

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Paul-Ludwig Weinacht

Zwanzig Jahre Grundgesetz
— Probleme
des Verfassungswandels

Rolf Hellmut Foerster

EWG und Deutscher
Zollverein — Ein Vergleich

B 21/69
24. Mai 1969

Paul-Ludwig Weinacht, Dr. phil., Assess. d. L., geb. 28. Mai 1938 in Freiburg im Breisgau; von 1965 bis 1968 Geschäftsführer der Senatskommission für das Auslands- und Ausländerstudium an der Universität München, seit 1968 Assistent beim Deutschen Bildungsrat und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München, z. Z. Lehrauftrag an der Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: „Staat“, Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jh. (= Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 2), Berlin 1968; Humanist und Politiker: Leo Wohleb (Gedenkschrift), hrsg. zusammen mit Hans Maier, Heidelberg 1969; „Staatsbürger“ — Zur Geschichte und Kritik eines politischen Begriffs, in: Der Staat, 1969/I, S. 41—63.

Rolf Hellmut Foerster, freier Schriftsteller, geb. 18. Juni 1927 in Karlsruhe.

Veröffentlichungen: Die Idee Europa 1300 bis 1946. Quellen zur Geschichte der politischen Einigung, München 1963 (dtv Taschenbuch); Die Geschichte und die europäische Politik, Bonn 1966 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 67); Europa — Geschichte einer politischen Idee, München 1967; Die Rolle Berlins im europäischen Geistesleben, Berlin 1968; Emmanuel Sieyès. Abhandlung über die Privilegien (Hrsg.), Frankfurt 1968 („sammlung in sel“ Nr. 42); Das Leben in der Gotik, München 1969.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Zwanzig Jahre Grundgesetz – Probleme des Verfassungswandels

I. Ein neues Grundgesetz

Verfassungen sind Rechtsregeln, nach denen ein Volk sein Zusammenleben einrichtet. Sie bestimmen die Ämter, die Verteilung der Geschäfte auf die Ämter, die Art, wie man ein Amt erwirbt und wann man es verliert. Sie geben für den politischen Prozeß äußerste Grenzpunkte an, über die er nicht hinaustreiben darf, und versuchen, in der Vielfalt gesellschaftlicher Initiativen Einheit entstehen zu lassen. In solchen Regeln und mit ihrer Hilfe soll sich — wie im Fall des Grundgesetzes — Demokratie verwirklichen, soll Freiheit herrschen und Gleichheit garantiert sein.

Verfassungen können, gemessen an ihrem Zweck, gut oder schlecht gemacht sein. Man erkennt ihre Qualität oft schon an ihrer Dauer: Es gibt Verfassungen, die wie Schuhe verschleißten, und andere, die Generationen überdauern.

20 Jahre, nachdem das Grundgesetz verabschiedet worden und in Kraft getreten ist, mehren sich die Stimmen, die eine Überprüfung verlangen, die Änderungen und Ergänzungen wichtiger Teile („zerschlissener“ Stellen) fordern. Beispielsweise solle der *Bund* neue Kompetenzen erhalten zu Lasten der Länder, etwa auf dem Gebiet des Schul- und Hochschulwesens, der Haushalts- und Finanzplanung; das Steueraufkommen solle zugunsten einer aufgabengerechten Verteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden neu geregelt werden; das *Volk* solle größere Rechte erhalten: etwa bei der Kandidatenaufstellung zu den Wahlen (im Stil der amerikanischen primaries), bei der Gesetzesinitiative und beim Sachentscheid, auch bei der Wahl des Bundespräsidenten und des Bundeskanzlers solle es direkt beteiligt werden. Man fordert eine Regierungs- bzw. Kabinetts-, Parlaments- und Beamtenreform, eine Justizreform, eine verfassungsrechtlich verankerte Wahlrechtsreform. Die Stellung der Verbände solle in der Verfassung deutlicher geregelt werden, die liberalen Grundrechte sollten ausdrücklich durch soziale Grundrechte, etwa durch ein

„Bürgerrecht auf Bildung“ (R. Dahrendorf) erweitert werden u. v. a. Damit das Ganze nicht ein Flickteppich von Einzelreformen werde, gibt es den weitergehenden Vorschlag, einen Verfassungskonvent einzuberufen und das Grundgesetz einer Totalrevision zu unterwerfen. So wollen es prominente Mitglieder der FDP, so will es Theodor Eschenburg, so will es der CDU-Abgeordnete Dichgans.

Demgegenüber erklärte der Abgeordnete Schmitt-Vockenhausen (SPD) vor dem Deutschen Bundestag am 21. März dieses Jahres: „Ich muß doch einmal eine Lanze für das Grundgesetz des Jahres 1949 brechen. Mit

Rolf Hellmut Foerster:

EWG und Deutscher Zollverein

— Ein Vergleich S. 17

diesem Grundgesetz hat das deutsche Volk eine Verfassung erhalten, an der man nicht ohne Grund herumexperimentieren soll. Es ist die beste und demokratischste Verfassung, die dieses Land je hatte. . . . Wir sollten uns in den Grundfragen der Verfassung nicht einem modischen Aktivismus anschließen. Die demokratische Ordnung unseres Staates, die wir uns mit dem Grundgesetz gegeben haben, sollte nicht durch wenig fundierte und verschwommene ‚Reformideen‘ in Frage gestellt werden.“

Der Befürworter und Verteidiger unserer Verfassungsordnung hat etwas übertrieben: denn das Grundgesetz ist nicht mehr das des Jahres 1949, sondern es wurde immer wieder ergänzt, verändert und angepaßt. Und noch in dieser Legislaturperiode soll es durch ein 20. Änderungsgesetz novelliert werden. Man denke ferner daran, daß die laufende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die die Bestimmungen des Grundgesetzes interpretiert und konkretisiert, inzwischen mehr als 20 Bände füllt und daß

auch der Gesetzgeber immer wieder materielles Verfassungsrecht geschaffen hat, etwa das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 oder das — freilich umstrittene — Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 13. August 1968.

Trotzdem ist es auch heute nicht abwegig, vom „Grundgesetz des Jahres 1949“ zu sprechen; denn es trägt in seinen wesentlichen Zügen, in Aufbau und Gliederung, in seiner Sprache und im teilweise nachwirkenden Verständnis seiner Schöpfer die Spuren jener Zeit: am auffälligsten vielleicht in seiner vielberufenen

„Vorläufigkeit“, in seiner Selbsteinschätzung als Provisorium, die dazu geführt hat, daß es sich selbst den ehrenhaften und dauerhaften Namen einer „Verfassung“ vorenthielt und schlicht „Grundgesetz“ nannte.

Von diesem ursprünglichen Grundgesetz wollen wir ausgehen und die Kräfte suchen, aus denen es Gestalt gewann; aber nicht, weil wir in ihm das „eigentliche Grundgesetz“ vermuteten, sondern weil wir den Ausgangspunkt jener Entwicklung fixieren wollen, die sich seither ereignet hat.

II. Zur Konzeption des Grundgesetzes von 1949

Man rechnet das Grundgesetz den „negativen Verfassungen“ zu (J. C. Friedrich), weil es nicht aus einer positiven Begeisterung für eine schönere Zukunft, sondern aus dem negativen Abscheu vor einer schlimmen Vergangenheit entstand. Es ist mehr Reaktion als politischer Schöpfungsakt — und hierin ein genuines Produkt der Nachkriegszeit. Hans Buchheim charakterisiert einen markanten Zug dieser Epoche, wenn er feststellt, den Ausgebombten, den Vertriebenen und aus dem gewohnten Leben Gerissenen sei nicht nach Veränderung zumute gewesen, nicht danach, zu neuen Ufern vorzustoßen, sondern nach Wiederherstellung des normalen Lebens: „Jeder, der es erlebt hat, wird sich erinnern, daß das Wort ‚wieder‘ das Schlüsselwort der Nachkriegszeit war: vom Wiederaufbau bis zum ersten Konzert, das wieder stattfand. Es folgten wieder freie Wahlen, wieder normale Verkehrsverhältnisse, wieder Reisemöglichkeiten ins Ausland, wieder Mustermessen usw. Und da die nationalsozialistische Revolution so umfassend alles negiert hatte, stand alles, was vorher gewesen war, in gutem Licht und schien begehrenswert.“¹⁾

In diesem der Restauration förderlichen Klima richtete sich die Bundesrepublik ein. Ihre Verfassung war alles andere als ein Vehikel sozialer Revolution und war auch nicht auf lange Sicht berechnet. Der Gedanke einer zwanzigjährigen Dauer hätte die Väter des Grundgesetzes eher erschreckt; sie wollten nurmehr eine „Übergangszeit“ überbrücken, die kurz

zu halten ihr ausdrücklicher Wunsch und Wille war (vgl. Präambel des Grundgesetzes).

Während dieser Übergangszeit hatte das Grundgesetz die Aufgabe, eine den Deutschen zugestandene Teilordnung zu begründen, innerhalb eines noch zu erlassenden Besatzungsstatuts, mit dem die alliierten Oberbefehlshaber ihre übergeordneten („vorbehaltenen“) Ansprüche und Rechte regeln wollten. Materien wie die Notstandsvorsorge oder deutsche Streitkräfte oder gar deren atomare Ausrüstung hätten den damaligen politischen Horizont und den tatsächlichen Kompetenzenrahmen deutscher Stellen überschritten. Sie wurden deshalb ins Grundgesetz nur spärlich oder überhaupt nicht aufgenommen.

Der vorläufige Charakter des Grundgesetzes erklärt auch, warum in anderen Fragen, die einer Regelung durchaus fähig und bedürftig waren, von einer Festlegung abgesehen wurde: etwa in der Frage der „Wirtschaftsdemokratie“ oder in der Frage der sozialen Grundrechte oder der Frage der „großen Lebensordnungen“. Der Abgeordnete Heuss meinte dazu im Parlamentarischen Rat, es sei „leichtfertig“ und „hoffärtig“, in der gegenwärtigen „undurchsichtigen Situation“ Aussagen über „sozialwirtschaftliche Strukturen der kommenden Zeit“ zu versuchen. Und Carlo Schmid verteidigte die Beschränkung des Grundrechtskatalogs auf die individuellen Gewährleistungen damit, daß er erklärte: für die Normierung einer künftigen „Lebensform“ und „Sozialordnung“ bräuchten wir nicht nur das Votum der in Bonn anwesenden Delegierten, sondern auch „das Wort unserer Brüder

¹⁾ H. Buchheim, Aktuelle Krisenpunkte des deutschen Nationalbewußtseins, Mainz 1967, S. 52.

m Osten". Freilich spielte auch der Gedanke eine Rolle, daß diese sozialpolitischen Fragen die Debatten auf unabsehbare Zeit verschleppt und einen „großen Kompromiß“ unmöglich gemacht hätten. So wurden diese und eine Reihe weiterer Fragen ausgeklammert und dem künftigen Bundesgesetzgeber überlassen.

Nicht überall legten sich die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates solche Beschränkung auf: das anfängliche Bemühen, nur ein Organisationsstatut zu erarbeiten, wurde von der Eigendynamik der Beratungen überrollt — das GG wurde immer voluminöser und perfekter, bis es auf 146 Artikel angeschwollen war. Dabei wurde eine Tendenz spürbar, die deutschen Verfassungen seit dem 19. Jahrhundert eigen ist, nämlich: daß sie die gesellschaftlichen Interessen und Kräfte von Gewicht registrieren und nach Art eines Grundbuchs eintragen²⁾. Bei der Weimarer Verfassung hatte man dies die „Verankerung von Interessen“ genannt (O. Kirchheimer). Im Bonner Grundgesetz kam es nicht zu einem ähnlich weitläufigen System von Verankerungen, da der Interessen-Pluralismus durch Verbote und Lizenzen der Besatzungsmächte noch stark eingeschränkt war — beispielsweise waren überregionale Flüchtlingsvereinigungen verboten, die „belasteten Verbände“ der Unternehmer und der Bauern aufgelöst. Einen Platz in der Verfassung sicherten sich dagegen die Kirchen, die Gewerkschaften und die unscheinbar, aber wirkungsvoll agierende Gruppe der Berufsbeamten und Richter³⁾.

Die Interessenten, die am meisten zu verlieren hatten, dafür aber mächtige Fürsprecher besaßen, waren die deutschen Länderchefs. Selbst von der unmittelbaren Vertretung ihrer Wünsche ausgeschlossen, bedienten sie sich geschickt der alliierten Gouverneure, die ihrerseits das Sicherheitsverlangen ihrer Regierungen in der Rolle der pressure group deutscher Ministerpräsidenten befriedigen konnten. Das innerdeutsche Ringen zwischen Unitaristen und Föderalisten endete jedenfalls nur darum so glimpflich für die Föderalisten, weil die Alliierten zweimal zu ihren Gunsten intervenierten.

Am Ende kam es doch zum Ausgleich der Interessen, und das Grundgesetz wurde von

allen maßgeblichen Gruppen der Gesellschaft und von allen großen Parteien angenommen. 53 Ja-Stimmen bei nur 12 Nein-Stimmen — das war am 8. Mai 1949 die Entscheidung im Parlamentarischen Rat. Der „große Kompromiß“ hatte sich auf folgender Bahn entwickelt: Wiederanknüpfung an die ältere Verfassungstradition, insbesondere die Weimarer Reichsverfassung, bei ausgiebiger Korrektur ihrer Fehler und Schwächen und energischer Distanzierung gegenüber dem NS-Regime. Wiederanknüpfung — Korrektur — Distanz: in diesem Dreischritt gewann das Grundgesetz seine Gestalt.

Doch schon zu Beginn der fünfziger Jahre entstanden neue Bedingungen: schrittweise Erweiterung des Spielraums deutscher Politik, mächtig ansteigende Wirtschaftskonjunktur und schließlich, bei unverrückbar festgehaltener Westorientierung und Integrationspolitik, die Rückgewinnung der vollen Souveränität. Unter diesen Bedingungen nahm das Grundgesetz — ganz abgesehen von den großen förmlichen Verfassungsergänzungen der Jahre 1956 (Wehrverfassung) und 1968 (Notstandsverfassung) — festere Züge an und wandelte sein Gesicht. Für die einen wandelte sich alles zum Schlimmen: Das Grundgesetz „an sich“ war gut, aber die politische und rechtliche Wirklichkeit fiel von ihm ab. Für die anderen, die solche Wandlung betrieben hatten und sie gut und nützlich fanden, blieb das Grundgesetz nicht stehen, sondern wandelte sich mit — manchen freilich nicht rasch genug, und sie fanden das Grundgesetz schließlich „antiquiert“⁴⁾.

Worauf es uns ankommt, wenn wir im folgenden einige dieser Entwicklungstendenzen andeuten, ist weder das Votum gegen die böse „Verfassungswirklichkeit“, die revolutioniert werden müsse — denn angeblich könne erst dann das Grundgesetz „verwirklicht“ werden —, noch ist es das Votum gegen ein „antiquiertes Grundgesetz“, das eine Totalrevision brauche — denn angeblich könne erst dann die Wirklichkeit bewältigt und die Zukunft gemeistert werden —, sondern es ist der Versuch, den Verfassungswandel als jene Form der Veränderung zu sehen, die Verfassung und Wirklichkeit zugleich ergreift. Die Beispiele, an denen wir dies zeigen wollen, ist das Konzept des „Rechtsstaats“, der „parlamentarischen Demokratie“ und des „Bundesstaats“.

²⁾ Vgl. W. Hennis, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Tübingen 1968.

³⁾ Vgl. P. H. Merkl, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1965.

⁴⁾ Vgl. den Titel eines Buches von P. Lindemann: Das antiquierte Grundgesetz (1968).

III. Wandlungen des „Rechtsstaates“

Tragendes Gerüst der Bundesrepublik ist nach dem Willen des Verfassungsgebers ein System der Rechtserzeugung und der Rechtswahrung: der *Rechtsstaat*. Er hatte mit seinen Instrumenten der Gewaltenteilung, des Gesetzesvorbehalts der Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert das Pathos des bürgerlichen Fortschritts in sich aufgenommen und wurde nach dem allgemeinen Niedergang der Rechtskultur im Nationalsozialismus zum Anker der neuen deutschen Staatlichkeit. Ja, man kann sagen, daß der Rechtsstaat, solange die Bundesrepublik noch kein genuines Selbstverständnis zu entwickeln genötigt war und sich darauf beschränken durfte, vor dem dunklen Hintergrund des Dritten Reiches und der Sowjetzone eine helle Kulisse zu bilden, daß der Rechtsstaat solange ihre politische und moralische Substanz war.

Im Vergleich zu den älteren Formen des Rechtsstaats brachte das Grundgesetz in drei Punkten eine Neuerung: es eröffnete den Rechtsweg gegen *alle* Akte der öffentlichen Gewalt, die in die Rechte des einzelnen eingriffen, auch und gerade in seine Grundrechte (Art. 19 GG in Verbindung mit BVerfG-Gesetz § 90); es band die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an „Gesetz und Recht“, also nicht nur an das, was formell gesetzlich ist (Art. 20.3 GG); und es verpflichtet die Staatsgewalt, Rechtsverletzungen nicht nur zu unterlassen (Art. 1.3 GG) oder nachträglich wieder gutzumachen (Art. 19.4), sondern bereits vorbeugend zu verhüten (Sozialstaatsklausel der Art. 20 und 28 GG). Mit diesen und anderen Regelungen sollte der formelle Rechtsstaat in vollem Umfang wiederhergestellt und zum materiellen und sozialen Rechtsstaat ergänzt und vervollkommen werden.

