißiger Jahren die außenpolitische Bedeutung außenwirtschaftspolitischer Maßnahmen (das heißt ihrer Rückwirkungen auf das Verhältnis zu anderen Mächten) in neuer und veränderter Form dar. An die Stelle vermeintlich „automatischer“, Weltwirtschaft und Weltpolitik selbsttätig verknüpfender Regulationsmechanismen (Goldstandard und Freihandel) traten Schutzzoll, Handelsvertragspolitik und „managed currency“.<sup>56</sup> Das Land trat außenwirtschaftspolitisch in das Zeitalter des modernen Interventionsstaates ein. Im Unterschied zur vorhergehenden Periode erhielt die Regierung nunmehr (zumindest auf dem Papier) starke Instrumente zur *direkten* Beeinflussung der Politik anderer Mächte in die Hand. Umgekehrt war damit freilich auch die Notwendigkeit verbunden,

Jahrhunderts in einem allmählichen Prozeß ein System des „corporate bias“ herausgebildet, ist in der Forschung auf starke Kritik gestoßen. Die hier untersuchten Politikbereiche (Außenwirtschaft und industrielle Reorganisation) geben keine Anhaltspunkte dafür, daß die Gewerkschaften in die Formulierung und Implementierung von Politik miteinbezogen oder gar zu „governing institutions“ (Middlemas) geworden wären.

<sup>54</sup> Neuerdings T. J. T. Rooth, *Limits of Leverage: The Anglo-Danish Trade Agreement of 1933*, in: *ECHR*, 37 (1984), S. 211—228; die weiteren Titel bei S. Aster (Hrsg.), *British Foreign Policy...*, S. 177 ff.

<sup>55</sup> Beispiele sind die intensiven innerbritischen Debatten über „Treasury View“ und über „Keynesian Revolution“. Bei der Diskussion geht die Einsicht verloren, daß das „richtige“ Konzept noch keineswegs eine „richtige“ Politik garantiert.

<sup>56</sup> Susan Howson, *Domestic Monetary Management in Britain 1919—38* (= Occasional Paper. University of Cambridge, Department of Applied Economics, 48), Cambridge 1975; dies., *The Management of Sterling, 1932—1939*, in: *JEH*, 40 (1980), S. 53—60; dies., *Sterling's Managed Float: The Operations of the Exchange Equalisation Account, 1932—39* (= Princeton Studies in International Finance, 46), Princeton (N. J.) 1980.

zugunsten der eigenen Außenhandelsinteressen unmittelbar aktiv zu werden, und die Industrie drängte die Regierung, ihre „immense bargaining power“<sup>57</sup> und die Trümpfe Großbritanniens („größter Importmarkt der Welt“) entschlossener — und zumeist ohne Rücksicht auf die allgemeineren außen- und sicherheitspolitischen Ziele des Landes — zur Durchsetzung der eigenen ökonomischen Absichten zu nutzen. Es zeigte sich bald, daß die neuen Waffen zweischneidig waren. Sie verwickelten das Land in die klassischen innergesellschaftlichen und außenpolitischen Widersprüche eines Schutzzollandes, die in der bisherigen Literatur vornehmlich am deutschen (im geringeren Umfang auch am französischen und amerikanischen) Beispiel veranschaulicht worden sind, im britischen Fall aber durch die Koppelung dreier Elemente (Schutzzoll, Abwertung, Ottawa-Verträge) eher noch ausgeprägter waren. In diesem veränderten Kontext hat die Kartellierungs-politik der Regierung eine wichtige Wurzel und — aus außenpolitischer Perspektive — ihren besonderen Platz. Internationale Kartelle konnten helfen, die widerstreitenden Erfordernisse der inneren und äußeren Politik miteinander in Einklang zu bringen. Sie schienen die Möglichkeit zu eröffnen, die ökonomische Lage einer Branche und ihre Ausfuhr-interessen zu schützen, ohne in dem Maße (außen-)politische Konflikte heraufzubeschwören.

Der ERSTE TEIL der folgenden Darstellung beschäftigt sich mit der Eisen- und Stahlindustrie und ihrer internationalen Kartellierung. Er ist in zwei durch die Zäsur von 1931/32 geschiedene Abschnitte untergliedert. Auch enthält er die allgemeineren Ausführungen zur britischen Außenwirtschaftspolitik und zu ihren Wandlungen im Untersuchungszeitraum.

Die Stahlindustrie nimmt in jeder nationalen Wirtschaft einen zentralen Platz ein. Sie liefert das Vorprodukt für zahlreiche andere Branchen, wie den Schiff-, den Maschinen- oder den Fahrzeugbau, und ist ein unerläßliches Element der Rüstungswirtschaft. Der Stahlpreis ist gewöhnlich ein „key political issue“. Für Politiker und Öffentlichkeit

<sup>57</sup> So das Tariffs and Commercial Treaties Committee der Federation of British Industries (FBI) in seiner Sitzung vom 19. 9. 1932 anlässlich der Beratungen über die allgemeinen Ziele der Handelsvertragspolitik; MSS.200/F/1/1/77 („The Committee [...] felt that this country should use its immense bargaining power to increase the volume of world trade with foreign countries. They were further of the opinion that this object would probably be best achieved by forming round the nucleus of the Empire the largest possible group of complementary foreign countries.“).

vermittelt die Höhe der Stahlproduktion wichtige Aufschlüsse über die internationale Position eines Landes. Ein Großteil der Forschung sieht in ihr (neben der Energieerzeugung und der Bevölkerungszahl) einen der wichtigsten Indikatoren für die Ermittlung des Machtpotentials einer Nation.<sup>58</sup> Die Stahlerzeuger sind gewöhnlich eng mit der Regierung liiert, enger als etwa die Textilproduzenten. In den meisten Ländern sind sie eines der „Lieblingkinder“ des Staates.<sup>59</sup> Es war zumeist die Stahlindustrie, die — so etwa in Preußen-Deutschland oder in den USA — an der Spitze jener „nationalistischen“, binnenmarktorientierten Bewegung stand, die den Freihandel oder das wirtschaftsliberale Regime des Landes zu Fall brachte.

Das ERSTE KAPITEL des ERSTEN TEILS widmet sich den Möglichkeiten und Bedingungen britischer Teilnahme an der privatwirtschaftlichen Verständigung der festländischen Stahlindustrie und benennt die Gründe für das britische Fernbleiben vor der Internationalen Rohstahlgemeinschaft (IRG). Das ZWEITE KAPITEL analysiert die Vorgeschichte des Anschlusses an das Internationale Stahlkartell. Es untersucht die Entstehung des zeitlich befristeten Kontingentabkommens vom 30. April 1935 und das Allgemeine Abkommen, das am 31. Juli 1935 zwischen der British Iron and Steel Federation und der Internationalen Rohstahlexportgemeinschaft (IREG)<sup>60</sup> über die britische Stahleinfuhr und -ausfuhr geschlossen wurde. Die Übereinkunft bildete die Voraus-

<sup>58</sup> Vgl. Wilhelm Fucks, *Formeln zur Macht. Prognosen über Völker, Wirtschaft, Potentiale*, Stuttgart 1965. Seine — sehr schematische — Formel ist von der Forschung vielfach herangezogen worden; vgl. etwa Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1980, S. 122 ff.

<sup>59</sup> Robert Michels, *Die internationalen Trusts und Kartelle*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 37 (1932), S. 820.

