Clemens A. Wurm

DER STAAT ALS ORGAN DER RATIONALISIERUNG UND INDUSTRIELLEN REORGANISATION IN GROSSBRITANNIEN 1919 - 1939

Arbeiten zur "britischen Krise" sind nicht erst seit den sechziger oder siebziger Jahren dieses Jahrhunderts geschrieben worden. 1931 legte der angesehene französische Soziologe und Politikwissenschaftler Andre Siegfried eine Studie zur "britischen Krise im 20. Jahrhundert" vor, die umgehend eine intensive Debatte auslöste - und 1975 wegen "ihrer Aktualität" (so der Verlag) in der vom Autor 1932 überarbeiteten Fassung ungekürzt neu aufgelegt wurde.[1] Nach A. Siegfried schlug sich die "Krise" Großbritanniens am deutlichsten im ökonomisch-sozialen Bereich nieder. Sie manifestierte sich vornehmlich in der "Kontraktion der Exporte"; soziale Folge war die Massenarbeitslosigkeit; ihr unmittelbarer Anlaß war das Fehlen einer ausreichenden Gewinnspanne bei den Unternehmen. Großbritannien war eines der Länder geworden, wo die Industrieproduktion am teuersten geworden war: "Nous voici au coeur du probleme britannique".[2]

Freilich lagen für A. Siegfried die Ursachen der Krise tiefer; sie reichten weit in die Geschichte zurück. England hatte das "säkulare Privileg"[3] seines Industrialisierungsvorsprungs verloren und nicht rechtzeitig die Anpassung an die strukturellen Veränderungen der Weltwirtschaft vollzogen. Für A. Siegfried handelt es sich im Kern um eine Krise des "viktorianischen England", weniger um eine solche des England seiner Zeit: "das gegenwärtige England gründet noch zu stark auf den Prinzipien, den Methoden, den Bedingungen des 19. Jahrhunderts. Das viktorianische England muß sich selbst revidieren, ohne Gnade; die Welt, die es umgibt, hat sich geändert; was den englischen Erfolg von 1850 ausmachte,

kann nicht mehr den englischen Erfolg von 1931 ausmachen".[4]

Siegfrieds scharfsinnige Studie reflektierte indirekt und ungewollt Schwierigkeiten, die sich bei späteren Untersuchungen der "britischen Krise" immer wieder gestellt haben. Siegfried gelingt es nicht, den Krisenbegriff analytisch sauber zu verwenden und zu bestimmen, worin die "Krise" bestand. Er scheint sie weithin mit "wirtschaftlicher Depression", mit "ökonomischer Krankheit" zu identifizieren und spricht an anderer Stelle gar davon, daß der Begriff Krise "vielleicht ungenau" sei; es handele sich "eher um eine Art chronische Krankheit, die selbst verschiedene Aspekte und unterschiedliche Phasen" beinhalte.[5] Relativer wirtschaftlicher Niedergang, wie er in jener Zeit erfolgte, bedeutet nicht notwendigerweise politischen oder sozialen Niedergang, obwohl alle drei miteinander verbunden sind.[6] Bereits A. Siegfried bemerkte, was späteren Diagnostikern der "Krise" immer wieder aufgefallen ist: die Stabilität des britischen politischen Systems, die Verankerung demokratischer Prinzipien in breiten Schichten der Bevölkerung, das weitgehende Fehlen eines Krisenbewußtseins: "England", so meinte er, "ist ohne Kompaß, doch die Masse der Bevölkerung bleibt unerschütterlich" (imperturbable).[7]

Sieht man von der Problematik des Krisenbegriffs und der Charakterisierung der beobachteten Erscheinungen als "britischer Krise" ab und widmet man sich begrenzteren Themen, bietet die Untersuchung A. Siegfrieds für eine Analyse der Problemlagen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft des Landes oder der möglichen politischen Optionen des Inselreiches einen brauchbaren Einstieg. In manchem stimmt die neuere Forschung mit seinen Aussagen überein. Wie A.Siegfried sieht sie die Ursachen der wirtschaftlichen Misere in einer Kombination innerer und äußerer Faktoren, betont sie die Last, die der frühe Start der Industrialisierung und die Monopolstellung des 19. Jahrhunderts langfristig für Struktur, Organisation und Ausrüstung der Industrie - wie auch für die Mentali-

tät der gesellschaftlichen Handlungsträger - mit sich brachten. Umstritten ist, ob den Löhnen jene hohe Bedeutung für den Verfall der Ausfuhren und für die Arbeitslosigkeit zukommt, wie A.Siegfried annimmt.[8] Einig ist sich hingegen die Forschung darin, daß die britische Wirtschaft der Zwischenkriegszeit zu sehr den traditionellen, technisch und organisatorisch zumeist rückständigen Stapelindustrien verhaftet und ein tiefgreifender Strukturwandel weg von den "alten" Sektoren hin zu den "neuen" Wachstumsbranchen erforderlich war. Zugleich wird behauptet, daß aufgrund historisch-struktureller Gegebenheiten die alten Erwerbszweige selbst nicht in der Lage waren, aus sich heraus die technische und organisatorische Transformation vorzunehmen, daß hierfür vielmehr - wie für die Anpassung der Gesamtwirtschaft an die veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen überhaupt - die Unterstützung oder die leitende Hand einer "central agency"[9] erforderlich waren. Gedacht wird dabei vornehmlich an den Staat. Nach A.Siegfried stieß man hier - bei der Rolle des Staates - auf die "fundamentale Spaltung der Geister und Parteien in Bezug auf die Lösung der Krise"[10]: Den liberalen Traditionen verhafteten Anhängern des Laissez-faire standen unversöhnlich die "Interventionisten" gegenüber, für die nur über Regierungshandeln die Schwierigkeiten des Landes überwunden werden konnten.

Bei der Untersuchung der Aktivitäten des Staates hat sich die neuere Forschung bislang auf die Währungs- und Finanzpolitik, auf die allgemeine Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik konzentriert. Umfang und Natur amtlicher Tätigkeit werden äußerst unterschiedlich eingeschätzt. Einige Autoren haben den in seinen Auswirkungen verhängnisvollen Charakter der Regierungspolitik herausgearbeitet; S. Pollard sieht nicht zuletzt hierin - im "neglect of industry" - einen entscheidenden Grund für den "industrial decline" des Landes.[11] Andere Wissenschaftler wie S. Howson bescheinigen den staatlichen Instanzen für die dreißiger Jahre durchaus Lernfähigkeit und die Bereitschaft, neue Erkenntnisse aufzunehmen.[12]

Während S. H. Beer oder T. F. Lindsay und M. Harrington die Politik der dreißiger Jahre als bewußten Bruch mit der liberal-kapitalistischen Tradition des Laissez-faire deuten ("government decisions of those years endowed Britain with a pattern of economic policy that was comprehensive and radically different from that of previous generations"[13]),sehen umgekehrt M.W.Kirby und B.W.E.Alford in den Wandlungen - gleichsam in Übereinstimmung mit dem traditionellen Stil britischer Politik - lediglich eine Vermehrung von ad hoc gegebenen, pragmatischen Antworten auf unmittelbare und drängende Probleme der Zeit.[14]

Der "industrial policy" der Regierung ist bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. "Perhaps the greatest need" aber, so hat jüngst ein britischer Forscher zu Recht gemeint, "is for more study of the evolution of government policy towards industry."[15]

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Politik Whitehalls gegenüber zwei Stapelindustrien - Eisen und Stahl, Baumwolle -, gegenüber zwei Branchen also, deren ökonomisch/soziale Bedeutung beachtlich war und deren jeweiliges politisches Gewicht sich im Untersuchungszeitraum grundlegend wandelte. Auch ihre wirtschaftliche Entwicklung verlief in jener Periode unterschiedlich. Er sucht die Rolle des Staates bei der "Rationalisierung" und Reorganisation der genannten Branchen zu beleuchten. Er will zeigen - und die Gründe dafür darlegen -, daß im Gegensatz zum Kohle-Bergbau die Intervention in indirekter Form oder spät erfolgte. Wie auf dem Gebiet der Sozial- und Arbeitslosenpolitik sucht die Regierung auch hier ihr Engagement zu begrenzen und die Übernahme direkter Verantwortung möglichst zu vermeiden.[16]

II.

Die Antwort der Regierung auf die Schwierigkeiten der traditionellen Stapelindustrien lag in den zwanziger Jahren darin, über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit die verlorenen Exportanteile wiederzugewinnen und die Ausfuhren zu steigern. Dies stand im Einklang mit der von der Vorkriegszeit überkommenen, "externen" Strategie der Regierung, die darauf abzielte, die inneren Probleme des Landes über Handel, Finanzen und die Rekonstruktion der Weltwirtschaft zu bewältigen. Die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und die Angleichung des unter dem Goldstandard überhöhten britischen Preisgefüges an das internationale Preisniveau sollten einmal über Lohnsenkungen erreicht werden - ein Weg, der vornehmlich und mit verhängnisvollen Konsequenzen im Bergbau beschritten wurde. Ein anderer Weg schien darin zu bestehen, die Konkurrenzfähigkeit der britischen Industrie über Rationalisierungsmaßnahmen zu verbessern. Der im zeitgenössischen Sprachgebrauch sehr vage benutzte Terminus der "Rationalisierung"[17] meinte soviel wie Zusammenschlüsse von Unternehmen, Schaffung größerer wirtschaftlicher Einheiten, organisatorische Verbesserungen, um "economies of scale", die höchstmögliche Effizienz bei der Produktion, beim Vertrieb und Export von Waren, ganz allgemein: Kostenreduzierung zu erzielen. Dem Bestreben, Fusionen zu fördern, lag die - für den Bergbau angeblich "bewiesene"[18], ansonsten weitgehend ungeprüft übernommene - Annahme zugrunde, daß Großbetriebe effizienter seien und es eine positive Korrelation zwischen Größe und Effizienz gebe. Rationalisierung konnte auch Kapazitätsabbau und das "Gesundschrumpfen" ("cut out dead wood") einzelner Industriezweige bedeuten. In einigen Sektoren wie etwa der Baumwollindustrie überlagerte ab etwa 1930 die Frage des Kapazitätsabbaus alle anderen Probleme. Mit Rationalisierung war schließlich ganz wesentlich die Vorstellung von technischen Neuerungen verknüpft.

Mit ihrer Forderung nach Rationalisierung befand sich die Regierung im Einklang mit der "fortschrittlichen"

Gruppe der britischen Unternehmerschaft[19] und dem Großteil der Banken. Auch die Gewerkschaften (über ihre Haltung wissen wir bislang wenig) scheinen diese Bewegung zunächst mitgetragen zu haben - in einigen Fällen waren sie offenbar zunächst eine der treibenden Kräfte -, bis die unmittelbaren beschäftigungspolitischen Konsequenzen von Rationalisierung, nämlich die Entlassung von Arbeitskräften, immer deutlicher wurden. Ob und inwieweit der Gedanke bei den zahlreichen Klein- und Mittelbetrieben Fuß gefaßt hat, ist unklar. Prägend für die Bewegung waren ausländische Vorbilder - besonders die USA und Deutschland -, Länder also, deren Wirtschaft ein weit höheres Ausmaß an industrieller Konzentration, an Massenproduktion und Standardisierung der Waren als Großbritannien erreicht hatte. Nur große wirtschaftliche Einheiten schienen der Konkurrenz dieser Nationen gewachsen zu sein.

