

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Christopher Hill
Europäische Politische
Zusammenarbeit
aus nationalen Perspektiven

Thomas Stamm
Zur Vorgeschichte
des Deutschen Zollvereins

William Otto Henderson
Der Deutsche Zollverein

ISSN 0479-611 X

B 51-52/83
24. Dezember 1983

Christopher Hill, Dr. phil., geb. 1948; Studium der Zeitgeschichte und Politikwissenschaft an der Universität Oxford (Merton und Nuffield Colleges); seit 1974 Dozent für Internationale Beziehungen an der London School of Economics and Political Science mit dem Spezialgebiet Außenpolitische Analyse und Außenpolitik der westeuropäischen Staaten.

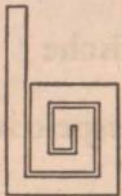
Veröffentlichungen u. a.: (als Mitautor und verantw. Herausgeber), National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983; sowie zahlreiche Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und Sammelwerken.

Thomas Stamm, Dr. phil., geb. 1953; Studium der Germanistik und Geschichte in Bonn und Kalamazoo/USA; 1979/80 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bielefeld; seit 1980 Hochschulassistent am Historischen Seminar der Universität Kiel.

Veröffentlichung u. a.: Zwischen Staat und Selbstverwaltung. Die deutsche Forschung im Wiederaufbau, Köln 1981.

William Otto Henderson, Dr. phil., Dr. rer. pol. h. c. (Tübingen), geb. 1904; Professor (em.) für internationale Wirtschaftsgeschichte an der Universität Manchester.

Veröffentlichungen u. a.: The Zollverein, London 1959²; Britain and Industrial Europe, Leicester 1965²; The Industrial Revolution on the Continent, London 1967²; Life of Friedrich Engels, 2 Bde, London 1975; The Rise of German Industrial Power, London 1975; Friedrich List. Economist and Visionary, London 1983.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Europäische Politische Zusammenarbeit aus nationalen Perspektiven

I. Einleitung

Im Verlauf der letzten Jahre hat sich der Verfasser zusammen mit einer Anzahl europäischer Kollegen mit dem Problem der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) beschäftigt — d. h. mit dem Mechanismus, mit dem die zehn Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ihre Diplomatie gegenüber der Außenwelt koordinieren. Außenpolitik im herkömmlichen Sinne bewegt sich außerhalb des Rahmens der die EG begründenden Verträge, doch hat sich seit 1970 ein immer elaborierteres prozedurales Geflecht der Konsultation und der gemeinsamen Formulierung von Positionen gegenüber Drittländern herausgebildet. Der Hauptanstoß des Interesses an dem Phänomen EPZ lag in deren Fähigkeit, die Politik von Staaten zusammenzuführen, die ansonsten weitestgehend unabhängig bleiben, die keine formalen außenpolitischen Kompetenzen an die Brüsseler Kommission oder ein vergleichbares Gremium übertragen und die parallel zur EPZ ihre eigene nationale Politik außerordentlich energisch weiterverfolgen.

Vor dem Hintergrund dieses allgemeinen Interesses berief der Verfasser 1981 unter den Auspizien des Londoner Royal Institute of International Affairs eine Konferenz zur Diskussion der Frage ein, bis zu welchem Grad diese fortbestehenden Traditionen nationaler Außenpolitik erfolgreich in eine gemeinsame Strategie integriert werden können. Die im Zusammenhang mit dieser Konferenz geschriebenen Aufsätze sind überarbeitet und unter dem Titel „National Foreign Policy and European Political Co-Operation“ (London, George Allen and Unwin 1983) veröffentlicht worden. Der vorliegende Artikel stellt die auf den neuesten Stand gebrachte Fassung der im Schlußkapitel dieses Buches getroffenen Schlußfolgerungen dar.

Die folgenden allgemeinen Aussagen basieren auf den Arbeiten zehn internationaler Wissenschaftler (einschließlich des Verfassers selbst in Großbritannien), die jeweils die Außenpolitik ihres eigenen Landes und deren Beziehung zur EPZ einer detaillierten Betra-

chung unterzogen. Jeder Wissenschaftler wurde gebeten, sechs grundsätzliche Fragen zu untersuchen in bezug auf:

- die charakteristischen Elemente der Haltung ihres Landes zur EPZ und ihrer Zukunft,
- den Grad des Wandels in der Haltung der Regierungen und der Meinungen der Eliten während der siebziger Jahre,
- den Grad der Orientierung der Außenpolitik ihrer Länder auf andere Institutionen und Staaten als die der Europäischen Gemeinschaft,
- den Grad der Erschwerung voller Partizipation an der EPZ durch innenpolitische oder administrative Faktoren,
- die Beziehung zwischen nationalen ökonomischen Interessen und EPZ,
- die Beziehung zwischen nationalen Sicherheitsinteressen und EPZ.

Die Antworten auf die vier letzten Fragen werden nachfolgend ausführlich zusammengefaßt. In bezug auf die beiden ersten Fragen ist eine Verallgemeinerung weniger einfach. Der Natur der Sache nach beleuchten die einzelnen Länderstudien am besten den Grad der Besonderheiten der nationalen Positionen bzw. ihres zeitlichen Wandels. Nichtsdestoweniger können auch hier einige umfassende Thesen vorgetragen werden.

Erstens gibt es z. B. nach wie vor beträchtliche Differenzierungen im Stil der nationalen Außenpolitik der Zehn, die sich in der EPZ vermischen. Dies ist nicht einfach eine Frage der Unterteilung nach großen und kleinen Ländern, nach den sechs ursprünglichen und den vier späteren Mitgliedern oder nach Mittelmeerländern und Nordeuropäern — so wichtig diese Unterscheidungen auch sind. Es ist auch eine Frage der verschiedenen Standpunkte in europäischen und internationalen Angelegenheiten, die sich aus verschiedenartigen geopolitischen Lagen und je besonderen historischen Erfahrungen ableiten. Die Entscheidungsträger in jeder Hauptstadt haben deutlich — wenn auch bisweilen nur feine — unterschiedliche Erwartungen in bezug auf

die EPZ und deren potentielle Rolle. London sieht sie als natürliche Erweiterung des traditionellen Anliegens der britischen Diplomatie, „ganz oben am Tisch“ zu sitzen. Paris tendiert zu einer kühleren Einschätzung: EPZ wird hier als wichtiges Hilfsinstrument der nationalen Außenpolitik, kaum je als Ersatz für diese gesehen. Roms Unterstützung für die EPZ muß im breiteren Kontext der Einstellungen zur europäischen Integration insgesamt gesehen werden. In ähnlicher Weise unterschied sich die Entwicklung der Einstellungen der Mitgliedstaaten zur Politischen Zusammenarbeit im Tempo und bisweilen sogar in der Richtung — während der Falkland-Krise 1982 ließ Irlands Enthusiasmus für eine gemeinsame Position der EG nach, während Großbritannien, mit überraschend starker Unterstützung Frankreichs, zunehmend die durch die EPZ implizierte Verpflichtung zur Solidarität für den Fall betonte, daß ein Mitgliedstaat von einer dritten Partei angegriffen werde. Sicherlich wurde die ungestüme Begeisterung der Herren Genscher und Colombo für die EPZ noch nicht einmal von ihren nationalen Kollegen immer im gleichen Maße geteilt, während der Eintritt Griechenlands in den Prozeß zu einem scharfen Abbremsen der Initiativen zu weiterer Zusammenarbeit geführt hat, auf die andere kleine Staaten wie Belgien und Luxemburg gehofft hatten.

Trotz dieser klaren Aussage über die Dauerhaftigkeit nationaler Stile und Prioritäten verdeutlichen die zehn Länderstudien auch, daß die EPZ in den äußeren Beziehungen aller Mitgliedstaaten zunehmend in den Vordergrund getreten ist. Darüber hinaus gibt es, obwohl es zeitweilig Streit oder Verlust an Schwung geben mag, doch auch eine starke Grundströmung der Begeisterung, die noch dadurch gesteigert wird, daß es nunmehr konsistente Muster äußerer Entwicklungen zu geben scheint, die die Formulierung freiheitlicher westeuropäischer Werte, unterschieden sogar von denen der Vereinigten Staaten, in internationalen Beziehungen begünstigen. Zweifellos ist diese Begeisterung einigermaßen zyklisch, mit aufsteigender Tendenz nach jeder größeren Krise der West-West- oder Ost-West-Beziehungen, aber sie ist wahrscheinlich auch kumulativ. Die EPZ kann

heute nicht mehr zusammenbrechen oder gar absterben, ohne daß dies zu einem Desaster für die Gemeinschaft als Ganzes führen würde. Ihre Arbeitsgruppen und ihr kollegiales Politisches Komitee nehmen im Alltagsgeschäft der nationalen Diplomaten eine viel zu zentrale Stellung ein, als daß dies eintreten könnte. Selbst die Außenminister, denen ja die dauernde Präsenz ihrer Spitzenbeamten fehlt, sind auf gewisse Weise dadurch sozialisiert worden, daß sie sich regelmäßig mit den Standpunkten ihrer zehn Kollegen auseinandersetzen haben; sie neigen dazu, diese als Bündnispartner gegen heimische Gegenspieler zu benutzen, und zwar in einer Weise, die den Finanz- und Landwirtschaftsministern weniger offensteht. Das beharrliche Weiterbestehen der nationalen Diplomatie außerhalb der EPZ ist keine Bedrohung der Institution als solcher mehr.

Tatsächlich ist die Politische Zusammenarbeit, vom nationalen Standpunkt aus gesehen, sicherlich im letzten Jahrzehnt in signifikanter Weise mehr und mehr in den Vordergrund gerückt. Selbst wenn es unwahrscheinlich ist, daß die jeweiligen heimischen Öffentlichkeiten wissen, wofür das Kürzel EPZ steht, ist dies nicht weiter wichtig. Selbst Präsident Reagan hatte, so hört man, als er sein Amt übernahm, kaum eine Ahnung davon, was EPZ wirklich beinhaltet. Allein die allgemeine Tatsache, daß sich die Zehn konsequent gegenseitig konsultieren, und zwar in Angelegenheiten von großer Wichtigkeit, wird wahrgenommen, insbesondere in Kreisen der wachsamten Regierungs-, Wirtschafts- und Medieneliten. Nur wenige derer, die sich beruflich mit auswärtigen Beziehungen befassen, können es sich leisten zu ignorieren, was sich in der EPZ abspielt. In zunehmendem Maße bilden die aus diesem Prozeß hervorgehenden Erklärungen, Haltungen, ja auch Handlungen den Rahmen, innerhalb dessen die jeweilige nationale Außenpolitik betrieben werden muß. Umgekehrt trifft dies weniger zu, als das früher der Fall zu sein pflegte. Um die materiellen Implikationen dieser Entwicklung deutlich zu machen, wenden wir uns nun detaillierter den von den einzelnen Länderspezialisten untersuchten vier verbleibenden Fragen zu.

II. Außereuropäische Ablenkungen

Die erste Frage behandelt den Grad, in dem Mitgliedstaaten in bezug auf ihre außenpolitischen Aktivitäten immer noch über den Rah-

men der Gemeinschaft hinausblicken, entweder um Unterstützung zu erhalten oder um ein Problem direkt anzusprechen. Es ist klar,

daß die EPZ zumindest für drei Länder — Belgien, die Bundesrepublik Deutschland und Luxemburg — nicht nur den Hauptrahmen ihrer Diplomatie darstellt, sondern fast den einzigen. Wenn man, vorläufig, das delikate Thema der Vereinbarkeit der EPZ mit dem reibungslosen Funktionieren der NATO-Allianz, die für sechs der sieben anderen Mitglieder von Bedeutung ist, einmal beiseite läßt, dann stellen diese drei, verbunden durch ihre geographische Lage, ein Herzstück der Verpflichtung auf die EPZ dar. Aus unterschiedlichen historischen Gründen gibt es keine ernsthaften Belastungen ihrer Loyalität durch politische Interessen in anderen Regionen des Erdballs oder durch andere Staatengruppierungen. Für sich allein genommen wäre dies nicht genug, um Begeisterung für eine kollektive westeuropäische Politik zu erzeugen, aber wie die Dinge liegen, sind Belgien und Luxemburg aus Prinzip starke Befürworter der Harmonisierung, während die Bundesrepublik hier nur wenig zurückbleibt, einerseits der Sache der Gemeinschaft ergeben, aber andererseits sich auch der eigenen politischen Bedeutung in den internationalen Beziehungen bewußt. Die Vorteile der Größe, Modernität und des Wohlstandes sind vitale Beiträge Westdeutschlands zur EPZ, aber gleichzeitig sind sie nationale Aktiva, die in Zukunft von weniger auf die Gemeinschaft ausgerichteten Außenministern als Hans-Dietrich Genscher gebraucht werden könnten. Im Hinblick auf solche Zeiten waren viele deutsche Politiker nicht unglücklich darüber, den im Entwurf einer Europäischen Akte¹⁾ ins Auge gefaßten Verlust an Kontrolle über die nationale Manövrierfähigkeit zu vermeiden. Die milden Formulierungen der Stuttgarter „Feierlichen Erklärung zur Europäischen Union“ waren in deutschen Augen vielleicht enttäuschend, aber auch in der Bundesrepublik Deutschland selbst läuft die politische Strömung zur Zeit eher gegen Entscheidungen, die einen Verzicht auf nationale Kontrolle in außenpolitischen Angelegenheiten bedeuten.

¹⁾ Der Entwurf zur Europäischen Akte war das Ergebnis der dem Europäischen Parlament am 19. November 1981 vorgelegten Genscher-Colombo-Vorschläge. Vgl. Anm. 10. Es mag paradox erscheinen, daß diese Vorschläge noch nicht einmal in der Bundesrepublik Deutschland voll unterstützt werden; aber die fortdauernden Meinungsverschiedenheiten innerhalb jedes Mitgliedstaates über das Ausmaß der Integration und die Wege dahin sind einer der Hauptfaktoren, die das Wachsen der EPZ behindern. Innerhalb der Bundesrepublik gibt es Hinweise darauf, daß Helmut Schmidt selbst von der Initiative nicht so begeistert war wie sein Außenminister. Vgl. Financial Times vom 14. August 1981.

Eine zweite Dreiergruppe hat wichtige Interessen außerhalb der EPZ, verfolgt diese aber nicht auf eine dem Ziel der gemeinsamen Ausrichtung der Außenpolitik der Zehn ernsthaft abträgliche Weise. Irland pflegt seinen neutralen Status und tendiert zu etwas schüchternen (als neuer Mitgliedstaat) Identifikation mit der Dritten Welt sowie mit anderen neutralen Staaten. Beide Verbindungen sind in der Gemeinschaft einzigartig. Dänemark hat traditionelle Beziehungen zu seinen skandinavischen Nachbarstaaten, die im Nordischen Rat institutionalisiert sind, der selbst wiederum ein Modell der Kooperation auf vielschichtiger Basis einerseits (keine zwei Mitglieder verfolgen ihre Außen- und Verteidigungspolitik in identischen Foren) und Begrenzungen der Integration andererseits ist. Italien kann keine andere formelle Staaten-gruppierung als Alternative gegen die EG ausspielen, hält aber ein beträchtliches Interesse an Angelegenheiten des Mittelmeerraumes und in Teilen Nordafrikas aufrecht. Soweit Nationen überhaupt ‚peer groups‘ haben, von denen sie akzeptiert und in denen sie einflußreich sein wollen, ist Italiens Blick sowohl nach Süden als auch auf das ‚goldene Dreieck‘ im Zentrum der Europäischen Gemeinschaft gerichtet.

Und doch behindert keine dieser außegerichteten Inanspruchnahmen ein echtes Bekenntnis zur EPZ. Tatsächlich verdankt Irland seine neue Rolle in wichtigen Weltangelegenheiten fast ausschließlich dem europäischen System der Zusammenarbeit, mit der wichtigen Ausnahme seiner traditionellen Teilhabe am UN-Friedensprozeß. So war Irland sogar bereit, die Ausweitung der EPZ auf Sicherheitsprobleme geflissentlich zu übersehen, um den erreichten Schwung zu erhalten. Ebenso fanden sich dänische Regierungen durch die EPZ vor neue Möglichkeiten der Beeinflussung der Politik ihrer größeren Nachbar gestellt, z. B. in Richtung auf größere Freigiebigkeit in den Beziehungen zur Dritten Welt, während ihre nordischen Verbindungen sie in die Lage versetzten, als nützlich Bindeglied zwischen der EG und einer wichtigen Gruppe von Ländern mit historischer Affinität zu agieren. Diese Rolle setzt einer Distanzierung Kopenhagens von den Ansichten der Mehrheit in der EPZ Grenzen.

Noch stetiger ist das Bekenntnis Italiens zu einer gemeinsamen Außenpolitik, die als Teilschritt zur umfassenden Vereinheitlichung in der Gemeinschaft angesehen wird. Seine verschiedenen ‚Brücken‘ zu Ländern wie Malta und Äthiopien werden von seinen Partnern eher als nützliche zusätzliche Quellen

des Einflusses in den internationalen Beziehungen denn als Ablenkungen oder Schwierigkeiten angesehen. Auch hat Italien nicht mit Anstrengungen gezeit, die Wirkung der EPZ in der Welt, besonders gegenüber dem Mittleren Osten und den Vereinigten Staaten, zu konsolidieren, z. T. aus der Erkenntnis heraus, daß Italien ohne diesen Mechanismus wahrscheinlich noch größere Schwierigkeiten hätte, als eine Großbritannien und Frankreich ebenbürtige Mittelmacht Anerkennung zu finden.

Die Niederlande passen wahrscheinlich am besten, wenn auch nicht in gleichem Maße, in dieselbe Kategorie wie Irland, Dänemark und Italien; bisweilen identifizieren sie sich mit anderen Gruppen, aber nicht so stark, als daß die Solidarität in der EPZ gestört würde. In gewisser Hinsicht bilden sie — wie Patrick Keatinge hervorhebt — zusammen mit Irland und Dänemark eine *pressure group* für ‚moralische‘ Angelegenheiten, meistens im Zusammenhang mit Ansprüchen von Entwicklungsländern gegenüber ihren früheren Kolonialherren, was bekanntlich starke Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedstaaten ausgelöst hat (dies mag der Grund dafür sein, daß die natürliche Obergrenze für die gemeinsame Stimmabgabe in den Vereinten Nationen sich bei etwa 60 % bewegt, wobei es die meisten Divergenzen in Nord-Süd-Angelegenheiten gibt²⁾). Die Analyse zeigt jedoch letztlich, daß selbst liberale reiche Staaten nur wenige positive Ansätze zeigen, die Dritte Welt zu unterstützen, so daß sich diese kleineren Mitgliedstaaten recht problemlos mit den relativ fortgeschrittenen Beziehungen zufriedengaben, wie sie zwischen der Gemeinschaft und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern im Lomé-Abkommen erreicht worden sind.

Es bleibt eine ansonsten voneinander abweichende Gruppe von Staaten, die ihre Außenpolitik neben der EPZ auch auf anderen Schauplätzen betreiben und die dementsprechend der Vorstellung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik reserviert gegenüberstehen. Diese Gruppe besteht aus zwei großen Staaten, Großbritannien und Frankreich, und dem jüngsten Mitglied, Griechenland. Es bedarf kaum weiterer Erläuterungen darüber, daß Großbritannien und Frankreich beide, als die ältesten und historisch mächtigsten Staaten der Gemeinschaft, ihre histo-

²⁾ 57% im Jahre 1979 nach dem Elles-Bericht zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit, vom Europäischen Parlament am 9. Juli 1981 als Dokument Nr. 335/81 Kap. 4 angenommen. (Die Beteiligung Griechenlands hat diese Zahl beträchtlich und vielleicht künstlich gesenkt.)

risch gewachsenen vielfältigen Bindungen bei weitem noch nicht abgebrochen haben. Ihre Beziehungen zu früheren und jetzigen Kolonien, von den Vereinigten Staaten über Ägypten und den Libanon bis hin zu Französisch-Polynesien und den Falkland-Inseln, werfen unvermeidlicherweise Probleme auf, zu denen ihre europäischen Partner sehr wohl eine unterschiedliche Haltung einnehmen mögen oder denen eine kollektive Politik nicht willkommen, wenn nicht gar überflüssig wäre. Wenn es auch zutrifft, daß die alten Ablenkungspotentiale der SEATO und CENTO schon lange stillgelegt worden sind und daß andere westeuropäische Staaten bis zu einem gewissen Grad Interessen im Mittleren Osten oder gar in Afrika entwickelt haben, sind die Regierungen in Paris und London immer noch in einer besonderen Position. Kraft ihrer Verfügung über Nuklearwaffen ist ihre Politik für die INF-Verhandlungen von entscheidender Bedeutung; ihr Veto-Recht gibt ihnen in den Vereinten Nationen immer noch eine hervorgehobene Stellung; ihre militärische Macht ist im Vergleich zu allen Staaten außer den Supermächten immer noch bedeutend. Vermutlich wird keines der beiden Länder bewußte Schritte zur Zerstörung der EPZ unternehmen. Aber eine gemeinsame Außenpolitik wird ohne das Einverständnis beider nicht erreicht werden können und wahrscheinlich auch nicht ohne wichtige Veränderung der Orientierung und der nationalen Handlungsfähigkeit jedes der beiden.

Griechenland ist nicht so entscheidend für die EPZ oder gar für die EG als Ganzes. In dem Maße aber, in dem seine Partizipation erwünscht und begehrt ist, muß auch anerkannt werden, daß seine Horizonte sich meistens von denen der anderen in der Gemeinschaft unterscheiden. In den vergangenen Jahren (nicht erst unter der gegenwärtigen sozialistischen Regierung) lag die außenpolitische Priorität Griechenlands auf der Stärkung der Bindungen zu den arabischen Staaten des Nahen Ostens. In geringerem Maße wurden auch die traditionellen Balkaninteressen neu entfaltet. Im Ergebnis hat sich Griechenland entschieden geweigert, den ‚ausgewogenen‘ Kurs der Neun im arabisch-israelischen Konflikt mitzutragen und sich auch bei Verurteilungen der sowjetischen Außenpolitik auffallend zurückgehalten. Der Vorstellung einer ‚natürlichen‘ Einheit der außenpolitischen Perspektive der Zehn wird dadurch klar Schaden zugefügt, daß Athen sich meist nur nominell in eine Linie mit seinen Partnern stellt. Die EPZ kann äußerliche Meinungsverschiedenheiten überleben (ja sogar möglicherweise davon profitieren), aber sie könnte durch die

Kritik bereits eines einzigen Mitglieds schwach werden. Wenn Spanien der EG beiträgt und eine ähnliche Linie wie Griechenland verfolgt (was durchaus nicht unwahr-

scheinlich ist)³⁾, könnte sich innerhalb der EPZ eine Nord-Süd-Scheidelinie aufspannen, wobei selbst Italien der Arabien-Zentriertheit Athens und Madrids zuneigen könnte.

III. Innenpolitische Faktoren

Sind die äußeren Orientierungen der Mitgliedstaaten von unterschiedlicher Bedeutung für die EPZ, so hat die Wirkung innenpolitischer Faktoren auf die außenpolitische Zusammenarbeit zumindest ein gemeinsames Charakteristikum: es gibt relativ wenig Spielraum für verantwortliche Mitwirkung im Prozeß. Das System der Beziehungen zwischen Regierungen (intergouvernemental) wie auch einige Aspekte der durch Verträge geregelten gemeinsamen Politikbereiche stellen jene politischen Gruppierungen, die die auswärtige Politik genau prüfen und kontrollieren wollen, vor ein unauflösliches Dilemma. Auf der einen Seite verlegen die kollektiven Beratungen den Ort der Entscheidungen einen wichtigen Schritt weiter weg von den nationalen Parlamenten, wobei sie ja auch immer noch vertraulich geführt werden. Auf der anderen Seite ist das Europäische Parlament immer noch weit davon entfernt, den Außenministern auf regionaler Ebene zufriedenstellende Zügel anzulegen. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments haben für ihr jetziges Recht, den Präsidenten in EPZ-Angelegenheiten befragen zu dürfen, hart gearbeitet, aber sie entlocken ihm selten mehr als die beschwichtigenden Antworten, mit denen Diplomaten in der Öffentlichkeit so schnell bei der Hand sind⁴⁾. Als Ergebnis ist die EPZ vorrangig ein Feld der Regierungsaktivitäten, in dem pressure groups nur schwach vertreten sind und diese dort, wo sie denn existieren, den Diskussionsforen nicht nahe genug kommen können, um ernsthaften Einfluß auszuüben. Denn: die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten ist über die EPZ miserabel informiert und weit von ihr entfernt — beides durchaus in der traditionellen Einstellung der Masse der Bevölkerung zur Außenpolitik liegend. In keinem der Mitgliedstaaten gibt es Anzeichen dafür, daß ein Bewußtsein über die Folgewirkungen der EPZ auch nur sehr weit in Kreise der gebildeten öffentlichen Mei-

nung vorgedrungen wäre. Informierte Kritik an dem, was sich auf Treffen der Außenminister abspielt, kommt meist von den Mitgliedern des Europäischen Parlaments, aber deren eigene Losgelöstheit von der nationalen Politik bewirkt, daß viel von der Publizität auf steinigem Boden fällt; dies insbesondere deshalb, weil es auch in ihren eigenen Reihen eine gewisse Skepsis in bezug auf die ambitionierte Haltung einiger zur EPZ gibt. In Straßburg kritisierte im Oktober 1982 ein italienisches EP-Mitglied die Rolle seines eigenen Außenministers beim Zustandekommen des Genscher-Colombo-Plans mit der Begründung, daß Italien kaum in der Lage sei, eine eigenständige gangbare Außenpolitik zu entwickeln, geschweige denn eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu bewerkstelligen. Nationale Parlamentarier verhalten sich sogar noch kritischer, vor allem dann, wenn die EPZ durch Verletzung eines besonderen Interesses oder Grundsatzes ihre Aufmerksamkeit erregt. Meist jedoch steht eine gewisse permissive Inaktivität auf der Tagesordnung und die Parlamentarier beschäftigen sich mit unmittelbarer Anliegen.