Im Vordergrund stand also die Rechtsbindung des Staats und die Rechtssicherung des einzelnen. Das Erfordernis der Integration gesellschaftlicher Kräfte — etwa durch Formulierung bestimmter Solidaritätspflichten — und das Erfordernis optimaler Funktionstüchtigkeit staatlicher Organe sollten bewußt zurücktreten hinter Sicherheitsvorkehrungen gegen den Mißbrauch staatlicher Gewalt.

Einige der Probleme, die der so definierte Rechtsstaat in der Bundesrepublik antraf, die ihm durch das Grundgesetz mit auf den Weg gegeben waren und die ihm nachträglich durch die politische Entwicklung erwachsen, sollen in Frageform angedeutet werden:

— Wenn ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz wegen vorhandener Zweifel an seiner Verfassungsmäßigkeit vom obersten Gericht kassiert werden konnte — bedeutete das nicht die Gefahr einer Lähmung? Und das zu einer Zeit, wo zur Bewältigung der Kriegsfolgen, zur Sicherung der Existenzen und zur Hilfe für den Neubeginn eine umfangreiche Leistungsverwaltung aufgebaut werden mußte und ein zugehöriges gesetzgeberisches Werk ungeahnten Ausmaßes erforderlich war?

— Würde es gelingen, die Gesellschaft der Bundesrepublik, die durch das System des totalen nationalsozialistischen Staats hindurchgegangen war, an der Aufspürung und Verfolgung von Nazi-Verbrechern zu interessieren und die erforderlichen Prozesse zügig abzuwickeln?

— Wäre der Richterstand den vielen neuen Aufgaben gewachsen? Hätte er die Köpfe, die im obersten Gericht die Verfassung auslegen und politischen Streitigkeiten schlichten könnten, ohne die Politik zu „justizialisieren“ und ohne die Justiz zu „politisieren“?

— Was bedeutete es für ein parlamentarisches Regierungssystem, wenn die klassische Lehre von der Gewaltenteilung verfassungsmäßig verankert wurde? Beziehungsweise: Wie mußte diese Lehre verstanden werden, wenn sie in einem parlamentarischen Regierungssystem einen Sinn haben sollte?

— Was bedeutete es für den Abwehrcharakter von Grundrechten, wenn der Staat weniger Eingriffs- als Leistungsverwaltung übte? Welcher Gebrauch würde von ihrer Klagbarkeit gemacht, wenn die Grenzen der Grundrechte in der Verfassung nicht deutlich markiert waren?

— Und was schließlich bedeutete es für die Bewältigung umgreifender, überregionaler, verschiedene Ressorts betreffende Aufgaben, wenn die zugehörigen Kompetenzen auf verschiedene Organe aufgeteilt sind und die Verfassung keine Möglichkeit vorsieht, diese Organe zu koordinieren?

Die Fragen ließen sich fortsetzen.

Sicher fällt bei einigen auf, daß sie vor den Stand der heutigen Problematik zurückgehen, daß sie also durch die politische und Verfassungswirklichkeit bereits beantwortet und „vom Tisch“ sind — bei einigen steht die Antwort noch aus.

Im Fall der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) dauert die Auseinandersetzung noch an, obwohl die Verfassungswirklichkeit das Problem bereits klar beantwortet hat. Die ältere Auffassung, es handle sich um die Dreiteilung Montesquieus, nämlich um die Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative, spielte deshalb eine so große Rolle, weil der Richterstand seine Autonomie durch diese Lehre besonders gesichert sah. Und noch heute wird Montesquieu innerhalb der Exekutive von den beamteten Staatssekretären zitiert, die in ihm eine letztes Bollwerk gegen die Kompetenzerweiterung der *parlamentarischen* Staatssekretäre sehen.

Indes: die Unabhängigkeit der Richter ist im Grundgesetz verbürgt, auch ohne daß Montesquieu zum Zeugen aufgerufen werden muß. Wie sollte aber Exekutive und Legislative streng geschieden sein, wo Regierung und Parlamentsmehrheit noch der gleichen Partei bzw. Parteienkoalition angehören und eine solche Identität vom parlamentarischen Regierungssystem geradezu gefordert ist? Die der Balance und Kontrolle dienenden Funktionen werden hier von anderen Mächten viel wirkungsvoller ausgeübt: von oppositionellen Parteien und Fraktionen, von der Presse, von den Ländern, von der Bundesbank und überhaupt von den organisierten Interessen der Gesellschaft.

Eines der Probleme, auf die die Antwort noch aussteht, ist die Bewährung des Rechtsstaats im Fall der NS-Prozesse. Wir müssen dabei weniger an die aktuelle Frage der Verjährung bzw. ihrer Aufhebung denken, als etwa daran, daß es zehn Jahre gedauert hat, bis die Ludwigsburger Koordinierungsstelle für die Sammlung belastenden Materials eingerichtet worden ist — zehn Jahre, nachdem die Aufdeckung der NS-Verbrechen und ihre Aburteilung durch deutsche Stellen möglich geworden war. Mit Recht sagt O. Kirchheimer, daß die schleppende Behandlung dieses Problems durch die Verwaltung und Justiz und die Verhängung auffallend milder Strafen zwar nicht beweise, daß die Bundesrepublik kein Rechtsstaat sei, aber doch soviel beweise, daß die Verwirklichung des Rechtsstaates „heikel und mühevoll ist und daß eine bloße Aufzählung der verfügbaren Rechtsmittel und Gerichte (und man müßte heute ergänzen: der Aufhebung der Verjährungsfrist für Mord) nicht genügt, um die Idee des Rechtsstaates plausibel und glaubwürdig zu machen“⁵⁾.

⁵⁾ O. Kirchheimer, Über den Rechtsstaat, in: Politische Herrschaft, ed. suhrkamp, S. 140.

Ebenfalls nicht vom Tisch ist auch das Problem eines zutreffenden Grundrechtsverständnisses — trotz einer nunmehr 17jährigen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Rechtsbereich. Dies zeigt sich etwa an der Tendenz, die Grundrechte als schlechthin unantastbar zu verstehen, nicht etwa als begrenzbar und genau umgrenzt, was sie tatsächlich sind. Vielfach werden sie auch nicht im ganzen der Verfassungsordnung verstanden, sondern man versucht, sie gegen das Verfassungssystem auszuspielen. Man sagt etwa, dieses System sei nicht mehr das ursprüngliche, sondern ein jüngerer, verdorbenes, schlecht gewordenes. Man müsse es gegen seine Verderber in Schutz nehmen. Mit Wolfgang Abendroth zu sprechen: Das „Grundgesetz dieses Staatsfragments wurde dann dadurch, daß nach dem Deutschland-Vertrag und der Eingliederung in die Westeuropäische Union und in die NATO die Bundeswehr geschaffen wurde, umgewandelt in eine Verfassungsordnung eines selbständigen, souveränen Staates. Und das ist mit anderen Worten die Verfassungsordnung eines Staates, der möglicherweise in einen Krieg verwickelt werden kann. Das ist ein Problem, mit dem das ursprüngliche Grundgesetz nichts zu tun hatte und ... auch nichts zu tun haben wollte“⁶⁾.

Die seit der „Konsolidierungsphase“ der Bundesrepublik eingetretenen Entwicklungen stellen — so sieht es die Gruppe um Abendroth, Kogon, H. Ridder u. a. — eine „Bedrohung des Grundrechtssystems“ dar — insbesondere die Notstandsverfassung des Jahres 1968. Das Grundgesetz wird also fixiert auf den vom Parlamentarischen Rat verabschiedeten Ersten Abschnitt: die Grundrechte; alles Spätere, alles Weitere ist gleichgültig oder von Übel. Die so tabuisierten Grundrechte erhalten nun die Funktion von Fluchburgen und Ausfallstellungen: Mit ihrer Hilfe soll die heutige Ordnung der Bundesrepublik liquidiert („verflüssigt“) und in jene Unbestimmtheit der vierziger Jahre zurückgebracht werden, in der alle politischen und sozialen Möglichkeiten noch gleich weit entfernt zu liegen schienen. Man denke nur, daß im Jahr 1947 aus dem Schoß der CDU das Ahlener Wirtschaftsprogramm hervorgehen konnte!

Angesichts der Konfliktsituation in der heutigen demokratischen Öffentlichkeit gerät der Rechtsstaat in die wohl schwierigste Prüfung seit seiner Wiedererrichtung. Soweit er der

⁶⁾ In: Der totale Notstandsstaat, Frankfurt/M. 1965, S. 14.

öffentlichen Ordnung diene, stütze er, so ist die Behauptung, das herrschende System und müsse bekämpft werden — die Stoßrichtung der Antijustizkampagne geht denn auch gegen die sogenannte Klassenjustiz. Soweit der Rechtsstaat jedoch Mittel bereithält zur Abwehr öffentlicher Gewalt, bedient man sich ihrer ohne Scheu: denn auch so zwingt man das System zu einem Eigentor. (Etwa, wenn es — wie in München — gelingt, durch eine einstweilige Verfügung die vom Kultusministerium veranlaßte Schließung der Kunstakademie rückgängig zu machen.)

Eine Bereinigung der hinter all diesen Erscheinungen schwelenden Krise kann nur mit den Mitteln der Politik und durch eine gewaltige Anstrengung der Gesellschaft erfolgen. Die Gerichte wären überfordert, würde man sie — etwa im Hinblick auf die Ausschreitungen von Ostern letzten Jahres — zu Verteidigern der öffentlichen Ordnung bestellen. Mit Recht bemerkte W. Weber einmal, die Autorität des deutschen Richtertums sei schlicht und „nicht sehr robust“. Es müsse im Schatten der politischen Daseinsbehauptung verbleiben und sei eine Gewalt, die sich an Dynamik und Stoßkraft mit den anderen Gewalten im Staat nicht messen könne ⁷⁾.

Diese im Jahr 1959 mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht geschriebene Bemerkung hat heute für den Bereich der Strafrechtspflege eine unerwartete Aktualität gewonnen. Die freiheitliche und demokratische Ordnung, die bisher von der dritten Gewalt kontrolliert und gesichert war (vgl. Verbot der SRP und KPD), muß wieder zu dem werden, was sie eigentlich ist: nicht Schutzobjekt, sondern schützende Bedingung dafür, daß die dritte Gewalt ihren Dienst am gemeinen Wohl in Unabhängigkeit und Gerechtigkeit üben kann. Diese Voraussetzungen herzustellen, ist aber nicht Sache

⁷⁾ W. Weber, Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung, Göttingen 1957, S. 42.

der Gerichte, sondern Sache der politischen Kräfte dieses Landes — die Reform des Strafgesetzbuchs reicht nicht aus.

Ein letztes Problem soll noch genannt werden, das im Rechtsstaat erst später aufgetaucht ist: die Angemessenheit rechtsstaatlicher Methoden und Instrumente für die „Planung“, d. h. für jene Strategie, die gesellschaftliche Prozesse in Richtung auf wissenschaftlich definierte künftige Möglichkeiten (possible futurs) zu steuern sucht. Als im Jahr 1964 die Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer die Frage nach der Natur der staatlichen „Pläne“ stellte — etwa des „Grünen Plans“ oder des „Großen Hessenplans“ —, ergab sich eine Verlegenheit: Ein Plan dieser Art war weder Gesetz noch Einzelverfügung, am ehesten etwas im Bereich des Ermessens — und so bestimmte man ihn als „Koordinierung von Ermessensakten“ ⁸⁾. Indes: Planung entzieht sich der Eingliederung in das traditionelle Instrumentarium des Rechtsstaats, ihre hoheitliche Natur weicht der orientierenden und stimulierenden Aufgabe: der Plan ist ein strategisches Instrument, das gesellschaftliche und öffentliche Interessen koordinieren soll. Für die Erarbeitung des Plans treten an die Stelle der Ministerialbürokratie personell flexiblere Planungsstäbe, die nicht an hierarchische Ordnung, Ressortabgrenzungen und Kompetenzverteilung gebunden sind und die nach Beendigung ihres Projekts auseinandergehen.

Die rechtlichen Probleme, die sich aus dem Institut der „Planung“ ergeben, sind noch keineswegs alle bekannt, geschweige zufriedenstellend gelöst. Es scheint, als werde der Rechtsstaat im Zeichen der Planung eine Metamorphose erleben und als werde das Grundgesetz auf die Dauer nicht umhin kommen, den hier genannten neuen Erscheinungen eine flexible und praktikable Regelung zu geben ⁹⁾.

⁸⁾ Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Nr. 18, S. 122 ff.

⁹⁾ Zum rechtlichen Aspekt der Planung: J. H. Kaiser (ed.), Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, 4 Bände, Baden 1965 ff.

IV. Wandlungen der „parlamentarischen Demokratie“

In die rechtsstaatliche Struktur hat der Verfassungsgeber die *demokratische* Struktur hineingewoben. Die Demokratie des Bonner Grundgesetzes steht unter dem Richterspruch. Trotz Artikel 20, wo es heißt: „Alle Gewalt geht vom Volke aus“, ist nicht das *Volk* der Souverän, sondern die *Verfassung*. Denn wichtige Artikel des Grundgesetzes dürfen nicht verändert, Freiheitsgarantien in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet werden (Art. 19 Abs. 2, 79 Abs. 3 GG). Hinzu kommt, daß Vereinigungen und Parteien, die am demokratischen Prozeß teilnehmen wollen, auf die „freiheitlich-demokratische Ordnung“ (Art. 21 Abs. 2 GG) verpflichtet sind und im Fall einer Überschreitung der höchstrichterlich gezogenen Linie mit einem Verbot zu rechnen haben.

Das Grundgesetz hat die Demokratie nicht nur unter das Recht gestellt und insoweit zur „streitbaren Demokratie“ gemacht, sondern auch der direkten Ausübung durch das Volk entzogen. Im Unterschied zur Weimarer Verfassung gibt es keine direkten Präsidentenwahlen mehr, kein Plebiszit (mit Ausnahme des Art. 29 GG). Die Stelle des Volkes wird von den Bundestagsabgeordneten eingenommen und an die Stelle freier Bürgerinitiativen — in der Art kommunaler freier Wählervereinigungen — sind die großen Parteien getreten. Man hat das die „Mediatisierung des Volkes“ genannt (W. Weber), und man hat die Frage gestellt: „Was muß das für ein Mensch sein, dem man diese Menschenrechte zuspricht und dem man so wenig politische Urteilsreife zutraut?“¹⁰⁾

Nun, der Vorrang der Verfassung vor der Demokratie und der Vorrang der Stellvertreter vor dem Volk ist der Versuch der Väter des Grundgesetzes, aus Weimar die Lehren zu ziehen, es besser zu machen. Noch waren in ihnen die Bilder einer fanatisierten und aufgewühlten Masse lebendig, wie sie — am Ende der Weimarer Republik und unter dem Einfluß der NS-Propaganda — in Erscheinung trat. Und unmittelbar vor den Augen der Abgeordneten des Parlamentarischen Rates stand die deutsche Nachkriegsgesellschaft, die nach zwei Weltkriegen, zwei Inflationen und zwölf Jahren nationalsozialistischer Herrschaft nach wenig anderem als nach einer gesicherten privaten Existenz strebte. Es schien weder gerecht-

fertigt noch notwendig, diese Gesellschaft zu politischen Stellungnahmen außerhalb der Wahlen aufzurufen und unmittelbar am politischen Prozeß zu beteiligen.

Obwohl die Rufe nach plebiszitärer Demokratie inzwischen lauter geworden sind, gibt es noch immer wenig Anlaß, an der Entscheidung des GG zu rütteln. Nicht deshalb, weil die Gesellschaft es nicht verdient hätte, mehr Rechte zu bekommen, sondern weil sie gar nicht in der Lage wäre, diese Rechte angemessen auszuüben. Denn es hat sich inzwischen herausgestellt, daß sogar das Parlament von dem politischen Entscheidungsprozeß auf weiten Strecken überfordert ist.

Die für diese Entwicklung ursächlichen Tendenzen liegen nicht in der Politik selbst, sondern in der technisch-industriellen Entwicklung, in demographischen Faktoren und in der Unfähigkeit immer weiterer Bereiche der Gesellschaft, sich unter den gewandelten Bedingungen selbst zu behaupten. Der Staat sah sich zunehmend zu Interventionen, zur Lenkung und planenden Gestaltung genötigt — Staats-tätigkeiten, die wir bereits bei der Wandlung des Rechtsstaates beobachtet haben. Sie führten zu einem doppelten Ergebnis: Eine ungeheure Steigerung der exekutiven Tätigkeiten ließ den Staat zum „*état actif*“ werden (de Jouvenel); die Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft verloren ihre Distanz zum Staat und verschmolzen zunehmend mit ihm — an die Stelle der älteren Ordnungen des Staats und der Gesellschaft trat ein sie überwölbender „Funktionalismus“¹¹⁾: das Sozialstaatssystem.

Unter den Bedingungen des modernen Sozialstaatssystems sind im politischen Prozeß erhebliche Verwerfungen eingetreten, denn das Grundgesetz geht ja von der Gegenüberstellung einer staatlichen und einer gesellschaftlichen Sphäre aus und von der Vertretung der gesellschaftlichen Sphäre im Parlament. Es ist klar, daß heute im Gesetzgebungsverfahren denjenigen Organen das entscheidende Gewicht zukommen muß, die den politisch-gesellschaftlichen Integrationsprozeß leisten und zugleich den immer komplizierter werdenden Materien sachlich gewachsen sind; rechtliche Kompetenz allein genügt nicht mehr.

¹⁰⁾ M. Draht in: Faktoren der Machtbildung (Schriften des Inst. f. pol. Wiss., Bd. 2), 1952, S. 125.

¹¹⁾ E. Forsthoff, Verfassung und Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: Merkur 241, S. 413.

