

Der Deutsche Zollverein von 1834: von der intergouvernementalen Staatenverbindung zur suprastaatlichen Organisation?

Marko KREUTZMANN

Der 1834 begründete Deutsche Zollverein war das historisch erste Fallbeispiel einer Zollgemeinschaft formal souveräner Staaten.¹ Auch wenn die Mitgliedsstaaten des Zollvereins bereits unter dem Dach des Deutschen Bundes föderativ vereinigt waren, bildete der Abschluss der Zollunion zwischen mehreren deutschen Bundesstaaten unter Führung Preußens eine vom Deutschen Bund unabhängige Vertragsgemeinschaft.² In der Forschung ist der Zollverein oft als historisches Vorbild für die Integration der europäischen Staaten seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beschrieben worden.³ Dabei wurden jedoch meist lediglich die Aspekte der wirtschaftlichen Einigung in den Blick genommen. Der Zollverein wurde in erster Linie als eine Freihandelszone betrachtet, in deren Rahmen sich weitergehende ökonomische Vereinheitlichungsprozesse wie die Etablierung gemeinsamer Währungen, Maße und Gewichte vollzogen.⁴ Ausgeklammert blieben dagegen die politischen Aspekte der zwischenstaatlichen Organisation. Es erschien evident, dass der Zollverein durch Preußen als machtpolitisches Instrument zur Erweiterung seines Einflusses unter den deutschen Staaten geschaffen worden war. An dieser, zunächst plausibel erscheinenden These sind jedoch mit guten Gründen einige Zweifel geäußert worden.⁵

1. Abgesehen wird hier von den jeweils 1828 begründeten unmittelbaren Vorläufern, nämlich dem preußisch-hessen-darmstädtischen sowie dem bayerisch-württembergischen Zollverein.
2. Vgl. zur Geschichte des Zollvereins die Gesamtdarstellungen: H.-W. HAHN, *Geschichte des Deutschen Zollvereins*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1984; W.O. HENDERSON, *The Zollverein*, 3. Aufl., Frank Cass, London, 1984 (zuerst 1939); zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Zollvereins und des Deutschen Bundes vgl. E. WADLE, *Staatenbund oder Bundesstaat? Ein Versuch über die alte Frage nach den föderalen Strukturen in der deutschen Verfassungsgeschichte zwischen 1815 und 1866*, in: W. BRAUNEDER (Hrsg.), *Staatliche Vereinigung: fördernde und hemmende Elemente in der deutschen Geschichte. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 13.3.-15.3.1995*, Duncker und Humblot, Berlin, 1998, S. 137-170.
3. Vgl. R.H. DUMKE, *Der Deutsche Zollverein als Modell ökonomischer Integration*, in: H. BERDING (Hrsg.), *Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1984, S. 71-101.
4. Vgl. W. FISCHER, *Der Deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion, und Der Deutsche Zollverein, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Freihandelszone. Ein Vergleich ihrer Motive, Institutionen und Bedeutung*, in: W. FISCHER (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1972, S. 110-128 und 129-138.
5. Zur Rolle des Zollvereins in der preußischen Politik vgl. H.-W. HAHN, *Wirtschaftspolitische Offensive mit deutschlandpolitischem Langzeiteffekt? Der Zollverein von 1834 in preußischer Perspektive*, in: M. GEHLER, u.a. (Hrsg.), *Ungleiche Partner? Österreich und Deutschland in ihrer gegenseitigen Wahrnehmung. Historische Analysen und Vergleiche aus dem 19. Jahrhundert*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1996, S.95-111; D.T. MURPHY, *Prussian aims for the Zollverein, 1828-1833*, in: *The Historian*, 2(1991), S. 285-302.

Umstritten blieb auch die verfassungsrechtliche Klassifizierung des Zollvereins. Auf der einen Seite gelten die Zollvereinsverträge lediglich als „völkerrechtliche Vertragsverhältnisse“ mit einem „Mindestmaß an gemeinsamer Institutionalisierung“ zwischen den beteiligten Staaten.⁶ Dagegen sah der Verfassungshistoriker Ernst Rudolf Huber im Zollverein unter Hinweis auf dessen Dauerhaftigkeit, eigene Gesetzgebungsgewalt und Rechtspersönlichkeit im Bereich des Völker- und des Verwaltungsrechts einen „Zoll-Staatenbund“.⁷ Eine einfache statische Zuordnung verkennt jedoch die Dynamik der Zollvereinsgeschichte und gewichtet zu wenig deren Entwicklungspotential.⁸ Dem gegenüber wird in dem vorliegenden Beitrag die These vertreten, dass sich erst im Verlauf der Zollvereinsgeschichte jene Entwicklungen verstärkten, die aus der anfänglichen intergouvernementalen Staatenverbindung allmählich ein Konstrukt entstehen ließen, das nach heutigen Begriffen am ehesten als suprastaatliche Organisation beschrieben werden könnte. Zwar kamen viele dieser Ansätze nicht über ein bescheidenes Anfangsstadium oder die bloße Konzeption hinaus. Dennoch offenbart sich eine Entwicklung, die mit der Dynamik des europäischen Einigungsprozesses im 20. Jahrhundert in ihren grundlegenden Strukturen vergleichbar ist.

Die folgende Untersuchung versteht sich daher nicht nur als Beitrag zu der bislang überraschend stiefmütterlich behandelten politisch-institutionellen Geschichte des Zollvereins seit 1834.⁹ Vielmehr will sie durch Übertragung von Begriffen und Theorien aus der Geschichte der europäischen Integration des 20. Jahrhunderts auf das historische Fallbeispiel des Zollvereins einerseits das Verständnis für die Integrationsprozesse im Zollverein selbst schärfen, andererseits aber auch die Erklärungsmuster für die gegenwärtige europäische Einigung an einem historischen Beispiel prüfen.¹⁰ Der politisch-ökonomische Integrationsprozess im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts lässt sich allerdings nicht einfach mit der europäischen Einigung

6. So M. KOTULLA, *Deutsche Verfassungsgeschichte: Vom Alten Reich bis Weimar (1495-1934)*, Springer Verlag, Berlin, 2008, S. 398-399, Zitate S. 399.

7. Ein „Zoll-Staatenbund“ sei „eine Staatenverbindung, die die beteiligten Gliedstaaten zu einer dauernden Zolleinheit in einer Weise zusammenschließt, daß in ihr gleichwohl die Souveränität der Gliedstaaten fortbesteht“. Vgl. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd.2, *Der Kampf um die Einheit und Freiheit 1830-1850*, 3. überarb. Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1988, S. 300 f., Zitat S. 304. Gegen die Einordnung als Staatenbund spricht aber die begrenzte Laufzeit der Zollvereinsverträge, der begrenzte Vertragszweck (Zollgemeinschaft) und die Tatsache, dass die Mitgliedsstaaten schon im Deutschen Bund staatenbündisch organisiert waren.

8. Der vorliegende Beitrag schließt sich damit einem Ansatz der Integrationsforschung an, der die zeitliche Dimension von Integrationsprozessen betont. Vgl. P. PIERSON, *Politics in time: History, Institutions and social analysis*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2004.

9. Vergleichsweise gut ist die Gründungsgeschichte des Zollvereins bis 1834 erforscht. Jenseits dieses Datums aber nimmt die Zahl weiterführender, modernen Ansprüchen genügender Untersuchungen deutlich ab. Vgl. H.-W. HAHN, M. KREUTZMANN, *Der Deutsche Zollverein in der Geschichte des 19. Jahrhunderts. Neue Perspektiven der Forschung*, in: H.-W. HAHN, M. KREUTZMANN (Hrsg.), *Der Deutsche Zollverein. Ökonomie und Nation im 19. Jahrhundert*, Böhlau, Köln, 2012, S. 1-29.

