

*Gerhard Wegner*

## **Kapitalistische Transformation und Strukturwandel politischer Herrschaft im Deutschland des »langen neunzehnten Jahrhunderts«**

### **1. Einleitung**

In den vergangenen Jahren hat sich die ökonomische Theorie in grund-sätzlicher Weise mit dem Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie befasst. Dabei wichen frühere demokratieskeptische Positionen, welche den Konflikt zwischen Ökonomie und politischer Eigenlogik in demokratischen Gesellschaften betonten, einer affirmativen Sichtweise. Demokratie und Kapitalismus werden jetzt grundsätzlich in einem Korrespondenzverhältnis betrachtet. Repräsentativ für die ältere Sichtweise ist vor allem Mancur Olson, der Demokratien als ökonomisch dysfunktional analysiert und daraus eine Theorie kollektiven Handelns entwickelt hatte.<sup>1</sup> Hayek und Friedman schlossen sich dieser kritischen Sichtweise an und betonten zugleich die Unvereinbarkeit von Demokratie und antiwettbewerblicher Planwirtschaft.<sup>2</sup> Entsprechend der von Lawson/Clark so genannten »Hayek-Friedman«-Hypothese wäre die Kombination von Kapitalismus und Demokratie genauso möglich wie eine kapitalistische Wirtschaftsordnung bei politischer Unfreiheit.<sup>3</sup>

Hierzu haben vor allem North/Wallis/Weingast und Acemoglu/Robinson eine Gegenposition entwickelt.<sup>4</sup> Dabei betrachten sie den offenen Wettbewerb als ein gemeinsames Strukturprinzip von Kapitalismus und Demokratie: So wie eine wettbewerbliche Ökonomie allen Gesellschaftsmitgliedern die Teilnahme am Einkommenserwerb offenhält, so öffne auch die Demokratie den Wettbewerb um politische Herrschaft, was den »Markt politischer Meinungen« einschließt. Wettbewerbsoffenheit schlösse in der Ökonomie wie in der Politik gleichermaßen aus, dass sich eine Elite auf-

1 Vgl. Olson 1982.

2 Vgl. Friedman 1962; von Hayek 1991 [1960].

3 Vgl. Lawson, Clark 2010.

4 Vgl. North et al. 2009; Acemoglu, Robinson 2012.

grund tradierter Macht wirtschaftliche wie politische Privilegien sichern kann. Deswegen gelten undemokratische politische Ordnungen als hochgradig anfällig für eine antiwettbewerbliche Wirtschaftspolitik. Mangels politischen Wettbewerbs kann die Elite ihre Herrschaft unkontrolliert ausüben, um den wirtschaftlichen Wettbewerb zu ihren Gunsten auszuschalten und sich wirtschaftliche Privilegien in Form von Monopolen oder ungleichen Verträgen zu sichern. Auch wenn eine Wirtschaftsordnung ohne Demokratie Preise als Koordinationsinstrument verwendet, so könne sie sich nicht zu einem wettbewerblichen Kapitalismus transformieren: Im freien Wettbewerb besteht für die Herrschaftselite keine Garantie mehr dafür, dass sie ihre wirtschaftlichen Machtstellungen behaupten kann; solche hätte sie in einem Leistungswettbewerb zu verteidigen, womit sie ihre Stellung als Elite gefährden würde, da der wirtschaftliche Erfolg im Wettbewerb ungewiss ist.

In einem kapitalistischen Transformationsprozess stehen North/Wallis/Weingast zufolge ökonomische und politische Liberalisierung in einem Entsprechungsverhältnis, bis sich schließlich eine »open access order« in Ökonomie und Politik wechselseitig stabilisiert und eine »double balance« bildet. »Over the past two centuries political and economic development appear to have gone hand in hand.«<sup>5</sup> Acemoglu/Johnson/Robinson gehen noch darüber hinaus und sehen die ökonomischen Institutionen als politisch determiniert an. Deshalb bildeten politische Machtveränderungen zugunsten der gesellschaftlichen Mehrheit sogar eine Voraussetzung für eine kapitalistische Transformation.<sup>6</sup> Ihre Koinzidenzthese basiert auch auf dem wirtschaftshistorischen Befund, dass eine wettbewerbliche Marktkökonomie gegenüber vormodernen Wirtschaftsordnungen den Wohlstand auch breiter Schichten auf lange Sicht substanziell anhebt, woraus die Autoren eine entsprechende Motivation breiter Gesellschaftsschichten an der Errichtung kapitalistischer Institutionen ableiten.<sup>7</sup> Sowohl North/Wallis/Weingast als auch Acemoglu/Johnson/Robinson nehmen somit eine Binnendifferenzierung von Marktkökonomien diesseits einer Markt/Plan-Unterscheidung vor. Als wirtschaftlicher Wachstumstreiber wird der Wettbewerb identifiziert, der gleiche Rechte aller Gesellschaftsmitglieder erfordert. Staatliche Eingriffe in Märkte finden sich in beiden Wirtschaftsordnungen; während

5 Vgl. North et al. 2009, S. 2.

6 Vgl. Acemoglu et al. 2004.

7 Die Begriffe »Marktkökonomie« und »Kapitalismus« werden im Folgenden synonym verwendet.

sie jedoch in exklusiven Ordnungen vornehmlich der Privilegiensicherung dienen, sind sie in inklusiven Ordnungen vor allem gemeinwohlorientiert.<sup>8</sup>

Für die jüngere Vergangenheit konnten zeitreihenökonometrische Studien auf Basis gängiger Indizes durchaus eine gleichlaufende Entwicklung von ökonomischer und politischer Freiheit nachweisen. Coyne/Sobel etwa zeigen mit Ko-Integrationstests, dass eine Liberalisierung nur im wirtschaftlichen Bereich nicht von Dauer war, wenn ihr keine Demokratisierung folgte, und umgekehrt war eine Demokratisierung ohne wirtschaftliche Liberalisierung instabil.<sup>9</sup> Generell verarbeiten solche Studien Daten aus der Zeitgeschichte. Für den kapitalistischen Transformationsprozess seit der industriellen Revolution ist die Asynchronität jedoch deutlich ausgeprägter als in der Gegenwart. Das häufige Verdikt zur Entwicklung in Deutschland, dass politische und ökonomische Liberalisierung ungleichzeitig verlaufen seien, ist zwar richtig, gilt aber praktisch für jedes andere westeuropäische Land.<sup>10</sup> Als Beleg für ihre Koinzidenzthese ziehen North/Wallis/Weingast und Acemoglu/Robinson die Vereinigten Staaten, gelegentlich Frankreich, vor allem aber Großbritannien heran. Ihr Narrativ der britischen Geschichte ist jedoch ausgesprochen »whiggish« und schont den Demokratisierungsverlauf: Die erste Parlamentsreform fand erst 1832 statt, als die industrielle Revolution in Großbritannien bereits weit fortgeschritten war; auch nach späteren Parlamentsreformen konnten bis zum Ersten Weltkrieg nur etwa 60 Prozent der Männer wählen, wohingegen das nicht demokratisch gewählte Oberhaus bis 1911 ein Vetorecht gegen das Unterhaus besaß.<sup>11</sup> Die englische Elitendemokratie, darum handelte es sich im Kern, taugt daher nur sehr bedingt als Beleg für die Koinzidenzthese von Demokratie und Kapitalismus.

Auffällig unterbelichtet, ja unverstanden bleibt hingegen die institutionelle Entwicklung in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts.<sup>12</sup> Territorial wird darunter im Folgenden Preußen und bis zur Reichsgründung der

8 Vgl. North et al. 2009, S. 142–147.

9 Vgl. Coyne, Sobel 2011.

10 Für einen Vergleich der Wahlkulturen in Europa und den Vereinigten Staaten vgl. Mergel 2018. Verfassungsmäßig existierte nur in Frankreich vor dem Krieg eine voll entwickelte Demokratie.

11 Vgl. ebd.

12 Eine Ausnahme bilden die Beiträge in Pfister et al. 2021 a; vgl. dort auch die Einleitung; Pfister et al. 2021 b, insbesondere S. 11–13.

Deutsche Bund in den Grenzen des Kaiserreichs verstanden.<sup>13</sup> Implizit – und manchmal auch explizit – wird für Deutschland eine eigene Variante der Sonderwegsthese zugrunde gelegt. North/Wallis/Weingast etikettieren Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg sowohl in ökonomischer als auch in politischer Hinsicht lediglich als eine reife »limited access order« (Ordnung mit begrenztem Zugang).<sup>14</sup> Das ist zumindest vor dem Hintergrund der ökonomischen Entwicklung mehr als erstaunlich: Binnen eines Jahrhunderts entwickelte sich eine überaus rückständige, agrarisch geprägte Wirtschaft zu einem Zentrum des modernen Kapitalismus. In der zweiten Phase der industriellen Revolution gewann die Wirtschaft des Kaiserreichs in allen bedeutenden Wirtschaftszweigen eine technologische Führungsrolle.<sup>15</sup> Zu den großen wirtschaftlichen Leistungen zählten die weltweit erstmals in Deutschland betriebene systematische Industrieforschung, Spitzenleistungen in Wissenschaft und Technik sowie die Elitenkultur insgesamt und auch die Einführung einer Sozialpolitik als neue, ausbaufähige Säule der Wirtschaftsordnung. Es ist wenig erklärlich, wie eine solche Modernisierungsleistung unter restriktiven, exkludierenden ökonomischen und politischen Institutionen hätte zustande kommen können. Dagegen spricht auch die Tatsache, dass die Zivilgesellschaft in Deutschland ein außerordentlich differenziertes bürgerliches Organisations- und Vereinswesen bis in die Bereiche der Arbeiterkultur hervorbrachte, was vor allem North/Wallis/Weingast als wichtiges Merkmal einer »open access order« herausstellen.<sup>16</sup>

Ein Konnex zwischen kapitalistischer Transformation und politischer Öffnung im Sinne von größerer politischer Partizipation ist damit keineswegs zurückgewiesen. In der Tat fanden diese politischen Öffnungsprozesse in Großbritannien, in Frankreich (vor allem seit Gründung der Dritten Republik) und auch in Deutschland statt. Jedoch ist die Wechselwirkung wesentlich komplexer, als es die oben genannten institutionenökonomischen Ansätze in den Blick nehmen. Sowohl Frankreich als auch Deutschland bieten Beispiele dafür, dass eine wirtschaftliche Liberalisierung in restaurativen politischen Phasen voranschreiten konnte, während in anderen Phasen eine vergrößerte politische Partizipation die kapitalistische Transformation

13 Auf die oft vernachlässigte Entwicklung Süddeutschlands und Sachsens kann hier nicht eingegangen werden. Für einen Vergleich der Reformen in Süddeutschland mit Preußen siehe Ullmann, Zimmermann 1996.

14 Vgl. North et al. 2009, S. 248.

15 Vgl. Plumpe 2011.

16 Vgl. North et al. 2009, S. 6–9; Wehler 2008, S. 106–140.

förderte. Ebenso aber konnte eine Demokratisierung, wie etwa in Deutschland zur Zeit des Frankfurter Vorparlaments, als Hindernis für den kapitalistischen Transformationsprozess erscheinen. Das legt nahe, den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Formen politischer Herrschaft und kapitalistischer Transformation genauer in den Blick zu nehmen, zumal die deutsche Wirtschaftsgeschichte des 19. Jahrhunderts keine fundamentalen Blockaden oder Revisionsphasen wirtschaftlicher Liberalisierung kannte, auch wenn dieses Narrativ im angelsächsischen Raum bis heute überaus populär ist.<sup>17</sup>

Im Weiteren soll dieser Zusammenhang zwischen dem Strukturwandel politischer Herrschaft und der kapitalistischen Transformation für das 19. Jahrhundert in Deutschland untersucht werden. Dazu wird zuerst der Begriff der kapitalistischen Transformation eingeführt, bevor einige generelle Strukturmerkmale behandelt werden, die in den aktuellen institutionenökonomischen Ansätzen unberücksichtigt erscheinen (Abschnitt 2). Danach werden drei Phasen der kapitalistischen Transformation unterschieden, in denen sich die institutionellen Wandlungsprozesse manifestierten und konsolidierten: die erste preußische Reformphase der Stein-Hardenberg'schen Reformen, welche die spät-absolutistische Wirtschaftsordnung beendeten und vorläufige, aber doch entscheidende institutionelle Weichenstellungen vornahmen (Abschnitt 3); die zweite Reformphase im Verlauf der politisch gescheiterten Revolution von 1848, deren Bedeutung für die wirtschaftliche Liberalisierung zumeist verkannt wird (Abschnitt 4); und schließlich die Reformphase des Norddeutschen Bundes, in der die kapitalistische Transformation abgeschlossen wurde (Abschnitt 5). Es wird aufgezeigt, dass nur in der letzten, abschließenden Transformationsphase ein Gleichlauf von Demokratisierung und wirtschaftlicher Liberalisierung nachweisbar ist, während in der ersten Phase die Abwesenheit von Demokratisierung (in Preußen auch von Konstitutionalisierung) der wirtschaftlichen Liberalisierung aus polit-ökonomischen Gründen förderlich war. Hier wird beschrieben, inwiefern die politische Ordnung des Kaiserreichs die wirtschaftliche Dynamik förderte, weshalb die unterbliebene volle Parlamentarisierung auch unter diesem Aspekt zu betrachten bleibt (Abschnitt 5). Es folgen zusammenführende Schlussfolgerungen (Abschnitt 6).

17 Dies dürfte nicht zuletzt dem Einfluss emigrierter österreichischer Ökonomen wie Hayek, Haberler oder Mises zuzuschreiben sein.

