

INHALT

EINLEITUNG:

**Der Wirtschaftskrieg als Schicksal? Kooperation
und Konflikt im ökonomischen Wandel 7**

KAPITEL 1

Die Anfänge: Spanien und die Neue Welt 31

KAPITEL 2

**Ärger im Ärmelkanal: Die britisch-niederländische
Konkurrenz nach dem Niedergang Spaniens 46**

KAPITEL 3

**Ein andauernder Unruheherd: Die französisch-
britische Rivalität im 18. Jahrhundert 66**

KAPITEL 4

**Der Kontinent gegen Großbritannien:
Napoleon und die Kontinentalsperre 81**

KAPITEL 5

**Der große Umbruch: Freihandel im Denken,
Schutzzoll in der Praxis – England und
die USA nach 1815 95**

KAPITEL 6

**Politik der offenen Tür:
Der Freihandelsimperialismus 113**

KAPITEL 7

Vom Protektionismus zur ersten Globalisierung:
Die Pax Britannica vor 1914 128

KAPITEL 8

Im permanenten Wirtschaftskrieg: Der Zerfall
der Weltwirtschaft 1914 bis 1945 147

KAPITEL 9

Wiederaufstieg: Pax Americana –
eine Zeit ohne Wirtschaftskriege? 167

KAPITEL 10

Weltmarkt ohne Hüter:
Eingehegte Ordnungslosigkeit oder
zerstörerischer Konflikt? 198

SCHLUSS:

Gefährliche Rivalitäten 221

Anmerkungen 239

Literaturverzeichnis 278

Register 301

Dank 319

EINLEITUNG:

**DER WIRTSCHAFTSKRIEG ALS SCHICKSAL?
KOOPERATION UND KONFLIKT IM
ÖKONOMISCHEN WANDEL**

Im Jahr 1601 kaperten portugiesische Seeleute vor der chinesischen Küste unter Berufung auf ihre Monopolrechte im asiatischen Raum ein niederländisches Schiff, töteten fast die gesamte Besatzung und eigneten sich dessen Ladung an. Daraus entwickelte sich ein Handelskrieg, der noch heute aufschlussreich ist. Denn nur wenig später enterte ein Schiff der Niederländischen Ostindien-Kompanie (VOC) in der Straße von Malakka ein portugiesisches Schiff, dessen Ladung man in Amsterdam vor das Admiralsgericht brachte, um sie legal verwerten zu können. Zu ihrer Rechtfertigung legte die VOC ein Rechtsgutachten vor, das das Kapern des Schiffes mit dem Hinweis auf die Freiheit der Meere begründete, die Portugal nicht respektiere. Das wiederum provozierte eine portugiesische Stellungnahme. Nicht nur habe Portugal vom Papst legitimierte Monopolrechte in Asien. Es seien gerade auch die Kosten für die Erschließung und die Sicherung der Handelswege, die eine Monopolstellung rechtfertigten – und diese habe nun einmal Portugal zu tragen.

Die Handelskonkurrenz zwischen den Niederlanden und Portugal wurde schließlich gewaltsam zugunsten der niederländischen Kaufleute entschieden, doch die Problemstellung gilt bis zum heutigen Tag: Rechtfertigen die Kosten der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Ordnung, dass deren Träger die Vorteile dieser Ordnung allein oder zumindest vorrangig für sich in Anspruch nehmen und andere davon ausschließen darf? Oder muss

er es hinnehmen, dass andere, obwohl sie für die Kosten nicht aufkommen, nicht nur vom Rahmen dieser Ordnung profitieren, sondern diesen unter Berufung auf die «Freiheit der Meere» sogar mit erheblich geringerem Aufwand nutzen können und sich so große wirtschaftliche Vorteile verschaffen, gerade weil sie die Kosten nicht oder kaum tragen?¹

