

Die bürokratische Funktionselite des Deutschen Zollvereins und ihre Rolle für die deutsche Nationsbildung 1818 – 1884

I. Einführung: Der Deutsche Zollverein und die politische Tradition des Kaiserreiches

Im Oktober des Jahres 1883 beriet das preußische Staatsministerium über die von Bayern ausgegangene Anregung, den 1. Januar 1884 als 50. Gedenktag der Stiftung des Deutschen Zollvereins festlich zu begehen. Auf Wunsch des Staatsministeriums sollte der Reichskanzler Otto von Bismarck entscheiden, ob der 50. Gründungstag des Zollvereins „eher als finanzgeschichtliches Datum oder als Anbahnung des deutschen Reichs“¹ zu feiern sei. Nach Ansicht des kleindeutsch-preußischen Historikers Heinrich von Treitschke hatte der Zollverein bereits seit 1834 auf ökonomischer Ebene die Reichsgründung von 1871 vorbereitet.² Auch in der Auffassung vieler Zeitgenossen waren die wirtschaftliche und die politische Einigung der deutschen Staaten zwei Seiten derselben Medaille.³ Bismarck selbst hatte den Zollverein seit Ende 1862 in seine nationale Einigungspolitik einbezogen. Zunächst übte er mit Hilfe des Zollvereins wirtschaftlichen und fiskalischen Druck auf die süddeutschen Mittelstaaten aus. Mit der Schaffung des Zollbundesrates und des Zollparlaments durch die Zollvereinsreform von 1867 sollten schließlich die noch außerhalb des 1866 begründeten Norddeutschen Bundes stehenden süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden an den projektierten Nationalstaat herangeführt werden.⁴

- 1 Vertrauliche Besprechung des preußischen Staatsministeriums vom 23.10.1883. In: Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums 1817–1934/38. Bd. 7. Bearb. von Hartwin Spenkuch. Hildesheim/Zürich/New York 1999, S. 135.
- 2 Vgl. neben vielen einschlägigen Abschnitten Heinrich von Treitschke: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Teil 4. 4. Aufl. Leipzig 1897, S. 379.
- 3 Vgl. Andreas Etges: Wirtschaftsnationalismus. USA und Deutschland im Vergleich 1815–1914. Frankfurt am Main 1999.
- 4 Vgl. Alfred Meyer: Der Zollverein und die deutsche Politik Bismarcks. Eine Studie über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik im Zeitalter der Reichsgründung. 2. Aufl. Frankfurt am Main u.a. 1987.

Dennoch ordnete Bismarck an, dass das 50. Jubiläum des Zollvereins „nur seitens der beteiligten Finanzverwaltungen“ gefeiert werden solle.⁵ Bei einem Festdiner am 1. Januar 1884 unterstrich der preußische Finanzminister von Scholz in seiner Rede zwar, dass der Zollverein viel zur materiellen Einheit Deutschlands beigetragen habe. Nun aber sei er nur noch Teil eines viel umfassenderen Einheitswerkes, welches aus dem Zollverein allein niemals hätte hervorgehen können. Daher wolle man das Jubiläum des Zollvereins auch nicht „anmaßlichen Sinnes als ein Reichsfest feiern.“⁶ Die bescheidene Feier des Zollvereinsjubiläums entsprach so gar nicht dem ausgeprägten Hang des Kaiserreiches und seiner politisch-militärischen Eliten zur pompösen Selbstinszenierung etwa im Rahmen der Sedanstage oder der Reichsgründungsfeste.⁷ Vielmehr symbolisiert sie den Deutungskampf um die politische Tradition im frühen deutschen Kaiserreich. Der Zollverein und die ihn tragenden Funktionseliten repräsentierten den bürgerlich-liberalen Weg der deutschen Nationsbildung durch Beseitigung innerer wirtschaftlicher und politischer Schranken. Diesem stand die militärisch-obrigkeitsstaatliche Traditionsbildung gegenüber, welche den Anteil von Monarchie, Adel und Militär gegenüber den bürgerlichen Kräften hervorhob.⁸

Der wohl bedeutendste Vertreter eines ökonomisch fundierten bürgerlich-liberalen Geschichtsbildes in den 1870er Jahren war Karl Braun.⁹ Dieser kam aus dem Herzogtum Nassau und war dort seit den 1850er Jahren als liberaler Abgeordneter im Landtag und später als Landtagspräsident aktiv gewesen. Bereits in dieser Zeit war er entgegen der Regierungspolitik seines Landes für den Erhalt des Zollvereins eingetreten. Später sprach er sich als Vorsitzender des Kongresses deutscher Volkswirte für einen evolutionären Weg der Nationalstaatsbildung auf der Grundlage des Zollvereins aus: Durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen und eines Zollvereinsparlaments sollte der ursprünglich nur locker staatenbündisch konstituierte Zollverein die Basis für einen liberalen Nationalstaat bilden. Ein solches Modell, das auf die Weiterentwicklung bestehender Strukturen setzte, fand jedoch bei der Mehrheit der

5 Sitzung des preußischen Staatsministeriums vom 29.10.1883. In: Protokolle. Bearb. Spenkuch (wie Anm. 1), S. 136.

6 „Der fünfzigjährige Gedenktag der Gründung des deutschen Zollvereins.“ In: Provinzial-Correspondenz. Jg. 22. Nr. 1. 3.1.1884.

7 Vgl. Jakob Vogel: Nationen im Gleichschritt. Der Kult der ‚Nation in Waffen‘ in Deutschland und Frankreich 1871–1914. Göttingen 1997; Jörn Leonhard: Bellizismus und Nation. Kriegsdeutung und Nationsbestimmung in Europa und den Vereinigten Staaten 1750–1914. München 2008, hier bes. S. 759 ff.

8 Vgl. zu den Grundlinien der deutschen Nationsbildung im 19. Jahrhundert Dieter Langewiesche: Reich, Nation, Föderation. Deutschland und Europa. München 2008.