## 2. Kapitalistische Transformation als institutionelle Revolution

Unter kapitalistischer Transformation soll hier die Herstellung *institutioneller Voraussetzungen* für eine kapitalistische Wirtschaftsweise verstanden werden. Die zumeist im Mittelpunkt wirtschaftshistorischer Betrachtungen stehenden Ausprägungsformen der Industrialisierung (Mechanisierung, industrielle Produktion, Verlagswesen, Dampfmaschinentechnik und neue Transportmöglichkeiten wie Eisenbahnbau etc.) bleiben hier außen vor. Institutionelle Voraussetzungen kapitalistischer Wirtschaftsweise zielen auf die Schaffung freier, auf vertraglicher Übereinkunft beruhender Arbeits-, Güter-, Kapital- und Bodenmärkte.<sup>18</sup> Das impliziert unter anderem den »unabhängigen Lohnarbeiter«, das heißt die freie Verfügbarkeit über die eigene Arbeitskraft; gerade für die erste Phase des kapitalistischen Transformationsprozesses erforderte dies die Freisetzung der Arbeitskraft aus der Herrschaft staatlicher oder privater Machtträger wie dem landbesitzenden Adel oder den Zünften.<sup>19</sup> Die institutionellen Erfordernisse betreffen deswegen die *Vertragsfreiheit*, die *Berufsfreiheit*, die *Niederlassungsfreiheit und Freizügigkeit*, die *Vereinigungsfreiheit* und die *Koalitionsfreiheit*. Der in der institutionenökonomischen Literatur stets genannte *Schutz der Eigentumsrechte* gehört selbstverständlich auch dazu, ist praktisch allerdings weitaus weniger bedeutend als von der institutionenökonomischen Literatur behauptet; de facto bestand er auch schon in der vorkapitalistischen Wirtschaftsordnung. In einer wettbewerblichen Ordnung sind die Freiheitsrechte als gleiche Rechte allen Gesellschaftsmitgliedern zu gewähren und darum idealerweise auch einklagbar. Aus diesem Grunde haben liberale Autoren wie Hayek stets die *Rechtsstaatlichkeit* als konstitutiv für den Kapitalismus genannt, weshalb marktkoordinierte Wirtschaftsordnungen ohne solche Rechtsgarantien nur eingeschränkt als kapitalistisch gelten dürfen.<sup>20</sup>

In der spät-absolutistischen Wirtschaftsordnung erlangte es aller oben genannten wirtschaftlichen Freiheitsrechte, was wiederum der politischen

18 Für ein institutionenökonomisches Verständnis der kapitalistischen Transformation in Deutschland vgl. auch Pfister et al. 2021 a.

19 Es ist allerdings zu betonen, dass dies eine Ex-post-Betrachtung darstellt: Der tiefgreifende Auflösungsprozess tradierter Arbeitsverhältnisse in Richtung eines modernen Arbeitsmarktes lag für die Zeitgenossen außerhalb ihrer Vorstellung.

20 Es ist hier an das chinesische Wirtschaftssystem zu denken, das eine hybride Wirtschaftsordnung darstellt und nach dem Fraser-Index nur ein geringes Maß an wirtschaftlicher Freiheit aufweist; für Hayeks Analyse des Zusammenhangs von Rechtsstaatlichkeit und Kapitalismus vgl. von Hayek 1991 [1960].

Herrschaftsform geschuldet war.<sup>21</sup> Ein staatliches Gewaltmonopol war trotz des absolutistischen Herrschaftsanspruchs noch nicht ausgebildet. Deswegen übten private Machträger autoritative Hoheitsfunktionen aus. Auf den Rittergütern nahm der Adel Polizei- und Gerichtsfunktionen wahr und stellte eine tragende Säule des spätabolutistischen Staates dar. Als Entgelt flossen ihm ökonomische Renten zu, welche aus Beschränkungen allgemeiner wirtschaftlicher Freiheit generiert wurden. Der Mühlenzwang etwa sicherte Einkommen, verhinderte aber den Wettbewerb und verteuerte die Getreideproduktion. Die physische Verfügung über die Arbeitskraft infolge der Erbuntertänigkeit und natürlich auch die adeligen Steuerprivilegien schirmten die Rittergüter vor einem Wettbewerb um Arbeitskräfte ab. Das Adelsmonopol auf Bodenbesitz und der Fideikommiss verhinderten einen Bodenmarkt, der zu produktivitätssteigernden Besitzwechseln hätte führen können, aber auch den gesellschaftlichen Status des Adels unterminiert hätte. Adelsherrschaft und Wettbewerbsbeschränkung stützten einander.

In den Städten wiederum schufen Zünfte eine städtische Ständegesellschaft und schützten sie vor Wettbewerb. Zu ihrer Kontrolle und Aufsicht verfügten die Zünfte über Polizeirechte. Die Lizenierung von Berufsausübungen schuf lokale Monopole für Berufszweige, die »Gerechtigkeiten« genannt wurden (Schankgerechtigkeit, Braugerechtigkeit, Fleischbankgerechtigkeit etc.), während auf dem Lande das Handwerk den bäuerlichen und unterbäuerlichen Schichten im Wesentlichen untersagt blieb. Durch Zuzugsbeschränkungen und restriktive Stadtrechtvergabe schotteten sich die Städte wiederum vor auswärtigen Wettbewerbern ab. Dieses monopolistische Marktgleichgewicht entsprach dem vorkapitalistischen, feudalen Verständnis von Gemeinwohl, das wir aus heutiger ökonomischer Perspektive als stationäres Reproduktionsgleichgewicht bezeichnen würden und das der Marburger Professor Johann Ferrarius in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts einmal wie folgt in Worte fasste: »Also in einer Stadt oder Commun müssen alle stücke zusammen stymmen, sich vergleichen und keins dem anderen in sein ampt fallen. Daraus kompt ein harmonia und schoner lieplicher thon, das wir nennen ein gemeiner nutz.«<sup>22</sup>

Eine kapitalistische Transformation musste in gravierender Weise in diese althergebrachte Wirtschaftsverfassung eingreifen und damit das gesamte

21 Für eine regional differenzierte Beschreibung der vorkapitalistischen Wirtschaftsform vgl. Tilly, Kopsidis 2020, S. 20–67.

22 Zitiert nach Wischermann, Nieberding 2004, S. 45; zur Darstellung der vormodernen Wirtschaftsform vgl. ebd., S. 30–50.

soziale Gefüge herausfordern; es bedeutete den Übergang von einer Ständesellschaft zu einer Klassengesellschaft. Die institutionelle Revolution folgt zwar dem Ideal formaler Rechtsgleichheit, ändert jedoch zunächst weder die Besitzverhältnisse noch die Ausstattung mit Bildungsgütern. Hierauf stützt sich Polanyis These von der Reproduktion sozialer Machtverhältnisse durch die Große Transformation am Beispiel Englands.<sup>23</sup> Allerdings sind soziale und ökonomische Machtpositionen nunmehr im Wettbewerb zu verteidigen, womit der landbesitzende Adel vor einem wirtschaftlichen Abstieg ebenso wenig sicher sein kann wie die Eigentümer von Handelshäusern in den Städten. Für eine Mittelschicht aus den Städten eröffnen sich unternehmerische Chancen und damit wirtschaftliche und soziale Aufstiegsmöglichkeiten. Selbst aus der schnell wachsenden industriellen Arbeiterklasse konnten sich, abhängig von der handwerklichen Ausbildung und natürlich der Nachfrage nach spezialisierten Arbeitskräften, erhebliche Einkommensverbesserungen ergeben.<sup>24</sup>

Am kapitalistischen Transformationsprozess in Deutschland treten einige Besonderheiten zutage, die im institutionenökonomischen Ansatz bislang unterbelichtet sind und teilweise auch Zweifel am allgemein unterstellten prototypischen Charakter der englischen Industrialisierung aufkommen lassen.<sup>25</sup>

(1) Da keiner der deutschen Staaten über Kolonien verfügte, fehlte es in Deutschland an einer Klasse von Handelskapitalisten, die den Transformationsprozess in der Anfangsphase hätte initiieren können. Hier liegt ein bedeutsamer Unterschied zu Großbritannien und auch den Niederlanden vor. Eine Kapitalistenklasse konnte in Deutschland nur aus dem Transformationsprozess selber entstehen, was durchaus als der allgemeinere Fall gelten darf. Die institutionellen Weichenstellungen bedurften daher staatlicher Initiative durch eine Reformbürokratie. Zu einer vielfach beklagten »Reform von oben« erlangte es jeglicher polit-ökonomischer Alternative.<sup>26</sup>

23 Vgl. Polanyi 2014.

24 Vgl. Wehler 1987, S. 241–281.

25 Zweifel am prototypischen Charakter der englischen Industrialisierung scheinen auch Marx gekommen zu sein, als er die redaktionelle Fertigstellung des zweiten und dritten Bandes des »Kapitals« einstellte und sich stattdessen unter anderem mit Nordamerika befasste. Dies deutet zumindest darauf hin, dass er die nordamerikanische *Ownership-Society* als eine Alternative zum englischen Industrialismus in Betracht zog, was natürlich Konsequenzen für seinen Kapitalbegriff nach sich gezogen hätte.

26 Vgl. hierzu Kocka 1990, S. 26.

(2) Die Durchsetzung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung muss als ein langfristig angelegter zivilisatorischer Prozess interpretiert werden, der nicht nur die Ökonomie erfasst. Vielmehr handelt es sich in der Sprache der Systemtheorie um eine Ausdifferenzierung von Politik, Recht und Ökonomie als eigenständigen Subsystemen der Gesellschaft. Selbst wenn staatliche Institutionen Kontrolle über die Wirtschaft aufgaben, wie etwa im Falle des Direktionsprinzips im Bergbau oder der Veräußerung von Unternehmen durch die preußische Seehandlung, dürfen diese Vorgänge nicht einseitig als »Entstaatlichung« erfasst werden. Vielmehr ging die Ausdifferenzierung der Ökonomie mit einer Verstärkung und Spezialisierung der Staatstätigkeit als Regelsetzer und Leistungsanbieter kollektiver Güter einher.

(3) Der Staat darf nicht wie bei North/Wallis/Weingast oder Acemoglu/Robinson als bloßes Instrument der Elite gedeutet werden, sondern bildet eine eigenständige Analysekategorie. Dem Elitenbegriff der Institutionenökonomik mangelt es an Binnendifferenzierung.<sup>27</sup> Trotz des privilegierten Zugriffs des Adels auf staatliche Ämter und Positionen emanzipierte sich der Staat bis zu einem gewissen Grade von seinen sozialen Trägerschichten und trat als eigenständig handelnder kollektiver Akteur hervor, der nicht mehr nur das Interesse der herrschenden Stände bediente.<sup>28</sup> Diese Unabhängigkeit wuchs insbesondere in Preußen während der Koalitionskriege gegen Napoleon, als sich die Monarchie den unteren Ständen und selbst den unterbäuerlichen Schichten nicht nur symbolisch zuwandte (siehe unten). Das Erfordernis nach einer professionalisierten Staatsführung trieb gleichsam einen Keil zwischen den Monarchen und der Adelselite als traditioneller Trägerschicht des Staates, welchen die staatliche Bürokratie nun zu eigenständigem Handeln nutzen konnte. Der »effective state« (Dincecco) bildete eine Voraussetzung für die kapitalistische Transformation.<sup>29</sup>

(4) In allen Phasen des Transformationsprozesses kam der Rivalität und dem Wettbewerb der deutschen Staaten untereinander eine besondere Bedeutung zu. Dieser Wettbewerb hatte eine ökonomische, eine demografische, eine kulturelle und selbstverständlich auch eine militärische Dimension.<sup>30</sup> Die Wahrung der staatlichen Unabhängigkeit und die Stellung im Deutschen Bund (später im Kaiserreich) hingen letztlich auch von der

27 Ich beziehe mich hier auf die genannten Autoren.

28 Vgl. hierzu Tilly, Kopsidis 2020, S. 20–58; die Stärkung der Staatlichkeit wird auch von North et al. 2009 als notwendige Voraussetzung für eine kapitalistische Transformation betont.

29 Vgl. Dinecco 2015.

30 Ambrosius 2021; Spoerer 2021.

Wirtschaftskraft ab. Der Staatenwettbewerb konnte politische Repression (vor allem in der Metternich-Ära) abmildern, den Wettbewerb um Wachstum (und Steuerkraft) fördernde ökonomische Institutionen begünstigen und auch die Rechtsstaatsentwicklung vorantreiben, weil Abwanderungsmöglichkeiten bestanden. In vielerlei Hinsicht schufen der Deutsche Bund, der Zollverein und auch das Kaiserreich im Sinne von Weingasts Konzeption eines »marktschützenden Föderalismus« einen institutionellen Wettbewerb, der den kapitalistischen Transformationsprozess vorantrieb und stabilisierte.<sup>31</sup> Der Mangel an einer nationalen Einheit und – später im Kaiserreich – an einer zentralistischen Staatsorganisation bot durchaus ökonomische Vorteile.

(5) Generell überwand die Wettbewerbsgesellschaft in wirtschaftshistorisch beispielloser Weise die vorindustrielle Armutsgesellschaft und schuf auch für breitere Schichten einen aus heutiger Sicht bescheidenen, aber zuvor vollkommen unbekannten wirtschaftlichen Wohlstand. Dieser Wohlstandsanstieg setzte nach neueren Studien bereits im Vormärz ein, allerdings mit erheblicher regionaler Varianz.<sup>32</sup> Breite Bevölkerungsschichten profitierten erst nach Jahrzehnten, zum Beispiel durch eine spürbare Verbesserung in den Wohnverhältnissen und im Alltagskonsum; erst in der Phase von 1900 bis 1914 war der tiefgreifende und nachhaltige Wirtschaftsaufschwung für die gesamte Gesellschaft sichtbar. Auch wenn Adam Smith diese Befreiung vom vorkapitalistischen Pauperismus richtig vorhersagte, was auch die reformorientierte Bürokratie motivierte, konnten breite Bevölkerungsschichten dieses Ergebnis jedoch in keiner Weise zu Beginn des Transformationsprozesses erwarten. Diese Schichten sahen sich vielmehr den Ungewissheiten der Wettbewerbsgesellschaft auf existentielle Weise ausgesetzt, weshalb sie zu Gegnern des Kapitalismus, ja sogar zu Anhängern der vormodernen Wirtschaftsform werden konnten. Deswegen hätten allgemeine und gleiche politische Mitwirkungsrechte den kapitalistischen Transformationsprozess durchaus hemmen können. Das ambivalente Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie ist auch unter dieser Perspektive zu betrachten.