Dieser Konflikt, der keine Frage der Moral, sondern Ausdruck eines objektiv existierenden Problems ist, liegt hinter dem Auf und Ab von Wirtschafts- und Handelskriegen, die seither in unterschiedlichen Formen die Welt beschäftigten. Je nachdem, wie dieser Konflikt reguliert oder auch nur wahrgenommen wurde, entwickelten sich Rivalitäten unter Umständen zu produktivem wirtschaftlichen Wettbewerb – oder es kam zu gefährlichen Konfrontationen, speziell dann, wenn sich das Ziel ökonomischen Vorteils mit politischem und militärischem Dominanzstreben verband. Ob die aufgeworfene Frage nach der Nutzung einer Ordnung je grundsätzlich entschieden werden kann, muss offenbleiben. Lehrreich ist indes ein Blick darauf, welche Antworten in den vergangenen Jahrhunderten darauf gegeben wurden. Mit der Straße von Malakka, dem Nadelöhr vor Singapur und Malaysia auf dem Handelsweg von und nach China, spielt die Geschichte von Wirtschaftskriegen heute aktueller denn je an einem Ort, an dem sie sicher nicht begann, wohl aber ihre semantische Rahmung entscheidend provoziert wurde.

Es wäre zweifellos übertrieben, das gegenwärtige Verhältnis der USA zu China mit dem Portugals gegenüber der aufstrebenden niederländischen Handelsflotte zu Beginn des 17. Jahrhunderts zu vergleichen, aber erhellend ist die Perspektive allemal. Denn der Aufstieg Chinas vollzog sich im Rahmen einer vor allem von den USA garantierten weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, die es chinesischen Anbietern leicht und vor allem kostengünstig ermöglichte, große Teile des Weltmarktes zu erreichen und nach und nach zu dominieren. Die Versuche der Vereinigten Staaten,

den chinesischen Aufstieg zu bremsen – auch wenn dies unter Umständen eine Beschädigung der globalen Arbeitsteilung bedeutet –, sind jedenfalls der wesentliche Grund der weltweiten ökonomischen Turbulenzen, die sich seit geraumer Zeit beobachten lassen. Mit dem Ende eines von den USA dominierten Zeitalters der Globalisierung nähert sich die Welt heute einem Zustand des Ordnungsverlustes, der die kommenden Jahre unter ein großes Fragezeichen stellt. Dieser Zustand ist historisch nicht neu. Zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht wechselten Phasen geregelter und friedlicher ökonomischer Arbeitsteilung mit heftigen Konflikten, die von Momenten des Wirtschaftskrieges bis hin zu gewaltsam ausgetragenen Auseinandersetzungen geprägt waren. In der folgenden Darstellung geht es darum, die historischen Linien dieser «Wellenbewegung» und die Muster nachzuzeichnen, die den Umschlag von Rivalitäten in offenen Konflikt oder in eine zumindest zeitweilige Herausbildung geordneter Kooperationen markierten. Rivalitäten sind der Normalzustand; entscheidend ist, wann sie gefährlich werden und das Potenzial besitzen, die Regeln der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – letztlich zum Nachteil aller – zu zerstören. Dass eine solche Fragestellung angesichts der gegenwärtigen weltweiten Entwicklungen eine besondere Aktualität besitzt, wird niemand bestreiten wollen. Historisches Wissen wird die derzeitigen Konflikte, ja ihre Zuspitzung in der kommenden Zeit nicht aufhalten können, aber es kann die Aufmerksamkeit dafür erhöhen, was eine kurzfristige und unüberlegte Politik anrichten kann.

Der Wirtschaftskrieg, das heißt der Konflikt um Macht und Vorteile im zwischenstaatlichen Handel und bei der Organisation und Strukturierung von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Austauschprozessen, ist ein altes Phänomen. Es genau einzugrenzen, ist gar nicht so einfach, denn klar isolierbar sind Wirtschaftskriege nur in seltenen Fällen. Vielmehr gibt es große Unterschiede bezüg-

lich Art und Ausmaß der jeweiligen Auseinandersetzungen. Das betrifft zum einen die Zahl der beteiligten Akteure, zum anderen geht es in Wirtschaftskriegen zumeist nicht ausschließlich um wirtschaftliche Fragen. Allerdings sind Letztere im Laufe der Jahrhunderte immer wichtiger geworden. In der Gegenwart kommt ökonomischen Gesichtspunkten eine überragende Bedeutung zu, da die wirtschaftlichen Handlungsspielräume der Regierungen in der Regel die politischen durchaus bestimmen.

