

Zur politischen Bedeutung der deutschen Handelspolitik nach dem Ersten Weltkrieg*

HANS-JÜRGEN SCHRÖDER

„Das wirtschaftliche Eigenleben einer Nation“, so resümierte Wilhelm Röpke 1923 in seinen Betrachtungen über *Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege*, werde einmal durch die „für das betreffende Staatsgebiet einheitliche Organisation des Finanz-, Geld- und Kreditwesens“ bestimmt. Das zweite wichtige Merkmal für das volkswirtschaftliche Eigenleben einer Nation sei „eine souveräne auswärtige Handelspolitik“. Wer auf die Geschichte der nationalökonomischen Theorien zurückblicke, dem werde immer wieder bewußt, welche Rolle insbesondere die „Verknüpfung von Handelspolitik und Währungswesen in ihr gespielt“ hat; sie müsse nicht zuletzt wegen ihrer Bedeutung für das „wirtschaftliche Eigenleben der Nation auch immer im Mittelpunkt stehen“. Handelspolitik und Währungswesen bezeichnete Röpke als „die Brennpunkte einer Ellipse“, in der der „volkswirtschaftliche Prozeß verläuft“.¹ Nach dem Ersten Weltkrieg fiel der Handelspolitik allerdings nicht nur aus volkswirtschaftlichen Gründen eine zentrale Rolle zu. Die Handelspolitik erhielt im außen- und revisionspolitischen Kalkül der deutschen Führungsschichten auch eine wichtige politische Funktion.

* Der folgende Beitrag wurde auf dem 33. Historikertag in Würzburg im Rahmen der Sektion „Der Wiedereintritt Deutschlands in die Weltwirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg“ (Leitung G. Ránki, Budapest) vorgetragen. — Für die Unterstützung meiner Archivarbeiten zur Weimarer Außenpolitik danke ich auch an dieser Stelle der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

¹ Wilhelm Röpke, *Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege*, Jena 1923, S. 1—6.

Wirtschaftliche Faktoren im außenpolitischen Kalkül

Der hohe Stellenwert wirtschaftlicher Fragen in der deutschen Nachkriegspolitik fand beispielsweise im Ausbildungsplan für die Attachés und in der Gründung der Abteilung X (Außenhandelsstelle) des Auswärtigen Amtes im Rahmen der „Schülerschen Reform“ seinen Niederschlag.² Die auf eine stärkere Konzentration der Wirtschaftsfragen innerhalb des Auswärtigen Amtes abzielende Etablierung der Abteilung X ist sogar als die „eigentlich revolutionäre Tat der Reform“ bezeichnet worden.³ Gegenüber dem Reichsfinanzministerium wurden die neue Dienststelle und die von ihr herausgegebenen *Auslands-Nachrichten* seitens der Wilhelmstraße mit dem Hinweis verteidigt, daß hier „keineswegs allein oder auch nur hauptsächlich ein Interesse der beteiligten Firmen“ vorliege, vielmehr sei „unsere ganze Entwicklung als Volks- und Wirtschaftskörper in engstem Zusammenhang mit unserer wirtschaftlichen Auslandsstellung“ zu sehen.⁴ Die Abteilung X wurde im Sommer 1921 allerdings aus primär innenpolitischen Interessendivergenzen wieder aufgelöst, gerade für die ersten Nachkriegsjahre erfüllte sie jedoch eine wichtige Funktion zur Wiederanknüpfung der Handelsbeziehungen.⁵

Angesichts der militärischen Situation des Reiches mußte sich die deutsche Revisionspolitik nahezu zwangsläufig auf wirtschaftliche Fragen konzentrieren: Bereits 1918/19 hatten die Führungsschichten von Wirtschaft und Politik daher ihr außenpolitisches Kalkül primär darauf abgestellt, durch die Erhaltung beziehungsweise die Stärkung der ökonomischen Situation des Reiches die Grundlage für eine aktive Außen- und Revisionspolitik zu schaffen. Die internen deutschen Debatten über das Reparationsproblem,⁶ das Ringen um die Erhaltung der wirtschaftlichen

² Vgl. Kurt Doß, *Das deutsche Auswärtige Amt im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik. Die Schülersche Reform*, Düsseldorf 1977, S. 229 ff.

³ *A.a.O.*, S. 229.

⁴ Auswärtiges Amt an Reichsfinanzministerium, 26. Februar 1919, zitiert *ebda.*, S. 234; vgl. auch das Material, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes in Bonn (künftig PA), Außenhandelsstelle (Abt. X), Allgemeine Organisation, Bd. 1—4.

⁵ Vgl. K. Doß, *Das deutsche Auswärtige Amt...* (wie Anm. 2), S. 267.

⁶ Hierzu insbesondere Peter Krüger, *Deutschland und die Reparationen 1918/19. Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluß*, Stuttgart 1973.

Einheit des Reiches⁷ sowie die Motive der Berliner Amerikapolitik⁸ sind eindrucksvolle Belege für das Konzept, „politische Fragen auf wirtschaftlichem Wege“ zu lösen, wie beispielsweise Gustav Stresemann wiederholt treffend formulierte.⁹

Im Rahmen dieser Strategie kam es bei den Friedensverhandlungen mithin auch aus politischen Gründen entscheidend darauf an, die zukünftigen Belastungen für die deutsche Volkswirtschaft so gering wie möglich zu halten. Am Beispiel der deutschen Haltung in der Reparationsfrage ist dies für die Jahre 1918/19 im einzelnen überzeugend herausgearbeitet worden.¹⁰ Allerdings demonstriert die Genesis der deutschen Reparationspolitik zugleich, daß namentlich die Vertreter der Wirtschaft über den außenpolitischen Handlungsspielraum des Reiches zunächst illusionären Vorstellungen erlagen. Das deutsche 100-Milliarden-Angebot ist hierfür ein Beleg. Es war unter maßgeblicher Beteiligung von führenden Vertretern des deutschen Wirtschaftslebens (neben Bankiers vor allem Repräsentanten von Handel, Industrie und Schifffahrt) erarbeitet worden. Die genannten Wirtschaftskreise hatten sich übrigens bereits bei der Etablierung der „Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen“ einen dominierenden Einfluß gesichert.¹¹