Mit der (außen-)wirtschaftspolitischen Umwälzung von 1931/32 verschoben sich die Perspektiven und Prioritäten. In der Machtstellung gesellschaftlicher Gruppen erfolgten wichtige Verlagerungen. An die Stelle des bislang dominierenden Handels-, Finanz- und internationalen Dienstleistungssektors (City) traten Industrie, Förderung der heimischen Landwirtschaft und Binnenmarktorientierung. Großbritannien zog sich aus der Weltwirtschaft zurück und konzentrierte sich zur Überwindung der Depression auf nationale Maßnahmen; doch blieb angesichts der Exportabhängigkeit der Stapelindustrien und mit Rücksicht auf die Zahlungsbilanz sowie die Stabilität des Pfund Sterling das Bestreben, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken, ein wichtiges Ziel amtlicher Politik. Von Rationalisierung war kaum mehr die Rede, wohl aber von der "reorganisation" einzelner Industriezweige. An die Stelle der Fusionsbewegung, die in den zwanziger Jahren vornehmlich in den neuen Wachstumsindustrien - und nur begrenzt in den hier interessierenden Stapelindustrien - zu beobachten

gewesen war, trat die Tendenz zur Bildung nationaler Kartelle und zum Abschluß restriktiver Abmachungen. Vor diesem allgemeinen Hintergrund sind die folgenden Ausführungen zu sehen.

III.

Die britischen Regierungen haben die Rationalisierung und Reorganisation der hier untersuchten Industriezweige vornehmlich indirekt gefördert. Sie gewährten begrenzte steuerliche Vergünstigungen, um den Prozeß zu beschleunigen[20]: sie boten ihre Vermittlerdienste an, reichten ihre "helfende Hand" und räumten Schwierigkeiten aus dem Wege; häufig haben Vertreter Whitehalls hinter den Kulissen eine aktivere Rolle gespielt als nach außen erkennbar. Das Kabinett hat sich mehrfach und wiederholt mit dieser Frage beschäftigt. Handlungsbestimmend freilich blieb die Überzeugung, daß die Privatwirtschaft am ehesten in der Lage sei, die Reorganisation und Anpassung durchzuführen. Vornehmste Aufgabe des Staates war es, hierfür möglichst günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Übernahme unmittelbarer Verantwortung lehnten sie ab.

Für die vorsichtige Haltung und die begrenzte Interventionsbereitschaft lassen sich mehrere Gründe anführen. Da ist zunächst auf das Gewicht der historischen Tradition hinzuweisen. Großbritannien hatte im 19. Jahrhundert ein wohl einzigartig zu nennendes Ausmaß von Enthaltsamkeit des Staates gegenüber der Wirtschaft erlebt. Dort hatte der Staat nicht jene aktive Rolle im Wirtschaftsleben gespielt wie das etwa in Deutschland oder in Frankreich (Colbertismus) der Fall gewesen war. Die einstige Vorherrschaft des Landes in der Weltwirtschaft wurde auf individuellen Unternehmergeist und private Initiative (nicht auf staatliche Förderung) zurückgeführt. Bei den Industriellen verstärkte dies die Abneigung gegen Eingriffe oder "Schulmeisterei" seitens der Regierung. Bei dieser wiederum hatten die früheren Er-

folge der Privatindustrie zu der Ansicht geführt, daß sie die Unternehmer nicht zu lehren brauche, was sie zu tun oder zu lassen hätten. Ihr fehlten die administrativen Voraussetzungen und die technischen Fähigkeiten für eine direkte Förderung von Rationalisierungsmaßnahmen. Besondere Kennzeichen des britischen Regierungssystems wie etwa die starke Stellung des Schatzamtes, das sich gegen eine Ausweitung der Staatstätigkeit wandte, verstärkten den Mangel. Freilich waren die Hindernisse im Staatsapparat nicht absolut. Das Mines Department des Board of Trade beispielsweise betätigte sich bereits in den zwanziger Jahren als aktive Lobby zugunsten organisatorischer Wandlungen im Bergbau.[21] Schlüsselfigur für die "industrial policy" Whitehalls und die hier behandelten Fragen wurde Sir Horace Wilson, ab November 1930 Chief Industrial Adviser der Regierung. Wilson war nach seiner Zeit im Ministry of Labour mit seinem Stab zunächst (1929/30) beim Amt des Lord Privy Seal, dann im Board of Trade tätig.[22]

Ein weiterer Grund war die "political backwardness of British industry", die in enger Beziehung zum besser bekannten Phänomen der "British industrial retardation" stand. Die "rückständige" Struktur der Industrie, ihre Heterogenität, ihre funktionale Differenzierung, ihre organisatorische Zersplitterung und die Polarisierung der Interessen verhinderten die Entstehung einer politischen Führung unter den Industriellen. Sie verhinderten auch die Formulierung kohärenter Forderungen an das politische System. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied etwa zu Deutschland vor, wo sich die Organisierung der Industrie in kompakten wirtschaftlichen Einheiten und starken Verbänden zeitlich vor oder parallel zu der Etablierung politischer Parteien vollzog und es der Industrie in viel stärkerem Maße gelingen konnte, das politische System zu mediatisieren. In Großbritannien hingegen standen etablierte Parteien, eine selbstsichere politische Führung und ein gefestigtes Regierungssystem einer politisch unsicheren und innerlich zersplitterten

Unternehmerschaft gegenüber, die zudem im wirtschaftlichen und politischen Gesamtsystem des Landes lange Zeit hinter den Interessen der City zurückstehen mußte.

Wichtig für das hier behandelte Thema ist, daß in Großbritannien jede Regierung, die in die Geschicke einzelner, vornehmlich alter Branchen eingriff, in komplexe innerindustrielle Gegensätze verwickelt zu werden drohte.[23] Diese Gefahr bestand sowohl in der Eisen- und Stahl-, wie auch und in noch weit stärkerem Maße in der Baumwollindustrie. Letztere umfaßte etwa 3000 vom Wettbewerbskapitalismus geprägte, in Größe, Struktur und wirtschaftlicher Lage stark voneinander abweichende Firmen. Sie war horizontal aufgebaut und streng nach einzelnen Sektionen (spinning, weaving, finishing, merchanting) getrennt, innerhalb derer es wieder scharfe Unterscheidungen und Abgrenzungen gab. So waren in der Sektion der Spinnerei die "amerikanischen" Spinnereien (sie verarbeiteten Rohbaumwolle aus den Südstaaten der USA) streng geschieden von den "ägyptischen" Werken, die ihren Rohstoff aus Ägypten bezogen. Beide Sektionen waren - das verschärfte die Differenzen - äußerst unterschiedlich vom Verfall der Außenmärkte ab den zwanziger Jahren betroffen.

Beide Industriezweige litten nach Überzeugung der Regierung an Überkapazitäten. Das Board of Trade schätzte die überschüssigen Anlagen bei Eisen und Stahl 1925 auf etwa 20% bis 25%.[24] Da man die Produktivität (über die Schließung von Anlagen hinaus) durch "economies of scale" und technische Verbesserungen zusätzlich erhöhen wollte, mußte Rationalisierung - das wurde Ende der zwanziger Jahre immer klarer - angesichts der allgemeinen Nachfragegeschwäche zumindest kurzfristig zu erhöhter Arbeitslosigkeit führen ("technologische Arbeitslosigkeit")[25], mochten sich auch langfristig die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. Die Regierung wollte in jedem Fall vermeiden, für die Zunahme der Arbeitslosigkeit und das Schließen einzelner Betriebe direkt verantwortlich gemacht zu werden.

Bayerische
Staatsbibliothek
München

In der Baumwollindustrie war die Rationalisierung in hohem Maße mit der Einführung neuer Produktionstechniken und der Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen verknüpft. Automatische Webstühle beispielsweise schienen ohne den Übergang zum Zwei-Schichten-System nicht rentabel. Pläne zur Neuausrüstung mußten die Macht der Gewerkschaften berücksichtigen, die die Kontrolle über den Arbeitsprozeß, die Höhe des Akkordlohns und die Anzahl der Maschinen pro Arbeiter nicht verlieren und den weiteren Verlust von Arbeitsplätzen nicht kampflos hinnehmen wollten: "... in Britain cotton managers had long since lost the right to manage their labor processes".[26] Durch die schlechten Erfahrungen mit dem Bergbau zusätzlich gewarnt, wollte die Regierung nach Möglichkeit nicht in die Konflikte zwischen Kapital und Arbeit hineingezogen werden[27]; auch die Labour-Regierung(1929/31) vertrat die Auffassung, daß diese Fragen von den beteiligten Gruppen selbst gelöst werden sollten.

Diagnose und Therapie fielen bei Industrie und politischer Führung unterschiedlich oder gar gegensätzlich aus. Das war insbesondere in den zwanziger Jahren und vornehmlich auf dem Gipfel der Weltwirtschaftskrise bis zur großen Umwälzung von 1931/32 der Fall. Im Unterschied zum Board of Trade sah der Direktor des Zentralverbandes der Eisen- und Stahlindustrie, Sir William Larke, die Lage weniger durch überschüssige Kapazitäten als durch Unterkonsumtion gekennzeichnet; er unterschied wiederholt zwischen "effective" und "potential demand", mit der Maßgabe, die zweifellos vorhandene größere "potentielle" Nachfrage - über eine weniger restriktive Geld- und Währungspolitik - zur "effektiven Nachfrage zu machen.[28] Die schwache Nachfrage erklärte man als vorübergehende, auf einen zyklischen Abschwung zurückzuführende Erscheinung; die Regierung sollte mit zeitlich befristeten Maßnahmen über die Phase hinweghelfen, bis der erwartete Aufschwung einsetzte.[29]

Weit strittiger war die Schutzzollfrage. Sie stand - das gilt für Stahl - in direktem Zusammenhang mit dem Thema der Rationalisierung. Führende Vertreter der Regierung

sahen in Zusammenschlüssen das Heil für die Probleme der Branche. Die Meinungen darüber freilich, wie hoch die aus Fusionen zu erwartenden Kosteneinsparungen sein würden, gingen unter ihnen extrem weit auseinander. Das Committee of Civil Research und das nach seinem Vorsitzenden benannte Sankey Committee, ein Unterausschuß des Economic Advisory Council, die 1925 und 1929/30 die Lage der Stahlindustrie untersuchten, empfahlen zwar ebenfalls mit Nachdruck Zusammenschlüsse, gaben aber keinerlei Hinweise darauf, welche Auswirkungen die Maßnahme auf die Kosten konkret haben würde. Die Stahlerzeuger bestritten nicht die potentiellen Vorteile von Fusionen; sie führten darüber auch langwierige Verhandlungen und diskutierten mehrere Projekte, ohne freilich zu greifbaren Ergebnissen zu gelangen.[30] Sie schrieben ihnen aber nur eine verhältnismäßig geringe Wirkung zu; auch würden sich die zu erwartenden Vorteile erst allmählich einstellen. Sie konnten auf zeitgenössische Berechnungen verweisen, nach denen ein neues integriertes Werk zur Deckung der Zinsen und Abschreibungen zu 80 % ausgelastet sein mußte, um den gleichen Ertrag wie eine bestehende Anlage zu erzielen, die nur zu 40% ausgelastet war.[31] In den zwanziger Jahren aber lag die Auslastungsquote stets unter 80 %. 1921 und 1926 (dem Jahr des Generalstreiks) betrug sie gar nur etwa 30 %. Die erforderlichen Einsparungen und die Kräftigung der Industrie konnten nach Überzeugung der Produzenten - das war ihr Schlüsselargument - nur aus der Monopolisierung des Binnenmarktes (also Schutzzoll) resultieren[32]: Nur die sich daraus ergebende bessere Auslastung der Werke könne die notwendigen Kostenreduzierungen bringen. Rationalisierung war <u>vor</u> der Gewährung von Zollschutz unmöglich. Sie erforderte erhöhte Kapazitätsauslastung, und diese konnte nur aus einem monopolisierten Binnenmarkt resultieren.

