

Gustav Schmidt

ZUR FRAGE DER FLEXIBILITÄT DES BRITISCHEN POLITISCHEN
SYSTEMS IN DER ZEIT ZWISCHEN DEN WELTKRIEGEN*

Die allseits bekannte¹ Preisfrage lautet: Wie ist es zu erklären, daß eine vergleichsweise hohe Stabilität des politischen Regimes² und eine dem Augenschein nach unaufhebbare Strukturierung der Gesellschaft entlang ausgeprägter Klassenlinien, eine 'high classness' (Hobsbawm), über ein Jahrhundert lang³ nebeneinander bestehen und miteinander vereinbar scheinen? Als Zeichen politischer Stabilität registrieren wir 'bi-partisan political culture', Wandel durch Annäherung der Standpunkte (im sogenannten "Baldwin-MacDonaldism" der 20er/30er Jahre, "Butskellism" der 40er/früh-60er Jahre⁴), Flexibilität des Institutionengefüges und des Dekalogs der Wertnormen. Verdient die englische 'Kunst der Politik' tatsächlich die Bewunderung und Wertschätzung, die ihr von Historikern und Politikern - bis hin zur Befürwortung des EG-Beitritts - zuteil geworden ist? Oder haben wir lange Zeit einem Klischeebild gehuldigt, weil wir für politische Wunschvorstellungen eine Heimstatt suchten und diese auf der Insel zu finden meinten? Warum avancierte S. Verbas Diktum zum klassischen Antwortmuster?: "with this civic culture already consolidated, the working classes could enter politics and, in a process of trial and error, find the language in which to couch their demands and the means to make them effective."

Bleibt dieses Deutungsmuster dadurch plausibel, daß andere den Faden aufgreifen und - wie beispielsweise St.Blank unter stärkerer Bezugnahme auf die politische Arena - die Rolle der Parteien bei der Gestaltung des politischen Massenmarktes herausstreichen?

"In Great Britain the rise of the new political organizations - the mass parties - facilitated and channelled the expression of the major political issues of the day ... The essential quality of government by dialogue was maintained in the new era of party government ... The alignment of issues and organization was a vital dimension of this capacity ... a new set of issues, associated with industrialization and expressed in terms of the ownership of the means of production, dominated British politics. With the rise of the Labour Party and the emergence of a new Conservatism, there was a clear coherence among the organizations and the issues that increasingly dominated the political system."⁵

Da Blank genauso wie andere Autoren die Befunde über die Ineffizienz in der großen Zahl der englischen Industriezweige - oder wie die zur Charakterisierung der 'englischen Krankheit' gebrauchten Stichworte immer heißen mögen - durchaus kennt und auflistet, ist das hohe Lied auf die Flexibilität des politischen Systems zugleich als ein Plädoyer für politische Leistungsfähigkeit zu nehmen - oder als Ausdruck dafür, daß 'Politik' mehr zähle und bewirke als 'Wirtschaft', wenn es um die Urteilsbildung über die verhaltensprägenden Faktoren der 'politischen Gesellschaft' geht.

Auf die Dauer gesehen konnte es freilich kaum ausbleiben, daß mit der erhöhten Betroffenheit durch die Wechselfälle der Konjunktur und der Wirtschaftspolitik (als Einkommens-... etc.) auch das Unbehagen an einem politischen System um sich griff, das trotz des häufigen Wechsels der Partei- und Programm-Couleur der Regierungen offenkundig nicht vermochte, die seit Jahren als Ursachen der Wirtschaftsflaute, der Stagnation, des 'relative decline' markierten Strukturschwächen zu beheben. Das Loblied auf die Integrationsfähigkeit der politischen Eliten, auf die Beharrungskraft der Ideologie (der 'Hegemonie' im Sinne Gramscis) klang - vom Prozeß des Wertewandels erfaßt - hohl; die bislang von intellektuellen Minderheiten artikulierte Kritik an den dominanten Tra-

ditionen der englischen politischen Kultur verschmolz mit anderen Zeitströmungen und bewirkte eine Umwertung der Werte: Großbritanniens politische Kultur und das Establishment - also die Säulen der Stabilität des politischen Regimes (und die Stützargumente der 'hegemonic bloc'-Deutung im Gefolge Gramscis) - wurden zum Urheber der 'Krise in England' deklariert.⁶ Ohne analytisch oder inhaltlich Neues hervorzubringen, interpretierte man die früher gepriesenen Hilfsmittel 'to keep the system going' in Hemmnisse der politischen Entwicklung um. Die Verkehrung der Vorzeichen macht insofern Sinn, als die Kritik für sich beansprucht, daß sie das 'wahre Gesicht' der Politik in Großbritannien enthülle: So wie der britischen Politik nach dem Fortfall der äußeren Begünstigungsfaktoren⁷ - nämlich der Mobilisierung imperialer Ressourcen, die den Konservativen in gewissem Umfang 'forward movement and adaption' erlaubt habe - nur der Offenbarungseid geblieben sei, so müsse die systemstabilisierende Ideologie sich sagen lassen, daß das von ihr popularisierte Bild der Reformfreudigkeit des englischen politischen Systems nichts anderes vorweisen könne als ritualisierte Rhetorik über Notwendigkeiten der Regeneration und des Systemwandels, - zum einzigen Zweck, durch das Gerede über die Defizite gerade die Erneuerungsimpulse in der Realwelt abzuwürgen.⁸ Die 'strong internal conservative cohesion' ist für die einen (Nairn) das Produkt der erfolgreichen Anwendung imperialistischer Herrschaftstechniken - mit der (unbeabsichtigten) Nebenfolge, daß die Herausarbeitung der 'Empire-First'-Strategie sich unter der Hand in einen Primat der Außenpolitik als Bestimmungsfaktor der englischen Entwicklung im 19./20. Jahrhundert verwandelt -; für die anderen⁹ liegt die Erklärung in der Verschmelzung der älteren Eliten - "commerce and land", "the northern industrial elite", "Civil Service and the professions" - zum 'Establishment' unter der Dominanz des "South of England and finance".

Ich habe diese bekannten Erklärungsraster in die Erinnerung zurückgerufen, um zu verdeutlichen, wie stark die Analyse-Ebenen vermengt werden: Von Befunden aus dem

Bereich der 'politischen Kultur' schließen Interpreten, die die englische Sonderstellung betonen, auf die Leistungsfähigkeit des politischen Betriebs im Parteienstaat, ohne jemals zu überprüfen, ob die heftigen agitatorischen Auseinandersetzungen zwischen den Inhabern der politischen Ämter und der jeweiligen Opposition nicht den politischen Stil in Großbritannien 'verdarben' und damit auch eine Bresche in die politische Kultur schlugen. Umgekehrt stellen die "kritischen" Studien einen Kausalzusammenhang her - und zwar ausgehend vom politischen Beharrungsvermögen und -willen auf verkrustete Strukturen im Wirtschaftsleben - , ohne die Einwirkungsmöglichkeiten des politischen Establishment und die tatsächliche Nutzung dieser 'control'-Mechanismen - einmal vorausgesetzt, daß sie (außer in Kriegszeiten) verfügbar waren - auf die Aktivitäten der wirtschaftenden (individuellen und kollektiven) 'Subjekte' auszumachen.¹⁰

I.

Mein Versuch einer systematischen Aufschlüsselung des Wechselverhältnisses zwischen 'Stabilität des politischen Systems' und 'Strukturdefiziten in der englischen Wirtschaft' setzt als Bezugseinheiten Flexibilität und politisches System einerseits und Effizienz und wirtschaftlichen Bereich andererseits fest.¹¹ Darauf aufbauend, werde ich zunächst eine Zweigeteiltheit skizzieren, die sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich anzutreffen ist; daran anschließend sollen Korrelationen zwischen diesen Phänomenen aufgezeigt werden, zu dem Zweck herauszufinden, wo genau das Unbehagen des Analytikers einsetzt, für den 'Krise in England' kein bloßes Modewort ist, die langandauernde Grundkonstellation dieser 'Krise' aber die Frage aufwirft, wie 'Krise' und 'Dauer' begrifflich zu vereinbaren wären. Versuchen wir es mit einem Deutungsraster, das einerseits bestimmte Konstanten als gedankliche Fixpunkte markiert, andererseits aber hilft, Veränderungen innerhalb des einen

oder mehrerer Fixpunkt-Bereiche zu erfassen und Situationen auszumachen, die als Krise oder als Stabilisator zu deuten wären.

Die doppelte Zweigeteiltheit¹², erstens in 'Politik' und zweitens in 'Wirtschaft' könnte als derartiges Deutungs-raster dienen. Im ersten Bereich handelt es sich um das Nebeneinander von 'Politik des politischen Systems' und 'funktionale Entlastung des Staates / der öffentlichen Hand', im zweiten um die Unterscheidung zwischen den mit Pax Britannica¹³ umschriebenen Funktionen Englands in der und für die Weltwirtschaft einerseits und den gegen die Trends der 'international economy' weitgehend abgeschirmten "sheltered industries"¹⁴ (sowie die neue Phase der Wirtschaftspolitik nach der Finanz- und Weltwirtschaftskrise 1931/32) andererseits.