In ihrem Gedankenaustausch mit der Reichsregierung über die „wirtschaftlichen Fragen des Friedensschlusses“ bekräftigten im März 1919 etwa 160 führende Persönlichkeiten des Wirtschaftslebens auf einer vom Auswärtigen Amt einberufenen Besprechung ihre Überzeugung, „daß der Abschluß eines Friedens, der Deutschland wirtschaftlich nicht wieder hochkommen läßt, abgelehnt werden muß und abgelehnt werden kann“. Deutschland könne nicht bestehen, wenn ihm nicht seine „Bodenschätze, vor allem die Kohle, belassen würden, wenn es nicht das linksrheinische Gebiet, den Bezug von Nahrungsmitteln aus Posen und die freie Betätigung über See“ behalte. Denn „unsere Feinde“ können, „wenn wir fest

⁷ Vgl. Roswitha Berndt, *Der Kampf des deutschen Imperialismus um eine zentralistische Wirtschafts-, Verkehrs- und Finanzpolitik in den Anfangsjahren der Weimarer Republik*, in: *Studia Historiae Oeconomicae*, Posen, Bd. 12 (1977), S. 141—152.

⁸ Grundlegend zur revisionspolitischen Bedeutung der USA Werner Link, *Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921—32*, Düsseldorf 1970.

⁹ Zahlreiche Belege bei Michael-Olaf Maxelon, *Stresemann und Frankreich 1914—1929. Deutsche Politik der Ost-West-Balance*, Düsseldorf 1972, bes. S. 71 ff.

¹⁰ Vgl. im einzelnen P. Krüger, *Deutschland und die Reparationen...* (wie Anm. 6); dazu auch die wenig überzeugende Kritik von Leo Haupts, *Deutsche Friedenspolitik 1918—19. Eine Alternative zur Machtpolitik des Ersten Weltkrieges*, Düsseldorf 1976, S. 47.

¹¹ Vgl. P. Krüger, *Deutschland und die Reparationen...* (wie Anm. 6), S. 104 ff.

bleiben, ihre Absichten *auch aus wirtschaftlichen Gründen* nicht durchsetzen. Sie *müssen* die zusammengehaltenen Warenmengen, insbesondere auch die *Lebensmittelvorräte*, an uns abstoßen und *müssen* wieder mit uns in Verkehr kommen.“ Die Wirtschaftsführer vertrauten in ihrer Analyse vor allem auf die Einsicht der beiden angelsächsischen Mächte. Sie würden es „*nicht* dahin kommen lassen, daß bei uns russische Zustände eintreten“; denn England und Amerika müßten damit rechnen, daß „diese auf Südosten, Süden und Westen übergreifen und daß damit ihr gesamter Wirtschaftsverkehr einschließlich der finanziellen Beziehungen zu diesen Ländern auf Jahre hinaus lahmgelegt“ werde. Letztlich könnten es auch Frankreich und Belgien „nicht wagen“, die Sicherheit der von ihnen verlangten Zahlungen zu gefährden. Aus den erwähnten wirtschaftlichen Gründen dürfe niemand die „Verantwortung dafür übernehmen . . ., einen Frieden zu unterzeichnen, der Deutschland nicht wieder hochkommen läßt“.¹²

Diese Überschätzung der deutschen wirtschaftspolitischen Möglichkeiten zu Beginn des Jahres 1919 wurde zunächst auch vom Auswärtigen Amt geteilt. So hatte die Wilhelmstraße etwa in einer internen Aufzeichnung über die „Allgemeine[n] wirtschaftspolitische[n] Abmachungen bei den Friedensverhandlungen“ noch im April 1919 die Forderung vertreten, daß der „Wirtschaftskrieg“ auf dem „gesamten wirtschaftlichen Gebiet“ beendet werden müsse. Es liege im deutschen Interesse, „möglichst umfassende, allgemein gehaltene und durch die für uns hauptsächlich in Frage kommenden Punkte exemplativ erläuterte Abmachungen über die Aufhebung des Wirtschaftskrieges zu treffen“. Damit sei eine wichtige Voraussetzung für den Wiederaufbau der deutschen außenwirtschaftlichen Beziehungen gegeben. Was die internationalen Verträge betreffe, die vor dem Kriege die Grundlage der deutschen „wirtschaftlichen Beziehungen zu den feindlichen Ländern bildeten“, könnten sie „ohne weiteres wieder in Kraft treten“. Dagegen müßten die Verträge, die zwischen Deutschland und den einzelnen feindlichen Ländern bestanden hätten, ausdrücklich wieder in Kraft gesetzt werden. Was die Handelsverträge anbelange, so habe Frankreich die von ihm abgeschlossenen Verträge bereits gekündigt. Es sei durchaus anzunehmen, „daß das ganze System der europäischen Verträge, soweit dies noch nicht geschehen“ sei, gekündigt werde und daß man sich bis zum Abschluß neuer Verträge mit Provisorien werde behelfen müssen. Deutschland habe „ein dringendes

¹² Auswärtiges Amt an Scheidemann, 13. März 1919, in: PA, Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen, Bd. 35.