Im Verhältnis von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung verzeichnete zunächst der Bundesrat einen vom Verfassungsgeber gar nicht gewollten oder erwarteten Bedeutungszuwachs: nicht aus politischen Gründen, sondern allein kraft seiner sachlichen Kompetenz in Verwaltungsfragen; bekanntlich ist er das Sprachrohr und die Sammelstelle der Landesbürokratien. Des weiteren stieg die Bedeutung der Bundesregierung, die in ihren Ministerien über hinreichend Sachverstand verfügt, auch schwierige Gesetzesvorlagen auszuarbeiten, und die enge Kontakte mit den Spitzen der Interessenverbände hat, Reaktionen abtastet, Wünsche entgegennimmt und das Klima pflegt.

Die Bedeutung der Lobby liegt übrigens nicht zuletzt darin, daß sie Experten besitzt, die in besonders komplizierten Materien den Verwaltungen praktikable und treffsichere Formulierungshilfen geben können, ohne die ein Gesetz nur allzu leicht danebengriffe.

Der Leidtragende dieser Entwicklung ist das Parlament. Helmut Schmidt (SPD) hat die Lage der Abgeordneten einmal so umschrieben: Sie seien „völlig in der Hand der Ministerialbeamten. Wenn es sich um loyale Beamte handelt, dann ist die Sache gut. (Was gilt erst von interessierten Verbandsexperten!) Aber ich möchte doch einmal klarmachen, daß man heutzutage als sogenannte Gesetzgeber, als Legislative, in so hochqualifizierten und differenzierten Materien wie es hier (nämlich im Verkehrsausschuß) der Fall ist, einfach aufgeschmissen ist ohne die Verwaltung“ (Bundestagsprotokoll vom 23. 5. 1955). Während die Gesetzgebungsgewalt ihrer Substanz nach mehr und mehr in die Verwaltung, z. T. in die Verbandsspitzen abwandert, bleibt der eigentlichen „Legislative“ wenig mehr als das formale Legalisierungsrecht — dies freilich als ihr Monopol.

Eine weitere Auswirkung oder „Verwerfungerscheinung“ des genannten Sozialstaatsystems ist der Funktionsverlust der Opposition. Weithin sichtbares Zeichen hierfür war das Godesberger Programm der SPD von 1959. Dieses Programm, mit dem die Partei scheinbar einen taktischen Zug auf dem Schachbrett des Wahlkampfes machte, bedeutete in Wirklichkeit ihre fällige Neueinstellung zu einem Staat, der sich ebenso an die Gesellschaft wie diese an ihn assimiliert hatte. In dieser Assimilation waren viele soziale Probleme lösbar geworden, ohne daß sich dabei die Lage der konkurrierenden gesellschaftlichen Gruppen verschlechterte. Das nahm den alten Streit-

punkten die Schärfe. Es kam nicht mehr darauf an, ob bestimmte Probleme gelöst werden sollten, sondern in welcher Reihenfolge sie gelöst werden sollten. Willy Brandt zog daraus die Konsequenzen für die Neubestimmung der Opposition. Bis dahin versuchte sie — etwa noch unter Kurt Schumacher — eine Alternativ-Politik zur Regierung. Brandt erklärte nun: „In einer gesunden, sich fortentwickelnden Demokratie ist es nichts Ungewöhnliches, sondern dort ist es das Normale, daß die Parteien auf einer Reihe von Gebieten ähnliche, sogar inhaltsgleiche Forderungen vertreten. Die Frage der Prioritäten, der Rangordnung der zu lösenden Aufgaben, der Methoden und Akzente, das wird immer mehr zum Inhalt der politischen Meinungsbildung.“¹²⁾ Mag man diese Entwicklung als „Verfall der Opposition“ beklagen (O. Kirchheimer) oder sie als Ende der ideologischen Parteienpolitik begrüßen (bekanntlich hat die SPD 1959 ihren marxistischen Grundlagen abgeschworen), sicher ist, daß es sich um einen Vorgang handelt, der aufs engste mit dem System des Sozialstaats zusammenhängt. Opposition wird innerhalb des Systems mehr und mehr zur „Positionsvariante“ (Forsthoff), zu dem, was Willy Brandt „Akzente“ genannt hat. Es war kein weiter Schritt von anderen Akzenten in der Regierungspolitik zur Großen Koalition. In Bundestagswahlen geht es seither mehr um die Ablösung der Mannschaft als um die Ablösung ihres Programms. Minister Schiller hat zusätzlich für eine Ablösung des Vokabulars gesorgt: Seine „konzertierte Aktion“ wurde von einem spöttischen Beobachter als Erhards „formierte Gesellschaft“ erkannt — nämlich als deren „Vertonung“¹³⁾.

Indessen: Das System verträgt kaum anderes als Positionsvarianten, denn es ist ungemein verletzlich, durchrationalisiert und ausgeglichen, und eine ruckartige Änderung des Kurses hätte unabsehbare Folgen. Um ein Beispiel zu geben: Man weiß heute, daß im Jahr 1975 eine doppelt so hohe Summe an Steuermitteln für Bildungsaufgaben vorhanden sein muß als im Jahr 1965, wenn die erforderlichen Reformen des Bildungssystems durchgeführt werden sollen. Gleichzeitig steigen in den siebziger Jahren aber auch die Leistungen für die Sozialversicherung steil an, da dann die geburtenstarken Jahrgänge der Zeit kurz vor dem Ersten Weltkrieg aus dem Arbeitsprozeß aus-

¹²⁾ In: Plädoyer für die Zukunft, Frankfurt 1961, S. 20.

¹³⁾ P. Mikat, in: Die Zeit, 3. 3. 1967.

scheiden. Zur gleichen Zeit muß die Wirtschaft längere Zeit warten, bis die junge Generation in die Produktion nachrückt, da eine Verlängerung der Schulpflicht bzw. der beruflichen Bildung wahrscheinlich ist.

So steht denn die Demokratie in der Bundesrepublik nicht nur unter der Verfassung und unter dem Repräsentativzwang, sie steht auch — was vom Grundgesetz keineswegs bedacht oder gar verhindert werden konnte — unter dem Zwang des modernen Sozialstaatsystems. Der Spielraum für die Parteien ist eng geworden, die Funktionen des Parlaments schwinden, und der Spielraum für den Bürger wird ebenfalls immer enger. Die Zukunft der Demokratie wird darin zu sehen sein, daß sich ein gewandeltes demokratisches Bewußtsein mit den genannten Grenzen abfindet und da-

V. Wandlungen des „Bundesstaats“

Die dritte große Ordnungsfigur des Grundgesetzes neben Rechtsstaat und Demokratie ist der *Bundesstaat*. Das Verhältnis, in dem er zu den beiden anderen Ordnungen steht, ist nicht leicht zu bestimmen; denn es gibt eine Auffassung, wonach die kontinentale Demokratie keine Binnengliederungen (*corps intermédiaires*) dulde, vielmehr zur *république une et indivisible* hinführe. Nicht umsonst sei die Weimarer Republik unitarischer gewesen als das Kaiserreich. So wären denn der Bundesstaat und die Demokratie Gegensätze? Problematisch erscheint auch das Verhältnis von Bundesstaat und sozialem Rechtsstaat: Einerseits verstärkt der Bundesstaat die rechtsstaatliche Gewaltentrennung, indem er staatliche Gewalt nicht nur auf den Schultern des Zentralstaats, sondern auch auf den Schultern der Gliedstaaten deponiert; andererseits gefährdet er eben dadurch die Wahrung dessen, was Artikel 72 die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ nennt. Nicht umsonst forderten die um den Sozialstaat bemühten Kräfte (SPD, KPD, Gewerkschaften) bei den Beratungen des Grundgesetzes eine möglichst starke Bundesgewalt.

Die hier aufgeworfenen Probleme waren mehreren Lösungen zugänglich; die Verfassungsentwicklung mußte die entscheidende Antwort geben.

Die Beziehungen der drei genannten Ordnungen waren abhängig von der eigentlich föde-

ralistischen Beziehung im Bundesstaat: dem Verhältnis von Bund und Ländern. Das Grundgesetz sah eine Ordnung vor, die Elemente der Sonderung und der Verbindung kunstvoll mischte. Einerseits sollten Bund und Länder durch Querverbindungen in die Lage versetzt sein, bestimmte Staatsaufgaben durch ineinandergreifende Zusammenarbeit zu bewältigen; andererseits sollte sichergestellt sein, daß Bund, Länder und Gemeinden über je eigene Steuerquellen verfügten, damit sie die ihnen verfassungsmäßig zugewiesenen Aufgaben unabhängig voneinander erfüllen konnten. Dieser Punkt galt als die Probe auf das Exempel des Nachkriegsföderalismus: „Wenn man den deutschen Ländern die Finanzhoheit nimmt, entkleidet man sie in Wirklichkeit des Charakters von Staaten und macht sie zu abhängigen Kostgängern der Bundesverwaltung.“¹⁴⁾ Neben eigenen Steuerquellen und einer vom Bund unabhängigen Haushaltswirtschaft sollten auf die Länder alle Kompetenzen entfallen, die vom Grundgesetz nicht namentlich dem Bund zugewiesen wurden. Eine weitere Zügelung der Zentralgewalt war es, daß nur die Aufgaben des Artikels 73 in „ausschließlicher“ Bundeszuständigkeit lagen; die viel größere

¹⁴⁾ Leo Wohleb, Rundfunkansprache im Südwestfunk am 24. Dezember 1948, abgedruckt in: Humanist und Politiker: Leo Wohleb (Gedenkschrift), ed. H. Maier und P.-L. Weinacht, Heidelberg 1969, S. 189.

Zahl der in Artikel 74 und 75 aufgeführten Aufgaben konnten vom Bund nur unter ganz bestimmten Bedingungen wahrgenommen werden — sei es, um Landeszuständigkeiten zu kassieren („konkurrierende Gesetzgebung“, Art. 74), sei es, um ihr einen Rahmen vorzuschreiben (Art. 75). Dieser abgestuften Bundeszuständigkeit entsprach eine abgestufte und sehr mäßige Mitwirkungsbefugnis der Länder bei der Bundespolitik. Das föderative Organ „Bundesrat“ war keineswegs eine echte zweite Kammer neben dem Bundestag; es hatte in der Regel nur ein aufschiebendes, vom Bundestag jederzeit überstimmbares Einspruchsrecht. Nur bei verfassungsändernden Gesetzen und Gesetzen, die in die Verwaltungshoheit der Länder eingriffen (Art. 84 und 85), bestand ein absolutes Einspruchsrecht.

Das anfängliche Bild, das der Bundesstaat des Grundgesetzes bot, war in kurzen Zügen dieses: eng begrenzte Zuständigkeiten des Bundes — geringe Mitwirkungsrechte der Länder an der Bundespolitik (schwacher Bundesrat). Das verknüpfende Element, die Verwaltung, lag in der Hand der Länder. Da der Bund auf die Landesverwaltungen angewiesen war, war vorauszusehen, daß die Entwicklung des Bundesländer-Verhältnisses ihre Motorik aus diesem verknüpfenden Element heraus erhalten würde. Hier mußte sich entscheiden, ob der Bund durch die Länder lahmgelegt oder die Länder durch den Bund umgangen würden; hier mußte sich entscheiden, ob und in welcher Form das vom Grundgesetz vorausgesetzte System der Zusammenarbeit Wirklichkeit würde.

Für die Entwicklung des föderalistischen Verhältnisse war es nicht gleichgültig, was für Länder es waren, die vom Grundgesetz mit so erheblichen Zuständigkeiten ausgestattet wurden und die für sich in Anspruch nahmen, den Charakter von „Staaten“ zu haben. Es waren in der Mehrzahl Neugründungen, Gebilde, die der Willkür der jeweiligen Besatzungsmächte ihr Dasein verdankten. Nur Bayern und die Hansestädte hatten eine historische Legitimation. Im Südwesten schien die Wiederherstellung der alten Länder Baden, Württemberg und Hohenzollern möglich, und die Altbadener stimmten mit Überzeugung in den Chor der bayerischen und hanseatischen Föderalisten ein. Im Jahr 1951, als der altbadischen Bewegung unter Führung des (süd-)badischen Staatspräsidenten Wohleb der Abstimmungssieg durch ein listenreiches Auszähl-Verfahren vorenthalten wurde und das

Bundesland Baden-Württemberg entstand, schien es, als sei jetzt ein erster Schritt getan auf dem Weg der Neugliederung des Bundesgebietes nach rein rationalen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Tatsächlich fordert Artikel 29 die Konstituierung von Ländern, die nach wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit und sozialer Ausgeglichenheit gegliedert, groß und leistungsfähig wären. Aber weit gefehlt: der Status quo der Ländergrenzen blieb — mit Ausnahme der nach Artikel 118 durchgeführten, rechtlich zweifelhaften Neugliederung im Südwesten — bis heute unangetastet. Man hat daraus gefolgert, der Föderalismus der Bundesrepublik sei weitgehend „fiktiv“ (W. Weber). Und wirklich ist es merkwürdig zu sehen, daß die Länder Kompetenzen erhielten, die auf Länder neuen Typs im Sinne des Art. 29 zugeschnitten waren, in Wirklichkeit aber den bestehenden und seither nicht veränderten Ländern zugute kamen, und daß diesen Ländern ein Maß an Staatlichkeit bestätigt wurde, das nur für historisch legitimierte Länder verständlich war.

Aus dieser Tatsache resultieren eine Reihe von Schwierigkeiten und Mißverständnissen, die den Bundesstaat des Grundgesetzes belasten mußten. Die Länder verteidigten beispielsweise ihre Ansprüche gegen den Bund größtenteils mit den traditionellen föderalistischen Argumenten, obwohl sie entsprechende Traditionen gar nicht aufweisen konnten, die Argumentation also im leeren Raum schwebte. Ein rationales, funktionelles Bundesstaatsverständnis aber hätte die Auflösung der Länder nahegelegt und ihre Neugliederung im Sinne des Artikels 29 erfordert.

Man hat sich durch ein von der Verfassung verordnetes Provisorium über die Klippe des Artikels 29 hinweggeholfen — durch ein Super-system des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs, der die mangelnde Entsprechung von Staatsaufgaben und Steuerquellen herstellen sollte: In den letzten Jahren wanderten jährlich 40 Milliarden Mark auf diese Weise zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hin und her¹⁵⁾. Dies war ein Provisorium, das 20 Jahre dauerte, und geeignet war, die Frage der Neugliederung der Länder zugunsten einer Reform der Finanzverfassung hintanzustellen. Im übrigen stellte sich mehr und mehr heraus, daß einige der den Ländern zugewiesenen Aufgaben selbst dann nicht auto-

¹⁵⁾ Vgl. Der Spiegel, 3. Februar 1969, S. 29.

nom erfüllbar wären, wenn sie in der Hand der großen und leistungsfähigen Länder des Artikels 29 lägen.

Mittel und Wege, auf denen die Länder die aus ihrer regionalen Begrenztheit und Besonderheit resultierenden Schwächen ausgleichen würden, waren — vom Finanzausgleich abgesehen — im Grundgesetz nicht angegeben. Auch hier blieb es der Entwicklung vorbehalten, ob und in welcher Form selbständige Länder zu gemeinsamem Handeln zusammenfinden würden. Am Anfang jedenfalls stand die eifersüchtige Wahrung der „staatlichen Eigenpersönlichkeit“ der Länder im Vordergrund, und zwar sowohl gegenüber dem Bund und seinen zentralisierenden Tendenzen als auch — so im Südwesten oder im Norden — gegen Tendenzen zur Vereinigung historischer (Stadt-)Staaten in größeren neuen Bundesländern.

Funktion und Wesen der bundesstaatlichen Struktur der Bundesrepublik entwickelten und klärten sich im Zusammenhang mit jenen Tendenzen, die wir bei der Behandlung des Sozialstaatssystems ins Auge gefaßt haben. Es zeigte sich nämlich, daß der traditionalistische, konservative, in einer angestammten „Heimat“ verwurzelte Föderalismus der ersten Nachkriegsjahre durch die großen Bevölkerungsschübe aus dem Osten und die hohe Mobilität und Fluktuation der Erwerbsbevölkerung ausgehöhlt wurde. Eines der Anzeichen war etwa das Ausscheiden der altföderalistischen Bayern-Partei aus dem Bundestag. Die gar nicht vorhandene oder schwindende historische Legitimationsbasis der Länder und ihrer Kompetenzen war konfrontiert mit einer gewaltigen Zunahme der Staatstätigkeiten des Bundes. Der Bund beschränkte sich nämlich nicht auf seine ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten, sondern ging mehr und mehr dazu über, die konkurrierende Gesetzgebung an sich zu ziehen. Die von vielen Bürgern lebhaft begrüßte Rechtfertigungsformel war: Verantwortung für die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet. Die Zuständigkeiten der Länder wurden damit immer stärker beschnitten — ein sinnfälliges Exempel liefern das umfangreiche Bundesgesetzblatt und die schmalen Sammlungen der Landesgesetze.

Auch auf dem Gebiet der Verwaltung, das ein Kernstück der Länderaufgaben war und sein sollte, verschoben sich die Gewichte: Der Bund schuf durch eine extensive Auslegung des Artikels 87 eine wachsende Zahl von

Oberverwaltungen und für die Verwendung von Haushaltsmitteln ein weites Feld „indirekter Verwaltungsführung“ (A. Köttgen). Hinzu kam ein ständig zunehmender direkter Einfluß auf die Landesverwaltungen, da der Bund dazu überging, die Einrichtungen der Behörden und Verwaltungsverfahren zugleich mit dem Gesetzesinhalt zu regeln. Spätestens seit der Mitte der fünfziger Jahre war der Prozeß der Zentralisierung und Unitarisierung in vollem Gange.