31 Vgl. Weingast 1995.

32 Vgl. Pfister et al. 2012; Pfister 2021 a.

### 3. »Eine Revolution im guten Sinne«: Die Stein-/Hardenberg'schen Reformen

Die erste Phase des kapitalistischen Transformationsprozesses begann im Vierten Koalitionskrieg mit der militärischen Niederlage Preußens bei Jena und Auerstedt im Jahre 1806.<sup>33</sup> Die Reformphase erstreckte sich insgesamt auf den Zeitraum von 1808 bis 1822.<sup>34</sup> Wie bei den anderen beiden Transformationsphasen gingen auch dieser Periode institutionelle Reformen voraus. Jedoch wurde jetzt ein früherer Reformprozess wiederaufgenommen, konsolidiert und entscheidend weitergetrieben. Aus neueren Forschungen zur preußischen Wirtschaftspolitik wissen wir, dass auch ohne sichtbare Reformgesetzgebung die lokalen Verwaltungsbehörden – teilweise zum Missfallen des preußischen Königs – damit begannen, die mercantilistische Wirtschaftsordnung aufzulösen.<sup>35</sup> Die lokalen Behörden betrachteten die mercantilistische Wirtschaftsordnung mit ihrem Zunftwesen und der strikten Arbeitsteilung zwischen ländlicher Agrarproduktion und städtischer »Industrie« (die zumeist handwerklich betrieben wurde) zunehmend als Hemmnis, auch wenn sie vor einer abrupten Auflösung der Zünfte zurückschreckten.<sup>36</sup> Nachdem Preußen seiner Staatsauflösung nur knapp entgangen war, nutzte eine liberale Reformbeamtenenschaft um Hardenberg, Stein, Scharnweber, Niebuhr und anderen die Unterstützung des Königs für grundlegende Reformen. Hohe Kontributionszahlungen an Napoleon, aber auch der Wille zu einer Wiederaufnahme des Krieges unter günstigeren Voraussetzungen verschafften den Reformern die nötigen politischen Spielräume. Ihre Ideen schöpften sie aus der Aufklärung, der Französischen Revolution und der politischen Ökonomie Adam Smiths. An der Universität Königsberg, die eine Ausbildungsstätte der preußischen Beamtenenschaft darstellte, waren durch Immanuel Kant und dem Smith-Kenner Jacob Kraus diese Ideen überaus präsent.<sup>37</sup> Die Französische Revolution fand in diesem »Beamtenliberalismus« (Wehler) anfänglich breite Zustimmung. Das *Rigaer Memorandum*

33 Kombattanten waren Frankreich und der Rheinbund auf der einen Seite, Preußen und Russland auf der anderen.

34 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Vogel 1983; vgl. auch Tilly, Kopsidis 2020, S. 68–84; Koselleck 1989; Fehrenbach 1993.

35 Vgl. Deecke 2015, S. 316.

36 Ebd., S. 312. Demgegenüber betonen Untersuchungen zu Zünften in der frühen Neuzeit eine gewisse Innovationsoffenheit, welche im späten 18. Jahrhundert verloren gegangen zu sein scheint; Epstein 2008.

37 Vgl. Deecke 2015.

Hardenbergs, geschrieben im Auftrag des Königs, setzte den Ton für die folgenden Reformedikte:

»Die Französische Revolution, wovon die gegenwärtigen Kriege die Fortsetzung sind, gab den Franzosen unter Blutvergießen und Stürmen einen ganz neuen Schwung. Alle schlafenden Kräfte wurden geweckt, das Elende und Schwäche, veraltete Vorurteile und Gebrechen wurden – freilich zugleich mit manchem Guten – zerstört [...] Der Wahn, daß man der Revolution am sichers-ten durch Festhalten am Alten und durch strenge Verfolgung der durch solche geltend gemachten Grundsätze entgegenstreben könne, hat besonders dazu beigetragen, die Revolution zu befördern und derselben eine stets wachsende Ausdehnung zu geben. Die Gewalt dieser Grundsätze ist so groß, sie sind so allgemein anerkannt und verbreitet, daß der Staat, der sie nicht annimmt, entweder seinem Untergange oder der erzwungenen Annahme derselben entgegensehen muß [...]«<sup>38</sup>

Also eine Revolution im guten Sinn, gerade hinführend zu dem großen Zwecke der Veredelung der Menschheit, durch Weisheit der Regierung und nicht durch gewaltsame Impulsion von innen oder außen, – das ist unser Ziel, unser leitendes Prinzip. Demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung: dieses scheint mir die angemessene Form für den gegenwärtigen Zeitgeist.«<sup>38</sup>

Koselleck hatte die Reformstrategie der Reformer um Hardenberg wie folgt auf den Punkt gebracht: »Die preussische Beamenschaft hatte bewußt für Adam Smith gegen Napoleon optiert, um den einen durch den anderen zu vertreiben. Sie nahm die Herausforderung der industriellen Revolution an, um eine ›Französische Revolution‹ zu vermeiden, deren Ziele gleichwohl zu erreichen.«<sup>39</sup>

In einer Reihe von Reformedikten wurden diese Leitideen schrittweise umgesetzt, und damit wurde eine weitreichende institutionelle Transformation eingeleitet. Die Aufhebung der Erbuntertänigkeit durch das Oktoberedikt von 1807 schuf den »doppelt freien Lohnarbeiter« zumindest für die Masse der Landarbeiter ohne Landbesitz. Die in Angriff genommene Überführung von kündbaren Landnutzungsrechten bei adeligem Obereigen-tum in Privateigentum etablierte einen Bodenmarkt, sodass nunmehr auch Nicht-Adelige Land erwerben und vererben konnten.<sup>40</sup> Tatsächlich erwarben in den Folgejahren Nicht-Adelige in bedeutendem Umfang Agrarland.<sup>41</sup> Die Auflösung der Zünfte und ihre Überführung in privatrechtliche Vereini-gungen ohne Überwachungsrechte über die Zunftmitglieder eröffnete die

38 Vgl. von Hardenberg 1807.

39 Vgl. Koselleck 1989, S. 14.

40 Zu den Details siehe ebd., S. 520–522; die Fideikomisse setzten einer Integration der Rittergüter in den Bodenmarkt noch Grenzen.

41 Vgl. Harnisch 1996.

Gewerbefreiheit, wodurch insbesondere auf dem Land mit der Aufnahme handwerklicher Arbeit neue Einkommensmöglichkeiten entstehen konnten. Das Emancipationsedikt von 1812 befreite die Juden von Sondersteuern und eröffnete ihnen neue Berufsmöglichkeiten (mit Ausnahme der staatlichen Verwaltung und öffentlicher Einrichtungen). Schließlich wurde die Gewährung kommunaler Selbstverwaltung in den Städten mit der Aufhebung des Zuzugsverbots verbunden, womit lokale Angebotsmonopole allmählich aufgelöst werden konnten.

Diese Weichenstellungen schufen einen Markt für Arbeit und Land. Da der preußische Adel, anders als etwa der französische, infolge der sogenannten Allodifikation Eigentümer seiner früheren Lehen geworden war, wäre eine Landübertragung der Rittergüter an die Lassbauern (erbuntertänige Bauern mit kündbaren Nutzungsrechten) einer Enteignung gleichgekommen. So weit wollte kein Reformer gehen. Angestrebt wurde dagegen eine Ablösung der Dienstverpflichtungen in Form von teilweiser Landübertragung und Geldzahlungen – dieser Prozess der »Regulierung« und Schaffung eines landbesitzenden Bauerntums sollte sich noch Jahrzehnte hinziehen.

Die politische Ökonomie des Reformprojekts ist aber erkennbar: Hardenberg musste den Interessen des landbesitzenden Adels als staatstragender Kraft Rechnung tragen; eine Kompromittierung kam schon deshalb nicht infrage, weil der Adel die erheblichen Kontributionszahlungen an Napoleon vorfinanzierte. Vor allem aber existierte keine soziale Klasse, die den Staat ansonsten hätte führen können. Hardenberg zwang seinen Standesgenossen lediglich ab, Beamte und Offiziere mit bürgerlicher Herkunft zu akzeptieren. Jedoch musste der Adel den wirtschaftlichen Wettbewerb auf Güter- und Arbeitsmärkten als grundsätzlich neuer Form der Wirtschaftsordnung hinnehmen. Er hatte sich deshalb zum Agrarkapitalisten zu wandeln. Das fiel ihm leicht, weil er einen erheblichen Teil alter Privilegien behielt sowie durch die Ablösung der Erbuntertänigkeit und auch durch die Auflösung der Allmenden zusätzlichen Landbesitz erhielt. Durch die Forschungen von Harnisch sind frühere Schätzungen des Landgewinns, welche das kritische Urteil der Historiker über einen langen Zeitraum geprägt hatten, erheblich nach unten korrigiert wurden.<sup>42</sup> Gleichwohl begab sich der Adel mit einer – neoklassisch gesprochen – verbesserten Anfangsausstattung in den Kapitalismus, dessen langfristige Wettbewerbsfolgen allerdings ungewiss blieben.

42 Vgl. ebd. Es ist bemerkenswert, dass ein Wirtschaftshistoriker in der DDR die Progressivität der preußischen Agrarreformen betont hatte, während zur gleichen Zeit in der BRD die Sonderwegsthese der Bielefelder Schule reüssierte.

Den hochkonservativen Vertretern der Adelsreaktion wie von der Marwitz bereitete diese Aussicht Sorgen, auch weil die staatstragende Stellung des Adels langfristig ungewiss erschien.<sup>43</sup>

Oft ist die Unvollständigkeit der politischen Reformen in Preußen unter Verweis auf das nicht implementierte Gendarmeriedikt beanstandet worden, das auch auf dem Lande die staatsunmittelbare Verwaltung durchgesetzt hätte.<sup>44</sup> Hier blieb der Adel noch weiterhin Träger von Staatsmacht in Form von Polizeifunktionen und der noch fortbestehenden Patrimonialgerichtsbarkeit. Die süddeutschen Reformen mit ihren Verfassungen gingen in politischer Hinsicht weiter, ließen jedoch eine umfassendere wirtschaftliche Liberalisierung wie in Preußen vermissen.<sup>45</sup>

Hardenbergs Aufgabe des Projekts einer landständischen Nationalrepräsentation ist in diesem Zusammenhang differenziert zu beurteilen und der Interdependenz von ökonomischer und politischer Reform geschuldet. Hardenberg hatte Grund, sich mit der Einrichtung der einflussloseren Provinziallandtage zufriedenzugeben: Angesichts der extrem ungleichen politischen Einflussmöglichkeiten zwischen den Ständen hätte eine Nationalrepräsentation dem Adel Einflussmöglichkeiten verschafft, die liberalen Wirtschaftsreformen wieder zurückzunehmen.<sup>46</sup> Dagegen verfügten die Beamten im noch fortbestehenden Reformabsolutismus über weitaus größere Gestaltungsmöglichkeiten. Diesen Einfluss brachten sie vor allem gegenüber dem Stadtbürgertum zur Geltung. Hier bestand eine Gleichheit lediglich *unter Gleichgestellten*. Daher suchte es die tradierte soziale Hierarchie institutionell abzusichern, weshalb die Sozialordnung der Städte nicht als protodemokratische Ordnung missverstanden werden darf. Zwar verfügte das Stadtbürgertum infolge der neuen kommunalen Selbstverwaltung über neue politische Partizipationsrechte. Es wurde den Städten jedoch verwehrt, diese Rechte zur Wiedereinführung von Zünften oder zur Beschränkung der Gewerbefreiheit auch gegenüber sogenannten Schutzverwandten (Einwohner ohne Stadtbürgerrecht) einzusetzen; für die unterbürgerlichen Schichten wurde die Freizügigkeit nicht mehr zurückgenommen.<sup>47</sup> Den Stadtbürgern, die eine privilegierte Minderheit der städtischen Einwohnerschaft darstellten, wurde somit die politische Macht entwunden, die alte Wirtschaftsord-

43 Ebd.

44 Vgl. Nolte 1990, S. 62–74.

45 Zum Vergleich siehe Nolte 1990 oder die Beiträge in Ullmann, Zimmermann 1996.

46 Vgl. Nipperdey 2013, S. 68.

47 Vgl. Vogel 1983, S. 165–166; Koselleck 1989, S. 560–567.

nung fortzuführen. Staatsrecht brach Stadtrecht. Die Staatsmacht setzte ihr wirtschaftsliberales Leitbild gegenüber dem nur lokal organisierten Stadtbürgertum durch und brauchte hierzu, anders als bei der Adelselite, keine nennenswerten Zugeständnisse zu machen. Eingaben ostpreußischer Stände, dass die neue Gewerbefreiheit »Reiche noch reicher [machen], der größte Teil der Nation aber der Verarmung preisgegeben« würde, ignorierten die Reformer konsequent.<sup>48</sup>

Weniger Demokratie war der Durchsetzung einer liberalen Wirtschaftsordnung also förderlich. Das zeigte sich auch in der Zollpolitik. Die preußischen Reformer wiesen nach dem Wiener Kongress Bestrebungen aus der Berliner Unternehmerschaft zurück, die Weser zu einer binnenstaatlichen Zollgrenze gegenüber den neu zugesprochenen Rheinischen Territorien zu machen.<sup>49</sup> Die Frage des Außenzolls wurde in einer Kommission erörtert, wobei die Erfahrungen mit dem Kontinentalsystem unter Napoleon ausgewertet wurden, welches einige Territorien unmittelbarer Konkurrenz zu französischen Anbietern aussetzte, während andere vom europäischen Handel abgeschnitten waren. Von einem blinden Glauben an das Smith'sche System der natürlichen Freiheit kann keine Rede sein. Eine ruinöse Konkurrenz für die preußische Wirtschaft durch englische Fabrikanten durften die Reformer nicht riskieren, schon um ihre neu gewonnene (Semi-)Autonomie gegenüber dem Monarchen zu bewahren. Sie waren deshalb gut beraten, aus bisherigen Erfahrungen die Folgen ihrer Politik abzuschätzen. Finanzminister von Bülow fasste die Ergebnisse dieser Untersuchungen wie folgt zusammen:

»Weit entfernt, daß äußere Concurrenz innere Fabrikation unterdrücke, gereicht sie dazu, die Fabrikation zu vervollkommen [...] Die Provinzen Niederrhein, Westphalen, Sachsen haben ihre Kräfte dadurch zu benutzen gelernt, während sie ohne alle Staatsvortheile und Bannmittel fremde Concurrenz [gemeint ist die französische aufgrund des Kontinentalsystems; G.W.] auszuhalten hatten, hat sich ihre Fabrikation erhoben und der Kunstfleiß ist dahin gediehen, daß sie nicht allein den Absatz im Inland sich zu sichern keine Sorge haben, sondern auch ihre Waaren, wegen der guten Qualität und mäßigen Preise, die Concurrenz mit England bestehen. Überall liegen die Beweise nahe vor Augen, daß Unterstützung durch Handelsverbote der sicherste Weg der Gedeihens der Fabriken nicht sei, wiewohl die Fabrikanten solches überall gern geltend machen, und es weit leichter, aber auch für den Handel und den

48 Zitiert nach Koselleck 1989, S. 591.

49 Vgl. ausführlich hierzu Dieterici 1846.

größesten Theil des Volkes verderblicher ist, durch Monopole sich den Preis nach Gudünken zu stellen, als durch wohlfeile und vorzügliche Waare.«<sup>50</sup>

Diese Erörterungen sind auch ein Beleg dafür, dass Kapitalisten nicht notwendigerweise als Avantgarde des Kapitalismus anzusehen sind, wie es nach gegenwärtigem institutionenökonomischen Narrativ angenommen wird. Sondern sie suchen die Wettbewerbsregeln vorzugsweise selektiv anzuwenden, worüber sich schon Adam Smith wiederholt mokierte. Der Ordoliberalismus im 20. Jahrhundert zog daraus seine Lehre und forderte die Distanznahme des Staates auch von Unternehmerinteressen. Wegen der begrenzten politischen Einflussmöglichkeiten der Unternehmer konnte sich die »Revolution im guten Sinne« über ihre Eingaben hinwegsetzen.