In den bisherigen Deutungen, warum das politische System in England trotz eines seit der Jahrhundertwende erkennbaren wirtschaftlichen 'relative decline' - mit ausgesprochenen Depressionsphasen - vergleichsweise intakt blieb, trifft man auf einzelne Elemente des Erklärungsrasters: 1) Die politischen Akteure vermochten - mit Hilfe der Sozialpolitik oder durch Nutzung der 'terms of trade' u. ä. Begünstigungsfaktoren weltwirtschaftlicher Konstellationen - genügend 'soziale' Sicherheiten zu schaffen, um die Bewußtseinslage des Establishment zu stabilisieren und das Vertrauen der Herrschaftsabhängigen in das politische Regime zu erhalten. Der Terminus 'Politik des politischen Systems' soll diese u. a. Beobachtungen zusammenfügen und die angesprochenen Sachverhalte auf einen Begriff bringen. 2) Von einzelnen Teilssektoren der Wirtschaft gingen ausreichend viele Impulse auf die 'Gesellschaft' aus, so daß die augenfälligen Dichotomien - 'poverty amidst plenty'; 'Vorortsvillen' vs. 'slums'; "gesättigter" Süden/Südosten Englands mit London vs. verarmter Norden/ 'alte' Zentren des industriellen Fortschritts, u.a.m. - nicht 'politisch' gebündelt wurden und zur Konfrontation eskalierten. Diese geläufigen Erklärungen werden gewöhnlich dahingehend zusammengefaßt, daß in der Sicht der politischen Akteure

'the borders that should exist between industry and the state' so gezogen waren, daß die 'Politik' sich nicht aufgefordert fühlen mußte, die Wirtschaft zu lenken oder zu 'machen'¹⁵ und daß umgekehrt die Wirtschaftsverbände die politischen Organe nicht derart penetrierten, daß Interessengegensätze zwischen Wirtschaftsinteressen und/oder zwischen den organisierten Interessenverbänden¹⁶ direkt (d.h. ohne die Umschaltstelle des politischen Betriebs) in einen politischen Interessen-cum-Ordnungskonflikt umschlugen.¹⁷

II.

'Politik des politischen Systems' besagt¹⁸, daß a) die erheblichen Kräfteverschiebungen in der Welt (Politik und Wirtschaft) den Druck von außen auf die britische Politik verstärkten; b) diese erhöhten Anforderungen an das politische System die Offiziellen zwangen, die von ihnen als 'nationale' identifizierten Interessen 'politisch' zu verarbeiten; c) das Interaktionsgefüge zwischen den von den Politikern aufgegriffenen wirtschaftlichen Problemen und den von ihnen angestellten Überlegungen für Lösungsstrategien gegenüber den Determinationsversuchen seitens der 'pressure groups' wirkungsfähig zu halten und insofern die Autonomie des politischen Handelns zu konsolidieren. Die Rede ist von der Schaffung und Erhaltung eines Handlungsspielraumes, in dem die gesamtgesellschaftlich verantwortlichen, durch plebiszitähnliche Wahlakte und repräsentative Auswahlmechanismen legitimierten Politiker¹⁹ nach selbstgewählten und akzeptierten Normen und Verfahrensregeln innen- und außenpolitisch reagieren und operieren können.

Für jede Interpretation des "Falles Großbritannien" ist von ausschlaggebender Bedeutung, daß die in dem Begriff 'Politik des politischen Systems' erfaßten Tatbestände und die unter ihm subsumierten Aussagen vorrangig für jene Politikfelder gelten, in denen der 'Staat kann', also in den Bereichen der sozialen Sicherung und der

außenpolitisch-strategischen Sicherheit. Hier bestand und besteht aufgrund der dominanten Traditionslinien der politischen Philosophie und -Ökonomie, der Erfolgsbedingungen im Parteienwettbewerb²⁰ u.a.m., ein Basis-Konsens, der durch das Bemühen um 'bi-partisanship', um Kontinuität und Rechtssicherheit, gerade in den genannten Politikfelder fortgeschrieben worden ist. Genauso wichtig und bedeutsam ist, daß das britische politische Regime - gerade in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen - für ein wechselseitiges Stützungsverhältnis zwischen diesen beiden Politikfeldern sorgte, die für die 'Politik des politischen Systems' einstanden. Ich habe an anderer Stelle²¹ zu zeigen versucht, daß die britische Sicherheitspolitik - i. e. das Streben nach Sicherung der 'Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung' (R.Löwenthal) - dem Gebot unterstand, innere Krisen und Risiken zu verhüten und insoweit außenpolitisch lediglich 'limited liabilities' auf sich zu nehmen. Je mehr England die Rüstungsfrage durch die Kräfteverschiebungen im internationalen Umfeld aufgedrängt wurde und je mehr die Rüstungspolitik als Scharnier zwischen Innen- und Außenpolitik fungierte, desto hartnäckiger suchte die Krisenverhütungsstrategie den Grundsatz in Kraft zu halten "that the economy of the country could not and must not be stimulated and reshaped to suit the needs of rearmament" (d.h. für eine Polizistenrolle in Europa und der Welt).²² Die britische Außenpolitik anerkannte nicht nur ihre eigene Verpflichtung auf das Gebot, für die Sicherung der fortgesetzten inneren Selbstbestimmung zu sorgen, sondern suchte auch nach Möglichkeiten, die Politik des deutschen Widerparts auf jene Aufgaben des 'welfare demand' zu lenken, denen in England Priorität zukam - auf Grund der britischen politischen Kultur, nicht zuletzt aber auch infolge der chronischen Arbeitslosigkeit. Als Präventivdiplomatie sollte Appeasement sicherstellen, daß die 'economic recovery' nicht ausschließlich oder vorrangig für Zwecke der Aufrüstung in Anspruch genommen, sondern auch 'social service'-Programmen zugute kommen würde.²³

Teilerscheinungen des unter dem Oberbegriff 'Politik des politischen Systems' erfaßten Phänomens hat M. Cowling mit dem Syndrom 'high politics' richtungsweisend analysiert. Für das Politikfeld 'Sozialpolitik' liegt eine den Forschungsstand über die liberale Ära vor 1914 zusammenfassende Interpretation vor, die in ihren konkreten Aussagen festhält, wofür die Definition 'Politik des politischen Systems' steht:

Though politics were conducted on a class basis in the late 19th and early 20th centuries, the major parties were not forced into social reform by massive popular demand or fear of revolution, but were able to introduce specific policies to gain a tactical advantage over other parties. Given the character of the electorate, there would be a gradual trend towards social reform, no more ...²⁴

Auch die Tatsache, daß Großbritannien in seinen Außenbeziehungen auf 'political strength' vertraute - und zwar insbesondere gegenüber dem Dritten Reich, und vor dem Hintergrund des 'relative decline' der britischen Weltmacht einerseits und des Umstands andererseits, daß die USA (im Weltwirtschaftssystem) und Frankreich (in der Sicherheits- und Gleichgewichtspolitik) nach 1933/34 ihren Beitrag zur Stabilisierung des internationalen Systems herabsetzten²⁵ -, ist primär daraus zu erklären, daß englische Sicherheitspolitik in ganz bestimmter Weise²⁶ Politik des politischen Systems war.

Der Begriff 'Politik des politischen Systems' schließt ein, daß die Akteure in anderen Politikfeldern eine 'funktionale Entlastung des Staates' guthießen und soweit wie immer möglich förderten. Funktionale Entlastung des Staates berührt sich mit dem Streben bestimmter politischer Lager nach 'limited government', doch ist der analytische Begriff nicht gleichbedeutend mit der Standortbestimmung, wie sie von Liberalen, von Anhängern des Subsidiaritätsprinzips usw. vorgenommen wird.²⁷ 'Funktionale Entlastung' knüpft an, respektiert grundsätzlich und begünstigt Subsidiaritätstraditionen, Selbsthilfefaktiven verschiedener Observanz und Provenienz, Autonomiebegehren gesellschaftlicher Großgruppen (Gewerk-

schaften, Arbeitgeberverbände, aber auch Kommunalverbände) und delegiert teilweise - z. B. im Versicherungswesen an 'Friendly Societies'; in der Arbeitsmarktverwaltung an die Trade Unions; etc. - 'public authority'-Funktionen an Selbstverwaltungsorgane der Großorganisationen; das geschieht in der erklärten Absicht, dem Zugzwang zu entgehen, der auf dem Kontinent von gesetzlichen Regulierungen, vom 'Staatsinterventionismus' zur Bürokratisierung führte oder sogar umgekehrt davon ausgeht, daß die Verwaltung die Sozialgesetzgebung im Fürsorge- und genauso im Schlichtungswesen u. ä. Bereichen initiierte und kanalisierte.