Interesse daran“, daß es hier nicht schlechter gestellt werde, als die anderen Staaten, „das heißt, daß zunächst das gesamte Netzwerk von Verträgen, das uns vor dem Krieg mit dem Ausland verband, wiederhergestellt wird“. Deutschland dürfe in seiner jetzigen schweren Lage nicht vor ein „Vacuum gestellt werden, das erst in jahrelanger schwerer Arbeit wieder ausgefüllt“ werden könne. „Dagegen müssen wir natürlich freie Hand haben“, zu dem vorgesehenen Termin zu kündigen. Falls danach ein vertragloser Zustand eintrete, müßte Deutschland das Recht der Meistbegünstigung haben. Für die nächste Zeit überwiege „offensichtlich das Interesse, daß unser Export im Ausland die Meistbegünstigung genießt, die Nachteile, daß wir im Inland die fremde Ware nicht differenzieren können“. Sei der deutsche Außenhandel erst einmal wieder „erstarkt“, sei es allerdings „mißlich“, auf unbeschränkte Zeit an die unbedingte Meistbegünstigung gebunden zu sein. Ob man eine Frist von zehn Jahren oder länger als richtig annehmen wolle, sei „Empfindungssache“.¹³

Den von deutscher Seite im Frühjahr und Sommer 1919 angestellten wirtschaftspolitischen Überlegungen wurde dann allerdings durch die Realität des Versailler Vertrages zunächst die Kalkulationsbasis entzogen. Die deutsche Volkswirtschaft hatte spürbare Verluste hinzunehmen: 13 % des Vorkriegsterritoriums, 10 % der Bevölkerung (nach dem Stand des Jahres 1910), 15 % der landwirtschaftlichen Anbaufläche, 75 % der Eisenerzvorkommen, 68 % der Zinkerze, 26 % der Kohlenförderung sowie eine Reduzierung der Produktionskapazitäten von Roheisen um 44 % und von Stahl um 38 %.¹⁴

Hinzu kam, daß sich die Signatarmächte in den wirtschaftlichen Bestimmungen des Friedensvertrages zahlreiche handelspolitische Privilegien sicherten. In den Artikeln 264 bis 281 mußte sich die deutsche Seite verpflichten, den Alliierten für die Dauer von zunächst fünf Jahren die unbedingte Meistbegünstigung einzuräumen. Diese von Deutschland einseitig zu gewährenden Leistungen wird man keinesfalls so verharmlosen dürfen, wie dies Karl Hardach tut. Für ihn sind die erwähnten Regelungen „mehr Teil einer allgemeinen Politik aufreizender Nadelstiche, nicht unähnlich der Auflage, aus den Museen alles abzuliefern, was die einst siegreichen Deutschen an napoleonischen Fahnen und Kriegsgerät erbeutet hatten“. Wenngleich der Wirtschaftshistoriker die Bedeutung von

¹³ Aufzeichnung Auswärtiges Amt, 2. April 1919, in: PA, Geschäftsstelle für die Friedensverhandlungen, Bd. 37.

¹⁴ Zahlenangaben nach Gustav Stolper u. a., *Deutsche Wirtschaft seit 1870*, Tübingen 1964.

sogenannten „psychischen Einkommen“ nicht übersehen sollte, müsse er sich doch an die „robusten [das heißt wohl meßbaren] Realitäten“ halten.¹⁵

Die von Hardach ganz auf die quantifizierbaren Größen abgestellte Bewertung der wirtschaftlichen Bestimmungen des Friedensvertrages vermag das Meistbegünstigungsproblem nicht voll zu erfassen. Der Meistbegünstigungsfrage kommt jedoch sowohl in der zeitgenössischen Einschätzung als auch in historischer Perspektive eine hervorragende Bedeutung zu. Sie ergibt sich nicht zuletzt aus dem hohen Stellenwert der Handelspolitik in der deutschen Revisionspolitik.

Nach dem Scheitern der deutschen Reparationspolitik auf der Basis des 100-Milliarden-Angebots kam handelspolitischen Fragen in zweifacher Hinsicht eine noch steigende Bedeutung zu: Einmal war der wirtschaftspolitische Spielraum der Reichsregierung durch die kompromißlose Haltung der Alliierten in der Reparationsfrage entscheidend eingengt, eine auf wirtschaftliches Kalkül abgestellte Revisionspolitik war mithin um so stärker auf den handelspolitischen Sektor verwiesen. Zum anderen war angesichts der alliierten Reparationsforderungen abzusehen, daß die zu erwartenden Defizite in der Zahlungsbilanz allenfalls durch Exportüberschüsse ausgeglichen werden konnten.

Auf den engen Zusammenhang zwischen Reparationsbelastung und der deutschen Wirtschaftsentwicklung durch schnelle Reintegration in die Weltwirtschaft hatte in Versailles die Kommission für Wirtschafts- und Handelspolitik (unter Leitung von Unterstaatssekretär Toepffer) unmißverständlich hingewiesen: Deutschland könne die Reparationen möglicherweise aufbringen, wenn es in die Lage versetzt werde zu produzieren und zu exportieren. Unter Hinweis auf die alliierten Forderungen nach einseitigen Meistbegünstigungsrechten kam die Kommission zu dem Schluß, daß damit die Wiederaufnahme von Handelsbeziehungen zu den Ententemächten ausgeschlossen sei. Deutschland müsse „seinen bisherigen Markt den Fremden überlassen“. „Hierdurch wird die deutsche Produktion und Valuta dauernd niedergehalten.“¹⁶

John Maynard Keynes hat diesen Zusammenhang noch pointierter formuliert: „Wenn die Verbündeten Handel und Industrie Deutschlands

für einen Zeitraum von 5—10 Jahren ‚förderten‘, es während dieses Zeitraums mit großen Anleihen, reichlichem Schiffsraum, Lebensmitteln und Rohstoffen versähen, ihm Märkte beschafften und mit Überlegung alle ihre Hilfsquellen und ihren guten Willen darauf verwendeten, es zum größten Industriestaat Europas, wenn nicht der Welt, zu machen, ließe sich wahrscheinlich eine wesentlich größere Summe aus ihm herauschlagen, denn Deutschlands Leistungsfähigkeit könnte sehr groß sein.“¹⁷

Die Siegermächte hatten sich allerdings nicht in Versailles versammelt, um den Gesetzen ökonomischer Logik zu folgen, vielmehr waren die wirtschaftlichen Belastungen Deutschlands ja gerade auch ein *politisches* Ziel, um den Wiederaufstieg Deutschlands zur Großmacht zumindest hinauszuschieben.