Die Regierungen sahen bis 1931 die Dinge genau umgekehrt: Zollschutz würde Reformen verhindern[33] und zudem eine ungerechtfertigte "Belohnung für Ineffizienz" darstellen. Für die Konservativen war die Schutzzollfrage - und hier lag wohl der Kern des Problems - ein politisch

höchst brisantes Thema. Schutz der Stahlindustrie schien ohne die Einführung eines Generaltarifs nicht möglich. Ein Generaltarif aber drohte der Partei erneut, wie bereits 1923, eine Niederlage bei den Parlamentswahlen einzutragen. Die Stahlerzeuger behaupteten keineswegs zu Unrecht, daß ihre Interessen wahltaktischem und parteipolitischem Kalkül geopfert würden, und Premierminister S. Baldwin bestätigte sie in ihrer Einschätzung, wenn er den Stahlindustriellen offen erklärte: "The whole question of duties as you know is inextricably mixed up in this country with politics".[34]

In der großen Krise verhärteten sich die Fronten. "Politik" und "Wirtschaft" blockierten sich gegenseitig. Führende Vertreter der Stahlindustrie betrieben eine Art Investitionsstreik: keine Investitionen ohne vorherigen Schutz gegen die Einfuhr ausländischer Erzeugnisse. Die Regierung hingegen, gestärkt durch den Bericht des Sankey-Committee, stellte Unterstützung erst nach Reorganisationsmaßnahmen (in Form von Zusammenschlüssen auf regionaler Ebene) in Aussicht. Handelsminister Graham sowie die Iron and Steel Trade Confederation,[35] die führende Stahlarbeitergewerkschaft, wollten die Patt-Situation durch die Überführung der Industrie in eine Public Utility Corporation überwinden; sie scheiterten mit ihrem Vorschlag aber am Einspruch führender Kräfte der Labour-Regierung selbst (insbesondere Snowden) und am energischen Widerstand der Bank von England, die damit drohte, ihre gesamten Aktivitäten zur Modernisierung der Stapelindustrien einzustellen.[36] Die Konservativen hingegen, die aus den Neuwahlen von 1931 als Sieger hervorgingen und ab Spätsommer 1931 im wesentlichen die Regierungspolitik der dreißiger Jahre bestimmten, änderten 1929/31 nicht nur ihre Haltung zum Schutzzoll. Sie schwenkten auch in der Frage der Reihenfolge von Schutzzoll/Rationalisierung Anfang 1931 auf die Linie der Erzeuger ein.[37]

Ähnliche, wenn auch nicht so scharfe Gegensätze gab es bei der Behandlung der Baumwollindustrie. Bis etwa 1927/28 glaubten viele ihrer Vertreter an eine Rückkehr

zur "Normalität" der Vorkriegsjahre. Das war, wie wir heute wissen, unrealistisch, aber nicht sehr erstaunlich, hatte doch die Branche 1914 auf ein Jahrhundert nahezu ununterbrochenen Wachstums und steigender Prosperität zurückblicken können.[38] Es hatte auch in der Vergangenheit mehrere Krisen gegeben, die jedoch stets nach einiger Zeit überwunden worden waren. Im Ersten Weltkrieg und in der frühen Nachkriegszeit noch waren ihre Organisation und Struktur als beispielhaft, die Baumwollindustrie insgesamt als Vorbild einer sich allein über die Marktkräfte vollziehenden, erfolgreichen "automatischen" Anpassung betrachtet worden.[39] Ende der zwanziger Jahre jedoch sah sich die Industrie starker Kritik ausgesetzt[40] und setzte sich auch in allen Sektionen der Branche allmählich die Erkenntnis durch,daß das Exportvolumen der Vorkriegszeit nicht mehr erreicht werden könne, daß Lancashires Probleme nicht nur konjunktureller, sondern struktureller Art und neue Antworten erforderlich seien.

Auch die Regierung war zu dieser Einsicht gelangt, ohne freilich zu wissen, was konkret getan werden sollte. Ihre Vertreter befürworteten Fusionen, ohne genaue Vorstellungen davon zu haben, wer mit wem zusammengehen sollte, ob horizontale oder vertikale Konzentration das geeigneteste Mittel seien, etc.[41]

Die Fabrikanten freilich sahen (wie die Stahlerzeuger) einen Großteil ihrer Schwierigkeiten "politisch" verursacht. Die Verluste von Exportmärkten, der Rückgang der Gewinne, die Arbeitslosigkeit, die Kurzarbeit und andere Schwierigkeiten führten sie auf die Währungspolitik der Regierung, die Zölle Indiens, die Unruhen in China oder aber auf die niedrigen Löhne Japans zurück, auf Faktoren also, über die die Industrie selbst "keine Kontrolle" habe. Oder aber sie schoben ihre Problme auf Defizite anderer Sektionen und deren "ausbeuterische" Praktiken. Solang die Regierung, so die Argumentation der Textilfabrikanten[42], die Interessen Lancashires in Indien nicht energischer verteidige, in China nicht "Ordnung schaffe" oder - ein Gesichtspunkt, der für die Industrie zuneh-

mend an Bedeutung gewann - die Währungsrelationen nicht zugunsten der Ausfuhrindustrie verändert habe, seien Investitionen unrentabel und Reformen unmöglich. Hier fand eine ähnliche wechselseitige Blockierung statt wie im Stahlbereich. Umstritten war zudem, ob, wie die Regierung glaubte, die Schaffung größerer Einheiten die Wettbewerbsfähigkeit überhaupt erhöhen würde. Fusionen drohten nicht nur die von den Unternehmen für erforderlich gehaltene Flexibilität zu untergraben. Mit Zusammenschlüssen war das Ziel verknüpft, in stärkerem Maße die Herstellung von standardisierten Massengütern zu ermöglichen. Es war aber fraglich, ob es gelingen konnte, den an Japan und andere Niedriglohnländer verlorenen Handel mit billigen Massengütern zurückzugewinnen. Viel spricht für die Annahme, daß die Verlagerung auf Qualitätsgüter langfristig eine realistischere Antwort auf die strukturellen Verschiebungen in der Weltbaumwolltextilindustrie darstellte als die Hinwendung zu billigen Massenartikeln.

Die Kontroversen zwischen Regierung einerseits, Stahl- und Baumwollindustrie andererseits werfen die Frage nach den Mitteln auf, die der Regierung zur Verfügung standen, um ihre Absichten zu verwirklichen. In der Praxis sah die politische Führung wenig Möglichkeiten, ihre Vorstellungen gegenüber einer widerwilligen Industrie durchzusetzen. Schutzzoll fiel als "bargaining counter" aus, weil Whitehall überzeugt war, daß er den Reorganisationsprozeß verhindern würde. Die Gewährung von finanziellen Anreizen in Form von staatlich garantierten Anleihen (trade facilities) stieß einmal auf Widerstände im Schatzamt. Vorstößen in dieser Richtung (Mitte 1928) durch Handelsminister Ph. Cunliffe-Lister[43] wurde zudem durch das rasche Handeln des Gouverneurs der Bank von England gleichsam die Grundlage entzogen. Um einer eventuellen Intervention Whitehalls vorzubeugen, betrieb M. Norman Anfang 1929 in einer Rettungsaktion für die Banken die Bildung der Lancashire Cotton Corporation, die bis Ende Oktober 1932 9,5 Millionen Spindeln (aus einem Gesamtbestand von über 50 Millionen) und 109 hochverschuldete Spinnereien der "amerikanischen" Sektion er-

warb.[44] Zudem rief die Notenbank 1929/30 den Securities Management Trust (SMT) und die Bankers' Industrial Development Company (BIDC) ins Leben.[45] Die Institutionen hatten die Aufgabe, Rationalisierungsprojekte in den Stapelindustrien zu prüfen und zu fördern. Sowohl die Konservativen als auch maßgebliche Kräfte der Labour-Regierung (Snowden und Thomas) begrüßten die Initiative. Forderungen anderer Kabinettsmitglieder nach einer aktiveren, direkteren Rolle des Staates wehrten sie u.a. mit dem Hinweis auf die Aktivitäten der Bank von England ab.[46]

Überhaupt hofften die Verantwortlichen, das Problem der Rationalisierung indirekt durch die Einflußnahme der Banken auf die Industrie angehen zu können. Grundlage ihrer Annahme war, daß sich eine Reihe von Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie wie auch zahlreiche Grobspinnereien im Ersten Weltkrieg und in der Boomperiode der frühen Nachkriegszeit gegenüber den Joint Stock Banks und einigen regionalen Banken in Lancashire stark verschuldet hatten. Von Vertretern Whitehalls wurden die Finanzinstitute ermuntert, ihre Position als Gläubiger zur Durchsetzung von Reformen zu nutzen.

Doch waren die Geschäftsbanken zu der ihnen von der Regierung angedienten Rolle weder geeignet noch bereit. Ihnen fehlte, durch die Tradition der Nichteinmischung in Angelegenheiten der Industrie und in die direkte Leitung der Unternehmen bedingt - hier liegt bekanntlich ein wichtiger Unterschied zur deutschen Bankenpraxis vor - das hierfür notwendige Expertenwissen.[47] Ihre Macht war begrenzter als vielfach angenommen wird. Sie gewährten den verschuldeten Unternehmen eher weitere Überziehungskredite, als daß sie diese zur Liquidation zwangen.[48] Häufig hatten nicht die Banken, sondern andere Gläubigergruppen den ersten Anspruch.[49] Sie hofften, später ihr Geld wieder zurückzubekommen, was dann auch in der Eisen- und Stahlindustrie ab etwa 1934 der Fall war. In der Baumwollindustrie war ihr Einfluß nach Sektionen und Unternehmen sehr unterschiedlich. Er war relativ gering bei den Webereien und der Sektion der Kaufleute, hoch

hingegen bei den "amerikanischen" Spinnereien. Doch waren selbst hier ihrem Durchsetzungsvermögen Grenzen gesetzt. Sie vermochten es offenbar nicht, die Einhaltung der in den dreißiger Jahren getroffenen Mindestpreisabsprache durch die bei ihnen verschuldeten Werke zu gewährleisten.[50] Schließlich wollten die Banken den Vorwurf vermeiden, über "money trusts" die britische Industrie zu beherrschen.[51] Sie gaben vielmehr den ihnen von der Regierung zugespielten Ball an diese zurück: Sie wollten ihren Einfluß lediglich zur "Unterstützung von Regierungshandeln"[52] geltend machen, das auch ihren Vorstellungen zufolge - hier wiederum deckten sich trotz aller Unterschiede die Auffassungen von Banken, Industrie und Regierung - nicht in "direkter Intervention" in die Geschicke der Industrie bestehen sollte.[53]

Mochten die Joint Stock Banks nicht bereit sein, bei der Rationalisierung voranzugehen, so blieben Verantwortliche in Whitehall doch der Überzeugung, daß nur der "Markt" (die Issuing Houses, das Anlagepublikum) beurteilen könne, ob bestimmte Projekte wirtschaftlich "gesund" seien oder nicht. Nur das Wirken der "Marktkräfte" schien die Gewähr dafür zu bieten, daß die erforderliche Strukturanpassung mit der notwendigen Härte und Entschiedenheit durchgeführt wurden. Das britische Schatzamt und Snowden wiesen mit Nachdruck darauf hin, daß der Rationalisierungsprozeß der alten Stapelindustrien äußerst schmerzhaft und mit vielen Opfern verbunden sei. Sie hielten eine "Reinigungskrise" für erforderlich und waren offenbar gewillt, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen in Kauf zu nehmen. Forderungen nach einer aktiveren, gestaltenden Rolle des Staates und nach der Bereitstellung finanzieller Mittel durch die Regierung, um die Strukturanpassungen zu beschleunigen und zu erleichtern, wurden in Übereinstimmung mit der herrschenden Deflationspolitik nachdrücklich verworfen. Greife die Regierung ein, bestehe die Gefahr, daß politischer Druck ausgeübt werde, Anlagen in Betrieb zu halten, die geschlossen werden müßten, "or otherwise to temper the wind to those who would be adversely affected".[54]

Es ist zu bezweifeln, ob ein solcher Kurs den Schwierigkeiten der Zeit oder denen der Stapelindustrien gerecht wurde. Rationalisierung erfordert Investitionen. Sie werden getätigt, wenn Gewinnaussichten bestehen. Eben diese aber waren in der großen Krise nicht mehr vorhanden oder wurden skeptisch eingeschätzt. Die wiederholten Versicherungen von Regierungsvertretern und der Bank von England an die Adresse ihrer Kritiker, "that no sound schemes have failed to make progress for lack of finance"[55],gingen am Kern des Problems vorbei. Stahlindustrielle wie Sir John Beale (Guest, Keen & Nettlefolds, Ltd.) oder John Craig (David Colville & Sons) erklärten, daß unter den gegebenen Umständen keine Investition profitabel sein könne und daß sie solche nicht vornehmen würden. Für sie war der Ertrag des investierten Kapitals entscheidend, nicht, ob und wie das Kapital aufgebracht würde.[56] Ähnlich argumentierten die Spinner, z.T. auch die Weber. "... when trade was bad and everyone too depressed to see a profit even in rationalisation", so erkannte auch Ch. Bruce Gardner, Industrieberater Montagu Normans, auf dem Gipfel der Krise[57], fehlte die entscheidende Voraussetzung für Investitionen überhaupt.

