



Fritz Georg von Graevenitz

## ARGUMENT EUROPA

*Internationalismus in der globalen Agrarkrise  
der Zwischenkriegszeit (1927–1937)*

Argument Europa

*Fritz Georg von Graevenitz*, Dr., hat Volkswirtschaft, Geschichte und Politikwissenschaft studiert; er leitet heute die Revisionsabteilung eines MDAX-Unternehmens.

© Campus Verlag GmbH

Fritz Georg von Graevenitz

# Argument Europa

Internationalismus in der globalen Agrarkrise  
der Zwischenkriegszeit (1927–1937)

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Gedruckt mit Unterstützung des Europäischen Hochschulinstituts Florenz



## *Meinen Eltern*

ISBN 978-3-593-50699-9 Print

ISBN 978-3-593-43622-7 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Mitglieder der »Commission Internationale des Betteraviers Européens« in Rom anlässlich ihrer zweiten internationalen Konferenz im März 1927, in: Resconto della IIe Conferenza Internazionale dei Bieticultori Europei, Roma 25 Maggio 1927 © Archiv der »Commission Internationale des Betteraviers Européens« (Brüssel)

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

© Campus Verlag GmbH

# Inhalt

- Einleitung..... 9
  
- I. Von der Politikverflechtung zur Politikentflechtung?  
Nationalismus und Internationalismus auf dem Weltagrarmarkt
  - 1. Die erste Welle der Globalisierung (um 1880 bis 1914)..... 45
  - 2. Die Weltagrarkrise und das »Ende der Globalisierung«  
(1919 bis 1939)..... 60
    - 2.1. Die zweite Welle des Protektionismus..... 60
    - 2.2. Die Krise des liberalen Institutionalismus..... 81
  - 3. Politikentflechtung im Mehrebenensystem des Völkerbundes –  
das Wirtschaftskomitee als Möglichkeitsraum interessen-  
politischer Einflussnahme in Genf ..... 90
  
- II. Organisationen des Agrarinternationalismus
  - 1. Die »Grüne Internationale« – Entstehung und Programm  
internationaler Interessenverbände auf dem Agrarsektor ..... 107
    - 1.1. Die Gründung der »Comission Internationale d’Agriculture«..... 107
    - 1.2. Das gesellschafts- und wirtschaftspolitische Programm der  
»Grünen Internationalen«..... 130
      - Das europäische Bauerntum und der bäuerliche  
Familienbetrieb als sozio-kulturelles Leitbild ..... 130
      - Das wirtschaftspolitische Programm – Agrarprotektionismus  
und internationale Marktintervention ..... 143
  - 2. Unterwanderung und Instrumentalisierung – Faschismus  
und Nationalsozialismus in den Organisationen des Agrar-  
internationalismus ..... 151

2.1. Die faschistische Instrumentalisierung des Internationalen Agrarinstituts in Rom .....	151
2.2. Eine faschistische Internationale? Die Marginalisierung der »Commission Internationale Permanente des Associations Agricoles« im Völkerbundsystem .....	161
2.3. Eine nationalsozialistische Internationale – CIA und CIBE nach Hitlers Machtergreifung.....	166

### III. Lobbying als interessenpolitisches Mehrebenenspiel – die »Grüne Internationale« im Völkerbund und im Internationalen Agrarinstitut

1. Die Weltwirtschaftskonferenz von 1927 – Die Etablierung der Landwirtschaft als internationale Problemkategorie .....	182
2. Die »Grüne Internationale« im Wirtschaftskomitee des Völkerbundes .....	192
2.1. Die CIA im Beratenden Wirtschaftskomitee des Völkerbundes (1927 bis 1931).....	193
2.2. Die CIBE im Wirtschaftskomitee des Völkerbundes.....	204
2.3. Die CIA und die Gründung eines Landwirtschaftlichen Expertenkomitees im Völkerbund .....	210
3. Die »London Monetary and Economic Conference« von 1933 – der wirtschaftspolitische Durchbruch der CIA .....	222
4. Von der Marginalisierung zur Alternative – globale Ernährungspolitik im Internationalen Agrarinstitut .....	230
4.1. Die Marginalisierung des Internationalen Agrarinstituts durch die »Grüne Internationale«.....	230
4.2. Ernährungspolitik als Alternative – von der faschistischen Strategie der Integration zur Taktik der Konkurrenz.....	236

### IV. Europäische und globale Ansätze zur Lösung der Weltgetreidekrise (1927 bis 1958)

1. Europäisierung und Nationalisierung auf dem europäischen Getreidemarkt (1927 bis 1954) .....	245
1.1. Bilateralisierung als Nationalisierung? Europäische Agrar- und Hegemonialpolitik in der Zwischenkriegszeit.....	248

1.2.	Bilateralisierung als Europäisierung – die Weizenkrise im Völkerbund .....	261
1.3.	Stresa 1932 und 1958 – »Lieu de mémoire« der agrarpolitischen Europäisierung?.....	272
	»Warum nicht in Genf?« – die institutionelle Emanzipation des Europagedankens .....	276
	Vom Primat der Wirtschaft zum Primat der Außenpolitik – die Vereinigten Staaten und das Meistbegünstigungsprinzip .....	277
	Eine gemeinsame europäische Agrarpolitik in Stresa.....	280
	Nationalisierung als »Enteuropäisierung« – Frankreichs Rückzug aus dem gemeinsamen Europaprojekt .....	284
	Europäisierung als Nationalisierung – Deutschlands paradoxe Agrarpolitik .....	292
	Stresa 1932 und 1958 – Fazit .....	294
2.	World Wheat Planning – das internationale Weizenabkommen (1933) und das »World Food Board« .....	297
2.1.	Das Internationale Weizenabkommen 1933 – Warenabkommen als »second-best-Option« zur Handelsliberalisierung....	297
2.2.	Marktstabilität und Ernährungspolitik – John Maynard Keynes im »Wheat Advisory Committee« 1939 .....	313
V. Überstaatlichkeit – ordnungspolitische Vorgaben und Abhängigkeiten auf dem Weltzuckermarkt		
1.	Das Chadbourne-Abkommen (1931) – Prototyp internationaler Warenabkommen auf dem Agrarsektor .....	319
1.1.	Die Verhandlungen zum Chadbourne-Abkommen .....	319
1.2.	Vorverhandlungen im Völkerbund – Blaupause für internationale Interventionspolitik .....	336
1.3.	Die ökonomischen Auswirkungen des Chadbourne-Abkommens.....	340
2.	Prototyp für eine überstaatliche Verwaltungsbehörde? Das Chadbourne-Abkommen und seine institutionellen Auswirkungen.....	345
2.1.	Die administrative Umsetzung des Chadbourne-Abkommens in den Mitgliedsländern .....	345
2.2.	Administrative Entlehnungen in Nichtmitgliedsländern des Chadbourne-Abkommens .....	349



2.3. Das Chadbourne-Abkommen und Ansätze zu einer europäischen Zuckermarktordnung.....	354
2.4. A global New Deal? Der »Agricultural Adjustment Act« im Kontext des Chadbourne-Abkommens .....	359
3. Das Internationale Zuckerabkommen 1937 – »Securing the World Economy?«.....	367
3.1. Der Internationale Zuckerrat als »zwischenstaatlicher« Akteur auf der »London Monetary and Economic Conference«.....	367
3.2. Das Internationale Zuckerabkommen vom Mai 1937 und seine »tendance vers l'obligation«.....	374
3.3. Zucker und Sicherheitspolitik – der ordnungspolitische Weg in den Zweiten Weltkrieg.....	382
Schluss.....	389
Abkürzungsverzeichnis.....	399
Quellen .....	401
Gedruckte Quellen und Zeitschriften .....	401
Ungedruckte Quellen .....	402
Literatur.....	417
Dank.....	467