Anzeichen aus den nördlichen Ländern deuten darauf hin, daß wir uns auf dem Weg in ein Zeitalter befinden, in dem die Entpolitisierung der Außenpolitik durch Kontroversen über Nuklearwaffen und Entspannung beendet wird. Dies könnte für die EPZ zwei mögliche Wege bahnen. Auf der einen Seite könnte die Emotionalität der öffentlichen Debatte die Entscheidungen innerhalb der Atlantischen Allianz verhärten und das Anwachsen einer westeuropäischen Perspektive in den Ost-West-Beziehungen als Alternative zu der von Washington vorgetragenen begünstigen. Auf der anderen Seite könnte das bloße Ansprechen des Verteidigungsproblems die zerbrechliche Struktur der EPZ zerschlagen, die bisher Stück für Stück zusammengefügt wurde, jeweils unter bewußter Ausklammerung der prinzipiellen Probleme. Im gegenwärtigen instabilen Klima der internationalen Politik könnten dabei Kräfte freigesetzt und Lösungen konstruiert werden, die die EPZ (ja sogar das bestehende Bündnisssystem) geradewegs zerschneiden und die gegenwärtigen Positionen außer Kraft setzen könnten. In dieser

³⁾ Zu den Spannungen innerhalb der spanischen Außenpolitik vgl. L. Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, London 1981, bes. S. 124—126.

⁴⁾ Zu den Unzulänglichkeiten der EPZ-Kontrolle durch das Europäische Parlament vgl. Elles-Bericht zur Europ. Polit. Zusammenarbeit.

Hinsicht mögen die Euro-Barometer-Umfragen, die für das Konzept der europäischen Einigung durchgängig größere Unterstützung anzeigen als für die reale Lage der Gemeinschaft, ein kleiner Gradmesser sein⁵⁾.

Der andere wichtige Bereich, in dem innenpolitische Überlegungen die EPZ naturgemäß beeinträchtigt haben, ist der der Administration. Die vertraute Beobachtung, daß die EPZ gut für die Außenministerien ist und die Außenministerien gut für die EPZ sind, wird von den meisten unserer Untersuchungen bestätigt. Der Prozeß der Koordinierung selbst verlangt eine Menge traditioneller diplomatischer Fähigkeiten und schafft eine neue Ebene hoher Politik für Ministerien, deren Monopolanspruch in bezug auf auswärtige Politik in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt worden ist.

Dementsprechend ist in allen Ländern (mit den möglichen Ausnahmen Frankreichs und Griechenlands) das jeweilige Außenministerium zu einer mächtigen internationalen Lobby für die Vorteile einer gemeinsamen auswärtigen Politik geworden, sowohl aus Gründen der internationalen Effektivität als auch wegen des Anreizes für die allgemeine Kooperation innerhalb der Gemeinschaft. Der durch gemeinsame Demarchen im Ausland, sei es in Washington, den Vereinten Nationen oder im Mittleren Osten, erreichte Status hat seinerseits Rückwirkungen auf die Innenpolitik durch Stärkung der persönlichen Position der am Prozeß beteiligten Außenminister, wie die Karrieren Carringtons, Colombos, FitzGerald's, Genschers und Thorns zeigen.

Die Vorzüge dieser komfortablen Stellung der Außenminister in der EPZ sind natürlich gleichzeitig ihre Nachteile. Ein gewisser anmaßender Ehrgeiz und eine Tendenz zur psychologischen Eigenschaft des 'Gruppendenkens'⁶⁾ hat zu einigen unangenehmen Resultaten geführt, wie z. B. zu Menachem Begins verächtlichen Zurückweisungen der europäischen Vermittlungsbemühungen und insbe-

sondere zur britischen Überbeschäftigung mit EPZ auf Kosten der Falkland-Inseln und der Beziehungen zu Malaysia⁷⁾. Es hat wenig Sinn, durch die EPZ die Geschicke der europäischen Diplomaten neu zu beleben, wenn gleichzeitig ein Übermaß an Begeisterung die politisch Handelnden blind macht für die ständige Notwendigkeit, Ziele und Mittel im Gleichgewicht zu halten.

Die Beziehung der nationalen Administrationen zum kollektiven Prozeß hat eine weitere charakteristische Eigenschaft: Die Fähigkeit der Außenminister, die zusätzlichen Aufgaben, die die EPZ über die turnusmäßige Präsidentschaft hinaus mit sich bringt, zu erfüllen, weist beträchtliche Unterschiede auf — oder genauer, die Belastungen, denen sie sich bei der Erfüllung dieser Aufgaben ausgesetzt sehen, unterscheiden sich beträchtlich. Bis jetzt hat jedes Land seine Verantwortlichkeiten mit überraschender Effizienz gemeistert. Selbst Luxemburg, mit den geringsten personellen Ressourcen ausgestattet, konnte nicht nur der Überfülle der Treffen zufriedenstellend Herr werden, sondern auch noch Gaston Thorn für seine Wandermission im Mittleren Osten freistellen. Irland und Dänemark folgten Belgien und den Niederlanden in der reibungslosen Übernahme der Doppelbelastung durch EG-Präsidentschaft und EPZ, obwohl es allen kleinen Staaten schwerfiel, über die administrativen Aufgaben hinaus politische Initiativen zu entwickeln. Der Schwung der Erklärung von Venedig wurde während der niederländischen Präsidentschaft 1981 gerade eben aufrechterhalten und Belgiens Begeisterung für die Europäische Akte konnte während seiner Amtsperiode 1982 nur wenig bewirken. Im zweiten Halbjahr 1983 wurde die griechische Präsidentschaft durch Griechenlands Mangel an administrativen Ressourcen (Bonn und Paris haben hier diskrete Hilfen gegeben) nicht daran gehindert, in Angelegenheiten wie der des koreanischen Flugzeugs eine starke unabhängige Position einzunehmen. Andererseits war Griechenland kaum in der Lage, die anderen Neun voranzuschleppen. Allgemeiner gesprochen zeugt die Tatsache, daß die komplexe Organisation und die Troika überhaupt möglich sind, von dem komplizierten Handlungsgeflecht zwischen den Regierungen, zu dem die EPZ mittlerweile geworden ist.

⁵⁾ Vgl. z. B. Euro-Barometer, Nr. 16, Dezember 1981, Tabellen 14 und 24, die Reihenergebnisse für die siebziger Jahre angeben.

⁶⁾ Vgl. die von I. Janis popularisierte Annahme, daß Gruppen sich untereinander fest zusammenschließen und Barrieren gegen Informationen und Kritik von außen errichten, die vorgefaßte Meinungen und Annahmen stören würden. I. Janis, *Victims of Groupthink*, Boston (Mass.) 1972.

⁷⁾ Zu Malaysias Gefühl der Vernachlässigung vgl. M. Leifer, *Anglo-Malaysian Alienation*, in: *The Round Table*, 285, Januar 1983.

IV. EPZ, Wirtschaft und Einstellungen gegenüber der Gemeinschaft

Überlegungen zur fünften der eingangs gestellten Fragen, der Beziehung zwischen nationalen wirtschaftlichen Interessen und der EPZ, haben weniger Diskussionen über die finanziellen Kosten von EPZ-Initiativen hervorgebracht als über die unterschiedlichen Einstellungen bezüglich des Nutzens der gemeinschaftlich geregelten Politikbereiche als Instrumente auf der außenpolitischen Handlungsebene. Das liegt daran, daß die EPZ bisher nach unmittelbar finanziellen Kriterien relativ kostenneutral war. Der Anstieg bilateraler Konsultationen, der durch das Handeln zu zehnt ausgelöst wurde, kann wahrscheinlich durch Rationalisierungen bei COREU (Telexnetz der außenpolitischen Zusammenarbeit) und (bis zu einem gewissen Grad) bei den Vertretungen in Drittländern ausgeglichen werden. Andererseits trifft aber wahrscheinlich auch zu, daß die kleinsten Staaten sich veranlaßt sahen, die Zahl ihrer Botschaften zu erhöhen, um ihrem erweiterten Interessenbereich gerecht zu werden, während die größeren Staaten kaum in der Lage waren, ihre Ausgaben für Vorbereitungsmaßnahmen zurückzuschreiben.

In der Frage der Nutzung der vertraglich geregelten gemeinschaftlichen Politikbereiche als EPZ-Werkzeuge scheint es einen stillschweigenden Konsensus zu geben, daß ein gewisses Überschreiten der Grenzlinien sowohl unvermeidlich als auch wünschenswert ist, und zwar entlang folgender Linien: Selbst ohne EPZ hat die Gemeinschaft Außenbeziehungen, und nichts ist dadurch gewonnen, daß man vorgibt, diese von politischen Inhalten freihalten zu können. Da die EPZ nun einmal etabliert ist, wäre es absurd, wenn diese sich nicht die finanziellen Mittel der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zunutze machen könnte, um durch Handels- oder Assoziierungsabkommen in Not geratenen befreundeten Staaten zu helfen oder neue Kontakte zu ermutigen. Doch muß dies mit Feinfühligkeit geschehen. Es würde keinen Nutzen bringen, ökonomische Macht als Ersatz für militärische Intervention einzusetzen. Dies würde zum Widerstand aufreizen, ohne daß man etwas in Reserve hätte, womit man verhandeln könnte. In Erweiterung dieser Haltung ist es praktisch einhellige Auffassung, daß es aus Gründen der internationalen Politik keine festen ökonomischen Verpflichtungen, wie z. B. Sanktionen, geben darf. Die Gemeinschaft, so die allgemeine Übereinstimmung, kann es sich einfach nicht leisten, ihren Haushalt, ihre Handels- und Landwirt-

schaftspraxis für einen nicht mit ihr selbst in Zusammenhang stehenden Zweck zu gefährden. Das ist der Grund, warum es unter den Westeuropäern eine so durchgängige Ablehnung amerikanischer Versuche gab, das ökonomische Gewicht der EG als Mittel in ihren erneuerten Kampf gegen die Sowjetunion zu werfen — wobei man sich auf dieser Seite des Atlantiks durchaus bewußt ist, daß die Amerikaner die EG nun als protektionistischen Rivalen betrachten und durchaus keine Notwendigkeit sehen, sich über unverkaufte Butterüberschüsse oder Auftragsverluste für europäische Maschinenbauunternehmen Sorgen zu machen. Die Sanktionen, denen die Europäer zugestimmt haben, waren meist geringfügiger oder weitgehend informeller Art (nur im Falle des Iran sind in nationalen Parlamenten entsprechende Gesetze verabschiedet worden). Sobald der Anstand es erlaubte, wurden sie wieder aufgehoben; nicht immer sind sie einheitlich oder mit großer Begeisterung durchgeführt worden⁸⁾.

Die Mitgliedstaaten setzen ihre gemeinsame ökonomische Stärke konsequenterweise viel lieber für ‚sanfte‘ politische Ziele ein, wie z. B. die Langzeitstrategien des euro-arabischen Dialogs oder der ‚globalen‘ Mittelmeerpolitik, als für die Aussicht, ‚Verkettungspolitik‘ für spezifische Probleme zu spielen⁹⁾. Letzten Endes jedoch hängen die Haltungen der Staaten in dieser und vielen anderen Fragen davon ab, wie stark sie ihre außenpolitischen Aktivitäten in den eigentlichen Bereich der Gemeinschaft einbringen wollen, einerseits mit den Verpflichtungen zur Harmonisierung und zur Verteidigung ihrer gemeinsamen ökonomischen Basis durch offene politische Aktion und andererseits dem verbrieften Recht, die gemeinsamen Mittel für ‚höhere‘ und weitergefaßte Zwecke in den internationalen Beziehungen einzusetzen. Dieser Frage wollen wir uns jetzt zuwenden.

Da es sich hier im Kern um die gleiche Frage handelt, die die Gemeinschaft als Ganzes be-

⁸⁾ Der gegenwärtige Stand europäischer Sanktionen wird diskutiert in J. Mayall und C. Hill, *The Sanctions Problem: International and European Perspectives*, Europäische Universität (Florenz), Arbeitspapier Nr. 59, Juli 1983.

⁹⁾ ‚Verkettungspolitik‘ (linkage politics) wird hier in dem Sinne gebraucht, daß Regierungen eine Verkettung zwischen zwei sonst nicht in Verbindung stehenden Fragen herstellen, um andere Staaten zum Nachgeben zu zwingen. Vgl. W. Wallace, *Issue Linkage among Atlantic Governments*, in: *International Affairs*, Bd. 52, Nr. 2 (April 1976).

drängt — d. h. die Frage, wieviel Meinungs- und Interessenkonvergenz es darüber gibt, in welche Richtung sie sich entwickeln soll —, muß die Antwort mit der Beschreibung des buntscheckigen Musters der Positionen der verschiedenen Staaten beginnen. Die Kapitel der Länderexperten in unserer Studie zeigen klar, daß die Einstellungen der Länder zur EPZ in engem Zusammenhang mit ihrer langfristigen Sicht der Gemeinschaft als Ganzes stehen und daß es keine einfachen Beziehungen gibt, geschweige denn eine einzige, allgemein geteilte Auffassung.

Man kann eine breite Trennungslinie zwischen den ‚Integrationisten‘ und den ‚Koope- rationisten‘ beobachten, aber innerhalb jeder Gruppe gibt es Querströmungen und Divergenzen. So sind z. B. die Benelux-Länder, Italien und die Bundesrepublik weitgehend integrationistisch, aber nicht immer aus den gleichen Gründen oder im gleichen Maße. Sowohl die Niederlande als auch die Bundesrepublik stehen dem Drängen nach einer stärker integrierten Gemeinschaft prinzipiell positiv gegenüber, aber die niederländische Haltung zur Europäischen Akte war ambivalent; die Niederlande wären vermutlich — wie Alfred Pijpers sagt — damit zufrieden, den Geist des Intergouvernementalismus (d. h. der Reduzierung der Gemeinschaft auf die Beziehungen zwischen Regierungen, Anm. d. Ü.) ein für allemal in die Flasche zurückzubannen, den sie als Freibrief zur Anarchie für die größeren Mitglieder sehen. Im Gegensatz dazu waren die Deutschen verantwortlich für den Versuch, die Gemeinschaft auf eine neue Ebene der formalen Verbindlichkeit zu heben, aber auch sie sind in der Praxis vorsichtig, einen Supranationalismus zu fördern, der von deutschen Finanzbeiträgen leben, den speziellen Problemen Deutschlands aber nur ungenügende Beachtung schenken könnte. In der Sphäre der Außenpolitik bezieht sich dies auf die Sowjetunion und Osteuropa, wo die Bundesrepublik behutsam aufzutreten gelernt hat. So würde es Bonn sicher nicht begrößen — um einmal die extremste Möglichkeit durchzuspielen —, in eine durch Mehrheitsbeschluß zustandgekommene Gemeinschaftspolitik eingespannt zu werden, die, im Stile von Frau Thatcher oder gar von Präsident Mitterrand, nach einer festen Haltung gegenüber der Sowjetunion rief. Ein solches Szenario ist im Augenblick fast unvorstellbar, was für sich selbst bereits die Grenzen der Politischen Zusammenarbeit auf interessante Weise widerspiegelt.

Belgien und Italien sind in ihrer Unterstützung für die EPZ als Instrument der Integra-

tion weniger behutsam. Beide sind ‚realistisch geworden in ihrer Akzeptanz der freiwilligen Prozeduren der EPZ als vernünftigem Preis für wenigstens etwas Fortschritt in dem zunehmend stagnierenden Unternehmen Europa. Die belgische Betonung liegt vielleicht eher darauf, wie die EPZ selbst zu einem Teil des sich herausbildenden Korpus gewohnheitsrechtlicher Regelungen werden kann, der die Staaten immer fester aneinander bindet, während Rom mehr Wert auf politische Übereinstimmung um ihrer selbst willen legt, als wichtigen Faktor der Konsolidierung der unter Mühen errungenen Nachkriegsallianz historisch disparater Staaten. Aber Belgien und Italien teilen die Schlüsseleigenschaft, Schöpfungen des neunzehnten Jahrhunderts zu sein, nach wie vor zweigeteilt durch bittere Antagonismen, bemüht, ihre Außenpolitik zur Schaffung eines Netzes sicherer Beziehungen zu nutzen, in das ihre eigenen zerbrechlichen nationalen Strukturen eingebettet werden können.

Auch Irland ist dem Fortschritt im Prozeß der europäischen Einigung verpflichtet, kann aber auf Grund seiner Einstellung zur EPZ nicht derselben Gruppe wie die der oben genannten Staaten zugerechnet werden — eine Einstellung, die in mancher Beziehung denen näher steht, die, wie Frankreich, am intergouvernementalen Ende des Spektrums stehen. Dublin ist nicht bereit, die EPZ unabhängig von den Ereignissen in der Gemeinschaft selbst weiter befördert zu sehen. Wie Belgien und Italien neigt es zu einer Entwicklung der EPZ um ihrer selbst willen und wegen des Impetus, den diese der europäischen Bewegung gibt, aber Irland hegt den Verdacht, daß die EPZ zum Ersatz für weitere Integration und Umverteilung innerhalb der Gemeinschaft wird. Es versucht daher, den Wunsch von Staaten wie Großbritannien, sich die EPZ zunutze zu machen, zu verbinden mit der Notwendigkeit, die Regionalpolitik der EWG auszuweiten und die gemeinsame Agrarpolitik beizubehalten. Darüber hinaus konnten sich die Iren nicht mit dem im Genscher-Colombo-Plan enthaltenen Versuch identifizieren, die EPZ mit dem Netzwerk der Gemeinschaft zu verknüpfen, da sie befürchteten, daß dieser Versuch Implikationen für eine europäische Sicherheitspolitik haben würde¹⁰⁾.

¹⁰⁾ Zur Entstehung der Genscher-Colombo-Vorschläge vgl. Bulletin of the European Communities, 11—81, S. 10—12 und 87—91. Zu den ehrgeizigen Vorstellungen dahinter vgl. Colombos Rede in Florenz am 28. Januar 1981, in: Europe Documents, Nr. 1136, 3. Februar 1981.

Abgesehen von Irland gehören alle Spätgekommenen, zusammen mit Frankreich, in die Gruppe der ‚Kooperationisten‘. Dies ist kein Zufall in dem Sinne, daß Großbritannien, Dänemark und Griechenland das Element des Idealismus fehlt, das bei den meisten der ursprünglichen Gründern der Gemeinschaft vorhanden war. Sie befinden sich in einer geographischen Randlage; alle drei sind Halbinseln (wenn wir uns der ursprünglichen Verbindung von der Themse zum Rhein erinnern) des Hauptkontinents, die in die Seewege oder in ganz andere Regionen hineinragen. Auch schlossen sie sich der Gemeinschaft in der Zeit nach dem Luxemburger Kompromiß an, in der Annahme, daß sie in eine lockere Konföderation übergegangen sei, die sich nur im Gletschertempo zum eigentlichen Föderalismus hinbewege.

Die Bedeutung dieser Tatsache für die EPZ (die Implikationen für den Entscheidungsfindungsprozeß der Gemeinschaft wurden in der heftigen Auseinandersetzung über die Agrarpreise im Mai 1982 deutlich) liegt darin, daß die Neulinge die EPZ weder als Plattform zur Integration gebracht noch durch extensive Ausnutzung gemeinsamer ökonomischer Interessen instandgehalten sehen wollen. Denn alle haben besondere Geldsorgen: Großbritannien (wie auch die Bundesrepublik) möchte seine Zahlmeisterrolle reduzieren, zumindest nicht weiter ausbauen; Dänemark trat der EG vor allem wegen der wirtschaftlichen Vorteile bei, die es immer noch genießt und nicht gefährden will; Griechenland, wie vorher Großbritannien, ist der Gemeinschaft nur beigetreten, um sich sofort über die Beitrittsbedingungen zu beschweren. Athen und London könnten zwar eine neue Runde der Beitrittsverhandlungen im Kontext einer grundsätzlichen Neuordnung des Musters wirtschaftlicher Gewinne und Verluste in der Gemeinschaft in Erwägung ziehen, aber selbst in diesem Falle würden sie kaum irgendwelche gesetzlichen Restriktionen in bezug auf die Formulierung der nationalen Außenpoli-

tik befürworten. Für Dänemark gilt, daß es die EPZ zum Teil aus demselben Grund befürwortet, aus dem diese in den Benelux-Ländern ursprünglich beargwöhnt wurde — nämlich daß sie die Position der nationalen Administrationen gegenüber der Kommission stärkt.

Frankreich paßt nicht in das Muster, das die neuen Mitglieder der Gemeinschaft als diejenigen ausweist, die einer um die EPZ herum konstruierten integrationistischen Erneuerung am meisten mißtrauen. Frankreich hat natürlich von Anbeginn die Bedeutung der intergouvernementalen Methoden betont, und zwar mit dem ganzen Gewicht seines Großmachtstatus und als einer der Gründer der Gemeinschaft. Es ist hier nicht der Ort, noch einmal die wohlbekannteste Geschichte Fouchets, der Politik des ‚leeren Stuhls‘, des Widerstands gegen die Erweiterung und der Geringschätzung des Europäischen Parlaments zu wiederholen. Die Politische Zusammenarbeit ist jedenfalls eine etwas andere Angelegenheit. Französische Regierungen haben EPZ und das System der Beziehungen zwischen Regierungen (Intergouvernementalismus) nicht einfach gleichgesetzt, obwohl in der gaullistischen Tradition die Bedeutung außenpolitischer Zusammenarbeit immer hervorgehoben worden ist. Sie haben die britische Tendenz, die kollektive Diplomatie über das gemeinschaftlich erreichte Maß (an dem Frankreich natürlich großes Interesse hat) hinaus zu heben, mißtrauisch betrachtet und sich häufig über die durch die Politische Zusammenarbeit hervorgebrachten neuen Schichten an Bürokratie irritiert gezeigt. Auch stehen sie der Begeisterung, mit der die Kommission die EPZ schließlich in die Arme genommen hat, argwöhnisch gegenüber und lehnen einige Einmischungen der kleineren Mitglieder in die große Machtpolitik ab. Frankreich ist daher als einer der Staaten zu klassifizieren, die nicht wollen, daß die politische Zusammenarbeit eine neue Welle des Ausbaus der Gemeinschaft auslöst, aber — wie üblich — aus sehr eigenen Gründen.

V. Das Sicherheits-Dilemma

Der Vergleich der nationalen Einstellungen zu den Implikationen der Politischen Zusammenarbeit für die Gemeinschaft als Ganzes enthüllte eine einigermaßen deutliche Trennungslinie, aber auch ein komplexes Muster querlaufender Sympathien, vermischt mit schierem Individualismus. Er war in dieser Hinsicht der Analyse der äußeren Orientierungen und der innenpolitischen Einflüsse vergleichbar — insoweit, als es hier keine

Identität der Standpunkte gibt, sondern eher einige gemeinsame Einstellungen und ein Fehlen verhärteter Verhandlungspositionen. Das Feld der Sicherheitsprobleme verändert dieses Muster nicht.

Das wichtigste einheitliche Merkmal im Hinblick auf Sicherheit ist die Tatsache, daß außer Irland alle Mitgliedstaaten auch Teil der NATO sind. Sie gehen daher in der Regel von

denselben Grundannahmen über die Bedrohung durch die Sowjetunion aus und haben in der historisch beispiellosen hochkomplizierten Umgebung eines modernen Bündnisses einen langen gemeinsamen Konditionierungsprozeß durchlaufen. Doch hat gerade diese Einheitlichkeit eine Spaltungswirkung auf die Gemeinschaft. Selbst beim jetzigen Stand der Dinge ist es für die EPZ schwierig, effektiv zu operieren, wenn die militärischen Aktivitäten der Mitglieder in einem anderen Gremium koordiniert werden¹¹⁾. Die Vereinigten Staaten waren in der Lage, diese Funktionsaufteilung in Zeiten der Zwietracht mit Westeuropa auszunutzen. Wenn ferner Vorschläge in Richtung auf eine verstärkte Beachtung sicherheitspolitischer Fragen innerhalb der Gemeinschaft gemacht werden, dann erscheint die Barriere des bestehenden NATO-Engagements in der Tat von großer Bedeutung. Schließlich gibt es in den westeuropäischen Staaten nach wie vor ein großes Maß echter Unterstützung für die Atlantische Allianz, vor allem in Regierungskreisen. Besonders Italien, Luxemburg und die Niederlande sehen in der NATO den Eckpfeiler ihrer auswärtigen Beziehungen, und nur das jüngste Aufsplittern des Zweiparteiensystems hält davon ab, Großbritannien automatisch derselben Kategorie zuzurechnen. Weiterhin würden, obwohl jeder der fünf gemeinsamen Unterzeichner des Nordatlantik-Vertrages und der Römischen Verträge seine eigenen speziellen Gründe hat, sich gegenüber dem gegenwärtigen Zustand ambivalent zu verhalten, es wohl alle (wahrscheinlich sogar Griechenland) für eine größere Katastrophe halten, wenn sich die Vereinigten Staaten aus Europa zurückziehen würden.