In England bildet bzw. war der Bereich der 'industrial relations' das Paradiesfeld funktionaler Entlastung des Staates.²⁸ Durch den und im Gefolge des Ersten Weltkrieges sind die Grenzen zwischen dem vom politischen Regime gewünschten Zustand und den tatsächlichen Erfordernissen des Alltagshandelns zwar weitestgehend verwischt worden, doch ist die englische Politik in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen m. E. nur zu begreifen, wenn man die Ausgangskonstellation im Zeitraum 1895/97 - 1913/14 berücksichtigt und sich Folgendes klar macht:

Im Bereich der 'fürsorgerischen' Sozialpolitik wetteiferten die etablierten Parteien, Conservative und Unionists vs. Liberals, unter wahlstrategischen Aspekten um den Ausbau des 'sozialen Netzes', bis das (Flotten-)Wettrüsten auch der englischen Sozialpolitik Halt gebot. In dem der Autonomie der Tarifparteien überlassenen Konfliktfeld der 'industrial relations' setzten die überaus erfindungsreichen britischen Arbeitgeber (-verbände) zahlreiche Arbeitskämpfungsmethoden erfolgreich ein; dagegen bot die - im einzelnen an unterschiedlichen Kriterien orientierte - organisierte Arbeiterschaft eine von spontanen Arbeitsniederlegungen bis zum Generalstreik (-drohung) reichende Palette von Kampfaktionen auf. Mit dem Bild des geschlossenen Bemühens der politischen Eliten um 'social peace', das die fürsorgerische Komponente der Sozialpolitik in England suggeriert, kontrastiert demnach das Bild eines sozialen Antagonismus in der 'industriellen Welt'; hinzu kommt der mit allen

Mitteln geführte 'Klassenkampf' zwischen Liberalen und Konservativen in der Finanz- und Steuerpolitik und damit verquickt der Konflikt zwischen Freihändlern ("abgabefreier Frühstückstisch des kleinen Mannes") und Schutzzöllnern (Arbeitsplatzsicherung durch Importrestriktionen und 'imperial free trade'). Die von den 'social liberals' initiierte, von den Konservativen zumindest tolerierte Reformpolitik als Politik des politischen Systems erreichte nicht den mit dem Reformkurs intendierten Integrationseffekt. Denn in dem komplementären Bereich der 'industrial relations' hatte die funktionale Entlastung der öffentlichen Hand einen Autonomiesektor geschaffen, der sich immer mehr der Kontrolle durch die 'Politik' - und zwar sowohl der Regierung als auch der Labour Party und des Dachverbands TUC - entzog. In diesem Politikfeld wurde ein Kontrastprogramm zur Politik des politischen System inauguriert, insofern nämlich von Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite jene Organe, Instrumente und Verfahrensregeln diskreditiert und verworfen wurden, die in der Sozialpolitik für Reformfähigkeit bürgten; dem Syndikalismus entsprach ein 'country House Syndicalism' der politischen Diehards und ein 'fight in out'-Syndikalismus großer Arbeitgeber und -verbände.

Nach dem Ersten Weltkrieg, in dem der Staat 'control' in beide Richtungen etabliert und ausgeübt hatte, strebten die Konservativen, aber auch die von den Liberalen tolerierten Labour-Minderheitskabinette aus ihren 'commitments' in den 'industrial relations' wieder heraus; in kritischen Phasen suchten sich die Konservativen durch Subventionen gleichsam von regulatorischen Aufgaben - sei es die Schaffung einer gesetzlichen Rahmenordnung für das Arbeitskampfgeschehen, sei es 'industrial policy' (Strukturpolitik) - freizukaufen.²⁹ Auf der anderen Seite strebte die 'Politik' noch stärker in die Sozialpolitik - 'sozialer' Wohnungsbau; Gesundheitsdienste; Arbeitslosenversicherung; Erziehungswesen - hinein, und zwar angeleitet von Wunschvorstellungen, daß diese Vorsorge-Strategien England vor den bürgerkriegsähnlichen Agitationsmustern bewahren könnten, die das Schicksal der Nachbarländer auf dem Kontinent zu bestimmen droh-

ten; die Sozialpolitik sollte integrierend wirken, indem sie das Durchsickern der Besitzstandsmentalität 'nach unten' begünstigte. Unter dem 'impact' der 'dislocation of industry' in der Kriegswirtschaft, der Kapazitätserweiterungen in den ersten Nachkriegsjahren einerseits und der für England (und für Deutschland) nachteiligen Verschiebungen in der weltwirtschaftlichen Nachfragesituation nach dem 1. Weltkrieg andererseits, konnte 'Sozialpolitik' jedoch vorrangig nicht mehr 'Vorsorge' für Härtefälle außerhalb des Erwerbslebens sein, wie dies für die Schwerpunkte der Sozialgesetzgebung vor 1914 - 'Old Age Pensions', Gesundheitsdienste (für Kinder, i.e. Schul-), u.a. - galt. Vielmehr war Sozialpolitik gefordert als Ausgleichsmechanismus für Folgewirkungen von Konjunkturreinbrüchen³⁰ und von Defiziten in der Struktur der britischen Wirtschaft.

Sozialpolitik war damit direkter als zuvor mit der wirtschaftlichen und mit der politischen Situation auf dem Arbeitsmarkt verkoppelt, aber ebenso auch mit dem Entscheidungsbereich der 'Politik' verwoben: 1) Friedens- und Vermittlungsdiplomatie wurden als Konjunkturimpuls begriffen und instrumentiert; 2) 'Aufrüstung an der Währungsfront' (Stabilisierung) sollte in der 2. Hälfte der 20er Jahre zur Erhaltung der englischen Stellung in der Weltwirtschaft beisteuern. Infolgedessen kollidierten die Ordnungsvorstellungen der Tarifparteien nicht mehr in ihrem Autonomiesektor. Vielmehr ging es fortan auch noch um die Fragen: Erstens, wer befugt sei, die Grenzen zwischen 'noch öffentliche Verantwortung' und 'nicht mehr staatliche Fürsorge-, Schlichtungs-, Ordnungserhaltungs..gebote' festzulegen. Konkret gewendet, ging es um die Frage: Müsse die öffentliche Hand - und dann: Zu wessen Gunsten? - intervenieren, wenn eine Seite die Arbeitszeitregelung (ohne Lohnausgleich) unter Hinweis auf den drohenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten außer Kraft setzen wollte? Daß weder die Labour Party (als 'agent' der Gewerkschaften) noch die Konservativen (als Sprachrohr der National Confederation of Employers' Organisations in Arbeitskampf- oder der Federation of British Industries in Steuer-, Handels-,

Wirtschaftsfragen) gegeneinander unter dem Banner "capital vs. labour" antraten, - sich also der Versuchung widersetzen, Interessen entlang der Klassenlinien zu organisieren^{30a}: - Dies zeigt an, daß für die Trägergruppen des politischen Systems die relative Autonomie des politischen Handelns verhaltensprägend blieb, obwohl nach dem Ersten Weltkrieg die Grenze zwischen den Parafeldern für die funktionale Entlastung des Staates und für eine Politik des politischen Systems nicht mehr - wie vor 1914 - klar erkennbar war. Zum zweiten ging es um die Frage, ob 'Umverteilung', wie sie die Liberalen mit ihrer Steuerpolitik vor 1914 dem Grunde nach auf den Weg gebracht hatten, unter den veränderten Bedingungen nach dem 1. Weltkrieg fortan auch immer zugleich die Verteilung der institutionalisierten Einflußchancen mitentschied oder gar präjudizierte. Denn es war leicht abzusehen, daß eine bestimmte Koalition politischer Kräfte durch bestimmte Aufbringungsmethoden die allseits als Notwendigkeit akzeptierten Sozialleistungen in einen wählerwirksamen Bonus für sich umgestalten könnte und damit versuchte, die Chancen zur Fortführung des Systems des alternierenden Machtwechsels zwischen Regierungs- und Oppositionspartei(en) einseitig außer Kraft zu setzen. Unter Schatzkanzler Lloyd George hatte die Liberale Partei 1909/10 und 1913/14 in dieser Richtung Wegweiser errichtet. Die nahezu ununterbrochene Herrschaft der Konservativen - nach dem Bruch der Koalition 1922 bis hin zum Ausbruch des 2. Weltkriegs - ersetzte zwar diesen Ansatz durch das Bemühen um eine Sammlungspolitik; die Konservativen suchten auf der anderen Seite jedoch auch, noch gezielter als vor 1914 sozialpolitischen Initiativen - mit dem Blick auf die Sicherung und Erweiterung ihrer Wählerklientele - das Wort zu reden und sozialstaatliche Maßnahmen (bes. im Wohnungsbau) zu ergreifen.