# Einleitung

Im Sommer des Jahres 1933 rief der Völkerbund auf dem Höhepunkt der Großen Depression die »London Monetary and Economic Conference« zusammen. Bis dato hatte keine größere internationale Wirtschaftskonferenz stattgefunden. Selbst zur berühmten Genfer Weltwirtschaftskonferenz des Jahres 1927 versammelten sich weniger Delegierte. Die diplomatische Zusammenkunft in London kann folglich mit Fug und Recht als Höhepunkt des Wirtschaftsinternationalismus der Zwischenkriegszeit bezeichnet werden. Sie ging jedoch zugleich als Tiefpunkt in die Geschichte der internationalen Wirtschaftskooperation ein.<sup>1</sup> Die in London vereinbarten Schritte zur allgemeinen Wirtschaftsliberalisierung scheiterten. Mit der Öffnung der abgeschotteten nationalen Märkte war die Hoffnung verbunden gewesen, der Weltwirtschaft zu einem Wachstumsschub zu verhelfen. Tatsächlich schrumpfte der Welthandel zwischen 1929 und 1935 um zwei Drittel seines Wertes.<sup>2</sup> Innenpolitische Interessenlagen und außenpolitisches Misstrauen machten eine nationale Umsetzung der international gefassten Beschlüsse unmöglich. Fritz Scharpf hat hierfür den Begriff der Politikverflechtung geprägt. Kommt es zu einer Blockadesituation, das heißt, erweisen sich international entschiedene Projekte auf Grund der Vetoposition starker nationaler Interessengruppen als in den einzelnen Ländern unumsetzbar, sind die beteiligten Akteure in die Politikverflechtungsfälle getreten.<sup>3</sup> Der Völkerbund und seine Wirtschaftspolitik gelten als historisches Sinnbild für diese Politikverflechtungsfälle. Entsprechend ordnet die Historiographie die Londoner Weltwirtschaftskonferenz als Misserfolg ein. So reduziert sich das sicherheits- und wirtschaftspolitische

---

1 Vgl. Clavin (1996); Eichengreen/Uzan (1993); Steiner (2005); Clavin (2013), S. 121–123; Schulz (2012), S. 219.

2 Vgl. Foreman-Peck (1995), S. 200.

3 Vgl. Scharpf (1988).

Vermächtnis des Völkerbunds auf ein misslungenes Experiment in internationaler Konferenzdiplomatie am Vorabend des Zweiten Weltkriegs.

Besonders die Landwirtschaft stellte ein auf internationaler Ebene hoch kontrovers diskutiertes Feld dar. An kaum einem anderen Thema rieb sich der liberale »esprit de Genève« so auf wie an dem um sich greifenden Agrarprotektionismus. Der Grund für den Sonderstatus der Landwirtschaft – sowohl im gut gefüllten Topf nationaler Stützungsprogramme als auch auf internationalem Parkett – lag in der doppelten Krise der Agrarwirtschaft. Einerseits verlangte die Weltagrarkrise kurzfristig ein schnelles Handeln. Andererseits kämpfte der Sektor langfristig mit einer allmählichen volkswirtschaftlichen Marginalisierung im Zuge der Industrialisierung. Dieser Vorgang ist als Entagrarisierung in die Geschichte eingegangen.<sup>4</sup> Die Reaktion auf diese doppelte Herausforderung ist von der Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts *en détail* analysiert worden.<sup>5</sup> Zölle gegen den Importdruck aus billiger produzierenden Agrarländern bildeten lediglich das Grundgerüst nationaler Marktabschottung. Vor allem quantitative Importrestriktionen, Exportsubventionen, Währungsabwertungen und staatliche Produktionsplanung ließen Weltmarktpreise fallen und Handelsströme austrocknen. Sie waren mit ein Grund für – so eine These Harold James' – das Ende der Globalisierung zwischen den Weltkriegen.<sup>6</sup> Ein Blick in die Handelsstatistiken beweist, wie sehr nun an die Stelle globaler Wirtschaftsintegration die Rückbesinnung auf den nationalen Bezugsrahmen trat, insbesondere in Europa. Die radikale Anwendung staatlicher Interventionsinstrumente in der Großen Depression verdeutlicht die grundlegende Abkehr vom Liberalismus als ökonomischem Leitgedanken des 19. Jahrhunderts. Der fürsorgende »Nachtwächterstaat« des 19. Jahrhunderts wandelte sich zum vorsorgenden Wohlfahrtsstaat. Agrarpolitik wurde zur Sozialpolitik.<sup>7</sup>

Treibende Kraft hinter der agrarpolitischen Nationalisierung waren starke landwirtschaftliche Agrarverbände, die sich bereits im 19. Jahrhundert vor allem in Europa herausgebildet hatten.<sup>8</sup> Ihre verbandspolitische Offensive vermochte dem Agrarsektor über das 20. Jahrhundert hinweg

---

4 Vgl. beispielsweise Münkler (2000).

5 Vgl. beispielsweise Aldenhoff-Hübinger (2002).

6 Vgl. James (2001). Vgl. auch Borchardt (2001); Petersson (2012), S. 281; Schuurman (2012); Topik/Wells (2012), S. 592. Weiterführend Kunkel/Meyer (2012).

7 Vgl. Laak (2008), S. 308–309; Gosewinkel (2008), besonders S. 329; Bergen (1995); Nolte/Gosewinkel (2008).

8 Vgl. Aldenhoff-Hübinger (2002).

letztendlich ein politisch größeres Gewicht zu verleihen, als es seine tatsächliche volkswirtschaftliche Bedeutung vermuten ließ.<sup>9</sup> Die Argumente für die weiterhin ungebrochen große Bedeutung der Landwirtschaft reichten von der sozialpolitischen Komponente der Einkommenssicherung in ländlichen Gebieten bis hin zur nationalen Versorgungssicherheit, deren Sicherstellung insbesondere nach den Hungersnöten des Ersten Weltkriegs auch staatspolitisch oberste Priorität haben musste. Zugleich wurde der Landwirtschaft eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung zugesprochen. Vor allem in Europa bildete demnach die Landwirtschaft im zunehmenden Globalisierungs- und Industrialisierungsprozess das soziale Fundament der Nation, das – komme was wolle – erhalten werden müsse. Dieser »landwirtschaftliche Exzeptionalismus«, nach dem der Agrarsektor hinsichtlich Wirtschaftsform und gesellschaftlicher Relevanz als von anderen Sektoren verschieden einzustufen ist, zieht sich wie ein roter Faden durch die agrarpolitischen Diskussionen im 20. Jahrhundert und es ist erstaunlich, wie sehr er zu einem Allgemeinplatz in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der europäischen Nationalstaaten wurde. Denn nicht nur das nationalistisch geprägte Agrarmilieu vertrat diese Ansicht, auch Industrielle und Persönlichkeiten aus der internationalen Politik machten sich die Auffassung zu eigen. Der französische Völkerbundsdelegierte Daniel Serruys beispielsweise bemühte die altgriechische Sage von Antaios, um die Bedeutung der Landwirtschaft für die Nation zu verdeutlichen. Antaios, Sohn der Erde musste sich, sobald ihn die Kräfte verließen, auf den Boden knien, um wieder an Stärke zu gewinnen. Wie Antaios, so fände auch die Nation Lebenskraft durch Rückbezug auf ihren Boden.<sup>10</sup> Die radikalste Ausformung dieser Anschauung stellte die nationalsozialistische Blut-und-Boden-Ideologie dar.<sup>11</sup>

Der offensichtlich nationale Bezugspunkt in der wirtschaftspolitischen und kulturellen Ausrichtung des Agrarsektors spricht zunächst gegen eine Orientierung in Richtung internationaler Kooperationsbemühungen. Demgegenüber liegt der analytische Fokus der vorliegenden Studie auf der als paradox erscheinenden parallelen Herausbildung von nationalen Abschottungsstrategien einerseits und internationalen Kooperationskonzepten an-

---

<sup>9</sup> Vgl. Münkler (2000); Gerschenkron/Maier (1989); Tracy (1989).

<sup>10</sup> League of Nations, *Economic Consultative Committee, First Session, Second Meeting, Held on Monday, May 14th, 1928, at 3.30 pm., C.C.E./P.V.2.(1)*, S. 31; vgl. allgemein zur Idee des landwirtschaftlichen Exzeptionalismus Knudsen (2009a).

<sup>11</sup> Vgl. Corni/Gies (1997).

dererseits. Sie stellt die Frage, inwiefern in einem krisenhaften globalen Agrarmarkt internationale Kooperationsformen und -projekte entworfen werden konnten, die mit nationalen Agrarpolitiken in Einklang zu bringen waren. Die These lautet folglich, dass das zentrale Element des 'Internationalismus' in der Weltagrarkrise in den Jahren 1927 bis 1937 nicht ein von der internationalen Wirtschaftsdiplomatie propagierter globaler Freihandel, sondern die Erfindung internationaler Marktintervention ist, und diese Entwicklung von nationalen Agrarinteressenverbänden nicht nur geduldet, sondern aktiv vorangetrieben wurde.