Jede neue europäische Unternehmung in puncto Verteidigung und Sicherheit ist daher weit mehr eine intellektuelle als eine praktische Realität. Über die Möglichkeit ist in den letzten Jahren viel geredet worden, aber das Gewicht der bestehenden nationalen und der NATO-Einrichtungen hat verhindert, daß selbst Versuchsballons weit vom Boden abheben konnte. Französisches Gemurmel über eine Revision der Westeuropäischen Union (WEU) scheint nicht ernst genommen zu wer-

¹¹⁾ Eine nützliche Diskussion der Beziehung zwischen EPZ und NATO findet sich im Haagerup-Bericht zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit und zur Europäischen Sicherheit für den Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments, Herr Haagerup hat zu dem hier diskutierten Band beigetragen. Zu dem Flickenteppich der europäischen institutionellen Zusammenarbeit in Sicherheitsangelegenheiten vgl. auch F. Gregory, *The European Community and Defence*, in: AIDU Report, Bd. 3, Nr. 5 (September/Oktober 1981), S. 5—9.

den, vielleicht nicht einmal in Paris¹²⁾, und Diskussionen zwischen einigen Parteien im Europäischen Parlament über die Notwendigkeit von Treffen der Verteidigungsminister — analog zu denen der Außenminister — sind von den nationalen Regierungen heruntergespielt worden¹³⁾. 1981 gab es einen Fortschritt insofern, als Diskussionen über sicherheitspolitische Fragen in der EPZ förmlich akzeptiert wurden, aber die weitergehenden Vorschläge im Genscher-Colombo-Plan wurden in den vertraulichen Verhandlungen 1982 systematisch neutralisiert¹⁴⁾.

Ein genauer Blick auf die einzelnen Staaten zeigt, warum dies der Fall gewesen ist. Für die meisten Mitglieder ist Sicherheit ein in mehr als dem üblichen Sinne empfindliches Thema. Besonders für die Bundesrepublik und Italien ist der Eindruck unerwünscht, sie drängten zu stark auf den Aufbau einer neuen militärischen Organisation, selbst wenn das Motiv die Entfernung Westeuropas aus der Schußlinie der Supermächte ist. Gegenwärtig können diese zwei wichtigen Länder (zumindest in der Öffentlichkeit) wenig mehr tun, als eine allgemeine Möglichkeit ins Gespräch zu bringen und es anderen zu überlassen, deren Implikationen herauszustellen. Nur Belgien tut dies unbekümmert. In Dänemark, den Niederlanden und Griechenland stehen starke Kräfte gegen eine ‚Militarisierung‘ der Gemeinschaft, und es bedarf keiner weiteren Erläuterung, daß jeder weitere Schritt in diese Richtung eine schwere Störung in der irischen Politik verursachen würde, in der der Neutralismus, als direktes Resultat der Politischen Zusammenarbeit, wieder zum Gegenstand von Kontroversen geworden ist.

Wahrscheinlich ist, daß die Koordinierung in Sicherheitsfragen unter den gegenwärtigen Umständen eine natürliche Grenze erreicht hat. Es ist schwer abzusehen, wie weitere Fortschritte gemacht werden können, ohne einer Gemeinschaft *a la carte* näherzukommen, da mehrere Länder sich bei formalen Verfahrensweisen ausschalten würden. Die

¹²⁾ Vgl. B. Burrows und G. Edwards, *The Defence of Western Europe*, London 1982, S. 44.

¹³⁾ Dieser Vorschlag wurde erst jüngst in Adam Fergussons Berichtsentwurf für den Politischen Ausschuß des Europäischen Parlaments über Waffenverkäufe, Beschaffung und damit in Beziehung stehende Angelegenheiten gemacht (EP 78/344, korrigiertes Manuskript, S. 35). Ich danke Herrn Fergusson für die Überlassung des Entwurfs.

¹⁴⁾ Die dänische Präsidentschaft 1982 und die bevorstehenden Wahlen in der Bundesrepublik führten zu einem Herunterspielen der Genscher-Colombo-Vorschläge, doch hat Kanzler Kohl bestätigt, daß seine Regierung weiter auf eine europäische Sicherheitspolitik dringen will. Vgl. *The Guardian* vom 11. Februar 1983.

EG wird eine ‚Sicherheitsgemeinschaft‘ im Sinne Präsident Mitterrands bleiben, der meinte, daß sich alle Mitgliedstaaten durch Bedrohungen der territorialen Integrität irgendeines anderen Staates verpflichtet fühlen würden, aber im Kontext Nachkriegseuropas wäre dies wahrscheinlich ohnehin der Fall. Eine aussichtsreichere, da einer anerkannten Notwendigkeit entsprechende und keinem ernsthaften nationalen Interesse zuwiderlaufende Entwicklung ist, daß die Politische Zusammenarbeit zunehmend zum Lobbyinstrument der Europäer gegenüber den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion in bezug auf Abrüstungsfortschritte werden könnte. Dies könnte durch gemeinsame Positionen in der KSZE und den Vereinten Nationen erreicht werden und hätte den Vorteil, eine neue Welle öffentlicher Unterstützung für die EPZ zu erzeugen.

Das Sicherheitsproblem ist kaum gelöst. Aber die Staaten der Gemeinschaft können tatsächlich nur sehr wenig unternehmen, um es anzupacken. Selbst innerhalb der engen deutsch-französischen Beziehungen ist man gezwungen, die Schwierigkeiten unter den Teppich zu kehren, die sich aus der Nicht-Teilnahme Frankreichs an der Kommando-Struktur der NATO und aus der Tatsache ergeben, daß französische Kurzstreckenraketen auf deutschen Boden gerichtet sind¹⁵⁾. Frankreich stellt in sich selbst eine hohe Barriere gegen jede europäische Sicherheitsorganisation dar. Es ist Mitglied der NATO, aber nicht in ihr aktiv; es zieht die WEU der Euro-Gruppe der NATO vor; es sieht in jeder Ecke das Gespenst des Supranationalismus lauern, und stellt einen ständigen Stein des Anstoßes für diejenigen dar, die nationale Verteidigungspolitik für anachronistisch halten. Aber gerade General de Gaulle wollte Europa zu einer in jeder Beziehung von den Supermäch-

ten unabhängigen Gemeinschaft machen, und wenn die Belastungen der frühen achtziger Jahre in der Atlantischen Allianz anhalten, wäre es für Frankreich durchaus keine drastische Kehrtwendung, die Führung in der Wiederbelebung der Idee der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zu übernehmen, die es in den fünfziger Jahren vorgeschlagen hatte¹⁶⁾. In der britischen Politik gibt es auf der Linken, in der Mitte und auf der Rechten Elemente, die einen solchen Schritt aus verschiedenen Gründen unterstützen könnten, und mindestens die Hälfte der übrigen acht Mitgliedstaaten würden ihn möglicherweise begrüßen.

Aber dies geht zu weit in den Bereich der Spekulation. Für unseren gegenwärtigen Versuch der Einschätzung nationaler Unterschiede in der Haltung zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit genügt es, folgendes herauszustellen: eine Gemeinschaft, in deren Reihen sich zwei ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und acht Nicht-Mitglieder befinden; eine Gemeinschaft mit einem neutralistischen Staat, acht Vollmitgliedern der NATO, einem Unterzeichnerstaat des NATO-Vertrages von 1949, der aber eine unabhängige Kontrolle seiner Streitkräfte besitzt; eine Gemeinschaft mit zwei Nuklearmächten, einem Staat, der mehr mit lokalen Bedrohungen Zyperns und der Ägäis beschäftigt ist als mit dem zentralen Gleichgewicht, und mit mindestens vier Staaten, die im Innern von Streitigkeiten über die Stationierung der von ihnen selbst 1979 geforderten amerikanischen Raketen zerrissen sind. Eine solche Gemeinschaft ist nicht gerade in der besten Verfassung, eine neue gemeinsame Sicherheitspolitik zu entwickeln — obwohl die Anreize dazu für einige sehr wohl existieren mögen.

VI. Nationale und gemeinsame Interessen — im Gleichgewicht?

Das vorher gesagte sollte deutlich gemacht haben, daß es hinter dem Vorhang der EPZ zahllose Unterschiede in den Ansichten und Divergenzen im Verhalten gibt. Aber auch

¹⁵⁾ Diese Frage wird in dem sonst nützlichen Buch von Burrows und Edwards seltsamerweise vernachlässigt, wird aber sogar berührt von der Commission du Bilan de la Situation de la France: Études et Rapports: L'État et les Citoyens (La Documentation Française, Paris, Dezember 1981), S. 46—53.

¹⁶⁾ Zum Hintergrund der Rolle Frankreichs in den Nachkriegs-Verteidigungseinrichtungen vgl. A. Grosser, *The Western Alliance: Euro-American Relations Since 1945*, London 1980.

wenn die Einheitlichkeit nur oberflächlich ist, so hat sie sich doch als dauerhaft erwiesen, und ein Grund für den fortgesetzten Prozeß der politischen Zusammenarbeit ist darin zu sehen, daß sich die innerhalb der Gruppierung der Zehn gebildeten Koalitionen nie verfestigt haben. Strukturelle Risse sind bisher, trotz des ganzen Geredes über ‚Direktorien‘ oder über ein Europa der ‚zwei Ränge‘¹⁷⁾,

¹⁷⁾ Vgl. z. B. die Bemerkungen Präsident Giscard d'Estaings im französischen Fernsehen, zitiert bei H. da Fonseca-Wollheim, *Ten Years of Political Cooperation*, Brüssel 1981, S. 34f.

nicht aufgetreten. Auftretende Bündnisse pflegen höchst informell, problemzentriert und wechselhaft zu sein. Selbst da, wo zwei Länder eine gemeinsame politische Perspektive haben, bedeutet dies nicht, daß sie sich auch in ökonomischen oder sozialen Fragen nahestehen, und die weitere Analyse wird zeigen, wie in der EPZ Solidarität in einer Frage (z. B. Frankreichs mit Großbritannien in der Falkland-Krise) nicht unbedingt auf andere Fragen übertragen wird, nicht einmal bezogen auf denselben Kontinent (z. B. französische-britische Meinungsverschiedenheiten in bezug auf Mittelamerika).

Die Konsequenzen dieses Musters der Verschiedenheiten sind paradox. Einerseits erschweren sie den Quantensprung auf die Ebene, auf der eine gemeinsame Außenpolitik sich natürlich aus gemeinsamen Vorstellungen und Interessen entwickelt. Andererseits bedeuteten sie auch, daß es in der EPZ keine ernsthaften Antagonismen mit gezogenen Schlachtlinien und geschlossenen Ansichten gibt. Neue Ideen und Vorschläge sind jederzeit möglich und manchmal erfolgreich, wie der London-Bericht zeigte. Dennoch fördert das ständige Auf und Ab der nationalen Positionen eher den *Status quo*. In einem auf Freiwilligkeit basierenden System wie der EPZ ist es, selbst wenn man grundsätzlich allseitigen guten Willen unterstellt, schwer, die überwältigenden Mehrheiten zu mobilisieren, die effektiv gebraucht werden, um größere Veränderungen in der Praxis durchzusetzen. Die meisten der eingeführten Verbesserungen waren kostenneutrale Rationalisierungen, die einfach den Kommunikationsfluß verbessern. In diesem Sinne sind sie langfristige Investitionen, die die Konvergenz der Einstellungen ermöglichen sollen, aber für sich selbst genommen stellen sie noch keine Verpflichtung von qualitativer Bedeutung dar.

Es gibt sicherlich wenig Anzeichen dafür, daß die EPZ die Hoffnungen des Tindemans-Berichts durch Erneuerung der inneren Strukturen der Gemeinschaft erfüllen könnte. Im Gegensatz zu einigen Interpretationen sind in den siebziger Jahren Fortschritte gemacht worden (Europäische Währungsunion, EG-Erweiterung, endlich eine gemeinsame Fischereipolitik), aber in jedem Fall unter beträchtlichen Schwierigkeiten. Bei internen Fragen war der Sinn für Kollegialität in der EPZ jedoch gering.

Vielleicht heißt dies aber, die EPZ einer allzu rigorosen Überprüfung zu unterziehen. Sie sollte statt dessen nach ihrer Kapazität beurteilt werden, eine konsistent harmonisierte Außenpolitik und effektive Ergebnisse in den

Beziehungen zu Drittländern zu produzieren. Unter solchen Kriterien gibt es sicher *auf den ersten Blick* sehr gute Gründe für die Aussage, daß die EPZ gestärkt, erweitert und weiterentwickelt worden ist, um die Terminologie des Haager Gipfels von 1969 zu übernehmen. Um diese Einschätzung abzuschließen und klarzumachen, daß die Darstellung der nationalen Perspektiven im Hinblick auf die EPZ nur der Füllung einer offensichtlichen Lücke und nicht dem Übergang ins andere Extrem dient, müssen zwei entgegengesetzte Argumente überprüft werden: erstens, daß nationale Verschiedenheiten unter einen *sich entwickelnden Konsensus* subsumiert werden, der Meinungsverschiedenheiten regelmäßig in den Rang untergeordneter Fragen verweist; zweitens, und im Gegensatz dazu, daß die EPZ wesentlich ein abwechselndes und mißbrauchtes Instrument von Staaten und daher nur als *statischer Rahmen* anzusehen ist, nicht aber als organische Bewegung zur Einheit hin.

Einer der Hauptpunkte zur Unterstützung der These, daß die EPZ einen immer solideren Konsensus hervorbringt, ist die Tatsache, daß Wechsel in den nationalen Regierungen die gemeinsamen außenpolitischen Haltungen im allgemeinen nicht erschüttern, da die Vorzeichen einer Blockstrategie jeder neuen Regierung so augenfällig erscheinen, daß eine Änderung in der Politik schädlich erscheint. Doch hat dieses Argument wichtige Grenzen. Zunächst legen Staaten auch ohne formale Systeme der Koordination häufig trotz interner Veränderungen Kontinuität in der Außenpolitik an den Tag; das Fehlen von Veränderungen ist daher noch kein Beweis für die Wirkung der Politischen Zusammenarbeit. Zweitens gibt es umgekehrt Hinweise dafür, daß innenpolitische Umwälzungen trotz der Zwänge eines kollektiven Systems der politischen Entscheidungsfindung in die europäische Außenpolitik übergreifen. In jüngster Zeit hat die Machtübernahme der PASOK das griechische Verhältnis sowohl zur NATO als auch zur EG zweifellos viel problematischer gemacht, auch wenn das vor den Wahlen zu hörende Gerede vom Rückzug aus diesen zwei Institutionen nachgelassen hat. Ähnlicher- und paradoxerweise ist Frankreich unter einem sozialistischen Präsidenten zu einem eher verlässlicheren Partner in der EPZ geworden als unter den Launen von Giscard d'Estaing; in Irland ist FitzGerald eindeutig ein natürlicherer Europäer als Charles Haughey.

Selbst innerhalb einer Regierung können Ministerwechsel die EPZ beeinträchtigen. Der

Rücktritt Lord Carringtons und die darauffolgende Entschlossenheit Mrs. Thatchers, die Außenpolitik unter ihre eigene Kontrolle zu bringen, hat die Fähigkeit der Europäer, ihre allmählichen Bewegungen hin zur Anerkennung der PLO fortzusetzen, ins Wanken gebracht¹⁸⁾. Umgekehrt wird in Ländern mit relativ häufigen Regierungswechseln das Element der Kontinuität eher durch bestimmte Schlüsselpersonen repräsentiert als durch einen Sozialisierungseffekt der EPZ. Die Karriere von Leo Tindemans in Belgien ist ein Beleg dafür, ebenso wie die seines Spitzenbeamten Philippe de Schoutheete. Ein italienisches Beispiel wäre Roberto Ducci. Beamte sind zugegebenermaßen das entscheidende Bindeglied. In dem Maße, in dem sie an die EPZ gebunden sind (und nicht, wie in der Bundesrepublik, aus politischen Gründen ausgetauscht werden können), können sie deren vorgeschobene Position für die Außenpolitik ihres Landes auch über Regierungswechsel hinweg aufrechterhalten. Der Prozeß der Politischen Zusammenarbeit übt zumindest dadurch ständigen Druck in Richtung auf einen Konsensus aus, daß er in den nationalen Administrationen Enthusiasten rekrutiert.

Obwohl also zweifellos in der EPZ wichtige einigende Kräfte am Werk sind, ist es nicht gerechtfertigt anzunehmen, daß sich das System mittlerweile weitgehend aus eigener Kraft aufrechterhält und von den Komplexitäten der zehn nationalen Politiken, die ihr zugrundeliegen, isoliert existiert. Politische Zusammenarbeit ist nach wie vor ein zarter, leicht störbare Mechanismus. Diese These kann untermauert werden, wenn wir kurz auf einige der substantiellen Fragen Bezug nehmen, die bei den Treffen der Außenminister der Gemeinschaft im Rahmen der EPZ im Vordergrund der Beratungen gestanden haben.

So hat z. B. die Diskussion der Krisen im Nahen Osten eine gemeinsame Haltung hervorgebracht, aber auch verschiedene nationale Taktiken, einschließlich der einseitigen Erklärung Claude Cheysson's in Israel im Dezember 1981, die europäische Initiative sei tot¹⁹⁾. In der KSZE-Konferenz wurde eindrucksvolle Solidarität unter Beweis gestellt, aber in den

entscheidendsten europäischen Sicherheitsfragen, Rüstungskontrolle und Stationierung von Cruise Missiles und Pershing II, wetteifern die einzelnen Staaten darum, wer sich am meisten zurückhält. In der weitergefaßten Frage der Politik gegenüber den Vereinigten Staaten konnte die „Formel von Gymnich“ lediglich die allgemeinsten der gemeinsamen Positionen zum Ausdruck bringen, und die bilateralen Beziehungen zwischen Washington und den einzelnen Mitgliedstaaten sind nicht spürbar lockerer geworden. In bezug auf die andere Supermacht haben die Zehn mit einigem Erfolg versucht, in der Afghanistan- und Polen-Frage zusammenzuarbeiten. Aber die Sowjetunion brauchte in der ersten Frage nur der Moskauer-Mission Lord Carringtons eine Absage zu erteilen, um den Vermittlungsversuch abrupt zu beenden, genauso wie Präsident Giscard nur wenig Ermunterung brauchte, um 1980 mit seinem Warschauer Treffen mit Präsident Breschnew aus der geschlossenen Front auszubrechen. Ähnlich ist es bei den Nord-Süd-Fragen, wo man nur wenig an der Oberfläche kratzen muß, um in Fragen wie Gemeinschaftsfonds, Außenhilfe, Waffenverkäufe und Apartheid peinliche Unterschiede in den Interessen und in der Praxis zu finden²¹⁾.

Man kann daher nur schwer argumentieren, daß wir in vielen Fragen der Politik innerhalb der Politischen Zusammenarbeit eine ständige Vertiefung der Übereinstimmung und der gemeinsamen Sache beobachten können. Dagegen ist ein recht großes Maß an Übereinstimmung in den Umrissen der meisten Politikbereiche und den ihnen zugrunde liegenden Werten evident, zusammen mit einem gewissen Anstoßeffekt von einem Problem zum nächsten. Der Erfolg in der KSZE führte schnell zur Formulierung einer gemeinsamen Politik gegenüber Portugal, den Palästinensern, Zypern und anderen mehr²²⁾. Doch hat dies nur selten zu einem gesicherten Konsensus über Strategien, geschweige denn über eine detaillierte Taktik geführt. Die EPZ ist noch viel zu jung, um schon einen „Politik-

¹⁸⁾ Eine von Giscard's Partnern nicht willkommen geheißen Initiative. Vgl. J. Palmer, *The Voice of Europe Sounds on the World Stage*, in: *The Guardian* vom 19. Mai 1980.

¹⁹⁾ In dieser Hinsicht hat sich seit der Verwirrung über UNCTAD IV im Jahre 1976 nicht viel geändert. Vgl. G. Goodwin, *The External Relations of the European Community — Shadow and Substance*, in: *British Journal of International Studies*, Bd. 3, Nr. 1 (April 1977).

²²⁾ D. Allen/R. Rummel/W. Wessels (eds.), *European Political Co-operation*, London 1982, behandelt ausführlich die frühen Jahre der EPZ.

¹⁸⁾ Zur Frustration von Herrn Pym und seinen Beamten durch Frau Thatchers neues Engagement, illustriert durch die Ernennung Sir Anthony Parsons' zu ihrem außenpolitischen Berater, vgl. H. Young/R. Righter, *Britain's Foreign Policy: Who's in Charge?*, in: *The Sunday Times* vom 9. Januar 1983.

¹⁹⁾ *Le Monde* vom 4. März 1982 gibt eine chronologische Darstellung der französisch-israelischen Beziehungen.

Reflex' oder einen geschlossenen Bestand gemeinsamer Interessen geschaffen haben zu können.

Dies führt uns zur zweiten zu überprüfenden These: der alternativen Behauptung, daß die EPZ lediglich einen statischen Rahmen darstellt — ein weiteres, wenn auch wichtiges Forum, in dem Staaten ihre nationale Außenpolitik austragen und das sie für ihre Zwecke nutzen. Zur Stützung einer solchen Interpretation birgt unsere Studie viel Material.

Es gibt nach alledem verschiedene Funktionen, die die EPZ für die nationale Außenpolitik erfüllt. Davon, wie die EPZ als Karte in der Gemeinschaftspolitik im weiteren Sinne gespielt wird — sei es zur Ermutigung größerer Integration, wie es Belgiens Absicht ist, sei es, wie im Falle Großbritanniens, zur Ablenkung von eigener Intransigenz in anderen Angelegenheiten — wurde schon gesprochen. Ein weiterer klarer Vorteil, den die EPZ einer nationalen Außenpolitik verschaffen kann, ist die Verbesserung des eigenen Status oder Ansehens in der Welt. Wiederum sind Großbritannien und auch Italien wahrscheinlich die besten Beispiele für Mitglieder, deren nachlassender Einfluß durch ihre Mitarbeit als Teil eines regionalen Blocks wieder aufgefrischt worden ist. Es bleibt anzumerken, daß dann auch eine konsequente Erneuerung nationaler Aktivität die Politische Zusammenarbeit vor Probleme stellen kann.

Die meistgenannte Art der Ausnutzung der EPZ durch die Mitgliedstaaten war deren Funktion als ‚Deckmantel‘ für nationale Positionen, die sonst — sei es zu Hause oder im Ausland — geleugnet werden müßten. Italienische Regierungen sahen sich durchgängig genötigt, ihre eigenen außenpolitischen In-

itiativen in die Verkleidung von EPZ-Erklärungen zu stecken, um über die politischen Turbulenzen, die jede Administration in Rom plagten, hinausgehende Kontroversen über äußere Beziehungen zu vermeiden. Die Bundesrepublik hat sich, so Wolfgang Wessels und Reinhardt Rummel in dem angegebenen Buch, durch die Halbanonymität der Mitarbeit in der EPZ zunehmend aus der Passivität der ersten beiden Jahrzehnte ihres Bestehens befreien können. Diese beiden Autoren unterstellen auch, daß, obwohl die Deutschen nach wie vor die Solidarität durch die Politische Zusammenarbeit brauchen, es mittlerweile einige kleine Anzeichen, wie z. B. die Teilnahme der Bundesrepublik am Gipfel von Guadeloupe, dafür gibt, daß sie sogar aus einem rein kollektiven Ansatz herauswachsen könnten. In entgegengesetzter Richtung empfanden es die Niederlande als angenehm, ihre allmähliche Entfernung von der pro-israelischen Politik von 1973 in den Zusammenhang einer allgemeinen europäischen Politik zu stellen, die die Notwendigkeit betonte, alle Parteien des Konflikts im Nahen Osten an den Verhandlungstisch zu bringen.

Andere instrumentelle Gründe, die EPZ zu favorisieren, bestehen im Zugang, den sie kleineren Staaten zu den Überlegungen der wichtigen Mächte Westeuropas ermöglicht, und, paradoxerweise, auch in der Suche nach nationaler Identität. Dänemark, Irland und Luxemburg haben gleichermaßen empfunden, daß die Entwicklung einer durch die Politische Zusammenarbeit stimulierten, nach außen schauenden Außenpolitik sowohl die äußere Wahrnehmung ihrer Individualität erhöht hat als auch (zumindest in den ersten beiden Fällen) ein gewisses Maß an Nationalismus im eigenen Land nährte.

VII. Schlußbetrachtung

Es wäre unsinnig so zu tun, als seien die Vorteile, die die Staaten aus der EPZ ziehen, alle inkompatibel mit dem Überleben und dem Fortschritt des gemeinsamen Unternehmens. Es gibt gute Gründe für die Argumentation, daß die EPZ sich nur entwickeln kann, wenn die Mitgliedstaaten weiterhin das Gefühl haben, daß diese ihren individuellen Interessen dient. Aber der Zeitpunkt der Entscheidung muß kommen, wenn das Verfolgen des nationalen Vorteils die *Ausbeutung* des guten Willens der Partner und die Zwanglosigkeit der Verpflichtung zur Folge hat, oder andersherum, wenn das Fortschreiten des Systems den

Mitgliedstaaten tatsächliche Opfer, politische oder finanzielle, abverlangt. Bisher hat sich die EPZ unter Vermeidung dieser Knotenpunkte entwickelt. Die Verpflichtungen für die Staaten sind nicht größer als die, die freundschaftlichem Brauch entsprechen, und das System leidet einigermaßen unter regelmäßiger Nonkonformität.