Dem Dilemma konnte die Regierung einmal dadurch entgehen, daß sie die Investitionsentscheidungen selbst in die Hand nahm. In diese Richtung drängten zunehmend die Gewerkschaften und einzelne Mitglieder der Regierung. Eine andere Lösung bestand darin, die Unternehmen wieder auf eine gewinnbringende Basis zu stellen. Diesen klassisch-kapitalistischen Weg haben die "nationalen", vornehmlich konservativen Regierungen ab 1931 bestritten. Dies gelang in der Stahlindustrie aufgrund des Schutzzolls, des vom Binnenmarkt getragenen allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs und (ab etwa 1935/36) der militärischen Aufrüstung relativ einfach und schnell. In der Baumwollindustrie hingegen waren angesichts der extremen Exportabhängigkeit Lancashires und des scharfen Rückgangs des Welthandels in Textilien solch simple Lösungen nicht zur Hand. Der Binnenmarkt bot nur begrenzte zusätzliche Absatzchancen; hier hatten die Importe, anders als im Eisen- und Stahlbereich, stets nur eine sehr ge-

ringe Rolle gespielt. Im Gegensatz zur Entwicklung bei Stahl blieb die Baumwollbranche in den dreißiger Jahren von schwerer wirtschaftlicher Depression gekennzeichnet. Ihre schwache und zögernde Erholung von der Krise wurde 1938 von einem erneuten Abschwung unterbrochen.

IV.

Das für unsere Belange zentrale Element der (außen-) wirtschaftspolitischen Umwälzung der Jahre 1931/32 ist die Einführung des Schutzzolls. "Conditional protection" sollte - so verkündete die Regierung jedenfalls - das Mittel sein, um die Stapelindustrien (in erster Linie die Eisen- und Stahl-, ferner die Baumwollindustrie)[58] den notwendigen Reformen zu zwingen. Im Gegensatz zu den zwanziger Jahren, als die Regierung vornehmlich im Druck der Banken oder in dem mit Investitionsentscheidungen verbundenen Risiko den "Hebel" (Sir Horace Wilson) für Reformen gesehen hatte, verfügte Whitehall nun selbst über ein direktes Instrument zur Beeinflussung der Industrie.

Mehrere Autoren haben die Auffassung vertreten, daß die Regierung dieses Mittel entschlossen zur Förderung der industriellen Reorganisation eingesetzt hat. S.H.Beer etwa schreibt: "Only with the arrival of protection in 1932 was the indispensable 'lever' put into the Government's hands and a deliberate policy of using it to promote industrial reorganisation adopted".[59] Von einer "bewußten Politik" jedoch kann keine Rede sein:

1) Für die Baumwollindustrie stand diese Forderung immer nur auf dem Papier. Hier war die Bedeutung des Schutzzolls zu gering, als daß seine Gewährung oder Aufhebung ein wirkungsvolles Instrument zur Erzwingung organisatorischen Wandels hätte darstellen können.

2) Mit den ersten Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung wurde auch in bezug auf die Eisen- und Stahlindu-

strie die vermeintliche Hebelwirkung der Tarife noch geringer als sie ohnehin schon war: Die Drohung mit der Aufhebung des Zolls, so erkannten die Industriellen (und einzelne Beamte) nur allzu bald, war eine leere Drohung. Die Regierung würde den Schritt nicht wagen, da sie vor den sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen einer solchen Maßnahme - erhöhte Arbeitslosigkeit und erneuter Niedergang der Industrie - zurückschrecken würde. Sie würde damit das Fundament ihrer eigenen Politik untergraben und sich um ihre Glaubwürdigkeit bringen, führte sie doch selbst den Aufschwung zu einem nicht unerheblichen Teil gerade auf die Abschirmung des Binnenmarktes zurück.

3) Der Schutzzoll für Eisen- und Stahlerzeugnisse wurde zwar zeitlich befristet und seine Verlängerung von Reorganisationsmaßnahmen abhängig gemacht, doch lehnte das Board of Trade eine "direkte Verantwortung" für die Reorganisation ab.[60] "The Government cannot undertake the reorganisation of industry, but it can and should remind industry of its own responsibilities".[61]

4) Die politische Führung reichte die Aufgabe der Reorganisation an das neu geschaffene Import Duties Advisory Committee (IDAC) und seinen Vorsitzenden, Sir George May, weiter. Dies hatte u. a. zur Folge, daß die Bank von England den Reorganisationsprozeß, soweit er einen koordinierten Neuaufbau und die Schaffung zentraler Maschinerie betraf[62],nicht mehr entscheidend zu beeinflussen vermochte. Das IDAC seinerseits - die Regierung hatte ihm Richtlinien für seine Arbeit nicht mit an die Hand gegeben - wollte den Industriellen zunächst völlige Autonomie bei der Erstellung eines Reorganisationsplanes einräumen[63], war jedoch schließlich über Sir Alfred Hurst, Mays rechte Hand, unmittelbar an der Ausarbeitung der Reformvorschläge beteiligt.

Die Reorganisation der Stahlindustrie nahm, nicht zuletzt durch das Verhalten der Regierung mitbedingt, einen völlig anderen Verlauf als es sich Verantwortliche in den Ministerien Whitehalls (und in der Bank von Eng-

land) vorgestellt hatten. Das Board of Trade scheint sich an den weitreichenden Plänen orientiert zu haben, die in den Empfehlungen des Sankey-Berichts, der amerikanischen Beraterfirma Brassert und Bruce Gardners von der BIDC enthalten waren; sie alle befürworteten einen grundlegenden Neuaufbau der Industrie und deren Zusammenschluß in großen vertikalen Einheiten in ausgewählten Regionen Großbritanniens.[64] Die 1933/34 von der Industrie (mit Billigung des IDAC) unterbreiteten Vorschläge zielten nicht, wie im Board of Trade erhofft oder erwartet worden war, auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erhöhung der Produktivität oder organisatorischen Wandel, sondern drohten die bestehende Position der Industrie festzuschreiben. Kernpunkt ihrer Vorschläge war, so Sir Horace Wilson, eine "hundertprozentige Kartellierung"[65] und die Stärkung der Preisverbände."The line taken", bemerkte ein enttäuschter Runciman zu den Plänen, "seems to be not to concentrate on amalgamations or other processes of cutting out dead wood (implying painful treatment of individual interests) but to offer to the majority the seductive prospect of more comprehensive and more powerful price associations".[66]

Im Hintergrund dieser Differenzen standen gegensätzliche wirtschafts- und industriepolitische Strategien und unterschiedliche Einschätzungen der konjunkturellen Entwicklung: Die Stahlerzeuger bauten (wie das IDAC) auf die Expansion des Binnenmarktes, dessen Möglichkeiten sie nicht ausgeschöpft sahen; Runciman hingegen setzte stärker auf den Export, war er doch überzeugt, daß sich der "home market" dem "saturation point" näherte.[67] Das IDAC begünstigte die großen stahlerzeugenden Konzerne und die integrierten Werke; über eine höhere Auslastung ihrer Anlagen sollte die Modernisierung der Industrie - auf Kosten der reinen Walzwerke und kleineren Firmen - vorangetrieben werden. Runciman wollte demgegenüber stärker die Belange der ausfuhrabhängigen Verbraucher (häufig kleinere Betriebe) berücksichtigt sehen.

Der Minister versuchte nun keineswegs, das Steuer herumzuwerfen, sondern empfahl lediglich, der Industrie die

Bedenken der Regierung mitzuteilen - vorausgesetzt, das IDAC teile die Vorbehalte. Wenn die Industrie sich - und dieser Meinung war ganz offenbar auch Neville Chamberlain - mit großer Mehrheit darüber einig sei, was sie wolle, sehe die Regierung keine Alternative, als dem zuzustimmen.[68]

Die Regierung konzentrierte ihre Erwartungen zunehmend auf den "Independent Chairman" des Executive Committee der neuen British Iron and Steel Federation, die 1934 an die Stelle der NFISM trat. Der Vorsitzende des Verbandes sollte der Stahlindustrie die für die Reorganisation erforderliche "effective leadership" geben.[69] Neville Chamberlain und Walter Runciman haben die Führer der Industrie wiederholt wissen lassen, welche Bedeutung sie der Wahl des Chairman beimaßen. Hinsichtlich seiner Qualifikation und seiner Auswahl haben sie der Industrie bestimmte Auflagen gemacht und klargestellt, daß er das Vertrauen der Regierung haben müsse und daß diese nicht jeder Nominierung zustimmen könne.[70] Bei der schließlichen Bestellung Sir Andrew Duncans - seine Ernennung war, wie die im Besitz der BSC befindlichen Archivbestände einzelner Stahlunternehmen zeigen, unter den Industriellen höchst umstritten - hat Schatzkanzler Neville Chamberlain neben Montagu Norman eine wichtige Rolle gespielt.

Mit der wirtschaftlichen Erholung der Stahlindustrie schienen grundlegende Reformmaßnahmen weniger dringlich. Andere Fragen wie etwa die Koordination ihrer Expansion und die Preispolitik rückten in den Vordergrund. Unter der geschickten Leitung Sir Andrew Duncans - und auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Belebung - schloß schließlich auch W. Runciman seinen Frieden mit der Industrie. Ein ähnlicher Meinungsumschwung vollzog sich in der Bank von England und bei den Verantwortlichen des SMT. Zwar wurde das Ausbleiben einer umfassenden Reorganisation - mit seinen negativen Auswirkungen auf Preise, Verbraucher und internationale Wettbewerbsfähigkeit - moniert; bereits Anfang 1934 jedoch hatte der Gouverneur

der Notenbank eingeräumt, daß die Stahlindustrie "more prosperous" als früher sei und "no doubt a certain amount of piecemeal improvement" stattfinde. Von Bruce Gardner war zu hören, daß Großbritannien "das einzige Land" sei, in dem die Industriellen ihr Geld nicht "recklessly" für Reorganisationszwecke "vergeudet" hätten.[71] Sehr früh wurde in den Sitzungen des SMT vermerkt, daß die britische Stahlindustrie die schwere Depression besser und rascher überwand als die meisten Industrien des Festlandes. Trotz aller Vorbehalte gegenüber Gang und Richtung der Reorganisation: Der Zentralverband bot immerhin einen (wenngleich fragwürdigen) Rahmen für die noch zu leistende "technische" - über die bislang bloß "administrative" hinausgehende[72] - Reorganisation. Der neue Chairman schien aufgrund seines Prestiges und seiner Fähigkeiten in der Lage, den für koordinierte Maßnahmen notwendigen Konsens innerhalb der Industrie herzustellen und die Regierung von der früher gegebenen Gefahr zu befreien, in komplexe innerindustrielle Gegensätze verwickelt zu werden.[73]