Tatsächlich markiert die Große Depression die Entstehungszeit sogenannter internationaler Warenabkommen, beispielsweise für Weizen, Zucker, Gummi und Zinn.<sup>12</sup> Sie bestimmten in erster Linie Export- und Produktionsquoten für einzelne Länder sowie die Festlegung geographischer Exportdestinationen. Damit stellten sie letztendlich eine zentralisierte, bilanzierende Planungsstelle für globale Handelsströme zur Verfügung.<sup>13</sup> Die Warenabkommen symbolisieren die grundlegende Abkehr vom internationalen Liberalismus. Für Zeitgenossen wurden sie zum Inbegriff einer neuen Wirtschaftsdoktrin, die mit der Etablierung einer internationalen Ordnungspolitik eine Alternative zum scheinbar ewigen Widerstreit zwischen einem protektionistischen Nationalismus und einem liberalen Internationalismus aufzeigte. Dieser Ansatz ist als Abbild des allgemeinen Bedürfnisses anzusehen, in der Krise Globalisierung zu gestalten, zu lenken und beherrschbar zu machen.<sup>14</sup> Eine Aufgabe der vorliegenden Arbeit wird folglich sein, die Entstehung internationaler Warenabkommen im Kontext bereits bestehender nationalstaatlicher Interventionsinstrumente mit Hilfe wirtschafts-, sozial-, politik-, und kulturhistorischer Determinanten zu analysieren und anhand von Verflechtungen und Einflüssen von Akteuren und Strukturen eine Erklärung für den prominenten Platz marktinterventionistischer Instrumente im Agrarinternationalismus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu finden.<sup>15</sup> Der analytische Vorteil des Internationalismusbegriffs liegt in der Zusammenfassung verschiedener Ausformungen internationalen Austausches. Er ermöglicht es, eine impli-

---

12 Vgl. Hexner (1946), S. 116; Rowe (1936).

13 Vgl. zum damals neuen und wenig entwickelten internationalen Kartellrecht Friedländer (1938), S. 307–336; League of Nations (1930), S. 18.

14 Vgl. Macmillan (1938); Osterhammel (2001), S. 472.

15 Vgl. Dülffer/Loth (2012), S. 4; Patel (2009a), S. 12; Conrad (2006), S. 33; Loth (2000), S. XI; Kocka (1995); auch Abelshäuser (2006), S. 201; Iriye (2002).

zite Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Kooperationsmechanismen aufzubrechen und beide als voneinander abhängig darzustellen. Schon Zeitgenossen erkannten diese Zusammenhänge, denen sich die Historiographie im Zuge der viel besprochenen und inzwischen reichlich angewandten »transnationalen Perspektivierung« vollends geöffnet hat.<sup>16</sup> Bereits im Jahr 1909 wagte der Politiker, Jurist und spätere Versailles-Unterhändler Walther Schücking die Prognose, »daß der private Internationalismus sich auf allen Gebieten in den offiziellen staatlichen umzusetzen pflegt«. <sup>17</sup> Eine solche Herangehensweise kann »die Monopolisierung des Politischen durch den Staat« aufheben und ein Initiationsmoment »von unten« im Prozess des internationalen »policy making« verdeutlichen. Dementsprechend versteht die Studie unter Internationalismus eine Vielfalt von grenzübergreifenden Prozessen. Dabei wird privatwirtschaftlichen Interessen und deren Aktivität in den Strukturen internationaler Organisationen ein besonderer Stellenwert bei der Erklärung internationaler Politikformulierung und -umsetzung eingeräumt.<sup>18</sup> Eine These der Arbeit lautet daher, dass internationale privatwirtschaftliche Vereinigungen eine institutionelle Dynamik innerhalb internationaler Organisationen entwickelten, dort verbandspolitische Aktionsräume nutzten und so zu relevanten Akteuren auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Ausgestaltung des internationalen Agrarsektors wurden.<sup>19</sup> Durch die in vorliegender Studie eingenommene transnationale Perspektive sollen Prozesse jenseits nationaler Grenzziehungen untersucht und wechselseitige Wahrnehmungen auf politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und kultureller Ebene, vor allem aber die Wechselwirkung zwischen innerer und äußerer Politik analysiert werden.<sup>20</sup> Dabei dürfen jedoch die Nationalstaaten nicht als Bezugspunkt in den Hintergrund treten.<sup>21</sup> Denn politische Entscheidungen auf internationaler Ebene, vor allem die internationale Agrarpolitik, blieben Sache des Völkerbundesrates, in dem zumeist die jeweiligen Chefdiplomaten, die Außenminister, saßen. In diesem Zusammenhang sind die mahnden

---

16 Vgl. beispielsweise Clavin (2005); Osterhammel (2009); Budde u.a. (2005).

17 Schücking (1909), S. 62.

18 Zitat in Frevert (2005), S. 23; vgl. Geyer/Paulmann (2001), S. 3; Patel (2012), S. 367; Herren (2009), S. 9; Laqua (2011); Herren/Zala (2002), S. 10; Herren (1994), S. 1.

19 Vgl. auch Löhr (2010), S. 15.

20 Vgl. hierzu Patel (2004b); Osterhammel (2001); Budde u.a. (2005); Sluga (2011); Gehler (2001), S. 76–77; Kaiser (1998); Loth/Osterhammel (2000); Kaiser u.a. (2009); Kaiser (2009), S. 28; Rittberger/Zangl (2003), S. 20; Geyer/Paulmann (2001), S. 20–25.

21 Vgl. Clavin (2005), S. 428–429; Clavin (2010), S. 625.

Worte des Präsidenten des wirtschaftspolitischen »think tanks« des Völkerbundes, des Beratenden Wirtschaftskomitees, zu verstehen: »It is not enough, and it will never be enough, to achieve agreement among reasonable persons. [...] We are powerless without the action of Governments.«<sup>22</sup> Damit geht es im Folgenden auch darum, nationale Agrarpolitik und somit den Nationalstaat in einer Vielschichtigkeit von globalen Interdependenzen, internationalen Koordinationsprozessen sowie sozialen und kulturellen Praktiken zu verorten.

Die wohl prominenteste internationale Organisation in der Zwischenkriegszeit war der Völkerbund mit Sitz in Genf. Durch die Pariser Friedensverträge im Jahr 1919 gegründet, sollte mit seiner Hilfe nicht nur eine globale Friedensordnung institutionalisiert und aufrechterhalten werden. Mit der Absicht der Gründerstaaten, eine neue Qualität internationaler Kooperation zu erreichen, vereinigte der Völkerbund fortan neben Politikfeldern zur kollektiven Sicherheit auch Fragen zu Wirtschaft, Gesundheit, Umwelt, Verkehr, Kommunikation und internationalem Recht. Letztlich ging es darum, in einer Art »Arbeitsgemeinschaft« die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Verbindungen über die nationalen Grenzen hinweg zu koordinieren und zu gestalten. Hierdurch sollte eine Integration in denjenigen Gebieten erreicht werden, in denen feste internationale Bindungen dauerhaften Frieden mit sich bringen würden – ohne jedoch dabei die Souveränität der einzelnen Nationalstaaten anzutasten.<sup>23</sup>

In der Geschichte der internationalen Organisationen hat in der neueren Forschung ein Perspektivwechsel stattgefunden, so auch in der Geschichte des Völkerbunds.<sup>24</sup> Lange galt der historiographische Allgemeinplatz als interpretatorisch handlungsleitend, wonach die Genfer Institution »Diplomatie mit anderen Mitteln« praktizierte, und die bis dahin vornehmlich bilateral laufenden diplomatischen Kanäle auf eine multilaterale Ebene hob. Entsprechend standen »nationale Interessen« zur Diskussion; Nationen bestimmten als Akteure Agenden und Ergebnisse. In der so genannten klassischen Politik- und Diplomatiegeschichte, später als Ge-

<sup>22</sup> League of Nations, *Economic Consultative Committee, Revised Minutes of the First Session, 14.–19.5.1928*, C.C.E./P.V.1.(1), S. 8.

<sup>23</sup> Vgl. Löhr (2010), S. 161–172.