Der Freiburger Staatsrechtler K. Hesse hat angesichts dieser Entwicklung dem Bundesstaat des Grundgesetzes eine neue Deutung zu geben versucht: „Der unitarische Bundesstaat“ (1962). An die Stelle des älteren föderalistischen Prinzips sei das unitarische getreten: „Aus der Zuordnung einer Mehrzahl von Gliedstaaten in ihrer mannigfaltigen Individualität ist mehr und mehr eine Zuordnung gesamtstaatlicher Kräfte, namentlich der im engeren Sinne politischen und administrativen Kräfte geworden.“¹⁶⁾ „Beweisstück“ der neuen Bundesstaatlichkeit war ihm die veränderte Funktion des Bundesrates: Er war aus einem Organ bedingter Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren des Bundes zu einem vollgültigen, dem Bundestag fast gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan geworden. Was die Länder auf ihrer Ebene verloren hatten, schienen sie auf der Ebene des Bundes wiederzugewinnen. Der Weg, der dazu führte, war folgender: Der Bund griff in die Verwaltungshoheit der Länder ein, mußte es sich jedoch gefallen lassen, daß — gemäß Artikel 84 — solche Eingriffe zustimmungspflichtig waren; der Bundesrat seinerseits dehnte seine Zustimmungsberechtigung auf den Gesetzesinhalt aus (nicht nur auf die formalen Verfahrens- und Organisationsfragen) und gewann so einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Gesetze des Bundes. Heute können zwei Drittel aller Gesetze, die den Bundesrat passieren, ohne dessen Zustimmung nicht verabschiedet werden. Freilich kommt hier weniger das „föderalistische“ Element zu Wort als eine (gesamt-)staatliche Funktion: die Verwaltung, die nach dem Willen des Verfassungsgebers in der Hand der Länder verbleiben sollte.

Die Auswirkungen der Unitarisierung des „föderalistischen“ Verhältnisses auf die Ordnungen des Rechtsstaats und der Demokratie waren nicht zu übersehen: Da die staatliche

¹⁶⁾ K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, S. 32.

Gewalt, soweit sie bei den Ländern lag, erst dort zu Geltung gelangte, wo sie auf die Ebene des Bundes hinaufgehoben werden konnte, nämlich im Bundesrat, reduzierte sich die horizontale und vertikale Gewaltenteilung auf die horizontale. Die gestiegene Bedeutung des Bundesrates ging, wenn man so will, zu Lasten der Länderparlamente: denn nicht sie, sondern die Landesregierungen instruieren und entsenden ja die Mitglieder des Bundesrates. Der Funktionsverlust der Landtage dämpfte auch die günstigen demokratischen Auswirkungen des Bundesstaats, die im ganzen allerdings bestehenblieben: Minderheitenschutz (etwa der dänischen Minderheit im Landtag von Schleswig-Holstein), Vervielfältigung der Chancen für die Ausübung von Regierungsverantwortung (die SPD schlug während der langen Kanzlerschaft Adenauers in den Ländern ihre Regierungsquartiere auf; da sie dort Verantwortung trug, auch in den „roten Rathäusern“ der Großstädte, kam es zu keiner Verdrossenheit am „CDU-Staat“!), Auflockerung der Gliederung von Parteien und Verbänden durch ein größeres Eigenleben und eine stärkere Eigenverantwortung der Landesverbände (man denke nur an die Landesgruppe der CSU in der Bundespartei!) und schließlich die größere Ortsnähe parlamentarischer und Verwaltungsentscheidungen.

Begünstigt durch das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts (Bd. 12 der Entscheidungen, S. 205 ff.) hat sich ein bestimmtes Verfahrenselement des Bundesstaats kräftig entwickelt und nimmt seit geraumer Zeit die Aufmerksamkeit der Politiker und Staatsrechtler in Anspruch: die Kooperation zwischen Bund und Ländern und die Selbstkoordinierung der Länder¹⁷⁾. Die „unitarische“ Phase der Bundesstaatsentwicklung scheint damit von einer neuen „kooperativen“ abgelöst zu werden: staatliche Initiativen wandern nicht mehr so rasch auf die Ebene des Bundes, sondern entfalten sich mehr und mehr auf der „dritten Ebene“ der Länder und des Gesamtstaats. Und Bund und Länder verkehren außer über Bundesorgane (Bundesrat) nun zunehmend auf dem Weg über Staatsverträge, Verwaltungs- und Regierungsabkommen. Der Bundesstaat beginnt sich damit wieder zu beleben.

War die *ratio essendi* und Legitimation des „föderalistischen“ Bundesstaats die Schonung

historischer Gegebenheiten und traditionaler Ansprüche, war es bei der Phase des „unitarischen“ Bundesstaats die Zuordnung „gesamtstaatlicher Kräfte“, so ist es heute — in der sich abzeichnenden Phase des „kooperativen“ Bundesstaats — die Zuordnung *regionaler* Kräfte, Interessen und Zuständigkeiten. Das Verfahrensmuster, das sich herauszubilden im Begriff ist, darf nicht am reibungslosen Durchgriff gemessen werden, der den Zentralstaat kennzeichnet; es verträgt sich auch nicht mit dem auf Wahrung und Verteidigung von Kompetenzen und Reservaten bedachten älteren Föderalismus; vielmehr handelt es sich um ein „System des Zusammenwirkens staatlicher Einheiten“ (U. Scheuner), das den verfassungsmäßig verteilten Kompetenzen zwar Rechnung trägt, für die koordinierte und kooperative Form ihrer Ausübung aber neue, von der Verfassung keineswegs vorbedachte Wege geht.

Um ein Beispiel zu geben, das die ältere und jüngere Form der Zusammenarbeit zeigt und das die Gründe des Verfassungswandels erkennen läßt: Noch im Jahr 1948, ein Jahr vor Verabschiedung des Grundgesetzes, wurde die Kultusministerkonferenz (KMK) gegründet, die den Auftrag hat, in Fragen von überregionaler Bedeutung zwischen den deutschen Ländern eine gemeinsame Plattform herzustellen. Beschlüsse der KMK müssen einstimmig zustande kommen, binden aber nur den Kultusminister selbst. Falls Beschlüsse in die Zuständigkeit der Landtage fallen, müssen sie von den Landtagen noch einmal beraten und — evtl. leicht verändert — beschlossen werden. Sie können auch abgelehnt werden. Der Bund ist — da ohne Kompetenz im Schulwesen — an der Koordinierungsarbeit der KMK nicht beteiligt.

Seitdem die Schulpolitik aus der engen Beziehung zu konfessionellen Interessen heraustrat und als Teil der Infrastruktur einer industriellen Gesellschaft begriffen wurde (qualifizierte Berufe setzen höhere Schulbildung voraus, die Zahl der Lehrer hält sich stets in den Grenzen der Abiturientenzahlen usw.), trat der Bund auf den Plan: denn in seiner Verantwortung liegen Wirtschafts- und Sozialordnung. 1954 kam es zu der ersten Bund-Länder-Vereinbarung in Kulturfragen, nämlich zum Abkommen über ein beratendes Expertengremium für Fragen der Schulreform („Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen“). Es wurde 1965/66 durch den Deutschen Bildungsrat abgelöst, an dem immerhin eine

¹⁷⁾ Vgl. den Bericht von H. Liebrecht über eine Tagung in Loccum (1967): Zur Rechtfertigung des Föderalismus heute und zu den Grenzen zulässiger Länderkooperation, DVBl., Jg. 84, 3, S. 97 ff.

aus Vertretern des Bundes und der Länder gebildete „Regierungskommission“ beteiligt ist — freilich ohne Stimmrecht. (Hierin unterscheiden sich Bildungsrat und Wissenschaftsrat; in letzterem ist die — auch vom Bund beschickte — „Verwaltungskommission“ stimmberechtigt, da es in Wissenschaftsfragen eine verfassungsmäßige Bundeskompetenz gibt.)

In jüngster Zeit — noch bevor der Bildungsrat seine Empfehlungen zu einem Strukturplan des deutschen Bildungswesens vorgelegt hat — wird nun der Ruf nach einer Bundeskompetenz für die Bildungsplanung, ja sogar nach einem Bundeskulturministerium laut. Diese Forderung übersieht ganz offenbar, daß bereits heute ein in Deutschland noch nie dagewesenes Maß an Gemeinsamkeiten in Schulfragen vorhanden ist, daß aber gleichzeitig Freiheit des Experiments und des Wettbewerbs herrscht, wie sie in einem zentralen Planungsstaat nie möglich wäre. Die Vielfalt der Initiativen begünstigt Schulversuche und Reformprogramme, deren Ergebnisse von den übrigen Ländern mit Aufmerksamkeit verfolgt werden. Man sollte die aufgelockerte Schulverwaltung nicht leichtfertig aufs Spiel setzen — freilich stünde einem verfassungsrechtlich verankerten Mitspracherecht des Bundes nichts im Wege. Denn auf die Weise könnte der Deutsche Bildungsrat die gleiche Organisationsform wie der Wissenschaftsrat erhalten, ja man könnte beide Gremien zu einem einheitlichen großen Rat zusammenlegen.

Nach einer 20jährigen Dauer ist das Provisorium des Finanzausgleichs jetzt im Begriff, einer Reform zu weichen. Die Haushaltsreform ist bereits zum Ende gekommen. Problematisch bleiben jedoch die vom Bund vorgeschlagenen „Gemeinschaftsaufgaben“ (von denen vorläufig drei ins Grundgesetz eingehen dürften), da von ihnen eine erhebliche Beschränkung regionaler Entscheidungsfreiheit ausgehen wird.

Man hätte die Entwicklung und das Wesen des heutigen Bundesstaats sicher mißverstanden, wenn man annehmen wollte, Kooperation oder „Gemeinschaftsaufgabe“ hieße: Hierarchisierung der Zuständigkeiten vom Bund als Entscheidungszentrum zu den Ländern als Erfüllungsgehilfen. Die Große Anfrage des Bundestagsabgeordneten Dr. Lenz und Genossen

vom 27. Juni 1968 scheint in diese Richtung zu weisen. Sie will unter dem Stichwort „Weiterentwicklung des föderativen Systems“ im Grunde eine Rückbildung zu einem „unitarischen System“. Hier sollte klar erkannt werden, daß eine generelle Zentralisierung von Kompetenzen kein Ersatz ist für moderne und adäquate Wege, Sachprobleme befriedigend zu lösen. In seinem Rechtsgutachten zu der genannten Anfrage stellt P. Lerche lapidar fest: „Von den Sachproblemen sollte jedenfalls nicht auf die Kompetenzfragen ausgewichen werden.“¹⁸⁾

Die Zukunft des Bundesstaats im Rahmen der grundgesetzlichen Ordnung dürfte darin liegen, daß er — gegen das Mißverständnis des „reibungslosen Durchgriffs“ gesichert und unabhängig von möglichen traditionellen und konservativen Gewährleistungen — als Verfahrensordnung begriffen wird, die die Funktionsfähigkeit der staatlichen Organisation durch das Zusammenwirken *regionaler* Einheiten (der Kompetenz und der demokratischen Legitimation nach) gewährleistet und sichert; die Gebietsbezogenheit verstärkt ihre Effektivität durch größere Lebensnähe, ermöglicht Wettbewerb und Experiment und verhilft dazu, ein den widerstrebenden Interessen und der Komplexität der Sachprobleme angemessenes Verfahren für differenzierte Lösungen zu finden.

Änderungen der Verfassung sind daher nur insoweit erforderlich, als die Verbindung staatlicher Instanzen zu wirkungsvollen kooperativen Einheiten verfassungsmäßig abgedeckt sein muß. Man sollte eher zuwenig als zuviel regeln, um Anpassungsvorgänge nicht zu behindern und das Grundgesetz nicht starr werden zu lassen. Um hier das rechte Maß zu finden, bedarf es der Einsicht in Wesen und Funktion der neuen Bundesstaatlichkeit, die sich in der „Verfassungswirklichkeit“ entwickelt hat: Es ist nicht mehr der „unitarische Bundesstaat“, von dem die Große Anfrage noch ausgeht, sondern es ist der hier skizzierte kooperative, genauer: polyzentrisch zusammenwirkende Bundesstaat.

¹⁸⁾ P. Lerche, Aktuelle föderalistische Verfassungsfragen, ed. Bayerische Staatskanzlei, München 1968, S. 50.

VI. Bewährung durch Wandel

Welches Fazit läßt sich abschließend mit aller gebotenen Vorsicht aus unseren Betrachtungen ziehen? Ist das Grundgesetz antiquiert? Und wie steht es mit der Forderung nach Totalrevision?

Im Bereich des *Rechtsstaats* wären es nur einige Regelungen, die ins Grundgesetz aufgenommen werden müßten, um die Metamorphose vom älteren Verwaltungsstaat zum jüngeren Planungsstaat vollends möglich zu machen; im übrigen konzentriert sich dieser Wandel auf einen Sektor staatlicher Tätigkeiten, er betrifft nicht den ganzen Rechtsstaat. Im Bereich der *parlamentarischen Demokratie* wurden Veränderungen und Verwerfungen sichtbar, denen auch eine förmliche Veränderung der Verfassung wenig anhaben könnte. Die bereits in Gang gekommene Veränderung des *Bundesstaats* in seine dritte, nämlich kooperative Phase, verlangt nur wenige Ergänzungen, etwa ein Mitspracherecht des Bundes in der Bildungsplanung, daneben freilich die erfolgreiche Beendigung der Finanzreform. Das Institut der Gemeinschaftsaufgaben sollte sehr sorgfältig geprüft werden, bevor es in größerem Umfang als in dem gegenwärtig sichtbaren ins Grundgesetz aufgenommen wird.

Gewiß, wir haben uns bei unserer Analyse auf ausgewählte Bereiche beschränkt. Aber es hat den Anschein, daß der Ruf nach Änderung des Grundgesetzes gern dann ertönt, wenn die Konkurrenz um die politische oder gesellschaftliche Macht nicht von der Stelle kommt und man kurzen Prozeß machen will. Welcher Irrtum! Ein Konsensus, der in der gesellschaftlichen Wirklichkeit nicht zu finden ist, kann auch über Verfassungsänderungen nicht erschlichen werden. Es gäbe noch ein zweites Motiv: Man möchte die Effizienz und Funktionstauglichkeit der Verfassung im Blick auf die Aufgaben einer technischen Zukunft ver-

größern. Auch hier sind Zweifel am Platz. Warum sollte das Grundgesetz so starr sein, daß es in 20 Jahren schon verbraucht ist — wo beispielsweise die Verfassung der USA bald 200 Jahre in Geltung steht und kein Mensch an ihre Abschaffung und Ersetzung denkt?

Die Bewährungsprobe, die das Grundgesetz in den 20 Jahren seines Bestehens abgelegt hat, besteht nicht zuletzt darin, daß trotz seiner vielberufenen „Rigidität“ (H. Krüger, F. Klein) sich Gewicht und Funktion vieler seiner Regelungen gegenüber dem Stand von 1949 verändert haben, ohne daß die Identität verlorengegangen wäre. Der Wandel läßt sich vergleichen mit dem Wandel der CDU Adenauers und Karl Arnolds zu der Kiesingers, mit dem Wandel der SPD Kurt Schumachers zu der Brandts und Schillers und mit dem Wandel der FDP ohne Pünktchen zu der mit Pünktchen. Damit verbindet sich kein Werturteil, sondern es ist die Feststellung einer Tatsache.

Eine Tatsache ist es auch, daß das Provisorium „Grundgesetz“ zu einer dauerhaften und vollgültigen Verfassung geworden ist und daß kein Grund mehr besteht, die Selbstauflösung der Bundesrepublik und ihres Grundgesetzes im Namen einer illusorischen und gefährlichen Wiedervereinigungspolitik zu betreiben. Wenn der Abgeordnete Schmitt-Vockenhausen in seiner anfangs zitierten Rede recht hat, und ich neige dazu, ihm recht zu geben, daß das Grundgesetz die beste und demokratischste Verfassung ist, die dieses Land je hatte, dann sollten wir es in Einzelfragen zwar behutsam ändern, als ganzes jedoch nicht aufs Spiel setzen.

Die Aufgaben, die in den nächsten Jahren zu lösen sind, können mit diesem Grundgesetz gelöst werden.