Dies bedeutet nicht, daß die Politische Zusammenarbeit einen bestimmten Weg eingeschlagen hat und sich von nun an in die Liste der vielen internationalen Organisationen oder Einrichtungen einreihen wird, in de-

nen Diplomatie zwar vorkommt, aber nicht umgesetzt wird — wie der Europa-Rat, die OECD, die WEU oder selbst die Vereinten Nationen. Denn was wir oben eher als Konsensus der Werte denn als Taktik beschreiben haben, ist zweifellos im Verlauf der letzten zehn Jahre mit der EPZ als Speerspitze einer allgemeinen westeuropäischen Bewegung erreicht worden, einer Bewegung, mit der sich in der Tat auch nicht-europäische Staaten wie Japan oder Australien zuweilen identifiziert haben. Diese grundlegende Perspektive folgte auf den Verfall der Entspannungspolitik und die Enttäuschung, wenn auch in unterschiedlichem Maße, über beide Supermächte. Was sie wirklich meint, ist die Entwicklung einer besonderen (west-)europäischen Position in internationalen Angelegenheiten, die Betonung diplomatischer Mittel im Gegensatz zu Zwangsmaßnahmen, die zentrale Stellung von Vermittlungsbemühungen bei der Lösung von Konflikten, die Bedeutung langfristiger ökonomischer Lösungen für politische Konflikte und die Notwendigkeit des Selbstbestimmungsrechts der Völker — all dies in Abgrenzung von den politischen Normen der Supermächte²³).

Solche axiomatischen Grundsätze leiten sich aus den schmerzlichen Lektionen zweier

²³) Diese Werte liegen nahe bei R. Jones Sicht des ‚civil state‘ und dessen Außenpolitik — womit er die freiheitliche Demokratie meint, in der der Mißbrauch der Staatsmacht durch Verfassungsgarantien verhindert wird und die der Ausübung von Zwang gegenüber anderen, sich selbst regierenden Einheiten abgeschworen hat. Vgl. R. Jones, *The Principles of Foreign Policy*, Oxford 1979.

Kriege und der Entkolonialisierung ab und sind als deren Ergebnis tief verwurzelt. Man kann argumentieren, daß sie lediglich das gefällige liberale Moralisieren von Staaten repräsentieren, die die großen Ereignisse gerne beeinflussen würden, dazu aber nicht mehr in der Lage sind. Man kann aber auch mit einiger Plausibilität sagen, daß Einheitlichkeit in der Rhetorik über praktischen Dilemmata schnell zerbricht und daß die EPZ an der Kluft zwischen den vier ‚Hauptakteuren‘ (immer noch mächtig und voller Ansprüche) und den kleineren Staaten, die den idealistischen Ansatz einer ‚zivilen Macht‘ nur unwillig aufgeben, scheitern könnte. In jedem Fall ist klar, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft in den letzten dreizehn Jahren gezwungen waren, ihre nationalen Interessen in der Sphäre der Außenpolitik neu zu formulieren. Sie sahen die Vorteile des Zusammenschlusses und kamen innerhalb dessen zu gemeinsamen Einstellungen, die in sich selbst weit davon entfernt sind, das komplexe Bündel der althergebrachten Interessen, das die modernen Nationalstaaten konstituiert, zu unterminieren und damit etwa eine wahrhaft gemeinsame Außenpolitik zu schaffen. In der langfristigen historischen Sicht jedoch kann die Politische Zusammenarbeit wegen ihrer Integrationskapazität²⁴) und ihrer weltpolitischen Perspektive als von großer Bedeutung bezeichnet werden.

²⁴) Für die entgegengesetzte Schlußfolgerung vgl. P. Taylor, *The Limits to European Integration*, London 1983, bes. S. 154 f.

Zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins

Die Politik der preußischen Bürokratie zwischen Liberalismus und Absolutismus

Die „freie Wirtschaft“ ist eine Erfindung des Staates. Wie sehr sie dies ist, zeigt uns der Übergang vom Merkantilismus zum Liberalismus, der sich in Deutschland etwa zwischen den Jahren 1800 und 1850 vollzieht. In diesen Zeitabschnitt fällt die Schaffung des Deutschen Zollvereins, eine Maßnahme, die von den Regierungen der Einzelstaaten des Deutschen Bundes, parallel mit Aktionen zur Verbreitung technischer Qualifikation und zum Ausbau der Infrastruktur, vorgenommen wurde. Nur scheinbar sind die nach dem Dreißigjährigen Krieg weithin befolgte Lehre des

Merkantilismus, der eine Wachstumssteigerung durch direkte Eingriffe anstrebte, und die mit dem Ende des 18. Jahrhunderts populär werdende Auffassung des Liberalismus, daß eine Steuerung der Wirtschaft schädlich sei, unvereinbare Gegensätze. Gemeinsam ist ihnen, daß sie beide Doktrinen sind, rationale Denksysteme, die durch hierfür berufene Intellektuelle, die schon dem Typ des modernen Wissenschaftlers angehören, ausgearbeitet wurden. Die Absicht war in beiden Fällen, Anleitung zum Regierungshandeln zu geben.

I. Der Beamte als Treuhänder der Wirtschaft

Der moderne Interventionsstaat, so stellte vor einigen Jahren der Historiker Lothar Gall bei seiner Beschäftigung mit Bismarck noch einmal fest, „hat gerade im Gewande des liberalisierenden und reformierenden Staates die größten Fortschritte gemacht“. Gall hob hervor, daß dies nicht erst für Bismarcks Kanzlerschaft zutrefte, sondern „bereits für den sogenannten aufgeklärten Absolutismus und für die Revolution von 1789, auch für die preußischen Reformen nach 1806“¹⁾. Nicht um „Staat“ oder „keinen Staat“ ging der Streit, sondern darum, ob mehr Wirkung zu erzielen wäre, wenn der Staat offen in Erscheinung trete, oder ob mehr von indirekten Beeinflussungsmethoden erwartet werden könnte. Gerade das beschleunigte Herbeiführen eines Zustands der freien Konkurrenz hat sich dabei als eine der schroffsten staatlichen Erziehungsmaßnahmen erwiesen. Die freie Konkurrenz mußte verteidigt werden gegen die Bequemlichkeit von Kaufleuten, die einmal errungene Märkte durch Monopole und Beihilfen für ewige Zeiten behalten wollten. Mit den Prämien und Rückvergütungen, die sie forderten, verfälschten sie dabei den Blick für die wirklichen Gewinnerwartungen. Aus dem 1776 veröffentlichten Hauptwerk von Adam Smith „Der Wohlstand der Nationen“ kennen wir die Polemik gegen diese Mißbräuche.

Auch Adam Smith aber hat die Souveränität des Staates über die Wirtschaft prinzipiell nicht bestritten. Sein Werk hat freilich dazu beigetragen, über diese Souveränität einen Schleier zu decken.

Die Theorie von Adam Smith hat sich besonders auf zwei Wegen in Deutschland ausgebreitet. 1796 erschien von dem Göttinger Dozenten Georg Sartorius des „Handbuch der Staatswirtschaft zum Gebrauch bei akademischen Vorlesungen nach Adam Smiths Grundsätzen ausgearbeitet“. Die „mindestens für eine Reihe von Jahren in enger und engster Anlehnung an Smith lehrenden und schreibenden Göttinger Professoren haben zwiefach, durch Wort und Schrift, Einfluß auf ihre Studenten, künftige Beamte und Staatsmänner, ausgeübt und sind so ganz bewußt zu politisch wirksamen Hochschullehrern, zu ‚politischen Professoren‘ im eigentlichen Sinn geworden“²⁾.

Noch bevor Adam Smith bekannt wurde, haben diese Professoren liberales Denken weitergegeben an Hörer wie Karl August von Hardenberg (1750—1822), später Außenminister und Staatskanzler Preußens, und Reichsfreiherr Karl vom und zum Stein (1757—1831), der 1808 die preußische Verwaltung refor-

¹⁾ L. Gall, Bismarck. Der weiße Revolutionär, Frankfurt/M — Berlin — Wien 1980, S. 464.

²⁾ W. Treue, Adam Smith in Deutschland, in: Deutschland und Europa. Festschrift für Hans Rothfels, Düsseldorf 1951, S. 107.

mierte. Ihnen folgte der spätere preußische Finanzminister und Minister für Handel und Gewerbe Ludwig Friedrich von Bülow (1774–1825). In Königsberg hielt Christian Jakob Kraus (1753–1807) Vorlesungen im Sinne von Adam Smith, deren Besuch für den Nachwuchs des Verwaltungsdienstes in Ostpreußen obligatorisch war. Bald geriet eine ganze Beamtengeneration in Ostpreußen „unter den entscheidenden Einfluß“ von Kraus und damit indirekt von Smith³⁾. Demgegenüber zählten die Beamten und Minister Preußens, die zwischen 1775 und 1800 an der preußischen Universität Halle studiert hatten, nicht zu den Verfechtern liberaler und freihändlerischer Ideen⁴⁾.

Die Provinz Ostpreußen gewann zentrale Bedeutung, als nach der militärischen Niederlage gegen Napoleon 1806 die preußische Regierung ihren Sitz dorthin verlegen mußte. An den Reformen von Staat und Gesellschaft in Preußen, gegen die der Widerstand jetzt geringer geworden war, waren neben Stein und Hardenberg zahlreiche der von Kraus beeinflussten Beamten beteiligt. Es war zunächst Hardenberg, der in seiner großen Rigaer Reformdenkschrift vom Sommer 1807 als Ziel der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik die „Herstellung des möglichst freien Gebrauchs der Kräfte aller Klassen“ benannte⁵⁾. Speziell zum Außenhandel meinte er: „So manches Ausfuhr- und Einfuhrverbot, so manche Beschränkung durch Monopole oder andere Begünstigungen auf Orte oder Personen brachten Schaden statt Gewinn für das Ganze, und man kann wohl mit Gewißheit annehmen, daß dieser durch sorgfältige Aufmunterung und Unterstützung der Industrie bei Handels- und Gewerbefreiheit weit größer gewesen sein würde... Eine Revision unserer Handels-, Zoll- und Akziseverordnungen gehört allerdings zu den dringendsten Bedürfnissen.“⁶⁾

Das Bündel der als „Stein-Hardenbergsche Reformen“ bekanntgewordenen Maßnahmen hat seine unverkennbar liberalen Züge, wenn man unter „liberal“ das versteht, was Hardenberg als „freien Gebrauch der Kräfte aller Klassen“ bezeichnet hat. So wurde die Bauernbefreiung zum Ziel gesetzt und die Aufhebung der Standesschranken bei der Berufs-

ausübung verkündet. Alle ständischen Hindernisse für den Grundbesitz wurden aufgehoben. Bei seinen Überlegungen zur Neugestaltung des Steuerwesens stellte Hardenberg die indirekten Steuern in den Mittelpunkt⁷⁾.

Hardenbergs Proklamationen haben viele Historiker veranlaßt, ihn als entschiedenen Smithianer einzustufen. Doch das ist nur ein Teil seiner Person und seiner Ansichten. Eine Denkschrift Hardenbergs vom 5. März 1809 enthielt volkswirtschaftliche Standpunkte, unter anderem zur herausragenden Bedeutung einer positiven Handelsbilanz, die ihn dem Merkantilismus näherstehen lassen als Adam Smith⁸⁾.

Genauso muß man die finanzpolitischen Zwänge beachten, unter denen solche epochemachenden Veränderungen wie die Verkündung der Gewerbefreiheit stattfanden. So sehr auch Hardenberg und sein Reformerkreis von grundsätzlichen Überlegungen ausgegangen sein mögen⁹⁾, das Tempo ihrer Maßnahmen wurde von dem ständig drängenden Geldbedarf des Staates bestimmt¹⁰⁾.

Es ist also ungenügend, Hardenberg und seine Mitarbeiter, aber auch Stein, einfach als „Liberalen“ zu etikettieren und darunter womöglich ein „liberales“ Vorgehen in Gesellschaft, Verfassung und Politik miteinzuschließen. Im Gegenteil: Die Verbindung liberaler Zielsetzungen mit dirigistisch-autoritärem Vorgehen ist der Periode der preußischen Geschichte zwischen napoleonischen Kriegen und Vormärz als wichtigster Wesenszug eigen. Bis 1848 blieb Preußen formal ein absolutistischer Staat, in dem der Wille des Monarchen oberstes Gesetz war. Dieser Absolutismus veränderte zwar gründlich sein Gesicht, aber die absolute Macht des Fürsten war keineswegs durch die Mitregierung eines Parlamentes oder einer ständischen Versammlung abgelöst worden, sondern unter dem Schirm der Fürstenherrschaft wurde die reale Macht überwiegend von der Bürokratie ausgeübt. „Bürokratischer Absolutismus“ ist eines der am häufigsten verwendeten Prädikate für den Regierungsstil vom Ende der Amtszeit Fried-

¹⁾ Ebd., S. 115.

²⁾ Ebd., S. 102 f.

³⁾ Des Ministers Freiherr von Hardenberg Denkschrift „Über die Reorganisation des Preußischen Staats, verfaßt auf höchsten Befehl Sr. Majestät des Königs“, in: G. Winter (Hrsg.), Die Reorganisation des preußischen Staates unter Stein und Hardenberg. Erster Teil: Allgemeine Verwaltungs- und Behördenreform, Bd. 1, Leipzig 1931, S. 319.

⁴⁾ Ebd., S. 332.

⁷⁾ Vgl. E. Klein, Von der Reform zur Restauration. Finanzpolitik und Reformgesetzgebung des preußischen Staatskanzlers Karl August von Hardenberg, Berlin 1965, S. 38. Zur Steuergesetzgebung vgl. auch noch überblicksweise C. Dieterici, Zur Geschichte der Steuer-Reform in Preußen von 1810 bis 1820, Berlin 1875, S. 18 ff.

⁸⁾ Vgl. E. Klein, a. a. O. (Anm. 7), S. 25.

⁹⁾ Dies betont neuerdings wieder B. Vogel, Allgemeine Gewerbefreiheit. Die Reformpolitik des preußischen Staatskanzlers Hardenberg (1810 bis 1820), Göttingen 1983, S. 9, 224.

¹⁰⁾ Vgl. dazu E. Klein, a. a. O. (Anm. 7), S. 102.

richs des Großen bis zur Konstitutionalisierung Preußens Mitte des 19. Jahrhunderts¹¹⁾.

Die seit 1815 versprochene Verfassung mußte ausbleiben, weil sich herausstellte, daß die Bevölkerungsschichten, an die sich die Reformpolitik hauptsächlich wendete, ihr bewußtseinsmäßig noch gar nicht gerecht werden konnten. Weder Bauern, noch ostelbisches Stadtbürgertum, noch der politisch rege Landadel waren bereit oder in der Lage, die wirtschaftsliberalen Ziele der Administration parlamentarisch zu tragen oder abzuschließen¹²⁾.

Auch die Zeit der Regierung Hardenbergs als Staatskanzler (1810–1822) fügt sich so in den Bogen des bürokratischen Absolutismus ein. Zwar bedeuteten die jungen Aufsteiger, die er in sein Staatskanzleramt holte, einen Bruch mit der Tradition der Zeit vor 1806 und auch mit den Intentionen Steins¹³⁾. Der Gegensatz zwischen der „Staatskanzlerdiktatur“, über die die älteren Beamten schimpften, und dem überkommenen Apparat war aber nur die Fraktionsauseinandersetzung innerhalb einer Gruppe zwischen deren forschenden und deren gemäßigten Elementen. Mit dem Tod Hardenbergs und dem Schwinden des Einflusses seiner Vertrauten zeigte sich, daß der bürokratische Absolutismus als Dach weiter hielt.

Der Beamtenapparat verdankt seine Entstehung der Verschmelzung adliger und bürgerlicher Elemente. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts reichte die agrarökonomische Basis des preußischen Adels nicht mehr aus, um alle Angehörigen des Standes zu ernähren¹⁴⁾; mehr und mehr Adlige mußten den Staatsdienst aufsuchen. Dort trafen sie auf Angehörige einer bewußter werdenden Bürgerschicht, für die es noch wenige Chancen gab, sich als Unternehmer oder Selbständige zu entfalten, und die deshalb ihren sozialen Aufstieg durch Bildung betrieben. Aus dem überlieferten Denken des Adels und den „bürgerlichen“ Tugenden der Rechtschaffenheit, Rationalität und Sachlichkeit hatte sich das Elitebewußtsein der preußischen Beamten ge-

¹¹⁾ Vgl. F. Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, in: ders., Staatsbildende Kräfte der Neuzeit. Gesammelte Aufsätze, Berlin 1961, S. 223.

¹²⁾ Vgl. R. Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stuttgart 1967, S. 321–328.

¹³⁾ Vgl. B. Vogel, Reformpolitik in Preußen 1807 bis 1820, in: H.-J. Puhle/H.-U. Wehler (Hrsg.), Preußen im Rückblick, Göttingen 1980, S. 209 ff.

¹⁴⁾ Vgl. H. Schissler, Die Junker, in: H.-J. Puhle/H.-U. Wehler (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 13), S. 95, 97.

formt¹⁵⁾. Auch die Männer für die Spitze, die Minister, wurden aus der Beamtenlaufbahn rekrutiert.

In jüngster Zeit hat es wieder Diskussionen gegeben, ob dieser Beamtenapparat nach 1822 für die Bedürfnisse der nach Entfaltung drängenden kapitalistischen Kräfte, besonders des Rheinlands, genügend Verständnis aufgebracht hat, denn insbesondere scheint er unter dem Einfluß einer noch an die Landwirtschaft gebundenen Mentalität seiner adligen Mitglieder die Entstehung moderner Kreditssysteme und, mindestens bis zum Ende der 1820er Jahre, den Eisenbahnbau eher behindert zu haben¹⁶⁾. Unbestreitbar ist aber, daß er einen beachtlichen Teil von staatlichen Vorleistungen für die Modernisierung der preußischen Wirtschaft zu verantworten hat. In dieser Regierungs- und Modernisierungstätigkeit sind Merkantilismus als Form der Wirtschaftspolitik, Absolutismus als Regierungsstil und Liberalismus sowohl als Stil des Regierens wie des Wirtschaftens weniger Gegensätze als Optionen, die der Beamtenapparat nebeneinander und nacheinander anwendet und probiert und als Instrumente seines im ganzen anleitenden und bevormundenden Handelns einsetzt. Kennzeichnend dafür ist, daß man für Hardenbergs Amtszeit nicht nur den Begriff des „bürokratischen Absolutismus“ verwenden konnte, sondern auch den Umkehrbegriff des „gouvernementalen Liberalismus“ geprägt hat¹⁷⁾.

In der Periode nach 1815, die vom Streit um das uneingelöste Verfassungsversprechen und von den Karlsbader Beschlüssen mit der scharfen Repression gegen Studenten, Intellektuelle und die Presse gekennzeichnet war, witterten die „Demagogenverfolger“ ihre Gegner auch in den Reihen der höheren Beamenschaft¹⁸⁾. Den vom österreichischen Staats-

¹⁵⁾ Über die Herausbildung des modernen Beamtenstandes in der frühen Neuzeit grundsätzlich O. Hintze, Der Beamtenstand, in: ders., Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen, Göttingen 1964, S. 83–87.

¹⁶⁾ Vgl. R. Tilly, Financial Institutions and Industrialization in the Rhineland. Madison (Wisc.) 1966, S. 15. Tillys Sicht wieder einschränkend und zu der älteren Auffassung zurücklenkend: J. Kocka, Preußischer Staat und Modernisierung im Vormärz. Marxistisch-leninistische Interpretationen und ihre Probleme, in: Sozialgeschichte heute. Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag, Göttingen 1974, S. 223.

¹⁷⁾ K. Griewank, Der Wiener Kongreß und die europäische Restauration 1814/15, Leipzig 1954, S. 131.

¹⁸⁾ Vgl. H. Branig, Fürst Wittgenstein. Ein preußischer Staatsmann der Restaurationszeit, Köln—Wien 1981, S. 129 ff. Der von den Demagogenverfolgern besonders verdächtigte Geheime Legationsrat

kanzler Metternich inspirierten altfeudalen Elementen am Berliner Hof waren, wie schon der Adelsopposition vom Beginn der Hardenbergschen Amtszeit, die Bürokraten mit dem Radikalismus ihres Planungswillens sehr verächtlich. Diese Theoretiker, die nicht an landwirtschaftliches Herkommen und Tradition gebunden waren, unterschieden sich in ihrem Doktrinarismus für jene nur graduell von den unruhigen Studenten.

Dennoch vermochte die Beamtenschaft im ganzen unbehindert zu administrieren. Ihre souveräne Handhabung der verschiedenen Optionen erwies sie an ihrer Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik sowie an der Zollpolitik bis zum Entstehen des Zollvereins.

Wenn man nur das Verhältnis von Staat und Gesellschaft im Inland im Auge hat, könnte man behaupten, daß England das einzige Land gewesen ist, das sich „ganz aus eigener Kraft zum Industriestaat wandelte“¹⁹⁾. Allerdings wird dann übersehen, welche Bedeutung die jahrhundertlang auch merkantilistisch ausgebeuteten Kolonien für den Reichtum Englands gehabt haben. Richtig ist, daß der europäische Kontinent, ganz abgesehen von Frankreich mit seiner Tradition des Colbertismus, durch den Obrigkeitsstaat und verschiedenen starke obrigkeitliche Eingriffe in das Wirtschaftsleben gekennzeichnet war. In vier verschiedenen Grundfunktionen trat der Staat der „Wirtschaft“ gegenüber: als Gesetzgeber, Administrator, Unternehmer sowie als Konsument und Investor²⁰⁾.

Als Gesetzgeber fungierte der Staat beispielsweise auf dem Gebiet des Patentwesens. Die preußische Patentverordnung vom 14. Oktober 1815, die maßgeblich durch den Staatsrat Gottlob Johann Christian Kunth, Direktor des Departements für Gewerbe im Ministerium der Finanzen, beeinflußt war, sah die Möglichkeit einer Beschränkung des Nutzungsrechts im Sinne des Erfinders vor und knüpfte damit an das absolutistische System an. Jedoch sollten im Interesse der Wettbewerber nur ganz wenige einzelne Erfindungen derart geschützt werden — ein liberaler Grundsatz. Die Entscheidung darüber, welche Erfindung

schützenswert sei, wurde dem Staat durch das System der Vorprüfung vorbehalten²¹⁾.

Als Administrator hatte der Staat eine ganze Reihe von Handhaben, in den Wirtschaftsablauf einzugreifen. Hierzu zählte zum Beispiel der ganze Bereich der Normierung und Kontrolle, der bei wachsender Kompliziertheit der Technik an Bedeutung zunahm. Dazu gehörte aber vor allem die staatliche „Gewerbeförderung“, jene Eingriffe, die darauf abzielten, die gegenüber dem Konkurrenten England als rückständig empfundene Wirtschaft durch die Verbreitung technischen Wissens und die Gewährung von Beihilfen zu fördern, sie also nicht völlig ohne Beistand dem internationalen Wettbewerb auszusetzen. Die entscheidenden Impulse kamen hier vom Departement für Handel und Gewerbe, einer Abteilung, die nacheinander dem Finanz-, Handels- und dem Innenministerium unterstand. Von 1818 bis 1845 wurde sie durch den Geheimen Finanzrat, späteren Wirklichen Geheimen Oberregierungsrat Peter Christian Wilhelm Beuth geführt. Beuth verließ sich nicht allein auf staatliche Stellen, sondern rief 1821 einen „Verein zur Beförderung des Gewerbleißes in Preußen“ ins Leben. Zu dessen vornehmsten Mitgliedern gehörten die bekannten Fabrikanten Berlins, aber auch der Staatsminister von Bülow, Feldmarschall Gneisenau, die Gebrüder Humboldt und der Freiherr vom Stein²²⁾.

Des weiteren arbeitete Beuth auch den Plan zur Errichtung einer technischen Schule aus, die zum ersten Mal eine wirklich auf die Bedürfnisse der industriellen Produktion ausgerichtete Bildungsanstalt darstellte. In ihrer Weiterentwicklung als „Königliches Gewerbe-Institut“ trug sie dazu bei, die neuen Berufsstände des Mechanikers und des Ingenieurs in Preußen zu schaffen. Das Gewerbe-Institut bildete ein Echo auf vorangegangene Gründungen in Paris und Wien.

Beuth verwaltete eine große Modell- und Maschinensammlung, die für die Weiterverbreitung neuer Konstruktionsideen sorgen sollte. Informationen über solche neuen Maschinen wurden durch Auslandsreisen nach England und Belgien und durch Industriespionage beschafft. Auf Kosten des Staates wurden von neuen Original-Maschinen durch „hiesige oder auswärtige tüchtige Werkmeister“ Kopien angefertigt, um dann „nach den einzel-

Eichhorn war später an maßgebender Stelle mit der Unterhandlung über die Zollvereinsverträge befaßt.

¹⁹⁾ W. Fischer, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland am Beginn der Industrialisierung, in: ders., Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972, S. 64.

²⁰⁾ Vgl. ebd., S. 65f.

²¹⁾ Vgl. I. Mieck, Preußische Gewerbepolitik in Berlin 1806—1844. Staatshilfe und Privatinitiative zwischen Merkantilismus und Liberalismus, Berlin 1964, S. 78ff.

²²⁾ Vgl. ebd., S. 36.

nen Punkten der Monarchie, wo der betreffende Fabrikationszweig blüht", verteilt zu werden. Allein für die Maschinenspinnereien in Niederschlesien wurden von 1818 bis 1837 Staatszuschüsse in Höhe von 110 000 Talern aufgewendet, um dort neue Maschinen aufzustellen²³⁾.