<sup>24</sup> Vgl. beispielsweise Clavin/Wessels (2005); Clavin (2005); Clavin (2013); Petersen (2007); Fuchs/Schulz (2006); History of the League of Nations, *Weblinks*, 24.02.2017, <http://www.leagueofnationshistory.org/weblinks.html>. Eine ausführliche Bibliographie zum Völkerbund ist zu finden unter Universität Heidelberg, *League of Nations Search Engine*, 24.02.2017, <http://lonsea.de>.

schichte der internationalen Beziehungen bezeichnet, standen »Entscheidungsträger«, also Mitglieder oder Repräsentanten der jeweiligen Regierungen, im wissenschaftlichen Vordergrund.<sup>25</sup> Daraus ergab sich ein Fokus auf die großen Themen internationaler Diplomatie. Vor allem die Genfer Sicherheits- und Abrüstungspolitik stand im Mittelpunkt des Interesses. Hierin kann ein Grund für das sich hartnäckig haltende historiographische Urteil gesehen werden, wonach die Idee des Völkerbunds und ihre Ausführung als Misserfolg anzusehen seien.<sup>26</sup> Als offensichtlicher Beweis diente der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs. Bereits die Ansichten von Zeitgenossen weisen jedoch auf die Starrheit dieses Interpretationshorizonts hin. So erklärte Harold Richard Goring Greaves, Politologe an der London School of Economics im Jahr 1931:

»This whole assumption [of intergouvernemental internationalism, v.G.], however, belongs to the theory of state sovereignty and to nationalism, which for most practical purposes fitted the world of two centuries ago – a world of isolated governments, of local economy, of agriculture and little trade, of difficult and perilous communication. In such conditions it was sage to assume that the state was the final unit of human organization, having its heart at the seat of government and its soul distributed among the people living within a certain political boundary. But today other and as important corporate entities exist, which often disregard the political map and cut across the boundaries of state organization. The world of international cartels, international trade unions, of world markets, of supply and demand closely interlocked on international lines, of comparatively easy migration of labour and capital, of nations in which functional groupings are increasingly marked, such a world demands different methods. It is not states alone that must be taken into account. Nor need the complexity of the problem raise doubts, for there can be no question that a more complex economic life demands more complex economic institutions for its control.«<sup>27</sup>

Greaves' »complex economic institutions« sind im Völkerbund zu finden. Erst langsam erschließt die Historiographie diesen Raum komplexer Strukturen von Kommissionen und technischer Organisationen mit komitologischem Charakter zur Bearbeitung der vielen international diskutierten wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und kulturellen Themen.<sup>28</sup> Auch die Planung und Vorbereitung zur Londoner Weltwirtschaftskonfe-

---

25 Vgl. die Theorie des liberalen Intergouvernementalismus von Moravcik (1998).

26 Vgl. Löhr (2010), S. 18.

27 Greaves (1931), S. 60.

28 Vgl. Schulz (2012), S. 219–220, Literaturangaben auf S. 222–223, ebenso Löhr (2010), S. 157–169.



renz entstand nicht auf einem leeren Blatt Papier. Ihr gingen, wie in dieser Studie verdeutlicht werden wird, eine Reihe von Wirtschaftskonferenzen und vorbereitenden Kommissionsarbeiten voran, in denen neben Regierungsvertretern auch privatwirtschaftliche Delegierte saßen und deren Inhalte die Ergebnisse der Konferenz in London nachhaltig beeinflussten.

Da diese Ergebnisse wiederum, soviel sei hier vorweggenommen, vornehmlich ein Produkt der internationalen Kommissionsarbeit waren, werden internationale Organisationen in dieser Arbeit als autonome und auf der Ebene internationaler Politik gestaltende Akteure angesehen. Der Völkerbund erweist sich so im Agrarinternationalismus der Zwischenkriegszeit als gewichtige Institution. Vor allem in Genf galt für die internationale Agrarpolitik, dass »international policy cannot be explained simply as a compromise between its most important member states«. <sup>29</sup> Die Gestaltungsmacht des Völkerbunds und insbesondere die seiner hier im Fokus stehenden wirtschaftspolitischen Unterinstitutionen manifestierte sich im Erstellen von Problemkategorien, neuer Normen und in der Wahrnehmung gemeinsamer gesellschaftlicher Aufgaben. <sup>30</sup> Dabei war es wichtig, gesellschaftliche Akteure in die Arbeit miteinzubeziehen, deren internationale Verflechtung bereits bestand. Sie konnten somit nicht nur wertvolle inhaltliche Vorarbeit für koordiniertes Handeln liefern, sondern bildeten zugleich einen zentralen Pfeiler für die nationale Umsetzung der Kooperationsprojekte. Damit war der Weg aus der Politikverflechtungsfalle aufgezeigt. Dass umgekehrt privatwirtschaftliche Gruppierungen Interesse daran zeigten, sich im Völkerbund politisch zu engagieren, ist mit den autonomen Gestaltungsmöglichkeiten der Genfer Institution auf internationaler Ebene zu erklären. Diese internationale Staatlichkeit im weiteren Sinne, eine faktische Gestaltungsmacht in der internationalen Politik, machte den Völkerbund zu einem gewichtigen Faktor in den Überlegungen von Verbänden, sich ganz bewusst auch in Genf um Einfluss zu bemühen.

Für die einzelnen Nationalstaaten sind die Entstehung und Verbreitung von Interessengemeinschaften in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, ihre Denk- und Diskursmuster sowie die Resultate ihrer starken Präsenz auf der politischen Bühne gut erforschte Aspekte handelspolitischer Aus-

---

29 Reneilda/Verbeek (1998), S. 3; Clavin (2013), S. 4.

30 Vgl. Barnett/Finnemore (2004), S. 6; Gamson/Meyer (1996).

einandersetzung.<sup>31</sup> Doch auch der Völkerbund bot einen beeindruckend starken Knotenpunkt für verbandspolitische Aktivitäten. Seine wirtschaftspolitischen Unterabteilungen wurden das interessenpolitische Ziel von bis dato ausschließlich auf nationaler Ebene aktiven Gruppierungen. Die Logik in dieser Entwicklung ergab sich für die jeweiligen Akteure aus einer einfachen Kalkulation: Wenn die Krise der Globalisierung nicht mehr ausschließlich mit nationalen Politikmaßnahmen, also einer auf den Nationalstaat fixierten Staatlichkeit, bekämpft werden konnte, musste die nationale Politik um die Komponente der internationalen Staatlichkeit erweitert werden. Das war nur über eine internationale Koordinationsanstrengung zu leisten. Damit läutete die Weltagrarkrise einen fundamentalen Wandel in der Sicht auf den Weltmarkt, auf Zusammenhänge der Wirtschaftszweige und Nationen sowie auf die Möglichkeiten der Marktintervention ein.<sup>32</sup> Zugleich ist diese Entwicklung ein Indiz für die Relevanz des Völkerbunds im Agrarinternationalismus. Denn Interessengruppen folgten »dem Transfer von Entscheidungskompetenzen« und setzten ihren interessenpolitischen Hebel dort an, »wo die sie betreffenden Entscheidungsbefugnisse am größten« waren.<sup>33</sup> Der Völkerbund stellte folglich in agrarpolitischen Fragen eine bedeutende, institutionell über dem Nationalstaat stehende staatliche Entscheidungsinstanz dar, in deren Umfeld und angelehnt an deren Strukturen sich die Bildung und die Arbeit eines internationalen Interessenverbandes entwickeln konnte.<sup>34</sup>

In vorliegender Studie werden diese institutionellen »opportunity structures« für Interessengruppen als »Möglichkeitsraum« (Robert Musil)<sup>35</sup> bezeichnet. Das hat drei wesentliche Gründe. Erstens geht es in einem ersten Schritt zunächst lediglich darum, die institutionell begehbaren Wege der Einflussnahme auszuloten. Im Möglichkeitsraum zählt nicht der Wirklichkeits-, sondern der Möglichkeitssinn. Im Musil'schen Möglichkeitsraum ist das, was sein könnte, nicht weniger wichtig als das, was ist. Das unterstreicht zudem die Bedeutung der »longue durée« in der Völkerbundsgeschichte, die in vorliegender Studie aufgezeigt werden soll und den in Genf

---

31 Vgl. für den Agrarsektor beispielsweise Puhle (1975a); Gessner (1976); Barmeyer (1971); Barral (1968); für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg beispielsweise Torp (2005), S. 214–229. Weiterhin Princen/Kerremans (2008), S. 1133.