„Solange das Versailler Diktat in der gegenwärtigen Form“ bestehe — so eine in den *Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik* veröffentlichte Analyse vom April 1921 — müsse man daher jede Hoffnung aufgeben, daß in absehbarer Zeit unsere Zahlungsbilanz zu einer aktiven gestaltet werden könnte. Das einzige, was erhofft werden könne, sei, die Passivität unserer Zahlungsbilanz „in erheblichem Grade zu verringern“. Aber auch die Realisierung dieses „zunächst bescheidenen Zieles“ sei „der größten Anstrengungen würdig“, biete es doch die einzige Möglichkeit zu einem langsamen, sich allmählich vollziehenden Aufstieg zu einigermaßen erträglichen Verhältnissen. Unter den gegebenen Umständen „bleibt als einziger, für unsere Zahlungsbilanz bedeutsamer Posten, auf den wir entscheidenden Einfluß ausüben können, die Bilanz unseres auswärtigen Handels“. Daher rücke die Frage der Wiederbelebung des Außenhandels und der ihm die Waren liefernden Industrie immer mehr in den Mittelpunkt.¹⁸

Für die deutsche Außenpolitik wurde die Wiedererlangung der „handelspolitischen Souveränität“ daher zu einem zentralen Thema. Das Auswärtige Amt beklagte dann auch wiederholt die „Zurücksetzung Deutschlands in wirtschaftlicher Beziehung“. Die Hauptkritik der deutschen Seite richtete sich gegen die Artikel 264 und 267 des Versailler Vertrages. Dem Wiederaufbau Deutschlands stehe im Wege, daß Deutschland nach dem Friedensvertrag „den ehemals feindlichen Staaten unbeschränkte Meistbegünstigung ohne Gegenseitigkeit einräumen“

¹⁵ Karl Hardach, *Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1976, S. 24.

¹⁶ Zitiert nach Peter Krüger, *Die Reparationen und das Scheitern einer deutschen Verständigungspolitik auf der Pariser Friedenskonferenz im Jahre 1919*, in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 221 (1975), H. 2, S. 356.

¹⁷ John Maynard Keynes, *Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages*, München-Leipzig 1920, S. 165 f.

¹⁸ Karl Bräuer, *Die Wiederbelebung der deutschen Industrie und des deutschen Außenhandels*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 116 (1921), S. 386.

müsse, und daß „der Deutsche im ehemals feindlichen Ausland hinsichtlich seiner Person und seines Vermögens nicht das Maß von Gleichberechtigung und Rechtssicherheit genießt, dessen sich Angehörige anderer Nationen erfreuen“. Das sei „umso erschwerender“, als Deutschland kein Land sei, das „sich selbst genügt“, sondern auf „Handel und Betätigung im Auslande angewiesen ist, um bestehen zu können“.¹⁹

II

Die revisionspolitische Bedeutung der Handelspolitik

Die Wiederherstellung der deutschen „handelspolitischen Souveränität“ suchten die Reichsregierungen allerdings nicht durch eine offene Revisionsdebatte zu erreichen. „Von Revision dürfe nicht gesprochen werden“, erläuterte Reichskanzler Müller vor dem Kabinett während der Vorbereitungen für die Konferenz von Spa.²⁰ Vielmehr sollten durch bilaterale Abmachungen mit den deutschen Handelspartnern die Voraussetzungen geschaffen werden, um durch die schrittweise Erweiterung der deutschen Meistbegünstigungsrechte die handelspolitische Gleichberechtigung zurückzugewinnen und um damit auch einen Beitrag zur faktischen Revision des Versailler Vertrages zu leisten. „Die Abänderung des Friedensvertrages“, so Rathenau vor dem Reichsratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten, „werde überhaupt nicht durch Konferenzbeschlüsse, sondern durch die Praxis herbeigeführt“. Der Versailler Vertrag werde, „wie die Erfahrung bereits gelehrt“ habe, „stückweise zerfallen“.²¹

In diesem Sinne gehörten die handelspolitischen Vereinbarungen mit den Niederlanden und den skandinavischen Staaten sowie Ungarn und der Tschechoslowakei zu den ersten handels- wie außenpolitischen Erfolgen.²² Der Vertrag mit Ungarn (Juni 1920) ist insofern ein politischer

¹⁹ Aufzeichnung Auswärtiges Amt, 10. November 1920, in: PA, Büro Reichsminister, Friedensvertrag, Bd. 1.

²⁰ Chefbesprechung vom 28. April 1920, *Akten der Reichskanzlei. Das Kabinett Müller I*, Boppard am Rhein 1971, S. 170.

²¹ Reichsratsausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, Sitzung vom 25. Februar 1922, Protokoll in: PA, Referat Deutschland, Politik 1/Deutschland, Allgemeine auswärtige Politik und deutsche Außenpolitik, Bd. 3.

²² Vgl. im einzelnen die detaillierte Zusammenstellung der Handelsverträge des Deutschen Reichs bei Bernhard Harms, *Die Zukunft der deutschen Handelspolitik im Rahmen des Neuaufbaus der deutschen Volkswirtschaft und ihrer wirtschaftlichen Beziehungen*, Bd. 1, Jena 1925, Anlage VII.