EWG und Deutscher Zollverein – Ein Vergleich

Der vermeintliche Musterfall

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat in den letzten Monaten einige harte Lehren durchgemacht. Es ist bald ein Jahr her, seit — am 1. Juli 1968 — innerhalb der EWG die letzten Zölle fielen. Am gleichen Tag, der ein Anlaß vieler Festreden war, führte Frankreich neue Handelsrestriktionen ein, und seither folgten weitere Krisen und Ernüchterungen. Mit den unverdrossenen Bekenntnissen zu Europa, die inzwischen auf Tagungen, Kongressen und anlässlich von Staatsbesuchen geäußert wurden, könnte man dennoch ein stattliches europäisches Traktätchen füllen, das von den Errungenschaften und dem großen Schritt in die Zukunft handelt und das *ceterum censeo* enthält, daß die politische Einheit Europas weiterhin das Ziel aller Bemühungen bleibe. Diese letztere Feststellung gehört bereits zum Vokabular der europäischen Gesundheitserei, und selbst diejenigen, die es mit der Forderung nach einem politisch geeinten Europa ernst meinen, erregen nur wenig Aufmerksamkeit, weil auch der Alarmruf seit Jahren Routine ist. Europakommissar Hans von der Groeben formulierte den Sachverhalt bündig: „Wenn man alle Unvernunft zusammennimmt, läßt sich noch alles zerstören.“

Die Gründer der EWG hatten es sich anders gedacht. Der stufenweise Abbau der Zölle, die Verflechtung der Industrien und die gemeinsame Landwirtschaftspolitik haben zwar auf einigen Sektoren des Wirtschaftsleben bereits so etwas wie europäische Innenpolitik entstehen lassen. Auch in einer solchen Gemeinschaft gibt es — wie im Innern eines einzelnen Staates — Gegensätze, Reibereien zwischen Interessengruppen, Streit um Präferenzen und Subventionen, um Finanzausgleich und Kartelle. Man brauchte über das, was der Volksmund „Kuhhandel“ nennt, kein Wort zu verlieren, denn nur unpolitische Gemüter können glauben, es müsse auch ohne solche Querelen gehen. Aber diese Schwierigkeiten nehmen eher zu, je länger der Gemeinsame Markt besteht und je besser die Staaten mit den europäischen Gesetzen leben und sie ihren nationalen Sonderinteressen unterordnen lernen. Neue Einfuhrbeschränkungen verwaltungs-

und steuertechnischer Art werden erprobt, um die abgeschafften Zölle zu ersetzen; die Nationalstaaten wetteifern darin, den Europäischen Gerichtshof mit Verstößen gegen die Römischen Verträge zu beschäftigen. Der Anspruch, an der europäischen Einigung zu arbeiten, ist nach elfjährigem Bestehen der EWG eine Floskel geworden. Das Bewußtsein gar, daß die EWG ursprünglich nicht zum Selbstzweck geschaffen wurde, sondern als Vorstufe eines umfassenderen Zusammenschlusses, lebt nur noch in den Köpfen einiger Idealisten. Nach dem Rücktritt de Gaulles stieg der Pegel der Europahoffnungen für einige Tage leicht an. Aber die Verhältnisse haben sich schon zu sehr eingespielt, als daß man ernstlich an eine entscheidende Änderung denken könnte, das heißt an eine Integration jener Art, von der in den fünfziger Jahren die Rede war.

Als die Wirtschaftsgemeinschaft gegründet wurde, glaubten noch fast alle Beteiligten an einen Automatismus, der zwangsläufig und von selbst die politische Einheit hervorbringen müsse, wenn erst einmal die Volkswirtschaften miteinander verschmolzen wären. Damals hatte man das erste Jahrzehnt europäischer Einigungspolitik bereits hinter sich, und die Erfahrung zeigte, daß alle Anläufe vom Politischen her vergeblich gewesen waren. Schon im Jahre 1951 war Paul Henri Spaak als Präsident der Beratenden Versammlung des Europarats zurückgetreten, weil er einen politischen Sinn dieser Institution vermißte. Er sagte damals: „Kaum mehr als sechzig Delegierte dieser Versammlung glauben wirklich an eine europäische Einheit. ... Wir täten besser daran, die Illusion zu begraben, daß hier etwas Wichtiges passieren werde.“¹⁾

Spaak behielt recht. Der Europarat zog sich immer mehr auf Tätigkeiten wie die Reinhaltung der Gewässer oder den internationalen Denkmalsschutz zurück, die wichtig sind, aber mit europäischer Einigung nichts zu tun haben. Selbst die scheinbar unwiderruflichste Errungenschaft, der Schutz der Menschenrechte

¹⁾ Zit. nach Walther E. Schmitt, Zwischenrufe von der Seine, Stuttgart 1958, S. 53.

im europäischen Rahmen, erwies sich als illusorisch in dem Augenblick, da in einem Mitgliedsland eine Diktatur errichtet wurde. Die einzelstaatliche Souveränität war immer die Schranke, an der die Tätigkeit des Europarats unwirksam wurde. An ihr scheiterten auch alle anderen Versuche in dieser Richtung. Von dem Plan einer „Politischen Gemeinschaft“, deren Statut eine parlamentarische Versammlung der Montanunion im Jahr 1952 entwarf, über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft bis zum Fouchet-Plan ruhen sämtliche Ansätze für eine politische Einigung bei den Akten.

Die wirtschaftliche Integration galt daher vielen als der Weg, der an den Sackgassen vorbeiführen würde. Die Wirtschaft, so schien es oder so hoffte man, könnte eine Einigung durch die Hintertür bewerkstelligen. Sie galt damals vielen als der Weg des geringeren Widerstandes. So heißt es in einer Erklärung von Jean Monnets „Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa“ aus dem Jahr 1958: „Für den Augenblick scheint es nicht möglich, zwei Stufen auf einmal zu nehmen, so dringend die politische Einigung und so groß die erzielten Fortschritte auch sein mögen. Die künftige politische Einheit wird davon abhängen, inwieweit die wirtschaftliche Einheit ins tägliche Leben eindringt. In dem Maße, in dem sich die Tätigkeit der Gemeinschaft durchsetzt, werden auch die Bande zwischen den Menschen und die Solidarität, die sich bereits abzuzeichnen beginnt, gefestigt werden und weitere Kreise einbeziehen. Auf Grund der realen Gegebenheiten wird es dann möglich sein, die politische Einigung, die Vereinigten Staaten von Europa, zu schaffen.“²⁾

In den ersten Jahren der EWG konnten Gutwillige tatsächlich glauben, man brauche nur die Römischen Verträge einzuhalten, um eines Tages in den Vereinigten Staaten von Europa zu leben.

Heute wissen wir, daß es in der Wirtschaft keinen Mechanismus gibt, der politische Taten auslöst. Trotz der engen wirtschaftlichen Verbindungen und trotz der gemeinsamen Gesetze, denen die Staaten ihren Handel unterstellt haben, liegt die Vorstellung eines politischen Zusammenschlusses heute ferner als vor zehn oder zwanzig Jahren.

Ist es nun einem Versagen der Verantwortlichen zuzuschreiben, daß die Politik nicht, wie

²⁾ Sammlung der Pressemitteilungen und Erklärungen des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa, Bonn 1966, S. 36—37.

gedacht, in das Kielwasser der Wirtschaft geriet? Oder hatte Herbert Lüthy recht, der vor acht Jahren schrieb: „Wie die wirtschaftliche Integration eines Tages ohne eine völlig neue, grundsätzliche Entscheidung in die politische umschlagen sollte, das ist so unersichtlich wie je. Daß die wirtschaftliche Integration mit irgendeinem Grad von Zwangsläufigkeit auch die politische nach sich ziehen müßte, ist schierer Unsinn; Staaten wachsen nicht unmerklich zusammen, wie Wirtschaftsgebiete bei politischer Windstille auch über Staatsgrenzen zusammenwachsen können — und solch wirtschaftliches Zusammenwachsen schafft nie derart unwiderrufliche Tatsachen, daß nicht der erstbeste politische Konflikt es wieder auseinanderreißen könnte.“³⁾

Vor hundertundzehn Jahren konnte der österreichische Finanzminister Karl Ludwig von Bruck auf einschlägige Erfahrungen zurückblicken. Zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Deutschen Zollvereins schrieb er, dieser habe zwar auf die Gemeinsamkeit der Interessen und auf den allgemeinen Wohlstand günstig eingewirkt. „Allein! Untreu seiner ursprünglichen Absicht ist auch er auf halbem Wege stehengeblieben. . . . Trotz des viertel-hundertjährigen Bestandes des Zollvereins hat dieser Verband souveräner Staaten das Wesen der ihn bildenden Bundesstaaten unverehrt gelassen. Auch alle neueren . . . Vereinbarungen auf dem Felde des Verkehrslebens haben den Kern des deutschen Staatensystems viel weniger umgewandelt als befestigt.“⁴⁾

Nun wird aber gerade der Deutsche Zollverein als ein Beispiel dafür genannt, wie sich aus einer Wirtschaftsunion schließlich die politische Einheit ergab. Man sieht in ihm gern den Embryo des deutschen Nationalstaats und daher einen Modellfall im Hinblick auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Vorläuferin eines politisch geeinten Europas.

Tatsächlich gibt es in beiden Gemeinschaften erstaunliche Parallelen. Aber leider betreffen sie hauptsächlich die Krisen und Fehlentwicklungen und die Kontroversen, die um sie entbrannt sind. Die politischen Resultate des Zollvereins sind dagegen kaum geeignet, in ihm ein ermutigendes Exempel zu sehen. Gerade deshalb scheint ein Rückblick auf diesen Präzedenzfall aufschlußreich zu sein.

³⁾ Der Monat Nr. 145, Oktober 1960, S. 40.

⁴⁾ Karl Ludwig von Bruck, Die Aufgaben Österreichs, Leipzig 1860, S. 5 und 23.

Deutschland stand nach dem Ende der napoleonischen Kriege vor einem Neubeginn. Aus dem alten Deutschen Reich war der Deutsche Bund hervorgegangen — eine lockere Föderation von neununddreißig souveränen Staaten, darunter zwei Großmächten, Preußen und Österreich —, die sich nur in der Unterdrückung aller freiheitlichen und nationalen Strömungen einig waren und sich ansonsten in der einzigen gesamtdeutschen Institution, dem Frankfurter Bundestag, gegenseitig blockierten. Diese politische Neuordnung, die im Grunde keine Ordnung war, fiel mit der größten sozialen und ökonomischen Veränderung der neueren Zeit zusammen — mit dem Beginn des Industriezeitalters. Deutschland trat als eine unterentwickelte Staatengruppe in diese neue Epoche ein. Das weit fortgeschrittene England dagegen bot nun Waren, die sich während der napoleonischen Kontinentalsperrre gestapelt hatten, zu Schleuderpreisen auf dem Festland an. Die meisten europäischen Länder schützten sich gegen diese Konkurrenz mit Hilfe hoher Einfuhrzölle. Die deutschen Kleinstaaten wurden davon fast noch härter betroffen als durch die Kriege Napoleons, denn die anderen europäischen Länder waren nun für ihre Exporte verschlossen, und sie selbst bildeten den wichtigsten Absatzmarkt für die englischen Waren. Die Staaten des Deutschen Bundes aber konnten sich nicht zu einer gemeinsamen Handelspolitik entschließen. Kaum jemand interessierte sich für den Artikel 19 der Bundesverfassung, der in einer sehr vagen Formulierung wenigstens Verhandlungen über eine gemeinsame Zollpolitik empfohlen hatte. Während Zollgrenzen den innerdeutschen Warenverkehr behinderten und sogar lähmten, gab es nach außen keinen wirksamen Schutz. Zwar hatten auch die deutschen Länder Zollgesetze, aber viele erhoben die Abgaben auf Importe nur in der Theorie, weil sie nicht die Mittel besaßen, ihre Grenzen zu bewachen. Der Schmuggel übertraf häufig das offizielle Handelsvolumen um ein Vielfaches. Arbeitslosigkeit und der Niedergang der noch jungen deutschen Industrie und eine Hungersnot im Jahr 1817 waren die Folgen. In Rankes „Historisch-politischer Zeitschrift“ hieß es zwanzig Jahre später: „Wir würden uns nicht beklagt haben, daß alle unsere Märkte mit englischen Manufakturwaren überschwemmt würden, daß Deutschland allein an britischen Baumwollwaren mehr erhielt als die hundert Millionen britischer Untertanen in Ostindien,

hätte nicht England, während es uns mit *seinen* Erzeugnissen überschwemmte, seine Märkte *unseren* Produkten beharrlich verschlossen. . . . Sie sagten uns geradezu, wir wären in der Welt zum Kaufen, nicht aber zum Verkaufen.“

Diese Handelsmisere traf nicht alle deutschen Staaten gleich hart. Das österreichische Kaiserreich bildete nach dem Ende Napoleons einen großen, in sich geschlossenen Wirtschaftsraum mit eigenen Seehäfen, und es betrieb seit Maria Theresia eine scharf protektionistische Handelspolitik. Die ungleichartige Zusammensetzung der Donaumonarchie mit ihren vielen Nationalitäten ließ zwar gewisse Binnenzölle notwendig erscheinen. Aber von Mailand bis Siebenbürgen, von Prag und Lemberg bis Venedig und Triest erstreckte sich ein reiches Handelsgebiet, das man etwa mit dem britischen Commonwealth vergleichen kann. Eine Wirtschaftsunion mit den anderen Ländern des Deutschen Bundes, dem die Donaumonarchie ja nur mit einem Teil ihres Territoriums angehörte, hätte dieses Gefüge von Grund auf verändert, und zu dieser Änderung sah man in Österreich ebensowenig Anlaß, wie man nach dem Zweiten Weltkrieg in England daran dachte, den britischen Welthandel gegen einen europäischen Kontinentalhandel einzutauschen.

Vor allem an Österreich scheiterten deshalb auch die ersten Bemühungen um eine gesamtdeutsche Regelung der Handelsfrage. Württemberg beantragte 1817 im Frankfurter Bundestag Beratungen über dieses Thema. Die Reaktion des österreichischen Staatskanzlers Metternich war zwiespältig. Er setzte sich beim Kaiser für die Freigabe wenigstens des Handels mit Lebensmitteln ein. Aber in Erinnerung an 1813, als nationale, revolutionäre und liberale Strömungen gemeinsam gegen die Ausläufer des Absolutismus aufstanden, sah man in allen Einigungsbestrebungen den Keim einer neuen Revolution gegen das monarchische Prinzip. Und die deutschen Patrioten, die eine politische Einigung Deutschlands wollten, waren in der Tat demokratisch, was damals gleichbedeutend mit revolutionär war. Auf der Karlsbader Konferenz von 1819, deren Zweck es war, nach dem aufrührerischen Wartburgfest von 1817 und der Ermordung Kotzebues 1819 ein Polizeisystem gegen nationale und demokratische Umtriebe zu errichten, beantragte Württemberg wiederum, man möge über Handelsfragen im Sinne des Artikels 19

der Bundesverfassung konferieren. Metternich erklärte nun, der Handel gehöre zu den Befugnissen der souveränen Staaten und man solle auf der für das Jahr 1820 geplanten Ministerkonferenz in Wien, wo die Wiener Schlußakte erarbeitet werden sollte, darüber beraten. Dort bot sich die letzte Gelegenheit, daß alle deutschen Bundesländer miteinander verhandelten.

Aber auch in Wien scheiterten alle Bemühungen — hauptsächlich an der Haltung der Großmächte. Der preußische Außenminister Graf Bernstorff erklärte, es sei unter den gegebenen Umständen nicht möglich, den Handel zwischen den einzelnen Bundesländern freizugeben. Darauf könne sich Preußen niemals einlassen⁵⁾. Metternich war der gleichen Ansicht. In einem Sitzungsprotokoll vom 11. Mai 1820 heißt es: „Der Herr Fürst von Metternich sprach seine Überzeugung aus, daß ein allge-

meines deutsches Handelssystem und eine die gesamten Bundesstaaten umfassende Handelsgesetzgebung wohl nur als fromme Wünsche zu betrachten wären, in der Wirklichkeit aber jeder Regierung überlassen bleiben müßte, auf praktischem Wege durch freie Beratung und Vereinbarung mit ihren Nachbarn das Mögliche zu erreichen.“⁶⁾.

Gerade diese nachbarliche Einigung war aber unmöglich, wie Metternich sehr gut wußte. Als der Ausschuß für Handelsfragen deshalb beantragte, die Angelegenheit dem Bundestag in Frankfurt zu übergeben, brach unter den in Wien versammelten Delegierten allgemeines Gelächter aus, denn die Überweisung an den Bundestag bedeutete praktisch nichts anderes, als daß man das Projekt aufgab. Damit waren alle Versuche, auf Bundesebene über die Handelsfrage wenigstens zu sprechen, gescheitert.

Das preußische Zollgesetz von 1818

Für Preußen war der bestehende Zustand besonders unerfreulich. Es war geographisch zerrissen. Die auf dem Wiener Kongreß neuerworbene Rheinprovinz war vom Stammland durch die Staaten Hannover, Braunschweig und Kurhessen getrennt. In Preußen selbst lagen als Enklaven die Fürstentümer Anhalt und Schwarzburg und Dutzende kleiner Einsprengsel — Streubesitz von dreizehn souveränen deutschen Fürsten, die ihre eigene Handelspolitik betrieben und einige wichtige Verkehrswege kontrollierten. In den preußischen Provinzen gab es 119 verschiedene Geldsorten und 67 verschiedene Zolltarife.

Preußen führte deshalb im Jahre 1818 als erstes Bundesland eine Zollverfassung ein, die es wenigstens im Innern wirtschaftlich einigte. Alle Binnenzölle wurden abgeschafft, ebenso alle Ein- und Ausfuhrverbote, die noch aus der Zeit Friedrichs des Großen stammten, als man in der handelspolitischen Isolierung der Länder deren wirtschaftliches Heil sah. Inzwischen hatte sich nämlich, mindestens in der Theorie, die Freihandelslehre des Engländers Adam Smith durchgesetzt. Nach langen Auseinander-

setzungen mit Fabrikanten und Kaufleuten entschied sich die preußische Verwaltung für eine liberale Außenhandelspolitik. Die Ausfuhr war — abgesehen von einigen wichtigen Rohstoffen — frei. Nur die Einfuhr von Getreide und Industriegütern wurde mit Zöllen belegt.

Nur am Rande sei erwähnt, daß das sonst so autoritäre Preußen keineswegs inkonsequent war, wenn es seine Handelspolitik liberalisierte und entsprechende Sondervereinbarungen mit anderen Staaten traf. Die ostelbischen Großgrundbesitzer konnten mit ihrem billig erzeugten Getreide die englischen Einfuhrzölle ebenso mühelos unterspielen, wie die englischen Fabrikanten durch Niedrigpreise die preußischen Importzölle ausglich. Während nun die preußischen Gutsbesitzer große Gewinne erzielten, waren die Fabrikanten gezwungen, durch Massenproduktion und niedrige Löhne die Preise ihrer Erzeugnisse herunterzudrücken. Dieser Wettbewerb mit der englischen Industrie führte zwar zu einer Belebung der preußischen, aber dies geschah auf Kosten der Arbeiter. Die riesigen Armenviertel in Berlin, die Frauen- und Kinderarbeit, die Entstehung des Proletariats — das waren die Folgen der zur Unzeit angewandten liberalen Wirtschaftspolitik. Schutzzölle hätten diese

⁵⁾ W. v. Eisenhart Rothe und A. Rittaler (Hrsg.), Vorgeschichte und Begründung des deutschen Zollvereins 1815—34. Akten der Staaten des Deutschen Bundes und der europäischen Mächte, Berlin 1934, Bd. I, S. 187.