10. Vgl. zum historischen Erklärungsansatz für die europäische Einigung: W. LOTH, *Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration*, in: W. LOTH, W. WESSELS (Hrsg.), *Theorien Europäischer Integration*, Leske und Budrich, Opladen, 2001, S. 87-106.

seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gleichsetzen. Dagegen spricht schon der völlig gegensätzliche jeweilige zeithistorische Kontext: Das große europäische Einigungsprojekt entstand vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit einem übersteigerten Nationalismus, der daraus resultierenden beiden Weltkriege und des von den Nationalsozialisten begangenen Völkermordes an den Juden. Das vereinte Europa sollte die Nationalstaaten und die zwischen ihnen immer wieder eskalierenden Konflikte überwinden.¹¹ Dem gegenüber entwickelte sich der Zollverein in einer Zeit, als der moderne, rational organisierte, egalitäre und mit verfassungsmäßigen Mitbestimmungsrechten seiner Bürger ausgestattete Nationalstaat als Gegenentwurf zur absolutistischen Monarchie und ständischen Gesellschaftsordnung in Europa gerade auf dem Weg zum Durchbruch war.¹²

Darüber hinaus gab es auch erhebliche Unterschiede in der konkreten, politisch-strukturellen Ausgangssituation: Die im Deutschen Zollverein zusammengeschlossenen Staaten waren bereits durch einen gemeinsamen sprachlich-kulturellen Hintergrund enger verbunden, als die Mitgliedsstaaten der späteren Europäischen Union. Da es sich bei den Mitgliedsstaaten des Zollvereins nicht um voll ausgebildete Nationalstaaten mit einem eigenständigen Nationalbewusstsein handelte, soll im Folgenden der Begriff Suprastaatlichkeit anstelle von Supranationalität auf die Integration im Zollverein angewandt werden.¹³ Der Zollverein entwickelte sich zudem innerhalb eines bereits bestehenden politischen Staatenbundes. Er besaß auch mit Preußen einen Mitgliedsstaat, der die übrigen Zollvereinsmitglieder an Größe bei weitem übertraf und damit ein politisches, rechtliches und administratives Gravitationszentrum bildete, wie es in dieser Form zwischen den sich eher auf Augenhöhe gegenüberstehenden Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht besteht.

Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit die politischen und rechtlichen Grundbegriffe aus dem europäischen Einigungsprozess des 20. Jahrhunderts auf das 19. Jahrhundert übertragen werden können.¹⁴ Der Begriff der Supranationalität wird in der Forschung meist den zwischenstaatlichen Integrationsprozessen des 20. Jahrhunderts und insbesondere der Europäischen Union als einem politischen System *sui generis* vorbehalten.¹⁵ Jüngst wird jedoch auch nach supranationalen Strukturen be-

11. Vgl. zusammenfassend: G. THIEMEYER, *Europäische Integration. Motive, Prozesse, Strukturen*, Böhlau, Köln, 2010.
12. Vgl. H.-W. HAHN/H. BERDING, *Reformen, Restauration und Revolution 1806-1848/49*, in: *Gebhardt. Handbuch der deutschen Geschichte. Bd.14*, 10., völlig neu bearb. Aufl., Klett-Cotta, Stuttgart, 2010; J. OSTERHAMMEL, *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, Sonderausgabe*, C.H. Beck, München, 2011.
13. Vgl. grundlegend: A. GREEN, *Fatherlands: State-building and nationhood in nineteenth-century Germany*, University Press, Cambridge, 2001; A. ETGES, *Wirtschaftsnationalismus. USA und Deutschland im Vergleich, 1815-1914*, Campus Verlag, Frankfurt a.M./New York, 1999; D. LANGEWIESCHE, *Reich, Nation, Föderation: Deutschland und Europa*, C. H. Beck, München, 2008.
14. Vgl. G. AMBROSIUS, *Liberale vs. institutionelle Integration von Wirtschaftspolitiken in Europa. Das 19. und 20. Jahrhundert im systematischen und historischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 2009, hier S. 67.
15. Vgl. G. THIEMEYER, *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, in: *Journal of European Integration History*, 2(1998), S. 5-21.

reits im 19. Jahrhundert gefragt.¹⁶ Ein wichtiger Unterschied zwischen den im 19. Jahrhundert vorherrschenden intergouvernementalen und den sich im 20. Jahrhundert verstärkt etablierenden supranationalen Organisationen besteht in der Frage der Souveränität der Mitglieder. Während die Mitgliedsstaaten in intergouvernementalen Organisationen ihre volle Souveränität behalten und sich lediglich vertraglich auf die Einhaltung bestimmter Standards verpflichten, geben die Angehörigen supranationaler Organisationen zumindest in bestimmten, vertraglich vereinbarten Politikbereichen ihre Souveränität ab und unterwerfen sich der Gesetzgebungs- und Rechtsprechungskompetenz gemeinsamer Organe. Damit verbunden ist oftmals die Einrichtung einer gemeinsamen Verwaltung, wie sie etwa in der Brüsseler Bürokratie ausgebildet ist.

Nach diesen Kriterien kann der Zollverein zum Zeitpunkt seiner Entstehung nicht als eine suprastaatliche Organisation bezeichnet werden. Alle Beschlüsse in den Zollvereinsfragen waren einstimmig zu treffen. Zudem gab es keine gemeinsame Zollverwaltung.¹⁷ Dennoch kam es zu signifikanten Bemühungen, die Gesetzgebung, die Verwaltung und die politische Mitbestimmung im Deutschen Zollverein in die Kompetenz gemeinsamer Organe zu legen. Schließlich zog der Zollverein weitere wirtschaftliche und rechtliche Integrationschritte nach sich.¹⁸ Daher erscheint die „hinter der staatenbündischen Konzeption stehende Dynamik mit den Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften vergleichbar“.¹⁹ Auch die Europäische Union wies in ihren Anfängen neben supranationalen erhebliche intergouvernementale Elemente auf, die sich allerdings im Laufe der Zeit abschwächten. Diese Entwicklung lässt sich grundsätzlich auch bei den ursprünglich kooperativen Formen zwischenstaatlicher Integration im 19. Jahrhundert beobachten und soll im Folgenden am Beispiel des Deutschen Zollvereins aufgezeigt werden.²⁰

Neben der Untersuchung der organisatorischen Entwicklung wird mit Blick auf Theorien zur europäischen Integration nach den Motiven und der Dynamik zwischenstaatlicher Integration im Zollverein gefragt.²¹ Nach der Sichtweise des liberalen Intergouvernementalismus geht die Integration immer nur so weit, wie sie den Interessen der Regierungen der beteiligten Staaten entspricht und kann gegebenen-

16. Vgl. G. THIEMEYER, I. TÖLLE, *Supranationalität im 19. Jahrhundert? Die Beispiele der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt und des Octroivertrages 1804-1851*, in: *Journal of European Integration History*, 2(2011), S. 177-196.

17. Zur Organisation des Zollvereins vgl. E.R. HUBER, op.cit., S. 292-300; F. SCHÖNERT-RÖHLK, *Aufgaben des Zollvereins*, in: K. JESERICH, H. POHL/G. C. v. UNRUH (Hrsg.), *Vom Reichsdeputationshauptschluss bis zur Auflösung des Deutschen Bundes* (Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd.2), DVA, Stuttgart, 1983, S. 286-300.

18. Vgl. etwa E. WADLE, *Der Zollverein und die deutsche Rechtseinheit*, in: *Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, 102(1985), S. 99-129.

19. M. KUSCHNICK, *Integration in Staatenverbindungen. Vom 19. Jahrhundert bis zur EU nach dem Vertrag von Amsterdam*, de Gruyter, Berlin u.a., 1999, S. 32.