Erfolg, als er die französischen Versuche, Ungarn wirtschaftlich an das französische Sicherheitssystem zu binden, durchkreuzte. Das deutsch-tschechoslowakische Wirtschaftsabkommen vom Juni 1920 erfüllte nicht zuletzt wegen der engen außenpolitischen Anlehnung Prags an die französische Außenpolitik eine wichtige revisionspolitische Funktion. In einer Aufzeichnung für den Reichsratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten über die Wirtschaftsverhandlungen mit der Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien wurde dieser Aspekt vom Auswärtigen Amt Anfang Juni 1920 klar herausgearbeitet. Der Friede von Versailles habe „zwar für das künftige Verhältnis zwischen uns und unseren bisherigen Gegnern wirtschaftliche Richtlinien aufgestellt“, doch „sie enthalten für uns lediglich Verpflichtungen und weisen unter Ausschluß jeder Gegenseitigkeit den Gegnern alle Rechte zu“. Eine derartige „societas leonina“ könne „naturgemäß nicht die Grundlage für gedeihliche internationale Wirtschaftsbeziehungen bilden“. Daher gelte es, „durch Verhandlungen mit diesen Staaten wieder eine rechtliche und gerechte Grundlage für den Wirtschaftsverkehr zwischen uns und ihnen zu schaffen“, die „beiden Teilen gleiche Rechte und gleiche Pflichten“ zuweise. Berlin müsse also gegenüber der Tschechoslowakei versuchen, „diejenigen Rechte auch für uns eingeräumt zu erhalten, die wir auf Grund des Friedensvertrages ihr einseitig zubilligen“ müssen. Das gelte einmal für die nach dem Versailler Vertrag zu gewährende Meistbegünstigung, zum anderen für die Frage des Zugangs nach Osten. Der Versailler Vertrag „hat eine Kette von Randstaaten um uns geschaffen, die uns den Weg nach Osten versperren sollen“. In Konsequenz dieser Politik haben sich die Westmächte in den Friedensverträgen die einseitige freie „Durchfuhr durch Deutschland, Österreich und Ungarn“ gesichert, um auf diese Weise „die unmittelbare Verbindung mit dem Osten“ zu erhalten, durch die „Verweigerung des Gegenseitigkeitsrechts“ Deutschland jedoch davon „auszuschließen gesucht“.²³ Nachdem die deutschen Ziele in zähen Verhandlungen mit Prag erreicht waren, stellte das Auswärtige Amt zufrieden fest, daß das Wirtschaftsabkommen „uns vor allen Dingen wieder die Möglichkeit“ gebe, „als gleichberechtigter Faktor“ aufzutreten. Rechte, die der Versailler Vertrag „einseitig unseren bisherigen Gegnern zugewiesen“ habe, wurden „nunmehr auch uns zugestanden“.²⁴

²³ Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes für die Sitzung des 23. Reichsratsausschusses für auswärtige Angelegenheiten am 8. Juni (1920) über die Wirtschaftsverhandlungen mit der Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien, in: PA, Abt. IIb, Handel 13/Tschechoslowakei, Bd. 1.

²⁴ Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes vom 1. Juli 1920, in: PA, Abt. IIb, Handel 13/Tschechoslowakei, Bd. 2.

Wenn Berlin bereits im Jahre 1920 wichtige Bestimmungen des Versailler Vertrages neutralisieren und damit faktisch partiell revidieren konnte, dann ist das in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Reichsregierung „die auch bei unseren Vertragsgegnern zur Zeit bestehenden schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse“²⁵ geschickt genutzt hat. Die Aufnahmefähigkeit des deutschen Marktes — das hatten bereits die deutschen Lebensmittelkäufe des Jahres 1919 im neutralen Ausland gezeigt — stärkte die Berliner Verhandlungsposition. In den frühen 1920er Jahren hat die konjunkturelle Sonderentwicklung in Deutschland als Folge der deutschen Inflation die Berliner Handelsvertragspolitik in eine relativ günstige Situation gebracht. Vor allem während der „Weltwirtschaftskrise“ von 1920/21 wurde den Handelspartnern des Reiches die Attraktivität des deutschen Marktes plastisch vor Augen geführt. Die im Vergleich zur Entwicklung namentlich in den anderen Industriestaaten isolierte Binnenkonjunktur führte zu einem Importsog, der ausländischen Anbietern Absatzchancen eröffnete. Diese außenwirtschaftlichen Implikationen der deutschen Inflation sind jetzt von Holtfrerich überzeugend herausgearbeitet worden.²⁶ Die Inflation eröffnete aus deutscher Perspektive unter außen- und revisionspolitischen Aspekten gewisse Vorteile. Die außenpolitische Instrumentalisierung der Ökonomie war also bereits vor der sogenannten Stabilisierungsphase Realität. Es stellt sich generell die Frage, ob nicht die mit wirtschaftlichen Mitteln anvisierten revisionspolitischen Zielsetzungen bei einem gegenüber anderen Industriestaaten asynchronen Konjunkturverlauf am ehesten zu verwirklichen waren. Die politischen Akteure waren sich der aus einer deutschen konjunkturellen Sonderstellung resultierenden handels- und außenpolitischen Möglichkeiten durchaus bewußt. Mitte 1923 hat Stresemann in seinem Aufsatz *Politik und Wirtschaft* auf diese Zusammenhänge hingewiesen: „Nachdem unsere Armee dahin ist, haben wir nur noch zwei deutsche Kraftquellen.“ Die eine sei ein „einheitliches Denken und Fühlen“, die zweite die „Wirtschaft“. „Sie wirkt unmittelbar als deutsche Kaufkraft nach außen, sie wirkt mittelbar durch die Sorgen der anderen vor einem deutschen industriellen Unterbietungssystem im Falle einer weiteren Währungsverschlechterung. Unsere Wirtschaft ist die stärkste Grundlage des deutschen

²⁵ Siehe Anm. 23.

²⁶ Carl-Ludwig Holtfrerich, *Die deutsche Inflation 1914–1923. Ursachen und Folgen in internationaler Perspektive*, Berlin-New York 1980, bes. S. 202 ff.; ders., *Die konjunkturabhängigen Wirkungen der deutschen Inflation auf die US-Wirtschaft in der Weltwirtschaftskrise 1920/21*, in diesem Band, S. 207–234.

Vermögens der Gegenwart.“²⁷ Ein Schwerpunkt dieser Strategie lag in Südosteuropa. Die erwähnten Verträge mit Prag und Budapest sind — ähnlich wie auch das Meistbegünstigungsabkommen mit Jugoslawien vom Dezember 1921 — zugleich Ausdruck der Entschlossenheit Berlins, an die deutsche Mittel- und Südosteuropapolitik der Kriegs- und Vorkriegszeit anzuknüpfen.