⁶⁾ Ebenda, Bd. I, S. 376 und 356.

Begleiterscheinungen der Industrialisierung zwar gewiß nicht verhindert, aber wahrscheinlich gemildert. Aber Preußen war vorwiegend agrarisch. Achtzig Prozent der Bevölkerung lebten 1815 von der Landwirtschaft. Das ganze soziale Gefüge beruhte auf dem Großgrundbesitz, und in seinem Interesse lagen die handelspolitischen Bestimmungen der Zollverfassung von 1818.

In den übrigen deutschen Staaten regte sich heftiger Widerstand. Die preußischen Einfuhrzölle waren so hoch, daß sie Industriegüter aus anderen deutschen Ländern empfindlich verteuerten, aber sie waren niedrig genug, um die billige ausländische Ware bestenfalls auf das Preisniveau der preußischen Produkte anzuheben. Eine große Lobby arbeitete an den verschiedenen Höfen und vor allem in Wien gegen das Preußische Zollgesetz. Teils wollte man einfach den bisherigen Zustand wiederhergestellt wissen, teils tauchten Gegenvorschläge auf. Friedrich List gründete 1819 den „Deutschen Handels- und Gewerbeverein“, in dem sich Kaufleute und Fabrikanten aus ganz Deutschland zusammenschlossen, um für die Abschaffung der Zollgrenzen innerhalb des gesamten Deutschen Bundes und für einen einheitlichen, hohen Außenzoll zum Schutz der noch jungen deutschen Industrie einzutreten. Sie fanden in Wien so wenig Gehör wie in Berlin oder gar im Bundestag, der eine Eingabe des Handelsvereins zurückwies.

Der nächste Schritt auf dem Weg zur Zollunion war die wirtschaftliche Angliederung der störenden Enklaven im preußischen Staatsgebiet. Preußen behandelte sie zolltechnisch kurzerhand als Inland und erhob an seinen

Grenzen Zölle auf Waren, die für die Enklaven bestimmt waren. Dreizehn souveräne Fürsten protestierten gegen diesen Eingriff in ihre Rechte, und der Herzog von Anhalt versuchte sogar, Österreich zu einer Intervention gegen die preußische Zollpolitik zu überreden.

Aber der erste Herrscher einer Enklave kapituliert schon im Jahre 1819. Der Reichsfürst von Schwarzburg-Sondershausen konnte seine verzweifelte Finanzlage nur dadurch verbessern, daß er sein Land wirtschaftlich an Preußen angliederte. Er wurde dafür entsprechend der Bevölkerungszahl seines Landes an den Zolleinnahmen Preußens beteiligt und machte ein gutes Geschäft damit.

Die anderen deutschen Fürsten verurteilten ihn scharf, weil er, wie es hieß, „das Kleinod der Souveränität so würdelos preisgab“. Der Herzog von Anhalt-Köthen, der ebenfalls eine Enklave besaß, verfaßte eine Denkschrift, in der er Preußen vorwarf, ruchlos das Recht des Stärkeren auszuüben. Er beschwor die kleineren Regenten, dieser Gewalt nicht zu weichen, und fügte hinzu: „Denn freiwillig werden und können sie sich nicht unterwerfen, wenn sie nicht die heiligsten Pflichten gegen ihre Untertanen, gegen ihre Häuser und gegen ihre eigene Ehre verletzen wollen.“ ⁷⁾

Aber die Durchreisezölle ließen auch den anderen Enklaven schließlich keine Wahl. Nach zehn Jahren waren alle im preußischen Staatsgebiet eingeschlossenen Landesteile fremder Fürsten zolltechnisch angegliedert, auch der Besitz des Herzogs von Anhalt-Köthen. Im Jahre 1830 war Preußen ein einheitlicher Wirtschaftsraum — der größte innerhalb des Deutschen Bundes.

Gruppenbildungen: Ausdehnung des preußischen Zollsystems und Gegenzollvereine

Auch in Süddeutschland hatte es inzwischen Bestrebungen gegeben, einen Zollverband zu gründen. In den kleinen Ländern verschlangen die Kosten der Zollverwaltungen den größten Teil der Einnahmen, und die Wirtschaftsräume waren viel zu klein, um sich selbst zu erhalten. In endlosen Verhandlungen prallten auch hier die Auffassungen über Freihandel und Schutzzoll aufeinander. Schon auf der Wiener Schlußkonferenz von 1820 verhandelten einige süddeutsche Diplomaten inoffiziell über eine

separate Einigung. Österreich hielt sich skeptisch abseits. Der badische Außenminister v. Berstett berichtete 1820 nach einer Unterredung mit Metternich, „daß er (Metternich), was Österreich anbelange, durchaus nichts dagegen haben könne; überhaupt betrachte er die österreichische Monarchie als gar nicht in der Handelsfrage befangen, indem sie ein in sich abgeschlossenes Handelssystem besitze und

⁷⁾ Hermann von Festenberg-Packisch, Geschichte des Zollvereins, Leipzig 1869, S. 165.

von demselben nicht abgehen könne, noch auch dieses zum Vorteil der übrigen Bundesstaaten notwendig sei. Demnach möge sich das ganze übrige Deutschland oder auch nur ein Teil desselben zu einem Handelssystem vereinigen; das Interesse Österreichs bleibe hierbei immer das nämliche.“⁸⁾

Daß dies nicht die wahre Überzeugung Metternichs war, zeigte sich wenig später. Die süddeutschen Staaten verhandelten nach der Wiener Konferenz in Darmstadt weiter, ohne sich einigen zu können. Den einen störte das andere Schlachtvieh, diesen das Getreide des Dritten. 1822 führte Frankreich ein verschärftes Zollgesetz ein, das die süddeutschen Staaten empfindlich traf. Doch sie taten nichts dagegen. Im Juli 1823 erklärte Hessen-Darmstadt, eine länger dauernde Konferenz sei mit seinen Interessen nicht vereinbar. Es führte nun auf eigene Faust ein strenges Zollgesetz ein. Die Darmstädter Konferenz war damit gesprengt.

Metternich äußerte dazu: „Noch früher als man es vermuten konnte, bewährte sich die von mir stets festgehaltene Überzeugung, daß die Durchkreuzung der mannigfaltigen Interessen der einzelnen, insbesondere aber Eifersucht und Furcht der mindermächtigen Mitglieder des Konsortiums vor den größeren, als hinrei-

chende Elemente zu betrachten seien, welche dem ganzen, vielleicht weit aussehenden Plan schon im Aufkeimen Vernichtung drohten.“⁹⁾

In den Jahren 1824—1825 gingen die Verhandlungen zwischen den Übriggebliebenen in Stuttgart weiter — ebenfalls ohne Ergebnis. Metternich hatte recht gehabt. Als ein bayerischer Abgesandter den Herzog von Nassau 1825 für die süddeutsche Zolleinigung gewinnen wollte, erklärte dieser: „Niemals werde ich mir von euch in meinem Lande Gesetze vorschreiben lassen. Meine 300 000 Untertanen sind mir gerade so lieb wie euch eure drei Millionen. Ich brauche euch nicht.“¹⁰⁾

Bayern erhöhte 1825 seine Einfuhrzölle, wovon Württemberg hart betroffen wurde. 1826 waren die Verhandlungen um eine süddeutsche Union endgültig gescheitert. Ein Jahr später aber kam ein Vertrag zwischen Bayern und Württemberg über eine Zollverbindung zustande. Sie hatte rein wirtschaftlichen Charakter. Trotzdem schien schon dieser erste, sehr bescheidene Keim eines Zollvereins politische Aspekte zu haben, denn der französische Gesandte in Bayern meinte, nun träte zu dem preußisch-österreichischen Dualismus ein drittes Element, das den ersteren schwächen könnte.

Gründung des Deutschen Zollvereins

Kurze Zeit später aber geschah das Unerwartete: Hessen-Darmstadt unterstellte sich dem preußischen Zollsystem. Die wirtschaftliche Not zwang es, sich an einen starken Partner anzulehnen.

Zum erstenmal griff Preußen nun über seine Landesgrenzen hinaus. Die Empörung der übrigen deutschen Höfe war groß, und sie hatten die volle Unterstützung Österreichs, als sie nun einen gemeinsamen Gegenzug unternahmen. Lange Verhandlungen brachten 1828 den Mitteldeutschen Handelsverein hervor, der aus politischen, nicht aus wirtschaftlichen Interessen gegründet worden war. Er stand unter der Führung Sachsens, und Hannover, Braunschweig, Oldenburg, Kurhessen, die meisten thüringischen Staaten, Nassau und Frankfurt am Main traten ihm bei. Im Grunde handelte

es sich um einen Anti-Zollverein, denn in ihm gab es keine gemeinsamen Tarife. Die Mitglieder verpflichteten sich lediglich, ohne die Zustimmung der übrigen keinem anderen Zollverband beizutreten. Der Zweck dieses Vereins war es, die weitere Ausbreitung des preußischen Systems nach Süddeutschland zu verhindern.

Es fällt schwer, dabei nicht an die Europäische Freihandelszone (EFTA) zu denken, die als Reaktion auf die Gründung der EWG gebildet wurde und deren Kennzeichen gerade darin besteht, daß ihre Mitglieder keinen vollen Freihandel praktizieren. Den Mitteldeutschen Verein verteidigte die einflußreiche „Augsburger Allgemeine Zeitung“ sowohl mit wirtschaftlichen als auch mit patriotischen Argumenten. Wenn sich ein kleiner Staat, der noch

⁸⁾ Eisenhart Rothe und Ritthaler, a. a. O., Bd. I, S. 184.

⁹⁾ Ebenda.

¹⁰⁾ Zit. nach Doeberl, Bayern und die wirtschaftliche Erneuerung Deutschlands, S. 58.

keine bedeutende Industrie besitze, mit einem größeren verbinde, so müsse er seine Untertanen den Fabrikanten des größeren Staates unterwerfen und verliere dadurch praktisch seine Handelsfreiheit. Die Zeitung folgerte daraus: „Nicht Fronderie und Oppositionsgeist sind es also, welche den mitteldeutschen Verein ins Leben gerufen haben, sondern der Zweck, die Unabhängigkeit der mitteldeutschen Staaten, als *deutsche Freiheit* in ihrem alten, ehrwürdigen Sinne dieses Worts, in ihren wesentlichen Punkten aufrechtzuerhalten und zu sichern. Der Mitteldeutsche Verein entspricht vielmehr auf das vollkommenste nicht nur dem Interesse der einzelnen vereinten Staaten, sondern auch der deutschen Bundesverfassung, und befördert die Erreichung ihrer Zwecke, weil er die Unabhängigkeit der einzelnen Glieder des Bundes sichert.“¹¹⁾

Der hessische Staatsmann Du Thil aber schrieb in seinen Erinnerungen: „Es war ein Gegacker, als sei ein großes Werk vollbracht worden, doch war dieses so sehr aus leerem Stroh gebaut, daß nach Verlauf von weniger als zwei Jahren der Name ‚Mitteldeutscher Verein‘ nicht mehr ausgesprochen ward.“¹²⁾

Preußen gelang es sehr rasch, sich über diesen mitteldeutschen Riegel hinweg mit Bayern und Württemberg zu verständigen und einen Handelsvertrag abzuschließen. Der Mitteldeutsche Handelsverein wurde daraufhin ausgehöhlt. Auch diese Länder mußten sich größere Märkte öffnen. Wie die wirtschaftliche Situation der deutschen Kleinstaaten in Wirklichkeit aussah, darüber schrieb ein Frankfurter Leser an die „Augsburger Allgemeine Zeitung“: „Die bevorstehende Auflösung des mitteldeutschen Handelsvereins ist kein Unglück für unsere Stadt. Unser Handel geriet täglich mehr in Verfall; der Wohlstand verminderte sich in steigender Progression. . . . In wenigen Monaten wird Frankfurt bis an seine Tore mit vereinten Mautämtern umschlossen sein und

¹¹⁾ Augsburger Allgemeine Zeitung vom 14./15. 9. 1828; Zit. nach Ingelore Vogt, Die wirtschaftlichen Einigungsbestrebungen der deutschen Bundesstaaten während der Jahre 1828 bis 1834 im Spiegel der Augsburger Allgemeinen Zeitung, Diss. Berlin 1959, S. 62—63.

¹²⁾ K. W. H. du Thil, Denkwürdigkeiten, in: Deutsche Geschichtsquellen des 19. Jh., Bd. III, Stuttgart 1921, S. 300 f.

einer belagerten Stadt gleichen, welcher zwar nicht der Zugang der *Lebensmittel* abgeschnitten, der aber die *Lebensquelle* verstopft, das heißt, es unmöglich gemacht sein wird, sich durch *Erwerb* die Lebensmittel zu sichern. . . . Handelsfreiheit mit unseren Nachbarstaaten heißt das Heilmittel, dessen Anwendung wir nicht länger aussetzen dürfen. Diese Freiheit ist aber nur möglich, wenn wir uns dem preußischen Mautvereine anschließen.“¹³⁾

Welche Widerstände dem gerade in einer freien Stadt entgegenstanden, läßt sich einer anderen Stelle des gleichen Briefes entnehmen. Es heißt dort: „Es ist hier nicht der Ort zu untersuchen, ob Preußen durch bisherige Weigerung, die repräsentative Regierungsform einzuführen, gut oder übel getan.“ Der Schreiber meint, Preußen habe jedenfalls mehr für die Heilung der deutschen Zersplitterung getan, als von manchen konstitutionellen Regierungen zu rühmen sei.

Trotzdem war der Widerstand gegen einen Anschluß an das autoritäre Preußen in den mit Verfassungen regierten Staaten ebenso groß wie in den autoritär regierten, wo die Fürsten ihre Souveränität behüten wollten.

Kurhessen war das erste Land, das aus dem Mitteldeutschen Verein in den preußischen überwechselte. Dann vereinigte sich der bayrisch-württembergische Verband mit dem hessisch-preußischen. Weitere Staaten traten der Union bei. Nicht der Wille zur Zusammenarbeit bewog sie dazu, sondern leere Staatskassen und der Augenschein, welche Vorteile diejenigen Staaten, die bereits Mitglieder des preußischen Systems waren, daraus zogen. Alle wurden prozentual je nach ihrer Bevölkerungszahl an den preußischen Zolleinnahmen beteiligt, allen öffnete sich ein aufnahmefähiger Markt. Überall nahm der Handel zu, erholte sich die Industrie. Im Laufe des Jahres 1833 wurden die Verträge durch die achtzehn Staaten — die Hälfte der deutschen Bundesstaaten mit drei Vierteln der Einwohner des Bundes — unterzeichnet, die ab 1. Januar 1834 den Deutschen Zollverein bildeten, der übrigens noch zwei Jahre lang offiziell „Preussischer Zollverein“ hieß.

¹³⁾ I. Vogt, a. a. O., S. 90 f.

Ein Deutschland der Vaterländer

Das war zweifellos ein Lichtblick in der deprimierenden deutschen Nationalgeschichte des 19. Jahrhunderts, wenn auch keine nationale Tat. Denn der Zollverein wird weit überschätzt in seiner Bedeutung für die Einheit Deutschlands, in seinem wirtschaftlichen Wert und schließlich auch als Institution.

Bei einem Vergleich mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zeigen sich erhebliche Unterschiede, die sozusagen umweltbedingt sind. Die EWG hatte günstigere Voraussetzungen als der Zollverein, da sich hier sechs Regierungen von Anfang an auf ein Programm einigten, während der Zollverein gegen den Sog der Einzelinteressen aller Beteiligten aufgebaut wurde. Wirtschaftliche Opfer der Gemeinschaft zuliebe, wie sie in der EWG etwa die Niederlande oder die Bundesrepublik auf dem Agrarsektor brachten, gab es im Zollverein nicht. Und der Zollverein beruhte nicht auf einem gemeinsamen Vertragswerk, sondern auf einem Netz von zweiseitigen Vereinbarungen — zuletzt waren es etwa hundertdreißig Einzelverträge.

Andererseits war die Zolleinigung damals technisch leichter zu bewerkstelligen. Es gab noch nicht die riesigen Verwaltungsapparate, die heute das Wirtschaftsleben lenken. Für die Handelspolitik waren meist die Finanzministerien zuständig, und sogar Preußen, das den Zollverein leitete, hatte nur zeitweilig ein Handelsministerium. Sozialpolitik gab es ebensowenig wie Konjunktur- und Währungspolitik, Probleme des Devisenausgleichs waren ebenso unbekannt wie die des Arbeitsrechts.

Innerhalb des Zollvereins — er wuchs bis 1842 auf sechsundzwanzig Mitglieder an — gab es ebenso viele verschiedene Finanz- und Steuersysteme wie Staaten. Von einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet konnte also keine Rede sein. Unter den heutigen Bedingungen des Wirtschaftslebens könnte ein solcher Verband überhaupt nicht existieren.