<sup>60</sup> Die Internationale Rohstahlexportgemeinschaft (IREG) war Anfang 1933 ins Leben gerufen worden. Die IRG hatte seit 1929/31 nur mehr ein Schattendasein geführt. Internationale Rohstahlgemeinschaft (IRG) und Internationale Rohstahlexportgemeinschaft (IREG) waren die im deutschen Sprachgebrauch üblichen Bezeichnungen. Die deutsche Gruppe ging Ende der dreißiger Jahre allerdings dazu über, im Schriftwechsel und in den Protokollen auch die IREG als IRG zu bezeichnen. — Der im Ausland geläufige (und offizielle) Ausdruck für das Stahlkartell (der zwanziger wie der dreißiger Jahre) lautete „Entente Internationale de l'Acier“ (EIA). Der Begriff „Kartell“ wurde — wohl wegen seiner negativen Assoziationen — gemieden. In Großbritannien war häufig von „Kontinent“ die Rede, auch wenn man die EIA als Institution meinte. Dort bürgerten sich im internen Schriftverkehr Bezeichnungen wie „Cartel“ oder „International Steel Cartel“ ein.

setzung und den Rahmen für die zwischen beiden Gruppen 1935/36 ausgehandelten Exportsonderverträge über einzelne Erzeugnisse. Die hier behandelten Themen sind von der Literatur bisher nicht erforscht worden. Es handelt sich nicht um eine Studie zur Stellung der britischen Industrie innerhalb des Kartells oder zu dessen interner Arbeitsweise. Diese Fragen werden angesprochen und thematisiert, jedoch nicht in wünschenswerter Ausführlichkeit abgehandelt. Auch werden die übrigen internationalen Vereinbarungen im Stahlbereich, wie etwa diejenigen für Schienen, Röhren oder Weißbleche, nur insofern miteinbezogen, als dies für die Untersuchung der britischen Haltung zur IRG und zur IREG sowie zur Verdeutlichung der Argumentation erforderlich ist.

Grundlegend zu den Stahlkartellen der Zwischenkriegszeit sind die älteren Darstellungen von Ervin Hexner, Günther Kiersch und Werner Tussing.<sup>61</sup> Neuere Untersuchungen, die stärker die (außen-)politischen Aspekte berücksichtigen, wären dringend erforderlich. Vor allem das Internationale Stahlkartell der dreißiger Jahre ist kaum erforscht. Ein besonderes Desiderat sind Arbeiten zur Gründung der IREG im Jahre 1933 und zu institutionellen Aspekten, zu den Zielen und zur Stellung der nationalen Gruppen im Kartell, zu seinen inneren Machtverhältnissen und Entscheidungsabläufen, zu Kartellführung und Kartellorganisation. Die genaue ökonomische Bedeutung der IREG für die nationale Stahlindustrie der Mitgliedsländer und für die Gewinne oder das Wachstum der an ihr beteiligten Unternehmen ist unbekannt; die Strategie und Preispolitik der internationalen Verkaufsverbände sind mit ihren Rückwirkungen auf die Weltstahlwirtschaft bislang nicht untersucht worden. Die besondere außenpolitische Brisanz dieser Institution liegt darin, daß hier bis zum Kriegsausbruch die späteren Kriegsgegner über alle großen weltpolitischen Krisen hinweg zusammengearbeitet haben — dies dazu in einer Branche, die für das Rüstungspotential jeder Nation zentral war. Das Stahlkartell ist unter anderem von daher (also aus einer außenpolitischen Perspektive) sehr kritisch beurteilt worden. Es verhalf, so der Einwand, dem nationalsozialistischen Deutschland zu internationaler Anerkennung und för-

<sup>61</sup> Ervin Paul Hexner, *The International Steel Cartel*, Chapel Hill 1943; Günther Kiersch, *Internationale Eisen- und Stahlkartelle* (= Schriftenreihe/Rheinisch-westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, N. F., 4), Essen 1954; Werner Tussing, *Die internationalen Eisen- und Stahlkartelle. Ihre Entstehung, Entwicklung und Bedeutung zwischen den beiden Weltkriegen*, Diss. Köln 1970.

derte direkt oder indirekt den deutschen Aufrüstungsprozeß.<sup>62</sup> Die Berechtigung einer solchen Sicht hängt im starken Maße von der Einschätzung der britischen Außenpolitik jener Jahre überhaupt ab. Betrachtet man die Appeasementpolitik als Ausdruck von Nachgiebigkeit, politischer Führungsschwäche oder Blindheit gegenüber dem NS-Regime, dann trifft die Kritik zu; ist man hingegen der Meinung, daß es zur Appeasementpolitik unter den gegebenen Umständen eine realisierbare Alternative nicht gab, muß sich die Beurteilung der britischen Mitarbeit am Stahlkartell ändern. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn sich erweist, daß Industrie und Regierung die britischen Interessen hier keineswegs vernachlässigt, sondern im Gegenteil den Anschluß an das Stahlkartell als Instrument betrachtet haben, um die Position des eigenen Landes in einem Schlüsselsektor zu stärken.

Bei der Beschäftigung mit dem Thema zeigte sich bald, daß die internationale Kartellierung mit einer Reihe anderer Problembereiche (Reorganisation, Schutzzoll, Wettbewerbsfähigkeit, Stellung des Landes in der Weltstahlwirtschaft) eng verknüpft war. Es erwies sich als notwendig, die innere, wesentlich durch die Freihandelstradition mitbedingte Struktur der britischen Stahlindustrie<sup>63</sup> und ihre Konflikte zu

<sup>62</sup> George Ward Stocking/Myron W. Watkins, *Cartels in Action. Case Studies in International Business Diplomacy*, New York 1946, S. 212 ff. Das ist ein gängiger Aspekt der Kriegs- und frühen Nachkriegsliteratur zu internationalen Kartellen. — Umgekehrt sahen sich die deutschen Industriellen unter dem Nationalsozialismus gelegentlich dem Vorwurf von Regierungsvertretern oder Beamten ausgesetzt, durch ihre Mitwirkung im Internationalen Stahlkartell „feindliche Länder“ wie Großbritannien zu kräftigen; siehe die Niederschrift über die am 15. 6. 1937 im Amt für deutsche Roh- und Werkstoffe abgehaltene Besprechung; BA R 13 I 601.

<sup>63</sup> Die nach wie vor klassische Untersuchung zur britischen Eisen- und Stahlindustrie ist Duncan Burn, *The Economic History of Steelmaking 1867—1939. A Study in Competition*, Cambridge 1940 (Reprint 1961); eine materialreiche und wichtige, halb-offizielle Darstellung ist James Cecil Carr/Walter Taplin, *History of the British Steel Industry*, Cambridge (Mass.) 1962; zu einzelnen Sektoren oder Zweigen Walter E. Minchinton, *The British Tinplate Industry. A History*, Oxford 1957; Kenneth Warren, *The British Iron & Steel Sheet Industry since 1840. An Economic Geography*, London 1970; zum Verhältnis von Stahlindustrie, Banken und Staat Steven William Tolliday, *Industry, Finance and the State. An Analysis of the British Steel Industry in the Inter-War Years*, Ph. D. Thesis, Cambridge 1979; eine eher essayistische, zahlreiche Ungenauigkeiten enthaltende, wegen des benutzten Materials dennoch nützliche Untersuchung ist John Vaizey, *The History of British Steel*, London 1974. Als die wichtigsten Monographien zu einzelnen Unternehmen sind hervorzuheben: Philip Walter Sawford Andrews/Elizabeth Brunner, *Capital Development in Steel. A Study of the United Steel Companies Ltd.*, 2. Aufl., Oxford 1952; Peter L. Payne, *Colvilles and the Scottish Steel Industry*, Oxford