9 Vgl. zu Braun und dessen Verhältnis zum Zollverein Hans-Werner Hahn: Zwischen wirtschaftspolitischen Erfolgen und geschichtspolitischer Niederlage. Karl Braun und der Deutsche Zollverein. In: Nassauische Annalen 123 (2012), S. 481–503.

liberal-nationalen Bewegung keine Unterstützung.¹⁰ Die Gründung des Norddeutschen Bundes 1866 und die Zollvereinsreform von 1867 schienen Brauns Position zu bestätigen. Nach der Reichsgründung von 1871 kennzeichnete zunächst die Kooperation Bismarcks mit den Liberalen den inneren Ausbau des neuen Nationalstaats.

Doch spätestens mit der Gründerkrise 1873 und der allmählichen Abkehr Bismarcks von seinem liberalen wirtschaftlichen und innenpolitischen Kurs setzte der Konflikt um die politische Tradition des Kaiserreiches ein. Karl Braun schloss sich jenen linken nationalliberalen Kräften an, die sich von der neuen Politik Bismarcks distanzieren. Dabei spielte die Auseinandersetzung um die Zollpolitik eine besondere Rolle.¹¹ Der Zollverein und dessen Funktionselite verkörperten für Braun die liberale Tradition des Kaiserreiches. Im Zollverein manifestierte sich „der große Gedanke der nationalen Einheit und der wirtschaftlichen Freiheit.“¹² Daher versuchte Braun, diese Tradition öffentlichkeitswirksam gegen die konservative (Geschichts-) Politik zu verteidigen. In mehreren Publikationen beschrieb er die „Männer des Zollvereins“, welche, wie Braun betonte, „mehr gefeiert zu werden [verdienten] als manche Tagescelebritäten und mindestens ebenso viel wie die Feldherren und Kriegshelden“, denen man gegenwärtig einen „legitimen, aber vielleicht etwas übertriebenen oder zu exklusiven Kultus“ widme.¹³ Im Zusammenhang mit dem 50. Gründungsjubiläum des Zollvereins kritisierte Braun in einem Zeitschriftenartikel, dass man von offizieller Seite diejenigen Männer mit keinem Wort erwähnt habe, welche „den Zollverein aufgerichtet und großgezogen und ihn wider seine zahlreichen Feinde vertheidigt und beschützt haben.“¹⁴

Tatsächlich hatte die im Zollverein tätige Funktionselite durch ihre dezidiert liberale Politik einen wichtigen Beitrag zur Nationsbildung geleistet. Obwohl der Zollverein keine eigene Beamtenschaft besaß, verstanden sich die für die Zollvereinsangelegenheiten tätigen einzelstaatlichen Beamten immer mehr als eine zwischenstaatliche Funktionselite. Insbesondere gilt dies für jene, meist als Leiter der einzelstaatlichen Zollverwaltungen tätigen Beamten, welche regelmäßig auf der Generalkonferenz als dem gemeinsamen Beratungs- und

10 Vgl. zu diesen Debatten innerhalb des liberalen Bürgertums Andreas Biefang: Politisches Bürgertum in Deutschland. Nationale Organisationen und Eliten 1857–1868. Düsseldorf 1994, S. 259 ff.

11 Zur innenpolitischen Entwicklung der 1870er Jahre und zur Spaltung des Liberalismus vgl. Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1866–1918. Bd. 2: Machtstaat vor der Demokratie. 3., durchgesehene Aufl. München 1995, S. 324 ff.; James J. Sheehan: Der deutsche Liberalismus: Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg 1770–1914. München 1983, S. 147 ff.

12 Karl Braun: Die Männer des Zollvereins. Vortrag, gehalten in der Fest-Sitzung der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft in Berlin am 26. März 1881. Berlin 1881, S. 23.

13 Braun: Männer (wie Anm. 12), S. 6.

14 Karl Braun: Zum Zollvereins-Jubiläum. In: Die Gegenwart. Wochenschrift für Literatur, Kunst und öffentliches Leben. Jg. 25. Nr. 6. Berlin 9.2.1884, S. 84–86.

Beschlussfassungsorgan des Zollvereins zusammenkamen.¹⁵ Aufgrund ihrer zoll-, handels- und finanzpolitischen Fachkenntnisse gelangten sie auch nach 1871 in einflussreiche Positionen, aus denen sie aber im Zuge des neuen politischen Kurses Bismarcks wieder verdrängt wurden. Der bekannteste unter ihnen ist wohl der Präsident des Reichskanzleramtes, Rudolph Delbrück.¹⁶ Dieser hatte als Rat im preußischen Handelsministerium seit den 1850er Jahren eine entscheidende Rolle in der preußischen Zollvereinspolitik gespielt und war aufgrund seiner Fachkenntnisse zu einem unverzichtbaren Mitarbeiter Bismarcks geworden. Seit 1867 war er Präsident des Bundeskanzleramtes des Norddeutschen Bundes, seit 1871 Präsident des Reichskanzleramtes und als erster Beamter im Reich zu ansehnlicher Machtfülle gelangt. Dies und das Beharren auf seinen liberalen (handels-)politischen Grundsätzen war der Grund, dass er 1876 auf Druck Bismarcks von seinen Ämtern zurücktrat.¹⁷

Mit dem politischen Kurswechsel, den personellen Wechseln in der leitenden Beamtenschaft sowie der neuen Geschichtspolitik wurde der Anteil des Zollvereins und der ihn tragenden bürgerlich-liberalen Funktionseleite aus der politischen Tradition des Kaiserreiches verdrängt. In der geschichtswissenschaftlichen Forschung ist die Rolle des gesellschaftlichen Liberalismus für die Nationsbildung zwar weithin bekannt.¹⁸ Weniger präsent ist jedoch der Beitrag, den die durch die sogenannte „Reformzeit“ zwischen 1806 und 1813 geprägten liberalen bürokratischen Kräfte zur deutschen Nationsbildung leisteten. Dieser Anteil soll im Folgenden näher bestimmt werden. „Nationsbildung“ wird dabei jedoch nicht nach dem im 19. Jahrhundert verbreiteten Konzept einer vermeintlich objektiven Sprach- und Kulturnation verstanden. Sie wird ebenso wenig als bloße Vorgeschichte der preußisch-kleindeutschen Machtstaatslösung angesehen. Nationsbildung meint hier vielmehr in einem funktionalen Sinn das soziale, ökonomische und politische Zusammenwachsen der Deutschen.¹⁹ Für viele Liberale war die Nation der Rahmen, innerhalb dessen sie ihre politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Forderungen durchzusetzen suchten. Freiheit und Nation waren zwei Seiten derselben Medaille. Nation wurde nicht primär als ethnisch-kulturelle Gemeinschaft, sondern als Gesamtheit der mündigen Staatsbürger aufgefasst. Diese