Anders als in den deutschen Staaten besaßen bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Kapitalisten in den Vereinigten Staaten und in England – dort zunächst nur die agrarkapitalistische *Gentry* – weit bessere politische Einflussmöglichkeiten. In England konnten sie deshalb die *Corn Laws* durchsetzen, wogegen die städtischen Unterschichten vergeblich demonstrierten. Die Vereinigten Staaten schützten ihre Wirtschaft mit Unterstützung Hamiltons durch hohe Zölle, während in England erst zur Mitte des 19. Jahrhunderts die letzten Bestimmungen der Navigationsakte fielen.<sup>51</sup> Demgegenüber setzte man in Preußen im Zoll- und Handelsgesetz den Zollsatz auf ca. zehn Prozent fest, was weit unter dem international üblichen Niveau lag.<sup>52</sup> An seiner liberalen Handelspolitik hielt Preußen über Jahrzehnte hinweg fest und setzte sie auch im späteren Zollverein langfristig durch. Der Mangel an politischer Partizipation war unter diesen speziellen Bedingungen dem Wirtschaftsliberalismus förderlich.

Insgesamt muss das Ordnungsmodell der preußischen Reformer als ein liberal-paternalistisches betrachtet werden, welches den Liberalismus mit einem monarchistischen Herrschaftsanspruch zu verbinden suchte. Der

50 Vgl. von Bülow, zitiert nach Dieterici 1846, S. 64. Dieterici berichtet ausführlich die Untersuchungsergebnisse; die Kommission ging so weit, die Lebensverhältnisse und selbst die Kleidung der Kinder in den Territorien des Freihandels mit denen des Hochzollschatzes zu vergleichen, um schließlich zu einer positiven Beurteilung des gemäßigten Freihandels zu gelangen. Bei älteren Textilarbeitern, die sich nicht mehr auf eine neue Beschäftigung umstellen könnten, wurde die Einrichtung eines Nationalfonds empfohlen, was als erster Ansatz zu einer Sozialen Marktwirtschaft gedeutet werden kann; ebd., S. 122.

51 Vgl. Grimmer-Solem 2016, S. 70. Von Alexander Hamilton übernahm später List in seiner amerikanischen Emigrationszeit das Argument des »Erziehungszolls«.

52 Vgl. Wischermann, Nieberding 2004, S. 105; Dedinger 2006; Grimmer-Solem 2016, S. 62.

Direktor des Preußischen Statistischen Bureaus, Dieterici, drückte dies wie folgt aus:

»Es war die Tendenz, daß die Unterschiede in der Nation, welche Stand und Geburt, Geschäft und Zunft oder Corporations-Verband, selbst Provinz und besonderes Territorial-Verhältniß, gegen den Staat, als ein Ganzes, herbeiführen, wenn nicht ganz aufgelöst, doch möglichst gemildert und abgeschwächt würden. [...] Die Begünstigung aller Sonderinteressen sollte aufhören, gleiches Recht, gleiches Gesetz für Alle sein, alle früheren Particular-Richtungen und Bestrebungen sich vereinigen und aufgehen zu der einen Liebe für König und Vaterland.«<sup>53</sup>

Dieses Ordnungsmodell antizipierte noch nicht die Folgen einer ausdifferenzierten Gesellschaft für den künftigen staatlichen Regelungsanspruch. Zwar war eine Trennung von Staat und Wirtschaft, insbesondere in den Städten, auf den Weg gebracht. Jedoch sahen die frühen Reformer kaum voraus, dass sich in den industriellen Zentren eine privatwirtschaftliche Selbstorganisation mit einer immer breiteren Unternehmerschaft ausbilden sollte, welche sich einer staatlichen Bevormundung zu entziehen suchte und die ihre Interessen gegenüber dem paternalistischen Staat zunehmend selbstbewusster vertrat.

#### 4. Die 1848er-Periode: Wirtschaftsliberalismus zwischen »Ultrademokratie« und konstitutioneller Monarchie

Hardenbergs »Revolution im guten Sinne« schuf trotz ihrer Unvollkommenheit den institutionellen Rahmen, in dem sich in den folgenden drei Dekaden ein differenziertes Unternehmertum aus Fabrikanten, Verlegern, Bankiers und Händlern herausbilden konnte. Es entwickelte sich zu einer sozialen Trägerschicht, die den Entwicklungsprozess zunehmend selbst vorantreiben wollte und zugleich der Steuerungskompetenz des paternalistischen Staates mehr und mehr misstraute. In dieser Phase verbanden sich demokratische und liberale Strömungen zu einer Opposition gegen den reaktionären Partikularismus der Fürstenstaaten. Da die Hauptforderung nach einer Verfassung und allgemeinen Grundrechten an ein gemeinsames politisches Organ zu richten war, entstand im Deutschen Bund der frühe Nationalismus als eine liberale, progressive Bewegung, die in Opposition zum Konservatismus und zur Adelsreaktion stand.<sup>54</sup>

53 Vgl. Dieterici 1846, S. 55.

54 Vgl. hierzu Wehler 1987, S. 238–241.

Für das ambivalente Verhältnis von kapitalistischer Transformation und politischer Liberalisierung ist die Phase um die 1848er-Revolution besonders instruktiv, wenn man die wichtigsten sozialen Akteure betrachtet. Ein Treiber der Revolution waren die bäuerlichen Zwischenschichten, nachdem die Eigentumsübertragung und Ablösung feudaler Dienstverpflichtungen (Regulierung) seit den 1820er Jahren steckengeblieben waren; der preußische Staat hatte sich aus der von ihm selbst in Gang gesetzten Regulierung schon früh zurückgezogen. Zentral waren die Forderungen nach Grundentlastung und Aufhebung der Adelsprivilegien – vor allem des verhassten Jagdrechts auf den noch nicht abgeernteten Feldern –, die mit der einsetzenden liberalen Protestbewegung in den Städten gut zu vereinbaren waren.<sup>55</sup> Es kam zu Baueraufständen in Schlesien, aber auch in Thüringen, Franken sowie in weiten Teilen Süddeutschlands.<sup>56</sup> Im Unterschied zu den politischen Forderungen des Paulskirchenparlaments gingen die Fürstentümer auf die Forderungen der Bauern jedoch unverzüglich ein und leiteten eine langfristige Eigentumsübertragung ein, die in Preußen von der neu gegründeten Rentenbank vorfinanziert wurde. Diese Agrarreform sprengte die feudalen Reste der vormärzlichen Wirtschaftsordnung gleichsam ab und schuf auf lange Sicht ein landbesitzendes Klein- und Mittelbauerntum. Es sollte die soziale Ordnung in Deutschland langfristig prägen, was im späteren Verlauf des 19. Jahrhunderts eine Koalition mit den ost-elbischen Großagrariern (Junkern), vor allem in der Zollpolitik, keineswegs ausschloss. Mit der Erfüllung ihrer Forderungen schieden freilich die Bauern als Treiber der 1848er-Revolution aus.<sup>57</sup>

Im Vormärz verbündeten sich die neue kapitalistische Bourgeoisie und das kritische Bildungsbürgertum zu einer selbstbewussten, urbanen Gesellschaftsschicht, die den kapitalistischen Transformationsprozess weiter vorantrieb. Die liberale Wirtschaftsordnung repräsentierte *ihre* Modell gesellschaftlichen Fortschritts, und dafür forderte sie den passenden institutionellen Rahmen. Eine Verfassung sollte Staat und Wirtschaft konsequenter voneinander trennen, den Bürgern Grundrechte garantieren, die staatliche Herrschaftsausübung teilen und konsequent an das Recht binden sowie der gesellschaftlichen Selbstkoordination auf Basis freier Verträge einen Rechtsrahmen geben.

<sup>55</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Chancen und Grenzen dieser Revolution vgl. Wehler 1987, S. 703–758.

<sup>56</sup> Vgl. Nipperdey 2013, S. 601.

<sup>57</sup> Vgl. Wehler 1987, S. 776.

Die sozialen Auswirkungen der kapitalistischen Transformation waren jedoch für die arbeitenden Klassen wie der Handwerkerschaft, die von der Auflösung der Zünfte und der Gewerbefreiheit betroffen waren, ambivalent, und dies hatte Folgen für die Frage, ob eine radikale Demokratisierung oder eine konstitutionelle Monarchie mit einem gesetzgebenden Parlament vorzuziehen wäre. Nach Einführung der Gewerbefreiheit schützte die Handwerksmeister nunmehr keine Zunft vor Preiswettbewerb, allerdings restriktierten sie auch keine Zunftregeln mehr, wenn sie auf dem Markt erfolgreich waren; zum Beispiel konnten sie nunmehr beliebig viele Gesellen einstellen, wenn die Auftragsbücher gefüllt waren. Es begann der vormärzliche Pauperismus, welcher das Bild von der sozial zerstörerischen Wirkung des Kapitalismus nachhaltig prägte und auch den empirischen Hintergrund für den Frühsozialismus bildete. Im öffentlichen Bewusstsein hat sich der schlesische Aufstand der heimarbeitenden Weber eingeprägt, der zugleich ein Beispiel für eine neue öffentliche Armutskommunikation und die bildungsbürgerliche Solidarität mit den arbeitenden Klassen darstellte, was beispielhaft in Heinrich Heines »Lied der Weber« zum Ausdruck kam (»Deutschland, wir weben Dein Leichtentuch«).

Allerdings sind Geschichtswissenschaft und Wirtschaftsgeschichte vom Bild eines allgemeinen Pauperismus inzwischen abgerückt.<sup>58</sup> Ohne die sozialen Verwerfungen der Gewerbefreiheit zu leugnen, lassen die bislang verfügbaren empirischen Befunde den Schluss einer allgemeinen Verelendung durch die kapitalistische Transformation keineswegs zu. Trotz des tendenziell lohndrückenden Bevölkerungswachstums stiegen die Durchschnittslöhne von Handwerkern und Fabrikarbeitern, sodass sich der Pauperismus offenkundig auf lokale Gebiete und auch auf damals schon rückständige Fertigungsmethoden wie das Verlagswesen konzentrierte. An die Stelle der überwundenen Ständegesellschaft trat jedoch eine neue Klassengesellschaft mit ihren eigenen Konflikten, wobei offen blieb, ob und wie dieser Klassenkonflikt verhandelbar sein würde.

Ähnlich wie zuvor in England erhoben auch die arbeitenden Klassen in Deutschland ihren Protest gegen Fabriken und Maschinen, wie etwa in Leipzig, Mannheim oder im Rheinland; die Maschinenstürmerei richtete sich ebenso gegen Dampfschiffe und Eisenbahnanlagen von Fuhrleuten und Schiffern.<sup>59</sup> Auch Handwerkerproteste zielten auf eine Wiederherstellung des alten Zunftwesens. Das Zusammenwirken von Missernten, Bevölke-

58 Vgl. Pfister 2021; Wehler 1987, S. 285–289; Pfister et al. 2012.

59 Vgl. Nipperdey 2013, S. 603.

rungswachstum, sich auflösender Ständeordnung und zunächst schleppender Industrialisierung erschwerte die Deutung der Krisenursachen und ließ offen, ob eine Verlangsamung oder aber eine Beschleunigung der kapitalistischen Transformation die bessere Antwort auf die bald sogenannte »soziale Frage« darstellen könne.

Einstweilen wurden diese Konflikte in der Märzrevolution durch das gemeinsame Anliegen einer Konstitutionalisierung von Freiheitsrechten und die Opposition zum Partikularismus der Fürstenstaaten überlagert. Ein Konflikt zwischen dem Ziel einer radikalen Demokratisierung und einer liberalen Ordnung unter Einschluss der wirtschaftlichen Freiheiten zeichnete sich allerdings im Frankfurter Vorparlament bereits ab. Die dortige – vorwiegend akademisch gebildete – Parlamentsmehrheit tendierte zu einer liberalen Wirtschaftsordnung, erhielt jedoch zahlreiche Petitionen von Fabrikanten und Industriellen, die eine protektionistische Zollpolitik wünschten – obwohl von einem ruinösen Wettbewerb durch die Politik des gemäßigten Freihandels im Zollverein keine Rede sein konnte.<sup>60</sup> Der »Allgemeine Deutsche Verein zum Schutz der vaterländischen Arbeit« dominierte mit 370.000 Unterschriften eindeutig die Freihändler, die es nur auf 20.000 brachten.<sup>61</sup> Da sich die Industriellen auch mit Handwerkern und Arbeitern in dieser Frage verbünden konnten, erkannten die Liberalen den potenziellen Konflikt zwischen ihrem wirtschaftsliberalen Ordnungsmodell und den von ihnen abgelehnten »ultrademokratischen Ideen«. Auch wenn die Liberalen eine breitere politische Partizipation wünschten, sahen sie in einer Verknüpfung mit der konstitutionellen Monarchie doch einen besseren Garanten für die bürgerlichen Besitzinteressen.<sup>62</sup> Anders als die radikalen Demokraten um Arnold Ruge wollten die Liberalen politische Mitsprache und eine Teilung der Staatsgewalt, keine Übernahme politischer Macht. Einem allgemeinen, gleichen Wahlrecht standen die Liberalen kritisch gegenüber, weshalb sie ein Zensuswahlrecht nach englischem Muster anstrebten. Dieses fand zwar keine Mehrheit, aber das dann verabschiedete Wahlrecht schloss (außer Frauen) immer noch Empfänger der Armenfürsorge aus.<sup>63</sup>

60 Vgl. Wehler 1987, S. 132–133.

61 Vgl. Nipperdey 2013, S. 620.

62 Für die Präferenz des Bürgertums, Demokratie und Monarchie zu verbinden, vgl. Grimm 1988, S. 199–200.

63 Gesetz, betreffend die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause vom 12. April 1849: documentArchiv.de – Gesetz, betreffend die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause [»Frankfurter Reichswahlgesetz«] (12.04.1849).