Deutschland müsse, so das Reichswirtschaftsministerium in einer Stellungnahme zu den „Grundfragen unseres Außenhandels“, in handelspolitischer Hinsicht, Mitteleuropa und dem Balkan ganz besondere Aufmerksamkeit widmen. Die Vorkriegsstatistik lasse keinen Zweifel daran, daß die „Verflechtung des deutschen Außenhandels mit den Märkten der Continentalstaaten Ost-Mittel- und Südosteuropas für den deutschen Außenhandel gewissermaßen als Rückendeckung und zweite Aufnahmestellung in den schweren Kämpfen wirkte, die auf den Überseemärkten auszufechten waren. Die in den Friedensschlüssen zum Ausdruck kommende Politik und die daran in der Nachkriegszeit angeknüpfte Handelspolitik in erster Linie Frankreichs sucht nun dem deutschen Wirtschaftsleben auch diese Rückendeckung zu entziehen.“ Die in den Friedensverträgen erfolgte Auflösung Mittel- und Südosteuropas in ein „Geschiebe einander im Wege stehender Staatsgebilde“, deren nationale und politische Rivalitäten und deren Abhängigkeit von der Entente solle den Wiederaufbau des deutschen Einflusses in dieser Region verhindern. Es sei das Ziel der französischen Politik und auch Handelspolitik, den Handel dieser Staaten untereinander und mit Frankreich durch Vorzugsbedingungen zu begünstigen, „den Handel mit Deutschland aber zu erschweren“. Allerdings fänden die neuen Staaten Mittel- und Südosteuropas in hohem Maße ihr wirtschaftliches Gedeihen im Austausch mit dem deutschen Wirtschaftsleben. Diese Situation müsse zu einer Verbesserung der deutschen Außenhandelsposition genutzt werden, und zwar um sie „unter möglicher Beiseiteschiebung der schädlichen Wirkung des unter französischer Führung über sie gesponnenen Handelsvertragsnetzes wieder in die Hand zu nehmen“. Hier liege eine der „allerwichtigsten Hauptaufgaben der deutschen Handelspolitik“.²⁸

²⁷ Gustav Stresemann, *Politik und Wirtschaft*, abgedruckt in: Arnold Harttung (Hrsg.), *Gustav Stresemann. Schriften*, Berlin 1976, S. 286.

²⁸ Der neue Weltmarkt und der deutsche Außenhandel, Aufzeichnung Reichswirtschaftsministerium (Wohlmannstetter), 17. Dezember 1923, in: PA, Büro Reichsminister, Politische Schriftstücke aus dem Nachlaß des Reichskanzlers bzw. Reichsministers Stresemann, Bd. 1.

Für das Auswärtige Amt lag „eine Wiederaufnahme des Mitteleuropagedankens in veränderter Form“ bereits im Februar 1922 „durchaus im Bereich der Möglichkeit“. Die „starken kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands nach Südosten, nicht nur zu den unmittelbar benachbarten Ländern“, seien hier „eine starke Stütze“.²⁹ In der Wilhelmstraße hielt man es aus politischen Gründen jedoch nicht für opportun, die von der exportorientierten Industrie und später auch von Reichskanzler Cuno ventilierten Pläne für einen wirtschaftlichen Zusammenschluß Deutschlands mit der Tschechoslowakei weiter zu verfolgen. Wegen der engen außenpolitischen Anlehnung Prags an Paris verbiete sich eine solche Diskussion. Gegenüber den interessierten Wirtschaftskreisen wurde vom Auswärtigen Amt die Auffassung vertreten, daß der „Wirtschaftszusammenschluß zwischen Deutschland und der Tschechoslowakei zwar als theoretisches Ziel der deutschen Politik aufgestellt werden könne, daß hingegen auf absehbare Zeit an die praktische Inangriffnahme dieses Zieles nicht gedacht werden könne“. Die deutsche Gesandtschaft in Prag war Ende Dezember 1922 ebenfalls zu dem Schluß gekommen, daß die Frage eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses Mittel- und Südosteuropas zur Zeit nicht spruchreif sei.³⁰ Unter veränderten außenpolitischen Bedingungen hat dann Staatssekretär Schubert 1928 die erwähnten Überlegungen eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses Deutschlands, Österreichs und auch der Tschechoslowakei aufgegriffen und sogar mit dem tschechoslowakischen Außenminister Beneš erörtert.³¹

Die Zurückhaltung des Auswärtigen Amtes gegenüber Plänen eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses mit der Tschechoslowakei läßt bereits die Tendenz erkennen, eine *offenkundige* Verknüpfung wirtschaftlicher und politischer Zielsetzungen zu vermeiden. Namentlich das Auswärtige Amt hat immer wieder glaubhaft machen wollen, die Reichsregierung verfolge mit ihrer Handelsvertragspolitik ausschließlich wirtschaftliche Zielsetzungen. Die deutsche Südosteuropapolitik der 1920er und auch 1930er Jahre ist hierfür ein besonders gutes Beispiel.³² Gerade durch

²⁹ Aufzeichnung Wertheimer, 11. Februar 1922, in: PA, Referat Deutschland, Politik 1/Deutschland, Allgemeine auswärtige Politik und deutsche Außenpolitik, Bd. 2.

³⁰ Auswärtiges Amt an Deutsche Gesandtschaft Prag, 24. Februar 1923, in: PA, Abt. II b, Handel 13/Tschechoslowakei, Bd. 6.

³¹ Hierzu Peter Krüger, *Beneš und die europäische Wirtschaftskonzeption des deutschen Staatssekretärs Carl von Schubert*, in: *Bohemia*, Bd. 14 (1973), S. 320–339.