Mit dem Verwischen der Trennlinien zwischen den beiden Komponenten der Sozialpolitik als Politik des politischen Systems bzw. der funktionalen Entlastung des Staates, die für die Vorkriegszeit so charakteristisch war, verlagerte sich der Schwerpunkt der 'Politik des politischen Systems' auf die Sicherheitspolitik, und

zwar mit der Maßgabe, eher Veränderungen des außenpolitischen Status quo - vorübergehend - in Kauf nehmen zu können, als durch eine 'Politik der Stärke' (forcierte Aufrüstung; Bündnisdiplomatie) den innenpolitischen Status quo aufs Spiel zu setzen; m.a.W.: Den Prozeß der innergesellschaftlichen Selbstbestimmung gegen den Einfluß außenpolitischer Störfaktoren³¹ solange wie möglich abzuschirmen und die eigenen Prioritäten in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu befolgen. Außen- und Sicherheitspolitik waren insofern nicht nur Reaktion auf die Herausforderung des Dritten Reiches - und der dieser zeitlich vorausgehenden japanischen und italienischen Aggressionen -, sondern sie rückten unter den Vorbehalt der Gesellschaftspolitik und übernahmen die Funktionen, Vorleistungen für die Erhaltung des Handlungsspielraumes in der Sozialpolitik zu erbringen.³²

Das Ringen um die Erhaltung einer 'Politik des politischen Systems' wurde von dem Moment ab besonders deutlich, in dem die Rüstungspolitik als Scharnier für die Innen- und die Außenpolitik fungierte.³³ In diesem Zusammenhang ist ein Aspekt bedeutsam³⁴: Um ihr keineswegs nur formales Entscheidungsmonopol in der Sicherheitspolitik zu behaupten, steuerte die Nationale Regierung einen bestimmten Kurs. Die 'Fahrt in die Aufrüstung mit angezogener Handbremse', - für die es zahlreiche Gründe und Anlässe gab -, sollte die Regierung u.a. auch davor bewahren, von den 'Tarifparteien' in der Art abhängig zu werden, wie man es für den Fall einer forcierten Aufrüstung befürchtete. Die Regierung erfuhr anlässlich der Schwierigkeiten, eine politisch vertretbare Regelung der Profitfrage für die Flugzeugindustrie (in der um der 'Abschreckung' willen die Aufrüstung bekanntlich beschleunigt wurde) zu erreichen, was die Entscheidung, schnelle Erfolge vorweisen zu sollen und zu wollen, für ihre politische Stellung im Lande bedeutete.³⁵ Die Maßgabe, die Rüstungsproduktion auf der Basis freiwilliger Kooperation (insbesondere der Industriellen) zu organisieren, entsprach nicht nur den aus außenpolitischen Gesichtspunkten abgeleiteten Korrelationen zwischen 'limited liabilities' und 'limited rearmament'; vielmehr

sorgte die Maßgabe, die den auf seiten der Unternehmerschaft und der Gewerkschaften ausgeprägten 'grass-root suspicions of Whitehall' entgegenkam, dafür, daß die politischen Amtsträger nach innen und nach außen die 'dual strategy' von Präventivdiplomatie und 'Abschreckung durch Aufrüstung' flexibel handhaben konnten.

Angesichts der Forderungen der Industrie- und Arbeitgeberverbände, regelmäßigen Zugang zur Regierung zu erhalten³⁶, stand für die Regierung die Überlegung an, ob und wie sie ihre relative Autonomie gegenüber den 'Sozialpartnern' behaupten könnte, falls sie von diesen außen- und sicherheitspolitisch begründete Sonderanstrengungen verlangen müßte.³⁷ Je stärker die Rüstungspolitik forciert würde, desto stärker hätte die Regierung eine Industriestrukturpolitik - über die Notbehelfe der 'shadow industries' etc. hinaus - entwickeln müssen; insbesondere den politischen Eliten war klar, daß in diesem Fall nicht nur für die Unternehmer, sondern auch für die organisierte Arbeiterschaft 'etwas' herausspringen müßte; was diese beiden Seiten verlangen würden, hatten die Gewerkschaften in den Resolutionen ihrer Jahreskonferenzen angekündigt, die anderen (FBI) in Petitionen und im Vorfeld ihrer Heranziehung zu den 'shadow factory schemes' u. ä. Projekten kundgetan. Die 'politischen' Kompensationsleistungen, die die 'Tarifparteien' für die Hinnahme von 'control' erwarteten, ließen sich nicht auf wie immer beschränkte Profitmargen bzw. Lohnsteigerungen (nach dem Muster der Treasury-Agreements im 1. Weltkrieg) begrenzen, sondern hätten es erfordert, 'authority' an die organisierten Großinteressen zu delegieren, m.a.W.: Sich auf 'Korporatismus' einzulassen. Durch das Festhalten an bzw. die Übertragung des 'negative voluntarism'³⁸ aus der Wirtschafts-, Industrie- und Sozialpolitik der 20er Jahre auf die Rüstungspolitik der 30er Jahre bewahrte sich die Regierung in der Phase 1935/38 davor, mit den organisierten Großinteressen in Dreiecksverhandlungen oder auch nur in bilaterale 'politische' Gespräche eintreten zu müssen, also 'experiments in industrial politics' zu starten. Mit der Zusicherung, weder das System des 'collective bargaining' noch des 'in-

dividual management' anzutasten, falls und solange die Verbände die in den 'voluntary schemes' zugesagten Leistungen ('transfer of skilled labour'; Ausbau rüstungs-industrieller Produktionskapazitäten) erbrachten, verzichtete die Regierung zwar auf 'control' und auf die Bereitstellung der Instrumente für eine 'Politik der Stärke'; sie entzog sich aber auch der Notwendigkeit, mit der einen Seite ("capital") zu kollaborieren - und so den Vorwürfen gegen die Konservativen als Kriegstreiber und Verschwender nationaler Ressourcen Nahrung zu geben -, oder die Wirtschaftslenkung verantworten zu müssen oder ihre Entscheidungshoheit teilen bzw. partiell abtreten zu sollen.

IV.

Das Gegenstück zum Begriffspaar 'Politik des politischen Systems' und 'funktionale Entlastung des Staates' im politischen Bereich bildet in der Wirtschaft eine Zweigeteiltheit anderen Zuschnitts, nämlich die Unterscheidung zwischen 'sheltered industries' und Fortführung des aus der Blütezeit der 'Pax Britannica' überlieferten Konsenses, englische Wirtschaftspolitik von den Funktionen und Interessen Englands in der und für die Weltwährungsordnung her zu bestimmen.³⁹ In den 1930er Jahren erstreckte sich der erste Bereich hinüber in die Wirtschaftszweige, die von den weltweiten Tendenzen und den englischen Maßnahmen zur Konsolidierung einer Binnenmarkt-Konjunktur profitierten; im zweiten Bereich drängten die Abkehr vom Goldstandard, die Errichtung des Exchange Equalisation Fund, die Etablierung des Sterlingblocks, die stärkere Position des Schatzamtes gegenüber der Bank von England, u.a. Entwicklungen die Prioritäten der 20er Jahre zurück, doch sorgten die Zahlungsbilanzdefizite und die im Fall einer Rüstungsbeschleunigung zu erwartende Dollarlücke dafür, daß 'finance' und Außenhandel Strukturelemente der englischen Wirtschaft blieben. Beide Sektoren haben eines gemeinsam: Sie waren - allerdings entwicklungsgeschichtlich bedingt - 'konkur-

renzlos', teils - wie die 'sheltered industries' - von der Sachlage her (denn die Stromversorgung auf Kohlebasis, die Bauindustrie, das Binnenverkehrswesen, etc. hatten im englischen Fall keine Importkonkurrenz zu erwarten), teils - wie die City, die Versicherungen (Lloyd's) - aufgrund historischer Vorprägungen, oder durch die Anziehungskraft, die die 'going concerns' der englischen Wirtschaft auf die 'efficiency men' in der britischen Gesellschaft ausübten. Während die 'sheltered industries' jedoch ohne politische Unterstützung floierten, war der Aktionsradius jener Wirtschaftskräfte, die Englands 'invisible incomes' erzeugten, nach dem 1. Weltkrieg weitgehend abhängig von politischen Weichenstellungen, außenpolitisch-diplomatischem Flankenschutz und vom Zusammenhalt der innergesellschaftlichen Koalitionsbildungen, die bereit waren, die Risiken der von ihnen präferierten 'return to normalcy' zu verantworten^{39a}. Wenn auch stark überzeichnet, markiert Rosecrance die Konturen der bevorzugten Option:

The Pax Britannica... conceded merchandise trade surpluses to others and sought to compensate for the deficit by attracting funds to London. ... It was left to others to decide whether or not to resist (the allure of the London money market) ... Britain was trying to resurrect the Pax Britannica and the 19th century financial system at a time when neither its exports nor the pound sterling could stand the strain. Britain's choices in the 1920s and 1930s were reflections of a fundamental strategy adopted 100 years earlier. ... Britain's force was in judging the credit-worthiness of others ...⁴⁰.