- 15 Vgl. Marko Kreutzmann: Die höheren Beamten des Deutschen Zollvereins. Eine bürokratische Funktionseleite zwischen einzelstaatlichen Interessen und zwischenstaatlicher Integration (1834–1871). Göttingen 2012.
- 16 Vgl. Rudolf Morsey: Rudolph Delbrück. In: Lothar Gall/Ulrich Lappenküper (Hrsg.): Bismarcks Mitarbeiter. Paderborn 2009, S. 69–89.
- 17 Zum Verhältnis zwischen Delbrück und Bismarck vgl. Lothar Gall: Bismarck. Der weiße Revolutionär. Frankfurt am Main/Berlin/Wien 1980, bes. S. 394 ff. u. 540 ff.
- 18 Vgl. etwa die Beiträge in: Lothar Gall: Bürgertum, liberale Bewegung und Nation: ausgewählte Aufsätze. Hrsg. von Dieter Hein. München 1996.
- 19 Vgl. Dieter Langewiesche: ‚Nation‘, ‚Nationalismus‘, ‚Nationalstaat‘ in der europäischen Geschichte seit dem Mittelalter – Versuch einer Bilanz. In: Ders.: Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa. München 2000, S. 14–34.

analytische Perspektivierung darf jedoch nicht über den fundamentalen Doppelcharakter von „Partizipation und Aggression“,²⁰ welcher auch dem liberalen Konzept der Staatsbürgernation anhaftete, hinwegtäuschen.

II. Liberale Bürokratie und deutsche Zolleinigung 1818 – 1848

Die Überwindung der absolutistischen Monarchie sowie der ständischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts wurde in Deutschland wesentlich durch bürokratische Kräfte mitbestimmt. Der Reformabsolutismus hatte in zahlreichen deutschen Einzelstaaten Veränderungen im Sinne der Aufklärung und des Rationalismus angestoßen. Mit dem Ende des Alten Reiches 1806 und der Gründung des Rheinbundes unter dem Protektorat Napoleons erhielt die staatliche Reformpolitik eine neue Dynamik. Die territoriale Flurbereinigung sowie die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen ebneten den Weg für Reformmaßnahmen in einem bislang nicht möglichen Ausmaß. Die preußischen Reformen unter den Ministern Stein und Hardenberg sowie die Reformen in den Rheinbundstaaten stellten Wirtschaft und Gesellschaft auf eine neue Grundlage. Leitender Gedanke der in vieler Hinsicht in Ansätzen stecken bleibenden sowie mit unterschiedlichen Akzentuierungen durchgeführten Reformmaßnahmen war die möglichst umfassende Freisetzung der ökonomischen und sozialen Kräfte.²¹

Einen wichtigen Teil der preußisch-rheinbündischen Reformen bildete die Neugestaltung des Finanzwesens. Dabei kam neben der Neuordnung der direkten Steuern der Regulierung der Zölle und indirekten Steuern eine zentrale Rolle zu.²² Die Neuordnung des Zollwesens sollte den knappen Staatskassen neue Einnahmequellen eröffnen. Darüber hinaus stand die Zollreform insbesondere in Preußen im Kontext der liberalen Neugestaltung der Wirtschaftsordnung.²³ Das 1818 erlassene preußische Zollgesetz sollte zum einen den Handel innerhalb Preußens liberalisieren, indem es Hemmnisse wie Binnenzölle oder Handelsmonopole abschaffte. Zum anderen widerstand Hardenberg

20 Vgl. Dieter Langewiesche: Nationalismus im 19. und 20. Jahrhundert: zwischen Partizipation und Aggression. In: Ders.: Nation (wie Anm. 19), S. 35–54.

21 Vgl. zusammenfassend: Hans-Werner Hahn/Helmut Berding: Reformen, Restauration und Revolution 1806–1848/49. Stuttgart 2010.

22 Vgl. Helmut Berding: Die Reform des Zollwesens in Deutschland unter dem Einfluß der napoleonischen Herrschaft. In: Geschichte und Gesellschaft 6 (1980), S. 523–537.

23 Vgl. Thomas Stamm-Kuhlmann: Preußen und die Gründung des Deutschen Zollvereins: Handlungsmotive und Alternativen. In: Hans-Werner Hahn/Marko Kreutzmann (Hrsg.): Der Deutsche Zollverein. Ökonomie und Nation im 19. Jahrhundert. Köln u.a. 2012, S. 33–49; Barbara Vogel: Allgemeine Gewerbefreiheit. Die Reformpolitik des preußischen Staatskanzlers Hardenberg (1810–1820). Göttingen 1983.

der Versuchung, mit der Etablierung eines einheitlichen Grenzzollsystems eine staatliche Schutzzollpolitik einzuführen. Der geschlossene Wirtschaftsraum bildete vielmehr den nötigen institutionellen Rahmen für die liberale Wettbewerbsordnung. Hier fanden Liberalismus und Nationsbildung zusammen, da der liberale Nationalstaat als Verheißung einer egalitären, rechtsstaatlichen und mit verfassungsmäßigen Mitbestimmungsrechten ausgestatteten politischen Ordnung zugleich den Rahmen einer liberalen Wirtschaftsordnung bilden konnte.²⁴

Die auf diese Weise sowohl wirtschaftlich als auch politisch liberal akzentuierte Zollpolitik wurde auch nach dem Ausscheiden Hardenbergs als preußischer Staatskanzler fortgesetzt.²⁵ Entscheidenden Anteil hieran hatten die von Hardenberg geförderten Zoll- und Finanzbeamten, unter denen die Finanzminister Wilhelm von Klewiz, Friedrich von Motz und Karl Georg Maaßen hervorragten. Insbesondere Friedrich von Motz machte sich seit 1825 nicht nur um die Sanierung der schwer angeschlagenen preußischen Staatsfinanzen verdient. Vielmehr forcierte er auch die Ausdehnung des preußischen Zollsystems auf angrenzende Mittel- und Kleinstaaten. Damit erweiterte er den Einzugsbereich der wirtschaftlich-liberalen Nationsbildung über Preußen hinaus auf die gesamtdeutsche Ebene. In zähen Verhandlungen konnten die süddeutschen Staaten Bayern und Württemberg sowie die hessischen und thüringischen Staaten und Sachsen für den Abschluss eines großen Zollvereins gewonnen werden, der 1834 in Kraft trat. Motz selbst erlebte das Zustandekommen dieses Zollvereins nicht mehr, da er bereits 1830 starb. Sein Nachfolger wurde sein enger Vertrauter, der bis dahin als Generalsteuereinsammler wirkende Karl Georg Maaßen.²⁶