Das war zwar im Grunde auch in der Vormoderne schon so, doch hat sich der Charakter von Konflikten, nicht zuletzt militärischen Auseinandersetzungen, im Zuge des technologischen Wandels strategisch und taktisch völlig verändert. Während es in der Vormoderne vor allem darum ging, einen exklusiven Zugriff auf Ressourcen, Handelswege und Lieferketten zu erlangen, gewann spätestens zum Ende des 17. Jahrhunderts – explizit formuliert in den Agenden des Merkantilismus – die Stärkung der eigenen Produktionskraft und die Schwächung der Möglichkeiten realer oder potenzieller Gegner an Bedeutung. Handels- und Wirtschaftskriege dienen seither explizit der Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Dynamik, die sukzessive in den Vordergrund entsprechender Bemühungen trat.

Es war die so mögliche wirtschaftliche Stärke, die schließlich in den großen Auseinandersetzungen des 18. Jahrhunderts etwa den Ausschlag zugunsten Großbritanniens gab, das schlicht produktiver wirtschaftete als die kontinentaleuropäische Konkurrenz und sich daher – allerdings erst nach jahrzehntelangen Kämpfen – gegen sie durchsetzen konnte. Dabei blieb es nicht stehen. Der Schutz und die Förderung der eigenen «produktiven Kräfte» mit zum Teil durchaus robusten Mitteln änderten sich, nachdem die britische Wirtschaft eine Dominanz erreicht hatte, die die kontinentale Konkurrenz nicht mehr fürchten musste. Die von England weiterhin betriebenen Handels- und Wirtschaftskriege bekamen nun ein anderes Ziel. Es ging nicht mehr um den Schutz der heimischen

Wirtschaft, sondern um die Öffnung der globalen Märkte, um die eigene Stärke ausspielen zu können. Der Freihandelsimperialismus war somit auch eine Form des Wirtschaftskrieges, der im Aufbegehren verschiedener Staaten gegen die Überlegenheit Großbritanniens seine Entsprechung fand.

Diese Wechselbeziehung von Öffnung und Abschottung ist seither ein Kennzeichen von Wirtschaftskriegen. Nicht nur die Kriegsführung ist damit umfassend geworden; letztlich treten heute ganze Volkswirtschaften gegeneinander an, wenn es zum offenen Konflikt kommt. Und mit dem Amerikanischen Bürgerkrieg (1861–1865), der nicht zuletzt ein mit radikalen Mitteln geführter wirtschaftlicher Vernichtungskrieg des überlegenen Nordens gegen die Plantagenwirtschaft der Südstaaten war, ist auch in die Köpfe der verantwortlichen Politiker endgültig vorgedrungen, dass wirtschaftliche Stärke oder Schwäche das eigene politische Gewicht und die Durchsetzbarkeit eigener Interessen sehr schnell beeinflussen. Allein die Kriegskosten mussten das lehren, die die Bevölkerung zudem einer erheblichen protektionistischen, steuerlichen und inflationären Belastung aussetzten.² Ökonomischer Strukturwandel nimmt mithin eine eigentümliche Rolle als Konfliktverstärker ein, lange bevor es zu offenen Auseinandersetzungen oder gar Feindseligkeiten kommt. Letztlich muss jede Regierung darauf bedacht sein, die eigene ökonomische Basis auszubauen, oder, wo dies nicht möglich ist, Gegner daran zu hindern, zu stark zu werden.³