untersuchen, die unterschiedliche Interessenlage von einzelnen Unternehmen und Sektoren, von binnenmarkt- und exportorientierten Kreisen zu benennen. In der internen Zersplitterung, in der mangelhaften Organisation und dem Fehlen eines zu Verhandlungen befähigten Organs hat die Forschung den entscheidenden Grund für das britische Fernbleiben von der IRG in den zwanziger Jahren gesehen.<sup>64</sup> Als ausschlaggebend stellte sich demgegenüber die Schutzzollfrage heraus. Von ihr hing die Verhandlungsstärke („bargaining power“) der britischen Industrie ab, und ihr ist entsprechend breiter Raum gewidmet worden. In den dreißiger Jahren bildeten Schutzzoll, Reorganisation, wirtschaftliche Gesundung der Stahlbranche und Verhandlungen mit der IREG einen untrennbaren Wirkungszusammenhang. Eine wesentliche Aufgabe besteht darin, dieses Bedingungsgefüge zu analysieren, Verlauf und Richtung der Reorganisation, die Wandlungen in der inneren Verfassung der Industrie, deren Aufschwung und die doppelte Funktion des Schutzzolles zu verdeutlichen: Dieser sollte der Industrie nicht nur nach außen Verhandlungsstärke verleihen; wichtig war auch seine Funktion nach innen, die wiederum die Außenwirkung verstärkte. Er sollte helfen, das nationale Kartell zu festigen, die Außenseiter zu disziplinieren und die brüchige „home front“ zu stabilisieren. Die britische Stahlindustrie wollte — in Umkehrung der Machtverhältnisse der zwanziger Jahre — nur aus einer überlegenen Position in die Gespräche mit der IREG eintreten. Von ihrem massiven zollpolitischen Vorstoß im Jahre 1934 ging der entscheidende Anstoß zu den Verhandlungen aus. Die Initiative rief einmal die europäischen Produzenten auf den Plan, die den völligen Verlust des britischen Marktes nicht kampflös hinnehmen wollten. Sie brachte auch die britische Re-

1979; Stanley D. Chapman, *Stanton and Stavely. A Business History*, Cambridge 1981. Eine vergleichende Analyse des Managements, der Entscheidungsprozesse und der Motive unternehmerischen Handelns in drei führenden Stahlfirmen (Dorman Long, United Steel Companies, Stewarts & Lloyds) bei Jonathan S. Boswell, *Business Policies in the Making. Three Steel Companies Compared*, London 1983. Zu den Stahlindustriellen (soziale Herkunft, Erziehung und Ausbildung, Karrieremuster ...) vgl. Charlotte Erickson, *British Industrialists. Steel and Hosiery 1850—1950* (= The National Institute of Economic and Social Research. Economic and Social Studies, 18), Cambridge 1959.

<sup>64</sup> Siehe etwa Paul Berkenkopf, *Internationale Industriekartelle und ihre Bedeutung für die Gestaltung der weltwirtschaftlichen Beziehungen*, in: *WWA*, 28 (1928/II), S. 302; Arthur Fletcher Lucas, *Industrial Reconstruction and the Control of Competition. The British Experiments*, London 1937, S. 106; neuerdings H. G. Schröter, *Außenpolitik ...*, S. 167.

gierung ins Spiel und gab ihr die Möglichkeit, direkt auf den Gang der Ereignisse einzuwirken. Die Stahlindustrie brauchte zur Durchsetzung ihrer Ziele den Staat. Es wird zu zeigen sein, ob und wie die Regierung die sich ihr bietende Chance genutzt hat. Sie hat sich lange Zeit schwankend verhalten, im Endeffekt auf massiven Druck hin aber der Industrie Rückendeckung für die Verhandlungen gegeben und beträchtlich zum Gelingen des Abkommens mit der IREG beigetragen, eines Abkommens, das in Großbritannien als Sieg der eigenen Industrie gefeiert wurde und mit dem die Stahlbranche ihre inzwischen ohnehin bedeutende Machtstellung im politischen und industriellen System des Landes weiter auszubauen vermochte.

Der ZWEITE TEIL der Studie *Handelsdiplomatie in der Weltwirtschaftskrise* ist der Baumwollindustrie und ihrem Versuch gewidmet, mit der aufsteigenden Handels- und Großmacht in Ostasien, Japan, eine Vereinbarung über die Aufteilung des Weltmarktes zustande zu bringen. Vor dem Ersten Weltkrieg hatte die Industrie Lancshires die Märkte beherrscht.<sup>65</sup> Doch auch in der Zwischenkriegszeit war ihr Gewicht trotz des dramatischen Niedergangs erheblich. Baumwolltextilien stellten lange Zeit die mit Abstand wichtigste Ausführungsgruppe des Landes (vor Maschinen) dar. Für Lancashire war ihr Schicksal lebenswichtig. Selbst 1935 beschäftigte die Textilindustrie (Baumwolle plus Wolle) annähernd so viele Arbeitskräfte wie der Maschinen-, der Schiff- und der Fahrzeugbau zusammen.<sup>66</sup> Im Unterhaus bildete die Lancashire-Lobby von 61 Abgeordneten einen nicht zu vernachlässigenden Machtfaktor.

Lancashire und Japan bestimmten das Geschehen auf dem Welttextilmarkt. Sie wickelten 70 % bis 80 % der gesamten Ausfuhren bei Baumwolltuchen ab. Die Arbeit skizziert das Duell der beiden Konkurrenten und ihre Unterschiede in Organisation, Ausrüstung und Wettbewerbsfähigkeit. Sie will zeigen, daß die gegensätzlichen Vorstellungen über die Grundlagen des internationalen Handels und die Ordnung auf den Textilmärkten ein globales Arrangement ausschlossen. Die Darstellung versucht, die Kartellinitiative aus dem Kontext der Um-

<sup>65</sup> Douglas Antony Farnie, *The English Cotton Industry and the World Market 1815—1896*, Oxford 1979; William Lazonick/William Mass, *The Performance of the British Cotton Industry, 1870—1913*, in: *Research in Economic History*, 9 (1984), S. 1—44.

<sup>66</sup> L. Rostas, *Industrial Production, Productivity and Distribution in Britain, Germany and the United States*, in: *The Economic Journal*, 53 (1943), S. 44 (Tabelle IV).

wälzungen in der Welttextilindustrie (Niedergang Lancashires, Aufstieg Japans, Übergang Indiens zur Selbstversorgung), dem Konjunkturverlauf (große Depression) und der innenpolitischen Revoltehaltung Lancashires im Spannungsfeld britischer Weltpolitik in Ostasien und des durch die japanische Aggression in der Mandschurei symbolisierten Zusammenbruchs der fernöstlichen Friedensordnung zu deuten. Wesentliches Ziel ist es, dieses komplexe Interaktionsgefüge zu verdeutlichen.

Der Textilkonflikt zwischen beiden Ländern ist von Ian M. Drummond und Osamu Ishii behandelt worden.<sup>67</sup> Drummond tut das sehr knapp, Ishii ausführlicher. Drummonds Hauptinteresse gilt den Beziehungen Lancashires zu Indien, dasjenige Ishiis der Handelsexpansion Japans, ihren Methoden und Folgen. Die hier im Vordergrund stehenden Aspekte (die Strategie der britischen Industriellen, das Beziehungsmuster zwischen Whitehall und Lancashire, Kartellvorstoß und britische Ostasienpolitik) werden aufgrund anders gelagerter Schwerpunkte nicht oder unzureichend untersucht. Wegen der Art der Quellen bleiben bei Ishii der Ablauf und genaue Inhalt der Verhandlungen auf der Londoner Textilkonferenz im Dunkeln. In diplomatiegeschichtlichen Betrachtungen oder in Untersuchungen zur britischen Verteidigungspolitik gegenüber Japan<sup>68</sup> wird der handelspolitische Antagonismus — sofern er Beachtung findet — allenfalls als einer der „Faktoren“ genannt, die die „Atmosphäre“ beeinflussten, in der das „japanische Problem“ in London diskutiert wurde.<sup>69</sup> Christopher Thorne erwähnt in seiner großen Untersuchung der Mandschurei-

<sup>67</sup> Ian Macdonald Drummond, *British Economic Policy and the Empire, 1919—1939* (= Historical Problems: Studies and Documents, 17), London 1972, S. 121—140; Osamu Ishii, *Cotton Textile Diplomacy: Japan, Great Britain and the United States, 1930—1936*, Ann Arbor (Mich.) 1977.