20. Vgl. G. AMBROSIUS, op.cit., S. 229.

21. Vgl. zusammenfassend: W. LOTH, W. WESSELS (Hrsg.), op.cit.; H.-J. BIELING, M. LERCH (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

falls blockiert oder zurückgefahren werden. Demgegenüber gehen funktionalistische bzw. institutionalistische Ansätze davon aus, dass ein einmal in Gang gesetzter Integrationsprozess aus sich selbst heraus eine unaufhaltsame Eigendynamik entfaltet.²² Dies liegt zum einen am „spill over“ (Ernst B. Haas), also der Tatsache, dass gemeinsame Standards in bestimmten Politikfeldern die Regelung weiterer Bereiche nach sich ziehen. Zum anderen entwickeln die suprastaatlichen Institutionen und die in ihnen agierenden Eliten ein wachsendes Eigeninteresse an einer Ausweitung der Integration. Durch die ihnen übertragenen Kompetenzen erlangen sie eine zunehmende Eigenständigkeit gegenüber den Regierungen, welche den Integrationsprozess somit nicht ohne weiteres zu stoppen vermögen.²³

Bei der folgenden Analyse ist zu beachten, dass der Deutsche Zollverein keine einheitliche, durch einen einmaligen Gründungsakt geschaffene Organisation war. Er stellte vielmehr ein kompliziertes Geflecht von Verträgen dar, das unterschiedliche Stufen der Integration aufwies. Außerhalb der Analyse bleiben jene Kleinstaaten, die ihre Zollverwaltung einem größeren Staat direkt unterstellt hatten, zollpolitisch also faktisch mediatisiert waren. Diese Staaten waren lediglich indirekt Mitglieder des Zollvereins und nicht in dessen gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen integriert. Dagegen hatten sich die so genannten Immediatmitglieder des Zollvereins mit gleichen Rechten und Pflichten zusammengeschlossen. Der folgende Beitrag geht zunächst auf die Entwicklung der Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen im Zollverein ein und fragt in einem zweiten Schritt nach den Ansätzen zur Ausbildung einer institutionalisierten politischen Mitbestimmung.

Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen

Beim Abschluss der Zollvereinsverträge achteten die kleineren Vertragspartner darauf, ihre staatliche Souveränität zu wahren. Dazu zählte, dass gemeinsame Beschlüsse einstimmig zu treffen waren und dass man eine eigenständige Zollverwaltung behielt.²⁴ Die Versuche Preußens und Bayerns, beim Abschluss der ersten Zoll-

22. Vgl. zusammenfassend: W. WEIDENFELD, *Die Europäische Union*, Wilhelm Fink, München, 2011, S. 43-58.

23. Vgl. etwa am Beispiel der EU-Beamtenchaft: M. BACH, *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Campus-Verlag, Frankfurt a.M./New York, 1999; DERS., *Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, bes. S. 93 f. Zur Rolle der Bürokratie im Zollverein vgl. M. KREUTZMANN, *Die höheren Beamten des Deutschen Zollvereins. Eine bürokratische Funktionselite zwischen einzelstaatlichen Interessen und zwischenstaatlicher Integration (1834-1871)*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 2012.

24. Zur Entstehung des Zollvereins vgl. die Dokumentation: W. v. EISENHART ROTHE, A. RITTHALER (Bearb.), *Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815-1834: Akten der Staaten des Deutschen Bundes und der europäischen Mächte*, Verlag R. Hobbing, Berlin, 1934; am Beispiel der hessischen Staaten: H.-W. HAHN, *Wirtschaftliche Integration im 19. Jahrhundert. Die hessischen Staaten und der Deutsche Zollverein*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1982.

unionen mit Hessen-Darmstadt bzw. mit Württemberg im Jahr 1828 eine gemeinsame Zollverwaltung unter Kontrolle des größeren Vertragspartners zu etablieren, scheiterten am Widerstand der kleineren Mitgliedsstaaten. Daher wurde sowohl in den preußisch-hessen-darmstädtischen als auch in den bayerisch-württembergischen Zollvereinsvertrag die Bestimmung aufgenommen, dass es lediglich eine gegenseitige Kontrolle der jeweiligen Zollverwaltungen der Mitgliedsstaaten geben sollte. Diese Bestimmung wurde in die Zollvereinsverträge vom Frühjahr 1833, durch welche der bayerisch-württembergische und der preußisch-hessen-darmstädtische Zollverein unter Zutritt Sachsens, der thüringischen Staaten sowie des inzwischen dem Zollverein zwischen Preußen und Hessen-Darmstadt beigetretenen Kurfürstentums Hessen zum großen deutschen Zollverein vereinigt wurden, übernommen. Allerdings verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten, ihre Zollverwaltung nach dem Vorbild Preußens zu organisieren.²⁵

Damit war bereits ein erster wichtiger Schritt zur Verwaltungsintegration getan. Insbesondere von Seiten Preußens wurde die Bedeutung einer einheitlich organisierten und besoldeten Beamenschaft für den Zusammenhalt des Zollvereins hoch eingeschätzt. Eine wichtige Rolle spielte in diesem Zusammenhang die gegenseitige Verwaltungskontrolle. Um sicherzustellen, dass die Zollverwaltung in den einzelnen Mitgliedsstaaten vertragsgemäß organisiert und durchgeführt wurde, wurden gegenseitig Kontrollbeamte an die lokalen Zollämter (Stationskontrolleure) sowie in die zentralen Zolldirektionen (Zollvereinsbevollmächtigte) entsandt. Im Falle Preußens, das keine zentrale Zolldirektion besaß, wurden die Kontrollbeamten der anderen Zollvereinsstaaten an die den Zolldirektionen der anderen Mitgliedsstaaten entsprechenden Provinzialsteuereindirektionen abgeordnet. Die Kontrollbeamten blieben zwar dienstrechtlich ihren Entsenderstaaten verpflichtet. Jedoch wurde in den Ausführungsbestimmungen der Zollvereinsverträge und in den darauf beruhenden Dienstinstruktionen festgelegt, dass die Kontrollbeamten nicht nur dem Interesse des absendenden Staates, sondern dem Interesse des gesamten Zollvereins dienen sollten.²⁶

Obwohl es somit keine gemeinsame Zollverwaltung gab, etablierte sich doch eine bürokratische Funktionselite, die ihre Handlungslogik immer mehr auf den Zollverein insgesamt ausrichtete. Verstärkt wurde dieser Trend dadurch, dass die für den Zollverein tätigen Beamten in der Regel über viele Jahre hinweg in den Zollvereinsangelegenheiten arbeiteten und sich dabei ein Fachwissen erwarben, das ihnen eine sichere berufliche Stellung sowie politischen Einfluss gewährleistete. Am deutlichsten tritt diese Tendenz bei jenen Beamten hervor, welche im gemeinsamen Beratungs- und Entscheidungsgremium der Zollunion, nämlich in der Generalkonferenz, tätig

25. Vgl. M. KREUTZMANN, *Beamten ...*, op.cit., S. 119 f.

26. Vgl. Hauptprotokoll der Vollzugskommission in München vom 14.02.1834, in: *Verträge und Verhandlungen aus dem Zeitraume von 1833 bis einschließlich 1836 über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins*, Bd.1, Zentralbüro des Zollvereins, Berlin, 1845, S. 253-284, hier S. 275.

waren.²⁷ Die Generalkonferenz trat etwa alle zwei Jahre – im Verlauf der Zollvereinsgeschichte zwischen 1836 und 1863 insgesamt 15 Mal – zusammen und beriet vor allem über die Festsetzung des Zolltarifs, über die Abrechnung der gemeinsamen Zolleinnahmen, über Änderungen der Zollgesetzgebung und der Zollordnung sowie über Beschwerden der Zollvereinsmitglieder.²⁸ Da die Beschlüsse der Generalkonferenz in Bezug auf die gemeinsame Zollgesetzgebung nach der Ausfertigung und Verkündung in den Mitgliedsstaaten unmittelbare gesetzliche Geltung erlangten, gilt die Generalkonferenz für den Verfassungshistoriker Huber als „echtes gesetzgebendes Organ des Zollvereins“, welches ein „supraterritoriales Recht“ schuf.²⁹

Als Bevollmächtigte für die Generalkonferenzen wurden meist die jeweils ausgewiesenen Fachbeamten der Zollvereinsstaaten ernannt. Die Kommissare blieben an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden, erlangten während der laufenden Verhandlungen jedoch eine große Handlungsfreiheit. Bei diesen Bevollmächtigten handelte es sich meist um Beamte, die ihren beruflichen Aufstieg im Rahmen des Zollvereins vollzogen hatten. Sie waren selbst oftmals nicht nur als Sachverständige und Berater der zuständigen Minister und Diplomaten bereits an den politischen Verhandlungen zur Zollvereinsgründung beteiligt gewesen, sondern wurden auch zu den folgenden Verhandlungen über die Fortführung der zeitlich zunächst auf 8, später auf 12 Jahre befristeten Zollvereinsverträge gesandt. Diese Verhandlungen lagen somit in den Händen einer relativ kleinen Gruppe von Beamten, die durch ihre gemeinsame Arbeit im Laufe der Jahre ein kollektives Identitätsgefühl entwickelten, das sich immer mehr auf den Zollverein insgesamt bezog.³⁰

Deutlich wird dies während der Verhandlungen über die Erneuerung der ablaufenden Zollvereinsverträge in den Jahren 1841, 1853 und 1864/65.³¹ Während der ersten Verlängerung der Zollvereinsverträge im Jahr 1841 stellten der preußische Außen- und der Finanzminister die Fortsetzung des Zollvereins aufgrund der von ihnen beklagten Einnahmeverluste in Frage.³² Tatsächlich hatte Preußen in den ersten

27. Vgl. zu diesen Beamten auch: M. KREUTZMANN, *Bürokratische Funktionseliten und politische Integration im Deutschen Zollverein (1834-1871)*, in: *Historische Zeitschrift*, 288(2009), S. 613-645.