Schließlich setzte man auch gelegentlich die Politik Friedrichs II. fort, ausländischen Fachleuten in Preußen Anreize zur Niederlassung zu geben. In seiner kurzen Amtszeit als Minister im alten General-Direktorium vor der Reform der Regierungsorganisation legte der Freiherr vom Stein 1805 Vorschläge zur Subventionierung von modernen Baumwollspinnereien in der Kurmark vor. Stein sprach sich für eine direkte Unterstützung in Geld aus (3 000 Taler jährlich auf 25 Jahre), da „nur durch solche Anlagen die Kunst des Garnspinnens wirklich einheimisch gemacht und allmählich weiter verbreitet, folglich der Staat auch bei diesem Gewerbe, doch ohne Zwang, vom Auslande unabhängig werden kann“²⁴⁾. Auch Stein, der seine Laufbahn in der kammalistischen Bergbauverwaltung begonnen hatte, vermag die Möglichkeiten zu illustrieren, die zur Versöhnung merkantilistischen und liberalen Denkens bestanden. So ist ihm

bescheinigt worden, er habe dem Staat „einen größeren Einfluß auf die Gestaltung der Wirtschaft“ eingeräumt, „als es nach Smith recht war“, aber er habe dies eben getan, weil er sah, daß der preußische Staat für einen reinen Liberalismus bei weitem noch nicht voll entwickelt gewesen sei²⁵⁾.

Beuth, einer der „jungen Männer“. Hardenbergs, bezeichnete es in einem Schreiben vom 21. Dezember 1839 als Notwendigkeit, die Fabrikanten in Preußen „mit den Mitteln bekannt zu machen, die Konkurrenz (der auswärtigen Wettbewerber) siegreich zu bestehen“²⁶⁾.

Diese Konkurrenz war scharf, weil der preußische Staat inzwischen absichtlich den ausländischen Zugang zum preußischen Markt sehr erleichtert hatte. Das Zollgesetz vom 26. Mai 1818, mit dem dies entschieden wurde, hat der Nationalökonom Gustav Schmoller aus achtzigjährigem Abstand verklärend als einen der „gesetzgeberischen Höhepunkte“ und als eine der „Großtaten jener Zeit“ bezeichnet, „durch die der preußische Staat seinen alten Ruhm rationellen Fortschritts, kühner, entschlossener Neuerung im Sinne progressiver Ideale der Zeit aufs Neue befestigte“²⁷⁾.

II. Die einzelstaatliche Regelung der Zollfrage in Preußen

Das Zustandekommen dieses Gesetzes war überfällig als Teil einer Generalvereinbarung des Steuer-, Zoll- und Finanzwesens im preußischen Staat, die der regierende König Friedrich Wilhelm III. bereits 1798 erfolglos in Angriff genommen hatte²⁸⁾. Auch Freiherr vom Stein hatte vor dem Krieg von 1806 an der Beseitigung des dringendsten Problems, der Zerrissenheit des preußischen Staatsgebiets durch Binnenzölle, gearbeitet und die Herstellung eines einheitlichen Zollgebiets angestrebt²⁹⁾. Während der französischen Beset-

zung und Kontributionsauflagen war es Hardenberg nur improvisierend möglich gewesen, an den Steuerproblemen zu arbeiten. Nach dem siegreichen Abschluß der Befreiungskriege glaubte man nun den Atem zu haben, die Steuer- und Zollreform geschlossen durchführen zu können. Außerdem war die Revision der Zollgrenzen und der Tarife nötig, weil Preußen durch die Regelung des Wiener Kongresses neue Gebiete für sich gewonnen hatte.

Am 14. Januar 1817 legte Finanzminister von Bülow dem König den Entwurf eines Gesetzes über die Steuerverfassung des Königreiches, „welches deren allgemeine Grundsätze angibt“, und eines Gesetzes „über den Zoll und die Konsumtionssteuer“ vor. Ein wichtiges Anliegen der beiden Gesetzentwürfe war es, die alten und die neugewonnenen Provinzen näher zusammenzuführen, denn: „Die Erfah-

²³⁾ Vgl. ebd., S. 72f.

²⁴⁾ E. Botzenhart/W. Hubatsch (Hrsg.), Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften, Bd. 2, Stuttgart 1959, S. 30f.

²⁵⁾ W. Treue, Wirtschaftszustände und Wirtschaftspolitik in Preußen 1815—1825, Stuttgart—Berlin 1937 (Beiheft 31 zur Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte), S. 126.

²⁶⁾ Zit. nach I. Mieck, a. a. O. (Anm. 21), S. 24.

²⁷⁾ G. Schmoller, Das preußische Handels- und Zollgesetz vom 26. Mai 1818 im Zusammenhang mit der Geschichte der Zeit, ihrer Kämpfe und Ideen. Rede zur Gedächtnisfeier des Stifters der Berliner Universität, König Friedrich Wilhelm III., am 3. August 1898, Berlin 1898, S. 47.

²⁸⁾ Vgl. H. Petzold, Die Verhandlungen der 1798 von König Friedrich Wilhelm III. eingesetzten Finanzkommission, Phil. Diss. Göttingen 1911.

²⁹⁾ Vgl. G. Ritter, Stein. Eine politische Biographie, Bd. 1, Stuttgart-Berlin 1931, S. 200—205.

rung hat überall bewiesen, daß Provinzen, die nach verschiedenen Gesetzen regiert wurden, leicht von dem Mutterstaate getrennt werden konnten, und daß dagegen Gleichartigkeit der Verfassungen und Gesetze die Vaterlandsliebe vermehrt und ausdauert.³⁰⁾

Der König hielt es für erforderlich, diese Gesetzentwürfe, deren eines, das Zollgesetz, vom Wirklichen Geheimen Oberfinanzrat Karl Georg Maaßen, zwischen Kunth und Beuth Chef der Verwaltung für Gewerbe und Handel, vorbereitet worden war, gründlich beraten zu lassen. Ort der Prüfung war der neu berufene Staatsrat, in dem die obersten Beamten durch ihre Erörterungen den Mangel an parlamentarischer Debatte ausgleichen mußten. Unter dem Vorsitz des Staatsministers Wilhelm von Humboldt wurde eine 24köpfige Kommission für die Steuer- und Zollfragen eingesetzt. Der Kommission wurde auch eine Reihe von Petitionen vorgelegt, in denen Kaufleute und Fabrikanten aus verschiedenen Regionen Preußens Schutzzölle und Verbotsmaßnahmen namentlich gegen englische Baumwollfertigung wie zur Zeit der napoleonischen Kontinentalsperre verlangt hatten³¹⁾. In einer Unterkommission wurden nicht nur diese Petitionen gesichtet, sondern auch die Vorzüge und Nachteile von Schutzzoll und Freihandel diskutiert. Man nahm sich die Argumente vor, die von den Anhängern des Freihandelssystems gewöhnlich aus theoretischen Erwägungen vorgebracht wurden, etwa, daß Freihandel dem Konsumenten diene, da er ihn mit den Verbrauchsgütern zum günstigsten Preis versorge. Ein anderes (auch von Hardenberg) gern gebrauchtes Argument lautete daher, daß die technische Vervollkommnung der einheimischen Produktionszweige am ehesten durch die Zulassung ausländischer Konkurrenz gefördert werde. Die Unterkommission fand sie allesamt nicht überzeugend, meinte, man müsse die Entscheidungen auf „wirkliche Erfahrungssätze“ gründen und schlug vor, je nach Region verschiedene Bedingungen, vom Einfuhrverbot bis zu einzelnen Ausgleichsabgaben, festzulegen³²⁾.

Fünf der sieben Mitglieder stimmten für dieses Gutachten. Staatsrat Kunth und Oberfinanzrat Maaßen, der seinen smithianisch aus-

gerichteten Gesetzentwurf verteidigte, konnten sich nicht anschließen, Sie schrieben: „Das Wünschenswerteste für die allgemeine Wohlfahrt des preußischen Staats wäre unbeschränkter freier Manufakturhandel.“ Da sie aber überzeugt waren, daß dies auf jeden Fall noch Utopie bleiben müsse, schlugen sie vor, den „Mittelweg der Besteuerung zu wählen“, wobei dieser Steuersatz aber „nominell nur mäßig sein“ dürfe. Für die durch die billigen Importe arbeitslos Gewordenen verwiesen sie kühn auf „andere Arbeiten und die schon gebrauchten Hilfsmittel“³³⁾. Andere Hilfsmittel gab es allerdings wenige in einer Zeit ohne Arbeitslosenversicherung. Es gab nur die Möglichkeit der Beschäftigung bei öffentlichen Baumaßnahmen und die — überlastete — gemeindliche Armenfürsorge.

Das Bemerkenswerteste war, daß die Gesamtsteuerkommission des Staatsrats nicht den Bericht der Mehrheit annahm, sondern sich Kunth und Maaßen anschloß und feststellte, „daß die Handelsfreiheit überall aufrechterhalten werden müsse, wo nicht ganz besondere Gründe augenblickliche Einschränkungen gebieten,“ sowie weiter, „daß eine solche gebietende Notwendigkeit nicht vorhanden sei, um die inländischen Fabriken zu schützen, da selbige unter den festgesetzten Abgaben und den übrigen oben erwähnten Begünstigungen mit dem Auslande sehr gut Konkurrenz halten können“³⁴⁾.

Während eine Gesamtregelung der Steuerfragen nicht, wie ursprünglich geplant, zustande kam, konnte der König doch das „Gesetz über den Zoll und die Verbrauchssteuer von ausländischen Waren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staats“ vom 26. Mai 1818 unterzeichnen. Sein erster Paragraph bestand aus dem berühmt gewordenen Satz: „Alle fremden Erzeugnisse der Natur und Kunst können im ganzen Umfange des Staats eingebracht, verbraucht und durchgeführt werden.“³⁵⁾ Auf die eingehenden fremden Waren wurde jedoch ein Zoll erhoben, „der in der Regel einen halben Taler für den preußischen Zentner beträgt“. Das bedeutete eine Neuerung: Die Waren wurden nach dem Gewicht verzollt, statt nach dem Wert, was die Abfertigung erheblich vereinfachte. Zu den Zöllen trat bei „mehreren fremden Waren des Auslandes“ eine Verbrauchssteuer, wenn diese Waren im Land blieben. Diese Steuer

³³⁾ Dissentierendes Votum Kunths und Maaßens, Berlin, April 1817, ebd., S. 60.

³⁴⁾ Votum der Steuerkommission des Staatsrats, Berlin, den 20. Juni 1817, ebd., S. 63.

³⁵⁾ Ebd., S. 72.

³⁰⁾ Bülow an den König, Berlin, den 17. Januar 1817, in: H. Oncken (Hrsg.), Vorgeschichte und Begründung des deutschen Zollvereins 1815 bis 1834. Akten der Staaten des Deutschen Bundes und der europäischen Mächte, Bd. 1, Berlin 1934, S. 37.

³¹⁾ Vgl., ebd., S. 23 ff.

³²⁾ Gutachten der Kommission des Staatsrats zur Prüfung der Beschwerden der Fabrikanten, Berlin, den 3. April 1817, ebd., S. 51.

sollte in der Regel zehn Prozent nicht übersteigen. Für das preußische Staatsgebiet innerhalb der neugeschaffenen Zollaußenmauer mit den einheitlichen Bemessungsgrundsätzen galt: „Alle Staats-, Kommunal- und Privatbinnenzölle, welche hin und wieder noch bestehen, fallen daher weg, und zwar mit dem Tag, wo dieses Gesetz in Kraft tritt.“³⁶⁾

Gustav Schmoller beschreibt die Wirkungen dieses Gesetzes wie folgt: „Die Schultheoretiker wie die Minister und Parlamentarier streiten bis heute, ob das Gesetz schutzzöllnerisch oder freihändlerisch war“ und löst den scheinbaren Widerspruch auf: „Es war freihändlerisch gegenüber den Tarifen aller damaligen Großstaaten, schutzzöllnerisch gegenüber denen der Kleinstaaten.“³⁷⁾

Zu diesem Ergebnis kommt er aus zwei Gründen: Erstens war es eine Realität geworden,

daß sich alle großen Mächte, nämlich England, Rußland, Osterreich und Frankreich, aber auch ein kleinerer Staat wie die Niederlande, mit hohen Zollaußenmauern umgeben hatten. An ihnen gemessen war der preußische Zolltarif bescheiden. Er war es aber nicht, wenn man ihn an den Bedürfnissen der Kleinstaaten maß, die von Natur aus auf Freihandel angewiesen waren, da sie ja nur wenig von ihrem eigenen Bedarf selbst erzeugen konnten.

Entsprechend gab es besorgte Reaktionen in vielen deutschen Mittel- und Kleinstaaten. Hatte man gar nicht an die Interessen des übrigen Deutschland gedacht? War hier Preußen, das den Norden Deutschlands beherrschte und in seinem Griff hielt, rein egoistisch vorgegangen und nun für alle Zeiten zufriedener?

III. Vom einzelstaatlichen Zollgesetz zur zollpolitischen Integration

Bisher waren die Versuche, das Zollproblem gesamtdeutsch zu behandeln, versandet. Die deutsche Bundesakte, das auf dem Wiener Kongreß angenommene Grundgesetz Deutschlands seit 1815, enthielt nur den laschen Artikel 19, daß man sich vorbehalte, „wegen des Handels und Verkehrs zwischen den verschiedenen Bundesstaaten, sowie wegen der Schifffahrt nach Anleitung der auf dem Kongreß zu Wien angenommenen Grundsätze in Beratung zu treten“³⁸⁾.

Solche Beratungen waren noch nicht eingeleitet worden, als 1819 in Frankfurt der allgemeine deutsche Handels- und Gewerbsverein gegründet wurde, für den der württembergische Professor Friedrich List eine Petition an die Bundesversammlung, das oberste Gremium des Deutschen Bundes, entwarf. Darin wurde an die einstige Größe der Deutschen erinnert, die „zur Zeit der Hansa, unter dem Schutze eigener Kriegsschiffe, den Welthandel trieben“³⁹⁾. Gegen die staatsegoistische Rationalität, wie sie in der preußischen Gesetzgebung zum Ausdruck kam, wurden hier gesamtdeutsche nationale Gefühle und das nationale Interesse ausgespielt und in einer

für das 19. Jahrhundert und sein Geschichtsd Denken kennzeichnenden Verkürzung das Handel treibende Hansebürgertum der Seestädte mit der deutschen Nation gleichgesetzt. List mahnte den Deutschen Bund daran, daß sein Zweck auch in der Hebung des deutschen Nationalwohlstandes bestehe. Vom preußischen Zollgesetz meinte er: „Dieses Mautsystem hat, wir müssen es offen gestehen, uns wie ganz Deutschland in dem ersten Augenblick in die größte Bestürzung versetzt, denn es scheint bei dem ersten Anblick nicht sowohl gegen den Handel mit Frankreich und England als gegen den Handel mit Deutschland gerichtet zu sein.“

Der Sinn des preußischen Zollgesetzes, hieß es weiter in dieser im Namen der Kaufleute ganz Deutschlands eingereichten Eingabe, könne nur darin bestehen, „durch dieses Zollsystem die übrigen Staaten Deutschlands zu veranlassen, endlich einer völligen Handelsfreiheit sich zu vergleichen“. Deshalb werde seitens des Handels- und Gewerbevereins der Bundesversammlung die Bitte vorgetragen, die Zölle und Mauten im Innern Deutschlands aufzuheben und ein auf dem Grundsatz der Retorsion beruhendes Zollsystem gegen fremde Nationen aufzustellen⁴⁰⁾. Ähnliche Wünsche waren schon von Fabrikanten des Rheinlands noch vor dem Erlaß des neuen Zollgesetzes in Bittschriften an den preußischen König geäußert worden. Die Rheinlän-

³⁶⁾ Ebd., S. 75.

³⁷⁾ G. Schmoller, a. a. O. (Anm. 27), S. 50f.

³⁸⁾ Artikel XIX der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, in: E. R. Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, Stuttgart 1961, S. 80f.

³⁹⁾ E. v. Beckerath u. a. (Hrsg.), F. List. Schriften, Reden, Briefe, Bd. 1, Berlin 1933, S. 491 ff.

⁴⁰⁾ Ebd., S. 495.

der und Westfalen litten besonders unter der Zerrissenheit der preußischen Monarchie, unter der Tatsache, daß die Westhälfte Preußens von der größeren Osthälfte durch eine Reihe kleinerer Staaten getrennt war. Als Hilfsmittel empfahlen Fabrikanten der Gemeinden Rheydt, Süchteln, Gladbach, Viersen und Kaldenkirchen dem König ebenfalls, über die Aufhebung der Zölle im Innern Deutschlands nachzudenken⁴¹⁾.

In der Tat, Logik und gesunder Menschenverstand sprachen für eine solche Lösung. Die Rationalität des Zollzusammenschlusses ist auch deshalb hervorzuheben, weil die deutsche Zolleinigung in der Rückschau immer wieder einseitig im Hinblick auf den nationalen Gedanken gewürdigt worden ist. Daß der Zollzusammenschluß die kleindeutsche Einigung gewaltig gefördert hat, ist offensichtlich. Aber er ist nur am Rand mit diesem Ziel betrieben worden. Der Druck, der von einer Umwelt ausging, die das System der Außenzollmauern angenommen hatte, wirkte zusammen mit dem Gewicht, das Preußen als über den ganzen Norden Deutschlands ausgebreitetes Land besaß, ausreichend in die betreffende Richtung.

Was beim Studium der Entscheidungen über die Zollpolitik zwischen 1817 und 1834 außerdem auffällt, ist, zumindest für Preußen, das Übergewicht der wirtschafts- und finanzpolitischen Betrachtungsweise und die Dominanz der entsprechenden Ministerien. Es ist wenig von außenpolitischen Gesichtspunkten zu bemerken, selbst Aspekte der deutschen Bundespolitik sind erst allmählich in das Nachdenken über die Zölle eingedrungen. Bei der Behandlung der Enklaven, jener als souveräne Territorien in preußisches Gebiet eingesprenkten Zwergstaaten, die die große Bereinigung der deutschen Landkarte überlebt hatten, wurde das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zunächst nicht einmal eingeschaltet. Staatskanzler von Hardenberg hatte es versäumt, rechtzeitig für eine Regelung der Kompetenzen Vorsorge zu treffen, die dem Außenministerium den ihm vernünftigerweise zustehenden Anteil zugewiesen hätte⁴²⁾.

Jedenfalls standen die Regierungen der Zwergstaaten spätestens mit dem 1. Januar 1819 vor vollendeten Tatsachen, denn das Berliner Finanzministerium hatte die Bezirksregierungen angewiesen, die eingeschlosse-

nen Landesteile „in bezug auf Besteuerung von fremden Gegenständen als Inland“ zu betrachten und nach dem Zollgesetz vom 26. Mai 1818 zu behandeln⁴³⁾.

Manche der Enklaven schlossen bald einen Anschlußvertrag⁴⁴⁾, andere führten einen jahrelangen Kampf gegen die Anmaßungen der preußischen Regierung, der alle Mittel der Diplomatie innerhalb des Deutschen Bundes, einschließlich einer Klage am Bundestag, einbegriff⁴⁵⁾.

In Preußen lösten sich währenddessen die Finanzminister ab. Auf Bülow, der das Gesetz vom 26. Mai 1818 auf den Weg gebracht hatte, war noch vor dessen Inkrafttreten Wilhelm von Klewiz gefolgt. Dieser reichte im Zusammenhang mit einer Haushaltskrise, für die man ihm die Hauptschuld gab, 1825 den Rücktritt ein und machte den Weg frei für Friedrich von Motz, den bisherigen Regierungspräsidenten des Bezirks Erfurt und Oberpräsidenten der Provinz Sachsen.

Motz gelang es nicht nur binnen kürzester Zeit, von 1825 bis 1828, die Staatsfinanzen zu sanieren, er war auch der energischste Betreiber der Zolleinigung. Als erfolgreicher „Macher“ scheute er sich nicht, gegenüber dem Schein von der Gleichberechtigung der Staaten im Deutschen Bund kurzerhand die reale Macht Preußens auszuspielen. So argumentierte er einmal in dem Entwurf eines Briefes, den sein Monarch als königliches Handschreiben an einen deutschen Kleinfürsten absenden sollte, „daß, wenn sich die Interessen eines Staats von 30–40 000 Einwohnern mit einem von 12 Millionen im Konflikt befinden, es völlig in der Natur der Verhältnisse liegt, daß der erstere nachgebe, sobald ihm eine vollständige Entschädigung geboten wird“. Und über den Deutschen Bund meinte er: „Sollte der Bund die aus einer übel verstandenen Souveränität hergeleiteten Anmaßungen kleinerer Staaten gegen mächtigere nicht in die gehörigen Schranken zurückweisen, so würde für diese das Bundesverhältnis bald unerträglich werden und der Bund ... allerdings in Gefahr schweben.“⁴⁶⁾

Erst ganz spät, als durch das Zusammenwirken preußischer Einigungsbestrebungen mit denen der süddeutschen Staaten der Zollzusammenschluß eine gesamtdeutsche Dimension bekam, schlug dieser Finanzminister

⁴¹⁾ Ebd., S. 89.

⁴²⁾ Z. B. Schwarzburg-Rudolstadt, ebd., S. 116–119.

⁴³⁾ Hier tat sich besonders Herzog Ferdinand von Anhalt-Köthen hervor.

⁴⁴⁾ H. von Petersdorff, Friedrich von Motz. Eine Biographie, Bd. 2, Berlin 1913, S. 99.

auch patriotische Töne an oder ließ, wie im Juni 1829, zu, daß eine in seinem Auftrag angefertigte Denkschrift mit dem Zwischentitel gegliedert wurde: „Politische Einheit — notwendige Folge der kommerziellen.“⁴⁷⁾

Zu diesem Zeitpunkt hatten sich aber bereits Veränderungen vollzogen, die an Bedeutung die preußische Politik gegenüber den Enklaven weit in den Schatten stellten. Der von List formulierte Appell des Handels- und Gewerbevereins hatte in Süddeutschland durchaus sein Echo. Seine Wirkung fiel jedoch zeitlich mit einer inneren Repression zusammen, die durch die „Karlsbader Beschlüsse“ vom Sommer 1819 charakterisiert ist. Die Regierungen versuchten jetzt zu demonstrieren, daß alles, was mit dem inneren Zusammenhang und der weiteren Vereinheitlichung der Verhältnisse im Deutschen Bund zu tun hatte, bei ihnen in guten Händen sei, und veranstalteten in Wien eine Konferenz der Bundesmitglieder, auf der die Handelsangelegenheiten zur Sprache kamen. Dort äußerte der österreichische Staatskanzler Metternich, daß ein gemeinsames Zollsystem in Deutschland unausführbar sei und in den Bereich der frommen Wünsche gehöre⁴⁸⁾. Es lag im Interesse Metternichs, davon abzulenken, daß Österreich mit der dichten Zollmauer, die es um seine deutschen und außerdeutschen Gebiete errichtet hatte, zu den Haupthindernissen für eine Zollunion auf der Basis des Deutschen Bundes gezählt werden mußte.

Die erste regionale Zollunion in Deutschland war das Resultat von separaten Verhandlungen, die die süddeutschen Mittelstaaten nach dem Auseinandergehen der Wiener Konferenz aufgenommen hatten. Sie entstand 1828 zwischen Württemberg und Bayern. Dagegen wendete sich in den Jahren nach 1820 niemand von sich aus an Preußen, um auch nur über einen Handelsvertrag zu sprechen. Die Ausnahme bildeten nicht die drei Länder Hannover, Braunschweig und Hessen-Kassel, durch die die Ost- und die Westhälfte der preußischen Monarchie voneinander getrennt waren, sondern das eher unbedeutende Großherzogtum Hessen-Darmstadt. Sowohl im Berliner Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten als auch im Finanzministerium erörterte man den hessischen Antrag 1826 unter grundsätzlichen politischen Gesichtspunkten. Motz eröffnete den Hessen, daß nur ein vollständiger Zollanschluß sinnvoll sei. Er gestand Hessen-Darmstadt die Beibehaltung

einer eigenen Zollverwaltung zu, die nur an der Spitze mit der preußischen vereinigt wurde. Wie ein Bericht des Außenministers an den König einräumt, entstanden für Preußen zunächst finanzielle Nachteile, die aber um des größeren politischen Gewinns willen in Kauf genommen werden sollten⁴⁹⁾. Der Gewinn bestand darin, daß damit die Isolierung Preußens durchbrochen war und in Zukunft auch Druck auf Hessen-Kassel ausgeübt werden konnte.

Mit dem bayerisch-württembergischen und dem preußisch-hessischen Verein entstanden in wenigen Wochen des Jahres 1828 zwei große Handelsbündnisse. Wie ein Sperrriegel lagen nun noch die Zwergstaaten Thüringens und Hessen-Kassel zwischen den beiden Gebieten. Diese Staaten schlossen eine Abwehrallianz, deren gemeinsamer Nenner darin bestand, daß die Mitglieder sich verpflichteten, keiner anderen Zollunion beizutreten. Den Sperrriegel zerbrach Motz, indem er den sogenannten „Straßenkrieg“ eröffnete. Das wichtigste infrastrukturpolitische Instrument des Chausseebaus war ein geeignetes Mittel, um finanzschwache Kleinstaaten durch die Drohung mit Umgehungsstraßen oder durch die Lockung mit Baukostenbeteiligungen gefügig zu machen. Dabei „suchte Preußen gar nicht etwa die unangenehme Wirkung seines Zollgesetzes abzuschwächen, sondern nutzte im Gegenteil alle geographischen Vorteile zur Belästigung der Nachbarn aus, um sie zum Eintritt in die preußische Zolllinie zu veranlassen“⁵⁰⁾.