³² Belege bei Hans-Jürgen Schröder, *Deutsche Südosteuropapolitik 1929–1936. Zur Kontinuität deutscher Außenpolitik in der Weltwirtschaftskrise*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 2. Jg. (1976), H. 1, S. 5–32.

die Konzentration auf wirtschaftliche Fragen sollten die politischen und namentlich revisionspolitischen Effekte erzielt werden. Diese Strategie basierte auf der Überlegung, daß sich Deutschland auf Grund seiner geographischen Lage und seines ökonomischen Potentials im deutsch-französischen Ringen um die Vorherrschaft in Europa bei Konzentration auf den wirtschaftlichen Bereich langfristig als überlegen erweisen werde. Für diese „wirtschaftlich akzentuierte Variante deutscher Großmachtpolitik“ lag ein Schwerpunkt nicht zuletzt auch deshalb in Südosteuropa, weil „das alte Ziel ‚Mitteleuropa‘ langfristig gesehen wohl nie eine größere Chance zur Verwirklichung hatte als unter den Rahmenbedingungen, die die Ordnung von 1919/20 — entgegen den Absichten der europäischen Westmächte — realiter dem Deutschen Reich“ bot.³³

Besonders deutlich, weil auch unmittelbar wirksam, tritt die politische Komponente der deutschen Handelsvertragspolitik in der ersten Hälfte der 1920er Jahre beim Abschluß des deutsch-amerikanischen Handelsvertrags vom 8. Dezember 1923 hervor. Auf dem Höhepunkt der Ruhrkrise war das amerikanische Angebot an Deutschland, einen Handelsvertrag auf der Basis der unbedingten Meistbegünstigung abzuschließen, „ein Politikum ersten Ranges“.³⁴ Der Vertrag habe, so Botschafter Wiedfeldt, neben seiner großen außenpolitischen und wirtschaftspolitischen Bedeutung insofern „auch noch eine innenpolitische Bedeutung“, als er „in einem vielleicht kritischen Augenblick ein neues einheitliches Band um die deutschen Stämme schlingen“ werde.³⁵ Die wirtschaftlichen Vorteile für Deutschland auf dem amerikanischen Markt blieben, wie die Entwicklung der Handelsbilanz mit den USA zeigte, wegen der amerikanischen Zollpolitik hinter den Erwartungen zurück. Aus historischer Perspektive ist mithin die politische Funktion des deutsch-amerikanischen Handelsvertrages um so höher zu veranschlagen.

Ähnlich wie der deutsch-amerikanische Handelsvertrag hatte auch der auf der Basis unbedingter Meistbegünstigung abgeschlossene deutsch-englische Handelsvertrag vom 2. Dezember 1924 „über seine wirtschaftliche Bedeutung hinaus einen ausgesprochen allgemein-politisch-instrumentalen Charakter“.³⁶ Nachdem Berlin im Jahre 1924 auch der

³³ Andreas Hillgruber, *Die gescheiterte Großmacht. Eine Skizze des Deutschen Reiches 1871–1945*, Düsseldorf 1980, S. 65, 67.

³⁴ W. Link, *Die amerikanische Stabilisierungspolitik ...* (wie Anm. 8), S. 194.

³⁵ Zitiert *ebda.*

³⁶ Werner Weidenfeld, *Die Englandpolitik Gustav Stresemanns. Theoretische und praktische Aspekte der Außenpolitik*, Mainz 1972, S. 274.

Abschluß eines Meistbegünstigungsvertrages mit Belgien gelang,³⁷ war das deutsche Handelsvertragssystem bereits bis Mitte der 1920er Jahre so weit ausgebaut, daß französische Vorstöße, die handelspolitischen Privilegien über den 10. Januar 1925 hinaus zu verlängern, von vornherein zum Scheitern verurteilt waren. Nach der Wiedererlangung der handelspolitischen Souveränität konnte Berlin seit 1925 mithin die wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten der Handelsvertragspolitik voll ausspielen.³⁸ Durch die Verknüpfung von Zoll- und Meistbegünstigungspolitik waren die Reichsregierungen in der Lage, die deutsche Konsumkraft zur Erlangung von Gegenleistungen noch umfassender einzusetzen, als dies vor 1925 möglich war.

Angesichts der deutschen handelspolitischen Erfolge sah sich schließlich auch Frankreich genötigt, mit Berlin im August 1927 einen Handelsvertrag auf der Basis der Meistbegünstigung abzuschließen, um einer handelspolitischen Isolierung durch Deutschland zu entgehen. Dem nach vierjährigen Verhandlungen abgeschlossenen Vertrag ist nicht zuletzt wegen der Fortschritte in der Frage der deutschen Gleichberechtigung von deutscher Seite eine „große allgemeinpolitische Bedeutung“³⁹ zugemessen worden. Bereits die ersten deutsch-französischen Verhandlungen nach dem Krieg über die Wiederaufnahme des Warenaustausches sind in Berlin primär unter außenpolitischen Gesichtspunkten geführt worden. Hier bot sich dem Reich erstmals die Gelegenheit, mit Frankreich als *gleichberechtigtem* Partner zu verhandeln.⁴⁰ Angesichts der großen politischen Bedeutung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen in der gesamten Zwischenkriegszeit überrascht es übrigens, daß diesem Thema von der historischen Forschung auch in jüngster Zeit keine größere Beachtung geschenkt wird.

³⁷ Zum deutsch-belgischen Handelsvertrag im Kontext der deutschen Revisionspolitik vgl. Manfred Enssle, *Stresemann's Territorial Revisionism. Germany, Belgium, and the Eupen-Malmédy Question 1919-1929*, Wiesbaden 1980, S. 77 ff.

³⁸ Vgl. zur deutschen Handelspolitik in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre Dirk Stegmann, *Deutsche Zoll- und Handelspolitik 1924/25-1929 unter besonderer Berücksichtigung agrarischer und industrieller Interessen*, in: Hans Mommsen/Dietmar Petzina/Bernd Weisbrod (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 499-513.