Die Regierung hat ihre grundsätzliche Haltung und ihr Verständnis von der Rolle des Staates bei der Reorganisation der Industrie Mitte 1935 in ihrer Erwiderung auf die "New Deal"-Pläne Lloyd Georges umrissen. Diese sahen u.a.die Schaffung eines "National Development Board" vor, der seinerseits eine "kontrollierende Behörde" für die Baumwollindustrie und einen "Iron and Steel Board" ins Leben rufen sollte. Letzterem war die Aufgabe zugedacht, die Stahlbranche zu "übernehmen" und ihre Politik zu "planen".[74] Die Regierung erblickte in solchen Vorschlägen "the abandonment of private enterprise" und stellte demgegenüber die Stahlindustrie als "striking example" ihrer erfolgreichen Industriepolitik und <u>ihrer</u> Methode heraus, das Problem der Reorganisation zu bewerkstelligen, einer Methode, die nicht auf Zwang oder zentraler Leitung, sondern auf Förderung oder Unterstützung spontaner, von der Industrie ausgehender Entwicklung beruhe. Als konkrete Beweise führte sie den Bau der Corby-Werke, die Rekonstruktion der Stahlwerke in Cardiff, Scunthorpe und Wartington sowie den Zusammenschluß

der "stainless steel undertakings" an.[75] Diese Neuerungen freilich waren, wie die Regierung hier selbst einräumte, nur indirekt auf staatliches Handeln zurückzuführen, insoweit nämlich nur, als sie durch ihre allgemeine Wirtschafts- und Währungspolitik (Schutzzoll, "confidence", "cheap money" ...) zum wirtschaftlichen Aufschwung beigetragen und - als Voraussetzung für technische Reorganisation und Investitionen - die Gewinnerwartungen und die Ertragslage der Unternehmen auch konkret verbessert hatte. Sie waren nicht, darauf kommt es hier an, auf das sehr locker gehandhabte Junktim zwischen Schutzzoll und Reorganisation zurückzuführen. Ohnehin hatte die Regierung, was oft vergessen wird, im Mai/Juni 1934 die zeitliche Befristung der Stahltarife aufgehoben und damit ihren angeblichen "Hebel" (S.H.Beer) aus der Hand gegeben.

V.

Im Unterschied zur Stahlindustrie, deren Modernisierung bereits vor 1914 Gegenstand öffentlicher Debatten gewesen war, wurde die Reorganisation der Baumwollindustrie erst gegen Ende der zwanziger Jahre ein Thema der inneren Politik. Hatte man zunächst versucht, den Schwierigkeiten der Branche mit Fusionen beizukommen, so rückte mit der Weltwirtschaftskrise das Problem der Überkapazitäten in den Vordergrund, das für die dreißiger Jahre bestimmend blieb. Anfang 1931 belief sich die Auslastungsquote bei den Spinnereien auf nur etwa 58 %, bei den Webereien auf lediglich 49 % und bei den Betrieben der Ausrüsterei auf 55 %. Bei der Lancashire Cotton Corporation waren zwischen Mai 1930 und Juni 1931 im Durchschnitt gar nur etwa 20 % der Anlagen (einschließlich der stillgelegten Werke) in Betrieb.

Es gab in der Baumwollindustrie eine Reihe spezifischer Faktoren, die der Aufstellung und Durchführung eines abgestimmten Reorganisationsplanes im Wege standen. Der horizontale Aufbau und die vertikale Spezialisierung,

die große Zahl der Betriebe und die nach Sektionen und Unternehmen sehr unterschiedliche wirtschaftliche Lage erschwerten ein konzertiertes Vorgehen. In der "amerikanischen" Sektion klafften technische Qualität und finanzielle Situation der Firmen auseinander: Während sich die am besten ausgerüsteten Firmen im kurzen Boom der Nachkriegszeit hoch verschuldet hatten (sie waren die Hauptspekulationsobjekte gewesen), konnten die weniger effizienten, kleineren, aber weithin schuldenfreien Unternehmen selbst bei sinkenden Preisen und einem niedrigen Auslastungsgrad einigermaßen rentabel arbeiten. Hier liegt der ökonomische Kern des oft beschworenen Individualismus und Widerstandes der Kleinunternehmer gegen "kollektive" Maßnahmen oder gegen zentralisierte Kontrolle. Aufgrund des scharfen Wettbewerbs wurden Garne auf dem offenen Markt unter Gestehungskosten angeboten. Das ließ Fusionen zwischen Spinnereien und Webereien als wenig lukrativ erscheinen.

Das allgemeine Ziel aller Reformmaßnahmen war im Grunde wenig umstritten: "the producer, whether employer or employed", hatte H.G.Hughes, Direktor des Joint Committee of Cotton Trade Organisations (JCCTO) 1937 geschrieben, "must be given a fair return - in the case of the employer, enough to cover his actual costs and provide for replacement or renewal of plant; in the case of the operative, a wage comparable with those earned in other British industries and enough to attract young people into the industry".[76] Scharfe Differenzen jedoch gab es darüber, wie das Anliegen zu verwirklichen und was der beste Weg sei, um die Industrie wieder auf eine gesunde Grundlage zu stellen. Uneinigkeit bestand vor allem darüber, welche Maßnahme als erste in Angriff genommen werden sollte. Hier reichte die Palette der Vorstellungen von Fusionen und technischer Neuausrüstung der Betriebe[77] mit Ringspindeln und automatischen Webstühlen über den Abbau der Kapazitäten bis hin zum Abschluß restriktiver Abmachungen über Preise, Produktion und Märkte. Beim Kapazitätsabbau wiederum setzten einige auf koordiniertes Vorgehen (z.B. über eine Abgabe auf die Produktion), andere hingegen (lange Zeit die Mehrheit;

z.B. H.Lee oder T.D.Barlow, auch die meisten Kaufleute) bevorzugten eine Zermürbungsstrategie ("war of attrition").[78]

Angesichts der Unfähigkeit der Industrie, sich auf ein Konzept zu einigen, fiel "außerhalb" der Industrie stehenden Institutionen eine Schlüsselrolle zu. Aufgrund ihrer Rivalitäten und der unterschiedlichen Ausstattung der bei ihnen verschuldeten Betriebe sahen sich die Banken zu konzertiertem Vorgehen nicht in der Lage. Seit der großen Krise traten auch sie vornehmlich für Kapazitätsabbau ein; sie waren jedoch nur widerwillig (oder gar nicht) bereit, ihre Macht einzusetzen, um Fabriken zu schließen. Kapazitätsabbau sollte möglichst über eine Abgabe auf die Produktion erfolgen: Auf diese Weise floß zumindest ein Teil des investierten Kapitals direkt an sie zurück.[79]

Blieb als zentrale Agentur die Regierung: Sie konnte per Gesetz die erforderliche Einheit herstellen. Im Unterschied zu den zwanziger Jahen verlangten nunmehr führende Repräsentanten der Industrie selbst eine aktivere Rolle des Staates. Beim Board of Trade, als dem zuständigen Ministerium, war 1930/31 der Abbau überschüssiger Anlagen an die Spitze der Prioritäten getreten. Art und Umfang staatlichen Engagements freilich sollten präzise umgrenzt werden. Runciman sagte 1932 im Zuge der Beratungen über die Vorschläge des Joint Committee of Cotton Trade Organisations lediglich zu, von einer Mehrheit der Industriellen getragene Pläne zur Konzentration der Produktion und zum Kapazitätsabbau gegebenenfalls dem Parlament vorzulegen, um eine eventuell erforderliche Abgabe auf die Produktion verbindlich zu machen. Das Ministerium ging äußerst behutsam vor. Angesichts der Differenzen in Lancashire und der Konsequenzen (höhere Arbeitslosigkeit) der von ihm befürworteten Maßnahme mochte es politisch klüger scheinen, im Hintergrund zu bleiben und zu versuchen - das war die Taktik Horace Wilsons und Walter Runcimans -, über "moral suasion" und informellen Druck führende Repräsentanten der Industrie selbst (oder die Banken) für die nach Ansicht der Regie-

rung erforderlichen Maßnahmen und deren Verteidigung nach innen (gegenüber den übrigen Industriellen) zu gewinnen - Maßnahmen, die allzu häufig den eigenen Prioritäten Whitehalls - nicht denen der Industrie - entsprachen.

Spätestens 1932 stellte sich heraus, daß sich über umfassende, sektionsübergreifende, auf die gesamte Branche abzielende Reformpläne in Lancashire keine Einigung erzielen ließ. Nur über begrenztere Projekte einzelner Sektionen schien ausreichende Übereinstimmung herstellbar. Erst 1937 wurde wieder ein Gesamtplan vorgelegt. Während der Amtszeit Runcimans (1931/1937) vermochten nur die Spinner die Unterstützung des Gesetzgebers zu erhalten. Der Cotton Spinning Industry Act von 1936 sah vor, daß über Anleihen und eine Abgabe auf die Produktion überschüssige Spindeln und Anlagen ausgeschaltet werden sollten. Das Board of Trade war ermächtigt, für die Finanzierung des Unternehmens Geld zu einem Zinssatz von 2,5 % zur Verfügung zu stellen.[80]

Pläne, die auf "pools and quotas" oder auf die Schaffung mit gesetzlichen Vollmachten ausgestatteter Behörden abzielten, stießen auf Ablehnung. Im Vorfeld der Beratungen des Cotton Spinning Industry Act hatte das Board of Trade die Prioritäten der Spinner umgekehrt: Der Kapazitätsabbau (statt Fusionen) rückte an die erste Stelle. Runciman verwarf Vorschläge der Drucker und Färber, die eine Aufteilung der Produktion unter den bestehenden Firmen, eine obligatorische Abgabe für den Kauf von Quoten, die Firmen gehörten, die ihre Betriebe schließen wollten, vorsahen, und nach denen neuen Firmen der Eintritt in die Industrie nur über eine von einem unabhängigen Board erteilte Lizenz gestattet werden sollte. Solche Vorstellungen drohten den Unternehmensgeist zu hemmen und zur Erstarrung der Industrie zu führen.[81]

Überhaupt stellten sich Runciman und einige Beamte seines Ministeriums gelegentlich entschieden den Tendenzen der Zeit entgegen, die immer stärker in Richtung Preis- und Produktionskontrolle, Einschränkung des Wett-

bewerbs, Bildung von Monopolen und zunehmender staatlicher Intervention wiesen. Runciman pries weiterhin die Tugenden des Wettbewerbs[82], und das Board of Trade erteilte den Vorstellungen der "Enablers" und "Planners", die im Parlament (vor allem unter jüngeren Konservativen wie etwa H.Macmillan und H.Molson), in der Industrie und in der Öffentlichkeit (Industrial Reorganisation League, Political and Economic Planning) auf beachtliches Interesse stießen[83], eine klare Absage. Das unmittelbare Ergebnis von "Enabling", so wandte das Ministerium ein, sei die Schaffung einer Reihe staatlich sanktionierter Monopole, ausgestattet mit Vollmachten, deren Effekt darin bestehen müsse, "to restrict enterprise and development". Die nächste Stufe, so das Board of Trade, wäre "constant interference with those monopolies under Parliamentary instructions".[84]

Hier trat unter der Regierung Chamberlain (ab Mai 1937) und Runcimans Nachfolger O.Stanley ein Wandel ein. Stanley kümmerte sich stärker als Runciman um die Belange Lancashires, drängte, durch außenpolitische Erwägungen wesentlich mitbestimmt (Herausforderung durch die faschistischen Systeme)[85], ganz generell auf größere organisatorische Geschlossenheit der britischen Industrie und war eher als sein Vorgänger bereit, die Mittel des Staates einzusetzen. Der spätere Cotton Industry (Reorganisation) Act von 1939[86] folgte in wichtigen Punkten den - 1935 vom Board of Trade verworfenen - Gedankengängen der "Enabler", denen Stanley nahestand.[87] Auf die Baumwollindustrie trafen die gedanklichen Voraussetzungen und Beobachtungen dieser Gruppe (Preisunterbietung, "cut-throat competition", unrentables Wirtschaften, Scheitern freiwilliger Maßnahmen) in ganz besonderer Weise zu, und auch ihre Rezepte (gesetzliche Zwangsmaßnahmen gegen Minderheiten, Mindestpreise und Produktionseinschränkung als Voraussetzung ökonomischer Gesundung) schienen - zumindest vordergründig betrachtet - eine Lösung für die Probleme dieses Industriezweiges darzustellen.