Das Scheitern der politischen Ambitionen der Revolution von 1848 ist für das Verhältnis von kapitalistischer Transformation und Demokratisierung instruktiv: Denn trotz politischer Restauration setzten die an der Macht gebliebenen Fürstenstaaten weitreichende institutionelle Reformen in Gang. Anders als 40 Jahre zuvor existierte jetzt ein Wirtschaftsbürgertum, dem die Regierungen auch bei Verweigerung der weitgehenden politischen Forderungen entgegenkommen mussten. Die Konstitutionalisierung eines recht umfangreichen Katalogs an Grundrechten in Form von »Preußischen Rechten« stellte das Bürgertum zumindest teilweise zufrieden. Selbst das Dreiklassenwahlrecht für den Preußischen Landtag repräsentierte zwar kein gleiches, jedoch zumindest ein allgemeines Wahlrecht – anders als das Zensuswahlrecht in England und in vielen anderen westeuropäischen Staaten.

Die fortschreitende Ausdifferenzierung von Wirtschaft, Politik und Recht war unauflöslich mit der kapitalistischen Transformation verknüpft. Mit der Abschaffung der Patrimonialgerichtsbarkeit setzte der preußische Staat die staatsunmittelbare Verwaltung auch auf dem Land durch und verdrängte den Adel als formellen Träger staatlicher Gewalt. Die staatliche Regionalverwaltung zog sich als Mittler von Rechtskonflikten in der Wirtschaft zurück; an ihre Stelle trat die neu geschaffene allgemeine Zivilgerichtsbarkeit, die auch für Rechtskonflikte zwischen Unternehmern und Beschäftigten zuständig wurde.<sup>64</sup> Gesellen konnten nunmehr ihre Arbeitsverträge mit Meistern kündigen, ohne strafrechtlich belangt zu werden. Das auf freiwilliger Übereinkunft beruhende liberale Ordnungsmodell war jetzt auch im Handwerk durchgesetzt.<sup>65</sup>

Mit dem Truckverbot (Barzahlungsgebot) wurde das oft betrügerische Auszahlen von Löhnen in Form von Waren im Verlagswesen verboten und wurden Geldlöhne vorgeschrieben.<sup>66</sup> Damit war die schon zuvor weit vorangetriebene Geldwirtschaft in Handwerk und Industrie vollkommen durchgesetzt. Juristische Personen erhielten die Wechselfähigkeit, womit die personal-ständische Definition von Marktteilnehmern als »Kaufmann« endete.<sup>67</sup> Damit entstand nicht nur ein neues Instrument zur Unternehmensfinanzierung; zugleich gab der Staat seine zuvor streng ausgeübte Kontrolle auf das Kreditvolumen zum guten Teil auf. Dies tat er durchaus widerwillig. Der Zollverein bot Bankhäusern jedoch die Möglichkeit, sich den

64 Vgl. Wischermann, Nieberding 2004, S. 152.

65 Vgl. Deter 2018.

66 Vgl. Boch 2004, S. 233.

67 Vgl. Reckendrees 2021, S. 60.

preußischen Wirtschaftsrestriktionen zu entziehen und in den benachbarten Zollvereinsstaaten neue Geschäftsbanken zu gründen, wie das etwa die preußischen Unternehmer Mevissen und Oppenheim taten.<sup>68</sup> Das Direktionsprinzip im Bergbau, welches Fördermengen, Löhne und Preise staatlich festsetzte, wurde gelockert. Auch die großzügigere, aber noch nicht allgemeine Konzessionierung von Aktiengesellschaften vergrößerte die Autonomie der Wirtschaft.

Gleichzeitig verlagerte sich die Staatstätigkeit in Preußen und in den anderen deutschen Staaten. In der Wirtschaftskrise von 1847 stützten Preußen und Baden ihre notleidenden Industrien mit Zinsgarantien und Darlehen, die wiederum durch eine vermehrte Staatsverschuldung und Geldschöpfung in zuvor unbekannten Größenordnungen finanziert wurden. Die Staatsverschuldung machte jetzt etwa ein Drittel der geschätzten volkswirtschaftlichen Nettoinvestitionen aus.<sup>69</sup> Die Wirtschaftsliberalisierung ging Hand in Hand mit einer Ausweitung des »productive state« (Buchanan), vor allem im Verkehrswesen.<sup>70</sup> Die Ausweitung der Staatsausgaben und Produktion öffentlicher Güter stand deswegen nicht im Widerspruch zum Rückzug des Staates aus den Resten des paternalistischen Ordnungsmodells. In einem »Markt versus Staat«-Schema lässt sich dieser Ordnungswandel darum nicht sinnvoll beschreiben. Die Liberalisierung der Wirtschaft korrespondierte mit der Verlagerung und *Spezialisierung* der Staatstätigkeit im gemeinsamen Markt des Zollvereins, wodurch im kommenden Jahrzehnt eine ungewöhnlich starke Investitionswelle ausgelöst wurde.

## 5. Die Vollendung der kapitalistischen Transformation im Norddeutschen Bund

Die ungebrochene Fortsetzung der wirtschaftlichen Liberalisierung stellte eine wesentliche Konzession an das Bürgertum nach der gescheiterten Revolution dar. Hinzu traten die Konstitutionalisierung und die Positivierung der Grundrechte in Preußen durch die Verfassung von 1850 (in den süddeutschen Verfassungen existierten sie bereits, während Österreich-Habsburg nicht vor 1866 eine Verfassung erhalten sollte). Auch in der etwa zehnjährigen politischen Restaurationsepoke wurden die in der Revolutions- und

68 Vgl. Hahn 1984, S. 155.

69 Vgl. Boch 2004, S. 31.

70 In Buchanan 2000 [1975] wird die Unterscheidung zwischen dem »protective state« und dem »productive state« entwickelt.

Nachrevolutionsphase durchgesetzten Reformen zumindest nicht zurückgenommen.<sup>71</sup> Mit der »Neuen Ära«, eingeleitet durch den Thronwechsel 1858 und durch den erdrutschartigen Sieg der Liberalen bei den preußischen Landtagswahlen, kehrte das Bürgertum auf die politische Bühne zurück, während die restaurativen politischen Kräfte jetzt den Liberalen die Gestaltung der Wirtschaftsordnung überließen. Der 1858 gegründete liberale »Kongress Deutscher Volkswirte« und der Deutsche Handelstag als Spitzenorganisation der Handelskammern trieben die wirtschaftliche Liberalisierung maßgeblich voran.

Damit hatten sich die politischen Verhältnisse gegenüber den Stein-Hardenberg'schen Reformen umgekehrt: Das inzwischen gut organisierte Wirtschaftsbürgertum nahm die Gestaltung der Wirtschaftsordnung selbst in die Hand, und der Staat setzte diese Vorstellungen um. Die Fortschrittseuphorie konnte sich auf den Wachstumserfolg der zurückliegenden Jahre und die Wettbewerbsordnung stützen – oder, wie es die Stuttgarter Gewerbe- und Handelskammer ausdrückte: »Und doch sind wir Alles, was wir geworden sind, durch den Zollverein geworden, dessen Konkurrenz unsere Anstrengungen verdoppelte, aber auch unserer Tätigkeit höhere Ziele steckte.«<sup>72</sup>

In der Neuen Ära und schließlich in der kurzen Zeit des Norddeutschen Bundes wurde die kapitalistische Transformation vollendet. In dieser politisch sehr aktiven Zeit von 1866 bis 1871 übernahm der Norddeutsche Bund preußische Reformgesetze aus der Neuen Ära und verabschiedete eine Reihe weiterer Gesetze, welche die kapitalistische Transformation in Deutschland zum Abschluss bringen sollten.<sup>73</sup> Deswegen zählt diese Periode zu den großen Reformepochen der deutschen Geschichte, und Wehler spricht gar von einer »glanzvollen Reformzeit, in der bis heute tragende Fundamente der bürgerlichen Wirtschaftsgesellschaft und der modernen Staatsbürgergesellschaft gelegt wurden«.<sup>74</sup>

In politischer Hinsicht nahm der Norddeutsche Bund die Ordnung des Kaiserreichs vorweg. Er führte, erstmalig in Europa, das allgemeine Männerwahlrecht für die Wahlen zum Reichstag ein. Der Reichskanzler wurde vom preußischen König ernannt, war also nicht demokratisch legitimiert. Ebenso wie im späteren Kaiserreich bedurften Gesetze jedoch der Zustim-

71 Ein ähnliches Muster von autoritärer politischer Ordnung und Wirtschaftsliberalisierung lässt sich zur gleichen Zeit auch in Frankreich unter Napoleon III. beobachten.

72 Zitiert nach Hahn 1984, S. 154.

73 Vgl. Wehler 2008, S. 301–313.

74 Ebd., S. 311.

mung des Reichstags und des Bundesrats, womit gegen den Reichstag nicht regiert werden konnte. Darüber hinaus besaß der Reichstag das Gesetzesinitiativrecht.<sup>75</sup> Dieses nutzte er, um den Bund zu einem liberalen Musterstaat zu machen. Er sollte letztlich auch für die süddeutschen Staaten attraktiv sein, die längst erkannt hatten, dass ein Verbleib im Zollverein im eigenen ökonomischen Interesse lag; Avancen Österreichs auf eine eigene Zollunion mit den süddeutschen Staaten waren inzwischen chancenlos. Das wirtschaftsbürgerliche Ziel eines modernen Kapitalismus passte darum gut zu Bismarcks Intentionen einer Reichseinigung, nachdem er den lange abgelehnten Nationalismus für die Konservativen koptierte. Die Reformen des Norddeutschen Bundes bildeten zugleich die institutionelle Mitgift für das kurz danach gegründete Kaiserreich, welches die vorherige Gesetzgebung übernahm.

Die institutionellen Reformen schufen die Voraussetzungen für die Hochindustrialisierung der kommenden Jahrzehnte. Die garantierte Freizügigkeit und das Wohnsitzprinzip in der Armenfürsorge (anstelle des Heimatortprinzips) lösten eine umfangreiche Binnenmigration von Arbeitskräften im Bund und dann später im Reich aus, weil die Arbeiter im Falle der Erwerbslosigkeit nunmehr ihr Recht auf Armenfürsorge behielten. Die Migration von den ost-elsischen Territorien in die deutlich besser entlohnnten Beschäftigungsmöglichkeiten an Rhein und Ruhr bewirkte eine produktivitätssteigernde Reallokation von Arbeit.<sup>76</sup> Das Handels- und Wechselrecht und die »entschieden liberale Gewerbeordnung« von 1869 vervollkommneten die liberale Wirtschaftsordnung.<sup>77</sup> Gleichzeitig gab der Staat die Gründung von Aktiengesellschaften frei und band sie nicht mehr an spezielle Konzessionen. Gerade dieser Reformschritt wird von der Wirtschaftsgeschichte oft als Schlussstein der kapitalistischen Transformation angesehen;<sup>78</sup> dies wiederum schloss institutionelle Nachsteuerungen in den folgenden Jahren nicht aus.<sup>79</sup> Banken konnten jetzt auf Aktienbasis gegründet werden, was frisches Kapital für die Hochindustrialisierung mobilisierte und die Zahl neugegründeter Aktiengesellschaften in die Höhe trieb.<sup>80</sup> Die liberale Wirtschaftspoli-

75 Vgl. hierzu Artikel 23 der Verfassung des Norddeutschen Bundes (wortgleich mit Artikel 23 der Reichsverfassung); documentArchiv.de – Verfassung des Norddeutschen Bundes (16.04.1867).

76 Vgl. Grant 2005; Ambrosius 2021, S. 73.

77 Vgl. Boch 2004, S. 35; Reckendrees 2021; Ambrosius 2021.

78 Vgl. North et al. 2009, S. 216–219.

79 Im Einzelnen hierzu Burhop, Selgert 2021.

80 Boch nennt im Zeitraum von 1871 bis 1873 eine Zahl von 928 neu gegründeten Aktiengesellschaften im Reich mit einem Gesamtkapital von 2,78 Milliarden Mark; Boch 2004, S. 36; vgl.

tik des Norddeutschen Bundes strahlte auf die anderen Staaten des Zollvereins aus, sodass bereits vor Reichsgründung die allgemeine Gewerbefreiheit überall in Deutschland eingeführt war.

Auch die preußische, dann norddeutsche Außenwirtschaftspolitik folgte dem Wirtschaftsliberalismus. Als Frankreich und England im Jahre 1860 den Cobden-Chevallier-Vertrag schlossen und das Prinzip der Meistbegünstigung vereinbarten, gab Preußen seine Rücksichtnahmen auf die (mit Ausnahme Badens) protektionistisch orientierten süddeutschen Staaten auf und setzte auch für den Zollverein niedrige Zölle durch; die Aufhebung von Zöllen auf Getreide und Roheisen folgten dem freihändlerischen Zeitgeist. Freilich konnte sich eine solche Politik nur deswegen durchsetzen lassen, weil die Industrie ihre Wettbewerbsfähigkeit inzwischen bewiesen hatte und der Freihandel, wenn er sich durch ein Netz bilateraler Handelsverträge auf der Basis der Meistbegünstigung in Europa durchsetzen ließe, einen Vorteil für europäische Absatzmärkte erwarten ließ.

Für die kommenden Jahrzehnte erlebte Deutschland eine Periode lang anhaltenden Wirtschaftswachstums mit dem höchsten Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum in Europa; nur die Schweiz konnte eine vergleichbare Entwicklung verzeichnen.<sup>81</sup> Diese Wirtschaftsdynamik ist noch eindrucksvoller, wenn man bedenkt, dass Deutschland bis 1900 zugleich das höchste Bevölkerungswachstum in Europa aufwies, weshalb fast 40 Prozent der Bevölkerung jünger als 14 Jahre, also praktisch nicht erwerbstätig war. Vor allem lagen die Investitionsquoten mit etwa 20 Prozent deutlich über dem west-europäischen Niveau. Das Wachstum wurde durch eine außergewöhnlich hohe Kapitalakkumulation in Kombination mit einem zunehmend qualifizierteren Arbeitseinsatz hervorgebracht, wodurch ein Übergang von einem post-malthusianischen zu einem modernen Wachstumsregime erfolgte.<sup>82</sup> Mit bahnbrechenden Innovationen in der chemischen und elektrotechnischen Industrie erschloss sich die Volkswirtschaft neue Geschäftsfelder mit hoher Wertschöpfung, wobei die staatlich finanzierte Grundlagenforschung die »zweite Welle« der Industrialisierung wesentlich unterstützte. »Nach allen Parametern zählte die deutsche Wirtschaft hinter der amerikanischen zu den dynamischsten der Welt.«<sup>83</sup> Die seltenen Wirtschaftsabschwünge wurden

auch Burhop, Selgert 2021, die zudem eine signifikante Senkung der Marktkonzentration als Folge neugegründeter Aktiengesellschaften aufzeigen (ebd., S. 226).