32 Vgl. Graevenitz (2008); Graevenitz (2012a).

33 Vgl. Rittberger/Zangl (2003), S. 127; vgl. auch Nugent (1999), S. 304–305; Princen/Kerremans (2008), S. 1134.

34 Vgl. Coleman (1979), S. 15, 22ff; Schmitter/Lehmbruch (1979), S. 7ff.

35 Vgl. Musil (1930), S. 20–23; weiterhin Schurz (2007).

etablierten Strukturen internationaler Kooperation einen wichtigen historischen Bezugspunkt für die Nachkriegsordnung zuschreibt. Verschiedene Untersuchungen bescheinigen dem Völkerbund ein starkes Vermächtnis bei der Entstehung internationaler Organisationen wie »Bretton Woods« oder dem »General Agreement on Tariffs and Trade« (GATT).<sup>36</sup> Aber auch für den europäischen Integrationsprozess (Gemeinsame Europäische Agrarpolitik) werden Kontinuitäts- und Diskontinuitätslinien aufzuzeigen sein, die über die Epochenzäsur Zweiter Weltkrieg hinausreichen und die auf die Erfahrungen im Möglichkeitsraum des Völkerbunds aufbauen.<sup>37</sup> Insofern wird hier *a priori* und als Vorwegnahme auf die folgenden Kapitel der gängigen Interpretation widersprochen, die Wirtschaftsabteilungen des Völkerbundes seien die am wenigsten erfolgreichen Organisationen des Völkerbundes gewesen.<sup>38</sup> Zweitens musste es einen institutionellen Möglichkeitsraum geben, an dessen politischen Gestaltungspotenzial sich die Gründung eines internationalen Interessenverbandes orientieren konnte. Zugleich ermöglichte er überhaupt erst die Arbeit internationaler Interessenverbände im Völkerbund, denn staatliche Institution – so eine Erklärung aus der Politikwissenschaft – werden aus zwei Gründen zum Objekt der Aktivität von Verbänden: einerseits, wenn die Institutionen als Nachfragerin nach Expertise auftritt; andererseits, wenn ihr seitens der Verbände die Fähigkeit zugesprochen wird, im Interesse des Verbandes handeln zu können.<sup>39</sup> Eine Betrachtung auf der Grundlage dieser Annahmen lässt Rückschlüsse über das eigentliche Funktionieren internationaler Organisationen zu. Insofern lotet diese Studie die institutionellen Handlungsspielräume aus, in denen sich Akteure des Agrarinternationalismus bewegen konnten und prüft, inwieweit sie diesen Möglichkeitsraum nutzten. Es wird somit auch eine Sozialgeschichte der internationalen Organisationen in der Zwischenkriegszeit geschrieben, und es soll anhand dieser Perspektive die gängige Interpretation in Frage gestellt werden, wonach internationale Organisationen lediglich der lange

---

36 Vgl. Clavin (2013), S. 39–40; Clavin (2005), S. 428; Clavin/Wessels (2005), S. 469. Weiterhin beispielsweise James (2001); Clavin (2002).

37 Vgl. Graevenitz (2009).

38 Vgl. zu dieser Behauptung Ghebali (1975), S. 152, der offensichtlich »Erfolg« an die Durchsetzung liberaler Wirtschaftspolitik knüpft.

39 Vgl. McAdam u.a. (2001), S. 43.

Arm der Nationalstaaten in der Weltpolitik gewesen seien.<sup>40</sup> Drittens war der institutionelle Möglichkeitsraum kein statisches, durch diplomatische Abkommen vorgegebenes Gefüge. Vielmehr ist auch er selbst ein Konstrukt, das sich den Gegebenheiten und Notwendigkeiten der Zeit anpasste. Die Völkerbundsstrukturen, vor allem auf der Ebene spezialisierter Kommissionen, stellten sich als flexibel und, mit Blick auf die Aktivität von Interessengruppen, als formbar dar. Sie waren keine exogen vorgegebene Variable in der interessenpolitischen Rechnung der Verbände. In dieser Studie stehen also auch Entstehung und Veränderung internationaler Institutionen im Mittelpunkt, innerhalb derer sich grenzüberschreitende Beziehungen etablierten und weiterentwickelten. Zusammengefasst ermöglicht die Betrachtung eines institutionellen Möglichkeitsraums die Aufstellung der These, dass internationale Organisationen Strukturen zur Verfügung stellten, anhand derer internationale Interessenverbände sich formieren und artikulieren konnten und über den Multiplikatoreffekt der internationalen Organisationen ihre wirtschaftspolitischen Konzepte entgegen der vorherrschenden Diskussionen auf internationaler Ebene einbringen und durchsetzen konnten.

Auch auf der Londoner Wirtschaftskonferenz ist das Engagement internationaler Interessenverbände in internationalen Organisationen zu beobachten. Die Ergebnisse der Konferenz zeigen, wie sehr sie ihre Position eingebracht haben und wie sehr sie an den von der Konferenz gefassten Beschlüssen gefehlt haben. Als besonders umtriebig erwiesen sich Vertreter der »Commission Internationale d'Agriculture« (CIA). Die CIA war bereits im Jahr 1889 im Kontext des Kongresswesens und der Weltausstellungen gegründet worden. Ihr anfänglich loser Honoratiorenverband bekam schließlich im Jahr 1927 feste Verbandsstrukturen und zudem eine klare politische Agenda. Ähnliche Entwicklungen verbandspolitischer Kooperationen lassen sich auch auf anderen Wirtschaftssektoren beobachten. In der Zwischenkriegszeit verstärkten sich internationale privatwirtschaftliche Kontakte sowohl qualitativ als auch quantitativ. Besonders die aufziehende Große Depression ließ ein neues Bewusstsein um globale wirtschaftliche Zusammenhänge entstehen und machte deutlich, dass nationale Wohlfahrt einerseits und internationale Koordination andererseits zwei

---

40 Vgl. hierzu grundlegend Frevert/Haupt (2005); Mergel (2002); auch Clavin (2005), S. 436–439; Patel (2009a), S. 12–13; Princen/Kerremans (2008), S. 1132; Barnett/Finmore (2004), S. 9; ebenso Clavin (2005), S. 424–426; Saunier (2009), S. 578.

Seiten derselben Medaille waren.<sup>41</sup> Mit dieser Erkenntnis entwickelte sich ein vorher nicht gekanntes Interesse an internationaler Kooperation. Die lockeren Verbindungen aus der Vorkriegszeit erhielten nun feste institutionelle Formen. Mit Regelmäßigkeit stattfindende gemeinsame Veranstaltungen brachten Routine mit sich und ermöglichten Vertrauensbildungen innerhalb der frisch etablierten Gemeinschaften, denn schon damals galt: »la confiance c'est la conséquence d'une bonne connaissance«.<sup>42</sup> Auf dieser Grundlage konnte ein gemeinsames internationales Programm oder gar eine Programmatik erarbeitet werden. Die CIA, ihre Geschichte und ihre verbandspolitische Aktivität wird in dieser Studie eine zentrale Rolle spielen.

Repräsentiert wurde die CIA in London durch zwei ihrer Vize-Präsidenten, Ernst Laur und Jules Gautier. Laur war Lehrstuhlinhaber für Agrarwesen, Agrarpolitik und landwirtschaftliche Betriebslehre an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich. Als Experte in Agrarfragen nahm er eine bedeutende Rolle in der schweizerischen Verhandlungsdelegation für Handelsverträge ein und machte sich im Völkerbund einen Namen als »final authority in all matters of rural economy«.<sup>43</sup> Zugleich war Laur Direktor des Schweizerischen Bauernsekretariats. Jules Gautier galt als »doyen de l'agriculture française et de l'agriculture internationale«.<sup>44</sup> Neben guten Kontakten zu Aristide Briand und seiner Position in der französischen Handelsdelegation war Gautier der Präsident des Dachverbands der französischen Agrarverbände, der »Commission Nationale des Associations Agricoles«. Im Sommer 1933, auf dem Höhepunkt der Weltagrarkrise, saßen somit Vertreter privatwirtschaftlicher Interessen auf einer diplomatischen Weltwirtschaftskonferenz: »inter-governmentalism and transnationalism interacted«.<sup>45</sup>

41 Siehe auch allgemein Charnowitz (1996); Trentmann (2006), S. 30.

42 *Allcation de M. Stanislas de Humnicky, Président d'Honneur de la Confédération Internationale des Betteraviers Européens, XIème Congrès International des Betteraviers Européens, La Haye/Scheveningue, 15.–16.6.1937*, ACIBE, S. 10.

43 Zitate in Gargas (1927), S. 36 und League of Nations, *Economic Consultative Committee, First Session, Sixth Meeting, 16.5.1928, C.C.E./P.V.6.(1)*, S. 14. Zu Laurs Bedeutung in der Schweiz vgl. Baumann (1993), S. 283. Weiterhin Moser (1994), S. 38–60; Haushofer (1971); Baumann/Moser (1999).

44 Vgl. *Annales XVII* (1937), S. 5. Auch wenn Gautier im Standardwerk von Pierre Barral *Les Agrariens français* nur am Rande erwähnt wurde, so muss er doch als der wichtigste französische Agrarvertreter auf internationaler Ebene gelten. Vgl. Barral (1968), S. 207.