Da die Beiträge von Kavanagh, Pollard und Wurm die Frage anschneiden, woran die englische Wirtschaft krankte und zu welchem Zeitpunkt der 'Dauerkrise', des 'Niedergangs', eine Weichenstellung zugunsten einer Trendwende hätte erfolgen können oder sollen, verfolge ich das Thema hier nicht weiter; man sollte nur beachten, daß es im Fall der englischen Wirtschaft zwischen den beiden Weltkriegen neben dem 'ohne Politik' gegen weltwirtschaftliche Trends abgeschirmten - daher 'sheltered industries'

- und neben dem in der ersten Nachkriegsdekade politisch durchsetzungsfähigen Interesse der sich als Zentrum der Weltwirtschaft ausgebenden Elemente der 'Pax Britannica' den großen Sektor der 'staple goods industries' gab, die aufgrund der Exportorientierung in der 'großen Vergangenheit' ihre Wiederankurbelung zwar gleichfalls vom Welthandel erwarteten, in allen anderen Hinsichten jedoch von politischen 'sins of omission and commission' abhängen, d. h. von der Fähigkeit, den Anspruch auf 'industrial self-government' in ihrem Sektor einzulösen; von den wirtschafts-, steuer- und handelspolitischen sowie arbeits- und sozialrechtlichen Entlastungen bzw. Belastungen, mit denen die öffentliche Hand und der Gesetzgeber die Verteilung zwischen Lohnquote und Unternehmereinkommen sowie die Richtung beeinflussten, in denen Investitionen getätigt wurden (oder unterblieben).

V.

Im letzten Teil meiner Ausführungen möchte ich auf Wechselbeziehungen zwischen einzelnen Komponenten der beiden vorgestellten 'zweigeteilten' Bereiche zu sprechen kommen. Im Anschluß daran muß ich zur Frage Stellung beziehen, ob und dann ggf. inwiefern der Krisenbegriff für die hier behandelte Epoche angebracht ist; 'Krise' wäre zu konstatieren, falls die Abwägung zwischen Flexibilität des politischen Systems und Effizienz der Ökonomie ergäbe, daß beides nicht vorläge oder daß die 'deficiencies', die einen Bereich kennzeichnen und prägen, unmittelbar auf den anderen durchschlüßen.

Bevor ich mich aber überhaupt auf die Betrachtung einlasse, will ich eine grundsätzliche Erwägung zur Diskussion stellen. Dürfen wir im Fall England überhaupt so tun, als ob 'Politik' und 'Wirtschaft' relativ autonome Handlungseinheiten konstituierten, 'Gesellschaft' aber nur ein schnell zu durchschreitendes Durchgangslager bildete und keine Eigengesetzlichkeiten entfaltete? Ich tendiere immer stärker dazu, daß - falls man die Debatte

über den englischen Sonderweg annehmen will - 'Gesellschaft in England' (zumindest vor dem 2. Weltkrieg) die Ausnahmeerscheinungen unter den 'kapitalistischen Industrieländern' begründet. In der englischen Gesellschaft gibt es m.E. - erstens - eine breite Schichten umfassende Erwartungshaltung, die den Ausgang des 'game of politics' mit Spannung und oftmals 'gereizt' verfolgt und begleitet, aber von der Politik nicht - im Positiven wie im Negativen - entscheidende Veränderungen der Lebensgewohnheiten und Alltagsbedingungen annimmt (im doppelten Sinn des Wortes); zweitens - noch näher zu bestimmende 'pattern of behaviour' und Perzeptionsmuster, die bewirken, daß der 'impact' der Wirtschaft auf die 'Gesellschaft' nicht politisch aggregiert wird und eskaliert, sondern daß die Wechselfälle des Wirtschaftslebens teils - als Folge von Sozialisationsprozessen (?) - individuell, teils von größeren oder kleineren 'Kollektiven' (Nachbarschaftsverbände, Selbstverwaltungsfunktionen auf allen Ebenen und als aktiver Zweig innerhalb der Großorganisationen, usw.) sozusagen 'gesellschaftlich' verarbeitet werden. Jedenfalls ist diese Annahme eines eigenständigen Funktionierens 'gesellschaftlicher' Problemverarbeitung ('vor-politisch' gleichsam) das denklogische Gegenstück zur Begrifflichkeit 'Politik des politischen Systems'⁴¹, - und zwar ohne seinerseits in dem Begriff 'funktionale Entlastung der öffentlichen Hand' voll aufzugehen.

Lassen Sie mich jedoch auf die angesprochenen Wechselbeziehungen eingehen, die konkreter zu benennen sind; die Liste dieser jeweils für bestimmte Zeitabschnitte charakteristischen Querbezüge beansprucht keine Vollständigkeit.

1. Der Wohnungsbau - ein Sektor der 'sheltered industries', der Multiplikatorfunktionen unterschiedlicher Art in den 20er und in den frühen 30er Jahren erfüllte - wurde zum Hauptanwendungsgebiet der 'Politik des politischen System' im Politikfeld 'Sozialpolitik'; diese begünstigte die von ökonomischen Trends ohnehin geförderte Konsolidierung der 'sheltered industries'.

2. Entgegen ihrem Kalkül wirkte die als 'Politik des politischen Systems' im zweiten Feld der Wirtschaft lancierte Prestigepolitik, nämlich an der Währungsfront 'wieder aufzurüsten' und das Pfund Sterling als Leit- und Reservewährung und damit als Einflußmittel auf Drittmächte⁴² zu re-etablieren, auf die britische Industrie nach 1925 destabilisierend und auf das gesellschaftspolitische Klima verschärfend zurück, und zwar einmal im Schlüsselsektor des Bergbaus und zum anderen auf den latenten Konflikt zwischen 'finance and industry'.

3. Die vom englischen Kapitalexport - als Signum der Kontinuität der 'Pax Britannica' über den ersten Weltkrieg hinaus - beeinflussten Veränderungen in den 'terms of trade'⁴³ wirkten in der Zeit nach den Bergarbeiter-/Generalstreiks 1925/26 und bis hin zur 'recovery' 1934 entlastend - über die Stabilisierung des Reallohnlevels - auf die 'Politik des politischen Systems' in der Sozialpolitik.

4. Die Arbeitslosenversicherung - ein weiteres von der 'Politik des politischen Systems' ausgebautes und eingesetztes Steuerungsinstrument - mußte generell Folgen des 'relativ decline' Großbritanniens in der Weltwirtschaft (strukturelle Arbeitslosigkeit) und spezielle Folgen der Überspannung britischer Ansprüche (s.o. 2, betr. 'return to gold on parity') auffangen.

5. Die von den Regierungen vor dem Hintergrund sozialer Konfrontationen - besonders im Bergbau 1919/21, 1925/26 - getroffenen Maßnahmen zur Konflikteindämmung - nämlich Lohnsubventionen und zusätzlich dazu gespaltene (erhöhte) Preise für in- und ausländische Abnehmer - störten die sicherheitspolitischen Beziehungen mit Frankreich, Italien, Polen; sie trugen dazu bei, daß die Betroffenen - so gut sie konnten - England die Quittung präsentierten: Großbritannien verlor Absatzmärkte und Devisenbringer.

Bevor aus den Beobachtungen Schlüsse zu ziehen wären, muß man ergänzende Konfigurationen auf anderen Ebenen der Interpretation heranziehen; auch hier beschränke ich mich auf einige ausgewählte Punkte:

a) Der Dachverband der Gewerkschaften war für Arbeitsmarkt -, sozial- und wirtschaftspolitische Angelegenheiten gleichermaßen zuständig; auf der Gegenseite hingegen bestimmte die eigenwillige Funktionsteilung zwischen Dachverband der Industrie (FBI, zuständig für Steuer-, Handels-, Wirtschaftsfragen) und Dachverband der Arbeitgeberverbände (NCEO, zuständig für 'industrial relations', Arbeitsmarktgeschehen) die Sprecherrolle in 'industrial politics'⁴⁴. Während die 'Arbeitsteilung' auf der Seite von 'capital' einigermaßen mit dem Nebeneinander von 'Politik des politischen Systems' und 'funktionale Entlastung des Staates' korrespondiert, zeigt auf Seiten von 'labour' die starke Abhängigkeit der Labour Party von den Gewerkschaften an, daß der 'politische Arm' für die organisierte Arbeiterschaft eher als eine Hilfstruppe, denn als der leitende Kopf fungierte. Was diese Konfiguration für die Koordination von 'Politik und Wirtschaft' bzw. für die wechselseitige Aushilfe im Hinblick auf Flexibilität im politischen System und Effizienz in der Ökonomie bedeutet, scheint mir der genaueren Untersuchung wert. Der Umstand, daß in einem der wichtigsten Sektoren der englischen Wirtschaft - in den 'engineering trades' - mit der EEF^{44a} nicht nur ein seltener Fall des Verbunds von Unternehmer- und Arbeitgeberverband seit der Gründung in den 1890er Jahren vorlag, sondern die Verbandsführung auch einen sowohl gegenüber den anderen Industrieverbänden als auch gegenüber den Gewerkschaften wenig kompromißbereiten Kurs steuerte, macht die Einschätzung der Entwicklung noch unübersichtlicher.