Bereits unmittelbar nach dem Zustandekommen des Zollvereins musste sich die preußische liberale Zollvereinsbürokratie gegen konservative Gegner in der preußischen Regierung und Verwaltung wehren. Insbesondere der Außenminister Ancillon sowie der Finanzminister Alvensleben stellten den Zollverein aufgrund der von ihnen beklagten Einnahmeverluste für die preußische Staatskasse in Frage. Der Zollverein war ihnen wohl auch deshalb ein Dorn im Auge, weil er das liberale Bürgertum, welches nach der französischen Julirevolution von 1830 seine Reformforderungen verstärkt und in einigen Staaten des Deutschen Bundes sogar revolutionäre Umstürze ausgelöst hatte, in seinen Hoffnungen auf nationale Einheit und verfassungspolitische Freiheitsrechte beförderte. Zugleich störte der Zollverein das gute Einvernehmen mit dem

24 Vgl. Stamm-Kuhlmann: Preußen (wie Anm. 23), S. 37.

25 Zu Hardenberg vgl. Thomas Stamm-Kuhlmann (Hrsg.): „Freier Gebrauch der Kräfte“. Eine Bestandsaufnahme der Hardenbergforschung. München 2001.

26 Zur Entstehung des Zollvereins vgl. die grundlegenden Darstellungen: Hans-Werner Hahn: Geschichte des Deutschen Zollvereins. Göttingen 1984; William O. Henderson: The Zollverein. London 1939 (letzte Neuauflage 1984).

außerhalb der Zollunion verbliebenen Österreich, mit dem man jedoch im Rahmen des Deutschen Bundes eine wirksame Reaktionspolitik gegen die liberal-nationale Opposition durchzuführen gedachte.²⁷

In dieser Situation trat der leitende preußische Zoll- und Finanzbeamte, der Oberfinanzrat Ludwig Kühne, den konservativen Bestrebungen zur Auflösung des Zollvereins entgegen.²⁸ Kühne war ein politischer Schüler der Finanzminister und Zollvereinsmitbegründer Friedrich von Motz und Karl Georg Maaßen. Während des Studiums der Kameralwissenschaft hatte er sich unter anderem mit den damals in der preußischen Beamenschaft weite Verbreitung findenden Lehren des liberalen Ökonomen Adam Smith befasst. Danach war Kühne zunächst in den preußischen, nach dem Frieden von Tilsit 1807 in den Dienst des Königreichs Westfalen eingetreten. In dem napoleonischen Modellstaat wurde er mit den Grundsätzen der modernen, rationalen Verwaltungsorganisation vertraut gemacht. Ähnliche Erfahrungen hatten übrigens auch seine beiden späteren Förderer Motz und Maaßen im westfälischen bzw. im großherzoglich-bergischen Staatsdienst erworben.²⁹ Nach 1815 wirkten alle drei im preußischen Finanzministerium für die Gründung des Zollvereins.

Auch nach dem Tode seiner Förderer Motz und Maaßen blieb Kühne der leitende preußische Zollfachbeamte. Er vertrat Preußen auf der ersten Generalkonferenz des Zollvereins, die 1836 in München stattfand. Auf der Generalkonferenz trafen weisungsgebundene Vertreter der Immediatmitglieder des Zollvereins zusammen. Diese Vertreter waren – wie Kühne – zumeist die leitenden Zollfachbeamten ihres jeweiligen Entsenderstaates und hatten entscheidenden Anteil an der Gründung und an der laufenden Arbeit des Zollvereins.³⁰ Ähnlich wie Kühne entstammten sie oft der liberalen Bürokratie der Reformzeit zwischen 1806 und 1813. Ein Beispiel dafür ist der Legationsrat Ottokar Thon, welcher als leitender Beamter im Finanzministerium des

27 Vgl. Kreutzmann: Beamten (wie Anm. 15), S. 149 ff.; zum Verhältnis Preußens zum Zollverein grundlegend: Hans-Werner Hahn: Wirtschaftspolitische Offensive mit deutschlandpolitischem Langzeiteffekt? Der Zollverein von 1834 in preußischer Perspektive. In: Michael Gehler u.a. (Hrsg.): Ungleiche Partner? Österreich und Deutschland in ihrer gegenseitigen Wahrnehmung. Historische Analysen und Vergleiche aus dem 19. Jahrhundert. Stuttgart 1996, S. 95–111.

28 Zur Person Kühnes vgl. Kreutzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 266–268.

29 Vgl. grundlegend Peter Burg: „Geflissentlich beim Feinde Dienst gesucht“ – Die Karrieren großherzoglich-bergischer und königlich-westphälischer Beamter deutscher Herkunft. In: Gerd Dethlefs/Armin Owzar/Gisela Weiß (Hrsg.): Modell und Wirklichkeit. Politik, Kultur und Gesellschaft im Großherzogtum Berg und im Königreich Westphalen. Paderborn u.a. 2008, S. 143–163.

30 Vgl. Kreutzmann: Beamten (wie Anm. 15); zur Organisationsstruktur des Zollvereins außerdem: Frauke Schönert-Röhlk: Aufgaben des Zollvereins. In: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg Christoph von Unruh (Hrsg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 2: Vom Reichsdeputationshauptschluss bis zur Auflösung des Deutschen Bundes. Stuttgart 1983, S. 286–300; Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 2: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850. 3., überarb. Aufl. Stuttgart 1988, S. 292 ff.

Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach die Zollvereinspolitik der thüringischen Staaten maßgeblich bestimmte. Thon hatte nach dem Studium der Rechtswissenschaft 1813 als Freiwilliger am Befreiungskrieg gegen Napoleon teilgenommen und reiste dann mit dem Herzog Carl August von Sachsen-Weimar-Eisenach zum Wiener Kongress. Hier trat er mit einer Denkschrift hervor, welche eine liberal-nationale Einigungspolitik forderte. Nach dem Ende des Kongresses wechselte Thon in den preußischen Staatsdienst und arbeitete unter dem damals als Erfurter Regierungspräsident tätigen Motz. Mit dem Durchgreifen der Restaurationspolitik in Preußen ging Thon nach Weimar zurück und wurde leitender Zollvereinsbeamter. Als solcher stand er mit den preußischen Beamten und Zollvereinsförderern Motz, Maaßen und Kühne in engem Kontakt.³¹

Kühne selbst war 1836 den Kritikern des Zollvereins in der öffentlichen Meinung sowie in der eigenen Regierung und Bürokratie mit einer Schrift entgegengetreten. Darin berief er sich auf die ökonomische Lehre von Adam Smith, wonach die „wesentlichen Vortheile, welche die Erweiterung des freien Marktes und die Hinwegräumung der dem weitesten Vertrieb der gegenseitigen Erzeugnisse entgegenstehenden Hinderungen mit sich führt, kaum noch verkannt werden.“³² Den „vorsichtigen Rechenkünstler[n]“³³, also den Kritikern des Zollvereins in der eigenen Regierung und Verwaltung, hielt er aufgrund einer differenzierten Abwägung der fiskalischen und volkswirtschaftlichen Effekte des Zollvereins entgegen, dass „Vieles und Wohlerwogenes täuschen müßte, wenn die finanziellen Erfolge des seit Anfang 1834 ins Leben getretenen Zollvereines sich also gestalten sollten, daß hiedurch dessen Fortbestehen und weitere gedeihliche Ausbildung gefährdet würde.“³⁴

Der preußische Außen- und der Finanzminister, von Werther und von Alvensleben, wandten sich dennoch Ende 1839 mit einer ausführlichen Denkschrift an König Friedrich Wilhelm III. Darin betonten sie zwar den wirtschaftlichen und politischen Nutzen des Zollvereins für Preußen, forderten jedoch zugleich, den Zollverein nur bei einer stärkeren Berücksichtigung der preußischen Finanzinteressen zu verlängern. Damit stießen sie nicht nur auf den Widerspruch des Königs selbst, sondern auch der liberalen Teile der preußischen Bürokratie. Zwar war Ludwig Kühne als preußischer Bevollmächtigter auf den Generalkonferenzen des Zollvereins in den Jahren 1838 und 1839 auf Betreiben des Finanzministers Alvensleben durch den Oberfinanzrat Franz August Eichmann ersetzt worden. Doch gewannen die liberalen Kräfte bald wieder die Oberhand. Die Gründe waren zum einen der Abschluss eines für den Zollverein wenig vorteilhaften Handelsvertrags mit den Niederlanden

31 Vgl. Kreutzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 292 f.

32 Ludwig Kühne: Über den deutschen Zollverein. Berlin 1836, S. 18 f.

33 Kühne: Zollverein (wie Anm. 32), S. 20.

34 Kühne: Zollverein (wie Anm. 32), S. 60.

1839, der wesentlich durch den preußischen Generalsteuereinspektor Kuhlmeier – ebenfalls ein Vertrauter Alvenslebens – betrieben worden war. Zum anderen stellte der im Oktober 1840 auf den Thron gelangte, neue preußische König Friedrich Wilhelm IV. klar, dass der Zollverein keinesfalls aus finanziellen Gründen in Frage gestellt werden dürfe. Nach dem Rücktritt Kuhlmeiers wurde Kühne 1842 neuer Generalsteuereinspektor und damit offizieller Leiter der preußischen Zollvereinspolitik.³⁵

Aber nicht nur gegen die konservativen Kritiker in den eigenen Reihen mussten sich die Zollvereinsbeamten verteidigen. Vielmehr geriet der Zollverein im Laufe der 1840er Jahre auch durch die aufkommende Schutzzollbewegung unter Druck.³⁶ Diese hatte ihren Ursprung nicht nur in den wirtschaftlichen Interessen der aufstrebenden Industrie. Stärker noch wogen in dieser Zeit wohl die wirtschaftsnationalen Abgrenzungsversuche gegenüber den europäischen Nachbarstaaten. Im Zollverein verkörperte sich nach Ansicht vieler Verfechter der Nationalbewegung die Idee der Nation auf wirtschaftlichem Gebiet. Gleichzeitig betrachteten führende Nationalökonomien wie Friedrich List die Nation als legitimen Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung. Damit verstärkte sich die Forderung nach Einführung von Schutzzöllen zur Förderung der „nationalen“ wirtschaftlichen Entwicklung. Dies stand mit den auf freien Handelsbeziehungen und internationaler Arbeitsteilung ausgerichteten volkswirtschaftlichen Grundhaltungen der hier untersuchten bürokratischen Funktionsebene des Zollvereins in einem grundsätzlichen Widerspruch.³⁷

Der leitende preußische Zollvereinsbeamte Ludwig Kühne hatte bereits 1836 vor den „sanguinischen Hoffnungen“ derjenigen gewarnt, „welche den Zollverein schon über Belgien, Holland usw. sich erstrecken sehen, oder mit Retorsions-Maßregeln gegen Frankreich, England und Rußland drohen, wenn diese Regierungen nicht alsbald ihre Zollsysteme dem unsrigen anpassen würden.“³⁸ Deutlicher noch trat der Zollvereinsbeamte Heinrich Ludwig Biersack den wirtschaftsnationalen Schutzzollforderungen entgegen.³⁹ Biersack, Sohn eines hessischen Ratsschöffen, war nach einer Apothekerausbildung in den hessen-darmstädtischen Staatsdienst eingetreten und durch Selbststudium und Diensteifer bis zum Geheimen Oberfinanzrat aufgestiegen. An den Verhandlungen über die Gründung (1833) und erste Erneuerung (1841) des Zollvereins

35 Vgl. Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 150 ff.

36 Vgl. grundlegend Heinrich Best: Interessenpolitik und nationale Integration 1848/49. Handelspolitische Konflikte im frühindustriellen Deutschland. Göttingen 1980.