28. Zu den Verhandlungsgegenständen vgl. Art. 34 des Zollvereinsvertrags zwischen Preußen, Kurhessen und Hessen-Darmstadt einerseits sowie Bayern und Württemberg andererseits vom 22.03.1833, in: M. KOTULLA, *Deutsches Verfassungsrecht 1806-1918. Eine Dokumentensammlung nebst Einführung*, Bd. 1: *Gesamtd Deutschland, Anhaltische Staaten und Baden*, Springer Verlag, Berlin/Heidelberg, 2006, hier S. 849.

29. E.R. HUBER, op.cit., Bd.2, S. 294-295; ähnlich auch M. KUSCHNICK, op.cit., S. 29.

30. So schrieb der langjährige preußische Zollvereinsbeamte Rudolph Delbrück rückblickend über die höheren Zollvereinsbeamten: „Die Mehrzahl derselben hatte vom Beginn ihrer Laufbahn an in Zollvereins-Angelegenheiten gearbeitet, der Zollverein war ihnen ein Stück des eigenen Daseins geworden“. R. DELBRÜCK, *Lebenserinnerungen*, Bd.1, Duncker und Humblot, Leipzig, 1905, S. 311. Vgl. auch H.-W. HAHN, *Integration...*, op.cit., S. 233-234.

31. Zu den Zollvereinskrisen der 1850er und 1860er Jahre, siehe auch: H. BÖHME, *Deutschlands Weg zur Großmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit 1848-1881*, Kiepenheuer und Witsch, Köln, 1966.

32. Vgl. dazu H.-W. HAHN, *Geschichte ...*, op.cit., S. 107 f.; W.O. HENDERSON, op.cit., S. 141 f.; KREUTZMANN, *Beamten ...*, op.cit., S. 149 f.

Jahren nach der Zollvereinsgründung einen Rückgang seiner Zolleinnahmen zu verzeichnen, während die übrigen Mitgliedsstaaten deutliche Zuwächse erzielten. Der unter den früheren Finanzministern Friedrich von Motz und Karl Georg Maaßen maßgeblich als Fachbeamter an den Zollvereinsverhandlungen beteiligte Geheime Oberfinanzrat Ludwig Kühne, der Preußen auch auf der ersten Generalkonferenz des Deutschen Zollvereins 1836 in München vertrat, trat diesen Bedenken in einer Publikation entgegen, in der er die „vorsichtigen Rechenkünstler“ innerhalb der eigenen Regierung kritisierte. Aufgrund der durch den Zollverein herbeigeführten Verschmelzung der gegenseitigen Interessen sei an ein „Wiederaufleben solcher Zollabsperren zwischen den einzelnen deutschen Ländern, als noch vor zehn Jahren bestanden, niemals zu denken“.³³

In den Jahren 1853 und 1864/65 waren es dann die süddeutschen Mittelstaaten unter Führung Bayerns, welche die Fortsetzung des Zollvereins von der Erfüllung eigener Bedingungen abhängig machten. So suchte der bayerische Ministerpräsident Ludwig Freiherr von der Pfordten die eigenständige Position Bayerns innerhalb des Zollvereins zu stärken, Österreich in den Zollverein hineinzuziehen oder die Zollunion mit Preußen notfalls zugunsten eines eigenen süddeutschen Zollbundes oder einer zollpolitischen Annäherung an Österreich zu verlassen. Dagegen hatte der bayerische Zollbeamte Karl Bever, der an den Verhandlungen zur Zollvereinsgründung beteiligt gewesen war und Bayern danach als Zollvereinsbevollmächtigter in Berlin und auf den Generalkonferenzen des Zollvereins vertreten hatte, den bayerischen König Maximilian II. bereits im Dezember 1848 in einer Denkschrift vor einer partikularistischen Politik innerhalb des Zollvereins gewarnt und zu einem ausgleichenden Kurs geraten.³⁴ Als Vertreter Bayerns bei den Verhandlungen über die Erneuerung des Zollvereins im Frühjahr 1852 in Berlin wurde der mit Bever eng vertraute Karl Meixner bestimmt, der nach der Ansicht des preußischen Zollvereinsbevollmächtigten in München zu jenen bayerischen Zollbeamten gehörte, welche „den Fortbestand des Zollvereins wünschen und für dringend notwendig, ja wohl für unerlässlich halten“.³⁵

Somit setzten sich die leitenden Zollbeamten auch in der neuerlichen Krise für den Erhalt des Zollvereins ein. Dass sie sich dabei mitunter gegen den Willen ihrer Regierungen erfolgreich behaupten konnten, lag an dem im Laufe der Zeit gewachsenen Eigengewicht dieser bürokratischen Funktionselite. Durch die langjährige Beschäftigung mit den komplizierten Zollfragen erlangten diese Beamten einen uneinholbaren Wissensvorsprung. Damit war an einen kurzfristigen Austausch politisch unliebsamer Beamter nicht zu denken. Selbst wenn man sich zu einem Personalwechsel entschloss, musste man zumeist, wie das obige bayerische Beispiel zeigt,

33. L. KÜHNE, *Über den deutschen Zollverein*, Duncker und Humblot, Berlin, 1836, Zitate S. 20 und 60.

34. Zur bayerischen Haltung in den Zollvereinskrisen der 1850er und der 1860er Jahre vgl. A. FOX, *Die wirtschaftliche Integration Bayerns in das Zweite Deutsche Kaiserreich: Studien zu den wirtschaftspolitischen Spielräumen eines deutschen Mittelstaates zwischen 1862 und 1875*, C.H. Beck, München, 2001.

35. Zitiert nach: M. KREUTZMANN, *Beamten ...*, op.cit., S. 164.

wiederum auf einen Vertreter der personell und ideell eng verflochtenen Funktionselite zurückgreifen. Gleichzeitig wuchs die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung des Zollvereins für die Mitgliedsstaaten, so dass sich deren leitende Minister auf Dauer nicht über die Ansichten der maßgeblichen Zollfachbeamten hinwegsetzen konnten.

Jenseits der politischen Krisen über die Fortsetzung der Zollvereinsverträge gab es auch Diskussionen über die Organisation des Zollvereins selbst. Diese betrafen zum einen das Gebot der Einstimmigkeit auf der Generalkonferenz, das die Entscheidungsfähigkeit des Zollvereins immer mehr zu lähmen drohte. Zum anderen stand die dezentrale und somit schwerfällige und konfliktrichtige Verwaltungsorganisation in der Kritik. Den wohl bedeutendsten Reformvorschlag entwickelte der Geheime Oberfinanzrat Heinrich Ludwig Biersack. Biersack verkörperte geradezu die neue zwischenstaatliche Funktionselite des Zollvereins.³⁶ Seinen beruflichen Aufstieg begann er in der Zollverwaltung des Großherzogtums Hessen-Darmstadt. Mit dem Abschluss des Zollvereinsvertrages zwischen Preußen und Hessen-Darmstadt 1828 stieg er zum Zolldirektor in Darmstadt auf und war an den folgenden Verhandlungen über den Abschluss des großen Deutschen Zollvereins von 1834 beteiligt. Nach dem Anschluss der freien Stadt Frankfurt am Main an den Zollverein 1836 wurde Biersack vor allem auf Betreiben Preußens zum Direktor der neu errichteten Frankfurter Zolldirektion ernannt. Zugleich blieb er aber hessen-darmstädtischer Beamter und vertrat das Land mehrfach als Bevollmächtigter auf den Generalkonferenzen des Zollvereins.