³⁹ Schubert an Posse, 17. August 1927, in: *Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918-1945*, Serie B: 1925-1933, Bd. 6, Göttingen 1974, S. 251.

⁴⁰ Vgl. Peter Wulf, *Hugo Stinnes. Wirtschaft und Politik 1918-1924*, Stuttgart 1979, S. 187 f., Georges Soutou, *Problèmes concernant le rétablissement des relations économiques franco-allemandes après la Première Guerre mondiale*, in: *Francia*, Bd. 2 (1974), S. 580-596.

Unter politischen Aspekten war für Berlin ein handelspolitischer Ausgleich mit Frankreich auch deshalb von Vorteil, weil sich hier die Möglichkeit bot, „Verständigungspolitik“ und Revisionspolitik geschickt miteinander zu verknüpfen. Während Berlin mit Paris zu einem *bilateralen* Ausgleich kam, benutzte es die Handelspolitik gegenüber Südosteuropa, um die Auflösung des französischen Sicherheitssystems einzuleiten.

Bei der Realisierung dieser Doppelstrategie kamen der deutschen Politik weltwirtschaftliche Veränderungen zugute. Je deutlicher zum Beispiel die Strukturkrise in den südosteuropäischen Agrarstaaten hervortrat, desto stärker rückte das Absatzproblem für die Staaten in den Vordergrund, während finanzpolitische Fragen demgegenüber zurücktraten. Die Aufnahmefähigkeit des deutschen Marktes erwies sich seit 1928/29 immer deutlicher als das entscheidende Vehikel der gegen das französische Sicherheitssystem gerichteten Politik. Seit 1919/20 ist diese Politik konsequent anvisiert worden. In der Handelspolitik manifestiert sich mithin ein Element der Kontinuität deutscher Außenpolitik in der Zwischenkriegszeit.

Die „Benutzung weltwirtschaftlicher Zusammenhänge, um mit dem Einzigem, womit wir noch Großmacht sind, mit unserer Wirtschaftsmacht, Außenpolitik zu machen“, bezeichnete Stresemann wiederholt als zentrale Aufgabe für jeden am außenpolitischen Entscheidungsprozeß Beteiligten.⁴¹ Ein britischer Beobachter der deutschen Außenpolitik kam 1928 unter Hinweis auf diese Strategie zu dem Schluß: „Geographically, industrially, economically, and above all from the point of view of human equipment, the Reich is in a position that favours, given peace and untrammelled use of the seas, its achievement of the leading position in Europe.“ Die deutsche Inflation, so fügte der Diplomat fast neidvoll hinzu, habe zu dieser Entwicklung entscheidend beigetragen.⁴²

⁴¹ Rede Stresemanns vom 22. November 1925 vor dem DVP-Zentralvorstand, abgedruckt bei Henry Ashby Turner, *Eine Rede Stresemanns über seine Locarnopolitik*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 15 (1967), H. 4, S. 434; vgl. auch die Rede Stresemanns vor der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landsmannschaften in Groß-Berlin vom 14. Dezember 1925, in: *Akten zur deutschen auswärtigen Politik ...* (wie Anm. 39), Bd. I,1, S. 727-753.

⁴² „The complete destruction of national credit and business capital which marks the years 1918 to 1923 has its pleasant reverse in the cancellation of all national and municipal debts and war loans and in freeing of industry and commerce from all but a fraction of their obligations to their founders and capital creditors. The recovery of Germany has been a most remarkable and thorough affair, and possibly the industrial, technical and financial reconstruction necessitated by the inflation period was

Bei der Umsetzung dieser Führungsposition in außenpolitische Aktion bis hin zur Realisierung des deutschen Großmachtsanspruchs kam den deutschen handelspolitischen Aktivitäten eine zentrale Funktion zu. Eine Publikation des Kieler Instituts für Weltwirtschaft brachte dies im Jahre 1928 auf die einprägsame Formel: „Der staatlichen Machtentfaltung dient stets die Handelspolitik als eine der wirkungsvollsten Waffen des Friedens.“⁴³

Summary

After World War I economic developments turned out to be of vital importance for German foreign policy. The strategy of recovering political ascendancy by economic means had already been envisaged by the German political and economic leadership in 1918/19. The economic approach was regarded as the only alternative for a Germany handicapped by military defeat and control. Foreign trade policy in particular became an important lever of German revisionism. It was primarily Germany's ability to absorb raw materials and agricultural products that put her in a strong bargaining position even before 1924. While most of the countries were hit by recession in 1920/21 inflation stimulated the German economy and created demand for foreign products. As early as 1920, therefore, Germany was able to use foreign trade as an instrument to further political aims. The 1920 trade treaty with Czechoslovakia was of special importance in this context. By concluding this treaty Germany was able to intrude into the French political orbit. By finally securing most-favored-nation treatment from Prague Berlin also could undermine an important economic clause of the Versailles Treaty. Various other commercial treaties, namely with the United States (1923) and Great Britain (1924) were regarded as important political achievements by the *Wilhelmstraße*. After four years of bargaining France concluded a trade treaty with Germany in 1927 granting Germany *equality* in commercial matters. This was of

even more effective in clearing away cumbersome relics of the past and equipping Germany for the future than the political achievements of the revolution of 1918 and since.“ Magowan an Rumbold, 12. Oktober 1928, Anlage zu Rumbold an Foreign Office, 20. Oktober 1928, *Documents on British Foreign Policy 1919–1939*, Serie I A, Bd. 5, London 1973, S. 399f.

⁴³ Herbert Wergo, *Freihandel und Schutzzoll als Mittel staatlicher Machtentfaltung. Untersuchungen zur Problematik der Handelspolitik* (= Probleme der Weltwirtschaft. Schriften des Instituts für Weltwirtschaft und Seeverkehr der Universität Kiel, Nr. 45), Jena 1928, S. 122 ff.

major political importance for Berlin. In the late 1920s and the 1930s the German governments used trade treaties to penetrate into the Danubian basin, weakening the French security system and establishing German hegemony by economic means.