<sup>68</sup> Paul Haggie, *Britannia at Bay. The Defence of the British Empire against Japan 1931—1941*, Oxford 1981; James Neidpath, *The Singapore Naval Base and the Defence of Britain's Eastern Empire, 1919—1941*, Oxford 1981.

<sup>69</sup> So Ian H. Nish, *Japan in Britain's View of the International System, 1919—37*, in: *Anglo-Japanese Alienation 1919—1952. Papers of the Anglo-Japanese Conference on the History of the Second World War*, hrsg. v. Ian H. Nish, Cambridge 1982, S. 53. Am Ende der gleichen Tagung bedauerten beide Redner (Chihiro Hosoya und Donald C. Watt) in ihren Abschlußbemerkungen übereinstimmend, die Konferenz habe die Bedeutung ökonomischer Konflikte (besonders im Handelsbereich) für die politische Rivalität zwischen Großbritannien und Japan „übersehen“ bzw. vernachlässigt; *a.a.O.*, S. 281 f., 294 f.

Krise den Textilkonflikt eher am Rande.<sup>70</sup> Ann Trotter verknüpft in ihrer wichtigen Arbeit zur britischen Ostasienpolitik das Gewicht der kommerziellen Rivalität nicht systematisch mit den anderen Linien britischer Fernostpolitik.<sup>71</sup> Das Interesse von William Roger Louis gilt der britischen „Strategie“ im Fernen Osten, nicht der Analyse politischer Prozesse.<sup>72</sup> Freilich sieht er nicht, daß die Kartellinitiative selbst Teil der außenpolitischen „Strategie“ der Londoner Regierung gegenüber Japan gewesen ist.

<sup>70</sup> Christopher Thorne, *The Limits of Foreign Policy. The West, the League and the Far Eastern Crisis of 1931—1933*, London 1972, S. 366 f., 399 f.

<sup>71</sup> Ann Trotter, *Britain and East Asia 1933—1937* (= International Studies), Cambridge 1975.

<sup>72</sup> William Roger Louis, *British Strategy in the Far East 1919—1939*, Oxford 1971.

ERSTER TEIL

Großbritannien und die  
internationalen Stahlkartelle  
1924 bis 1936



## ERSTES KAPITEL

# Möglichkeiten und Bedingungen britischer Teilnahme am Stahlkartell 1924 bis 1931/32

### *Globale und regionale Rahmenbedingungen. Weltstahlmarkt und Internationale Rohstahlgemeinschaft*

Die internationalen Kartellierungsbestrebungen der Zwischenkriegszeit sind nur zu verstehen auf dem Hintergrund der langfristigen Trends auf dem Weltstahlmarkt. Hier vollzogen sich im Untersuchungszeitraum eine Reihe bedeutender Verschiebungen, die wirtschaftliche Veränderungen allgemeiner Art widerspiegeln: die „Enteuropäisierung“ der Weltwirtschaft bei gleichzeitigem Aufstieg der überseeischen Industrienationen; die Stagnation des Welthandels, seine Regionalisierung und Aufteilung in nationale Teilmärkte oder Präferenzzonen; die weltweite Überproduktion (oder Unterkonsumtion); extrem hohe Arbeitslosenziffern; schließlich die Ausweitung der Produktionskapazitäten in einer Reihe von Peripherieländern. Einige der genannten Trends, wie etwa die Minderung des Gewichts Europas, hatten sich seit Ende des 19. Jahrhunderts abgezeichnet. Andere Veränderungen wiederum waren durch den Ersten Weltkrieg hervorgerufen worden.

In der Vorkriegsperiode hatte die Weltrohstahlproduktion durchschnittlich um mehr als 4 % pro Jahr zugenommen. Das steigende Volumen der Stahlexporte war einer der Wachstumsfaktoren der europäischen Stahlindustrie gewesen.<sup>1</sup> Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg war im Gegensatz dazu eine Phase gebremsten Wachstums in Europa und stagnierender Ausfuhren. Der Welthandel fiel als Wachstumsmotor aus; der wirtschaftliche Aufstieg der europäischen Stahlbranche nach der großen Krise der Jahre 1930 bis 1932/33 war nicht auf den

<sup>1</sup> Ingvar Svennilson, *Growth and Stagnation in the European Economy* (= United Nations Publication), Genf 1954, S. 135 ff.

TABELLE 1

*Weltrohstahlproduktion nach Regionen 1913, 1927—28, 1936—37  
(in Millionen t)*

|                         | 1913 | 1927—28 | 1936—37 |
|-------------------------|------|---------|---------|
| Großbritannien          | 7,8  | 8,9     | 12,6    |
| Deutschland             | 14,3 | 17,4    | 19,5    |
| Frankreich              | 7,0  | 8,9     | 7,3     |
| Belgien-Luxemburg       | 3,8  | 6,3     | 5,8     |
| Rest Europas            | 6,2  | 7,4     | 8,2     |
| <i>Europa insgesamt</i> | 39,1 | 48,9    | 53,4    |
| Rußland/Sowjetunion     | 4,2  | 3,9     | 17,0    |
| USA                     | 31,8 | 49,0    | 50,0    |
| Rest der Welt           | 1,2  | 4,0     | 9,6     |
| <i>Welt insgesamt</i>   | 76,3 | 105,8   | 130,0   |

Quelle: I. Sventnilson, *Growth and Stagnation...*, S. 134 (Tabelle 32).

internationalen Handel, sondern auf die Expansion des Binnenkonsums und auf die Rüstungskonjunktur zurückzuführen. Die Stagnation auf dem Stahlmarkt war in Europa stärker ausgeprägt als in der übrigen Welt. Die Weltrohstahlproduktion lag 1936—37 um 70,4 % höher als 1913, in Europa hingegen nur um 36,6 %. Die jährliche Steigerungsrate der Weltrohstahlproduktion 1913 auf 1936—37 betrug 1,6 %, diejenige Europas im gleichen Zeitraum bloß 0,9 %. Noch geringer fiel das Wachstum im internationalen Handel aus. Das Volumen des Welthandels bei Halb- und Fertigfabrikaten lag 1929 um 49,2 % höher als 1913, um dann in den dreißiger Jahren steil abzufallen. Dennoch gehörte Stahl beim Welthandel mit Fertigprodukten zu den „expandierenden“ Branchen. Sein Anteil stieg von 7,7 % (1913) auf 9,9 % (1937),<sup>2</sup> doch erfolgte der Zuwachs auf dem Hintergrund eines stagnierenden, in den dreißiger Jahren insgesamt sinkenden Welthandelsvolumens.<sup>3</sup> Das Marktgeschehen bei Stahl ähnelt den Trends der

<sup>2</sup> H. Tyszynski, *World Trade in Manufactured Commodities, 1899—1950*, in: *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 19 (1951), S. 283 (Tabelle VII).