45 Clavin/Wessels (2005), S. 491.

Analysen, die aus einer transnationalen Perspektive auf die Arbeit von Agrarverbänden blicken, sind bis dato nur für den europäischen Integrationsprozess nach 1945 zu finden.<sup>46</sup> Internationalen privatwirtschaftlichen Gemeinschaften wurde in der Geschichte der Europäischen Integration eine zentrale Bedeutung bei der Schaffung supranationaler Strukturen zugesprochen. So dienten nach neo-funktionalistischem Diktum europäische Verbände als ein Substitut für die Identifikation des Volkes mit der sich neu entwickelnden politischen Gemeinschaft oberhalb und außerhalb des Nationalstaates. Dabei gehen sowohl die Historiographie als auch politikwissenschaftliche Arbeiten allgemein davon aus, dass internationale Verbände nur in supra- und internationalem Umfeld der Nachkriegszeit und damit hauptsächlich in (West-)Europa sowie im Kontext des UN-Systems florierten. Zwar findet sich mitunter ein Bezug auf das ausgehende 19. Jahrhundert, als sich beispielsweise Industriekartelle, die »proletarische Internationale« oder Gewerkschaften formten und somit »vague memories of collective action across national ties« hinterließen.<sup>47</sup> Doch die Zwischenkriegszeit wird zumeist gänzlich ausgeblendet. Als stellvertretend für die historische Forschung im allgemeinen und für die Bedeutung der CIA auf internationaler Ebene im speziellen mag das Urteil im Standardwerk zur französischen Agrarinteressenvertretung von Pierre Barral gelten, wonach der CIA in der internationalen Politik eine »rôle plutôt académique« zuzuschreiben sei.<sup>48</sup>

Die vorliegende Studie schätzt hingegen die Bedeutung internationaler Verbände im Agrarinternationalismus als wesentlich signifikanter ein. Im Folgenden soll dabei von »Interessengemeinschaften« gesprochen werden. Das hat zwei Gründe: Erstens suggeriert der Begriff der »Gemeinschaft« ein zusammengehörendes Interessengeflecht, die Charaktergemeinschaft einer Gruppe von Individuen in einer gemeinschaftlichen Organisation mit einer monopolisierten, zentralisierten und hierarchisch organisierten Ent-

---

46 Vgl. grundlegend Patel (2009a). Die meisten Arbeiten zu internationalen Agrarverbänden im europäischen Integrationsprozess stammen aus den Politikwissenschaften. Vgl. beispielsweise die Untersuchung zum »Comité des organisations professionnelles agricoles« (COPA) von Averty (Jr.) (1977); allgemein Eising/Kohler-Koch (2005). Vgl. zur nun schon älteren Forderung der Einbeziehung transnationaler Verbände in die Untersuchung internationaler Organisationen Strange (1998).

47 Schmitter/Streek (1991), S. 136; grundlegend Haas (1958); Kohler-Koch (1992).

48 Vgl. Barral (1968), S. 207.

scheidungsstruktur.<sup>49</sup> Zweck der Vereinigung war die Vertretung bestimmter übereinstimmender Interessen und die Beeinflussung des Willensbildungsprozesses staatlicher Entscheidungsträger.<sup>50</sup> Zweitens wird mit »Gemeinschaft« auf ein Kollektiv hingewiesen, das neben den konkreten Aktivitäten auf internationaler Ebene eine gesellschaftliche Dimension in die internationalen Beziehungen der Zwischenkriegszeit einbrachte. Der Begriff der »Gemeinschaft« – im Gegensatz zu »Netzwerk« – hebt einen Aspekt der gesellschaftlichen Realität hervor, der eher unter »Kultur« als unter »Institution« zu verstehen ist. Damit rücken Fragen nach gemeinsamen Wertekatalogen, einem gemeinsamen Problemverständnis, einer darauf aufbauenden gemeinsamen Weltanschauung und folglich nach einer gemeinsamen politischen Zielsetzung in den Vordergrund.<sup>51</sup>

Zur Untersuchung internationaler Interessengemeinschaften auf dem Agrarsektor in der Zwischenkriegszeit bedient sich die Studie eines Elements aus dem methodischen Werkzeugkasten, das die historische Forschung aus der Politikwissenschaft entlehnt hat: das Konzept der »epistemic communities« (Peter Haas).<sup>52</sup> »Epistemic communities« sind Wissensgemeinschaften, Expertengruppen aus dem akademischen Bereich. Die Professionalisierung der immer komplexer werdenden Politik führte dazu, dass »epistemic communities« zunehmend politische Probleme artikulierten und staatlichen Instanzen bei der Identifizierung ihrer Interessen und der Formulierung von Handlungsoptionen halfen. Sie fungierten als eine Art gesellschaftliches Scharnier zwischen Nationalpolitik und der Politik in internationalen Regierungsorganisationen und stellten Kanäle zur Verfügung, »through which new ideas circulate from societies to governments as well as from country to country«.<sup>53</sup> Auch der Völkerbund schuf eine »transnationale Infrastruktur des Wissens« und leitete hierdurch die globale Wissensproduktion und die Zirkulation von Wissen nach dem

---

49 Vgl. Schmitter (1982), S. 260; Schmitter/Lehmbruch (1979); Alemann (1981). Dagegen zu den Netzwerken zuletzt Herren (2012).

50 Die vertretenen Interessen waren dabei in einem gesamtstaatlichen Kontext lediglich partielle Interessen. Vgl. allgemein Nipperdey (1961).

51 Vgl. Clavin (2005), S. 427; Herren (2004), S. 50; Becker (2004); Mayntz (2010). Vgl. zu Netzwerken beispielsweise Stegbauer (2010).

52 Vgl. Haas (1992). Zu einem Aufruf zur Anwendung dieses Konzeptes durch Historiker vgl. Clavin (2005), S. 427–429; für eine direkte Anwendung siehe beispielsweise Maul (2007).

53 Haas (1992), S. 27.

Zweiten Weltkrieg ein.<sup>54</sup> Dabei wurden »epistemic communities« mehr und mehr richtungsweisend für die internationale Politik, immer unter der Prämisse »that human welfare will be enhanced as a consequence«. Das institutionelle Korpus der »epistemic communities« weist vier grundlegende analytische Charakteristika auf:

1. Gemeinsame normative Überzeugungen (»shared principles and normative beliefs«)
2. Gemeinsame Einschätzung der Ursachen eines Problems (»shared causal beliefs«)
3. Gemeinsame Bewertungskriterien (»shared notions of validity«)
4. Gemeinsame Zielsetzung (»common policy enterprise«).<sup>55</sup>

Der fraglose Vorteil dieses Konzepts ist seine Sichtweise auf Strukturen internationaler Politik. Es fordert den Realismus und seine Annahmen heraus, wonach das Staatsinteresse einfach zu identifizieren und Handlungspräferenzen direkt daraus ableitbar seien. Damit wird das internationale System nicht als ein Konglomerat aus Staatsinteressen angesehen, in dem Mittelwege in einem diplomatischen Prozess ausgehandelt werden.

Für die Ziele dieser Studie birgt das Konzept der »epistemic communities« jedoch vier wesentliche Nachteile. Erstens formieren sich »epistemic communities« unmittelbar im Kontext und in direkter Abhängigkeit staatlicher Nachfrage nach Expertise. Ihre Existenz ist folglich von staatlichen Instanzen abhängig, wodurch sie sich konzeptuell nicht von einem auf Staaten fokussierenden Verständnis von internationaler Politik löst. Insofern trägt dieser Ansatz nicht dem Begriff des Politischen als dem »Willen und [...] [der] Fähigkeit von Menschen, ihre gesellschaftlichen Beziehungen *selber* zu ordnen« Rechnung.<sup>56</sup> Diese Problematik erkannten auch die Völkerbundsbeamten, die in Fragen der Politikformulierung großen Wert auf gesellschaftliche Legitimierung des eigenen Handelns legten. Legitimität wurde über das *abstractum* der internationalen öffentlichen Meinung eingeholt. Vor dem Hintergrund der europäischen korporatistischen Gesellschaften dieser Zeit musste es also naheliegen, auf die gesellschaftlichen Kräfte von Interessengruppen als legitimierendes Element zu bauen.<sup>57</sup> Sir Arthur Salter, Direktor der Wirtschafts- und Finanzsektion des