Der Cotton Industry (Reorganisation) Act sollte einen Rahmen für die Selbstorganisation und Selbsthilfe der Industrie ("industrial self-government") bilden. Er ist in enger Zusammenarbeit zwischen den Repräsentanten der Industrie und den Beamten Whitehalls erstellt worden. Das Board of Trade hatte dem für die Ausarbeitung der Vorschläge verantwortlichen JCCTO zwar Auflagen und Orientierungspunkte mit auf den Weg gegeben; die Bestimmungen des Gesetzentwurfs waren jedoch letztlich, wie Stanley dem Kabinett mitteilte, "eine Übersetzung der Vorschläge des Joint Committee in rechtliche Form".[88] Vor der Einbringung des Gesetzentwurfes im Parlament wurde in der Industrie eine Abstimmung über die Vorschläge durchgeführt. Auch die Gewerkschaften stimmten den Plänen zu. Das Hauptanliegen war, die Baumwollbranche über gesetzlich verankerte Mindestpreise und den Abbau von Kapazitäten wieder auf eine gewinnbringende Basis zu stellen. Das Ziel der wirtschaftlichen Gesundung wollte man von der Produktionsseite, nicht vom Exportsektor her angehen[89]: "no genuine expansion of the export trade is possible, unless producers generally can be placed upon a firm economic basis ... Lancashire cannot afford to export at a loss indefinitely".[90] Die Gewinne sollten gleichsam in einem zweiten Schritt die dringend erforderliche technische Neuausstattung der Unternehmen und die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen, schien doch das Beispiel der Eisen- und Stahlindustrie zu zeigen, daß Fortschritte bei der technischen Neuausrüstung nur erzielt würden, wenn, wie der Economist schrieb, die "Industriellen den soliden Grund von Profiten unter ihren Füßen spüren".[91] Die Frage aber war, ob die Stahlindustrie angesichts der bei ihr völlig anders gelagerten Verhältnisse ein Beispiel sein konnte. Ferner wandten die "Opposition" und die Kaufleute gegen die Vorschläge JCCTO ein, daß Mindestpreise keine Lösung für einen Erwerbszweig darstellten, der noch Ende der dreißiger Jahre zu etwa 50 % vom Export abhängig und auf den Weltmärkten starker Konkurrenz bei schrumpfenden Märkten ausgesetzt war. Auch drohte sich ein Widerspruch zwischen Mindestpreisen und Kapazitätsabbau aufzutun. Baumwollindustrie und Regierung liefen Gefahr, sich in

ähnliche Widersprüche zu verwickeln, wie sie beim Bergbau zu beobachten waren. Dort zeigte sich, daß der Anreiz zu Zusammenschlüssen um so geringer war, je erfolgreicher die "marketing schemes" funktionierten.[92] Analog dazu drohte in der Baumwollindustrie die Neigung zur Stillegung von Kapazitäten um so niedriger zu sein, je erfolgreicher das Mindestpreissystem sein würde - vorausgesetzt, es erwies sich als erfolgreich. Die Probe aufs Exempel freilich ist in der "cotton industry" nicht gemacht worden, weil der Ausbruch des Krieges das Inkrafttreten des Gesetzes verhinderte.

VII.

Fassen wir zusammen: Die Reorganisation der Industrie trug ebenso wie der Schutzzoll mit dazu bei, ein neues Verhältnis zwischen Industrie und Regierung zu begründen. Nicht ein "tripartistischer Korporatismus", wie ein Autor gemeint hat[93], zeichnete sich ab, wohl aber schien Großbritannien auf dem Wege zu einer vertrauensvolleren Zusammenarbeit zwischen Staat und Industrie, die eine lange Periode gegenseitigen Unverständnisses, der Indifferenz und der Gegensätze[94] ablöste.

Form und Ausmaß staatlichen Engagements waren in den einzelnen Industriezweigen sehr unterschiedlich:

1) im Kohlebergbau direkte Involvierung mit der gesetzlichen Vollmacht und der Bereitschaft[95], Zusammenschlüsse zu erzwingen;

2) im Schiffbau hingegen minimale Beteiligung des Staates. Hier nahm die Industrie selbst mit Unterstützung der Bank von England die Aufgabe in die Hand, Kapazitäten abzubauen und die Produktion in einer kleineren Anzahl größerer Einheiten zu konzentrieren;

3) in der Stahlindustrie erfolgte die Einwirkung der Regierung auf die Industrie indirekt über das IDAC, das

eine allgemeine, jedoch sehr nachsichtige Oberaufsicht über die Industrie ausübte. Dies war sicher kein "system of quasi-State control", wie N.K.Buxton gemeint hat[96].

In der Baumwollindustrie intervenierte die Regierung spät mit den Gesetzen von 1936 und 1939. Obwohl das Gesetz von 1939 nur einen Rahmen für die "Selbst-Organisation" der Industrie darstellte, näherte sich die Baumwollindustrie dem Typ direkter staatlicher Involvierung wie beim Bergbau an. Die Regierung hat hinter den Kulissen aktiver gewirkt als nach außen erkennbar war. Entgegen der oft zitierten These S.H.Beers jedoch hat sie die Reorganisation der hier untersuchten Industriezweige nicht entschlossen oder wegweisend beeinflußt. Sie hat zwar viel taktisches Geschick gezeigt, aber wenig politischen Mut und wenig Gestaltungswillen bewiesen. Die Einflußnahme erfolgte in indirekter oder informeller Form. Ihre wesentliche Aufgabe sah die Regierung darin, günstige Rahmenbedingungen für die - von den wirtschaftlichen Akteuren selbst zu bewerkstelligende - Reorganisation zu schaffen.

Die Stahlindustrie war 1939 zweifellos moderner und effizienter als 1919 oder 1932. Organisatorischer Wandel hatte stattgefunden, die Anlagen waren technisch verbessert, neue Werke (z.B. in Corby) errichtet worden oder im Entstehen begriffen. Die Verbesserungen waren jedoch nur mittelbar auf staatliches Handeln zurückzuführen. Ob, wie Duncan Burn gemeint hat, die Industrie Anfang der dreißiger Jahre eine historische Chance zum grundlegenden Neuaufbau verpaßt hat[97], wird umstritten bleiben. Daß die "Reorganisation" eine Richtung nahm, die auf innere und äußere Kartellierung (nicht auf einen Neuaufbau) abzielte, ist mit auf das Verhalten der Regierung zurückzuführen.

Der Baumwollindustrie ging es darum, erst einmal eine feste Grundlage für ihre Erneuerung und Modernisierung zu gewinnen. Technische Neuausrüstung nennenswerten Ausmaßes unterblieb. Sie war gebunden an den strukturellen Wandel[98]und erst zu erwarten, wenn Kapazität und Absatz,

Kosten und Ertrag im Einklang miteinander standen. Die von ihren Problemen in Atem gehaltenen Sektionen und Unternehmen legten Pläne vor, die darauf hinausliefen, die Last der Anpassung auf die anderen Gruppen der Industrie abzuwälzen. Gewaltig freilich war der - mit Unterstützung der Regierung erfolgte - Schrumpfungsprozeß, hinter dem sich viel soziales Elend verbarg. Der Abbau der Kapazitäten belief sich zwischen 1919 und 1939 bei den Spinnereien auf 38 %, bei den Webereien gar auf 43%. Er reichte dennoch nicht aus, die Branche von ihren überschüssigen Anlagen zu befreien.

Ein zentrales Dilemma lag für die Regierung darin, daß Rationalisierung in den alten Stapelindustrien kurz- und mittelfristig die Arbeitslosigkeit erhöhte, mochte sie auch langfristig Beschäftigungsmöglichkeiten sichern helfen. Der Zirkel von "rationalisation and technological unemployment" (T.E.Gregory)[99] hätte, wenn überhaupt, wohl am ehesten durch eine umfassende regionale Strukturpolitik durchbrochen werden können, und es ist sicher eine große Schwäche, daß die diesbezüglichen Ansätze allzu bescheiden geblieben sind. Freilich muß der Regierung zugebilligt werden, daß auch "fortschrittliche" Denker wie Keynes dieser Frage kaum Aufmerksamkeit geschenkt haben, der lange vorherrschende "Glaube an die Beherrschbarkeit von Wirtschaftskrisen" oder ihre Behebung über staatliche Maßnahmen durch die Erfahrung der zweiten Weltwirtschaftskrise dieses Jahrhunderts (ab 1973/74) erschüttert ist[100] und es in den dreißiger Jahren mit der Ausnahme Schwedens keinem Land gelungen ist, das Arbeitslosenproblem wirkungsvoll <u>und</u> human zu lösen.[101]

ANMERKUNGEN

* Gustav Schmidt danke ich für wertvolle Anregungen und Kritik

1 A.Siegfried, La crise britannique au XXe siecle, 2. überarbeitete Aufl. Paris (Neudruck 1975).

2 Ebd., S. 36.

3 Ebd., S. 36.

4 Ebd., S. 6 B (Vorwort zur 2.Aufl.).

5 Ebd., S. 5, 32.

6 R.Dahrendorf, On Britain, London 1982. Ihre innere Verknüpfung stellt eines der Kernprobleme bei der Analyse britischer Geschichte im 20. Jahrhundert dar.

7 Siegfried, La crise, S.113.

8 Ebd., S. 57 ff. Siegfried stützt sich dabei auf die umstrittene, u.a. von J.M.Keynes umgehend kritisierte Untersuchung von J.Rueff. In ähnlicher Richtung wie Siegfried argumentiert neuerdings J.A.Dowie, 1919-20 is in Need of Attention, in: EcHR 28 (1975), S. 429-450.

9 B.W.E.Alford, New Industries for Old? British Industry Between the Wars, in: R. Floud / D.N. McCloskey (Hrsg.), The Economic History of Britain since 1700. Bd.II.: 1860 to the 1970s, Cambridge 1981, S. 325 (für die Baumwollindustrie); generell S.Pollard, The Development of the British Economy 1914-1980, 3.Aufl. London 1983, S.123.

10 Siegfried, La crise, S.131.

11 S.Pollard, The Neglect of Industry:A Critique of British Economic Policy since 1870, Rotterdam 1984; s. auch seinen Beitrag zu diesem Band.

12 S. Howson, Domestic Monetary Management in Britain 1919-38, Cambridge 1975.

13 S.H.Beer, Modern British Politics. A Study of Parties and Pressure Groups, 2.Aufl.London 1969, Kap.X, hier: S.279; T.F. Lindsay / M. Harrington, The Conservative Party, 1918-79, 2.Aufl.London 1979.

14 B.W.E.Alford, Depression and Recovery? British Economic Growth 1918-1939, London 1972, S.69; M.W. Kirby, The British Coalmining Industry, 1870-1946. A Political and Economic History, London 1977, S.166 f.

15 J.Turner, The Politics of Business, in: Ders.(Hrsg.), Businessmen and Politics. Studies of Business Activity in British Politics, 1900-1945, London 1984, S.18.

16 F.M.Miller, National Assistance or Unemployment Assistance? The British Cabinet and Relief Policy, 1932 - 33, in: JCH 9 (1974), 163-184; Ders., The Unemployment Policy of the National Government, 1931 - 1936, in: HJ 19 (1976), S.453-476; A.E.Booth, An Administrative Experiment in Unemployment Policy in the Thirties, in: Public Administration 56 (1978), S.139-157.