37 Vgl. Etges: Wirtschaftsnationalismus (wie Anm. 3); Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), S. 199 ff.

38 Kühne: Zollverein (wie Anm. 32), S. 20.

39 Vgl. zu Biersack: Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 242 f.; Hans-Werner Hahn: Heinrich Ludwig Biersack und die wirtschaftliche Einigung Deutschlands. Zur Rolle eines hessen-darmstädtischen Finanzbeamten im Deutschen Zollverein. In: Archiv für hessische Geschichte und Altertumskunde, N.F. 41 (1983), S. 95–132.

nahm Biersack ebenso teil wie an mehreren Generalkonferenzen des Zollvereins. Zugleich wurde er auf Betreiben Preußens 1836 zum Direktor der Zollverwaltung der Freien Stadt Frankfurt am Main ernannt. Bis zu seiner teilweisen Zurückdrängung durch den konservativen hessen-darmstädtischen Minister Dalwigk seit Beginn der 1850er Jahre war Biersack einer der einflussreichsten Fachbeamten innerhalb des Zollvereins.

Im Jahr 1843 trat Biersack öffentlich mit einer Denkschrift „Über Schutz-zölle“ hervor. Darin sprach er sich gleich zu Beginn aufgrund volkswirtschaftlicher Überlegungen ausdrücklich gegen die Einführung von Schutzzöllen aus: „Sie wirken störend auf den naturgemäßen Gang der Entwicklung der Industrie, sie begründen in dieser Beziehung künstliche Zustände und veranlassen nicht selten Veränderungen in der Richtung der Gewerbtätigkeit, welche, nach den natürlichen Verhältnissen beurtheilt, den wahren Interessen der Gesamtheit der verschiedenen Länder nicht entsprechen.“⁴⁰ Anstelle einer nationalen Perspektive nahm Biersack eine dezidiert internationale und liberal-kosmopolitische Sichtweise ein. Von dieser Warte aus erweise sich die „unbeschränkte Freiheit des Verkehrs“ als „der einzig vernünftige oberste Grundsatz der politischen Oekonomie, als ein den materiellen Samt-Interessen der Nationen durchaus entsprechendes Prinzip.“⁴¹ Nur in wohl begründeten Ausnahmefällen oder aus übergeordneten politischen Überlegungen heraus sei allenfalls eine zeitlich begrenzte Einführung mäßiger Schutzzölle zu empfehlen.

Ähnlich äußerte sich Biersack vier Jahre später in einer Schrift, die sich mit der Forderung nach Einführung von Differentialzöllen auseinandersetzte. Dabei gestand er dem Zollverein zwar das Recht zu, sich gegen die restriktive Handelspolitik seiner Nachbarstaaten zu wehren: „Der Zollverein hat ohne allen Zweifel das Recht, gegen die Staaten, welche durch ihre allgemeinen Gesetze oder durch Verträge mit andern Ländern unsern wirtschaftlichen Interessen zu nahe treten, Vergeltungsmaßregeln zu ergreifen.“⁴² Zugleich warnte er jedoch davor, sich von einem falschen nationalistischen Eifer zu unbedachten Maßregeln hinreißen zu lassen. So würde etwa eine der englischen Navigationsakte vergleichbare, restriktive Schifffahrtsgesetzgebung des Zollvereins, selbst wenn sie alle Nordseehäfen der deutschen Küstenstaaten sowie Hollands und Belgiens mit einbezöge, nur bedingt dem „wahren Interesse des Zollvereins“ entsprechen.⁴³ Der Aufbau einer nationalen Handelsflotte sei dadurch kaum zu erreichen und würde sich wirtschaftlich auch nicht auszahlen,

40 [Heinrich Ludwig Biersack:] Ueber Schutzzölle und andere, gegen das Ausland gerichtete, Schutzmaßregeln zur Förderung der inländischen Industrie, sowie ueber Consumtionssteuern von ausländischen Waaren. Nebst der Handelsbilanz des deutschen Zollvereins von den Jahren 1837–1841. Darmstadt 1843, S. 3 [anonym erschienen].

41 [Biersack:] Schutzzölle (wie Anm. 40), S. 4.

42 [Heinrich Ludwig Biersack:] Ueber Differenzialzölle im Verhältniß des deutschen Zollvereins zu andern Ländern. Frankfurt am Main 1847, S. 22 [anonym erschienen].

43 [Biersack:] Differenzialzölle (wie Anm. 42), S. 32.

sondern eher zu einer Verteuerung der Importe führen. Als eine eigenständige Seemacht könne Deutschland aufgrund der geographischen und politischen Gegebenheiten nicht bestehen: „Man muß die Verhältnisse nehmen wie sie sind, nicht wie sie sein könnten.“⁴⁴

In dieser Haltung offenbart sich auch das ambivalente Verhältnis der leitenden Zollvereinsbeamten zu den liberalen gesellschaftlichen Kräften. Einerseits kam der Zollverein den Wünschen des Liberalismus nach einem einheitlichen Wirtschaftsraum entgegen und nährte auch Hoffnungen auf eine Erfüllung der politischen Einheits- und Freiheitsforderungen. Auf der anderen Seite aber war die Begründung des Zollvereins von einem großen Teil der Liberalen in den süddeutschen Verfassungsstaaten mit Sorge gesehen worden.⁴⁵ Man fürchtete, dass das noch verfassungslose Preußen über den Zollverein Einfluss auf die Stellung der Landtage in Süddeutschland nehmen werde. Hinzu kam, dass die vertraglich festgelegten Zolleinnahmen das wichtigste politische Druckmittel der Landtage, nämlich das Steuerbewilligungsrecht, untergruben. Aus diesem Grund trat vor allem in Württemberg und Baden eine starke Minorität der liberalen Landtagsabgeordneten gegen die Schaffung des preußisch dominierten Zollvereins auf.⁴⁶ Trotz preußischer Versuche, die Handlungsfähigkeit des Zollvereins durch die Beschränkung der Mitspracherechte der Landtage zu verbessern, bestätigten sich die Sorgen vor einer durchgreifenden verfassungspolitischen Einflussnahme Preußens nicht.