---

54 Kunkel/Meyer (2012), S. 18; Raphael (1996).

55 Vgl. Haas (1992), S. 2–3, 27, 33.

56 Frevort (2005), S. 14. Eigene Hervorhebung.

57 Vgl. zu den europäischen korporatistischen Gesellschaften allgemein Maier (1975).



Völkerbundes, erklärte hierzu: »The new institutions embody, in very varying proportions, two different principles and purposes; that of securing *expert* advice and that of securing *representative* advice.«<sup>58</sup> Insofern macht es für eine Untersuchung der Agrarpolitik des Völkerbundes Sinn, Wirtschaftsinteressen an Stelle von Wirtschaftswissenschaften als handlungsleitend anzunehmen. Zweitens liegt der Fokus in Haas' Konzept zu sehr auf dem Expertenstatus und hierdurch auf einer Politikberatung basierend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen. Das mag zunächst an dem dehnbaren Begriff des »Experten« liegen. Selbst die CIA nannte sich eine »Expertenkommission der landwirtschaftlichen Vereinigungen«.<sup>59</sup> Der Expertenstatus konstruiert jedoch *a priori* ein analytisches Korsett wissenschaftlichen Erkenntnisinteresses und schreibt somit ein einseitiges Verständnis einer internationalen Politik fest, die sich eben meist nicht nach wissenschaftlich konstruierten Soll-Ist-Vergleichen richtete, sondern nach interessenpolitischen Konstellationen. Drittens bewirkt der Vorgriff auf die Wissenschaft als »neutrale«, apolitische Quelle von Wissen im Kontext der Untersuchungen zum Völkerbund eine wirtschaftspolitische Vorformulierung.<sup>60</sup> Der Wissenschaftsbegriff suggeriert eine normative Konnotation, ein Narrativ moralischer Richtigkeit, das »epistemic communities« als Motoren einer sich auf Konvergenz und Frieden hin entwickelnde Weltgesellschaft ansieht und letztlich so unser Verständnis von Strukturen und Prozessen in den internationalen Beziehungen begrenzt.<sup>61</sup> Als Beispiel hierfür mögen Untersuchung zur »epistemic community« der Wirtschaftswissenschaftler im Völkerbund dienen, auf deren Tätigkeit seine liberale wirtschaftspolitische Ausrichtung vor allem in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre fußte.<sup>62</sup> Ökonomen wie Friedrich von Hayek, Gottfried Haberler oder Bertil Ohlin stellten Teile des liberalen Bollwerks gegen den um sich greifenden Protektionismus dar. Diese Vorannahme reproduziert das klassische Verständ-

58 Salter (1933), S. 46–47. Hervorhebungen im Original; Fraser (2007). Siehe auch Greaves (1931), S. 58.

59 Brief von Laur an den Deutschen Landwirtschaftsrat, Berlin, vom 22.2.1926, BArch R 8073/81, J.-Nr. 696. Eigene Hervorhebung. Vgl. auch *Aktennotiz von Oppen, Berlin, 27.2.1926 über ein Gespräch mit amerikanischen Landwirtschaftsvertretern*, R 8073/81, ohne Kennung, S. 2. Eigene Hervorhebung. Weiterhin Haas (1992), S. 23; Hitzler (1994); Nützenadel (2005). Vgl. die Kritik bei Plehwe (2010).

60 Vgl. mit direktem Bezug zu den wirtschaftspolitischen Beamten des Völkerbunds Clavin (2013), S. 71–78.

61 Vgl. Saunier (2009), S. 574, 579; Patel (2004c), S. 10; Fischer (2003), S. 139–160; Nehring (2012), S. 143–144.

62 Vgl. beispielsweise Clavin (2013); Clavin/Patel (2010); Schulz (2006), S. 849–850.

nis von der Antithese zwischen liberalem Wirtschaftsinternationalismus in Genf und protektionistischem Nationalismus. Dass diese Sichtweise in einer »longue durée« sogar das innovative Moment des Haas'schen Konzeptes, nämlich die Verbindung zwischen internationaler Politik und Gesellschaft, konterkariert, hat der Politologe Dieter Plehwe gezeigt. Nach Plehwe begründete die »epistemic community« um Hayek und Haberler mit ihren Forderungen nach einer »liberal utopia« oder einem »truly liberal radicalism« die heute als marktradikal etikettierte Schule des Neoliberalismus. Dieter Plehwe lehnt in diesem Kontext die Bezeichnung von »objektivem« Wissen ab und entdeckt einen »*partisan* political character of a knowledge power elite«. <sup>63</sup> Viertens geht es bei Untersuchungen von »epistemic communities« meistens nicht um die Analyse einer unterschwellig herrschenden Werteordnung. Sie wird als gegeben angenommen, ohne ihre Ursprünge zu erklären. <sup>64</sup>

Auf Grund seiner vorreflexiven Annahmen stellt also der Begriff »epistemic« für die in dieser Studie anzustellenden Untersuchungen ein *epitheton disqualificans* dar. Seiner impliziten Normativität des Neutralen soll eine explizite Neutralität des Normativen entgegengestellt werden. Folglich stützt sich diese Studie auf das Konzept der internationalen Interessengemeinschaften. In Anlehnung an und in Abgrenzung von den vier Charakteristika der »epistemic communities« zeichnen sich internationale Interessengemeinschaften wie folgt aus:

1. Ein bestimmter Katalog grundlegender Werte und prinzipieller Überzeugungen wird zusammengeführt, als gemeinschaftliches Konstrukt entworfen, anerkannt, aufrechterhalten und weiterentwickelt. Dieser Katalog stellt zumindest teilweise die gesellschaftliche Identität der Mitglieder der internationalen Interessengemeinschaft dar. Ihre Mitgliedschaft kann als »multi-level community-belonging« bezeichnet werden. <sup>65</sup>
2. Es liegt eine gemeinsame Einschätzung der Ursachen eines Problems vor.
3. Sie entwickeln gemeinsam eine normative Weltanschauung, die ihre Vorstellung von Wissen und Expertise beeinflusst und determiniert.

---

63 Hayek (1949), S. 432; Plehwe (2010), S. 313–323, Zitat mit Hervorhebung auf S. 321; siehe auch Hitzler (1994), S. 18–21.

64 Vgl. Staples (2006), S. 9; Plehwe (2010), S. 307.

65 Vgl. Djelic/Quack (2010), S. 378.

4. Sie teilen gemeinsame politische Zielsetzungen, die sie effizient in internationalen staatlichen Organisationen zu vermitteln und zu implementieren versuchen.

Eine Untersuchung zum Agrarinternationalismus in der Zwischenkriegszeit muss auch der Bedeutung von Faschismus und Nationalsozialismus in internationalen Organisationen nachgehen. Für den italienischen Faschismus ist bereits gezeigt worden, dass das Internationale Agrarinstitut in Rom als Bühne und Mittel der faschistischen Instrumentalisierung des Internationalismus missbraucht worden ist. Das Internationale Agrarinstitut war im Jahr 1905 in Rom mit dem Ziel gegründet worden, den globalen Agrarhandel durch Sammlung und Analyse statistischen Materials messbar zu machen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde das Institut zunehmend zum internationalen Aushängeschild des italienischen Faschismus.<sup>66</sup> Dagegen ist der Bedeutung des Internationalismus für die nationalsozialistische Außenpolitik bisher kaum nachgegangen worden. Die Machtergreifung Hitlers am 30. Januar 1933 wurde mit einem gänzlichen Rückzug Deutschlands aus der internationalen Gemeinschaft gleichgesetzt. Der Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund im gleichen Jahr schien in seiner nationalistischen Eindeutigkeit so allumfassend, dass Untersuchungen zu einem »nationalsozialistischen Internationalismus« augenscheinlich obsolet waren. Unterstützt wird dieser Befund durch die ideologisch-begriffliche Vorgabe, nach der »international« in seinen nationalsozialistisch terminologischen Variationen zunächst für »undeutsch, vaterlandslos, zur *jüdischen Weltverschwörung* gehörig« stand.<sup>67</sup> Folglich befassen sich selbst neueste Untersuchungen zu internationalen Aspekten des Nationalsozialismus lediglich mit Versuchen, die nationalsozialistische Ideologie über die deutschen Grenzen hinaus zu vermitteln. Beispiele hierfür sind die Auslandsorganisation der NSDAP oder die Deutsche Kongress-Zentrale (DKZ).<sup>68</sup> Als nationalsozialistische Institutionen versuchten sie, in einem direkten Konkurrenzverhältnis zum etablierten internationalen System aktiv zu werden. Der Unterwanderung und Instrumentalisierung bereits bestehender internationaler Organisationen durch Faschismus und insbesondere Nationalsozialismus wurde dagegen bisher kaum Aufmerk-

---

66 Vgl. ausführlich Teil II, Kapitel 2.

67 Schmitz-Berning (1998), S. 322ff. Hervorhebung im Original.

68 Vgl. Koop (2009); Jacobsen/Smith Jr. (2007), besonders S. 93–104; Jacobsen (1968), S. 90–160; Herren/Zala (2002), S. 165–183.

samkeit geschenkt. Genau das wird eine zentrale Fragestellung der Studie sein.