Motz erklärte, der Straßenbau gehöre zu den „Meliorationen“, die man niemals unter dem Gesichtspunkt der unmittelbaren Rentabilität, sondern nur unter dem Aspekt ihrer Wirkung auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum (wie wir heute sagen würden) betrachten dürfe⁵¹⁾.

Mit seinen Straßenbauaktionen belastete Finanzminister Motz das preußische Budget bis an den Rand. Während Adam Smith vorgeschlagen hatte, alle Verkehrswege sollten sich möglichst durch Benutzungsgebühren selbst finanzieren, benutzte Motz die Senkung der Chausseegebühren als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument. Die Erhaltung der bestehenden Chausseen wurde von den Chausseegeledeinnahmen unabhängig ge-

⁴⁷⁾ Ebd., S. 263; H. Oncken, a. a. O. (Anm. 30), Bd. 3, S. 525—541.

⁴⁸⁾ Vgl. A. Stern, Geschichte Europas von 1815 bis 1830, Bd. 1., Stuttgart 1913², S. 624.

⁴⁹⁾ Vgl. Graf Bernstorff an König Friedrich Wilhelm III., Berlin den 21. Februar 1828, in: H. Oncken, a. a. O. (Anm. 30), Bd. 2, S. 215.

⁵⁰⁾ Vgl. P. Thimme, Straßenbau und Straßenpolitik in Deutschland zur Zeit der Gründung des Zollvereins 1825—1835, Stuttgart 1931 (Beiheft 21 zur Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte), S. 7.

⁵¹⁾ Vgl. ebd., S. 69.

macht und für jede Meile eine feste Summe im Haushaltsplan angesetzt⁵²). Von dieser Praxis wich der König nach dem Tod von Mötz allerdings wieder ab⁵³), aber zumindest für die zollpolitische Einigung hatten die Straßen zu diesem Zeitpunkt ihre Aufgabe als Druckmittel bereits erfüllt. Für Motz kam nach dessen vorzeitigem Tod 1830 als Nachfolger nur noch Karl Georg Maaßen in Frage, der das Zollgesetz entworfen hatte und es nun zur Grundlage des Zollwesens machen konnte.

Nach und nach löste sich die mitteldeutsche Abwehrallianz gegen Preußen auf. Am 25. August 1831 wurde der Anschlußvertrag Hessen-Kassels unterzeichnet⁵⁴). Als nun die Verhandlungen über eine vollständige Verschmelzung des norddeutschen und des süddeutschen Zollunionsgebiets begannen, konnte sich auch Sachsen, das sich eingekreist sah, nicht mehr fernhalten. Wenige Wochen nach der Unterzeichnung des Verschmelzungsvertrages am 22. März 1833⁵⁵) erklärten Sachsen und die Thüringischen Staaten ihren Beitritt. Das Inkrafttreten der Verschmelzungsverträge am 1. Januar 1834 bedeutete, daß ein von ungefähr 25 Millionen Deutschen bewohntes Gebiet frei von Schlagbäumen und Zollschranken wurde. Hannover, Braunschweig, Baden und einige andere Länder fehlten freilich immer noch. Erst 1888 war das deutsche Zollgebiet komplett.

Die Zolleinigungspolitik zwischen 1818 und 1833 machte zweierlei deutlich: Sie bewies die Bedeutungslosigkeit des Deutschen Bundes in Fragen der Wirtschaft und Finanzen. Die preußische Bürokratie wurde in ihrer Ansicht bestätigt, daß sich die Zollfragen nur durch direkte Verhandlungen von Staat zu Staat lösen ließen.

Die Zollverhandlungen zwischen Preußen und Darmstadt zeigten außerdem, was es bedeutete, wenn eine Regierung frei von parla-

mentarischer Kontrolle handeln konnte. Der Biograph des preußischen Ministers von Motz, ein Bewunderer seines rigorosen Stils, schildert die Widerstände gegen den Zollanschluß in den Darmstädter Kammern und meint: „Es war ein Glück, daß Preußen selbst damals noch keine Kammern hatte. Bei dem offensichtlichen pekuniären Nachteil, den Preußen infolge des Vertrags zunächst erlitt, den die Regierung ja vollkommen vorausgesehen hatte und zu dem einzelne Minister ein sehr mißvergnühtes Gesicht machten, wäre es wohl geradezu ein Ding der Unmöglichkeit gewesen, diese Vertragspolitik durchzuführen.“⁵⁶)

Dies sind die Zweifel eines in den Traditionen des Machtstaatsgedankens stehenden deutschen Historikers am Parlamentarismus.

Er stand damit nicht allein. Auch in der lange Zeit wichtigsten Arbeit über das Problem einer Verfassungsgebung in Preußen während der Restaurationszeit heißt es, die innere Politik Preußens, „die eine straffere Einheit des Staates und seine finanzielle und wirtschaftliche Gesundung anstreben mußte, wäre durch die Mitwirkung eines Parlaments wohl kaum erleichtert worden“⁵⁷).

Nicht nur der altständische Adel opponierte gegen die Reformpolitik der Bürokratie. Auch das städtische, vorwiegend handwerkliche und kleingewerbliche Bürgertum stand ihr, zumindest östlich der Elbe, verständnislos gegenüber. Eben dieses Bürgertum hätte aber in einer Nationalrepräsentation moderner Art bei der Ausarbeitung der Wirtschaftsgesetzgebung das wichtigste Wort gehabt. So blieb die Präponderanz des Staatsapparats gegenüber dem Bürgertum, ein Kennzeichen der deutschen Situation seit dem Dreißigjährigen Krieg, noch länger bestehen. Zu ihr gehört, daß die preußische Bürokratie Kaufleute zum Freihandel zwingen konnte, die von der eigenen Reife ihres Bewußtseins her noch gar nicht daran dachten.

⁵²) Vgl. ebd., S. 36.

⁵³) Vgl. ebd., S. 69.

⁵⁴) H. Oncken, a. a. O. (Anm. 30), Bd. 3, S. 168—171.

⁵⁵) Georges-Frédéric de Martens, Recueil de Traités, Bd. 22, S. 525ff. Gesetz-Sammlung für die Königlich Preussischen Staaten 1833. Nr. 21.

⁵⁶) H. von Petersdorff, a. a. O. (Anm. 46), S. 131.

⁵⁷) P. Haake, König Friedrich Wilhelm III., Hardenberg und die preußische Verfassungsfrage. 3. Teil. Forschungen zur brandenburgischen und preussischen Geschichte 29 (1916), S. 313.

Der Deutsche Zollverein

I. Die Vorgeschichte

Im achtzehnten Jahrhundert war Deutschland in über 300 weltliche und kirchliche Gebiete aufgeteilt. Diese reichten von großen Mächten wie zum Beispiel Österreich und Preußen bis zu winzigen Fürstentümern und Freistädten. Franz II., der letzte Herrscher des Heiligen Römischen Reiches, war nicht in der Lage, in den deutschen Gebieten, die außerhalb des Habsburger Machtbereichs lagen, eine wirksame Kontrolle auszuüben. Die deutschen Staaten waren in der Tat unabhängige Staaten, die ihre Innen- und Außenpolitik frei bestimmten.

In Deutschland wurden Zölle, Steuern und Transitgebühren normalerweise nicht an den Landes-, sondern an Provinzgrenzen, Stadttoren, auf Märkten und Messen eingezogen¹⁾. Privilegierte Personen, wie zum Beispiel Adlige und Diplomaten, wurden oft von der Zahlung solcher Abgaben befreit. Man schätzt, daß es in Deutschland im Jahre 1790 ungefähr 1 800 Zollgrenzen gab. Die von den Habsburgern beherrschten Gebiete waren in zehn Zollbereiche unterteilt²⁾. Bayern hatte 1722 über 400 Zollhäuser. „Nicht weniger als einige sechzig verschiedene Zollsysteme, Tarife, und dergleichen mit eben so zahlreichen Zollschränken und Zollgrenzen bestanden innerhalb der preußischen Gebiete; fast jede Stadt war durch eine Accise wieder vom Lande getrennt, aller Verkehr zwischen einzelnen Teilen durch die lästigsten Plackereien und Controllen gehemmt.“³⁾ Kein Wunder, daß ein französischer Beobachter erklärte, die Deutschen handelten wie Gefangene hinter Gittern.

Kaufleute, die ihre Waren durch Deutschland transportierten, mußten nicht nur Einfuhrzölle und Steuern zahlen, wenn sie die Zollgrenze überschritten, sondern es wurde ihnen auch auferlegt, Abgaben an staatliche Behörden, Privatpersonen oder Innungen auf Straßen, Brücken oder Fähren und in Flußhäfen zu leisten. Einige Flußhäfen, wie z. B. Köln, genossen althergekommene Stapelrechte, aufgrund derer die Kaufleute gezwungen wurden, ihre Waren für den nächsten Abschnitt ihrer Reise auf einheimische Schiffe zu laden.

Sachsen hatte 36 Heerstraßen, auf denen Abgaben geleistet werden mußten. Am Rhein befanden sich 32 und an der Elbe 30 Zollstationen⁴⁾. Auf der Donau wurde das Gepäck eines Reisenden im Jahre 1788 zwischen Pfalz-Neuburg und der österreichischen Grenze sechsmal durchsucht. „Zu Engelhartzell, beim Eintritt in Österreich, hätte ein unkundiger Reisender glauben können, das Schiff sei unter Korsoren gefallen. Handfeste Kerle sprangen mit langen Stangen aufs Verdeck, das Dach, alle Bretter wurden gelüftet ... bis sich endlich der so stürmisch angefangene Akt mit einer Schreibung unzähliger Zettel und armseliger Pfennigberechnungen schloß.“⁵⁾

Versuche im achtzehnten Jahrhundert, das System der indirekten Besteuerung umzugestalten, hatten nur mäßigen Erfolg. In Preußen führte Friedrich der Große 1766 neue Steuern ein, die zum ersten Mal für das gesamte Königreich galten. Die Einziehung der indirekten Steuern wurde vom Generaldirektorium auf eine neue Behörde, die *Regie*⁶⁾, übertragen, die von einem fähigen französischen Beamten, de la Haye de Launay, geleitet wurde. In der preußischen Grafschaft Mark verlegte Freiherr vom Stein im Jahre 1796 die Einziehung der inländischen Abgaben auf die Grenzen. In Bayern wurde in den 1760er Jahren

¹⁾ Es liegt eine ganze Anzahl von Werken über die verschiedenen Aspekte des Zollvereins, wie z. B. über seinen Ursprung, seine Krisen und die Beziehungen der einzelnen Mitgliedsstaaten des Zollvereins untereinander, vor, jedoch sind nur wenige allgemeine Übersichten veröffentlicht worden. Siehe W. Weber, *Der deutsche Zollverein*, Leipzig 1869; H. von Festenberg-Packisch, *Geschichte des Zollvereins*, 1869; E. Worms, *L'Allemagne économique ou histoire du Zollverein allemand*, Paris 1874; *Gedenkschrift zum hundertsten Jahrestag der Errichtung des Deutschen Zollvereins*, Reichsfinanzministerium, Berlin 1934; W. O. Henderson, *The Zollverein*, London 1959²⁾.

²⁾ R. Sieghart, *Zolltrennung und Zolleinheit*, 1915, S. 5.

³⁾ W. Weber, a. a. O. (Anm. 1), S. 2.

⁴⁾ Der deutsche Teil der Mosel zwischen Trier und Koblenz hatte fünf Zollstationen.

⁵⁾ H. Berding, *Die Reform des Zollwesens in Deutschland unter dem Einfluß der napoleonischen Herrschaft*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 6 (1980) 4, S. 525.

⁶⁾ *Administration générale des accises et des péages*.

die Zahl der Zollgebiete nach langen Streitigkeiten mit dem Kaiser auf zwei reduziert, auf Ober- und Niederbayern mit vier *Rentenämtern*⁷⁾ und die Oberpfalz. In den Gebieten, die unter der Habsburger Oberherrschaft standen, führte in den 1780er Jahren Joseph II. zwei Reformen durch, die den Weg für die Aufhebung der Zollgrenze zwischen Österreich und Ungarn ebneten sollten. Die erste gestattete die Ausfuhr von Waren, die bei der Einfuhr nach Österreich zollpflichtig waren, nach Ungarn, ohne daß noch weitere Abgaben geleistet werden mußten. Die zweite Reform sah eine wesentliche Zollsenkung für ungefähr dreißig Artikel vor, die in Österreich hergestellt und nach Ungarn ausgeführt wurden.

Als Folge der Französischen Revolution und der Kriege von 1792 bis 1815 fanden in Deutschland wesentliche politische und wirtschaftliche Veränderungen statt. Dadurch, daß Napoleon Österreich und Preußen besiegte, machte er sich zum Herrscher Deutschlands. Eine der ersten Veränderungen, die die Franzosen nach Annektierung aller auf dem linken Rheinufer gelegenen Gebiete (1797) einführten, bestand in einer Verbesserung des Rheins als Transportweg. Durch den Rhein-Octroi-Vertrag von 1804 wurde zur Kontrolle der Rheinschiffahrt eine internationale Verwaltung gegründet und die Zahl der Zollstationen auf zwölf herabgesetzt.

Die politische Geographie Deutschlands östlich des Rheins wurde wesentlich vereinfacht. Unter Ausschluß von Österreich und Preußen bestand Deutschland nun aus von Frankreich beherrschten Satellitenstaaten. Da das Heilige Römische Reich nicht mehr bestand, bildeten diese Staaten den Rheinbund, ein Protektorat Napoleons. Dem neuen Bund gehörten Bayern, Württemberg und Baden, deren Gebiete wesentlich vergrößert worden waren, und außerdem Sachsen, Westfalen, Berg, Hessen und Frankfurt an. Die Unterwürfigkeit der Herrscher dieser Gebiete ihrem Protektor gegenüber wurde im Oktober 1808 offensichtlich, als sie sich in Erfurt anläßlich eines Treffens zwischen Kaiser Napoleon und dem Zar von Rußland versammelten. Die Gebietsveränderungen in Deutschland hatten die Säkularisation der kirchlichen Territorien, die Mediatisierung vieler Fürsten und die Abschaffung der Freistädte und Reichsritter zur Folge.

⁷⁾ München, Landshut, Straubing und Burghausen (Ober- und Niederbayern).

In den Rheinbundstaaten wurden entweder von französischen Beamten oder von durch französische Theorien und Verwaltungsmethoden beeinflusste deutschen Beamten wesentliche Steuerreformen durchgeführt. Was de Launay einst in Preußen gelungen war, erreichten seine Nachfolger in anderen deutschen Staaten. Die Reformen wurden von den Regierungen der einzelnen Staaten und nicht vom Rheinbund selbst eingeführt. Insbesondere die süddeutschen Staaten waren fest entschlossen, ihre neugewonnene Souveränität um jeden Preis zu erhalten; sie wiesen jeden Vorschlag mit Nachdruck zurück, der Rheinbund solle eine Zollunion werden. Zwischen 1806 und 1812 schafften viele Rheinbundmitglieder interne Zölle ab und verlegten die Einziehung der Zölle und steuerlichen Abgaben an ihre Grenzen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, verloren diejenigen, die früher von indirekter Besteuerung befreit waren, dieses Privileg. Zur Einziehung der Zölle und Steuern wurden neue staatliche Gremien und Bürokratien, die oft unabhängig von den staatlichen Stellen waren, geschaffen. Deren Aufgabe bestand darin, direkte Steuern, wie z. B. die Landsteuer, einzuziehen. Gleichzeitig wurden einige auf Straßen und an Brücken zu leistende Abgaben abgeschafft. Die Zolleinziehung an den Grenzen hatte bestimmte Vorteile, doch war von Nachteil, daß der örtliche Handel an den Grenzen in einigen Gegenden, wie z. B. im Schwarzwald, ernsthaft gestört war.

Die steuerlichen Veränderungen in Deutschland unter Napoleon hatten paradoxe Folgen. Einerseits war der Handel innerhalb eines Staates durch die Verlegung der Steuer- und Zolleinziehung auf die Grenze erleichtert worden, andererseits unterlag aber der Handel innerhalb Deutschlands nun durch die Errichtung starrer Zollschranken zwischen den Staaten größeren Einschränkungen als zuvor.

Die Mitglieder des Rheinbundes stellten bald fest, daß ihre neugewonnene Souveränität ihnen nicht das Recht gab, selbst Steuer- und Zolltarife festzulegen. Sie mußten ihre Tarifpolitik den Wünschen ihres französischen Herrn anpassen. Einerseits war ihnen der Zugang zu dem französischen Markt praktisch verschlossen, andererseits waren sie gezwun-

⁸⁾ Für Friedrich Lists Behauptung, daß „infolge dieser Sperre die deutschen Manufakturen aller und jeder Art erst anfangen, einen bedeutenden Aufschwung zu nehmen“ (Das Nationale System der politischen Ökonomie, in: Werke, VI, Aalen 1841, S. 131), gibt es wenig Beweise.

gen, die Einfuhr von britischen Kolonialwaren oder industriellen Erzeugnissen zu verbieten. Sie mußten Napoleons Kontinentalsystem⁸⁾

einführen, was die meisten nicht getan hätten, wenn es wirklich unabhängige Staaten gewesen wären⁹⁾.

Die Entstehung des Zollvereins

Als das Reich Napoleons 1815 zusammenbrach, wurde die Karte Europas neu gezeichnet. In Deutschland behielten die drei südlichen Staaten ihre vor kurzem gewonnenen Gebiete, aber nördlich des Mains erwarb Preußen Westfalen und das Rheinland. Hannover erhielt wieder seine Unabhängigkeit, während Sachsen die Hälfte seiner Gebiete an Preußen verlor. Es gab nun 39 deutsche Staaten, die im Deutschen Bund vereinigt waren. Die Macht des Bundes war stark eingeschränkt, und selbst der Herrscher des kleinsten deutschen Staates fühlte sich im wahren Sinne des Wortes frei von äußeren Kontrollen. Die deutschen Staaten waren vollkommen unabhängig bei der Bestimmung ihrer wirtschaftlichen Angelegenheiten, wie z. B. in bezug auf Festlegung von Steuern und sonstigen Abgaben, Bankwesen, Währung, Transport, Landwirtschaft, Industrie und Handel.

Was den innerstaatlichen Handel in Deutschland betraf, so hatte sich die Lage seit dem achtzehnten Jahrhundert gebessert. Es gab nun weniger Staaten als in den 1790er Jahren, und seit dem Zusammenbruch des Napoleonischen Reiches standen ihre Herrscher nicht mehr unter französischer Gewalt. Aber im Gegensatz zu den Briten oder Franzosen hatten die Deutschen immer noch keine politische oder wirtschaftliche Einheit erzielt. Die deutschen Kaufleute, die einen legitimen Binnenhandel betrieben, waren in ihren Handlungen immer noch durch zahlreiche Zollschranken behindert. Eine von Friedrich List im Jahre 1819 verfaßte Bittschrift für den Deutschen Handels- und Gewerbsverein klagte: "... achtunddreißig Zoll- und Mautlinien in Deutschland lähmen den Verkehr im Innern und bringen ungefähr dieselbe Wir-

kung hervor, wie wenn jedes Glied des menschlichen Körpers unterbunden wird, damit das Blut ja nicht in ein anderes überfließe. Um von Hamburg nach Österreich, von Berlin in die Schweiz zu handeln, hat man zehn Staaten zu durchschneiden, zehn Zoll- und Mautordnungen zu studieren, zehnmal Durchgangszoll zu bezahlen. Wer aber das Unglück hat, auf einer Grenze zu wohnen, wo drei oder vier Staaten zusammenstoßen, der verlebt sein ganzes Leben mitten unter feindlich gesinnten Zöllnern und Mautnern; der hat kein Vaterland."¹⁰⁾

Die vielen Zölle ermutigten den Schleichhandel und hatten zur Folge, daß es im ganzen Land einen großen Schwarm kleiner Schmuggler gab. Die Herzogtümer von Sachsen-Anhalt und Frankfurt waren berühmte Zentren, von denen aus Waren in benachbarte Staaten geschmuggelt wurden. Außerdem war durch die Länge der von einigen Staaten zu bewachenden Grenze — wie z. B. im Falle von Baden — die Zolleinzahlung oft teuer und unzulänglich. Und es wurden viele Klagen laut, die deutschen Märkte seien überflutet von billigen englischen Waren, da die Freistädte Hamburg, Bremen und Frankfurt nur ganz geringe Einfuhrzölle erhoben. Siebzig Fabrikanten aus dem Rheinland unterschrieben eine von Johann Friedrich Benzenberg verfaßte und dem König von Preußen vorgelegte Bittschrift, die klagte: "... von allen Märkten Europas sind unsere Gewerbe durch Zolllinien ausgeschlossen, indes alle Gewerbe von Europa in Deutschland einen offenen Markt haben"¹¹⁾. Ähnliche Gefühle kamen in einer bekannten Ballade zum Ausdruck.

Auf Fürsten, auf, macht uns durch Wort und Thaten
Von diesem Joche frey

⁸⁾ Was die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland unter Napoleon betrifft, siehe H. Berding, Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen, 1807—1813, Göttingen 1973; H. Berding, Die Reform des Zollwesens in Deutschland unter dem Einfluß der napoleonischen Herrschaft, in: Geschichte und Gesellschaft, 6 (1980), S. 523 bis 537; H. Berding, Die Entstehung des Deutschen Zollvereins als Problem historischer Forschung, in: H. Berding (Hrsg.), Vom Staate des Ancien Régime zum modernen Parteienstaat (Festschrift für Th. Schieder), Göttingen 1978, S. 225—238.

¹⁰⁾ Friedrich List, Werke, Band I, Aalen 1971, S. 492. Aber eine in Leipzig 1820 veröffentlichte Schrift erklärte, daß List übertreibe. „Ja es sind die allermeisten jener 38 Bundesstaaten mit gar keiner Douanenlinie umgeben, weil sie niedrige Zollsätze haben, die einer solchen Vorkehrung nicht bedürfen“ (Über das Retorsionsprinzip als Grundlage eines deutschen Handelssystems, zitiert in F. List, a.a.O., S. 968).

¹¹⁾ W. von Eisenhart-Rothe/A. Ritthaler, Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins, 1815—1834, Band I, Berlin 1934, S. 69. Zur gleichen Zeit erklärte Benzenberg, Deutschland sei zur „Trödelbude der Engländer“ geworden.

Denn drückend ist für alle deutschen Staaten

Des Handels Tyranny

O, wehrt der Noth, der Unthat jener Briten
Mit ernst und Energie

Vergesst es nicht, wir haben mitgestritten
Für unsere Industrie¹²⁾.

Viele Staatsmänner, Publizisten und Fabrikanten waren sich darüber im klaren, daß das Problem nur durch die Gründung einer Zollunion, die alle deutschen Staaten umfassen würde, gelöst werden konnte. Es bestanden verschiedene Möglichkeiten, um dieses Ziel zu erreichen. Die Initiative hätte einmal vom Deutschen Bund ergriffen werden können, denn Artikel 19 der Verfassung besagte: „Die Bundesglieder behalten sich vor, bei der ersten Zusammenkunft der Bundesversammlung in Frankfurt wegen des Handels und Verkehrs zwischen den verschiedenen Bundesstaaten sowie wegen Schifffahrt nach Anleitung der auf dem Kongreß zu Wien angenommenen Grundsätze in Beratung zu treten.“ Sollten die in Artikel 19 vorgesehenen Verhandlungen erfolglos bleiben, dann hätte eine Alternativlösung darin bestanden, daß Staatsgruppen mit gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen regionale Zollvereine gründeten. Eine weitere Möglichkeit bestand schließlich darin, daß der Tarif von Preußen — dem größten Staat außerhalb Österreichs — nach und nach von anderen deutschen Staaten hätte übernommen werden können.

Schließlich wurde das letztere Verfahren angenommen. Die Möglichkeit der Gründung einer Zollunion wurde von deutschen Ministern bei Verhandlungen zwischen 1815 und 1820 diskutiert, allerdings ohne Erfolg. Daran sich anschließende langanhaltende Verhandlungen in Darmstadt und Stuttgart (1820 bis 1825) mit dem Ziel, eine regionale Zollunion zwischen den drei süddeutschen Staaten und einigen ihrer kleinen Nachbarstaaten zu gründen, blieben ebenfalls erfolglos¹³⁾.

In der Zwischenzeit brachte Preußen seine wirtschaftlichen Angelegenheiten voran. Graf Bülow, der Finanzminister, — er hatte zuvor Steuerreformen im Königreich Westfalen eingeführt — war damit beschäftigt, Preußens Finanzen zu reformieren. Sein diesbezüglicher Plan wurde von einem Ausschuß geprüft, dem Karl Georg Maaßen, der Generaldirektor für Steuerangelegenheiten, angehörte. Ein Edikt

von 1818 führte zwei Zolltarife ein (für die östlichen und westlichen Provinzen), die bald durch einen einzigen Tarif ersetzt wurden. Der Maaßen-Tarif war einer der liberalsten in Europa. Für Rohmaterialien mußten normalerweise keine Einfuhrzölle gezahlt werden, während auf Fertigerzeugnisse 10% *ad valorem* und auf Kolonialwaren 20 bis 30% zahlbar waren. Auf Waren, die Preußen durchquerten, wurden Durchgangszölle erhoben. Die Zölle wurden an der Grenze eingezogen und aufgrund von Gewicht oder Volumen, und nicht auf Wertbasis, berechnet. Maaßen, der später zum Finanzminister ernannt wurde, erlebte noch, wie sein Zolltarif vom Zollverein übernommen wurde. Dies hätte er aber 1818 nicht voraussehen können, als er nur daran interessiert war, die unmittelbaren wirtschaftlichen und steuerlichen Probleme zu lösen, denen sich Preußen damals gegenüber sah.