Nachdem Preußen im Zuge der Konflikte mit den süddeutschen Mitgliedsstaaten die Zollvereinsverträge Ende November 1851 fristgemäß gekündigt hatte, richtete Biersack eine vertrauliche Denkschrift an die preußische Regierung.³⁷ Darin entwickelte er Pläne für eine Neugestaltung der Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen des Zollvereins. Biersack war sich der Brisanz dieses Themas bewusst und formulierte entsprechend vorsichtig. Dennoch sind seine Vorstellungen über die Einrichtung einer Zentralbehörde sowie über die Einführung von Mehrheitsentscheidungen als ein innovativer Ansatz zur organisatorischen Weiterentwicklung des Zollvereins zu betrachten. Er unterbreitete einen Kompromiss zwischen der bestehenden Stimmengleichheit aller Mitgliedsstaaten und dem entgegen stehenden Vorschlag, wonach die Stimmen nach dem Anteil der jeweiligen Staaten an der Gesamtbevölkerung des Zollvereins zu verteilen seien. Nach dem letzteren Konzept wäre Preußen ein

-
36. Vgl. H.-W. HAHN, *Geschichte ...*, op.cit., S. 80-81 und 102 f.; M. KREUTZMANN, *Beamten ...*, op.cit., S. 119 f. sowie die von dem langjährigen bayerischen Zollfachbeamten Wilhelm Weber verfasste, erste Gesamtdarstellung der Zollvereinsgeschichte: W. WEBER, *Der deutsche Zollverein. Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung*, Veit und Comp., Leipzig, 1869, S. 143-150 und 214 f. Zu Biersack vgl. H.-W. HAHN, *Heinrich Ludwig Biersack und die wirtschaftliche Einigung Deutschlands. Zur Rolle eines hessen-darmstädtischen Finanzbeamten im Deutschen Zollverein*, in: *Archiv für hessische Geschichte und Altertumskunde*, 41(1983), S. 95-132.
37. Die Denkschrift Heinrich Ludwig BIRSACKS mit dem Titel: Aphorismen über den Zollverein (1851) befindet sich in: Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz [GStAPK] Berlin, I. HA Rep. 151 Finanzministerium III, Nr. 6064, Bl. 254-269v.

klares Übergewicht des Stimmenanteils zugefallen. Nach dem Verteilungsschlüssel Biersacks jedoch sollte Preußen lediglich 32, Bayern 12, Sachsen und Württemberg 7, Baden, das Großherzogtum Hessen und der Thüringer Zoll- und Handelsverein 6 sowie die übrigen Mitgliedsstaaten 5 bzw. 4 von insgesamt 100 Stimmen erhalten.

Damit wäre Preußen zwar ein großer Anteil, aber eben keine alleinige Mehrheit der Stimmen zugewiesen worden. In ähnlicher Weise konzipierte Biersack die Zusammensetzung der von ihm angeregten, zentralen Verwaltungsbehörde des Zollvereins. Diese sollte über Fragen der Anwendung und Auslegung des Zolltarifs, des Zollgesetzes, der Zollordnung und der Regulative entscheiden, die jährliche Einnahmenteilung vorbereiten oder Fachgutachten erstellen und damit wesentliche Aufgaben der Generalkonferenz des Zollvereins übernehmen. In einem weitergehenden Ansatz schlug Biersack vor, dass die leitenden Beamten dieser Behörde von den Zollvereinsstaaten gemeinschaftlich gewählt, auf den Zollverein verpflichtet und von diesem bezahlt werden sollten. Zudem sollte die Zentralbehörde den Direktivbehörden der Einzelstaaten gegenüber weisungsbefugt sein. Damit wäre es zur Einrichtung einer echten suprastaatlichen Zollvereinsverwaltung mit einer eigenen Beamenschaft gekommen. Biersack selbst unterstrich:

„In dem umsichtigen Wirken einer Centralbehörde, welche auf die Interessen des Zollvereins verpflichtet wäre, würde das unfehlbarste Mittel gegeben sein, eine übereinstimmende Durchführung der Zollgesetzgebung in allen Theilen des Vereins zu sichern.“³⁸

Da sich Biersack jedoch der preußischen Vorbehalte gegenüber einem solchen Ausbau der Zollvereinsverwaltung bewusst war, lieferte er zugleich den alternativen Vorschlag, dass die Zentralbehörde lediglich durch Abordnung von Beamten aus den einzelnen Mitgliedsstaaten gebildet werde. Diese dürften bei der Ausübung ihres Amtes allerdings nicht an spezielle Instruktionen der Regierungen ihrer Entsendestaaten gebunden sein. Dennoch stießen diese Ideen auf wenig Unterstützung. Die preußische Regierung sprach sich in einer Denkschrift gegen die Einrichtung einer zentralen Verwaltungsbehörde des Zollvereins aus. Lediglich die begrenzte Einführung von Mehrheitsentscheidungen wurde ins Auge gefasst.³⁹ Dieser Vorschlag spielte aber in den weiteren Verhandlungen über die Erneuerung des Zollvereins keine Rolle.

Dennoch waren die Pläne eines Ausbaus des Zollvereins keineswegs endgültig gescheitert. Preußen hatte den Abschluss der neuen Zollvereinsverträge 1853 erst erreichen können, als es einen Handelsvertrag mit Österreich abgeschlossen hatte, der langfristig dessen Integration in den Zollverein vorsah. Um dieses Szenario zu vermeiden, empfahl eine im preußischen Außen- und im Handelsministerium verbreitete Denkschrift einen organisatorischen Ausbau des Zollvereins. Dieser könne in der Einrichtung eines Beirates von Sachverständigen aus verschiedenen Wirt-

38. H.L. BIRSACK, op.cit., hier Bl. 259-260.

39. GStAPK, I. HA Rep. 151 Finanzministerium III, Nr. 6061, Bl. 223-232, Denkschrift, betreffend: I. Die Vereinigung des Steuervereins mit dem Zollvereine. II. Die Bildung verbindlicher Beschlüsse unter den Vereins-Regierungen. III. Die Maßregeln wegen des Verkehrs mit Getreide usw. in Theuerungszeiten. IV. Die Errichtung von Zollvereins-Konsulaten, Berlin, 1852, hier bes. S. 7-12.

schaftszweigen, die Gutachten über Tariffragen abgeben sollten, bestehen. Ergänzend dazu könne eine administrative Zentralisierung durch die – während der letzten Zollvereinsverhandlungen bereits von Bayern vorgeschlagene – Erweiterung der Kompetenzen des Zentralbüros des Zollvereins, das bisher als reine Verrechnungsstelle für die gemeinsamen Zolleinnahmen fungiert hatte, erfolgen.⁴⁰ Diese Pläne blieben jedoch ebenso unverwirklicht wie die Vorschläge des Oberregierungsrats im preußischen Handelsministerium, Friedrich Julius Kieschke, vom September 1859 zur Bildung einer Zentralbehörde im Deutschen Zollverein.⁴¹ Preußen sollte den Leiter der konzipierten Behörde und Bayern dessen Stellvertreter stellen. Sachsen, Württemberg und Hannover würden abwechselnd die Stelle des zweiten Dirigenten besetzen. Darüber hinaus sollte jeder weitere Mitgliedsstaat des Zollvereins einen Beamten dieser Behörde ernennen.