b) Dadurch, daß der 1916 gegründete Dachverband der Industrie - aus Furcht, den Anspruch auf Repräsentativität zu verspielen, bevor er überhaupt Tritt gefaßt hatte⁴⁵ - davor zurückscheute (vor 1930), 'politisch' initiativ zu werden, - d. h. ein Wirtschaftsprogramm in Angriff zu

nehmen und dafür zu werben - und dadurch, daß der TUC die Dominanz der Einzelgewerkschaften respektieren mußte, kamen aus der 'Mitte' der Wirtschaft keine Anstöße, wie die einstige Werkstatt der Welt wieder 'efficient' produzieren könnte. Auf der 'politischen' Gegenseite trugen Regierungs- und Oppositionsparteien die wirtschaftspolitischen Kontroversen nicht über die eigentlich anstehenden Entscheidungsfragen aus^{45a}, sondern bekämpften einander mit den Schlagworten und Rezepten, die - wie die Schutzzoll- und (!) 'imperial free trade'-Parolen der Konservativen - als ökonomische Instrumente ineffektiv geworden waren. Da die Betroffenen - FBI und TUC - dann in der Weltwirtschaftskrise auch nichts Besseres vorzuschlagen wußten als die von den 'Tarif-Reformern' in den Reihen der Konservativen⁴⁶ durchgesetzten plakativen Heilsrezepte und da 'Industriestrukturpolitik' - bis einschließlich der Rüstungspolitik (s.o.) - außerhalb des Horizonts der Politik des politischen Systems bleiben mußte, hantierten die Wirtschaftspolitik und die 'Politik' der Unternehmer mit Mitteln, die unter anderem die obengenannten konterkarrierenden bzw. kompensatorischen Nebenwirkungen zeitigten. Die einen wie die anderen Maßnahmen - ebenso aber auch Labour's Verstaatlichungs- oder der Lloyd George-Liberalen Nachfragesteuerungsstrategien - waren zu weit entfernt von den Strukturdefiziten der englischen Wirtschaft, um die Debatte über die 'deficiencies' aufs richtige Gleis schieben zu können.⁴⁷

c) Mit dem unter b) Erörterten hängt es zusammen, daß die Regierung Manövrierraum behielt, um in der Wirtschaftspolitik nach eigenen Perzeptionsmustern und mit eigenen Lösungsstandards zu operieren. Wertet man die Berichte der von den verschiedenen Regierungen eingesetzten Untersuchungsausschüsse aus und stellt man das geringe Interesse der Auftraggeber an der Rezeption der Reports (oder auch nur an deren Problemidentifikation) fest, dann kann man nicht umhin, das in Regierungskreisen vorherrschende Meinungsspektrum als hausbackene Allerweltsphilosophie politischer Amateure zu charakterisieren, die sich auf ihre Denkmuster um so stärker fi-

xierten, je mehr ihnen von außen detaillierte Kenntnisse über die wirkliche Lage in den Industriesektoren angetragen wurden. Dies ist die eindeutig negative (keineswegs unvermeidliche) Schattenseite der 'Politik des politischen Systems': Überempfindlichkeit für Anforderungen von außen an das politische System⁴⁸ und begrenztes Aufnahmevermögen für analytisch aufbereitete, wirtschaftlich 'real existierende' Sachverhalte gehen Hand in Hand.

Summiert man die in den beiden Erfassungsreihen skizzierten Beobachtungen, so gelangt man wohl zu dem Schluß, daß das politische System so gut - oder 'zu gut' - funktionierte, um keine Zweifel an der Souveränität im Management der politisch-sozialen Beziehungen aufkommen zu lassen: Die insgesamt gute 'performance' der Regierungen - in Relation zu anderen Ländern und bezogen auf die Unterstützungsbereitschaft für 'Britain' als politischen Verband und für 'political strength'⁴⁹ als Einflußmittel in den Außenbeziehungen - unterdrückte gleichsam die Verlagerung der Debatte hin zur Frage, welche Vorsorgestrategien 'efficiency' in der Ökonomie bewirken könnten.

Der Konzentration der Aufmerksamkeit auf die Bewahrung der Flexibilität des politischen Systems kam entgegen, daß im wirtschaftlichen Bereich von den 'distressed areas and depressed industries', von den 'sheltered industries', von den Wachstumsbranchen ('new industries') und von den 'invisible income'-Erzeugern fragmentiertere Wirkungen auf die gesellschaftlichen Verhältnisse ausgingen.⁵⁰ Die langanhaltende schlechte Wirtschafts-⁵¹lage konnte man nicht auf einen einzelnen Faktor zurückführen, der als Sammelpunkt für eine die kritischen Aspekte zur 'Krise' kumulierende Entscheidungssituation hätte werden können; der einzige Faktor, den der im Umfeld der Weltwirtschaftskrise gestiftete Konsens als Störenfried identifizierte, nämlich das 'internationale' Überengagement des Mutterlandes des Empire-Commonwealth, schloß eine doppelt nachteilige Perspektive auf: Jede Abnabelung von den Übergriffen der Weltwirtschaft auf die bri-

tische Wirtschaft verschärfte kurzfristig die Notlage der Exportindustrien (und zwang die Regierung, in kompensatorischen Handelsverträgen zumindest die Durchschnittswerte des Exportvolumens - von Kohle; Heringsfängen, etc. - zu verankern, um die Verschlechterung der Lage aufzuhalten) und reduzierte die Verfügbarkeit des Außenhandels als Instrument freundschaftlicher Beziehungen mit den (vernachlässigten der pressierten) Austauschpartnern.

Diese Beobachtungen, die sich mit den grundlegenden Beobachtungen über die verschlechterte Situation Englands im Gefüge der Weltwirtschaftsordnung und der internationalen Staatenordnung nach 1931/32 einerseits und des Umstands, daß das britische politische System durch die Reaktivierung militärischer Machtpolitik seitens Japans, Italiens und des Dritten Reiches ein 'issue' - Rüstungsfrage - aufgezwungen wurde, den 'Politik', 'Wirtschaft' und 'Gesellschaft' in England aus eigenen Stücken lieber hintangesetzt hätten, andererseits, zu einem Konglomerat negativer Sondereinflüsse zusammenfügten, lassen den Schluß zu, daß sich über Großbritannien eine 'Krise' zusammenbraute, deren inneren Ausbruch - im Unterschied zur Auslösung des 2. Weltkrieges durch das Hitler-Regime - die 'Politik des politischen Systems' zu verhindern strebte. Die internationale Umwelt, die England verschiedenartige Kontrastprogramme⁵² vorhielt, veranlaßte die politischen Eliten, 'political strength' als Markenzeichen britischer Weltgeltung zu pflegen.

VI.

Die Zentralisierung politischer und wirtschaftlicher (Finanz-) 'Macht' in London bedeutete noch nicht die 'Nationalisierung' der 'Politik' oder der 'Wirtschaft' in Großbritannien; sie gewährleistete jedoch 'Politik des politischen Systems' und Fortführung der 'Pax Britannica'. Auf der anderen Seite erneuerte die regional unterschiedliche Entwicklung der Wirtschaft - mit den

'depressed areas' und den Wachstumszentren als Endpunkten der Skala - die überlieferte dezentralisierte Verfassung der Gesellschaft⁵³ und verlieh dieser neue Gestalt. Die immer wieder erstellten schlechten Bilanzen der englischen Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik⁵⁴ können sich zwar auf damals bekannte Expertisen berufen (und stützten sich weitgehend darauf); die 'Politiker', aber auch die Mehrzahl der sozialen Gruppierungen blieben 'bewußtseinsmäßig' vom kumulierenden Effekt dieser Serie von Schreckensmeldungen verschont. Auch die Augen der Außenwelt richteten sich, je mehr die Krise in der internationalen Politik und in der Weltwirtschaft verschmolzen, auf das, was 'Britain's political strength' ausmachte: Daß das politische Regime einen Handlungsspielraum für eine Politik des politischen Systems zu bewahren vermochte.

ANMERKUNGEN

* Die Ausführungen, in der Vortragsform beibehalten, bauen auf den Studien "Flexibilität und Effizienz politisch-sozialer Systeme. Die deutsche und die englische Politik 1918/19", in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, XXV/2 (1977), 137 - 187; "Politische Tradition und wirtschaftliche Faktoren in der britischen Friedensstrategie 1918/19", in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, XXIX/2 (1981), 131 - 188; "England in der Krise: Grundzüge und Grundlagen der britischen Appeasement-Politik (1930-1937)", Wiesbaden 1981, auf.

1 Den besten Einblick in die 'Krise-in-England'-Debatte bietet ein von I. Kramnick, Is Britain Dying? Perspectives on the current crisis, Ithaca 1979, edierter Sammelband, auf den hier stellvertretend Bezug genommen wird.