Um verdeutlichen zu können, in welchen politisch-institutionellen Arenen sich die internationalen Interessengemeinschaften bewegten, bedient sich diese Studie einer Mehrebenenperspektive. Als analytische Entlehnung aus der Integrationstheorie verdeutlicht sie die Verteilung staatlicher Autorität auf verschiedenen Ebenen zwischen Nationalstaat und supranationalen Institutionen.<sup>69</sup> Im Gegensatz zum Neofunktionalismus, nach dessen Theorie sich die Zentralität der Staatsmacht zunehmend auf europäischer Ebene internationalisiert, und im Gegensatz zum Intergouvernementalismus, der den Verbleib staatlicher Autorität in nationalen Institutionen sieht, erlaubt der Blick auf ein Mehrebenensystem, Nationalstaat und internationale Organisationen zwischen den Weltkriegen nicht als voneinander getrennte Räume verbandspolitischer Aktivität anzunehmen.<sup>70</sup> Dementsprechend soll die vorliegende Arbeit zeigen, dass Interessengruppen in den quasi-komitologischen Strukturen des Völkerbundes aktiv wurden und so das gestaltende Potenzial internationaler Organisationen nutzten, um privatwirtschaftliche Interessen international durchzusetzen. Gleichzeitig verstärkten sie ihre Bemühungen auf der jeweiligen nationalen Regierungsebene, ihre gemeinsam international entworfenen Programme durchzusetzen. Die Studie verfolgt somit die ersten Schritte internationalen Lobbyings und fragt hierbei, inwieweit solche Aktivitäten den etablierten, von »epistemic communities« entworfenen Politikkonzepten zuwider liefen und wie sie sich letztendlich behaupten konnten. Durch diese Herangehensweise soll gezeigt werden, dass Nationalstaaten und die Ag-

---

69 Vgl. Putnam (1988), S. 434. Das Mehrebenensystem ist ein sozialwissenschaftliches Konzept und wird vornehmlich im Zusammenhang mit der Interessenvertretung im Europäischen Integrationsprozess verwendet. Vgl. hierzu beispielsweise Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996); Eising/Kohler-Koch (2005); Princen/Kerremans (2008); Gehler u.a. (2009).

70 Dass hier von mehreren Ebenen ausgegangen wird, hat seine Ursache in der doppelten Herausforderung für die Interessengemeinschaften, einerseits auf transnationaler Ebene eine gemeinsame Position zu erarbeiten, die von den einzelnen nationalen Mitgliedern entworfen und als finaler internationaler Kompromiss wieder auf nationale Ebene transportiert werden musste. Andererseits mussten transnationale Interessengruppen sowohl in den internationalen Institutionen als auch über ihre nationalen Kanäle auf Regierungsebene koordiniert Lobbying betreiben. Man kann auch von einer »double-edged interest representation« in Anlehnung an eine »double-edged diplomacy« (Robert Putnam) sprechen. Vgl. Evans u.a. (1993); Princen/Kerremans (2008), S. 1135. Weiterhin Putnam (1988); Eichengreen/Uzan (1993).

rarpolitik ihrer Regierungen in ein Gefüge aus internationalen Organisationen und gesellschaftlichen Akteuren eingebettet waren. Die Studie geht damit unmittelbar den Auswirkungen internationaler Politikformulierung auf Prozesse in den jeweiligen Nationalstaaten nach und versucht, über die Gemeinsamkeit auf internationaler Ebene Ähnlichkeiten in nationalen Politikausprägungen festzustellen, die bisher als voneinander unabhängige »Phänomene« betrachtet worden sind.<sup>71</sup> Sie begibt sich also auf die Suche nach frühen überstaatlichen Strukturen in der internationalen Agrarpolitik. Der Begriff der Supranationalität, verstanden als »die dauerhafte Verlagerung rechtlicher Zuständigkeiten von der nationalstaatlichen auf eine höher gelegene Ebene, so dass dort rechtsverbindliche Mehrheitsbeschlüsse mit unmittelbarer Wirkung gefasst werden können«,<sup>72</sup> wird explizit nicht bemüht. Supranationalität ist ausschließlich im europäischen Integrationsprozess zu finden. Dennoch wird hier die These aufgestellt, dass Überstaatlichkeit ein Merkmal des Agrarinternationalismus in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist und die Studie damit »am Sockel der Montanunion, die bisher als erste teilweise supranationale Institution galt«,<sup>73</sup> rüttelt.

In keiner politischen Gestalt sind die Verflechtungen, Abhängigkeiten und Rückwirkungen zwischen internationalen und nationalen Ordnungskonzeptionen so ausgeprägt wie im historisch einmaligen supranationalen Konstrukt der Europäischen Union. Das Prinzip der Supranationalität gilt insbesondere für den Agrarsektor, der als hoch interventionistisches und protektionistisches Projekt zum politischen Motor des europäischen Integrationsprozesses wurde.<sup>74</sup> Die Erklärung zu seiner Entstehung machte sich die Integrationsgeschichte zur zentralen Aufgabe. Alan S. Milward hat hierbei mit seiner These für einen interpretatorischen Meilenstein gesorgt, wonach der europäische Nationalstaat im Zuge der in der Zwischenkriegszeit entstandenen ordnungspolitischen Verpflichtungen vor immer größere wirtschaftspolitische Aufgaben gestellt worden sei. Diese überforderten ihn nun. Die europäischen Regierungen begegneten dieser Überlastung mit einer Übertragung nationaler Souveränität an eine supranationale Institution, die auf Grund ihres größeren ökonomischen Potenzials den neuen ordnungspolitischen Aufgaben gewachsen war. Die europäische Integration, so Milward, war die Rettung des europäischen Nationalstaates aus seiner

---

71 Vgl. hierzu Patel (2009a), S. 45.

72 Patel (2012), S. 360. Weiterhin Thiemeyer (1998).

73 Patel (2012), S. 362.

74 Vgl. beispielsweise Ludlow (2005); Patel (2009a); Thiemeyer (1999); Thiemeyer (1998).

schweren wirtschaftspolitischen Krise.<sup>75</sup> Milwards These ist inzwischen von der nächsten Integrationshistorikergeneration als überpointiert zurückgewiesen worden.<sup>76</sup> Sie behält aber in zwei zentralen Aussagen auch für die vorliegende Studie ihre Gültigkeit. Zum einen müssen nationalstaatlich formatierte Interessen und international formulierte Positionen keine Gegensätze darstellen. Zum anderen zeigt Milward, dass die europäische Integration kein Konstrukt eines europäischen Idealismus oder wirtschaftswissenschaftlicher Dogmen, sondern das Ergebnis pragmatischer Überlegungen und auch interessenpolitischer Erwägungen war.

Mit Überlegungen aus der Integrationsgeschichte als analytischem Hintergrund soll in dieser Arbeit nach Prozessen der Europäisierung gesucht werden. Ob als politischer Raum oder als diskursives Erfahrungsmuster – Europa erschien in vielen Facetten, Formen und Politikkonzepten. Die europäische Integrationsforschung sieht den Agrarprotektionismus in Europa vor dem Zweiten Weltkrieg als wichtigsten historischen Referenzpunkt für die agrarpolitische Integration Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Die protektionistische Agrarpolitik gilt einerseits als bedeutsamer Erfahrungshorizont für die liberale Nachkriegsordnung auf globaler Ebene mit Bretton Woods oder GATT. Andererseits wird ihr eine wichtige Voraussetzung für die Ausgestaltung der späteren europäischen Agrarpolitik zugesprochen. Auf dieses Stigma eines als spezifisch europäisch angesehenen Agrarprotektionismus wies der französische Völkerbundspolitiker Daniel Serruys schon im Jahr 1928 mit der Feststellung hin, dass »agricultural protectionism must necessarily arise whenever the problems of European products are discussed«.<sup>77</sup> Die vorliegende Studie möchte mit ihrem Fokus auf internationale Interessengemeinschaften und internationale Marktplanung zur Erklärung des agrarpolitischen Integrationsprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg wesentliche Ergänzungen leisten, ohne dabei die oben angedeuteten Ergebnisse der europäischen Integrationsforschung widerlegen zu wollen. Dementsprechend stehen die Darstellung des Agrarprotektionismus und die Analyse seiner volkswirtschaftlichen Auswirkungen hier nicht im Vordergrund. Vielmehr wird er als gegebene Konstante angenommen, um die sich Verhandlungen, Kon-

---

75 Vgl. Milward (2000).

76 Vgl. beispielsweise Thiemeyer (1999), S. 6; Patel (2009a), S. 20.

77 Daniel Serruys in: League of Nations, *Economic Consultative Committee, First Session, Second Meeting, 14.5.1928*, C.C.E./P.V.2.(1), S. 32; weiterhin Thiemeyer (2009); Milward (2000); Odell (1988); James (2001).