Zur selben Zeit erschien der organisatorische Ausbau des Zollvereins Teilen der Liberalen als ein geeignetes Instrument zur Erreichung ihrer eigenen politischen Ziele. Die Hoffnungen auf einen liberalen Nationalstaat waren mit dem Scheitern der Revolution von 1848/49 zunächst zerbrochen. Dennoch verfiel das Bürgertum nicht in politische Resignation, sondern organisierte sich seit dem Ende der 1850er Jahre unter dem Eindruck innen- und außenpolitischer Entwicklungen neu. In Preußen hatte der mit dem Regierungsantritt des Prinzregenten Wilhelm im Jahre 1858 verbundene Beginn der „Neuen Ära“ die Erwartungen der Liberalen geweckt. Kurz danach war mit dem Krieg Piemont-Sardiniens gegen Österreich auch die nationale Frage wieder ins Zentrum der Debatten gerückt. Das oppositionelle Bürgertum schuf sich einflussreiche Organe für seine Interessenvertretung wie den 1858 gegründeten Kongress deutscher Volkswirte, den 1859 geschaffenen Nationalverein oder den 1861 ins Leben getretenen Deutschen Handelstag.⁴²

Besonders im Nationalverein dominierten die Vertreter einer Richtung, die an das Programm der Revolution von 1848/49 und der in der Paulskirche ausgearbeiteten Verfassung anknüpften. Dagegen vertraten einflussreiche Altliberale einen Weg, für den der Zollverein als organisatorischer Ausgangspunkt eine wichtige Rolle spielte. So forderte der rheinische Kaufmann und Liberale David Hansemann 1861 als Präsident des Deutschen Handelstages den Ausbau des Zollvereins durch die Errichtung einer zehnköpfigen Zentralbehörde, die unter dem ständigen Vorsitz Preußens stehen und nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden sollte. Zudem sollte eine aus zwei Kammern bestehende Volksvertretung des Zollvereins eingerichtet werden. Noch stärker auf die preußische Führungsrolle zugeschnitten war der Entwurf des Vorsitzenden des Kongresses deutscher Volkswirte, Wilhelm Adolf Lette. Beide Entwürfe scheiterten jedoch sowohl an der Mehrheit der bürgerlichen Opposition, die eine bloße

40. GStAPK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel und Gewerbe, C XIII 4 Nr. 31 secr., Bd.3, Bl. 102-104v, Anonyme und undatierte Denkschrift über Preußens künftige Politik im Zollverein und gegenüber Österreich.

41. Vgl. M. KREUTZMANN, *Beamten ...*, op.cit., S. 147. GStAPK, I. HA Rep. 151 Finanzministerium III, Nr. 6064, Bl. 559-563, Denkschrift.

42. Vgl. A. BIEFANG, *Politisches Bürgertum in Deutschland. Nationale Organisationen und Eliten 1857-1868*, Droste, Düsseldorf, 1994.

ökonomische Einigung als nicht ausreichend bzw. als Sackgasse auf dem Weg zur erstrebten politischen Einheit ansah, als auch am Widerstand der betreffenden Regierungen.⁴³

Politische Mitbestimmung

Die Pläne Hansemanns und Lettes erweiterten die bürokratischen Ansätze einer Zollvereinsreform um das Element eines politischen Repräsentationsorgans.⁴⁴ Damit erhielt der Zollverein perspektivisch ein weiteres Merkmal einer suprastaatlichen Organisation. Denn mit der Einrichtung einer parlamentarischen Vertretung hätten die Mitgliedsstaaten weitere Kompetenzen an ein gemeinschaftliches Organ übertragen. Das Verhältnis von zwischenstaatlicher, wirtschaftlicher und politischer Integration und parlamentarischer Mitbestimmung war bereits mit der Gründung des Zollvereins ins Zentrum politischer Debatten gerückt. Dennoch sind der Verlauf dieser Debatten und die langfristige Genese eines gemeinsamen Wirtschaftsparlaments der im Zollverein verbundenen Staaten als Vorläufer eines nationalen Vollparlaments bislang nicht systematisch untersucht worden. Das 1867 schließlich ins Leben gerufene Zollparlament wurde lange als bloßes machtpolitisches Instrument Otto von Bismarcks betrachtet.⁴⁵ Bezieht man jedoch die längerfristige Entstehungsgeschichte mit ein, erweist es sich als ein genuines Element der deutschen Parlamentarismusgeschichte und des zwischenstaatlichen Integrationsprozesses.⁴⁶

Der Zusammenhang von zwischenstaatlicher Integration und parlamentarischer Mitbestimmung ist vor allem für die Gründungs- und Frühgeschichte des Zollvereins untersucht worden.⁴⁷ Hier standen die frühkonstitutionellen Vorzeigestaaten Baden, Württemberg und Hessen-Darmstadt im Mittelpunkt des Interesses. Insbesondere in Baden und in Württemberg wurden die Debatten um den Zollvereinsbeitritt zu einer Bühne für die Auseinandersetzung zwischen liberaler Landtagsopposition und Re-

43. Sowohl der Nationalverein und der eng mit diesem verflochtene Kongress deutscher Volkswirte als auch der Deutsche Handelstag sprachen sich mehrheitlich gegen die Pläne zur Reform des Zollvereins aus.
44. Zum Konstitutionalismus in Deutschland im 19. Jahrhundert vgl. E. FEHRENBACH, *Verfassungsstaat und Nationsbildung*, Oldenbourg, München, 2007; zum Zusammenhang zwischen Zollverein und parlamentarischer Mitbestimmung vgl. H.-W. HAHN, *Der Deutsche Zollverein und die nationale Verfassungsfrage*, in: H.-W. HAHN, M. KREUTZMANN (Hrsg.), op.cit., S. 153-174.
45. Vgl. die älteren Studien zum Zollparlament: W. SCHÜBELIN, *Das Zollparlament und die Politik von Baden, Bayern und Württemberg 1866-1870*, Ebering, Berlin, 1935; J. SCHMIDT, *Bayern und das Zollparlament: Politik und Wirtschaft in den letzten Jahren vor der Reichsgründung (1866/67-1870). Zur Strukturanalyse Bayerns im Industriezeitalter*, Wöflle, München, 1973.
46. Mit neuen Akzenten: M. HORN, *Die süddeutschen Abgeordneten im Zollparlament und die nationale Frage 1868-1870*, in: *Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins*, 155(2007), S. 393-425.
47. Vgl. H.-W. HAHN, *Verfassungsfrage ...*, op.cit.; DERS., *Zwischen deutscher Handelsfreiheit und Sicherung landständischer Rechte. Der Liberalismus und die Gründung des Deutschen Zollvereins*, in: W. SCHIEDER (Hrsg.), *Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1983, S. 239-271.

gierung.⁴⁸ Dem entsprechend standen bei den bisherigen Analysen die politischen Implikationen der Zollvereinsgründung für das einzelstaatliche Verfassungsleben im Zentrum. Dabei blieben jedoch jene konstitutionellen Staaten ausgeklammert, deren innerer politischer Modernisierungsprozess noch nicht so weit fortgeschritten war und die keine spektakulären Debatten und Kampfabstimmungen über die Zollvereinsfragen vorzuweisen hatten. Dennoch war die grundlegende Problematik auch in Verfassungsstaaten wie Bayern, dem seit 1831 konstitutionellen Sachsen oder den thüringischen Kleinstaaten virulent.⁴⁹

Ebenso wenig wurden die verfassungsrechtliche Bedeutung des Zollvereinsbeitritts für die konstitutionellen Staaten sowie die verfassungstheoretischen Kontroversen systematisch untersucht. Dabei wurden die Auswirkungen der Zollvereinsgründung auf die einzelstaatlichen Verfassungen frühzeitig diskutiert. Der Zollverein drohte, das wichtigste Recht der frühkonstitutionellen Parlamente, nämlich das Recht zur Bewilligung der Steuern und Abgaben, zu untergraben.⁵⁰ Die vertragsmäßig festgesetzten Zölle bildeten einen, der unmittelbaren Zustimmung der Landtage entzogenen Einnahmeposten, welcher nach der Gründung des Zollvereins an Bedeutung gewann und damit die Machtposition der Regierungen gegenüber ihren Landtagen stärkte.⁵¹ Darüber hinaus unterlag der Abschluss von Handelsverträgen meist lediglich der nachträglichen Zustimmung der Parlamente. Oftmals wurden die Landtage dabei von den Regierungen völlig übergangen.

Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken kamen politische Befürchtungen auf. Die süddeutschen Liberalen beschworen die Gefahr, dass das zur Zeit der Zollvereinsgründung noch verfassungslose Preußen den Zollverein dazu benutzen werde, um den Einfluss der Landtage zurückzudrängen. Der badische Liberale Karl Theodor

-
48. Vgl. zu Baden: H. P. BECHT, *Badischer Parlamentarismus 1819 bis 1870: Ein deutsches Parlament zwischen Reform und Revolution*, Droste, Düsseldorf, 2009, hier bes. S. 423-439; dagegen findet sich bei H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg, 1819-1870: Anatomie eines deutschen Landtags*, Droste, Düsseldorf, 1987, keine systematische Analyse der Debatten zum Zollvereinsbeitritt.
49. D. GÖTSCHMANN, *Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz: die Ständeversammlung des Königreichs Bayern 1819-1848*, Droste, Düsseldorf, 2002, enthält ebenfalls keine systematische Erörterung der Debatten zum Zollverein. Zu Sachsen im Zollverein vgl. R.J. BAZILLION, *Economic integration and political sovereignty: Saxony and the Zollverein, 1834-1877*, in: *Canadian Journal of History*, 2(1990), S. 189-202. Zu kleinstaatlichen Parlamenten vgl. H. KÄSTNER, *Der Deutsche Zollverein in den parlamentarischen Debatten am Beispiel Sachsen-Weimar-Eisenachs*, in: H.-W. HAHN, M. KREUTZMANN (Hrsg.), op.cit., S. 175-194.
50. Davor warnte etwa der badische Liberale und Landtagsabgeordnete Karl Mathy. Vgl. K. MATHY, *Betrachtungen über den Beitritt Badens zu dem deutschen Zollverein*, Selbstverlag des Herausgebers, Karlsruhe, 1834, hier bes. S. 10-11; zur Bedeutung des Budgetrechts für die Landtage als politisches Druckmittel gerade zu Beginn der 1830er Jahre, als die Französische Julirevolution die liberale Opposition in den süddeutschen Verfassungsstaaten zur Durchsetzung ihrer Reformforderungen ermutigt hatte, vgl. E. FEHRENBACH, op.cit., S. 13-14.
51. Vgl. H.-P. ULLMANN, *Der deutsche Steuerstaat: Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, C.H. Beck, München, 2005, S. 34-36. Zwar verfügten die Parlamente formal weiterhin über das Recht zur Bewilligung von Steuern und Zöllen. Im Interesse des Abschlusses der Zollvereinsverträge hatten viele Landtage ihren Regierungen jedoch weitgehende Vollmachten zur Zustimmung zu den im Zollverein vereinbarten Tarifsätzen erteilt.

Welcker monierte in der Landtagsdebatte über den Zollvereinsbeitritt 1835, dass „unsere politische Gesetzgebung jetzt in Berlin und Wien, unsere ökonomische und Handelsgesetzgebung in Berlin zu Stande kommt“. ⁵² Diese Befürchtungen schienen sich bei den Verhandlungen über die Erneuerung des Zollvereins im Jahr 1841 zu bestätigen. Preußen drängte darauf, dass sich die Regierungen der Verfassungsstaaten, soweit dies nicht bereits geschehen war, weitgehende Vollmachten ihrer Landtage für die Festsetzung der Zolltarife sowie für den Abschluss von Handelsverträgen erteilen lassen sollten. Jedoch kam es in dieser Hinsicht letztlich zu keiner bindenden Regelung innerhalb des Zollvereins.

Auf eine neue, nationale Ebene wurde der Zusammenhang von Zollverein und parlamentarischer Mitbestimmung während der 1840er Jahre gehoben. Einerseits schien der Integrationsprozess selbst eine Erweiterung der bisherigen, bürokratisch-technokratischen Triebkräfte um partizipatorische Elemente zu erfordern. Dabei ging es zunächst darum, die an der Zolleinigung beteiligten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen auf angemessene Weise in die Entscheidung über Zollfragen einzubeziehen. Das galt insbesondere für den Abschluss von Handelsverträgen. ⁵³ Im Jahr 1839 war durch Preußen ein Handelsvertrag zwischen dem Zollverein und den Niederlanden ausgehandelt worden, welcher durch die einseitige Begünstigung der niederländischen Zuckerimporte der aufstrebenden Zuckerindustrie der Zollvereinsstaaten schadete. Der Vertrag löste daher eine lebhafte öffentliche Debatte aus, an deren Ende die Kündigung des Handelsvertrags stand.

Die aufkommende Forderung nach Einrichtung eines Zollvereinsparlaments lag aber auch in taktischen Überlegungen der liberal-nationalen Opposition begründet. Einige Liberale betrachteten den Zollverein nicht mehr nur als Anknüpfungspunkt für ihre einheitspolitischen Forderungen, sondern auch für den Wunsch nach einem nationalen Parlament. Der Deutsche Bund hatte sich in dieser Beziehung in doppelter Hinsicht als eine Sackgasse erwiesen: Zum einen hemmte die Repressionspolitik des Bundes die Arbeit der Landtage in den Einzelstaaten. Zum anderen war an eine konstitutionelle Erweiterung des Deutschen Bundes und die Einrichtung eines gemeinsamen Parlamentes nicht zu denken. ⁵⁴ Daher erschien der Zollverein als geeigneter Anknüpfungspunkt, um die Konstitutionalisierung im Wege der Reform bestehender Strukturen voranzutreiben. ⁵⁵ So forderten südwestdeutsche Liberale unter der Fe-

52. Zitiert nach: H.P. MÜLLER, *Das Großherzogtum Baden und die deutsche Zolleinigung 1819-1835/36*, Peter Lang, Frankfurt a.M., 1984, S. 235.

53. So bezweifelte der Mainzer Liberale Glaubrecht 1842 im hessen-darmstädtischen Landtag nachdrücklich, dass die staatlichen Finanzbeamten „beim Abschluß von Zoll- und Handelsverträgen gewandten Kaufleuten die Spitze zu bieten vermögen“. Zitiert nach: H.-W. HAHN, *Verfassungsfrage ...*, op.cit., S. 162.

54. Zu den gescheiterten Versuchen süddeutscher Liberaler, den Deutschen Bund durch Einrichtung eines Parlaments in Richtung eines nationalen Verfassungsstaates zu erweitern, vgl. E. FEHRENBACH, op.cit., S. 20-21 und 35; dazu und zur Reaktion des Deutschen Bundes vgl. J. MÜLLER, *Der Deutsche Bund 1815-1866*, Oldenbourg, München, 2006, S. 12 f.

55. Bereits 1845 hatte der Braunschweiger Liberale Karl Steinacker einen „dem verfassungsmäßigen Prinzip entsprechenden Organismus des Zollvereins“ gefordert. Vgl. *Zollvereinsblatt*, 3(1845), S. 53.

derführung des rheinpreußischen Kaufmanns David Hansemann im Oktober 1847 in Heppenheim den Ausbau des Zollvereins zu einem „deutschen Vereine“. Denn hier habe man

„schon eine, wenn auch mangelhafte, Verwaltung, welche die Verbesserungen, deren sie dringend bedarf, und eine Vertretung von Notabeln, die von den Kammern und andern Körperschaften der Vereinsstaaten zu wählen seien, zur Seite erhalten könnte“.⁵⁶

Die Forderung nach einem Zollvereinsparlament trat mit der Revolution von 1848/49 und deren eigener politischer Dynamik sowie den Beschränkungen der anschließenden Reaktionsepoche zunächst zurück. Erst seit Ende der 1850er Jahre erhielt sie, in enger Verbindung mit den oben beschriebenen Plänen zur Reorganisation der Zollvereinsverwaltung, neuen Auftrieb. In den Augen vieler Altliberaler wie Hansemann stellte der Ausbau des Zollvereins eine Alternative zum politischen Programm des 1859 geschaffenen Nationalvereins dar. Aber auch jüngere Vertreter der liberalen Opposition redeten einem Ausbau des Zollvereins das Wort. Zu ihnen zählte der nassauische Liberale Karl Braun.⁵⁷ Braun hatte sich im nassauischen Landtag als Abgeordneter und Parlamentspräsident einen Namen gemacht und 1859 die Leitung des Kongresses deutscher Volkswirte übernommen. Während der Zollvereinskrise von 1850 bis 1853 war Braun entgegen der Regierungspolitik seines Landes nachdrücklich für den Erhalt des Zollvereins eingetreten. Auf dem fünften Kongress deutscher Volkswirte in Weimar 1862 forderte er die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Zollverein und die Schaffung eines Zollvereinsparlaments als „Abschlusszahlung“ auf ein künftiges nationales Parlament.⁵⁸