Das ist kein neues Phänomen, wenngleich sich dessen Ausmaße in den vergangenen Jahrzehnten dauerhaft verschoben haben. Die Belagerung oder gar die Zerstörung von Städten, Häfen und Flotten, die Versklavung von Menschen oder der Raub von Ressourcen, die gezielte Verschlechterung von Münzen, das Blockieren von Handelswegen – all diese aus der älteren Zeit gut bekannten Vorgänge waren stets auch Mittel von Handels- und Wirtschaftskriegen. Diese Konflikte und ihren strukturellen Wandel umfassend nachzuzeichnen, ist unmöglich. Die folgende Dar-

stellung versteht sich daher nicht als eine Art Enzyklopädie der Wirtschaftskriege,⁴ sondern als eine Betrachtung herausragender Ereignisse und als Versuch, hinter der Vielzahl dieser Ereignisse und dem damit verbundenen historischen Wandel Muster zu erkennen. Dadurch lassen sich zwar keine zukünftigen Konflikte vorhersagen, doch trägt das Nachvollziehen von Mustern dazu bei, diese Konflikte besser zu verstehen. Zugespitzt könnte man sagen, der Überraschungseffekt von Ereignissen sinkt, wenn die historische Bildung steigt. Man weiß, womit man gegebenenfalls rechnen muss, und kann sich im günstigsten Fall auf die Eventualitäten des historischen Wandels besser einstellen. Mangelndes Wissen über die historischen Entwicklungen ist in jedem Fall ein Nachteil – vielleicht sogar ein Fehler.

Im hier skizzierten Sinne herrscht stets irgendwo Handels- oder Wirtschaftskrieg. Historisch betrachtet, sind deren Formen – streng genommen ist Wirtschaftskrieg das übergeordnete Konzept und der Handelskrieg ein Moment davon – erstaunlich stabil. Es beginnt mit Geheimhaltung, Drohungen und Schikanen, es folgen, ohne dass es eine feste Ordnung gäbe, Blockaden und Beschlagnahmen, Embargos und Boykotte, Sanktionen, Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse, Piraterie und Kaperei, schließlich auch offene Kriegshandlungen mit dem Ziel, dem Gegner wirtschaftlichen Schaden zuzufügen und dadurch die eigene Position zu verbessern. Diese Vorgänge hatten und haben keinen statischen Charakter, sondern sind sehr wandlungsfähig. Sie hängen nicht nur vom Stand des jeweiligen technischen Wissens ab, sondern lösen stets Gegenreaktionen aus und zwingen daher zu Anpassungsmaßnahmen, die je nach beteiligtem Staat oder beteiligter Obrigkeit sehr unterschiedlich ausfallen können.

All diese Maßnahmen mögen in der Rason des Staates, der sie ergreift, ihren Sinn haben, sie entsprechen aber nicht automatisch den Interessen der in ihm lebenden Menschen. Denn Wirtschaftskriege schaden keineswegs nur dem Gegner, sondern zumeist

ebenso der eigenen Bevölkerung, allen voran den Konsumenten, den Kaufleuten und den Unternehmen. Einerseits werden Güter und Rohstoffe teurer, gegebenenfalls auch physisch knapp, andererseits sind auswärtige Märkte und Kooperationspartner nicht mehr erreichbar. Dies bedingt, dass Wirtschaftskriege nur in extremen Fällen eine konsequent gewählte und durchhaltbare Strategie darstellen. Im Grunde müssen hierfür sehr günstige Bedingungen vorliegen, wie sie für die meisten der potenziellen Konfliktparteien schlicht nicht gelten.

Nur einige große Staaten wie die USA und in absehbarer Zeit wohl auch China können angesichts der eigenen Marktgröße zumindest hoffen, dass Sanktionen, Zölle und andere Maßnahmen des Wirtschaftskrieges vor allem andere treffen und für die eigenen Volkswirtschaften eher folgenlos, ja sogar vorteilhaft sind. Donald Trump sagte es bei seiner zweiten Amtseinführung als Präsident der Vereinigten Staaten Anfang des Jahres 2025 ganz offen: Die Zölle sollen den amerikanischen Steuerzahler entlasten.⁵ Aber das sind Ausnahmefälle, und selbst hier trifft die erhoffte eigene Unverwundbarkeit zumeist nicht zu. Für die meisten Staaten, die in engem, nicht substituierbarem Austausch mit ihren Nachbarn stehen, bergen Wirtschaftskriege ein existenzielles Risiko, denn das Unterbrechen ökonomischer Kooperation kann sehr schnell die Lebensverhältnisse im eigenen Land verschlechtern. Wenn es dennoch zu Wirtschafts- oder Handelskriegen kommt, erscheinen sie eher wie ein Zwangsmittel, das zur unmittelbaren Durchsetzung von Interessen genutzt wird, aber keine dauerhafte Option darstellt.