<sup>3</sup> A. G. Kenwood/Alan Leslie Loughheed, *The Growth of the International Economy 1820—1960*, London-Sydney 1971, S. 222 ff.; Dietmar Petzina, *Probleme der weltwirt-*

Weltwirtschaft; der Welthandel wuchs in der Zwischenkriegszeit langsamer als die Weltproduktion. Für die unterschiedliche Entwicklung von grenzüberschreitendem Handel und nationaler Produktion waren im Stahlbereich mehrere Gründe verantwortlich.

Ein Großteil der Produktionsausweitung fand in solchen Ländern statt, die ihren Markt durch hohen Schutzzoll und andere protektionistische Maßnahmen gegen Einfuhren abschirmten. Als herausragende Beispiele sind die USA und die Sowjetunion zu nennen. Die amerikanische Rohstahlproduktion stieg von 31,8 Millionen t im Jahre 1913 auf 50 Millionen t im Jahre 1937 an, die der Sowjetunion (Rußland) von 4,2 Millionen t auf 17,0 Millionen t. Als Importmärkte jedoch blieben beide Länder unbedeutend. Die USA nahmen 1912—13 nur 1 %, 1927—28 und 1936—38 ganze 2 % der Weltstahleinfuhren auf. Für die Sowjetunion (Rußland) beliefen sich die Ziffern auf 1,1 % (1913), 1,7 % (1929) und 1,6 % (1937).<sup>4</sup>

Der zweite Grund ist im forcierten Aufbau eigener Stahlindustrien durch eine Reihe unterentwickelter Gesellschaften (Japan, Australien, Südafrika, Brasilien, Indien) zu suchen. Der Prozeß hatte im einzelnen sehr komplexe Ursachen. Einen starken Schub erfuhr die Bewegung durch den Ersten Weltkrieg, als die Zufuhren und der Wettbewerb der Industrienationen entfielen. Im Unterschied zu forschungsintensiven Branchen, wie etwa der chemischen Industrie, ist die Technologie für Stahlerzeugung leicht zugänglich. Ebenso verhält es sich mit den für die Produktion notwendigen Rohstoffen (im wesentlichen Erze und Kokskohle), über die einige der genannten Länder wie Brasilien und Indien selbst in ausreichendem Maße verfügten. Ein weiterer wichtiger Faktor war die schwere Depression bei Rohstoffen und Agrarprodukten, den traditionell wichtigsten Ausfuhrsgütern unterentwickelter Gesellschaften. Der ab etwa Mitte der zwanziger Jahre sich verstärkende Preisverfall im Grundstoffbereich reduzierte die Exporterlöse, senkte damit die Importkapazität und zwang die Primärerzeuger zur Importsubstitution oder gestaltete diese relativ günstiger.<sup>5</sup> Ebenso wichtig

*schaftlichen Entwicklung in der Zwischenkriegszeit*, in: *Forschungen zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 23: *Weltwirtschaftliche und währungspolitische Probleme seit dem Ausgang des Mittelalters*, hrsg. v. Knut Borchardt/Eckart Schremmer/Wolfgang Zorn, Stuttgart 1981, S. 171—185.

<sup>4</sup> United Nations, Economic Commission for Europe, *Statistics of World Trade in Steel 1913—1959*, Genf 1961; S. W. Tolliday, *Industry...*, S. 15 a.

<sup>5</sup> Anthony J. H. Latham, *The Depression and the Developing World, 1914—1939*, London 1981; Dietmar Rothermund (Hrsg.), *Die Peripherie in der Weltwirtschaftskrise*:

dürften politische Erwägungen gewesen sein: Der Aufbau einer nationalen Stahlindustrie wurde aus politisch-strategischen Gründen für notwendig gehalten. Um der politischen Vorteile nationaler Autarkie willen waren die Regierungen bereit, zumindest kurzfristig ökonomische Nachteile in Kauf zu nehmen. Die Industrialisierung unterentwickelter Länder führt gewöhnlich zu höheren Einfuhren. Bei Stahl jedoch war das nicht der Fall. In Afrika, im Mittleren und Fernen Osten sowie in Lateinamerika beispielsweise stieg die Gesamtstahlproduktion im Jahresdurchschnitt von 1925—29 auf 1935—39 um mehr als das Dreifache. Der Verbrauch nahm um 40 % zu; die Nettoimporte aber gingen um mehr als 25 % zurück.<sup>6</sup>

Den dritten Grund schließlich bildet die schwache europäische Konjunktur. Die Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung in zahlreichen Ländern und die krisenhafte Entwicklung bei den alten stahlverarbeitenden Branchen (besonders Schiffbau) reduzierten die Nachfrage und bewirkten eine innereuropäische Absatzstockung. Während der Weltstahlverbrauch von 1913 auf 1929 um 42,4 %, derjenige Nordamerikas im gleichen Zeitraum um 38,3 % stieg, nahm er in Europa (einschließlich Rußland/Sowjetunion) nur um 23,4 % zu. Der Anteil Europas am Weltstahlkonsum fiel in der gleichen Periode von 48,1 % auf 41,7 %, derjenige Nordamerikas hingegen stieg von 41,9 % auf 47,7 %.<sup>7</sup>

Das Geschehen auf dem Weltstahlmarkt wurde von drei großen stahlerzeugenden Regionen bestimmt: den USA, Westeuropa (Deutschland, Frankreich, Belgien/Luxemburg) und Großbritannien. Die genannten drei Zonen produzierten zusammen 1913: 64,7 Millionen t, 1927—28: 90,5 Millionen t und 1936—37: 92,2 Millionen t Rohstahl. Dies entsprach einem Anteil von 84,8 % (1913), 85,5 % (1927—28) und 73,2 % (1936—37) an der gesamten Weltstahlerzeugung. Ihre Anteile am Weltexport von Halb- und Fertigfabrikaten beliefen sich 1913 auf 97,6 %, 1929 auf 92,6 % und 1937 auf 85,7 %. Der weitaus größte Stahlproduzent der Welt waren die USA, die 1913: 41,7 %, 1927—28: 46,3 % und 1937—38: 38,5 % der Weltrohstahlproduktion erzeugten. Die Stahlindustrie der USA belieferte vornehmlich den eigenen Bin-

*Afrika, Asien und Lateinamerika 1929—1939* (= Sammlung Schoeningh zur Geschichte und Gegenwart), Paderborn 1983.

<sup>6</sup> United Nations, Economic Commission for Europe, *European Steel Trends in the Setting of the World Market*, Genf 1949, S. 9.

<sup>7</sup> United Nations, Economic Commission for Europe, *Long-Term Trends and Problems of the European Steel Industry*, Genf 1959, S. 1 (Tabelle 1 und 2).

nenmarkt. Die Exportquote (Anteil der Ausfuhren an der Gesamterzeugung) war vergleichsweise gering, der Anteil an den Weltexporten dennoch beträchtlich (1913: 21,1 %; 1929: 12,6 %; 1937: 17,0 %). Auch dies verdeutlicht, wie überlegen die Stahlindustrie der USA vom Produktionsvolumen her im Weltmaßstab war. Die Ausfuhren gingen vornehmlich nach Kanada und Lateinamerika. Als Importmarkt fielen die USA nahezu vollständig aus. Der bedeutendste Weltexporteur war Europa, das (ohne Rußland/Sowjetunion, aber einschließlich Großbritanniens) 1913: 78,8 %, 1929: 86,4 % und 1937: 76,9 % der Weltausfuhren lieferte.<sup>8</sup> Aus Belgien/Luxemburg, Frankreich und Deutschland kamen 1913: 53,7 %, 1929: 62,2 % und 1937: 54,9 %. Auf Großbritannien entfielen 1913: 22,8 %, 1929: 17,8 % und 1937 nur mehr 13,8 %. Ein erheblicher Prozentsatz der europäischen Ausfuhren gehörte zum innereuropäischen Handel. Der Anteil Europas (ohne Rußland/Sowjetunion, einschließlich Großbritanniens) an den Überseemärkten (also ohne innereuropäischen Austausch) war dennoch beträchtlich. Er belief sich 1913 auf 65,7 %, 1929 auf 74,0 % und 1937 auf 62,1 %.<sup>9</sup> Die britische Industrie war am europäischen Markt wenig beteiligt. Ihr Schwergewicht lag auf den außereuropäischen Regionen. 1913 gingen nur 15,8 %, 1929: 18,4 % und 1937 lediglich 18,0 % der britischen Stahlexporte nach Europa (ohne Rußland/Sowjetunion).<sup>10</sup> Die Regionalstruktur der britischen Stahlausfuhr wich damit erheblich von derjenigen der kontinentaleuropäischen Konkurrenten ab.