Alle diese Mechanismen müssen heute im überstaatlichen Rahmen aufeinander abgestimmt werden. Schon deshalb gehen die Römischen Verträge sehr viel weiter als die Zollvereinsverträge und greifen tiefer in die souveränen Rechte der Einzelstaaten ein. Die Brüsseler Kommission hat Weisungsbefugnisse, die ein Herzog von Köthen niemals hingenommen hätte. Wir haben einen Europäischen Gerichtshof, der bindende Urteile fällt. Der Zoll-

verein dagegen unterhielt nicht einmal ein ständiges Sekretariat. Die einzige gemeinsame Institution war die jährlich einmal tagende Generalzollkonferenz, in der alle Beschlüsse einstimmig gefaßt werden mußten, so daß noch das unbedeutendste Zollvereinsmitglied wichtige Entscheidungen blockieren konnte — wenigstens in der Theorie.

Preußen glich diese institutionellen Mängel durch geschickte Diplomatie und durch sein wirtschaftliches Übergewicht aus. Es schloß im Namen des Zollvereins eigenmächtig Verträge mit anderen Staaten ab, und wenn die Mitglieder damit nicht einverstanden waren, mußten sie auf die Ausübung ihres Vetorechts trotzdem verzichten, weil sie von Preußen finanziell abhängig waren.

Das führte immer wieder zu Verstimmungen und Krisen. Mehrmals drohte Preußen erfolgreich, den Zollverein auflösen zu wollen, falls die anderen Mitglieder seine Politik nicht gut hießen. Es konnte keine Rede davon sein, daß irgendwelche nationalen Gefühle das Entstehen des Zollvereins erleichtert und seine Krisen gemildert hätten. Wenn es damals überhaupt einen Anflug von deutscher Einheit gab, dann hat Hoffmann von Fallersleben sie treffend charakterisiert:

Schwefelhölzer, Fenchel, Bricken,
Kühe, Käse, Krapp, Papier,
Schinken, Scheren, Stiefel, Wicken,
Wolle, Seife, Garn und Bier;
Pfefferkuchen, Lumpen, Trichter,
Nüsse, Tabak, Gläser, Flachs,
Leder, Salz, Schmalz, Puppen, Lichter,
Rettich, Rips, Raps, Schnaps, Lachs, Wachs!

Und ihr anderen deutschen Sachen,
tausend Dank sei euch gebracht!
Was kein Geist je konnte machen,
ei, das habet ihr gemacht.

Daß nicht der Gemeinschaftsgeist, sondern der Blick auf die Handelsstatistiken die Wirtschaftsunion am Leben erhält, wissen wir aus unserer eigenen Gegenwart. Wir kennen auch die Politik der leeren Stühle und der Ultimativen, mit der diejenige Macht, von der die Existenz der Gemeinschaft abhängt, ihre Sonderinteressen durchsetzte. Vor allem aber kennen wir das Bekenntnis zu Europa, das so wenig zu bedeuten hat und so viele partikularistische Bestrebungen kaschieren kann wie das deutsche Bekenntnis der damaligen Festredner. Viel wurde in den dreißiger und vierziger

Jahren des letzten Jahrhunderts von Deutschland und seiner politischen Einheit gesprochen. Aber wenn zwei dasselbe sagten, meinten sie nicht unbedingt das gleiche. Und auch damals wurden die Äußerungen führender Politiker, die auf das größere Ganze hielten, gern mißverstanden. So schrieb beispielsweise der preußische Finanzminister Friedrich von Motz, einer der Schöpfer des Zollvereins, im Jahr 1829 in einem Memorandum: „Wenn es staatswissenschaftliche Wahrheit ist, daß Zölle nur die Folge politischer Trennung verschiedener Staaten sind, so muß es auch Wahrheit sein, daß Einigung dieser Staaten zu einem Zoll- und Handelsverbände zugleich auch Einigung zu einem und demselben politischen System mit sich führt. Preußen muß heute wünschen, mit allen den Staaten, die nur von wahrhaft deutschem Interesse geleitet und Preußen mit offenem Vertrauen ergeben sind, in jeder Beziehung, politisch und kommerziell, sich recht innig und recht enge zu verbinden. In dieser Verbindung wird erst wieder ein in Wahrheit verbündetes, von innen und außen festes und freies Deutschland unter dem Schutz und Schirm von Preußen bestehen.“¹⁴⁾

Das klang recht vaterländisch, verriet aber eine einseitig preußische Zielsetzung und enthielt einen Irrtum. Damit haben wir ein ganzes Bündel von Problemen in der Hand, die wir

nur zu gut kennen. Der Irrtum von Motz war damals allgemein verbreitet und ist es heute noch — die Meinung nämlich, die wirtschaftliche Verbindung würde auch die politische nach sich ziehen. Motz meinte mit dem „freien Deutschland“ zwar keinen deutschen Gesamtstaat, sondern höchstens ein Bündnis, ein Deutschland der Vaterländer unter der Vorherrschaft Preußens. Aber gerade dagegen erhob sich heftiger Widerspruch, und zwar aus zwei entgegengesetzten Richtungen. So wie in den fünfziger Jahren unseres Jahrhunderts sowohl überzeugte Europäer als auch Anhänger des Nationalstaats gegen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aufbegehrten, so wandten sich damals auf der einen Seite die deutschen Patrioten gegen den Zollverein, weil sie den Zusammenschluß ganz Deutschlands wollten und sich ihr Vaterland nicht als eine preußische Interessensphäre dachten, und auf der anderen Seite erbosten sich die Fürsten, die überhaupt keinen Zusammenschluß wünschten und die fiktive Einheit des Deutschen Bundes einer wirklichen Einheit vorzogen, die ihre Souveränität angetastet hätte. Die Argumente beider Seiten lauteten ungefähr gleich: Es sei ein Unding, daß sich innerhalb des größeren Ganzen eine Sondergruppe abspalte, so hieß es im 19. wie im 20. Jahrhundert.

Der Dualismus zweier Führungsmächte

Es ist die wohl deprimierendste Parallele zwischen der EWG und dem Deutschen Zollverein, daß sich der Kampf um die kleine oder die große Lösung der Einigungsfrage wiederholt. Der „Schutz und Schirm Preußens“, den Motz empfahl, war eine Form der Einigung, die Österreich niemals akzeptieren konnte. Die Donaumonarchie war daher aus einem solchen System von vornherein ausgeschlossen.

Metternich erkannte früh, welche Gefahr der entstehende Zollverein für Österreich bedeutete. Im Jahr 1831 sagte er in einem Vortrag vor dem österreichischen Kaiser: „Diejenigen Staaten, welche durch materielle Interessen miteinander verbunden sind, haben auch ein gewichtiges Motiv, sich in politischen Fragen

nicht voneinander zu trennen. ... Daß hierdurch der erste Keim zu einem Bund im Bunde gegeben werde, läßt sich nicht verkennen, und daß das Resultat kein anderes sein könnte, als daß Österreich (von den übrigen deutschen Regierungen) als Ausland betrachtet werden wird.“¹⁵⁾ Tatsächlich begann mit der Gründung des Zollvereins jene Entwicklung, die schließlich zur Trennung Österreichs von Deutschland führte und zu einer Form der politischen Einigung Kleindeutschlands, die sich kein Patriot, auch kaum ein patriotischer Preuße, gewünscht hatte. In den dreißiger und vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts spielte sich der erste Akt des preußisch-österreichischen Trauerstücks ab, das mit der kleindeutschen Kaiserkrönung in Versailles endete. Wahrscheinlich wird die englische Frage für Europa die gleiche entscheidende Rolle spielen

¹⁴⁾ Heinrich von Treitschke, Aus den Papieren des Staatsministers von Motz, in: Historische und politische Aufsätze, Bd. IV, Leipzig 1920, S. 189 f.

¹⁵⁾ Zit. nach I. Vogt, a. a. O., S. 103.

wie einst die österreichische Frage für die Entwicklung Deutschlands zum Nationalstaat.

Als die Zollvereinsverträge des Jahres 1833 abgeschlossen wurden, umriß Metternich in einem für den Kaiser bestimmten Dokument die neue Lage, und in seinen Ausführungen standen die politischen Sorgen an erster Stelle. Weder Österreich noch Preußen hätten bisher im Deutschen Bund eine Vorrangstellung beansprucht. Nun aber, nachdem einige Staaten Teile ihrer Souveränität an Preußen abgetreten hätten, sei eine Teilung des Einflusses nicht mehr möglich. „Mit allen Künsten diplomatischer Tätigkeit, mit allen Verlockungen durch materielle Interessen wird daher in der Zukunft Preußen dahinstreben, an den seinem System verschriebenen Höfen den Einfluß Österreichs zu schwächen, deren Beziehungen mit uns zu mindern, die Höfe daran zu gewöhnen, ihre Blicke der Furcht wie der Hoffnung nur nach Berlin zu richten, Österreich endlich als das, was es in kommerzieller Beziehung allen diesen Staaten gegenüber allerdings bereits ist, ... als Ausland ansehen zu machen.“¹⁶⁾

Nachdem sich nun eine Reihe bisher unabhängiger Staaten verpflichtet habe, sich in Zoll- und Handelsfragen den Gesetzen eines übermächtigen Nachbarn zu unterwerfen, höre die in der Bundesverfassung vorgesehene Rechtsgleichheit der deutschen Staaten auf, um einem Verhältnis zwischen Beschützer und Schutzbefohlenem Platz zu machen. „In dem großen Bundesverein entsteht ein kleinerer Nebenbund, in dem vollsten Sinne des Wortes ein *status in statu*, welcher nur zu bald sich daran gewöhnen wird, seine Zwecke mit seinen Mitteln in erster Linie zu verfolgen und die Bundeszwecke und Bundesmittel in zweiter Linie, insofern sie mit den ersteren sich vereinbaren lassen, zu berücksichtigen.“¹⁷⁾

Metternich schlug daher vor, Österreich mit ins Spiel zu bringen, und zwar so, daß dies ein möglichst geringes Engagement erfordere. So wie England sich in den fünfziger Jahren um die Bildung einer gesamteuropäischen Freihandelszone bemühte, so empfahl Metternich, den vagen Artikel 19 der Bundesverfassung zu beleben und dadurch die gefährlichsten Wirkungen des Zollvereins zu neutralisieren. Er meinte, Abmachungen über den freien Handelsverkehr zwischen den Bundesstaaten könn-

ten eine wirksame Waffe gegen den Zollverein sein. „Wäre es nämlich möglich, mit einigem *Anschein* des Erfolges dahin anzutragen, daß durch eine gemeinsame Übereinkunft aller Bundesstaaten dieser Verkehr auf dem gesamten Bundesgebiet freigegeben, daß die abstrakte Abgeschlossenheit der Gebiete gegeneinander *im Grundsätze* aufgehoben ... würde, so wäre ohne Zweifel dem preußischen Zollsystem der empfindlichste Stoß versetzt.“¹⁸⁾

Das entspricht ganz der anfänglichen Haltung Englands gegenüber der EWG. Die Londoner „Times“ erläuterte 1956 die Einstellung der britischen Regierung zur geplanten Atomgemeinschaft folgendermaßen — und dieser Standpunkt galt ebenso hinsichtlich der Wirtschaftsgemeinschaft: „Großbritannien wird nicht Mitglied des EURATOM werden, da es nicht bereit ist, die nationale Souveränität über diesen höchst bedeutsamen Sektor der nationalen Wirtschaft an eine übernationale Körperschaft zu übertragen. Die britische Regierung wird jedoch bei jedem Plan, der in Westeuropa zustandekommt, mitarbeiten und ist bereit, ein Abkommen mit dem EURATOM zu treffen, sofern dieser Plan verwirklicht wird. Nach britischer Auffassung sollte die europäische Atomenergie durch die OEEC organisiert werden, was eine wesentliche beweglichere Form des Zusammenschlusses bedeuten würde.“¹⁹⁾

Und eine beweglichere Form ist natürlich eine lockere Form. Viele Europäer empfahlen damals die OEEC, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, als Heilmittel gegen die Absonderung der sechs EWG-Länder vom übrigen Westeuropa. Aber die OEEC war nicht viel mehr wert als der berüchtigte Artikel 19 der Verfassung des Deutschen Bundes. Sie war 1947 gegründet worden, um die Marshallplanhilfe zu verwalten. Sie hatte den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas nach dem Krieg in Gang gebracht und sich große Verdienste erworben, aber ihre eigentliche Aufgabe war Ende der fünfziger Jahre erfüllt. Die achtzehn souveränen Mitglieder hatten so lange zusammengearbeitet, wie Wirtschaftshilfe verteilt wurde. Danach war die OEEC nur noch ein Beweis dafür, wie uneins Europa war.

¹⁶⁾ Metternich, Nachgelassene Papiere, Bd. 5, Wien 1882, S. 512.

¹⁷⁾ Ebenda, S. 509—510.

¹⁸⁾ Ebenda, S. 516—517.

¹⁹⁾ „Times“ vom 13. 2. 1956; zit. nach Siegler, Dokumentation der europäischen Integration 1961—1963, Bonn 1964, S. 99.

Als die sechs Länder der Montanunion ihre Verhandlungen über die Bildung eines Gemeinsamen Marktes aufnahmen, bemühte sich England mit allen erdenklichen diplomatischen Mitteln, Frankreich von der Teilnahme an der EWG abzuhalten und die Gemeinschaft zu torpedieren. Man fürchtete nicht nur die Blockbildung. Man meinte auch, die sechs EWG-Länder würden durch Planwirtschaft und Dirigismus alle nichtbeteiligten Staaten diskriminieren. Wilhelm Röpke schrieb 1958: „Diese Schwierigkeiten haben außerordentlich dazu beigetragen, den wohlgemuten Optimismus, mit dem der Gemeinsame Markt konzipiert und geschaffen worden ist, zu dämpfen, da sich inzwischen über den Kreis derjenigen hinaus, die sich von vornherein ein nüchternes Urteil zu bewahren gesucht haben, die aufschreckende Erkenntnis Bahn gebrochen hat, daß, wenn die Ergänzung des Gemeinsamen Marktes durch die Freihandelszone nicht rechtzeitig gelingt, der Gemeinsame Markt aus einem Mittel der Integration zu einem solchen der Desintegration Europas, aus Mörtel zu Dynamit wird.“²⁰⁾

Solche Argumente lebten natürlich von der gleichen Logik wie diejenigen, die dem Zollverein vorwarfen, Deutschland zu spalten, das daher nicht einig gewesen war. Die Teilintegration war in beiden Fällen nahezu unvermeidlich und eine Einigung mit den jeweiligen Gegengruppen unmöglich, denn Sondergruppen bilden sich ja immer dann, wenn sich das größere Ganze nicht verwirklichen läßt.

Ebenso folgerichtig war es aber auch, daß die enger zusammengeschlossenen Staaten sich wirtschaftlich bedeutend günstiger entwickelten als die Nichtmitglieder, die weiterhin eine souveräne Handelspolitik zu betreiben versuchten. Schon in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts regte sich daher in Österreich der Wunsch nach einer Zolleinigung mit Preußen — zunächst keineswegs in amtlichen Kreisen, aber in der Öffentlichkeit. Zeitungen berichteten von kurz bevorstehenden Verhandlungen zwischen beiden Ländern und nannten sogar Termine für einen wirtschaftlichen Zusammenschluß. Es handelte sich dabei um Zweckmeldungen, die die öffentliche Meinung kundgaben und auch beeinflussen sollten.

Inzwischen war aber der Zollverein für Preußen ein Vehikel politischer Ambitionen ge-

worden. Von Anfang an hatte in Berlin keiner der Verantwortlichen ernsthaft daran gedacht, Österreich in den Zollverein aufzunehmen. Aber erst als Österreich nach der Revolution von 1848 offizielle Annäherungsversuche machte, zeigte sich der Gegensatz in aller Schärfe.

Auch von Österreich aus gesehen hatte das Beitrittsbegehren politische Hintergründe. Es bemühte sich 1849 und 1850 wiederholt um eine Zolleinigung mit den anderen Bundesländern, und zwar im Rahmen einer allgemeinen Revision der Bundesverfassung. Der österreichische Finanzminister Bruck legte den Plan einer mitteleuropäischen Zollunion vor und fand damit in den deutschen Mittelstaaten viele Anhänger. Endlich schaffte Österreich auch seine Binnenzölle ab und führte einen neuen Zolltarif ein, der sein System dem des Zollvereins annäherte. Nachdem es so die technischen Voraussetzungen geschaffen hatte, lud es die Regierungen der deutschen Bundesländer nach Wien ein, damit über einen Zoll- und Handelsvertrag beraten würde, der die schrittweise Einigung über einen Zeitraum von acht Jahren hinweg einleiten sollte. Die „Augsburger Allgemeine Zeitung“ berichtete damals aus Wien: „Man hofft damit alles, was von den kleinen Staaten noch zu retten, von der Hegemonie Preußens zu emanzipieren ist, zu gewinnen. Man ist hier durchdrungen von dem Gedanken, daß Österreich sich selbst rettet und erhält, wenn es seine ehemalige Stellung in Deutschland nach und nach wieder zu erobern sucht.“²¹⁾

Einige süddeutsche Zollvereinsstaaten verlangten sehr gebieterisch den Abschluß eines Vertrags mit Österreich. Preußen arbeitete dem zunächst noch mit wirtschaftlichen Argumenten entgegen. Bismarck, zu jener Zeit (1852) preußischer Gesandter am Frankfurter Bundestag, schrieb: „Ich hielt es weder damals noch später für ratsam, diesem Streben entgegenzukommen. Zu den notwendigen Unterlagen einer Zollgemeinschaft gehört ein gewisser Grad von Gleichartigkeit des Verbrauchs; schon die Unterschiede der Interessen innerhalb des deutschen Zollvereins zwischen Nord und Süd, Ost und West sind schwer und nur mit dem guten Willen zu überwinden, der der nationalen Zusammengehörigkeit entspringt; zwischen Ungarn und Galizien einerseits und dem Zollverein andererseits ist die Verschiedenheit des Verbrauchs zollpflichtiger Waren

²⁰⁾ Wilhelm Röpke, *Gemeinsamer Markt und Freihandelszone*, in: *Ordo*, Bd. X, 1958, S. 31—32.