- 2 'Politisches Regime' meint nicht nur die 'herrschenden Schichten'/Amtsträger, sondern schließt "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decisionmaking procedures around which actors' expectations converge in a given area of ... relations" ein, s. St. Krasner, Hrsg., International Regimes, in: International Organization, XXXVI/2 (1982), 186.
- 3 Mit einer Serie von Studien hat sich W. Cowling der Thematik angenommen: "1867: Disraeli, Gladstone and Revolution. The Passing of the Second Reform Bill", Cambridge 1967; "The Impact of Labour", Cambridge 1971; "The Impact of Hitler: British Politics and British Policy 1933-1940", London 1975; angekündigt ist "The Impact of Inflation".
- 4 T. Smith, The Politics of the Corporate Economy, London 1981.
- 5 St. Blank, Britain's Economic Problems: Lies and Damn Lies, in: Kramnick, 79; ders., Britain: The Politics of Foreign Economic Policy, the Domestic Economy, and the Problem of Pluralistic Stagnation, in: P. Katzenstein, Hrsg.; Between Power and Plenty, Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison 1977.
- 6 T. Nairn, The Future of Britain's Crisis, in: Kramnick, 251; ders., The Break-up of Britain. Crisis and Neo-Nationalism, London 1977.
- 7 Die bekannteste Variante ist Hobsbawms These, daß der Zugang zu den Empire-Märkten der britischen Industrie auf lange Zeit einen Wettbewerbsschock erspart habe.
- 8 Nairn, in: Kramnick, 251.
- 9 W. D. Rubinstein, Wealth, Elites and Class Structure in Britain, in: Past & Present Nr.76 (1977), 124/125.
- 10 S. hierzu den Beitrag von C.A. Wurm in diesem Heft.

- 11 In der Begründung der analytischen Trennung zwischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft folge ich K. Rohe, Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken. Stuttgart 1978; H. Buchheim, Theorie der Politik, München, Wien 1981.
- 12 Hiermit sind zwei klar ausgrenzbare Aktions- bzw. Zuständigkeitsfelder gemeint; die Hervorhebung bedeutet nicht, daß alle Tätigkeitsfelder - z.B. in der Politik - dem einen oder anderen Begriff zu- oder untergeordnet werden müßten; man kann nur beobachten, daß die im Folgenden behandelten Bereiche Sicherheits- und Sozialpolitik dem einen, 'industrial relations' dem anderen vorbehalten sind. Im wirtschaftlichen Bereich sind die Zuordnungen in eine der beiden Kategorien augenfälliger, ebenso, daß einige Sektoren - z.B. 'engineering' - in keiner aufgehen.
- 13 A.H. Imlah, Economic Elements in the Pax Britannica, Studies in British Foreign Trade in the 19th century. Cambridge, Mass. 1958; R. Rosecrance, The Pax Britannica and British Policy, in: Kramnick, 215 ff.
- 14 Wohnungsbau / Bauwirtschaft, Verkehrswesen (Inland-), Stromversorgung etc.
- 15 A. Gamble, Britain in Decline. Economic Policy, Political Strategy and the British State, London 1981, bes. 142/43; vgl. J. Stevenson, The Making of Unemployment Policy, 1931-35, in: M. Bentley / J. Stevenson, Hrsg., High and Low Politics in Modern Britain, Oxford 1983, 197: "The provision of some kind of unemployment pay provided an important precondition for the pursuance of a non-interventionist strategy towards the economy by maintaining the majority of the unemployed at a subsistence or near-subsistence level." Ähnlich F.M. Miller, The Unemployment Policy of the National Government, 1931-1936, in: Historical Journal XIX/2 (1976), 454: "When sorely pressed or in the streets, the government made marginal improvements in the relief system and preserved its limita-

tion on public capital expenditure." - Die Aussagen im Textteil sind als eine Gegenüberstellung zur 'politischen' Lohn- und Preispolitik in der Weimarer Republik zu verstehen; s. dazu L.Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949; U.Nocken, Internationales Stahlkartell und die deutsch-französischen Beziehungen, in: G. Schmidt, Hrsg.; Konstellationen internationaler Politik 1924-1932. Politische und wirtschaftliche Faktoren in den Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten, Bochum 1983; vor allem G.D. Feldman / I.Steinisch, Notwendigkeit und Grenzen sozialstaatlicher Intervention, in: Archiv für Sozialgeschichte, XX (1980), 57 - 117.

- 16 Diese Aussage ist als Kontrastbild zu den Feststellungen der Literatur über das Kaiserreich zu sehen, insbes. G. Zieburg, Sozialökonomische Grundfragen des deutschen Imperialismus vor 1914, in: H.U. Wehler, Hrsg., Sozialgeschichte heute, Göttingen 1974, 495 - 524.
- 17 Zu diesem Problem - freilich bezogen auf die Bundesrepublik in der Ära der Reform- und Entspannungspolitik 1970/74 - s. R.M. Lepsius, Wählerverhalten, Parteien und politische Spannungen, in: Politische Vierteljahresschrift XIV (1973), bes. 307 ff.
- 18 Die Anregungen verdanke ich K. Rohe, Ursachen und Bedingungen des modernen britischen Imperialismus vor 1914, in: W.J. Mommsen, Hrsg., Der moderne Imperialismus, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971, bes. 73.
- 19 Dies umschreibt die Kernbestände des englischen parteienstaatlichen Cabinet-Prime Ministerial-Government-Systems.
- 20 Hier braucht nur daran erinnert zu werden, daß die Konservativen die Sozialgesetze der Liberalen und Labour's passieren ließen; daß die Liberalen die Außenpolitik der Konservativen (1892/95, nach 1906) fort-

führten, Labour und Konservative bemüht waren (als Regierungspartei), Divergenzen in der Außenpolitik einzuebnen; die nach 1938 aufbrechende moralische Entrüstung sollte nicht zur Überschätzung der Differenzen führen.

- 21 Außer des Verf's. "England in der Krise", Kap. IV, s. die Zusammenfassungen: "Politisches System und Appeasementpolitik, 1930-37. Zur Scharnierfunktion der Rüstungspolitik für die britische Innen- und Außenpolitik", in: Militärgeschichtliche Mitteilungen 1979/2, 37-53; "Domestic factors of British Appeasement", in: L. Kettenacker/W.J. Mommsen, Hrsg., The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement, London 1982.
- 22 Zu den Indizien, an denen man die Wirkung des Gebots und der Doktrin, 'to take no risks with labour' in den 1920er Jahren und 1934/38 ablesen kann, s. Kap. IV meines Buches. .
- 23 Die Referierung der Selbstrechtfertigungsargumente bedeutet natürlich noch längst nicht, daß der Verf. die Augen vor den Defiziten und Fehlentwicklungen der Sozial- und Wirtschaftspolitik verschließt.
- 24 J.R. Hay, The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914, London 1975, 27. Vgl. J. Harris, The Transition to High Politics in English Social Policy, 1880-1914, in: M. Bentley / J. Stevenson, Hrsg., High and Low Politics in Modern Britain, Oxford 1983, 78: "... but the catalyst that transformed these pressures and precipitated social policy into the theatre of high politics was public finance."
- 25 G. Schmidt, Das Zusammenspiel sicherheitspolitischer, wirtschaftlicher und ideologischer Faktoren in der englischen Weltpolitik, in: K. Rohe, Hrsg., Die Westmächte und das Dritte Reich: Klassische Großmachtrivalität oder Kampf zwischen Demokratie und Diktatur?, Paderborn 1982, 29-56.

- 26 Diesen Nachweis zu erbringen, ist das Anliegen meines 'England in der Krise'.
- 27 Die Abgrenzung ist im Einzelfall - etwa im Bergbau, wo der Staatsinterventionismus auch von 'Liberalen' unterstützt wurde - schwer zu ziehen. Gewerkschaften, die Verstaatlichung in ihr Programm schrieben, insitierten andererseits auf der Tarifautonomie; Unternehmerverbände (National Union of Manufacturers), die Schutzzölle, Subventionen verlangten, protestierten gegen 'staatliche' Auflagen im Bereich des Arbeitsschutzes, usw.
- 28 Nicht zufällig leitete das Bestreben der Wilson-Regierung, mit Hilfe von Leitlinien für die Lohn- und Preispolitik die britische Wirtschaft zu 'modernisieren', den Konflikt zwischen Staatsgewalt und Autonomieansprüchen der Gewerkschaftsbewegung für Zuständigkeitsbereich ein; s. G. Schmidt, Hrsg., "Industrial Relations" und "Industrial Democracy" in Großbritannien, Bochum 1983 (ADEF-Reihe, Bd. 2). Dies ist im größeren Zusammenhang mit Veränderungen im politischen Betrieb Großbritanniens zu sehen, die H.M. Drucker, The Evolution of Political Parties, in: R.L. Borthwick/J.E. Spence, Hrsg., British Politics in Perspective, New York 1984, 108, 114 f. wie folgt konstatiert: "Since the mid 1960s the party system and the parties have been changing. The foundations of the old system have been weakening and something remarkably like a new system has been emerging ... Parties have become increasingly irrelevant to the bargaining which now takes place between governments and these powerful private pressure groups. ... The rise in the welfare state and the governments' increasing need to manage the economy have resulted in diminished status for some of the traditional tools of government ... the parties are less responsible for they have come to lack the power to deliver their promises ..."