Weltweiter Protektionismus, die Industrialisierungsbemühungen zahlreicher Länder, die Stagnation des internationalen Handels und die innereuropäische Absatzkrise trugen zur Überproduktion bei, die in Westeuropa (einschließlich Großbritanniens) besonders ausgeprägt war. Der wichtigste Grund hierfür und für die Probleme der europäischen Stahlindustrie war freilich die gewaltige Ausdehnung der Kapazitäten, die die Industriellen während des Krieges und in der frühen Nachkriegszeit zu Rüstungszwecken, aus nationalistischen Erwägungen sowie in allzu optimistischer Einschätzung der Absatzmöglichkeiten vorgenommen hatten. Ingvar Svennilson schätzt, daß sich die Ausweitung der Produktionsanlagen für Rohstahl auf dem europäischen Kontinent auf annähernd 50 %, in Großbritannien auf 57 %, belaufen hat.<sup>11</sup> Die überschüssigen Kapazitäten bildeten einen der herausragen-

<sup>8</sup> *A.a.O.*, S. 38.

<sup>9</sup> *A.a.O.*, S. 39.

<sup>10</sup> Errechnet nach *a.a.O.*, S. 30f. (Tabelle 24).

<sup>11</sup> I. Svennilson, *Growth and Stagnation...*, S. 124f.

TABELLE 2  
*Anteile am Weltexport von Stahlhalb- und Stahlfertigfabrikaten*  
 1913, 1929, 1937, 1957  
 (in %, basierend auf dem Ausfuhrvolumen)

|                            | 1913              | 1929  | 1937  | 1957  |
|----------------------------|-------------------|-------|-------|-------|
| Belgien-Luxemburg          | 12,3 <sup>a</sup> | 23,3  | 25,8  | 19,1  |
| Frankreich <sup>b</sup>    | 3,8               | 17,3  | 10,5  | 13,9  |
| Deutschland <sup>c</sup>   | 37,6              | 21,6  | 18,6  | 15,7  |
| Großbritannien             | 22,8              | 17,8  | 13,8  | 9,8   |
| USA                        | 21,1              | 12,6  | 17,0  | 15,7  |
| Japan                      | —                 | 0,9   | 4,2   | 2,9   |
| Osteuropa <sup>d</sup>     | —                 | 4,5   | 4,5   | 11,0  |
| andere Länder <sup>e</sup> | 2,4               | 2,0   | 5,6   | 11,9  |
| Gesamt                     | 100,0             | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Gesamt (in Millionen t)    | 12,0              | 17,9  | 14,4  | 30,8  |

Quelle: United Nations, Economic Commission for Europe, *Long-Term Trends and Problems of the European Steel Industry*, Genf 1959, S. 34 f. (TABELLE 26).

<sup>a</sup> Nur Belgien.

<sup>b</sup> Einschließlich Saargebiet (außer 1913 und 1937).

<sup>c</sup> Westdeutschland 1957; einschließlich Saargebiet 1913 und 1937.

<sup>d</sup> Tschechoslowakei, Polen und Sowjetunion.

<sup>e</sup> Österreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden, Jugoslawien; Kanada und Australien.

den Strukturdefekte (vielleicht den wichtigsten) der Weltwirtschaft in der Zwischenkriegszeit überhaupt. Die Stahlindustrie war eine der Branchen, in der sich die damit verbundenen Probleme mit besonderer Intensität stellten.

Die große Kluft zwischen Angebot und Nachfrage führte zu Massenarbeitslosigkeit, drückte die Preise und verminderte die Gewinne der Unternehmen. Der klassische Anpassungsmechanismus über den Markt funktionierte bei Stahl nur sehr unvollkommen, denn einmal wurde die Stahlindustrie aus politisch-strategischen Gründen als Produktionszweig betrachtet, den es im „nationalen Interesse“ zu schützen galt. Zudem reagiert die Nachfrage nach Stahlerzeugnissen wenig auf Preisveränderungen. Die europäische Industrie suchte ihr Heil in der Marktsicherung: Schutzzölle, Privatabsprachen, Kartelle, Han-

delsverträge und bilaterale Abmachungen verschiedenster Art traten an die Stelle des Wettbewerbs. Die Marktsicherung wurde zunächst auf nationaler, dann auf internationaler Ebene angestrebt. Die Anteile am europäischen, später auch am Welthandel wurden zunehmend „politisch“ bestimmt. Ihren charakteristischen Ausdruck fand die Entwicklung im ersten und zweiten Internationalen Stahlkartell. Verschiebungen bei den Marktanteilen waren das Ergebnis von Verhandlungen zwischen den von ihren Regierungen nachhaltig geförderten nationalen Gruppen, weniger die Folge internationaler Wettbewerbsfähigkeit oder ökonomischer Kriterien. Auch in dieser Hinsicht spiegelte die Stahlindustrie wohl am deutlichsten von allen Branchen die in der Zwischenkriegszeit zu beobachtende Tendenz zur „Politisierung“ der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wider.

Wichtig für unsere Fragestellung ist folgendes: Unter den Trends auf dem Weltstahlmarkt hatte die britische Stahlwirtschaft nachhaltig zu leiden — hauptsächlich aus folgenden Gründen: Da sie sehr exportabhängig war und die überseeischen Länder traditionell einen hohen Prozentsatz britischer Waren aufnahmen, mußten sich die Stagnation des Welthandels, der Aufbau eigener Produktionsanlagen durch die Peripherienationen und die Abschottung der Märkte stark zu ihren Lasten auswirken. Die Auflösung des Weltmarktes in nationale oder regionale Teilmärkte — ein Prozeß, für den Großbritannien aufgrund der Abschließungstendenzen seines Empire freilich in einem nicht unerheblichen Ausmaß verantwortlich war — unterminierte die traditionelle Stellung der britischen Stahlbranche „zwischen“ den großen Blöcken (Europa, USA) und zwang sie zu einer Neudefinition ihrer nationalen und internationalen Rolle.