Auf der anderen Seite lässt sich eine gewisse Affinität der Zollvereinsbeamten zu den politischen Forderungen des Liberalismus erkennen. Durch die vielfältigen Kontakte mit dem liberalen Bürgertum in ökonomischen Fragen scheinen sich die Beamten auch den konstitutionellen Auffassungen angenähert zu haben.⁴⁷ Deutlich wird dies insbesondere während der Revolution von 1848/49. Der leitende preußische Zollvereinsbeamte Ludwig Kühne etwa trat offen für die Ziele der Revolution ein und nahm Anfang 1849 sogar den Bruch mit der reaktionären Regierung in Kauf. Während der Revolution hatte Kühne mehrfach das Finanzministerium kommissarisch verwaltet. Als einziges Mitglied des preußischen Staatsministeriums sprach er sich Anfang 1849 gegen die Beschneidung der Pressefreiheit aus, da man damit seiner Meinung nach

44 [Biersack:] Differenzialzölle (wie Anm. 42), S. 47 (Fußnote).

45 Zum Beitritt der süddeutschen Staaten zum Zollverein vgl. ausführlich: Peter Burg: Die deutsche Trias in Idee und Wirklichkeit: Vom alten Reich zum Deutschen Zollverein. Stuttgart 1989, S. 271 ff.

46 Vgl. Hans-Werner Hahn: Zwischen deutscher Handelsfreiheit und Sicherung landständischer Rechte. Der Liberalismus und die Gründung des Deutschen Zollvereins. In: Wolfgang Schieder (Hrsg.): Liberalismus in der Gesellschaft des deutschen Vormärz. Göttingen 1983, S. 239–271. Zu Baden vgl. Hans-Peter Becht: Badischer Parlamentarismus 1819 bis 1870: Ein deutsches Parlament zwischen Reform und Revolution. Düsseldorf 2009, S. 423–439.

47 Vgl. etwa Rudolph Delbrück: Lebenserinnerungen 1817–1867. 2 Bde. 1. u. 2. Aufl. Leipzig 1905 [posthum veröffentlicht], hier Bd. 1, S. 190.

„das Lebenelement der parlamentarischen Verhandlungen [der preußischen Kammern] verkennen und verletzen“ würde. Aufgrund seiner Differenzen mit mehreren preußischen Ministern über diese Angelegenheit sowie bei den früheren „Beratungen über die deutsche Verfassungsfrage“ trat Kühne kurz darauf von allen seinen Ämtern zurück und kündigte zugleich an, künftig als Abgeordneter der preußischen Ersten Kammer ein ehrlicher, aber konsequenter Gegner der Regierung zu sein.⁴⁸

Noch klarer solidarisierten sich die hier untersuchten Beamten mit den politischen Zielen des Liberalismus durch ihre Mitwirkung bei der Erarbeitung der Zollgesetzgebung des projektierten Nationalstaats. Der volkswirtschaftliche Ausschuss der Frankfurter Nationalversammlung hatte im Juli 1848 um die Entsendung einzelstaatlicher Kommissare gebeten, welche bei der Erarbeitung der deutschen Zollverfassung beratend tätig sein sollten. Diese Kommissare waren zumeist mit den bislang auf den Generalkonferenzen des Zollvereins tätigen Beamten identisch. Als Vorsitzender fungierte der hessendarmstädtische Zollbeamte Biersack.⁴⁹ Die Kommissare arbeiteten nicht nur mit dem volkswirtschaftlichen Ausschuss, sondern auch mit dem Reichshandelsministerium zusammen. Trotz mancher Konflikte gelang es am Ende, den Entwurf für eine Reichszollakte vorzulegen, der sich eng an die organisatorischen Strukturen des Zollvereins anlehnte, in seinen Bestrebungen zur inneren wirtschaftlichen Harmonisierung – etwa im Bereich der indirekten Steuern – jedoch viel weiter ging. Auch nach dem Scheitern der Revolution äußerte der braunschweigische Kommissar Thielau über die Arbeit der Zollkommissare, dass „ein neuer Versuch der Einigung in der Hauptsache wieder an sie geknüpft“ werden müsse.⁵⁰

III. Ökonomische Freiheit und politische Einheit 1849–1884

Dieselbe Auffassung wie Thielau vertrat auch der leitende preußische Zollvereinsbeamte der 1850er und 1860er Jahre, Rudolph Delbrück.⁵¹ Delbrück setzte das Erbe der liberalen Beamten aus der Zeit der Gründung des Zollvereins bis in das Kaiserreich von 1871 hinein fort. Innerhalb Preußens

48 Vgl. Kreutzmann: Beamten (wie Anm. 15), S. 161 ff.; Äußerungen Kühnes im preußischen Staatsministerium, Sitzungen vom 11.2. und vom 12.2.1849. In: Die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums. Bd. 4/1. Bearb. von Bärbel Holtz. Hildesheim u.a. 2003, S. 77 f.; zur Revolution von 1848/49 und den innerpreußischen Entwicklungen vgl. Hahn/Berding: Reformen (wie Anm. 21), S. 529 ff., hier bes. S. 615–620; 637–639.

49 Vgl. Kreutzmann: Beamten (wie Anm. 15), S. 212 ff.; sowie zur Arbeit des Gremiums ausführlich: Best: Interessenpolitik (wie Anm. 36), S. 250–259.

50 W[ilhelm] E[rdmann] F[lorian] von Thielau: Gemeinschaftliche Productions-Steuer von Salz und Rübenzucker in Deutschland. Ein Votum. Braunschweig 1851, S. VII.