- 29 G. Schmidt, Effizienz (Anm. 1); s. zum Thema die Ausführungen von C.A. Wurm in diesem Heft; ferner R.Lowe, The Ministry of Labour, 1916-19: a Still, Small Voice?, in: K. Burk, Hrsg., War and the State. The Transformation of British Government, 1914-1919, London, Boston 1982, 108-134; ders., The Erosion of State Intervention in Britain, 1917-1924, in: Economic History Review XXXI (1978); M.W. Kirby, The British Coalmining Industry 1870-1946, a Political and Economic History, London 1977.
- 30 Der Konjunkturereinbruch 1920/21 veränderte nachhaltig die Rahmenbedingungen, unter denen man die Erweiterung der Arbeitslosenversicherung - über den Kreis der vom Gesetz von 1911 erfaßten Beschäftigten hinaus - ins Auge faßte; s. dazu B.B.Gilbert, British Social Policy 1914-1939, London 1970.
- 30a Dem Sachverhalt nach entspricht die Beobachtung Berringtons für die 1960/70er Jahre meinem Denkansatz: "... empirically, the 'electoral centre ground' was not the same as the ideological centre ... The arguably admirable ideological moderation of the two parties went hand in hand with a craven attitude to the claims of the interest groups ... Governments could, at least until the 70's, win nearly all their battles in the division-lobbies - only to lose in their struggles with the extra-parliamentary interest groups... by the early 70's ... substantial numbers of citizens were prepared, in defence of their interests, to go beyond the conventional means of constitutional politics. ... The changes in the temper of British politics could be observed most starkly amongst activists, the enthusiasts for various kinds of cause groups ... The great divider was neither class nor party affiliation but age ...". H. Berrington, Hrsg., Change in British Politics, London 1984, 16, 9 ff.
- 31 Dazu gehören einerseits die Zurückhaltung gegenüber Bündnis- und Generalstabsgesprächen, andererseits 'search for agreement' auf dem Feld der Rüstungsbe-

grenzung (Flottenabkommen; 'Air Parity'); ebenso das Maßnahmenbündel 1931/32, mit dem England sich auf die Sterling-Ära, die Ottawa- und Handelspartnerländer zurückzog, den Binnenmarkt schützte und die Währung regulierte.

- 32 Für diesen Vorgang ist kennzeichnend, daß Treasury, Board of Trade u.a. 'domestic departments' (Ministry of Labour) für ihre Gesichtspunkte die Oberhand über die vom Foreign Office und den Service Departments vorgelegten Begehren beanspruchten und z.T. durchsetzten (vor 1937/38).
- 33 Hierbei ist zu beachten, daß die Rüstungsfrage der englischen Politik von außen aufgedrängt wurde; s. meine in Anm. 21 und 25 aufgeführten Artikel.
- 34 Insgesamt folge ich zwar K. Middlemas' These, 'industrial politics' mindestens so wichtig zu nehmen wie 'parliamentary' oder 'high politics' (Cowling); nur muß man erkennen, daß die Regierenden sich gegen das Vordringen von 'group politics', 'Korporatismus' wehrten und daß Appeasement hier eine Rolle ausfüllte.
- 35 Zur 'profiteering'-Krise 1936/38 s. G. Peden, *British Rearmament and the Treasury 1932-39*, Edinburgh 1979; R.P. Shay, *British Rearmament in the Thirties: Politics and Profits*, Princeton, N.J. 1977; zum 'Krisen'-Aspekt s. G. Schmidt, *Domestic factors* .. .
- 36 Hierzu und zum 'Mißtrauen' der 'Industrie gegenüber Staat/Regierung' s. den aufschlußreichen Artikel von R.F. Holland, *The Federation of British Industries and the International Economy 1929-39*, in: *Economic History Review* 34 (1981), 287-300.
- 37 Dies ist vor dem Hintergrund der 'freiwilligen' Rüstungsbegrenzung in der Ära der Ten Years' Rule (1919/22 - 1932-34), der latenten Unzufriedenheit der In-

dustrie mit den finanz- und währungspolitischen Prioritäten der Regierungspolitik u.a.m. zu sehen.

- 38 W.R. Garside, Management and Men: Aspects of British Industrial Relations in the Inter-War-Period, in: B. Supple, Hrsg., Essays in British Business History, Oxford 1977.
- 39 Außer den Arbeiten von Imlah and Rosecrance s. bes. B.J.Rowland, Hrsg., Balance of Power or Hegemony: The Inter-War Monetary System, New York 1976.
- 39a S. hierzu bes. die Beiträge von W.A. Brown, Jr., and L.J. Hume in: S.Pollard, Hrsg., The Gold Standard and Employment Policies between the Wars, London 1970; E.V.Morgan, Studies in British Financial Policy, 1914-25, London 1952; S. Howson, Domestic Monetary Management in Britain 1919-1938, New York 1975; D.E. Moggridge, British Monetary Policy 1924-31: The Norman Conquest of \$ 4,86, Cambridge 1972.
- 40 Rosecrance, in: Kramnick, 219 f.
- 41 Ich folge hier den Überlegungen K. Rohes, Politik, bes. 30 ff.
- 42 Im Rahmen des Finanzausschusses des Völkerbunds, der gleichsam als Vorreiter des IMF fungierte, suchte London Einfluß auf die Stabilisierung der Währungen der Länder in 'Zwischeneuropa' und darüber hinaus auf deren Außenverhalten zu nehmen.
- 43 Die Wirkungsmechanismen erläutert am klarsten A.K.Cairncross, Home and Foreign Investment 1870-1913: Studies in Capital Accumulation, Cambridge 1953.
- 44 Die Auswirkungen dieser 'Arbeitsteilung' auf die für 'industrial self-government' unentbehrlichen Verhandlungen mit dem Spitzenverband der Gewerkschaften verdeutlichen G.W.MacDonald/H.F. Gospel, The Mond - Tur-

- ner - Talks 1927-33: A Study in Industrial Cooperation, in: Historical Journal XVI (1973), 807-829; ferner R.F. Holland und K. Middlemas.
- 44a E. Wigham, The Power to Manage: A History of the Engineering Employers' Federation, London 1973.
- 45 St.Blank, Industry and Government in Britain. The Federation of British Industries in Politics, 1945-1965, Farnborough 1973, Kap. 2; die von P. Mathias im Manuskript seit Jahren abgeschlossene Geschichte der FBI ist jetzt in L. Hannahs Business History Center, London, einzusehen; s. ferner Holland (Anm. 36).
- 45a Dazu gehören: Auswirkungen der Stabilisierung auf die Lage der Industrien; Belastbarkeit der Wirtschaft; Flankenschutz für die 'recovery' der exportorientierten Industrien; Industrieansiedlung in den alten Zentren, usw.
- 46 Aus wahlstrategischen Überlegungen hatte Baldwin nach der Niederlage 1923 die Zusage Bonar Laws wiederholt, über die Einführung des Schutzzolls erst nach einer Wählerentscheidung zu befinden.
- 47 Unter Bezugnahme auf die Stahl- und die Baumwollindustrie illustriert Wurm diesen Vorgang; s. dazu den Beitrag in diesem Heft und seine Habilitationsschrift.
- 48 Dies gilt bes. für die Phase der Appeasementpolitik, s. meine zusammenfassenden Artikel in: K. Rohe, Hrsg., Die Westmächte; in: Militärgeschichtliche Mitteilungen 1979/2, und in: Kettenacker/Mommsen, Hrsg. (1983).
- 49 Die Formel umschließt das Durchhaltevermögen Englands im Kriegsfall (als Gegenstück zur Dolchstoßlegende für die Bewußtseinslage deutscher Führungsschichten), die Handlungsfähigkeit der Regierung, etc.; wichtig ist, daß die Verfechter dieses Prinzips (N. Chamber-

lain, Inskip, Halifax) eine 'Politik der Stärke', ein Niederzwingen des 3. Reiches durch Wettrüsten u.ä., verwarfen.

- 50 Hinzu kämen die Faktoren, die aufgrund der o.g. Einschätzung der Eigendynamik der englischen Gesellschaft ausgemacht werden können.
- 51 Daran ändert auch die Feststellung nicht viel, daß England in der Epoche 1924-39/40 im Vergleich zu anderen Ländern u n d im Vergleich zu anderen Phasen in der eigenen Entwicklung gut abschneidet. Die Zeitgenossen handelten und verhielten sich entsprechend den Eindrücken, die sie selbst gewonnen hatten.
- 52 Gemeint sind Frankreichs Handlungsunfähigkeit nach 1923/33; der Aktivismus der 'faschistischen' Regime; der sicherheitspolitische Immobilismus der USA und der UdSSR, kombiniert mit 'New Deal' und 'Sozialismus' in einem Lande.
- 53 Die Selbstherrlichkeiten grundbesitzender, später der industriellen Führungsschichten sind mindestens so ausgeprägt (allerdings auf anderem Niveau) wie die mit 'Junkertum' assoziierten Vorstellungen zur preußisch-deutschen Sozialgeschichte. Die englische Sozialgeschichtsschreibung hat hierzu in den letzten Jahren Vorzügliches geleistet.
- 54 Der Beitrag von Pollard in diesem Heft bietet eine weitere Variante zur gegenwärtigen britischen Wirtschaftspolitik.