Ein weiterer Grund war, daß die führenden festländischen Erzeugernationen (Deutschland, Frankreich, Belgien/Luxemburg) ihre Absatzkämpfe nach außen, auf Drittmärkte, verlagerten, um dort ihre überschüssigen Produkte abzusetzen. Angesichts der ungünstigen Entwicklungen in der Weltstahlwirtschaft konzentrierten sie ihre Anstrengungen auf jenen Markt, der von den bedeutenden Absatzgebieten der Welt den einzigen nicht durch Schutzzoll abgeschirmten Markt bildete: auf den britischen. Die Last des internationalen Wettbewerbs fiel vornehmlich auf Großbritannien, das 1927—28 allein 18 % der gesamten Weltstahlexporte aufnahm und damit den bei weitem wichtigsten Einfuhrmarkt der Welt bildete.<sup>12</sup> Die britischen Stahlerzeuger erblick-

<sup>12</sup> S. W. Tolliday, *Industry...*, S. 15 a.

ten angesichts der hohen Importpenetration ihr vordringlichstes Ziel darin, die Einfuhren über den Schutz des Binnenmarktes zurückzudrängen. Die führenden europäischen Hersteller, die im Unterschied zur britischen Industrie meist über geschützte nationale Märkte verfügten, erstrebten als Antwort auf die Verschiebungen in der Weltstahlwirtschaft die internationale Kartellierung ihrer Branche. Die Bestrebungen mündeten 1926 im Abkommen über die Internationale Rohstahlgemeinschaft. Die Gründung der IRG wurde dadurch erleichtert,<sup>13</sup> daß die britische Stahlindustrie, was nationale Marktsicherung, politischen Flankenschutz durch die Regierung und Wettbewerbsfähigkeit anbelangte, hinter die größten Konkurrenten zurückgefallen und das klassische Stahlland zum Nachzügler geworden war. Der offene britische Markt, so eine der Hauptaussagen des ersten Kapitels, bildete das Ventil der IRG und eine wichtige Bedingung für ihren, wenngleich stets in Frage gestellten Bestand.

Das Abkommen über die IRG war am 30. September 1926 in Brüssel geschlossen worden. Es handelte sich um ein Privatabkommen, das von den Vertretern der Stahlindustrie Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs ausgehandelt worden war. Der Vertrag erstrebte eine Anpassung der Erzeugung an die Nachfrage im Wege der Produktionskontingentierung und sollte bis zum 1. April 1931 gelten. Das Abkommen erfaßte die gesamte Produktion der beteiligten Länder, also sowohl die Erzeugung für den Inlandsmarkt als auch für den Export. Die Rohstahlproduktion sollte über ein System von Ausgleichszahlungen kontrolliert, das primäre Ziel: die Hebung der Preise über die Rohstahlmengenbegrenzung erreicht werden. Das Abkommen sah keine gemeinsame Preisfestsetzung vor. Ein Quotensystem sollte die harte Konkurrenz der schwerindustriellen Gruppen der betreffenden Länder dämpfen und die Erzeugungs- und Marktbedingungen stabilisieren. Bei einer Jahresproduktion von etwa 25,25 Millionen t Stahl wurde folgende Quotenverteilung vereinbart: Deutschland: 40,45 %; Frankreich: 31,89 %; Belgien: 12,57 %; Luxemburg: 8,55 %; Saargebiet: 6,54 %. Erreichte die Gesamterzeugung 29,25 Millionen t, änderten sich die vorgesehenen Beteiligungsziffern folgendermaßen: Deutschland: 43,18 %; Frankreich: 31,18 %; Belgien: 11,56 %; Luxemburg:

<sup>13</sup> Zum „britischen Faktor“ bei der Bildung des Rohstahlkartells Heinz-Werner Würzler, *Großbritanniens Interesse an der westeuropäischen Stahlverständigung und die Gründung der Internationalen Rohstahlgemeinschaft (1924—1926/27)*, Diss. Bochum 1985.

8,30 % und Saargebiet: 5,78 %. Die lothringisch-luxemburgische Gruppe war mit 6 1/2 % am deutschen Inlandsmarkt beteiligt.

1927 traten die in der Zentraleuropäischen Gruppe (ZEG) kartellmäßig zusammengeschlossenen Werke der Tschechoslowakei, Ungarns und Österreichs der IRG bei. Im gleichen Jahr wurde mit den Stahlproduzenten Jugoslawiens eine Verständigung herbeigeführt. Mit den britischen, polnischen, schwedischen und den neugegründeten italienischen Unternehmen kam hingegen eine Einigung nicht zustande. Auch Gespräche über einen eventuellen Anschluß der Stahlindustrie der USA blieben ohne Erfolg.

Die Gründe für die Vereinbarung waren — neben den langfristigen Verschiebungen auf dem Weltstahlmarkt und dem Ausbau der Kapazitäten — in der Eigenart moderner Stahlerzeugung und in den Besonderheiten des Marktgeschehens bei Stahl zu suchen. Die Gleichförmigkeit der meisten Walzprodukte, die weitgehende Gleichartigkeit der Produktionstechniken und der hohe Kapitalbedarf hatten bereits vor der Jahrhundertwende den Wunsch nach internationaler Kartellierung geweckt. Die fortgesetzte Vergrößerung der Produktionsstätten und die Steigerung der Kapitalintensität ließen den Anteil der fixen Kosten an den Produktionskosten immer höher werden. Damit wurde die Anpassung an Konjunkturschwankungen schwieriger, denn hohe fixe Kosten verlangen eine gleichmäßige optimale Auslastung der Anlagen. Diese sollte über den Zusammenschluß der Unternehmungen und internationale Absprachen gewährleistet werden. Nicht weniger bedeutend als solche produktionstechnischen Grundlagen — die nach Erwin Grochla eine der entscheidenden Triebkräfte moderner Kartellierung überhaupt sind<sup>14</sup> — waren die durch den Ersten Weltkrieg hervorgerufenen Veränderungen in der Struktur und in den politisch-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der mitteleuropäischen Stahlwirtschaft. Zu nennen sind die Desorganisation der Märkte und die währungspolitischen Turbulenzen jener Jahre, die Rückgliederung Elsaß-Lothringens an Frankreich und die Zerstörung alter Bindungen, Handelsmuster und Austauschverflechtungen (etwa von lothringischem Erz und deutscher Koks-kohle).

Die Schwerindustrie Deutschlands, die aufgrund der Gebietsabtretungen nach dem Kriege erhebliche Verluste bei der Erzförderung, der

<sup>14</sup> E. Grochla, *Kartelle*, in: *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft...*, hrsg. v. H. Seischab/ K. Schwantag, Sp. 3024.

Roheisen- und Stahlgewinnung sowie bei der Walzwerksfabrikation erlitten hatte, modernisierte die verbleibenden Anlagen und schuf neue Produktionsstätten. Ähnlich verfahren die Industriellen Belgiens und Frankreichs. Die belgische Industrie weitete ihre Rohstahlkapazitäten um etwa 65 % aus. Frankreich hatte in Lothringen einen bedeutenden Zuwachs moderner Werke erhalten, deren Produkte mit dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen des Versailler Vertrages früher oder später ihre traditionellen Absatzmöglichkeiten in Deutschland verlieren würden. Die Erzeugnisse des dem Völkerbund unterstellten, ökonomisch von Frankreich ausgebeuteten Saargebiets blieben auf den deutschen Markt angewiesen. Die Ausweitung der Kapazitäten und die innereuropäische Absatzstockung hatten die Ausfuhrabhängigkeit weiter verstärkt. Auf den Auslandsmärkten aber waren die Absatzmöglichkeiten durch die Entstehung neuer und die Vergrößerung alter Produktionsstätten in Übersee eingeschränkt worden.