17 Zur Rationalisierungsbewegung in Großbritannien, zu ihrer Ideologie und zur Rolle der Regierung L.Hannah, The Rise of the Corporate Economy, 2.Aufl., London 1983, Kap.3 u.4.

18 Report of the Royal Commission on the Coal Industry, Cmd.2600, London 1926; zurückgewiesen wird diese Ansicht von N.K. Buxton, Entrepreneurial Efficiency in the British Coal Industry Between the Wars, in: EcHR 23 (1970), S.479-487.

19 "Mond-Gruppe" der Arbeitgeber, Lord Weir, Hugo Hirst u.a.

20 Solche Vergünstigungen wurden in den Finance Acts von 1927 und 1935 eingeräumt, um Zusammenschlüsse (1927) und den Abbau von Überkapazitäten zu fördern.

21 M.W. Kirby, The Politics of State Coercion in Inter-War Britain: The Mines Department of the Board of Trade, 1920-1942, in: HJ 22 (1979), S.373-379.

22 Zu den administrativen Ursprüngen und zum Stil der "industrial policy" (allerdings enttäuschend) R. Roberts, The Administrative Origins of Industrial Diplomacy: An Aspect of Government-Industry Relations, 1929-1935, in: Turner (Hrsg.) Businessmen, S.93-104. J.A. Turner, The British Commonwealth Union and the General Election of 1918, in: EHR 93 (1978), S. 528 - 559.

23 Wo solche politischen Probleme nicht auftraten, konnte die Regierung - wie etwa bei der Bildung der BBC oder des Central Electricity Board (vgl.L.Hannah, Electricity before Nationalisation.A Study of the Development of the Electricity Supply Industry in Britain to 1948, London 1979) - eine aktive Rolle spielen.

24 Memorandum vom 20.7.1925: "Provisional Conclusions"; C.R.(H) 13; Cab 58/9.

25 Über die konkreten sozialen und ökonomischen Auswirkungen (den materiellen Aspekt)von Rationalisierungsmaßnahmen und neuen Techniken oder ihre Umsetzung in den einzelnen Unternehmen oder Branchen wissen wir bislang wenig.

26 So W.Lazonick /W.Mass, The Performance of the British Cotton Industry, 1870-1913, in: Research in Economic History 9 (1984), S. 36.- Anders J.A.Hedges, Rationalisation in the United Kingdom Cotton Industry, 1928-1934, with Special Reference to the Lancashire Cotton

Corporation, Ph.D.Thesis Bristol 1982, S.211 ("...the various unions in the cotton industry supported rationalisation within the industry"). Beide Behauptungen beruhen nicht auf empirischer Arbeit zu dieser Frage.

27 Diese Marschroute ließ sich freilich - auch nach außen - nicht durchhalten. So verabschiedete die Regierung 1934 auf gemeinsames Ersuchen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nach einer Reihe erbitterter Streiks und Lohnkämpfe in den Webereien den Cotton Manufacturing (Temporary Provisions) Act, wonach das Arbeitsministerium ermächtigt war, Lohnvereinbarungen zwischen den Tarifparteien für verbindlich zu erklären. Das Gesetz war auf die Webereien beschränkt und auf drei Jahre befristet. Es stellte eine bedeutende Abweichung von der normalen englischen Praxis dar, die im Unterschied etwa zu Deutschland eine rechtliche oder administrative Regelung der Arbeitsbeziehungen im allgemeinen nicht kennt ("abstention of law and the state"); dazu und zu den deutsch-britischen Unterschieden A.M. Birke, Die englische Krankheit. Tarifautonomie als Verfassungsproblem in Geschichte und Gegenwart, in: VfZG 30 (1982), S.621-645; G. Schmidt (Hrsg.), "Industrial Relations" und "Industrial Democracy" in Großbritannien, Bochum 1984.

28 The Iron and Coal Trades Review (ICTR), 9.1.1925, S.49; ebd., 22.1.1926, S.145 f. Zu prüfen bleibt - auf der Basis von Industriearchiven und Zeugnissen der Industriellen, nicht der Akten des Schatzamtes oder der Bank von England -, wie verbreitet solche Auffassungen unter den Stahlindustriellen waren und ob der deflationäre Konsens in den zwanziger Jahren so ausgeprägt war wie bislang in der Forschung behauptet.

29 W.P.Rylands, Orderly Marketing in the Iron and Steel Trade, in: The Manchester Guardian Commercial, 8. 7. 1926, S.37f.; ICTR, 4. 6.1926, S. 883 - 885. Rylands hatte seit 1918 wiederholt - u. a. als Präsident der Federation of British Industries - Bedenken gegen die

Währungspolitik der Regierung und die Rückkehr des Pfund Sterling zur Vorkriegsparität angemeldet; vgl. L.J.Hume, The Gold Standard and Deflation: Issues and Attitudes in the 1920s, in: S. Pollard (Hrsg.), The Gold Standard and Employment Policies Between the Wars, London 1970, S.140 f.

30 Vgl. P.L.Payne, Rationality and Personality: A Study of Mergers in the Scottish Iron and Steel Industry, 1916-1936, in: BH 19 (1977), S.162-191; Ders., Colvilles and the Scottish Steel Industry, Oxford 1979, S.155 ff., 163 ff.

31 Vgl. S.Tolliday, Industry, Finance and the State. An Analysis of the British Steel Industry in the Inter-War Years, Ph.D.Thesis Cambridge 1979, S.47 f.

32 Großbritannien führte in den zwanziger Jahren in großem Umfang Eisen- und Stahlwaren (besonders Halbzeug) ein. 1926 und 1927 wie auch 1931 überstiegen die Einfuhren mengenmäßig die Ausfuhren.

33 So auch D.Burn, The Economic History of Steelmaking, Cambridge 1961 (Reprint der Aufl. von 1940), Kap. XV, 3: "Protection versus Rationalisation".

34 "Deputation from Heavy Steelmakers' Safeguarding Committee, Received by ... Stanley Baldwin", 21.6.1928; T 172/1433.

35 Iron and Steel Trades Confederation, What is Wrong with the British Iron and Steel Industry; London 1931

36 Vgl.Aufzeichnung über das Gespräch mit M.Norman (Gouverneur der Bank von England) vom 1.5.1931, die Aufzeichnung über die Unterredung zwischen Graham, Snowden und Norman vom 11.5.1931 und das sich daran anschließende Schreiben Snowdens an R.MacDonald, 11.(?) 5. 1931; T 172/1772.

37 Siehe die Rede N. Chamberlains vom 19.2.1931 auf der Jahrestagung der National Federation of Iron and Steel Manufacturers; ICTR, 20.2.1931, S. 346.

38 D.A.Farnie, The English Cotton Industry and the World Market 1815-1896, Oxford 1979.

39 A. Marshall, Industry and Trade, London 1927, S. 602 (1. Aufl. 1919).

40 So wurde die Exportorganisation der Baumwollindustrie - die Ausfuhren wurden nahezu ausschließlich von den Kaufleuten (Merchants) vorgenommen - noch 1917 im Bericht des vom Board of Trade eingesetzten Untersuchungsausschusses als "probably the most efficient distributing organisation of the world" bezeichnet (Report ... to Consider the Position of the Textile Trades After the War, Cd. 9070, London 1918, S. 117); bereits 1929 aber schrieb die Times, das Exportsystem sei "völlig fehlgeschlagen"; The Times, 11.3. 1929. - Dazu und zur Rolle der Kaufleute C.A. Wurm, Der Exporthandel und die britische Wirtschaft 1919 - 1939, in: VSWG 68 (1981), S. 191 - 224.

41 Vgl.das Memorandum Sir Horace Wilsons, das Clynes und Graham am 11.2.1931 dem Kabinett vorlegten: "Reorganisation of the Cotton Industry"; Cab 24/219 - C.P. 41 (31).

42 Zum Gewicht der "external factors" in der Sicht der Industriellen als Hinderungsgrund für Rationalisierung und Reformen B. Chatterji, Lancashire Cotton Trade and British Policy in India 1919 - 1939, Ph. D. Thesis Cambridge 1978, S. 61 ff.

43 Die Initiative Cunliffe-Listers scheint durch R.McKenna (Midland Bank) ausgelöst worden zu sein, der finanzielle Maßnahmen für die Baumwollindustrie angeregt hatte, um den Zusammenbruch zahlreicher Spinnereien zu verhindern und einzelne Banken aus ihren Schwierigkeiten zu befreien. Die Midland Bank selbst

hatte umfangreiche Investitionen in der Baumwollindustrie vorgenommen und war neben der Williams Deacons Bank und der District Bank führend an der Bildung der Lancashire Cotton Corporation beteiligt.

44 Hedges, Rationalisation; J.H.Bamberg, The Government, the Banks and the Lancashire Cotton Industry, 1918 - 39, Ph.D. Thesis Cambridge 1984; M.W. Kirby, The Lancashire Cotton Industry in the Inter - War Years: A Study in Organizational Change, in: BH 16 (1974), S. 149 f.

45 Diesem Aspekt der Tätigkeit der Bank von England ist neuerdings von der Forschung viel Aufmerksamkeit geschenkt worden.

46 Thomas hat zunächst - siehe sein Memorandum über "Unemployment Policy" vom 23.10. 1929, Cab 24/206 - C.P. 287 (29) - Trade Facilities befürwortet, ist dann aber, wohl aufgrund der Bildung des SMT und der BIDC sowie der Versicherungen der Bank von England, für "sound schemes" ständen ausreichend Finanzen zur Verfügung, von seiner Vorstellung abgerückt.

47 Die Bank von England holte sich für die Eisen- und Stahlindustrie Expertisen bei den amerikanischen Industrieberatern H.A.Brassert & Co. ein. A.Steel-Maitland regte gegenüber dem Kabinett an, auch die Regierung solle Rat bei dieser Firma suchen.

48 Eine der wenigen Ausnahmen war der von der Barclays Bank erzwungene Zusammenschluß von Bolckow Vaughan & Co. mit Dorman, Long & Co.

49 Für die Stahlindustrie Tolliday, Industry.

50 Bamberg, Lancashire Cotton Industry.

51 A. Steel-Maitland an M. Norman, 21.11. 1928; Nachlaß Steel-Maitland, GD 193/322; vgl.auch Norman an Steel-Maitland, 28.11. 1928: "... you cannot well get the

Bankers to form themselves into a Trust for the purpose of squeezing the Iron and Steel trades toward rationalisation"; ebd.

52 Memorandum des Board of Trade, 20.7.1925; Cab 58/9.

53 "Summary of Evidence and Memoranda Submitted to the Committee" (of Civil Research), 16.11. 1925; C.R. (H) 41, Cab 58/9.

54 "Trade Facilities", 3.6. 1931. H. Wilson sandte die Denkschrift Lord Weir zu; Nachlaß Weir, 12 / 3. Vgl. auch den Bericht des von Snowden geleiteten Ausschusses, der sich mit dem Mosley-Memorandum auseinandersetzte: "Unemployment Policy(1930) Committee Report", 1.5.1930; Cab 24/211 - C.P. 134 30). Zum Kontext und zur Wirtschaftspolitik der Labour-Regierung von 1929 - 1931 R. Skidelsky, Politicians and the Slump. The Labour Government of 1929-1931, Harmondsworth 1970; R.McKibbin, The Economic Policy of the Second Labour Government 1929 - 1931, in: Past and Present, No. 68 (1975), S. 95-123.

55 So Sir Horace Wilson in seiner Aufzeichnung vom 3.6. 1932; Nachlaß Lord Weir, 12/3.- Die britischen Banken sahen sich der wachsenden Kritik ausgesetzt - die Kritik war zu jener Zeit besonders stark und hatte am 5.11.1929 zur Einsetzung des Committee on Finance and Industry geführt -, die Finanzierung der britischen Industrie zu vernachlässigen.