Den Anlass für die 1867 tatsächlich erfolgte organisatorische Umgestaltung des Zollvereins bildete die Neuordnung der politischen Landkarte im Gefolge des preußisch-österreichischen Krieges von 1866. Der Deutsche Bund war aufgelöst worden, Preußen hatte einige norddeutsche Staaten (ehemalige Zollvereinsmitglieder) annektiert und die übrigen im Norddeutschen Bund unter seiner eigenen Führung zusammengefasst.⁵⁹ Dieser bildete auch ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. Mit den verbleibenden unabhängigen Staaten Bayern, Württemberg und Baden sowie mit Hessen-Darmstadt für seine südlichen Landesteile wurde 1867 ein neuer Zollvereinsvertrag geschlossen.⁶⁰ Kern der neuen Organisation waren die Einrichtung des

56. *Das Heppenheimer Programm der südwestdeutschen Liberalen (1847)* (nach dem Bericht der *Deutschen Zeitung* vom 15.10.1847), in: W. HARDTWIG, H. HINZ (Hrsg.), *Vom Deutschen Bund zum Kaiserreich 1815-1871*, Reclam, Stuttgart, 1997, S. 218-222, hier S. 220.

57. Zu Braun und dessen Verhältnis zum Zollverein vgl. H.-W. HAHN, *Zwischen wirtschaftspolitischen Erfolgen und geschichtspolitischer Niederlage: Karl Braun und der Deutsche Zollverein*, in: *Nassauische Annalen*, 123(2012), S. 481-503.

58. Vgl. die Rede Brauns, in: BÜRO DES KONGRESSES (Hrsg.), *Verhandlungen des 5. Kongresses deutscher Volkswirte zu Weimar, am 8., 9., 10. und 11. September 1862. Stenographischer Bericht*, Weimar, 1862, S. 66-75, Zitat S. 73.

59. Vgl. T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, Bd.2, *Machtstaat vor der Demokratie*, C.H. Beck, München, 1992, S. 23 f.

60. Zur Neuorganisation des Zollvereins vgl. M. KOTULLA, *Verfassungsgeschichte ...*, op.cit., S. 506-509; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd.3, *Bismarck und das Reich*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart u.a., 1988, S. 633-637.

Zollparlaments sowie die Schaffung des Zollbundesrats. Beide konstituierten sich durch den Zutritt von Vertretern der süddeutschen Staaten zu den entsprechenden Institutionen des Norddeutschen Bundes.⁶¹ Die Zollverwaltungen blieben in der Kompetenz der Einzelstaaten, jedoch wurden die gegenseitig zu entsendenden Kontrollbeamten nun zu gemeinsamen Beamten des Norddeutschen Bundes gemacht.

Fazit

Der Zollverein hatte damit den Sprung von einer intergouvernementalen Staatenverbindung zu einer suprastaatlichen Organisation geschafft. Die Mitglieder waren den Mehrheitsbeschlüssen der gemeinsamen Organe unterworfen und traten hoheitliche Verwaltungsaufgaben an den neuen Zollverein ab. Dabei ist zwar nicht zu übersehen, dass diese Entwicklung erst durch die politischen und militärischen Ereignisse von 1866 ermöglicht worden war. Dennoch kann diese Konstellation nicht als bloßes machtpolitisches Experiment des preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck verstanden werden.⁶² Bismarck bediente sich bei der Verfolgung seiner eigenen politischen Ziele vielmehr einer bereits seit vielen Jahren in Gang gesetzten Integrationsdynamik. Diese musste nicht zwangsläufig zu einem kleindeutsch-preußischen Nationalstaat führen. Vielmehr war hier eine eigenständige Entwicklung hin zu suprastaatlichen Strukturen angelegt.

Darin spiegelt sich auch die komplizierte Struktur der zwischenstaatlichen Integrationsdynamik. Einerseits waren mit der Gründung des Zollvereins Verflechtungen geschaffen worden, die sich immer mehr verfestigten und aus sich selbst heraus auf eine Weiterentwicklung drängten. Dies wird neben der wachsenden Zahl gemeinsamer Regulierungsbereiche vor allem an der Rolle der Verwaltung und der Beamten deutlich.⁶³ Die in den Zollvereinsangelegenheiten tätigen Beamten wuchsen zu einer neuen Funktionselite zusammen, welche im Lauf der Zeit einen wachsenden Wissensvorsprung erlangte und zugleich über die Einzelstaaten hinausgehende Interessen verfolgte. Damit war sie imstande, während der Zollvereinskrisen von 1840/41, 1852/53 und 1864/65 ein Auseinanderbrechen des Zollvereins zu verhindern. Es erscheint bemerkenswert, dass der Zollverein trotz aller inneren und äußeren Krisen im Verlauf seiner Geschichte kein einziges seiner Mitglieder verlor, sondern sogar im Gegenteil weitere Staaten hinzugewann.

Auf der anderen Seite aber ist auch erkennbar, dass die Integrationsdynamik innerhalb des Zollvereins an den Eigeninteressen der beteiligten Staaten an ihre Gren-

61. Vgl. H.-W. HAHN, *Verfassungsfrage* ..., op.cit., S. 172.

62. Vgl. A. MEYER, *Der Zollverein und die deutsche Politik Bismarcks. Eine Studie über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Zeitalter der Reichsgründung*, 2. Aufl., Peter Lang, Frankfurt a.M., 1987.

63. Zur Vereinheitlichung der indirekten Steuern vgl. etwa K.-H. PREISSER, *Die Stellung Bayerns bei der Steuerharmonisierung im Deutschen Zollverein 1834-1871*, Transfer Verlag, Regensburg, 1991.

zen stieß. Die besonderen Interessen der einzelnen Zollvereinsmitglieder blieben nach wie vor virulent und verhinderten lange Zeit den Ausbau des Zollvereins zu einer regelrechten suprastaatlichen Organisation. In diesem Zusammenhang wirkte die faktische Hegemonie Preußens innerhalb des Zollvereins ambivalent. Einerseits blockierte zwar nicht zuletzt auch das Souveränitätsinteresse Preußens eine organisatorische Reform. Andererseits war diese Hegemonie aber ein Strukturelement, das unter den gegebenen organisatorischen Voraussetzungen das Funktionieren des Zollvereins erst ermöglichte. Eine umfassende Zollvereinsreform wurde erst realisiert, als sich Preußen unter seinem Ministerpräsidenten Otto von Bismarck einen eigenen politischen Nutzen davon versprach und nach dem gewonnenen Krieg von 1866 gegen Österreich den nötigen Handlungsspielraum besaß. Insofern blieben die für das 19. Jahrhundert typischen intergouvernementalen und kooperativen Elemente der zwischenstaatlichen Integration im Zollverein bis 1867 vorherrschend. Doch unter dieser Oberfläche entwickelten sich Ansätze suprastaatlicher Organisationsstrukturen, die in einigen Bereichen wie der Zollvereinsbürokratie bereits eine weitreichende praktische Wirkung entfalteten.

Ursprünge und Perspektiven des Europäischen Auswärtigen Dienstes



Diplomatie jenseits des Staates

Die EU-Außenvertretung gegenüber Drittstaaten und der Europäische Auswärtige Dienst

Von Julia Lieb

2013, 211 S., brosch., 39,- €

ISBN 978-3-8487-0485-9

(Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 80)

Seit die EU diplomatische Beziehungen zu Drittstaaten unterhält, haben sich die institutionellen Grundlagen der EU-Außenvertretung weiterentwickelt. In dieser Studie wird untersucht, inwiefern sich die Union dabei als eigenständiger diplomatischer Akteur etabliert und eine „Diplomatie jenseits des Staates“ herausgebildet hat.

Der Vertrag von Lissabon enthält mit dem neuen Posten der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und dem Europäischen Auswärtigen Dienst wichtige Neuerungen.

Die Studie kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass diese bislang zu einem Rückschritt in der Entwicklung der EU-Außenvertretung geführt haben.

Für ihre Arbeit führte Julia Lieb Interviews mit Vertretern von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU und absolvierte Forschungsaufenthalte in Brüssel und Addis Abeba.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de/21078



Nomos