Spätestens seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts sind die Vorteile eines nicht beschränkten, grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs allgemein bekannt. Solange man einen solchen Handel für ein Nullsummenspiel hielt, bei dem der eine Akteur das gewinnt, was der andere verliert, war der Wirtschaftskrieg unter Umständen ein geeignetes Mittel. Doch setzte sich im Laufe des 18. Jahrhunderts, getragen nicht zuletzt von ökonomischen

Diskussionen um den offenkundigen Nutzen des Freihandels, die eng mit den Namen von David Hume, Adam Smith oder Anne Robert Jacques Turgot verbunden sind,⁶ die Vorstellung durch, dass Kooperation allen Partnern nützt, wenn auch vielleicht nicht in gleichem Ausmaß. Es müssen besondere Gründe vorliegen, dass Maßnahmen des Wirtschaftskrieges mit den ihnen innewohnenden Risiken überhaupt gewählt werden.

Genau in dieser Diskrepanz liegt ein Hauptaugenmerk der folgenden Darstellung. Denn obwohl ökonomisch im strikten Sinne stets nachteilig, treten Wirtschafts- und Handelskriege immer wieder auf. Im Kalkül der beteiligten Staaten spielt mithin der bald einsetzende negative ökonomische Effekt dieser Konflikte eine untergeordnete Rolle oder wird mit Spekulationen auf mittel- und langfristige Wirkungen, auf die dauerhafte Schwächung von Rivalen oder auf die robuste Behauptung der eigenen Führungsposition, wofür temporär auch Kosten in Kauf genommen werden, in den Hintergrund gedrängt. Der politische Blick auf Handelskriege unterscheidet sich insofern von zumeist kurzfristig bestimmten ökonomischen Überlegungen.

Wenn sich Wirtschaftskriege nicht so sehr in ihrer Form unterscheiden, dann tun sie es umso mehr in ihrer Art und Intensität, die stets unmittelbar das politische Umfeld reflektieren. Drei prinzipielle Merkmale lassen sich beobachten. Da ist *erstens* die zwischenstaatliche Rivalität, die auch mit wirtschaftlichen Mitteln ausgetragen wird. Das *zweite* Merkmal betrifft das, was wir heute unter dem Stichwort Sanktionen zusammenfassen, also zumindest anfangs einseitig unternommene Schritte, um durch das Verursachen von ökonomischem Schaden politisches Verhalten zu erzwingen. Im strengen Sinne ist das eine Erscheinung des 20. Jahrhunderts, denn erst seit dem Ersten Weltkrieg ist es üblich geworden, Kriegshandlungen nicht nur militärisch, sondern auch moralisch zu bewerten und gegebenenfalls zu bestrafen. Bei Sanktionen spielt insofern das Ziel eine Rolle, je nach Standpunkt das

Gute zu fördern und das Böse zu dämpfen, wobei die Standpunkte nur sehr selten eindeutig sind. Im Vergleich zur Gegenwart ging es in der älteren Staatenkonkurrenz jedoch nicht nur, ja nicht einmal vorrangig, um die Durchsetzung des Guten, sondern um staatliche Selbstbehauptung, die an sich als legitim galt. Das *dritte* Merkmal schließlich umfasst das alltägliche Konfliktgeschehen, das sich in den unzähligen Nadelstichen äußert, denen Handels- oder Kooperationspartner ausgesetzt sind, angefangen bei Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen über Gesundheitsvorschriften bis hin zu Mobilitätsbarrieren für Menschen und Kapital, die je nach Umständen «pragmatisch» genutzt werden.