81 Vgl. Plumpe 2011, S. 46.

82 Vgl. Pfister 2021 a, S. 112.

83 Vgl. Plumpe 2011, S. 59.

nach kurzer Zeit ohne Verlassen des langfristigen Wachstumspfades überwunden.

Als das Bevölkerungswachstum um 1900 nachließ, verbesserte sich auch die Verhandlungsposition der Arbeiterklasse spürbar. Die Lohnkämpfe und Streiks, etwa der »große Ruhrstreik« von 1905, sind deshalb kaum als Krise des kapitalistischen Systems zu deuten, wie es der zeitgenössischen marxistischen (auch Lenins) Deutung entsprach, sondern als Forderung der Arbeiterklasse nach angemessener Teilhabe am kraftvollen Wirtschaftsaufschwung und Produktivitätsfortschritt. Der wachsende Unmut der Reichsleitung über die Unnachgiebigkeit der Unternehmer und auch die breite Sympathie der liberalen Presse für die Anliegen der Arbeiter dokumentieren eine allgemeine Aufmerksamkeit des Bildungsbürgertums für die Belange der Arbeiterklasse.<sup>84</sup> Ohne die verheerenden wirtschaftlichen Konsequenzen des Ersten Weltkriegs wäre ein weiterer substanzialer Wohlstandsanstieg auch der unteren Klassen in greifbare Nähe gerückt.

Von besonderem Interesse ist in unserem Zusammenhang die Interdependenz von ökonomischer und politischer Ordnung. Norddeutscher Bund und das daran anschließende Kaiserreich waren weder Autokratie noch Demokratie.<sup>85</sup> Die politische Macht war vielmehr institutionell und territorial mehrfach aufgeteilt. Souverän des Reiches war weder das Volk noch der Kaiser, sondern der Bundesrat. Gesetze bedurften der Zustimmung des Reichstags und des Bundesrats (siehe oben). Während der Reichstag nach dem allgemeinen Männerwahlrecht gewählt wurde, galt in vielen Gliedstaaten, wie in Preußen, das Klassenwahlrecht.<sup>86</sup> Darüber hinaus war auch in den Gliedstaaten die legislative Macht zwischen zwei Kammern aufgeteilt (in Preußen zwischen Landtag und Herrenhaus). Das überwiegend ungleiche Wahlrecht auf Reichs- und Staatenebene schlug sich auch in der Wahlbeteiligung nieder, die bei den Reichstagswahlen im Laufe der kommenden Jahre

<sup>84</sup> Für allgemeine Empörung in der Öffentlichkeit sorgte unter anderem das »Ausnullen« der Hunte in der Kohleförderung, wonach unvollständig mit Kohle befüllte Hunten nicht als Arbeitsleistung zählten. Die preußische Regierung wies ihre Bergbaubehörden nunmehr an, den Beschwerden der Arbeiter genauestens nachzugehen. Nach einer langen Phase der Parteinahme für die Unternehmer wurden preußische Regierung und Reichsleitung zunehmend arbeiterfreundlicher, und auch der Kaiser folgte diesem Sinneswandel. Die Novelle zum Berggesetz und die Einrichtung von Arbeiterausschüssen erscheint aus heutiger Perspektive als der erste Ansatz zur betrieblichen Mitbestimmung, obwohl die Montanindustrie die praktische Umsetzung zu torpedieren versuchte; Kroll 2013, S. 25–27.

<sup>85</sup> Wegen der Ähnlichkeit der beiden politischen Ordnungen sei hier gleich nur die politische Ordnung des Kaiserreichs beschrieben.

<sup>86</sup> Mecklenburg-Strelitz und Mecklenburg-Schwerin besaßen anstelle einer Abgeordnetenkammer sogar noch eine feudale Ständevertretung.

auf über 80 Prozent anwuchs, während sie bei den Gliedstaaten deutlich darunter lag (in Preußen kaum über 30 Prozent). Margret Anderson zufolge sprechen allein schon die wachsende Wahlbeteiligung auf Reichsebene, aber auch die Professionalisierung und Intensivierung der Wahlkampagnen – insbesondere bei der SPD als neu erstarkender politischer Kraft – für die These eines wachsenden politischen Gewichts des Reichstags im Machtgefüge des Reiches.<sup>87</sup> Gerade aus dem Gegensatz von autoritären mikrosozialen Strukturen in Militär, Verwaltung, kapitalistischen und agrarkapitalistischen Organisationen, Familie und Geschlechterverhältnissen einerseits und der (im internationalen Vergleich) breiten politischen Repräsentation im Reichstag andererseits erwuchs eine hohe politische Energie.<sup>88</sup> Sie wurde von der dominierenden liberalen, kritischen Presse zusätzlich aufgeladen, wie mediengesellschaftliche Untersuchungen zeigen konnten.<sup>89</sup>

Die Finanzordnung entsprach der dezentralen politischen Ordnung: Das Reich finanzierte sich durch Matrikularbeiträge der Gliedstaaten, durch Zolleinnahmen, indirekte Steuern oder Gewinne der Staatsbetriebe wie der Reichsbahn (auch in den Gliedstaaten wie Preußen stellte die staatliche Wirtschaftstätigkeit, vor allem auf den Domänen in Forst- und Landwirtschaft, eine überaus relevante Einnahmequelle dar). Eine Einkommenssteuer wurde nur von Gliedstaaten erhoben, hätte aber auf dem Wege der Gesetzgebung ebenso auf Reichsebene eingeführt werden können. Es verblieben deshalb bedeutende wirtschaftspolitische und fiskalische Kompetenzen bei den Gliedstaaten. Auch die Kommunen selbst besaßen steuerpolitische Kompetenzen.<sup>90</sup> Einen Finanzausgleich zwischen den Ländern gab es nicht, ebenso wenig ein »bail out« zwischen den Ländern.

Diese Dezentralität des Kaiserreichs schuf die Voraussetzungen für eine Steuer- und Wirtschaftspolitik, welche langfristige Investitionsanreize begünstigte und unternehmerischen Wagemut belohnte, wie Eucken im

<sup>87</sup> Vgl. Anderson 2000, S. 37–51. Sie weist auch die Auffassung Mommsens zurück, dass es sich beim Reichstag lediglich um einen parlamentarischen »Zusatz« zu einer Monarchie gehandelt habe; für einen internationalen Vergleich des Demokratisierungsstandes im Kaiserreich siehe Kreuzer 2004.

<sup>88</sup> Beispiellohaft sei nur die Debatte über die sogenannte Umsturzvorlage 1894/95 genannt, welche der Reichstag in zweiter Lesung ablehnte; die Parlamentarier der SPD nahmen die Gelegenheit ausgiebig war, Missstände des Obrigkeitstaats öffentlich zu benennen; vgl. Verhandlungen des Deutschen Reichstags: [www.reichstagsprotokolle.de](http://www.reichstagsprotokolle.de) (Zugriff vom 21.12.2021).

<sup>89</sup> Vgl. Bösch 2009.

<sup>90</sup> Vgl. Spoerer 2021; Spoerer 2004; Hallerberg 1996. In Preußen wurde die Vereinheitlichung der Besteuerung nach den Annexionen lange hinausgezögert oder unterblieb ganz, da eine neue Besteuerungsform erfahrungsgemäß stets mit Widerständen einherging.

Jahre 1932 rückblickend resümierte. Zwischen den Staaten (und selbst zwischen Kommunen) entstand ein Steuerwettbewerb, der die Unternehmen und einkommensstarke Zensiten vor einer hohen Steuerbelastung bewahrte. Als der preußische Finanzminister Miquel mit seiner weitreichenden Steuerreform von 1891/93 weltweit zum ersten Mal eine progressive Einkommenssteuer einführte, milderte er damit die auch schon damals als ungerecht empfundene Steuerbelastung als Folge der indirekten Steuern, welche die ärmeren Schichten übermäßig belastete. Gleichzeitig widersetzte sich Preußen aber der Einführung einer Einkommenssteuer auf Reichsebene, wo das allgemeine und gleiche Wahlrecht herrschte. Eine Mehrheit aus Zentrum und SPD hätte die progressive Einkommenssteuer in andere Dimensionen treiben können, während das preußische Klassenwahlrecht den wohlhabenden Schichten die steuerpolitische Prärogative beließ: Die unteren Klassen sollten steuerpolitisch nicht ausschlaggebend entscheiden, wohl aber gerecht besteuert werden. Der Steuerwettbewerb mäßigte zwar die Steuertarife, verbreiterte jedoch aufgrund des kraftvollen Wirtschaftswachstums die Steuerbasis und verbesserte die Einnahmen der Gliedstaaten erheblich.<sup>91</sup>

Gleichzeitig orientierten die Gliedstaaten ihre Ausgabenpolitik auf wachstumsorientierte öffentliche Güter. Ausgaben für Verkehrswege und Infrastruktur, aber auch für Bildung und Universitäten genossen eine hohe Priorität in der Wirtschaftspolitik. Auf diese Weise blieben die Gliedstaaten attraktiv für Investoren. Das Zusammenspiel von liberaler Wirtschaftsordnung und unterstützenden staatlichen Leistungsangeboten erwies sich als ökonomisch hoch produktiv.<sup>92</sup> Keineswegs handelte es sich jedoch um einen »organisierten« oder staatlich gelenkten Kapitalismus, wie auch heute immer wieder gern behauptet wird.<sup>93</sup>

Die Interdependenz von ökonomischer und politischer Ordnung im Kaiserreich ist damit konturiert. Wenn das Kaiserreich als eine autoritäre, patriarchalische politische Ordnung beschrieben wird, so ist das gleichermaßen zutreffend wie irreführend. Die Wirtschaftsordnung unterschied sich grundsätzlich von der politischen Ökonomie autoritärer, repressiver Systeme der Gegenwart: Der Marktzugang blieb frei und nicht an die Nähe zur

91 Für die fiskalische Entwicklung des am höchsten verschuldeten Preußen vgl. Schremmer 1996.

92 Hier sehen auch North et al. 2009 das Leistungsmerkmal demokratischer Wirtschaftspolitik; aus politikwissenschaftlicher Sicht ähnlich Iverson, Soskice 2019.

93 Vgl. Brunnermeier et al. 2016, S. 56–82; die These eines »organisierten Kapitalismus« ist bereits von Hentschel 1978 hinreichend widerlegt worden.

politischen Herrschaft gebunden.<sup>94</sup> Die Gewährung unternehmerischer Freiheit erfolgte nicht als staatliches Privileg und generierte deswegen keine Monopolrente, die eine korrupte Verwaltung hätte abschöpfen können. Kein erfolgreicher Unternehmer musste mit dem willkürlichen Entzug seiner Handlungsfreiheit rechnen, weil er Konkurrenten mit engem Kontakt zu politischen Machtträgern wirtschaftlich unter Druck setzte; diese Konkurrenten konnten nur ökonomisch auf eine drohende Marktverdrängung antworten. Selbst die Versuche der Unternehmer, mit Kartellen und Syndikaten die Märkte zu beherrschen, waren wenig wirksam, wozu auch die insgesamt immer noch intakte internationale Ordnung des gemäßigten Freihandels beitrug. Es herrschte ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit und formaler Rechtsgleichheit in Kombination mit einer unabhängigen Justiz sowie einer weitgehend korruptionsfreien Verwaltung (mit Einschränkung bei der Kolonialverwaltung). Die politische Konstruktion des Kaiserreichs als eines Bundes von Staaten, die immer noch bedeutende Souveränitätsrechte behielten, stützte die liberale Wirtschaftsordnung.<sup>95</sup> Gerade weil eine Vielfalt organisierter Interessen unter Einschluss der Gewerkschaftsbewegung die politische Arena bespielte, musste die Reichsleitung immer wieder Kompromisslösungen organisieren. Eine *dauerhafte* Parteinahme ist weder zugunsten der »Junker« noch der Schwerindustrie noch anderer Partikularinteressen erkennbar. Dazu waren die politischen Interessenverbände und die Parteidolandschaft bereits zu gut organisiert.<sup>96</sup>

Damit erscheint auch die vielfach als Modernisierungsdefizit herausgestellte »blockierte Demokratisierung« in einem etwas anderen Licht. Als Folge des allgemeinen und gleichen Wahlrechts spiegelte sich der Klassenkonflikt im Reichstag wider; anders als in England war die deutsche Arbeiterklasse nicht auf politische Anwälte auf Seiten der reformorientierten Liberalen angewiesen, sondern wuchs zu einem eigenständigen Machtfaktor heran, insbesondere nach dem Auslaufen der Sozialistengesetze. Die gewachsene Gestaltungsmacht zeigte sich zum ersten Mal, als die SPD unter der Kanzlerschaft Capravis gegen den Widerstand der Konservativen für eine Senkung der Bismarck'schen Agrarzölle stimmte; die SPD hatte verstanden,

<sup>94</sup> Zur politischen Ökonomie autoritärer Systeme und zu der daraus resultierenden ökonomischen Entwicklungsfähigkeit vgl. Wegner 2019.

<sup>95</sup> Zur Frage der Souveränität des Kaiserreichs vgl. aus verfassungsrechtlicher Sicht Grimm 2009.

<sup>96</sup> Vgl. Richter 2021 mit einer streitbaren Position zum Kaiserreich, die vermutlich mehr dem öffentlichen, geschichtspolitischen Verständnis des Kaiserreichs widerspricht als der historischen Forschung.

dass sie mit einer liberalen Zollpolitik neue Wählerstimmen in den urbanen Mittelschichten erschließen konnte.<sup>97</sup> Die preußischen Junker mussten sich später neue Bündnispartner bei den hunderttausenden Klein- und Mittelbauern suchen, um die Agrarzölle in den kommenden Jahren wieder heraufzusetzen, wobei die Reichsleitung einen Kompromiss zwischen den Interessen der urbanen Mittelschichten sowie der Arbeiterklasse einerseits und der Agrarwirtschaft andererseits finden musste.<sup>98</sup> Im Grunde gelang ihr das recht gut, und trotz Konzessionen an die Agrarwirtschaft blieb die Wirtschaftspolitik immer noch liberal orientiert. Anderslautende Urteile von Hayek oder Mises, die mit der Bismarck'schen Sozial- und Zollgesetzgebung einen unheilvollen Weg in den Interventionsstaat sehen wollen, der letztlich in der nationalsozialistischen Zerstörung einer Marktwirtschaft endete, sind unhaltbar.<sup>99</sup> Vielmehr sicherte die institutionelle Teilung der politischen Macht bei hoher Rechtsstaatlichkeit gleichsam eine Selbststabilisierung der liberalen Ordnung, sodass die wirtschaftspolitischen Interventionen nichts an ihrem grundsätzlichen Charakter änderten.