²¹⁾ *Augsburger Allgemeine Zeitung* vom 14. 11. 1849; zit. nach I. Vogt, a. a. O.

zu stark, um eine Zollgemeinschaft durchführbar erscheinen zu lassen.“²²⁾

Ihm ging es in Wahrheit ebensowenig um galizische Verbrauchergewohnheiten, wie es de Gaulle ernstlich um die neuseeländische Butter ging, als er England wegen seiner Bindungen an das Commonwealth von der EWG fernhielt. Bismarck ging es um Preußen, nicht um Zölle. Ihm ging es um Politik. Und auf dem Feld der Politik fielen von nun an die Entscheidungen. Ein Intrigenspiel begann, in dem Preußen sein diplomatisches Geschick ebenso wie seine wirtschaftliche Potenz ausspielen konnte und in dem ihm außerdem einige Glücksfälle zu Hilfe kamen.

Zunächst gelang es Preußen, sich mit dem Königreich Hannover zu einigen. Hannover stand dem „Norddeutschen Steuerverein“ vor, der sich 1834 aus den Resten des Mitteldeutschen Handelsvereins konstituiert und seither seine Selbständigkeit bewahrt hatte, weil er sich zusammen mit den ebenfalls noch freien Hansestädten hauptsächlich auf den Überseehandel stützen konnte und diesen nicht den Interessen des Binnenlandes zuliebe aufgeben wollte. Unter dem sanften Druck Englands, dem ein preußisch geführter kleindeutscher Zollverein lieber war als eine großdeutsche Einigung, schloß Hannover im Jahr 1851 einen Zollanschluß-Vertrag ab, der zu Beginn des Jahres 1854 in Kraft treten sollte. Für Preußen bedeutete dies eine enorme Stärkung — sowohl wirtschaftlich als auch politisch —, denn nun konnte es seine Interessen im Norden gegen eventuelle Unbotmäßigkeiten im Süden absichern. Vor der preußisch-hannoverschen Einigung hatten die süddeutschen Staaten erklärt, die Zollvereinsverträge, die Ende 1853 ausliefen, nur dann erneuern zu wollen, wenn eine Einigung mit Österreich zustandekäme. Nun aber gab Preußen das Ultimatum zurück: Mit Österreich könne man erst dann verhandeln, wenn die Zollvereinsverträge zuvor erneuert worden seien. Preußen wußte, daß sein Ultimatum das stärkere war.

²²⁾ Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Stuttgart 1959, S. 74.

Die süddeutschen Staaten erwogen zwar 1852 auf einer Konferenz, sich von Preußen zu trennen und mit Österreich einen neuen Zollverband zu gründen. Österreich sollte ihnen dafür ihre bisherigen Zolleinkünfte garantieren. Davor schreckte wiederum Österreich zurück. Es konnte nichts gewinnen, wenn es einfach an Stelle Preußens die Vorherrschaft über einen Rumpfzollverein übernahm. Der Zollverein, der an dem preußisch-österreichischen Gegensatz beinahe zerbrochen wäre, wurde 1854 in der alten Gestalt für zwölf Jahre erneuert.

Nachdem Preußen 1853 einen belanglosen Handelsvertrag mit Österreich abgeschlossen hatte, durfte man in Wien immer noch hoffen, daß dies eine Tür nach Deutschland sei, die man zu gegebener Zeit aufstoßen könne. Aber eine europäische Wirtschaftskrise im Jahr 1857, ausgelöst hauptsächlich durch den Krimkrieg, traf Österreich wesentlich härter als Preußen, und nach dem Verlust Oberitaliens durch den französisch-österreichischen Krieg von 1859 konnte von der Wirtschaft der Donaumonarchie erst recht kein Impuls mehr ausgehen. Österreich mußte zu seiner protektionistischen Politik der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zurückkehren. Wenn sich die süddeutschen Staaten nun von Preußen lösten, so waren sie vom Weltmarkt abgeschnitten, während Preußen durch seine liberale Handelspolitik längst fest in das westeuropäische Wirtschaftsgefüge eingegliedert war.

Österreich suchte noch einmal nach einer Lösung: diesmal nach einer politischen. Es bot 1863 eine Zentralregierung für den Deutschen Bund an und ein aus den Landtagen zusammengesetztes gesamtdeutsches Parlament — wohl das Beste, was man aus einem Bund souveräner Staaten machen konnte. Aber Bismarck, seit einem Jahr preußischer Ministerpräsident, brachte diesen Plan mit einer Handbewegung zu Fall. Auf seine Manöver, die ihm gerade im Zusammenhang mit der deutschen Einigung den Beinamen eines „Mephisto auf der Kanzel“ eingetragen haben, brauchen wir hier nicht einzugehen. Er hatte bei seiner Ernennung zum preußischen Ministerpräsidenten geäußert, die deutsche Frage lasse sich nicht durch Reden und Mehrheitsbeschlüsse lösen, sondern nur durch Blut und Eisen.

Der Sieg der „kleinen“ Lösung

Und das ist geschehen: Als der preußisch-österreichische Dualismus im Jahr 1866 auf dem Schlachtfeld bei Königgrätz gelöst und Österreich endgültig aus Deutschland hinausgedrängt wurde, war die Stimmung in den deutschen Mittelstaaten immer noch überwiegend anti-preußisch, und sogar in Preußen selbst hatte diese Politik nur wenige Anhänger. Aber die öffentliche Meinung war machtlos. Als Bismarck sicher war, daß Preußen nicht in Deutschland aufgehen würde, sondern daß der Nationalgedanke in den Dienst Preußens gestellt werden könnte, verwirklichte er die deutsche Einheit auf seine Weise, wahrscheinlich auf die einzig mögliche. Der Zollverein hatte nicht ausgereicht, um die deutschen Länder zu einem Gesamtstaat zusammenzufassen. Er hatte nicht einmal verhindert, daß Zollvereinsmitglieder im Jahre 1866 auf der Seite Österreichs gegen Preußen kämpften. Die Bildung des Norddeutschen Bundes und dann des Zweiten Deutschen Reichs war ein Zusammenschluß unter dem Diktat des stärksten Partners. Sie beruhte auf einer „völlig neuen grundsätzlichen Entscheidung“, um noch einmal Herbert Lüthy zu zitieren. Die Demokratie, um die deutsche Patrioten seit fünfzig Jahren gekämpft hatten, blieb dabei auf der Strecke.

Als Bismarck am 15. Dezember 1866 seinen Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund vorlegte, hielt er eine Rede, die an Aktualität nicht übertroffen werden kann, wenn man sich statt „Deutschland“ das Wort „Europa“ denkt: „Der frühere Deutsche Bund erfüllte in zwei Richtungen die Zwecke nicht, für welche er geschlossen war; er gewährte seinen Mitgliedern nicht die versprochene Sicherheit und befreite die Entwicklung der nationalen Wohlfahrt des deutschen Volkes nicht von den Fesseln, welche die historische Gestaltung der inneren Grenzen Deutschlands ihr anlegten.

Soll die neue Verfassung diese Mängel und die Gefahren, welche sie mit sich bringen, vermeiden, so ist es nötig, die verbündeten Staaten durch Herstellung einer einheitlichen Leitung ihres Kriegswesens und ihrer auswärtigen Politik fester zusammenzuschließen und gemeinsame Organe der Gesetzgebung auf dem Gebiet der gemeinsamen Interessen der Nation zu schaffen. ... Daß (der vorliegende Entwurf) den einzelnen Regierungen wesentliche Beschränkungen ihrer Unabhängigkeit zum Nutzen der Gesamtheit zumutet, ist selbstverständlich. Die unbeschränkte Selbständigkeit, zu welcher im Laufe der Geschichte Deutschlands die einzelnen Stämme und dynastischen Gebiete ihre Sonderstellung entwickelt haben, bildet den wesentlichen Grund der politischen Ohnmacht, zu welcher eine große Nation verurteilt war, weil ihr wirksame Organe zur Herstellung einheitlicher Entschlüsse fehlten, und die gegenseitige Abgeschlossenheit, in welcher jeder der Bruchteile des gemeinsamen Vaterlandes ausschließlich seine lokalen Bedürfnisse ohne Rücksicht für die der Nachbarn im Auge behielt, bildete ein wirksames Hindernis der Pflege derjenigen Interessen, welche nur in größeren nationalen Kreisen ihre legislative Förderung finden können.“²³⁾

Bismarck konnte den deutschen Landesfürsten solche Beschränkungen ihrer Souveränität zumuten, wie er in der Lage gewesen war, gegen den massiven Druck der öffentlichen Meinung die große Lösung zu verhindern und die kleine durchzusetzen. Daß die innere Struktur des von ihm geschaffenen Staates undemokratisch, ja antidemokratisch sein mußte, war der Preis der Einheit. Und dies wird wohl immer der Preis einer Vereinigung sein, die nicht durch freie Übereinkunft zustande kommt.

Das politische Defizit

Es ist nicht der Sinn dieses Vergleichs, die Festredner zu wiederholen und die Erfolge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufzuzählen, die ungleich größer sind als die des Zollvereins. Ebenso wenig kann es darum gehen, die Krisen und Gefahren, denen die EWG ausgesetzt ist, zu beklagen. Bei ihnen handelt

es sich ja nur um die vordergründigen Symptome eines Gebrechens, an dem auch der Zollverein litt. Der Deutsche Zollverein war ein Paradebeispiel, der die Wirkungslosigkeit einer Wirtschaftsunion in einer schwierigen politi-

²³⁾ Zit. nach Festenberg-Packisch, a. a. O., S. 428—429.

schen Konstellation bewies. Die merkwürdige Parallelität zu unserem gegenwärtigen Dilemma rührt natürlich nicht daher, daß sich die Geschichte auf irgendeine mysteriöse Weise wiederholt. Sie ergibt sich einfach dadurch, daß sich das Wesen der Politik im Verlauf von hundert Jahren nicht grundlegend ändert und daß die Aufgabe, die es zu lösen gilt, nahezu die gleiche ist. Damals wie heute gab es den Dualismus zweier Mächte innerhalb des gleichen Systems. Damals wie heute gab es die Wirtschaftsunion einer Teilgruppe unter dem beherrschenden Einfluß der einen Macht und gegen den Willen einer anderen, die sich jedoch nach einigen Jahren um den Beitritt bemühte. Damals wie heute wurde sie von der Führungsmacht der Gemeinschaft zurückgewiesen. Damals wie heute ergaben sich innerhalb der Gemeinschaft schwere Kontroversen über diese Frage — und ihre Ursachen waren nicht so sehr handelspolitische, sondern nationale Probleme.

Die weitere Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird sich jedoch in diese Parallelität nicht mehr einordnen lassen. Denn die Zwangseinigung, die Bismarck erreichte, ist für Europa schwer denkbar. Kein Land und kein Staatsmann der Gegenwart kann der Gemeinschaft eine Verfassung präsentieren, wie Bismarck es tat. Aber so wenig heute irgendein europäisches Land die Rolle Preußens spielen kann, so undenkbar ist es auch, daß auf freiwilliger Basis eine Einheit zustande kommt. Da man nicht die politische Einigung haben und zugleich souverän bleiben kann, ist der politische Zusammenschluß Westeuropas so lange eine Illusion, bis ein völlig neuer Ansatz gefunden wird.

Aber in der Politik lassen sich Anachronismen sehr lange aufrechterhalten. Auch dies hat die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts gezeigt. Die Restauration tat so, als hätte es die französische Revolution nie gegeben; die deutschen Kleinstaaten taten so, als seien sie jeder für sich lebensfähig, ja als beruhe ihre Lebensfähigkeit gerade auf ihrer Duodez-Souveränität. Hundert Jahre später erkennt man die Anachronismen und kann ihre Folgen analysieren. Aber die Herzöge von Anhalt-Köthen, die immer noch leben, sind blind für ihre eigene Antiquiertheit.

Das ist nicht etwa deshalb zu beklagen, weil dadurch eine europäische Idee oder Ideologie zu Bruch geht, sondern weil der Gemeinsame Markt selbst gefährdet ist ohne eine politische Absicherung. Die Währungskrise vom Novem-

ber 1968 und der Versuch, bei ihrer Lösung das nationale Prestige über die wirtschaftliche Vernunft zu stellen, hat gezeigt, daß die EWG auf ihrem bisherigen Weg nicht weiterkommt. Die Gemeinschaft wäre in ihrer jetzigen Form nicht in der Lage, dem Zusammenbruch einer nationalen Währung vorzubeugen, aber sie ist eng genug, um die Schwierigkeiten eines Landes in alle Partnerstaaten zu übertragen. Die französische Devisenbewirtschaftung, die Handelsrestriktionen und protektionistischen Praktiken anderer Länder, das langweilige Feilschen um Milchpfennige und Butterberge — das alles sind keine bloßen Pannen. Es ergibt sich aus dem System selbst, das den Rückzug in die nationalstaatliche Politik jederzeit möglich macht. Man braucht bei der Lösung derartiger Sachfragen nicht das Wort „Europa“ oder gar das Wort „Integration“ zu strapazieren, denn diese Form der Zusammenarbeit ist auch unter klassischen Staaten möglich.

Die eingangs gestellte Frage, ob in der wirtschaftlichen Vereinigung die politische angelegt sei, scheint heute bereits negativ entschieden zu sein. Diese Frage wurde schon vor der Gründung der EWG oft gestellt. Damals hieß es immer wieder, die integrierte Wirtschaftspolitik sei an sich schon ein Politikum. Gemeinsame Kartellpolitik, Landwirtschaftspolitik, Währungs- und Konjunkturpolitik seien politische Erscheinungsformen der Gemeinschaft; Wirtschaftspolitik lasse sich von reiner Politik nicht strikt unterscheiden. Daran ist viel Wahres, und mit diesem Argument arbeiteten sowohl Anhänger als auch Gegner der EWG. Den ersteren war es Anlaß, die politische Bedeutung der EWG zu überschätzen und in den wirtschaftlichen Erfolgen die Vorboten eines gewandelten Europa zu sehen. Die Gegner prophezeiten das Scheitern der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, weil sie die politische Bedeutung der EWG-Verträge nüchterner sahen. Weder die Optimisten noch die Pessimisten haben ganz recht behalten. Wilhelm Röpke beklagte die Bildung der EWG, weil sie einen Block innerhalb Europas darstelle und daher spaltend wirke. Die Wirtschaftsintegration sei in den zwanziger Jahren viel eher verwirklicht gewesen, weil die freie Konvertierbarkeit der Währungen und sehr niedrige Zölle eine freiere Wirtschaft gewährleistet hätten, als es beispielsweise innerhalb der USA der Fall sei, wo allein die Transportkosten wegen der riesigen Entfernungen wie Binnenzölle wirkten. Neoliberale wie er fürchteten vor allem einen Dirigismus, der bei jeder institutionellen Lösung unvermeidlich sei.

Allerdings standen hinter diesen Befürchtungen auch Sorgen ganz anderer Art: „Daß eine planwirtschaftliche Lösung des Problems der europäischen Wirtschaftsintegration auch deshalb paradox ist, weil der von ihr nicht zu trennende Zentralismus, Uniformismus und Bürokratismus dem innersten Wesen Europas widerspricht, in dessen Namen diese Wirtschaftsintegration gefordert wird, sollte sich von selbst verstehen.“²⁴⁾

Das ist natürlich Ideologie, die das „innerste Wesen Europas“ als etwas Naturgegebenes, als etwas Statisches auffaßt, das sich auch unter dem Zwang der Notwendigkeiten nicht ändern darf und nicht ändern wird. Mit dieser Mythosgläubigkeit scheiterten die kleindeutschen Fürsten des 19. Jahrhunderts. Sie glaubten, Realisten zu sein und wurden zu Marionetten. Der gleiche Mythos könnte Europa vollends zur Machtlosigkeit verurteilen. Denn keiner der Fortschritte, die Europa auf seinem jetzigen Weg erzielen kann, wie etwa die Beseitigung aller Zölle, führt zur politischen Einigung. Alle weiteren Erfolge, und seien sie noch so ermutigend, können nur dem Ausbau einer völkerrechtlichen Verbindung dienen, das heißt eines jederzeit kündbaren Vertrags-

werks — kündbar unter der Voraussetzung, daß in einem Staat das Nationalstreben jenen Grad erreicht, wo es den eigenen materiellen Vorteil mißachtet. Und wann gab es in der Geschichte je eine Garantie dafür, daß die Vernunft über einen längeren Zeitraum hinweg regiert?

Die Zollunion ist heute so untauglich, wie sie es im 19. Jahrhundert gewesen war. Der Weg des geringeren Widerstandes, der in den fünfziger Jahren eingeschlagen wurde, hat sich als ein Weg der größeren Gefahr herausgestellt. Immer noch gilt, was Otto von Gierke im Jahr 1868 im Hinblick auf den Deutschen Zollverein sagte: „Ohnmächtig erwiesen sich alle Versuche freiwilliger fürstlicher Föderation. Wie immer wollten die Fürsten nur eine Einheit, die ihren gemeinsamen Einzelinteressen diene, nicht wollten sie eine wahrhaft staatliche Einheit über sich, an die es ein Stück der eigenen Staatsgewalt zu veräußern galt. So konnte zwar ein völkerrechtlicher Bund mit einigen staatlichen Scheinelementen zustande kommen, der durch seine Glieder etwas vermochte, nicht aber ein wirklicher Bundesstaat, der trotz seiner Glieder und gegen sie mächtig ist.“²⁵⁾

²⁴⁾ Röpke, a. a. O., S. 36.

²⁵⁾ Otto von Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, Berlin 1968, Bd. I, S. 481 f.