Historisch lässt sich keines dieser charakterlichen Merkmale in reiner Ausprägung fassen, stets gehen sie durcheinander.⁷ Rein wirtschaftliche Gründe waren es in der Regel nicht, die etwa dazu führten, dass England im 18. Jahrhundert den Weinimport aus Frankreich stark einschränkte, Deutschland im späten 19. Jahrhundert den Zugang zum Berliner Kapitalmarkt für Russland sperrte oder die USA 1940 ein Ölembargo gegen Japan verhängten. In der Regel sind Wirtschaftskriege Mittel zur Austragung von Konflikten, nicht ihre Ursache. Sie sind, wie erwähnt, stets Teil weitergehender Rivalitäten und dienen nicht allein dazu, unmittelbare wirtschaftliche Vorteile zu erlangen. Selbst wenn das Ziel darin besteht, die eigene ökonomische Vorherrschaft zu behaupten oder den Aufstieg der Konkurrenz zu bremsen, geht es um politische Rivalitäten. Aus Sicht von Verbrauchern, Handel und Unternehmen ist es ja keineswegs nachteilig, wenn Güter aus einem anderen Land preiswert und in guter Qualität zur Verfügung stehen. Sie denken nicht in allgemeinen Bilanzen oder gar Länderkonkurrenzen, sondern handeln nach ihren jeweiligen Nutzenerwartungen, die nicht den Machtvorstellungen der eigenen Obrigkeit entsprechen müssen. Wirtschaftskriege sind so gesehen nie zwangsläufig, folgen keiner ökonomischen Rationalität, im Gegenteil. Für Unternehmen ist Wettbewerb, auch wenn sie ihn nicht immer

unbedingt mögen, der Normalfall, auf den sie mit Leistungssteigerungen oder Kostensenkungen reagieren, in der Regel aber nicht damit, die Werkstore der Konkurrenz zu blockieren.

Die Tatsache, dass Wirtschaftskriegen immer eine politische Konkurrenz zugrunde liegt, hat sie von Anfang an zum Gegenstand von juristischen Überlegungen gemacht. Schon während der Konflikte zwischen Spanien und Großbritannien im 16. und 17. Jahrhundert um den Handel mit den neu entdeckten Gebieten in Asien und Amerika war zumindest in europäischen Gewässern klar, dass willkürliche Eingriffe wie etwa das Aufbringen von Schiffen und die Beschlagnahmung der Ladung rechtlich inakzeptabel waren und zu größeren militärischen Auseinandersetzungen führen konnten. Das trug zu einer sukzessiven Verrechtlichung der Handelsbeziehungen bei. Legales und legitimes Handeln wurde vorstrukturiert, und der Wirtschaftskrieg war zwar formal als Teil der allgemeinen Kriegsführung akzeptiert, durfte aber nicht willkürlich geführt werden. Der Seeraub zum Beispiel, der während eines Krieges mit staatlicher Lizenz (den sogenannten Kaperbriefen) geradezu legal betrieben werden durfte, war nach Friedensschluss schlichte Piraterie, die entsprechend bestraft wurde.⁸

Seither bemühten sich viele Staaten, den grenzüberschreitenden Handel, der trotz der Regeln des Seehandels in vielen Fällen nicht normiert war, rechtlich genau zu fassen und Verstöße zu benennen und zu sanktionieren. Dadurch wurde im Laufe der Zeit der Raum für «legale» Maßnahmen des Wirtschaftskrieges immer geringer, auch wenn grenzüberschreitendes Wirtschaftsrecht faktisch nicht möglich war, sondern regelkonformes Verhalten nur über Verträge durchgesetzt werden konnte. Das bedeutete nicht, dass die Handlungsbeschränkungen im Konfliktfall stets beachtet worden wären, zumal es ein geschlossenes und umfassendes Völkerrecht bis heute nicht gibt.⁹ Doch stieg das Risiko für Wirtschaftskriegsmaßnahmen weiter an, da sie gegebenenfalls rechtlich geahndet werden konnten.