In diesem Zusammenhang war die unvollständige Parlamentarisierung und Demokratisierung durchaus funktional. Eine Rückkehr zur repressiven Politik der Sozialistengesetze – von reaktionären politischen Kräften mit zeitweiliger Unterstützung des Kaisers angestrebt – war spätestens seit der Ablehnung der Umsturz- und Zuchthausvorlage im Reichstag ausgeschlossen. Insofern war der parlamentarische Status quo nunmehr abgesichert, woraufhin die Reichsleitung erkennbar auf eine Integration der Arbeiterklasse hinarbeitete.

Aufschlussreich ist die Haltung des Linksliberalismus, der in Opposition zu den konservativ-agrarischen Kräften stand. Eugen Richter war ihr herausragender Repräsentant und profilierte sich als Gegner Bismarcks und später auch der Kolonialpolitik. Zugleich aber verurteilte er das sozialistische Programm der SPD, das seiner Ansicht nach auf eine staatliche Lenkung der Wirtschaft hinauslaufen musste. Auch wenn er die politische Ausgrenzung oder gar Kriminalisierung von Gewerkschaften und SPD bekämpfte und im preußischen Landtag gegen das »kleine Sozialistengesetz« stimmte, konnte er sich keine politische Ordnung wünschen, in der die Sozialisten über die Wirtschaftsordnung bestimmten. Richters Mitstreiter

97 Vgl. Hentschel 1978, S. 183.

98 Vgl. Pierenkämper, Tilly 2004, S. 135–144.

99 Vgl. von Mises 2014 [1919], S. 79; von Hayek 2007 [1944], S. 210–226.

Naumann betrachtete die SPD zwar sehr viel versöhnlicher als die linke, etwas vom Weg abgekommene Variante einer breiten liberalen Hauptströmung und spekulierte auf künftige Kooperationsmöglichkeiten, um nicht mehr mit den Konservativen paktieren zu müssen.<sup>100</sup> Aber auch Naumann zögerte mit der Forderung nach vollständiger Parlamentarisierung, also der Wahl des Reichskanzlers durch den Reichstag. Noch war die SPD eine marxistische Partei, welche die Wahlen benutzte, um den Sozialismus durchzusetzen. Bernsteins reformorientierter Revisionismus, der auch von den Gewerkschaften gestützt wurde, fand keine Zustimmung in der Partei. Auf ihrem »Revisionismusparteitag« im Jahre 1903 rief August Bebel aus:

»Ich will der Todfeind dieser bürgerlichen Gesellschaft und dieser Staatsordnung bleiben, um sie in ihren Existenzbedingungen zu untergraben und sie, wenn ich kann, zu beseitigen. Solange ich atmen und schreiben und sprechen kann, soll es nicht anders werden.«<sup>101</sup>

Auch wenn die SPD längst anders handelte als redete, weist ihr formales Bekenntnis zum Marxismus auf das Risiko einer vollen Parlamentarisierung für die bürgerlichen Besitzinteressen hin. Mit dem linkskatholischen Zentrumsflügel hätte ein Koalitionspartner zur Verfügung gestanden, gleichsam eine Weimarer Koalition *avant la lettre*. Versteht man unter Demokratie die institutionalisierte Ungewissheit über das künftig regierende Personal und die Gesetzgebung, so hätte eine volle Parlamentarisierung auch die Wirtschaftsordnung mit Ungewissheit versehen. Politische Machtwechsel hätten langfristige Investitionen einem Risiko ausgesetzt. Hier lag ein bedeutender Unterschied zur englischen Elitendemokratie vor, in der ein politischer Machtwechsel weitgehend folgenlos für private Investoren blieb; die Arbeitersklasse war im Unterhaus selbst nach 1900 nur schwach vertreten.<sup>102</sup> Mit einer vollen Parlamentarisierung hätte das liberale Bürgertum wenig gewinnen, aber vieles verlieren können.

Aber auch für die SPD war die ihr ausgeschlagene volle Parlamentarisierung in einer Hinsicht kommod: Es ersparte der Partei eine klare Positionierung zur bürgerlichen Gesellschaft, das heißt zu Rechtsstaat, repräsentativer Demokratie und Markökonomie. Die Partei konnte offenlassen, ob sie den Kapitalismus – vorzugsweise durch Enteignungen – überwinden oder aber

100 Vgl. Naumann 1908.

101 Die Parteitage der SPD: Protokoll über die Verhandlungen des Parteitags der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (1890–1959) (fes.de) www.MIK-Center.de Generated PDF File (fes.de) (Zugriff vom 10.12. 2021).

102 Die Verfassungsdebatten vor dem Ersten Weltkrieg spiegelten dieses Dilemma zwischen Parlamentarisierung und institutionalisierter Ungewissheit wider; vgl. Hewitson 2001.

reformorientiert regulieren wollte. Dieser Aufschub bewahrte die Einheit von reformistischem und marxistischem Flügel; andernfalls hätte sie schon vor dem Krieg eine Auseinandersetzung erlebt, die nach der Novemberrevolution zu ihrer Parteispaltung führen sollte.

Auch der Sozialreformer und Nationalökonom Gustav Schmoller diagnostizierte in ähnlicher Weise die Interdependenz von politischer und ökonomischer Ordnung im Kaiserreich. Seine Befürwortung der konstitutionellen Monarchie schloss aus, die Wirtschaftsordnung allein in die Hände eines Parlaments zu legen:

»Wenn in unseren deutschen Parlamenten eine feudal-industrielle Partei mit einer demokratisch-sozialistischen in der Leitung abwechselte, so bedeutete das ein wechselndes Klassenregiment, bald zugunsten der besitzenden, bald zugunsten der nicht besitzenden Klassen. Dieser Wechsel würde uns zu Grunde richten. Darum bedürfen wir ein fürstliches Beamtenregiment über den Klassen und Parteien. Alles Große, was wir politisch geleistet haben, ist durch dieses geschaffen, obwohl es natürlich auch seine Schattenseiten hat. Aber sie sind jedenfalls nicht so groß wie die einer ultra-demokratischen Verfassung.«<sup>103</sup>

In dem »fürstlichen Beamtenregiment« scheint bereits die Forderung dessen auf, was der Ordoliberalismus später in abstrakter, institutionalisierter Weise als »Ordnungsrahmen« theoretisch konzipieren sollte. Wie für die Liberalen im Europa der Zwischenkriegszeit insgesamt blieb die Vorkriegsordnung – trotz sozialpolitischer Reformbedürftigkeit – über Jahrzehnte *das* ordolibrale Referenzmodell einer gut funktionierenden Wirtschaftsordnung.<sup>104</sup>

## 6. Fazit

Im 19. Jahrhundert vollzog sich die kapitalistische Transformation in Deutschland in den drei hier erörterten Phasen. Dabei bildete sich parallel das staatliche Gewaltmonopol heraus, und die politische Herrschaft wandelte sich in Richtung eines demokratischen Rechtsstaates, auch wenn die volle Parlamentarisierung nicht erreicht wurde. Mehrfach zeigte sich ein Spannungsverhältnis von umfassender politischer Partizipation und kapitalistischer Wirtschaftsordnung, was dem Theoriekonzept von North/Wallis/Weingast sowie Acemoglu/Robinsons widerspricht. In der ersten Phase des »Beamtenliberalismus« (Wehler) während der Reformen Hardenbergs förderte die mangelnde politische Partizipation das Projekt der wirtschaftli-

103 Vgl. Schmoller 1912.

104 Vgl. Raphael 2011, S. 192–196.

chen Liberalisierung, wohingegen sich die Grenzen dieses paternalistischen Ordnungsmodells im Vormärz zeigten. In der Märzrevolution zeichnete sich zum ersten Mal ein Spannungsverhältnis von egalitärer Demokratie und kapitalistischer Transformation ab, weshalb das inzwischen entstandene Wirtschaftsbürgertum das Projekt einer demokratischen Republik ablehnte. Die restaurierte, nunmehr konstitutionalisierte Monarchie verlieh dem kapitalistischen Transformationsprozess neue Schubkraft und stellte unumkehrbar die Weichen zu einer wettbewerblichen kapitalistischen Ordnung. Das Klassenwahlrecht und die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten auf staatlicher Ebene verschafften den bürgerlichen Schichten vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten, die nach Ende der Restaurationsperiode und dem Eintritt in die »Neue Ära« zur vollen Geltung kamen. Der hier nicht behandelte preußische Heereskonflikt, der sich über viele Jahre hinziehen sollte, dokumentiert das bürgerliche Selbstbewusstsein auch gegenüber der ansonsten respektierten Monarchie.<sup>105</sup>

Als der Norddeutsche Bund das allgemeine Männerwahlrecht einführte, erwies sich dieser politische Ordnungswandel in Richtung Demokratie einstweilen zum letzten Male als hochkompatibel mit dem Funktionserfordernis des kapitalistischen Transformationsprozesses, der nunmehr seine Vollendung fand. Der Klassenkonflikt war noch zu unterentwickelt, die Arbeiterklasse zu wenig organisiert und ideologisch positioniert, als dass sich ein Konflikt zwischen Demokratie und Kapitalismus hätte manifestieren können. Dies änderte sich im Verlaufe der Jahrzehnte, als der Reichstag an politischem Gewicht gewann und der sich entwickelnde Klassenkonflikt eine parlamentarische Bühne erhielt. Schmoller, selbst ein Gegner des preußischen Klassenwahlrechts, erkennt die Risiken einer »ultra-demokratischen Verfassung« für die Wirtschaftsordnung und liefert eine Erklärung, warum die volle Parlamentarisierung von den konservativen und liberalen Eliten nicht angestrebt wurde. Selbst der Sozialreformer Schmoller konnte in der Kontingenz demokratischen Machtwechsels keinen gesellschaftlichen Fortschritt erkennen.

Die oft beanstandete »steckengebliebene Parlamentarisierung« des Kaiserreichs erweist sich von einem wirtschaftsbürgerlichen Standpunkt so gesehen als rationale Wahl. Von einer »Verfassungskrise« (Hewitson) lässt sich schlechterdings nicht sprechen. Vielmehr stellte die existierende politische Ordnung eine *funktionsadäquate Zwischenlösung* dar: Gruppeninteressen

105 Für eine kompakte Darstellung und verfassungshistorische Würdigung vgl. Grimm 1988, S. 231–237.

konnten sich wirkungsvoll organisieren und ihre Ziele politisch zur Geltung bringen, während die der SPD immer wieder verweigerte volle Parlamentarisierung den Druck auf die »Output-Legitimation« (Scharpf) der politischen Ordnung erhöhte. Aufgrund der wachsamen politischen Öffentlichkeit und der politisch gut vertretenen, ausdifferenzierten Interessen musste die Reichsleitung im Grunde eine demokratische Wirtschaftspolitik simulieren, das heißt einen Interessenausgleich zwischen Industriellen, der gewerkschaftlich organisierten Arbeiterklasse, den urbanen Mittelschichten, Agrariern, mittelständischem Handwerk und Handel herbeiführen. Keine Interessengruppe, auch nicht die ost-elbischen Großagrarier (Junker), konnte die Wirtschaftspolitik exklusiv usurpieren. Die Konflikte ließen sich für die Reichsleitung nicht zuletzt deshalb gut moderieren, weil das anhaltende Wirtschaftswachstum hinreichend Ressourcen für den Interessenausgleich lieferte. Auch hieran sollte die Wirtschaftsordnung der Weimarer Republik scheitern.

Staatlichkeit und Kapitalismus waren voll entwickelt und zugleich hinreichend voneinander getrennt. Eine moderne Demokratie war für einen funktionsfähigen Kapitalismus nicht erforderlich, wohl aber förderte der *Demokratisierungsprozess* in Form eines wachsenden Gewichts des Reichstags die Rechtsstaatlichkeit. In diese Richtung sollten die Aussagen von North/Wallis/Weingast und Acemoglu/Robinson über die Interdependenz von Kapitalismus und Demokratie modifiziert werden. Der Staat lenkte nicht den Kapitalismus, verfügte aber inzwischen über die legislativen, exekutiven und ökonomischen Ressourcen, diesen zu einem Wohlfahrtsstaat auszubauen, wie es später den Ambitionen der Weimarer Reichsverfassung entsprach. Eine »ultra-demokratische« Verfassung, dies erkannten auch die Linksliberalen, hätte grundsätzlich enteignen, Preise und Löhne kontrollieren, den Wettbewerb außer Kraft setzen, Kartelle tolerieren und schrankenlos in die Wirtschaft eingreifen können, wenn es dafür eine Mehrheit im Parlament gegeben hätte. Dass selbst zu Beginn der Julikrise eine volle Parlamentarisierung noch immer außer Reichweite lag, war auch dem mangelnden Konsens der Parteien über die Wirtschaftsordnung zuzuschreiben.

## Literatur

- Acemoglu, Daron; Cantoni, Davide; Johnson, Simon; Robinson, James A. 2011. »The Consequences of Radical Reform: The French Revolution«, in *American Economic Review* 101, 7, S. 3286–3307.
- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. 2004. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 10481. [www.nber.org/papers/w10481](http://www.nber.org/papers/w10481) (Zugriff vom 18.12.2021).