Eine Schwierigkeit bei der Einführung des Zolltarifs stellten die neun Enklaven in den östlichen Provinzen Preußens dar. Es wurde beschlossen, an der preußischen Grenze auf Waren, die für diese Gebiete bestimmt waren, Einfuhrzölle zu erheben. Der erste, der sich dagegen wehrte, war der Herrscher des winzigen Fürstentums Schwarzburg-Sondershausen, dessen Unterherrschaft vollkommen von preußischem Gebiet umgeben war. Durch einen im Jahre 1819 unterzeichneten Vertrag wurden diese Enklaven in das preußische Zollsystem miteinbezogen. Dieser Vertrag war das Modell für spätere Verträge, aufgrund derer alle Enklaven in Preußen sich dem preußischen Zollsystem anschlossen (1820—1831) und einen Anteil an den gemeinsamen Steuereinnahmen erhielten; der Anteil wurde aufgrund der Bevölkerungszahl im Verhältnis zu der Gesamtbevölkerungszahl der östlichen Provinzen Preußens berechnet.

Bei diesen Verhandlungen wurden die Rechte der kleinen Fürstentümer als unabhängige, souveräne Staaten genauestens gewahrt. Die preußischen Beamten, die an diesen Besprechungen teilnahmen, machten wertvolle Erfahrungen, die ihnen bei späteren Verhandlungen mit größeren Staaten sehr von Nutzen waren.

Als Friedrich Motz¹⁴⁾ im Jahre 1825 Finanzminister von Preußen wurde, erklärte er den deutschen Nachbarstaaten — und auch Holland — gegenüber, daß er bereit sei, die wirtschaftlichen Interessen Preußens mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu för-

¹²⁾ Geschichte der Handelskammer zu Frankfurt am Main, Handelskammer, Frankfurt/M. 1908, S. 332.

¹³⁾ Siehe A. H. Price, The Evolution of the Zollverein, Ann Arbor 1949, Kapitel 5.

¹⁴⁾ Siehe H. von Petersdorff, Friedrich von Motz, Berlin 1913.

dern. Zusammen mit seinem Kollegen Eichhorn, dem Leiter der Handelsabteilung im Auswärtigen Amt, versuchte er, Hannover und Hessen-Kassel zu überreden, dem preußischen Zollsystem beizutreten, um die östlichen und westlichen Provinzen Preußens auf diese Weise zu verbinden. Dies gelang ihm zwar nicht, aber 1828 sicherte er den Beitritt von Hessen-Darmstadt, wodurch das Rheinland direkten Zutritt zu Bayern, Baden und der Bundesfestung Mainz erhielt. Die Vertragsbedingungen waren ähnlich denen der mit den Enklaven abgeschlossenen Verträge, nur mit der einen Ausnahme, daß die Zollverwaltung der Enklaven in den Händen preußischer Beamter lag, während die Zollangelegenheiten von Hessen-Darmstadt von örtlichen Beamten geregelt wurden¹⁵⁾.

Zwei weitere regionale Vereine wurden 1828 gegründet, einer zwischen Bayern und Württemberg und der andere — der Mitteldeutsche Handelsverein — zwischen Hannover, Hessen-Kassel, Sachsen und verschiedenen Kleinstaaten in Mitteldeutschland¹⁶⁾. Der Mitteldeutsche Handelsverein hatte keinen gemeinsamen Zolltarif; seine Mitglieder verpflichteten sich lediglich, keinem anderen Zollverein beizutreten und zur Verbindung der Hafenzentren Hamburg und Bremen mit den Handelszentren Frankfurt und Leipzig Straßen zu bauen. Die Kaufleute, die auf diesen Straßen ihre Waren transportierten, überquerten kein preußisches Gebiet und zahlten keine preußischen Durchgangszölle.

Die Mitglieder des Mitteldeutschen Handelsvereins waren sich nur in ihrer gemeinsamen Feindschaft Preußen gegenüber einig. Sie stritten untereinander und konnten keine Einigung darüber erzielen, wohin die von ihnen geplanten Straßen führen sollten. Der unerbittlichen Opposition Preußens konnten sie nicht lange standhalten. Die zwanglosen Gespräche, die Motz mit dem Herausgeber Johann Friedrich Cotta¹⁷⁾ führte, ebneten den Weg für die Unterzeichnung des Vertrages zwischen dem Zollverein von Preußen/Hessen-Darmstadt einerseits und dem Zollverein Bayern/Württemberg andererseits im Mai 1829. Hierdurch wurde der Handel zwischen

den beiden Gebieten durch die Abschaffung einiger Einfuhrzölle und die Senkung anderer erleichtert. Bald danach schloß Motz Verträge mit den thüringischen Kleinstaaten Gotha und Meinigen ab mit dem Ziel, Straßen durch ihre Gebiete zu bauen, auf denen der Warentransport zwischen Preußen und den süddeutschen Staaten möglich war, ohne daß Durchgangszölle gezahlt werden mußten. Zwar starb Motz im Juni 1830, doch starb sein Werk nicht mit ihm. Vielmehr hatte der bayrische Gesandte in Berlin recht, als er schrieb: „Les idées de M. de Motz ne sont point enterées avec lui, elles vivent — elles se développeront toujours davantage et porteront d'heureux fruits“¹⁸⁾.

Der Nachfolger von Motz als Preußischer Finanzminister war Maaßen, der bald die Früchte der Motzschen Bemühungen erntete. Als Hessen-Kassel aus dem Mitteldeutschen Handelsverein austrat und 1831 dem Zollverein von Preußen und Hessen-Darmstadt beitrug, hatte Maaßen endlich für Preußen eine Verbindung zwischen seinen östlichen und westlichen Provinzen hergestellt. Der Mitteldeutsche Handelsverein löste sich auf, und etliche seiner Mitglieder — darunter Sachsen¹⁹⁾ und die thüringischen Staaten²⁰⁾ — erklärten sich bereit, den Maaßen-Tarif anzunehmen. Bayern²¹⁾ und Württemberg, die bereits durch den Vertrag von 1829 mit Preußen verbunden waren, traten ebenso dem preußischen Zollsystem bei. Als die Zollverein-Verträge am 1. Januar 1834 in Kraft traten, hatte die Union 18 Mitgliedsstaaten, die sich über ein Gebiet von 423 000 km² erstreckten mit einer Gesamtbevölkerung von 23,5 Millionen. Bis 1836 waren Baden²²⁾, Nassau²³⁾ und Frankfurt (mit einer Bevölkerungszahl von 1,7 Millionen) auch beigetreten. Hamburg und Bremen blieben in steuerlicher Hinsicht unabhängig, während Hannover, Oldenburg und Braunschweig ihre eigene Zollunion (den

¹⁵⁾ H. von Petersdorff, a. a. O. (Anm. 14), Band II, S. 379.

¹⁶⁾ W. Thieme, Eintritt Sachsens in den Zollverein ..., Leipzig 1914.

¹⁷⁾ Die thüringischen Staaten gründeten ihre eigene Zollunion und traten dem Zollverein als eine geschlossene Einheit bei. Siehe K. Wildenhayn, Der Thüringische Zoll- und Steuerverein ..., Ellrich a. Harz 1927, und H. Patze, Die Zollpolitik der thüringischen Staaten, Jena 1945.

¹⁸⁾ M. Doeberl, Bayern und die wirtschaftliche Einigung Deutschlands, München 1915.

¹⁹⁾ A. Böhntlingk, Carl Friedrich Nebenius, Karlsruhe 1899; F. Wallschmitt, Der Eintritt Badens in den deutschen Zollverein, Hanau 1904.

²⁰⁾ W. Menn, Zur Vorgeschichte des deutschen Zollvereins. Nassaus Handels- und Schiffahrtspolitik ... 1815—1827, Greifswald 1930.

¹⁵⁾ H. Schmidt, Die Begründung des Preußisch-Hessischen Zollvereins vom 14. Februar 1828, Gießen 1926; H.-W. Hahn, Wirtschaftliche Integration im 19. Jahrhundert. Die hessischen Staaten und der Deutsche Zollverein, Göttingen 1982, S. 75—88.

¹⁶⁾ J. R. Mucke, Zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins, insbesondere die Bestrebungen des mitteldeutschen Vereins gegen den preußischen Zollverein, Leipzig 1869.

¹⁷⁾ Herausgeber der einflußreichen Augsburger Allgemeinen Zeitung.

Steuerverein) gründeten, der 20 Jahre lang existierte.

Die Verträge, auf die der Zollverein sich gründete, sahen eine Vertragsfrist von acht Jahren vor; danach bestand die Möglichkeit der Vertragsverlängerung. Man war sich darüber einig, daß der Maaßen-Tarif übernommen werden und daß Preußen im Namen des Zollvereins Handelsverträge mit ausländischen Staaten abschließen sollte. Die leitende Funktion beim Zollverein hatte die Generalzollkonferenz, deren Abgeordnete von den Regierungen der Mitgliedsstaaten ernannt wurden. Die Entschlüsse mußten alle einstimmig gefaßt werden, so daß selbst der kleinste Staat ein Veto gegen einen Antrag einlegen konnte. Drohungen, daß von dem Recht der Vetoeinlegung Gebrauch gemacht werden könnte, waren oft der Grund dafür, daß ein Vorschlag nicht auf der Tagesordnung erschien. Als aber der Zeitpunkt für die Verlängerung der Zollverein-Verträge gekommen war, konnte Preußen in die neuen Verträge

Vorschläge einbauen, die zuvor abgelehnt worden waren. Die Einfuhrzölle wurden an den Grenzen durch die Beamten eines jeden Staates eingezogen und an eine kleine Zentralstelle in Berlin weitergegeben, die von zwei leitenden Beamten, einer aus Preußen und einer aus Bayern, geführt wurde. Die Einnahmen wurden aufgrund der Bevölkerungszahl geteilt. Alle Mitgliedsstaaten des Zollvereins, mit Ausnahme von Preußen und Sachsen, bezogen mehr Gelder aus dem Zollverein, als sie angenommen hatten. Im Jahre 1845 erklärte Ludwig Kühne, der preußische Generaldirektor für Steuersachen, daß die Nettoeinnahmen Bayerns aus dem Zollverein im Zeitraum zwischen 1834 und 1845 22 Millionen Taler betragen hätten; Württemberg hatte 10 Millionen, die thüringischen Staaten fast 4 Millionen und Baden über 3 Millionen Taler²⁴⁾ bezogen. Gleichzeitig wurden durch strengere Verwaltungsmaßnahmen die Zolleinziehungskosten von einem Sechstel auf ein Zwölftel der Bruttoeinnahmen gesenkt²⁵⁾.

III. Die erste Etappe in der Geschichte des Zollvereins

Die ersten acht Jahre in der Geschichte des Zollvereins waren für Preußen sozusagen eine Bewährungsfrist. Wenn die Zollverein-Verträge 1842 verlängert werden sollten, mußte Preußen seine Partner davon überzeugen, daß die Mitgliedschaft im Zollverein finanzielle Vorteile und wirtschaftliches Wachstum zur Folge haben würde²⁶⁾. Bis 1842 war es offensichtlich, daß sich viele, die der Mitgliedschaft im Zollverein verheerende wirtschaftliche Folgen nachgesagt hatten, geirrt hatten. Die finanziellen Ergebnisse des Zollvereins waren zufriedenstellend und die Wirtschaft wuchs. Mit England und Holland waren Handelsverträge abgeschlossen worden. Luxemburg und Braunschweig waren vor kurzem dem Zollverein beigetreten.

Metternich war durch die Gründung des Zollvereins stark beunruhigt, da er sich darüber

im klaren war, daß dieser den Einfluß Preußens in Deutschland verstärken würde. 1841 schließlich hatten sich seine schlimmsten Befürchtungen bewahrheitet. Er sagte: „L'union est reconnue par d'autres puissances comme puissance commerciale allemande; un commerce allemand et une politique commerciale allemande s'affirment davantage de jour en jour; bientôt l'absorption de tous les territoires allemands, sauf les pays allemands de l'Autriche, sera un fait accompli, et alors la puissance commerciale de l'Allemagne réunie cherchera à imposer aux Etats limitrophes des relations utiles à ses intérêts.“²⁷⁾

Nachdem sechs Monate lang verhandelt worden war, wurden die Zollverein-Verträge 1842 um zwölf Jahre verlängert. Während dieses Zeitraums überlebte der Zollverein zwei ernsthafte Krisen. Bei der ersten handelte es sich um die Kontroverse zwischen den Anhängern des Freihandels und den Protektionisten, die zweite stand im Zusammenhang mit Österreichs Versuch, den Zollverein in eine mitteleuropäische Zollunion einzubeziehen, die die Habsburger zu beherrschen gehofft hatten.

²⁴⁾ L. Kühne, Der deutsche Zollverein während der Jahre 1834 bis 1845, Berlin 1846.

²⁵⁾ A. Bienengraber, Statistik des Verkehrs und Verbrauchs im Zollverein für die Jahre 1842—1864, Berlin 1868, S. 14.

²⁶⁾ Zwecks weiterer Angaben über die ersten Jahre des Zollvereins siehe zwei Berichte ausländischer Beobachter: J. Bowing, Report on the Prussian Commercial Union (Parliamentary Papers, London 1840, Band XXI, und H. Richelot, L'association douanière allemande, Paris 1845.

²⁷⁾ P. Benaerts, Les origines de la grande industrie allemande, Paris 1933, S. 630.

Die Veröffentlichung von Friedrich Lists *Das Nationale System der Politischen Ökonomie* im Jahre 1841 und die Gründung der Zeitschrift *Das Zollvereinsblatt* im Jahre 1843 wiesen auf die verstärkten Aktivitäten der Protektionisten in Deutschland hin. Seit der Einführung des Maaßen-Tarifs im Jahre 1818 beschwerten sich Süddeutschland und das Rheinland — insbesondere die Eisenindustrie und die Textilhersteller —, daß ihre Einfuhrzölle zu niedrig seien, um die deutsche Industrie vor dem Wettbewerb seitens fortgeschrittener Industriestaaten, wie z. B. England, zu schützen. Unter der Führung von List verstärkten die Protektionisten nun ihren Feldzug und wurden vor jeder Sitzung der Generalzollkonferenz bei Staatsministern und Beamten vorstellig. Die Anhänger des Freihandels unter der Führung von John Prince Smith²⁸⁾ setzten sich für die Abschaffung oder Senkung bestehender Zölle ein. Sie fanden dabei die Unterstützung von führenden preußischen Beamten wie Delbrück²⁹⁾, Pommeresche³⁰⁾ und Philipsborn, die für die Zollvereinangelegenheiten verantwortlich waren.

IV. Die Zollvereinskrise 1848—1853

Die Revolution von 1848 beschleunigte eine weitere Krise in den Angelegenheiten des Zollvereins. Die Frankfurter Nationalversammlung, das erste gewählte Parlament Deutschlands, ernannte einen Wirtschaftsausschuß, der vorschlug, daß alle deutschen Staaten einer einzigen Zollunion angehören sollten. Der Verfassungsentwurf von 1849 sah vor, „das deutsche Reich solle ein Zoll- und Handelsgebiet bilden, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze, mit Wegfall aller Binnengrenzzölle“. Preußens Befürchtungen, daß bei Durchführung dieses Plans seine eigene Stellung als führender Staat im Zollverein untergraben werden könnte, wurden beschwichtigt, als feststand, daß der Verfassungsentwurf nicht angenommen würde.

Aber kaum war die eine Gefahr abgewendet, als die nächste am Horizont auftauchte. Im Oktober 1849 schlug Karl Ludwig Bruck³¹⁾, der österreichische Handelsminister, in der

²⁸⁾ W. O. Henderson, *Britain and Industrial Europe 1750—1870*, Leicester 1965², Kapitel 7: „Prince Smith and Free Trade in Germany“.

²⁹⁾ R. von Delbrück, *Lebenserinnerungen 1817—1867*, 2 Bände, Leipzig 1905.

³⁰⁾ *Allgemeine Deutsche Biographie*, Band 26, Leipzig 1888, S. 406—407.

³¹⁾ P. Charmatz, *Minister Freiherr von Bruck*, Leipzig 1916.

Die Protektionisten fanden einen gewissen Trost in der Tatsache, daß, da die Zölle spezifischer Natur waren, ein Sinken der Preise seit 1818 einen automatischen Anstieg der Zölle zur Folge gehabt hatte, wenn sie auf Wertbasis berechnet wurden. Bowring hatte sich in seinem Bericht von 1840 beschwert, daß die von dem Zollverein vorgeschriebenen Zölle auf Baumwolltuch von 30% auf 120% und auf Wollartikel von 20% auf 50% steigen würden, wenn sie auf Wertbasis berechnet würden. Einige Zugeständnisse wurden den Protektionisten in den 1840er Jahren gemacht, als Roheisen zollpflichtig wurde und die Zölle auf Schmiedeeisen und Eisenschienen erhöht wurden. Im großen und ganzen änderten sich die Zollverein-Tarife jedoch zu dieser Zeit wenig. List und seine Anhänger waren außerdem der Meinung, daß Preußen versuchen solle, den Beitritt Hollands und Belgiens zum Zollverein zu veranlassen, um die Häfen von Amsterdam und Antwerpen in den Einflußbereich des Zollvereins einzubeziehen, aber Preußen bestand darauf, daß der Zollverein eine deutsche Einrichtung sei, der kein fremdes Land beitreten dürfe.

offiziellen *Wiener Zeitung*³²⁾ vor, daß eine Zollunion mit einer Bevölkerung von 70 Millionen unter Einbeziehung des Zollvereins, des Steuervereins, Hamburgs, Bremens und aller Habsburger Gebiete gegründet werden solle. Delbrück wies diesen Vorschlag unverzüglich im Namen der preußischen Regierung in einem Artikel im *Preußischen Staatsanzeiger*³³⁾ zurück, mit dem Argument, daß die einzelnen Zollgebiete ganz unterschiedliche Zolltarife erhöhen und daß es daher unpraktisch sei, sie zu einer einzigen Zollunion zu vereinigen. Im November 1850 wurde Preußen von Prinz Felix Schwarzenberg, dem österreichischen Ministerpräsidenten, durch die Konvention von Olmütz gezwungen, die Wiederherstellung des deutschen Bundes anzunehmen. Österreich war erneut als führender Staat Deutschlands anerkannt. Schwarzenberg nutzte diesen Erfolg aus, indem er Brucks Plan, den Zollverein in eine größere, von Österreich beherrschte Zollunion einzugliedern, unterstützte. Der Vorschlag Schwarzenbergs und Brucks fand eine gewisse Unterstützung in Deutschland, z. B. von Ludwig von der Pfordten und Dalwick, den

³²⁾ *Wiener Zeitung* vom 26. Oktober 1849.

³³⁾ *Preußischer Staatsanzeiger* vom 7. November 1849.

Ministerpräsidenten von Bayern und Hessen-Darmstadt³⁴).

Bei ihren Versuchen, diese Gefahr abzuwenden, strebte die preußische Regierung den Anschluß des Steuervereins an den Zollverein an. Frühere Verhandlungen waren immer gescheitert, weil Hannover darauf bestand, daß sein Anteil an Zollverein-Einnahmen größer sein müsse als der auf der Bevölkerungszahl basierende Prozentsatz³⁵). Delbrück gab nun in diesem Punkt nach, und im September 1851 wurde ein Vertrag unterzeichnet, aufgrund dessen Hannover und Oldenburg sich bereit erklärten, dem Zollverein im Jahre 1854 beizutreten³⁶). Der Zollverein würde sich dann praktisch über den gesamten deutschen Raum nördlich des Mains erstrecken und eine lebensfähige wirtschaftliche Einheit bilden, selbst wenn die süddeutschen Staaten und Sachsen-Preußen im Stich lassen und gemeinsam mit Österreich eine regionale Zollunion gründen würden. Diese Möglichkeit schien 1852 nahe, als bei einer in Wien stattfindenden Versammlung Einigkeit über die Gründung einer solchen Union erzielt wurde, falls Preußen die Annahme von Brucks Plan oder auch nur Verhandlungen über einen Handelsvertrag mit Österreich weiterhin verweigern sollte.

Schließlich wurde ein Kompromiß erzielt. Manteuffel, der preußische Ministerpräsident, erklärte sich bereit, daß Verhandlungen über einen österreichisch-preußischen Handelsvertrag der Erneuerung des Zollvereinsvertrages vorangehen sollten. Im Februar 1853 einigte man sich auf einen österreichisch-preußischen Handelsvertrag mit einer Laufzeit von zwölf Jahren, und bald danach wurde der Zollverein um zwölf Jahre verlängert.

Der österreichisch-preußische Vertrag sah besondere Handelsbeziehungen zwischen dem Zollverein und den von den Habsburgern beherrschten Gebieten vor. Für eine breite Palette von Industriewaren wurden die Zölle auf beiden Seiten reduziert, während bestimmte Rohmaterialien als zollfrei deklariert wurden. Der Sinn der Vorzugszölle war es, den Handel zwischen den beiden Zollgebieten auf Kosten des Handels mit anderen Ländern zu fördern. Delbrück und seine Kollegen hatten den Ver-

such Brucks, den Zollverein in eine größere zentraleuropäische Zollunion einzubeziehen, abgewehrt, aber sie waren sich darüber im klaren, daß die Habsburger die Hoffnung nicht aufgegeben hatten, eines Tages ganz Deutschland wirtschaftlich zu beherrschen. Die Krise von 1848 bis 1853 zeigte, daß die mitteldeutschen Staaten nicht in der Lage waren, eine unabhängige Wirtschaftspolitik zu betreiben. Ungefähr vier Fünftel ihrer Staatseinnahmen bezogen sie aus dem Zollverein, und als es offensichtlich war, daß Österreich nicht garantieren konnte, daß die Einnahmen aus Zöllen nicht mindestens so hoch sein würden, wie die, die sie von Preußen bezogen hatten, ließen sie Wien im Stich³⁷).

In den 1850er Jahren dehnte sich die deutsche Wirtschaft aus³⁸). Das Land wurde industrialisiert. „Eisenbahn und Maschinenwerkstätten, Kohlengruben und Eisenhütten, Spinnereien und Walzwerke wurden aus dem Boden gestampft. In den Industriebezirken Sachsens, des Rheinlands und Westfalens namentlich schossen die Schornsteine wie Pilze aus der Erde hervor“³⁹). Die Verkehrsverbindungen wurden durch den Bau eines Eisenbahnnetzes verbessert, und neue Kreditbanken wurden gegründet. Die Einnahmen des Zollvereins wuchsen. Der wirtschaftliche Wohlstand begünstigte die Freihändler, die über den neu gegründeten Verein deutscher Volkswirte die Abschaffung der Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Produkte und Rohmaterialien und die Aufhebung der Vorzugs- und Transitzölle und der Steuerabgaben auf Straßen und Flüssen verlangten. Die Vorschläge, den Zollverein aufgrund dieser Argumente zu reformieren, wurden von den süddeutschen Staaten abgelehnt, die auf der Generalzollkonferenz von ihrem Veto-Recht Gebrauch machten. Preußische Minister und Beamte begannen, sich die Frage zu stellen, ob der Zollverein überhaupt überleben könne. Im Jahre 1858 schrieb Bismarck an einen Brieffreund: „Ich bin mit Ihnen darüber einverstanden, daß unsere Stellung im Zollverein verpuscht ist; ich gehe noch weiter, indem ich fest überzeugt bin, daß wir den ganzen Zollverein kündigen müssen, sobald der Termin dazu gekommen ist.“⁴⁰)

³⁴) E. Franz, Ludwig Freiherr von der Pfordten, München 1938, S. 197—206, und W. Schüssler (Hrsg.), R. Freiherr von Dalwigk zu Lichtenfels. Die Tagebücher aus den Jahren 1860—1871, Leipzig 1920.

³⁵) Der große Zollverein deutscher Staaten und der Hannover-Oldenburgsche Steuerverein am 1. Januar 1844 (eine Staatsschrift), Hannover 1844.

³⁶) F. Houth-Weber, Der Zollverein seit seiner Erweiterung durch den Steuerverein, Hannover 1861.

³⁷) A. Gaertner, Der Kampf um den Zollverein zwischen Österreich und Preußen von 1849 bis 1853, Straßburg 1911.

³⁸) H. Fujise, Deutschlands Entwicklung zum Industrie- und Welthandelsstaat, in: Scripta Mercaturae, (1970), S. 1—21.

³⁹) M. Wirth, Geschichte der Handelskrisen, Frankfurt/M. 1890, S. 309.

⁴⁰) Bismarck an Herrn von Below-Hohendorf, 3. April 1858, in: H. Kohl (Hrsg.), Bismarckbriefe 1836—1872, Leipzig und Bielefeld 1897, S. 162.