Dem Pakt der Schwerindustriellen wurde über die wirtschaftliche Bedeutung des Vertrages hinaus großes außenpolitisches Gewicht beigemessen. Der IRG und ihrer Gründung haftet ein Mythos an. Dies rührt vor allem daher, daß es hier nationalistisch eingestellten, miteinander verfeindeten Produzenten, die gemeinhin als Trägergruppen des deutsch-französischen Antagonismus identifiziert wurden und die sich in der Vergangenheit einen kalten Wirtschaftskrieg geliefert hatten,<sup>15</sup> gelungen war, auf dem Wege der Verhandlungen ihre Differenzen beizulegen und zu einer „Verständigung“ zu gelangen. Das Abkommen wurde in den beteiligten Ländern äußerst positiv aufgenommen und löste auf dem europäischen Kontinent eine Kartelleuphorie aus: In direkten Absprachen der Industriellen wurde das beste Mittel gesehen, die ökonomischen Konflikte der Zeit zu lösen. Es war die Rede von einer wirtschaftlichen Ergänzung der Locarno-Verträge und von einem „pazifistischen Schritt der Schwerindustrie“.<sup>16</sup> Deutsche Industrielle sahen in der Schaffung der Rohstahlgemeinschaft das „sichtbarste Zei-

<sup>15</sup> Jacques Bariéty, *Le rôle de la minette dans la sidérurgie allemande et la restructuration de la sidérurgie allemande après le traité de Versailles*, in: Centre de recherches relations internationales de l'Université de Metz, *Travaux et Recherches*, 3 (1973), S. 233—277; ders., *Les relations franco-allemandes après la première guerre mondiale: 10 Novembre 1918 — 10 Janvier 1925 de l'exécution à la négociation*, Paris 1977.

<sup>16</sup> Jacob Wilhelm Reichert, *Die Festländische Rohstahlgemeinschaft*, in: *WWA*, 25 (1927/II), S. 340. (Reichert kennzeichnet mit dieser Formulierung die Beurteilung der Rohstahlgemeinschaft durch „Linksradikale“ in Deutschland).

chen der Beendigung des „Krieges nach dem Kriege“.<sup>17</sup> Für Deutschlands Außenminister Gustav Stresemann war mit dem Abkommen ein Gedanke Wirklichkeit geworden, dessen Verwirklichung er als „Lebensaufgabe“ betrachtet hatte.<sup>18</sup> Sowohl von regierungsamtlicher wie von industrieller Seite wurde betont, daß der internationale Eisenpakt den Frieden sichern helfe. Generell wurde der Abschluß des Vertrages als bedeutsame Teilerscheinung der von Briand und Stresemann betriebenen Verständigungspolitik zwischen Frankreich und Deutschland betrachtet. Die Vereinbarung über die IRG fiel zeitlich zusammen mit dem als „Höhepunkt“ der deutsch-französischen Ausgleichspolitik<sup>19</sup> bezeichneten Gespräch zwischen den Außenministern beider Länder in Thoiry am 17. September 1926. Beide Ereignisse gaben unter den Zeitgenossen zu vielfältigen Spekulationen über eine deutsch-französische Entente in Europa Anlaß. Sie schienen darauf hinzudeuten, daß der Kontinent auf dem besten Wege wäre, sich politisch und ökonomisch gegen die angelsächsischen Mächte zu organisieren.

Bestrebungen solcher Art jedoch hatte die deutsche außenpolitische Führung, die ihre Politik von anti-englischen und anti-amerikanischen Zielsetzungen freizuhalten suchte, auch bei der endgültigen Formulierung des Abkommens über die IRG entgegenzuwirken gesucht: Um eine Entfremdung von Großbritannien zu vermeiden und eventuelle britische Befürchtungen vor einem gegen die britische Stahlindustrie gerichteten kontinentaleuropäischen Block zu zerstreuen, hatte das Auswärtige Amt die Einfügung eines Paragraphen in das Vertragswerk verlangt, nach dem den Eisenerzeugern anderer Länder der Zutritt zur

<sup>17</sup> Max Schlenker, *Die Eisenindustrie in der Welt unter besonderer Berücksichtigung des internationalen Eisenpaktes* (= Kieler Vorträge, 18), Jena 1927, S. 16. — Nüchterner hingegen der luxemburgische Industrielle und erste Vorsitzende der IRG, Emile Mayrisch, *Das System der internationalen Wirtschaftsverständigung*, in: *Europäische Revue*, 3. Jg., Halbbd. 2 (1927—1928), S. 856—862. François de Wendel, der damalige Präsident des Comité des Forges, warnte ausdrücklich vor der zu jener Zeit weit verbreiteten Annahme, eine Reihe solcher Abmachungen könne den „ökonomischen“ und somit „politischen“ Frieden sichern; *Le Temps*, 30. 9. 1926; Clemens August Wurm, *Die französische Sicherheitspolitik in der Phase der Umorientierung 1924—1926*, (= Europäische Hochschulschriften, Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften, 115), Frankfurt a. M. 1979, S. 491 f.

<sup>18</sup> Artikel Stresemanns im *Berliner Tageblatt*, 30. 9. 1926, zit. nach W. Tussing, *Die internationalen Eisen- und Stahlkartelle...*, S. 120.

<sup>19</sup> Heinz-Otto Sieburg, *Das Gespräch zu Thoiry*, in: *Gedenkschrift Martin Göhring*, hrsg. v. Ernst Schulin, Wiesbaden 1968, S. 317.

IRG offen gehalten werden sollte.<sup>20</sup> Den britischen Industriellen war nicht bekannt, daß der diesbezügliche von ihnen später wiederholt als Beweis für die Möglichkeit ihrer Teilnahme am Stahlpakt zitierte Passus in Artikel 14 des Abkommens nicht auf die europäischen Erzeuger zurückging, sondern aufgrund politischer Erwägungen des deutschen Außenministeriums und auf sein Betreiben hin nachträglich in den Vertrag aufgenommen worden war.

Die hohen Erwartungen, die an die IRG genüpft wurden, haben sich nicht erfüllt. Ihre wirtschaftlichen Ziele hat sie nicht erreichen können. Die bald nach der Gründung einsetzenden inneren Spannungen schränkten ihre ohnehin begrenzten Möglichkeiten der Marktbeeinflussung weiter ein. Weder ließ sich über das vorgesehene, zunehmend ausgehöhlte System der Ausgleichszahlungen eine Produktionsregelung bewirken noch konnte über die Mengenveränderung eine nennenswerte Hebung der Preise erreicht werden. Das in der unzureichenden deutschen Quote von Beginn an liegende Spannungsmoment wurde durch unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen in den beteiligten Ländern verschärft und führte schließlich 1929 zur vorzeitigen Kündigung durch die deutsche Gruppe. Der Vertrag wurde dann zwar verlängert und neu gefaßt, die IRG umgeformt, doch blieben die Maßnahmen ohne nennenswerte Bedeutung.<sup>21</sup> Auch in außenpolitischer Hinsicht waren die Auswirkungen im Unterschied zu den ursprünglich geäußerten Hoffnungen gering.

### *Die britische Eisen- und Stahlindustrie. Faktoren der politischen Ökonomie und Stellung in der internationalen Arbeitsteilung*

Die wirtschaftliche Entwicklung der britischen Stahlindustrie während der Zwischenkriegszeit läßt sich in vier Phasen unterteilen. Nach einem kurzen Nachkriegsboom setzte 1920/21 eine Periode nahezu „chronischer Depression“<sup>22</sup> ein, die 1930 in eine „akute“ Depression überging. 1932/33 begann ein kräftiger Aufschwung, der mit Ausnahme

<sup>20</sup> Karl Heinrich Pohl, *Weimars Wirtschaft und die Außenpolitik der Republik 1924—1926. Vom Dawes-Plan zum Internationalen Eisenpakt*, Düsseldorf 1979, S. 212.

<sup>21</sup> Zur Entwicklung der IRG nach dem 1. 10. 1929 W. Tussing, *Die internationalen Eisen- und Stahlkartelle* . . . , S. 160ff.

<sup>22</sup> Kenneth Warren, *Iron and Steel*, in: *British Industry between the Wars. Instability and Industrial Development 1919—1939*, hrsg. v. Neil K. Buxton/Derek H. Aldcroft, London 1979, S. 103.