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A. 2012. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Ambrosius, Gerold 2021. »Politisch-administratives System, Föderalismus und Marktlenkung in den 1870er und 1880er Jahren«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 71–93. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Anderson, Margaret 2000. *Practicing Democracy: Elections and Political Culture in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press.
- Boch, Rudolf 2004. *Staat und Wirtschaft im 19. Jahrhundert*. München: Oldenbourg.
- Bösch, Frank 2009. »Grenzen des ›Obrigkeitstaates‹. Medien, Politik und Skandale im Kaiserreich«, in *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, hrsg. v. Müller, Sven O.; Torp, Cornelius, S. 136–153. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Brunnermeier, Markus K.; James, Harold; Landau, Jean-Pierre 2016. *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Buchanan, James M. 2000 [1975]. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Burhop, Carsten; Selgert, Felix 2021. »Börsen und Banken zur Zeit der Gründerkrise«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 223–242. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Coyne, Christopher J.; Sobel, Russel S. 2011. »Cointegrating Institutions: The Time-series Properties of Country Institutional Measures«, in *Journal of Law and Economics* 54, 1, S. 111–134.
- Dedinger, Beatrice 2006. »From Virtual Free-trade to Virtual Protectionism: Or, Did Protectionism Have Any Part in Germany's Rise to Commercial Power 1850–1913?«, in *Classical Trade Protectionism 1815–1914*, hrsg. v. Dormois, Jean-Pierre; Lains, Pedro, S. 219–241. London: Routledge.
- Deecke, Klara 2015. *Staatswirtschaft vom Himmel herabgeholt. Konzeptionen liberaler Wirtschaftspolitik in Universität und Verwaltung 1785–1845: Ausprägungen und Brechungen am Beispiel Ostpreußens und Vorpommerns*. Frankfurt a. M.: Vittorio Klostermann.
- Deter, Gerhard 2018. »Der Einfluss des Liberalismus auf das gewerbliche Arbeitsrecht im Preußen des 19. Jahrhundert 1810–1871«, in *Arbeit und Recht* 2018, 3, S. 5–8.
- Dieterici, Carl F. W. 1846. *Der Volkswohlstand im Preußischen Staate. In Vergleichungen aus den Jahren vor 1806 und von 1828 bis 1832, so wie aus der neuesten Zeit, nach statistischen Ermittlungen und dem Gange der Gesetzgebung aus amtlichen Quellen dargestellt*. Berlin, Posen, Bromberg: Mittler.
- Dincecco, Mark 2009. »Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650–1913«, in *Journal of Economic History* 69, 1, S. 48–103.
- Dincecco, Mark 2015. »The Rise of Effective States in Europe«, in *Journal of Economic History* 75, 3, S. 901–918.
- Epstein, Stephan R. 2008. »Craft Guilds, Apprenticeship and Technological Change in Pre-industrial Europe«, in *Guilds, Innovation, and the European Economy, 1400–1800*, hrsg. v. Epstein, Stephan R.; Prak, Maarten, S. 52–80. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein, Stephan R.; Prak, Maarten. Hrsg. 2008. *Guilds, Innovation, and the European Economy, 1400–1800*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eucken, Walter 1932. »Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus«, in *ORDO* 48, S. 5–24. (Wiederabdruck aus: *Weltwirtschaftliches Archiv* 36, 1932, S. 297–321).
- Fehrenbach, Elisabeth 1993. *Vom Ancien Régime zum Wiener Kongress*. München: Oldenbourg.
- Frankfurter Reichswahlgesetz 1849. *Gesetz, betreffend die Wahlen der Abgeordneten zum Volkshause [›Frankfurter Reichswahlgesetz‹] (12.04.1849)*. [www.documentarchiv.de/nzjh/1849/reichswahlgesetz1849.html](http://www.documentarchiv.de/nzjh/1849/reichswahlgesetz1849.html) (Zugriff vom 18.12.2021).
- Friedman, Milton 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: Chicago University Press.
- Grant, Oliver 2005. *Migration and Inequality in Germany 1870–1913*. Oxford: Clarendon.

- Grimm, Dieter 1988. *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Grimm, Dieter 1988. *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776–1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaats bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Grimm, Dieter 2009. »War das Deutsche Kaiserreich ein souveräner Staat?«, in *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, hrsg. v. Müller Sven O.; Tormp, Cornelius, S. 86–101. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Grimmer-Solem, Erik 2016. »Geopolitik und Nationalökonomie vor dem Ersten Weltkrieg. Plädoyer für eine transnationale Geschichte der Wirtschaftswissenschaften«, in *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXX*, hrsg. v. Trautwein, Hans-Michael, S. 47–72. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hahn, Hans-Werner 1984. *Geschichte des Deutschen Zollvereins*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hallerberg, Mark 1996. »Tax Competition in Wilhelmine Germany and Its Implications for the European Union«, in *World Politics* 48, 3, S. 324–357.
- Harnisch, Hartmut 1996. »Wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidungen und Sozialökonomischer Modernisierungsprozess in Preußen während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts«, in *Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich*, hrsg. v. Ullmann, Hans P.; Zimmermann, Clemens, S. 63–187. München: Oldenbourg.
- Hein, Dieter 2016. *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*. München: C. H. Beck.
- Hentschel, Volker 1978. *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik im wilhelminischen Deutschland. Organisierter Kapitalismus und Interventionsstaat*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hewitson, Mark 2001. »The Kaiserreich in Question: Constitutional Crisis in Germany Before the First World War«, in *The Journal of Modern History* 73, 4, S. 725–780.
- Iverson, Torben; Soskice, David 2019. *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Kersting, Felix; Wolf, Nikolaus 2021. »Nationale Identität, wirtschaftliche Integration und Preußens Aufstieg«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 23–48. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kocka, Jürgen 1990. *Weder Stand noch Klasse: Unterschichten um 1800. Geschichte der Arbeiter und Arbeiterbewegung in Deutschland seit dem Ende des 18. Jahrhunderts*, No. 1. Bonn: J. H. W. Dietz Nachfolger.
- Koselleck, Reinhart 1989. *Preußen zwischen Reform und Revolution*. München: Klett-Cotta.
- Kreuzer, Marcus 2004. »Und sie parlamentarisierte sich doch: Die Verfassungsordnung des Kaiserreichs in vergleichender Perspektive«, in *Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich*, hrsg. v. Recker, Marie-Luise, S. 17–40. München: Oldenbourg.
- Kroll, Frank-Lothar 2013. *Geburt der Moderne. Politik, Gesellschaft und Kultur vor dem Ersten Weltkrieg*. Berlin: be.bra.
- Kühne, Thomas 1994. *Handbuch der Wahlen zum Preußischen Abgeordnetenhaus. 1867–1918. Wahlergebnisse, Wahlbündnisse und Wahlkandidaten*. Düsseldorf: Droste.
- Lawson, Robert A.; Clark, Jeff R. 2010. »Examining the Hayek-Friedman Hypothesis on Economic and Political Freedom«, in *Journal of Economic Behavior & Organization* 74, 3, S. 230–239.
- Maddison, Angus 2003. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Mergel, Thomas 2018. »Betrug, Gewalt, Stimmenkauf. Wahlkulturen in Europa im Übergang zum politischen Massenmarkt, 1860–1914«, in *Archiv für Sozialgeschichte* 58, S. 85–106.
- Naumann, Friedrich 1908. »Die Umwandlung der deutschen Reichsverfassung«, in *Patria: Bücher für Kultur und Freiheit* 8, S. 81–105.

- Nientiedt, Daniel; Köhler, Ekkehard 2016. »Liberalism and Democracy – A Comparative Reading of Eucken and Hayek«, in *Cambridge Journal of Economics* 40, 6, S. 1743–1760.
- Nipperdey, Thomas 2013. *Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat*. München: C. H. Beck.
- Nolte, Paul 1990. *Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800–1820*. Frankfurt a. M.: Campus.
- North, Douglas C.; Wallis, John J.; Weingast, Barry R. 2009. *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur 1982. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, London: Yale University Press.
- Pfister, Ulrich 2021. »Die 1870er Jahre als Strukturbruch der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 97–118. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus. Hrsg. 2021 a. *Deutschland 1871. Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus 2021 b. »Einleitung«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 1–19. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pfister, Ulrich; Riedel, Jana; Uebel, Martin 2012. *Real Wages and the Origins of Modern Economic Growth in Germany, 16th to 19th Centuries*. EHES Working Paper, No. 17, April 2012. European Historical Economics Society.
- Pierenkämper, Toni; Tilly, Richard 2004. *The German Economy During the Nineteenth Century*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Plumpe, Werner 2011. »Eine wirtschaftliche Weltmacht? Die ökonomische Entwicklung Deutschlands von 1870 bis 1914«, in *Das Deutsche Kaiserreich 1890–1914*, hrsg. v. Heidenreich, Bernd; Neitzel, Sönke, S. 39–60. Paderborn: Brill Schöningh.
- Polanyi, Karl 2014. *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Raphael, Lutz 2011. *Imperiale Gewalt und mobilisierte Nation. Europa 1914–1945*. München: C. H. Beck.
- Reckendrees, Alfred 2021. »Zwischenstaatliche Kooperation und institutionelle Integration vor der Gründung des Kaiserreichs«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 49–69. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Richter, Hedwig 2021. *Aufbruch in die Moderne. Reform und Massenpolitisierung im Kaiserreich*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Schmoller, Gustav 1912. »Demokratie und soziale Zukunft«, in *Soziale Praxis und Archiv für Volkswirtschaft* XXII 6, S. 145–151.
- Schremmer, Eckart 1994. *Steuern und Staatsfinanzen während der Industrialisierung Europas. England, Frankreich, Preußen und das Deutsche Reich 1800 bis 1914*. Heidelberg: Springer.
- Schremmer, Eckhart 1996. »Finanzreform und Staatshaushalt in Preußen nach 1820. Einige Beurteilungen«, in *Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich*, hrsg. v. Ullmann, Hans P.; Zimmermann, Clemens, S. 111–138. München: Oldenbourg.
- Spoerer, Mark 2004. *Steuerlast, Steuerinzidenz und Steuerwettbewerb. Verteilungswirkungen der Besteuerung in Preußen und Württemberg (1815–1913)*. Berlin: Akademie Verlag.
- Spoerer, Mark 2021. »Fiskalregime, Nation Building, und State Capacity. Welche Wechselwirkungen gab es zwischen öffentlichen Finanzen, Reichsgründung und wirtschaftlicher Entwicklung?«, in *Deutschland 1871: Die Nationalstaatsbildung und der Weg in die moderne Wirtschaft*, hrsg. v. Pfister, Ulrich; Hesse, Jan-Otmar; Spoerer, Mark; Wolf, Nikolaus, S. 119–135. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Tilly, Richard H.; Kopsidis, Michael 2020. *From Old Regime to Industrial State. A History of German Industrialization from the Eighteenth Century to World War I*. Chicago: Chicago University Press.
- Ullmann, Hans P.; Zimmermann, Clemens 1996. *Restaurationssystem und Reformpolitik. Süddeutschland und Preußen im Vergleich*. München: Oldenbourg.
- Vogel, Barbara 1983. *Allgemeine Gewerbefreiheit. Die Reformpolitik des preußischen Staatskanzlers Hardenberg (1810–1820)*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- von Hardenberg, Karl August 1807. »Über die Reorganisation des Preußischen Staats, verfasst auf höchsten Befehl Sr. Majestät des Königs«. Riga, 12. September 1807. Geheimes Staatsarchiv, Rep. 92 Hardenberg H 12/3 eigenhändige Niederschrift in Bleistift. Brandenburg-Preußisches Hausarchiv, Rep. 49 E Staatsverwaltung Gen. betr. die Reorganisation des Preußischen Staats nach dem Frieden von Tilsit in den Jahren 1807–9. www.staatskanzler-hardenberg.de/quellentexte\_riga.html#III (Zugriff vom 11.07.2015).
- von Hayek, Friedrich A. 1991 [1960]. *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- von Hayek, Friedrich A. 2007 [1944]. *Der Weg zur Knechtschaft*. München: Olzog.
- von Mises, Ludwig 2014 [1919]. *Nation, Staat und Wirtschaft. Beiträge zur Politik und Geschichte der Zeit*. Reprint der Originalausgabe von 1919. Flörsheim: buchausgabe.de.
- Wegner, Gerhard 2015. »Capitalist Transformation without Political Participation: German Capitalism in the First Half of the Nineteenth Century«, in *Constitutional Political Economy* 26, S. 61–86.
- Wegner, Gerhard 2019. »Entrepreneurship in Autocratic Regimes – How Neo-patrimonialism Constrains Innovation«, in *Journal of Evolutionary Economics* 29, S. 1507–1529.
- Wehler, Hans-Ulrich 1987. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Band 2: Von der Reformära bis zur industriellen und politischen »Deutschen Doppelrevolution« 1815–1845/49*. München: C. H. Beck.
- Wehler, Hans-Ulrich 2008. *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Band 3: Von der »Deutschen Doppelrevolution« bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs 1849–1914*. München: C. H. Beck.
- Weingast, Barry 1995. »The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development«, in *Journal of Law, Economics and Organization* 7, 1, S. 1–31.
- Wischermann, Clemens; Nieberding, Anne 2004. *Die institutionelle Revolution. Eine Einführung in die deutsche Wirtschaftsgeschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts*. Stuttgart: Franz Steiner.

**Zusammenfassung:** Der Beitrag untersucht die Interdependenz von kapitalistischer Transformation und politischer Ordnung am Beispiel Deutschlands während des 19. Jahrhunderts. Unterschieden werden drei Schlüsselperioden, in denen sich die kapitalistische Transformation vollzog. Die erste Reformphase in Preußen wird als paternalistisch charakterisiert und aufgezeigt, dass die Abwesenheit politischer Partizipation den Erfolg der Reform begünstigte. Mit der Entstehung eines Wirtschafts- und Bildungsbürgertums in der Zeit des Vormärz geriet dieses Ordnungsmodell in eine Krise. In der »Neuen Ära« und der Reformphase des Norddeutschen Bundes stützen sich schließlich ökonomische und politische Liberalisierung gegenseitig. Zu Ende des Kaiserreichs zeigte sich wiederum ein Spannungsverhältnis von Demokratisierung und liberaler Wirtschaftsordnung.

**Stichworte:** kapitalistische Transformation, Demokratisierung, Wirtschaftsgeschichte, Neue Institutionenökonomik

## Capitalist Transformation and Change of Political Rule in Germany During the »Long 19th Century«

**Summary:** The article examines the interdependence of capitalist transformation and political order in Germany during the nineteenth century. Three key periods of capitalist transformation are differentiated. The first reform phase in Prussia is characterized as paternalistic; the absence of political participation was conducive to the success of the reform. With the emergence of an economic and educated bourgeoisie in the decades preceding the March Revolution, this model entered a crisis. In the »New Era« and the reform phase of the North German Confederation, economic and political liberalization finally supported each other. At the end of the Empire, a tension between democratization and liberal economic order became apparent.

**Keywords:** capitalist transformation, democratization, economic history, new institutional economics

### Autor

Gerhard Wegner  
Universität Erfurt  
Staatswissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl für Institutionenökonomie und Wirtschaftspolitik  
Nordhäuser Str. 63  
99089 Erfurt  
Deutschland  
gerhard.wegner@uni-erfurt.de