56 Tolliday, Industry, S. 280.

57 Sitzung des SMT vom 5.10.1931; Bank von England, SMT 9/2.

58 Daß N. Chamberlain vornehmlich an diese beiden Sektoren dachte, zeigt sein Schreiben an Ph. Snowden vom 15.1.1932; Nachlaß N.Chamberlain, NC 7/11/25/41 (auszugsweise auch bei K. Feiling, The Life of Neville Chamberlain, London 1946, S. 203).

59 Beer, Modern British Politics, S. 296; vgl. auch D. Winch, Economics and Politics. A Historical Survey, London 1972, S. 223.

60 H.Wilson warnte unter Zustimmung Handelsminister Runcimans davor, "to make reorganisation in any precise sense a condition of tariff protection", denn ein Junktim in dieser präzisen Form "might create considerable embarrassment and prove impossible to enforce in practice"; Aufzeichnung Wilsons vom 28.1. 1932; T 172/1514.

61 "Note on the Reorganisation of Industry", Memorandum des Board of Trade, 23.4.1932; T 172/1514. Siehe auch das Schreiben Runcimans an N. Chamberlain, 13.4.1932: "It is not for us to reorganise industry (and no Government is capable of doing so), but we must remind industry of its own responsibilities"; Nachlaß Runciman, WR 254.

62 Bei der Reorganisation und Modernisierung einzelner Unternehmen freilich haben Bruce Gardner und der SMT eine wichtige Rolle gespielt.

63 Siehe etwa IDAC, "Report of Conference with Representatives of the Iron and Steel Industry", 3.6.1932 und IDAC, "Note of Meeting of the IDAC with the Sheet Conference", 7.9.1932; T 172/1773.- Als Hinweis darauf, daß in Regierungskreisen die Auffassung vertreten wurde, daß die "Bank von England und andere Leute", die Reorganisationspläne unterbreiteten, "Schaden" anrichteten, siehe die Aufzeichnung Larkes über sein Gespräch mit L. Hore - Belisha dem Parlamentarischen Staatssekretär im Board of Trade, vom 27.1.1932; British Steel Corporation (BSC), London, Film No. 35, Box 1868.

64 Tolliday, Industry; Ders., Tariffs and Steel, 1916 - 1934: The Politics of Industrial Decline, in: Turner (Hrsg.), Businessmen, S. 50-75.

65 So H. Wilson in seiner Denkschrift vom 6.3.1933: "Iron and Steel Reorganisation"; T 172/1773.

66 Aufzeichnung vom 11.11.1933; T 172/1773.

67 H.C., Deb., 27.7.1934, Bd. 292, Sp. 2170. - Runciman gab ein Jahr später zu, sich geirrt zu haben; ebd., 18.7.1935, Bd. 304, Sp. 1251.

68 Runciman an N. Chamberlain, 10.3. 1933; Aufzeichnung Runcimans, 11.11. 1933; vgl. auch N. Chamberlain an Runciman, 14.3.1933; T 172/1773. Die Rolle N.Chamberlains ist nicht ganz klar. Es scheint, daß er wiederholt das IDAC (und die Stahlindustrie) gegen Kritik politisch abgeschirmt hat.

69 "Iron and Steel Trade - Chairman"; Denkschrift H.Wilsons für N. Chamberlain, 26.6.1934; Bank von England, SMT 2/73.

70 Siehe das Gespräch, das N. Chamberlain (begleitet von H. Wilson) am 15.5.1934 mit Vertretern der British Iron and Steel Federation führte; BSC, Middlesbrough, Loc. No. 01999; Ausführungen Runcimans im Unterhaus, 8.6.1934; H.C., Deb., Bd. 290, Sp. 1245-1247.

71 Sitzung des SMT vom 1.1. 1934; Bank von England, SMT 9/4.

72 Zu dieser Unterscheidung F.Benham, Great Britain under Protection, London 1941, S.194.

73 Tolliday, Industry; Ders., Tariffs and Steel, in: Turner (Hrsg.), Businessmen. Tolliday beurteilt die Politik von Regierung und IDAC äußerst kritisch ("politics of industrial decline"), benennt jedoch nicht die Kosten einer alternativen Strategie - ein radikaler Neuaufbau der Branche hätte u.a. vielfältige Implikationen auch sozialer Art für die Beschäftigten in der Industrie gehabt - und läßt offen, was die Regierung hätte tun und wie sie hätte vorgehen sollen.-

Noch schärfer geht Roberts, Administrative Origins, in: Turner(Hrsg.), Businessmen, mit der Regierung und insbesondere dem Civil Service ins Gericht. Er bemängelt das Fehlen einer "comprehensive industrial policy" und meint, die Beamten hätten nicht mehr getan "than touch the surface of the problems of British industry in the 1930s" (S. 104).

74 Lloyd George hat seine mehrfach revidierten Pläne später veröffentlicht; D.Lloyd George, Organizing Prosperity. Being a Memorandum on Unemployment and Reconstruction. Submitted to the Government by Mr. Lloyd George, London 1935; Text auch in: PREM 1/183.

75 Statement by His Majesty's Government on Certain Proposals Submitted to Them by Mr. Lloyd George, 18.7. 1935; PREM 1/183.

76 Schreiben an L. Browett (Board of Trade), 23.3.1937; BT 64/24 IM 1996.

77 Der führende Protagonist einer technischen Neuausrüstung war W. Preston, Abgeordneter und Direktor der bekannten Textilmaschinenfabrik Platt Bros. Die Industriellen (in ihrer Mehrheit), das Board of Trade und die Bank von England waren von den Vorstellungen nicht überzeugt; vgl.Norman an Preston, 25.5.1934 und "Memorandum", 25.5.1934; Bank von England,"Governor's Letters", G 3/201 - 3043/2; ferner das Material in: BT 64/6 IM 700 und Nachlaß Baldwin, Bd. 32.

78 Dies und das Folgende aufgrund der umfangreichen Akten des Board of Trade (Serie BT 64) und der Bank von England zu diesem Thema sowie aufgrund der Bestände der Handelskammer Manchester,die wertvolle Aufschlüsse über die Haltung der Kaufleute vermitteln.

79 Bamberg, Lancashire Cotton Industry, Teil III.

80 A.F. Lucas, Industrial Reconstruction and the Control of Competition. The British Experiments, London 1937

S.168-171.Die Stillegung der Betriebe sollte schrittweise erfolgen, um den Arbeitern die Furcht vor zu plötzlicher Entlassung zu nehmen; Cab 23/81 -14 (35), 13.3.1935, S. 203 f.

81 Den Einwänden Runcimans schloß sich der Nachfolger im Amt des Handelsministers, O. Stanley, an: "Reorganisation in the Cotton Industry", Memorandum vom 7.7. 1937; Cab 24/270 - C.P. 179 (37).

82 Siehe etwa seine Rede vor der British Bankers' Association am 9.5.1934; The Times, 10.5.1934, S. 16.

83 Zu ihren Vorstellungen A. Marwick, Middle Opinion in the Thirties:Planning, Progress and Political 'Agreement', in: EHR 79 (1964), S. 285-298; L.P. Carpenter, Corporatism in Britain, 1930-45, in: JCH 11 (1976), S. 3-25; K.Middlemas, Politics in Industrial Society. The Experience of the British System since 1911, London 1979; J. Pinder (Hrsg.), Fifty Years of Political & Economic Planning, Looking Forward 1931-1981, London 1981.

84 "Industrial Reorganisation", Denkschrift des Board of Trade vom 18.3.1935; Cab 24/254 - C.P. 66 (35). Das Kabinett schloß sich den Bedenken des Ministeriums an.

85 B.J.Wendt, Economic Appeasement. Handel und Finanz in der britischen Deutschland-Politik 1933-1939, Düsseldorf 1971, Dritter Teil.

86 Bamberg, Lancashire Cotton Industry, Kap. 12.

87 Insofern unzutreffend, Kirby, Coalmining Industry, S. 167. O.Stanley war neben R. Boothby, H. Macmillan und J.Loder einer der Mitverfasser der 1927 erschienenen Schrift: Industry and the State, in der eine aktivere Rolle des Staates in der Wirtschaft und bei der Rationalisierung oder Reorganisation der Industrie gefordert wurde. Allerdings sollte die Bereitschaft auch

Stanleys zur Intervention nicht überschätzt werden. Eine allgemeine "Enabling Bill", wie sie H. Macmillan in den dreißiger Jahren forderte, lehnte er mit Entschiedenheit ab (vgl. J.Ramsden, The Making of Conservative Party Policy. The Conservative Research Department since 1929, London 1980, S. 81). Im Hinblick auf die Eisen- und Stahlindustrie hoffte er, die Regierung bald von ihrer speziellen Verantwortung für diese Branche zu befreien. Die in vorsichtigen Formulierungen von IDAC vorgebrachte Anregung, ein unabhängiges Organ (das IDAC hatte dabei offenbar an sich selbst gedacht) und eventuell auch die British Iron and Steel Federation mit "Statutory Powers" (für die Preispolitik,die Expansion der Industrie und die Entwicklung der Produktion) auszustatten,wies er zurück; Memorandum Stanleys vom 16.7.1937; Cab 24/270 - C.P. 188 (37).

88 Denkschrift vom 16.12.1938: "Cotton Industry Bill"; Cab 24/281 - C.P. 292 (38).

89 Diese Umkehr der Prioritäten (bislang hatten die unmittelbaren Erfordernisse der Exportwirtschaft im Vordergrund gestanden) deutet auf einen Machtverlust der Kaufleute hin; zu deren Reaktion auf den Gesetzentwurf Wurm, Exporthandel, S.218 f. Die "export Merchants" sahen als Folge des Gesetzes einen Anstieg der Preise und den weiteren Verlust von Ausfuhrmärkten voraus.

90 JCCTO, Lancashire's Remedy. Proposals for Improving the Position of the Cotton Industry. Manchester (October) 1937, S. 29.

91 The Economist, 29.1.1938, S. 230.

92 Kirby, Coalmining Industry, S. 166.

93 Middlemas, Politics in Industrial Society.

94 Als Skizze L.Hannah, Government and Business in Britain: The Evolution of the Modern Relationship, in: K.Nakagawa (Hrsg.), Government and Business. Proceedings of the Fifth Fuji Conference, Tokio o.J., S.107 - 124.

95 So jedenfalls Kirby, Coalmining Industry, Kap. 9.

96 N.K. Buxton, Introduction, in: Ders. / D.H. Aldcroft (Hrsg.), British Industry Between the Wars. Instability and Industrial Development 1919 - 1939, London 1979, S. 20.

97 Burn, Steelmaking, Kap. XV, 3 (bes. S. 436 ff.) und Kap. XVI. Burn sieht den entscheidenden Fehler darin, daß die Regierung Zollschutz vor der Modernisierung der Werke gewährte. Die Strategie,den Unternehmen Unterstützung nach erfolgter Reorganisation in Aussicht zu stellen, war wenig glaubwürdig und bis 1931 versucht worden. Sie hatte, wie oben gezeigt, zu gegenseitiger Blockierung von Staat und Industrie geführt.

98 W.Lazonick, Industrial Organization and Technological Change: The Decline of the British Cotton Industry, in: BHR 57 (1983), S. 195-236.

99 T.E.Gregory, Rationalisation and Technological Umemployment, in: EJ 40 (1930), S. 551-567.

100 Zusammenfassend H.Winkel,Der Glaube an die Beherrschbarkeit von Wirtschaftskrisen (1933-1970). Lehren aus der Weltwirtschaftskrise, in: G. Schulz (Hrsg.), Die Große Krise der dreißiger Jahre. Vom Niedergang der Weltwirtschaft zum Zweiten Weltkrieg, Göttingen 1985, S. 17-43.

101 St. Constantine, Unemployment in Britain Between the Wars, London 1980, S. 77 ff.