V. Der Entscheidungskampf um die wirtschaftliche Führung Deutschlands

In den frühen 1860er Jahren ergab sich eine Gelegenheit, den toten Punkt zu überwinden. 1860 hatten England und Frankreich einen Handelsvertrag unterzeichnet, aufgrund dessen die Zolltarife beider Länder gesenkt wurden. Während nun aber England dafür sorgte, daß alle Länder von den niedrigeren Einfuhrzöllen profitierten, bestand Frankreich auf zwei Zolltarifen — niedrige Einfuhrzölle für englische Waren und höhere Zölle für die aus allen anderen Ländern eingeführten Waren. Die deutschen Industriellen wollten natürlich auch in den Genuß der Vorteile kommen, durch die England aufgrund des Anglo-Französischen Vertrages begünstigt war, und die preußischen Behörden erkannten, daß, wenn die Zollverein-Abgaben im Einverständnis mit Frankreich gesenkt würden, die Möglichkeit bestünde, die Annahme eines solchen Abkommens von der Verlängerung der Zollverein-Verträge im Jahre 1865 abhängig zu machen.

Für Napoleon III war es genauso wichtig wie für die preußische Regierung, eine zufriedensstellendere Grundlage für die franko-preußischen Handelsbeziehungen zu schaffen. Er betrachtete den Anglo-Französischen Vertrag als den ersten Schritt in Richtung einer allgemeinen Senkung der Zolltarife in ganz Europa. In dem darauffolgenden Juli lud die französische Regierung Preußen zu Verhandlungen über einen Handelsvertrag ein. Die Verhandlungen begannen im Januar 1861, wurden aber erst im März 1862 abgeschlossen. Der Vertrag sah eine Refom der Zollverein-Tarife auf der Grundlage der Freihandelsprinzipien vor. Das Hauptgeständnis an Frankreich bestand in einer Senkung der Einfuhrzölle auf Wein und Seidenwaren, während Frankreich seinerseits die Zölle auf Eisen- und Textilwaren reduzierte. Der Vertrag enthielt eine Meistbegünstigungsklausel, so daß eventuelle zukünftige Zollzugeständnisse seitens Frankreichs oder des Zollvereins an Dritte auch an den anderen Partner weitergegeben würden.

Die Unterzeichnung dieses Vertrages rief eine weitere Krise innerhalb des Zollvereins hervor⁴¹⁾. Der Vertrag traf auf starken Widerstand nicht nur bei den protektionistischen Staaten wie Bayern und Württemberg, sondern auch bei Österreich, das seine in der

Handelsvereinbarung vom Februar 1853 gesicherte Vorrechtsstellung verlor, sobald der neue Vertrag in Kraft trat. Delbrücks erste Aufgabe war es also, alle Mitglieder des Zollvereins zur Annahme des in dem Handelsvertrag mit Frankreich niedergelegten Zolltarifs zu überreden, und seine zweite Pflicht bestand darin, sich allen Versuchen seitens Österreichs, bestimmte deutsche Staaten von der Unterzeichnung des preußisch-französischen Abkommens abzuhalten, zu widersetzen.

Im Juli 1860 ließ Rechberg, der österreichische Außenminister, den Plan zur Gründung seiner mitteleuropäischen Zollunion mit dem Ziel, den Zollverein und die Habsburger Gebiete zu vereinigen, wiederaufleben. In seinen Memoiren erklärte Bismarck, solch eine Union sei „eine unausführbare Utopie wegen der Verschiedenheit der wirtschaftlichen und administrativen Zustände beider Teile. Die Gegenstände, welche im Norden des Zollvereins die finanzielle Unterlage bildeten, gelangen in dem größeren Teil des österreichisch-ungarischen Gebietes gar nicht zum Verbrauch“⁴²⁾. Delbrück hatte keinerlei Bedenken, den Rechbergschen Vorschlag ebenso entschieden zurückzuweisen, wie er dies getan hatte, als er zum ersten Mal 1849 von Bruck eingebracht wurde. Rechberg versuchte, Bayern, Württemberg und einige kleinere Staaten zu überreden, seinen Plan zu unterstützen; letzten Endes waren diese aber nicht bereit, durch ein Ausscheiden aus dem Zollverein das Risiko einzugehen, Verluste an Einnahmen zu erleiden.

Im Jahre 1865 einigten sich die Zollvereinstaaten auf eine zwölfjährige Verlängerung ihrer Verträge. Sie nahmen die neuen im preußisch-französischen Vertrag von 1862 festgelegten Tarife an. Hannover und Oldenburg mußten ein neues, weniger vorteilhaftes Berechnungsverfahren für ihren Anteil der Zollvereineinnahmen akzeptieren. Das einzige von Preußen gewährte Zugeständnis bestand darin, daß es den Mitgliedsstaaten des Zollvereins erlaubte, das Veto-Recht bei der Generalzollkonferenz beizubehalten. Österreich mußte die Situation, so wie sie war, akzeptieren, und unterzeichnete einen neuen Vertrag mit dem Zollverein, in dem eine

⁴¹⁾ E. Franz, Der Entscheidungskampf um die wirtschaftliche Führung Deutschlands 1856—1867, München 1933.

⁴²⁾ Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, München 1981, S. 265.

Meistbegünstigungsklausel die von Österreich zuvor genossenen Vorrechte ersetzte.

Sechs Monate nach Inkrafttreten der Zollvereinsverträge brach ein Krieg in Deutschland aus, und Preußen kämpfte nicht nur gegen Österreich, sondern auch gegen die meisten

Durch den Sieg von Preußen bei Königgrätz war es Bismarck möglich, sowohl die politische wie wirtschaftliche Struktur Deutschlands umzuorganisieren. Der Deutsche Bund von 1815 wurde aufgelöst, und Österreich schied aus Deutschland aus. Es wurde ein neuer Norddeutscher Bund gegründet, dem alle Gebiete nördlich des Mains angehörten. Dieser Bund wurde von Preußen beherrscht, das Hannover, Hessen-Kassel, Nassau und Frankfurt annektiert hatte. 1867 wurde ein neuer Zollverein gegründet, dessen Mitglieder der Norddeutsche Bund, Bayern, Württemberg und Baden waren⁴³⁾. Die Generalzollkonferenz wurde durch einen Zollrat ersetzt, der sich aus Mitgliedern des Norddeutschen Bundesrates und Bevollmächtigten der süddeutschen Staaten zusammensetzte. Entscheidungen wurden durch Mehrheitsbeschluß gefaßt; nur Preußen hatte das Recht, Vorschläge, die eine Änderung der bestehenden Zollbestimmungen zum Ziel hatten, mit einem Veto zu belegen. Außerdem wurde ein öffentlich gewähltes Zollparlament errichtet, das aus dem Norddeutschen Reichstag und gewählten Vertretern aus Süddeutschland bestand. Zum ersten Mal also hatte die Verfassung des Zollvereins ein demokratisches Element.

Im Jahre 1867 fanden die Wahlen statt, um die Abgeordneten für die 85 Sitze im Zollparlament, auf die die süddeutschen Staaten ein Anrecht hatten, zu wählen. Die bei diesen Wahlen zur Debatte stehende Streitfrage war, ob — so wie Bismarck es wünschte — die Vollmachten des Parlaments auf Angelegenheiten jenseits der Festlegung von Zöllen und der Genehmigung von Handelsverträgen mit fremden Ländern ausgedehnt werden sollten. Eine wesentliche Mehrheit der Wähler entschied sich zugunsten einer Beschränkung der Funktionen des Zollparlaments auf die im Zollvereinsvertrag festgelegten Punkte⁴⁴⁾.

⁴³⁾ W. Schüssler, Bismarcks Kampf um Süddeutschland 1867, Berlin 1929.

⁴⁴⁾ W. Schübelin, Das Zollparlament und die Politik von Baden, Bayern und Württemberg 1866—1870, Berlin 1935.

anderen deutschen Staaten. Der Ausbruch des Krieges bedeutete automatisch das Ende der Zollvereinsverträge, aber die Mitgliedsstaaten des Zollvereins zogen weiterhin, wie üblich, Zölle ein und schickten die Einnahmen nach Berlin, wo sie dann unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt wurden.

Der neue Zollverein 1867—1871

Bismarck akzeptierte seine Niederlage in dieser Angelegenheit, und als das Zollparlament in Berlin tagte, versicherte er den süddeutschen Vertretern, daß keinerlei Absicht bestehe, das Zollparlament in einen allgemeinen deutschen Reichstag umzuwandeln. Während seiner zwei Sitzungen — 1867 und 1869 — brachte das Zollparlament die in dem preußisch-französischen Handelsvertrag aufgegriffenen Themen zum Abschluß und reformierte die deutschen Zolltarife in Übereinstimmung mit aktuellen Freihandelsdoktrinen⁴⁵⁾. Bei der Einigung Deutschlands im Jahre 1871 wurde der Zollverein von dem neuen Deutschen Reich übernommen. Luxemburg gehörte weiterhin dem Zollverein an, obwohl es nicht Teil des Reichs war, während Hamburg und Bremen bis in die 1880er Jahre außerhalb des Zollvereins blieben.

Wenn sich unabhängige Staaten zusammenschließen, um eine Zollunion zu gründen, stellen sie bald fest, daß eine Zusammenarbeit auch auf anderen wirtschaftlichen Gebieten wünschenswert ist.

So ergaben sich bald nach der Gründung des Zollvereins zum Beispiel Schwierigkeiten bei der Zolleinzahlung, weil so viele verschiedene Münzen und Geldscheine im Umlauf waren. Es wurde beschlossen, daß die Zölle entweder in preußischen Talern oder in süddeutschen Gulden bei einem Wechselsatz von 4 Talern zu 7 Gulden gezahlt werden sollten. Da es aber keinen Gulden mit genau dem gewünschten Wert gab, wurde 1837 eine neue Süddeutsche Währung geschaffen. Ein bestimmtes Wertverhältnis, das zur Vereinfachung der Berechnung der Zollabgaben eingeführt worden war, fand nun Anwendung, um eine feste Beziehung zwischen den beiden verbreitetsten deutschen Währungen aufzustellen. Ein Versuch im Jahre 1857, eine feste Verbindung zwischen den beiden hauptsächlich deutschen Währungen und dem österreichischen Gulden herzustellen, schlug fehl, weil Österreich es unterließ, sein schwankendes Papiergeld zurückzuziehen.

⁴⁵⁾ O. Schneider, Bismarck und die Preußisch-Deutsche Freihandelspolitik, Berlin 1910.

VII. Preußen und die wirtschaftliche Einigung Deutschlands

Preußens Anstrengungen, die deutsche Wirtschaft Mitte des 19. Jahrhunderts zu einigen und zu dominieren, waren keineswegs auf seine führende Position im Zollverein beschränkt. In den Jahren nach der Gründung des Zollvereins 1834 und der Eröffnung der Eisenbahnlinie Dresden-Leipzig 1835 begann die industrielle Expansion Deutschlands. Zeitgenössische Geschäftsleute beklagten den Mangel an Münzen und Banknoten zur Durchführung kommerzieller Transaktionen. 1846 wurde die erst kurz zuvor von Christian von Rother reorganisierte „Bank von Preußen“ zur Ausgabe von Banknoten im Wert von 21 Mio. Talern autorisiert. Diese Noten wurden in ganz Deutschland und teilweise auch im Ausland akzeptiert. 1848 wurde gewissen privaten Aktienbanken die Ausgabe von Noten im Gesamtwert von 7 Mio. Talern erlaubt. Der Reorganisation der Kölner „Schaafhausen Bank“ folgte die Gründung anderer Aktienkreditbanken, wie z. B. der „Disconto Gesellschaft“ (Berlin) und der „Berliner Handelsgesellschaft“. Die erste Schulze-Delitzsch-Genossenschaftsbank wurde 1850 in der preußischen Provinz Sachsen eröffnet. Dieser neue Banktyp eröffnete Handwerkern und kleinen Ladenbesitzern dringend benötigte Kreditmöglichkeiten und breitete sich bald auch in anderen Teilen Deutschlands aus. Rechnungen konnten nicht mehr nur durch Barzahlung oder in Banknoten bezahlt werden sondern auch durch Wechsel. 1847 ergriff die preußische Regierung die Initiative zur Einberufung einer Konferenz von Repräsentanten der deutschen Staaten, um über die Verabschiedung eines einheitlichen und in ganz Deutschland gültigen Wechselgesetzes zu beraten. Nach erfolgreichen Verhandlungen verabschiedete die Frankfurter Nationalversammlung 1849 die Reichswchselordnung⁴⁶⁾.

Preußen spielte auch eine führende Rolle bei der Verbesserung der Posteinrichtungen in Deutschland. 1815 gab es im Bund 15 Postverwaltungen, einschließlich der alteingesessenen Thurn-und-Taxis'schen Post. Ferdinand Friedrich Nagler, 1823 zum preußischen Generalpostmeister ernannt, war ein außergewöhnlich fähiger Verwaltungsfachmann, der den Postdienst auf die neuerworbenen westlichen Provinzen Westfalen und Rheinland ausdehnte. Er sorgte für eine beschleunigte Postauslieferung und führte einen neuen

Postkutschentyp ein, der den Passagieren größeren Reisekomfort bot. Vor allem die Bewohner der zwischen den östlichen und westlichen Teilen Preußens liegenden Gebiete profitierten von Naglers Reformen. 1848 ergriff Preußen die Initiative zu einer Verbesserung der Posteinrichtungen in ganz Deutschland. Das Ergebnis war die Unterzeichnung eines Abkommens, nach dem im voraus bezahlte Postsendungen auf dem kürzesten Weg in alle Teile Deutschlands und Österreichs geschickt werden konnten. 1850 wurde der Deutsch-Österreichische Telegraphen Verein von Preußen, Österreich, Bayern und Sachsen gegründet.

Heinrich Stephan, der es bis zur Stellung eines Geheimen Postrats im Preußischen Handelsministerium brachte, vollendete das von Nagler begonnene Werk. Er verfolgte die Ausweitung des preußischen Postdienstes auf ganz Deutschland. Als 1867 der Norddeutsche Bund gegründet wurde, konnte Stephan die Thurn- und Taxis'sche Post übernehmen und die Preußische Postverwaltung auf ganz Deutschland nördlich der Mainlinie ausdehnen. Nun konnte man im voraus bezahlte Briefe zum einheitlichen Tarif von einem Groschen/Lot verschicken. Nach der Reichsgründung 1871 behielten nur Bayern und Württemberg ihre eigenen Postämter. Es sei hinzugefügt, daß Stephan bei der Gründung des Weltpostvereins 1874 eine führende Rolle spielte⁴⁷⁾.

Die Integration der deutschen Wirtschaft wurde auch durch den Bau eines Eisenbahnnetzes gefördert. Auch hier spielte Preußen eine führende Rolle. Es wäre in Übereinstimmung mit preußischen Traditionen gewesen, hätte der Staat dieses neue Transportsystem von Anbeginn an gebaut und betrieben. Dies war jedoch nicht möglich, da eine Verordnung von 1820 (Staatsschulden-Gesetz) jeder neuen Regierung die Aufnahme von Krediten ohne parlamentarische Genehmigung verbot und eine Nationalversammlung nicht vor 1847 einberufen wurde. Unter diesen Umständen wurden die ersten Strecken von privaten Gesellschaften gebaut, obwohl das Eisenbahngesetz von 1838 vorsah, daß für jede Strecke eine Konzession durch die Regierung erteilt werden müsse. Diese Konzession sollte eine Klausel enthalten, die dem Staat das Recht gab, die Eisenbahn zu einem zukünftigen Zeitpunkt zu kaufen. 1842 hatte sich Preußens

⁴⁶⁾ H. Poschinger, Bankwesen und Bankpolitik in Preußen, 3 Bde., Berlin 1878/79, und S. Borchardt, Die Allgemeine Deutsche Wechselordnung, fünfte Auflage Berlin 1869⁵.

⁴⁷⁾ H. Stephan, Geschichte der preußischen Post, Berlin 1928².

Finanzlage so verbessert, daß ein bescheidener Eisenbahn-Fonds (6 Mio. Taler) eingerichtet werden konnte, aus dem gewissen privaten Betreibern in begrenztem Umfang finanzielle Unterstützung gewährt wurde. Der Staat kaufte einige Eisenbahnaktien und für andere Aktien und Anleihen wurde eine staatliche Zinsgarantie übernommen. 1848 wurde eine bestehende Vereinigung preußischer Eisenbahngesellschaften zum Verein deutscher Eisenbahngesellschaften erweitert, was Preußen die Möglichkeit zu einer gewissen Einflußnahme auf die Eisenbahnen in anderen deutschen Staaten gab.

In den 1850er Jahren ergaben sich wichtige Veränderungen in der preußischen Eisenbahnpolitik. Preußen hatte jetzt eine Verfassung und einen Landtag, so daß Staatsanleihen zum Aufkauf bestehender und zum Bau neuer Strecken aufgenommen werden konnten. August von der Heydt⁴⁸⁾, der zwischen 1848 und 1862 das Handelsministerium leitete, unternahm alle Anstrengungen, die staatlichen Befugnisse über das Eisenbahnsystem auszuweiten. So weit wie möglich wurden neue Strecken, wie z. B. die Ostbahn (Berlin-Danzig-Königsberg) und die Westfalen-Eisenbahn (Warburg-Hamm), vom Staat gebaut und betrieben. Wann immer sich eine passende Gelegenheit ergab, brachte von der Heydt private Strecken in Regierungsbesitz oder unter Regierungskontrolle. Als Ergebnis dieser Politik war 1860 mehr als die Hälfte der Eisenbahnen Preußens entweder in Staatsbesitz oder wurde vom Staat betrieben.

Aufgrund der geographischen Lage Preußens kreuzten mehrere seiner Eisenbahnlinien die Territorien anderer deutscher Staaten, wodurch es der preußischen Regierung ermöglicht war, ihren Einfluß auf die Eisenbahnpolitik anderer Staaten auszudehnen. So lief die Verbindung zwischen Berlin und Hamburg nicht nur durch preußisches, sondern auch durch die Gebiete von Mecklenburg-Schwerin, Lauenburg, Hamburg und Lübeck. Von der Heydt vertrat den Standpunkt, daß er be-

rechtigt sei, das Unternehmen wie ein rein preußisches zu behandeln, da der Firmensitz Berlin sei und auch die Vorstandssitzungen in Berlin stattfänden. Er setzte sich rücksichtslos über die von Mecklenburg-Schwerin — aus Kostengründen — erhobenen Einwände hinweg, als er auf der Einrichtung einer Eisenbahn-Nachtverbindung bestand und überredete die Regierung von Hannover — wo die Eisenbahnen verstaatlicht waren —, der Einführung eines „Ein-Pfennig-Tarifs“ für Kohletransporte von der Ruhr nach Magdeburg oder Berlin zuzustimmen.

1862 trat Graf Itzenplitz die Nachfolge von der Heydts als Handelsminister an und betrieb eine ganz andere Politik als sein Vorgänger. Er stoppte den Ankauf privater Eisenbahnen durch den Staat und erlaubte den Bau neuer Strecken durch private Gesellschaften. Als aber 1866 der Krieg zwischen Preußen und Österreich ausbrach, war von der Heydt wieder im Amt — diesmal als Finanzminister. Zur Finanzierung des Feldzugs verkaufte er staatseigene Eisenbahnaktien im Werte von 17,3 Mio. Talern. Dieses Opfer war nicht umsonst, denn nach dem Krieg annektierte Preußen Gebiete mit 700 km verstaatlichten Eisenbahnstrecken, die in den Besitz der preußischen Eisenbahnverwaltung übergingen und von ihr betrieben wurden. Darüber hinaus bewog von der Heydt den Landtag, zwei Anleihen über insgesamt 65 Mio. Taler für den Bau neuer Strecken zu genehmigen.

Bei der Erörterung der Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration der deutschen Staaten vor der politischen Einigung des Landes 1871 wurde das Schwergewicht der Betrachtung auf das Werk der preußischen Minister und ihrer Spitzenbeamten gelegt, die den Zollverein gründeten und erweiterten und die Entwicklung der staatlichen Eisenbahnen und der staatlichen Post förderten. Doch spielte auch der Privatsektor der Wirtschaft eine Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen Integration. Die Zechen-, Hütten- und Spinnereibesitzer und viele andere, die große Unternehmen gründeten, beschränkten ihre Aktivitäten nicht auf einen deutschen Staat. Sie alle trugen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums im ganzen Land bei.

⁴⁸⁾ Vgl. A. Bergengrün, Staatsminister August Freiherr von der Heydt, Leipzig 1908.

Christopher Hill: Europäische Politische Zusammenarbeit aus nationalen Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/83, S. 3-17

Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ist ein wichtiges Phänomen der siebziger Jahre für die Europäische Gemeinschaft, die Weltpolitik und für die Natur staatlicher Außenpolitik. Es ist eine Tatsache, daß auf der nationalen Ebene der auswärtigen Beziehungen immer noch eine Menge sehr unterschiedlicher Interessen und Stilarten weiterbestehen. Die zehn Mitglieder der Gemeinschaft lassen sich, je nach Problem oder Kriterium, in verschiedene Untergruppen aufteilen. Solche Kriterien können z. B. sein: äußere Bindungen, innenpolitischer Druck, ökonomische Erwägungen oder das Sicherheitsproblem. Nur Frankreich und Großbritannien sind ständige Mitglieder des Sicherheitsrats der UN, neun Mitglieder sind in der NATO (Frankreich ist nicht in die militärische Kommandostruktur integriert und Griechenland hat Streitigkeiten mit den USA), während Irland neutral ist, Großbritannien hat das Commonwealth und träumt von einer besonderen Beziehung zu Washington und die Bundesrepublik hat das Problem der Spaltung Deutschlands. Entsprechend unterschiedlich ist innerhalb der zehn Staaten der innenpolitische Druck bezüglich der Frage, ob die EPZ als Instrument zur Beförderung eines Supranationalismus innerhalb der Gemeinschaft oder einer gemeinsamen Verteidigungspolitik genutzt werden soll. Der Fortschritt der EPZ in historischer Perspektive war ersteinlich, so daß die Frage, ob die einzelnen Staaten gewillt sein könnten, ihre formale Unabhängigkeit in der Außenpolitik aufzugeben, eher nebensächlich sein mag. Bestärkt durch den Niedergang der Entspannungspolitik haben die EPZ-Teilnehmer begonnen, eine besondere Perspektive in den internationalen Beziehungen zu entwickeln, in der die Anwendung militärischer Macht oder Interventionen zur Sicherung von Einflusssphären heruntergespielt werden und gerade deshalb für andere Staaten des internationalen Systems attraktiv ist.

Thomas Stamm: Zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins. Die Politik der preußischen Bürokratie zwischen Liberalismus und Absolutismus

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/83, S. 18-27

Die „freie Wirtschaft“ ist eine Erfindung des Staates. Wie sehr sie dies ist, zeigt die Politik der preußischen Bürokratie zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Zu diesem Zeitpunkt ist Preußen verfassungsrechtlich ein monarchisch-absolutistischer Staat, aber die faktische Souveränität liegt weitgehend beim Beamtenapparat. In den Kreisen des höheren Beamtentums wetteifern die verschiedenen wirtschaftspolitischen Doktrinen um Einfluß. Während der wirtschaftspolitische Liberalismus eines Adam Smith die Ideenwelt vieler Beamter und Minister bestimmt, sind die Methoden der innenpolitischen Durchsetzung autoritär und dirigistisch.

Auf der Scheidelinie zwischen dem alten Merkantilssystem und dem heraufkommenden Konkurrenzprinzip stehen die Maßnahmen der preußischen Regierung zur Gewerbeförderung ebenso wie ihre Einstellung zum Problem der Zollgrenzen und Zolltarife. Durch das Zollgesetz von 1818 erfolgt ein großer Schritt in Richtung Freihandel. Die weitere Politik, die zur Gründung des Zollvereins führt, ist nicht von national-deutschem Einigungsinteresse, sondern von preußischem Staatsegoismus bestimmt.

William Otto Henderson: Der Deutsche Zollverein

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/83, S. 28-39

Im Gegensatz zu Briten und Franzosen hatten die Deutschen zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch immer keine politische oder wirtschaftliche Einheit erzielt. Zahlreiche Zollschranken behinderten den Binnenhandel. Während die Möglichkeit der Gründung einer Zollunion von deutschen Ministern zwischen 1815 und 1820 erfolglos diskutiert wurde, führte Preußen 1818 zunächst zwei Zolltarife ein, die bald durch einen einzigen, der zu den liberalsten in Europa zählte, ersetzt wurde. Den preußischen Beamten gelang es in der Folgezeit, eine Anzahl von zögernden deutschen Staaten zur Annahme ihrer moderaten Zolltarife von 1818 zu bewegen und 1834 eine Zollunion zu bilden. Die Zollvereins-Verträge sahen eine Vertragsfrist von acht Jahren vor, wonach die Möglichkeit der Vertragsverlängerung bestand. Aufgrund zufriedenstellender Ergebnisse wurden die Zollvereins-Verträge 1842 zunächst um zwölf Jahre sowie danach abermals verlängert. Während dieses Zeitraums kam es zu einer ernsthaften Krise durch die Kontroverse zwischen den Anhängern des Freihandels und den Protektionisten sowie zu einer Krise im Zusammenhang mit Österreichs Versuch, den Zollverein in eine mitteleuropäische Zollunion einzubeziehen, die die Habsburger zu beherrschen gehofft hatten. Die Niederlage Österreichs 1866 und der damit verbundene Rückzug aus Deutschland ermöglichten es Preußen, den Zollverein, der jetzt alle deutschen Staaten außer Hamburg und Bremen einschloß, zu reorganisieren. Nach der deutschen Einigung 1871 wurde der Zollverein vom Kaiserreich übernommen.