51 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 221.

entwickelte er sich dabei zu einer Art Gegengewicht zum konservativen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck. Delbrück entstammte einer weit verzweigten preußischen Beamten- und Theologenfamilie, welche, ursprünglich aus dem Niedersächsischen kommend, seit dem 18. Jahrhundert in Magdeburg und Halle ansässig geworden war. Delbrücks Vater, Friedrich Delbrück, hatte von 1787 bis 1790 in Halle Theologie studiert und war von 1800 bis 1809 Erzieher der preußischen Prinzen und späteren Könige Friedrich Wilhelm IV. und Wilhelm I. gewesen. Seit 1817 wirkte Friedrich Delbrück als Superintendent und Oberprediger in Zeitz. Nach dessen Tod 1830 lebte der 1817 geborene Rudolph Delbrück bei seinem Onkel, Gottlieb Delbrück, der zunächst als Regierungsrat in Magdeburg, seit 1831 als Kurator an der Universität in Halle tätig war.⁵²

Zwischen 1833 und 1837 studierte Rudolph Delbrück in Halle, Bonn und Berlin. Neben Rechtswissenschaft befasste er sich u.a. auch mit Geschichte und war Teilnehmer an Leopold Rankes Historischem Seminar.⁵³ Delbrück strebte zunächst eine Laufbahn im Außenministerium an, entschloss sich jedoch auf Empfehlung von dessen Direktor der zweiten Abteilung, Eichhorn, zunächst für die Tätigkeit in der inneren Verwaltung, um bei passender Gelegenheit ins Außenministerium zu wechseln.⁵⁴ Seit 1839 war Delbrück Regierungsreferendar in Merseburg. In dieser Zeit befasste er sich nach eigenen Angaben auch mit den nationalökonomischen Schriften von Adam Smith und Friedrich List.⁵⁵ Nach abgeschlossenem Referendariat wurde Delbrück als Assessor in der Steuerabteilung des Finanzministeriums unter dem Geheimen Oberfinanzrat Ludwig Kühne angestellt. Kühne übte von nun an einen bestimmenden Einfluss auf die politische Entwicklung Delbrücks aus. Im Finanzministerium wechselte Delbrück bald in die vierte Abteilung, die sich unter anderem mit Handels- und Zollfragen befasste. Dieser Bereich zog Delbrücks Interesse immer mehr auf sich.

Im Jahr 1844 wechselte Delbrück in das neu geschaffene preußische Handelsamt. Dessen Direktor, Friedrich von Roenne, stand der Einführung von Schutz- bzw. Differentialzöllen eher wohlwollend gegenüber. Obwohl Delbrück zu dieser Zeit kein Anhänger von Schutz- oder Differentialzöllen war, kritisierte er doch rückblickend die tarifpolitische Unbeweglichkeit der älteren Zollvereinsbürokratie.⁵⁶ Trotz seiner Tätigkeit im Handelsamt, welches nicht zuletzt auf Druck der industriellen Interessenvertreter als Gegengewicht zum

52 Vgl. Morsey: Delbrück (wie Anm. 16); sowie Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 1–50.

53 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 51 ff., hier bes. S. 72.

54 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 67; zum preußischen Außenministerium vgl. Dietmar Grypa: Der Diplomatische Dienst des Königreichs Preußen (1815–1866). Institutioneller Aufbau und soziale Zusammensetzung. Berlin 2008.

55 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 115.

56 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 151; 183.

freihändlerisch-liberalen Finanzministerium geschaffen worden war, blieb Delbrück mit Ludwig Kühne und den Beamten des Finanzministeriums eng verbunden. Er verkehrte regelmäßig im Hause Kühnes, welches ein Versammlungsort der preußischen Zoll- und Finanzbeamten sowie von Vertretern des aufstrebenden Wirtschaftsbürgertums war.⁵⁷ So knüpfte Delbrück engen Kontakt mit Otto Camphausen, dem Bruder des rheinischen Unternehmers und späteren preußischen Märzministers Ludolf Camphausen.⁵⁸

Im Gefolge der Revolution von 1848/49 trat der Zollverein in eine neue Phase seiner politischen Entwicklung ein.⁵⁹ Von nun an bestimmte das Ringen um den Eintritt Österreichs in den Zollverein bzw. um die Schaffung einer mitteleuropäischen, von Österreich dominierten Zollunion die Geschichte des Zollvereins. Österreich hatte sich bis dahin durch ein strenges Prohibitivsystem Handelsbeziehungen nach Mittel- und Westeuropa und auch zum Deutschen Zollverein verschlossen. Die politischen Folgen dieser handelspolitischen Selbstisolation, welche Metternich bereits zur Zeit der Zollvereinsgründung klar prognostiziert hatte, bekam Österreich spätestens mit der Revolution von 1848/49 deutlich zu spüren: Bei der Schaffung eines deutschen Nationalstaates geriet Österreich nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch immer mehr in den Hintergrund.⁶⁰ Umso mehr suchte es nach der Niederschlagung der Revolution durch eine offensive Zoll- und Handelspolitik auch die verloren gegangene politische Suprematie zurück zu erlangen. Federführend waren hier der Ministerpräsident Felix Fürst zu Schwarzenberg sowie der – aus dem preußischen Elberfeld stammende – Handels- und spätere Finanzminister Karl Ludwig von Bruck. Durch eine Reihe von Reformen wurde zunächst das österreichische Zollwesen modernisiert und damit der Weg zu einer gesamtdeutschen Zollunion vorbereitet.

Wenn sich Österreich auch im Zuge dieser Reformen von dem bisherigen Prohibitivsystem verabschiedete, so lag dem österreichischen Zollsystem doch noch immer ein ausgesprochener Schutzzoll zugrunde. Nicht zuletzt orientierte sich Bruck dabei an den im Verlauf der 1848er Revolution von Teilen der Industrie und des Gewerbes lautstark artikulierten Schutzzollforderungen. Die Durchsetzung der österreichischen Pläne einer mitteleuropäischen Zollunion hätte somit für Preußen nicht nur eine Schmälerung seiner politischen Stellung

57 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 131; 190; zum Verhältnis von Handelsamt und Finanzministerium vgl. Best: Interessenpolitik (wie Anm. 36), S. 110 ff.

58 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 207; zum rheinischen Wirtschaftsbürgertum vgl. Rudolf Boch: Grenzenloses Wachstum? Das rheinische Wirtschaftsbürgertum und seine Industrialisierungsdebatte 1814–1857. Göttingen 1991.

59 Vgl. neben Hahn: Geschichte; Henderson: Zollverein (beide wie Anm. 26); Helmut Böhme: Deutschlands Weg zur Großmacht. Studien zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat während der Reichsgründungszeit 1848–1881. Köln 1966.

60 Vgl. Dieter Langewiesche: Deutschland und Österreich. Nationswerdung und Staatsbildung in Mitteleuropa im 19. Jahrhundert. In: Ders.: Nation (wie Anm. 19), S. 172–189.

in Deutschland bedeutet, sie wäre auch auf die Durchsetzung eines Schutzzollsystems hinausgelaufen, welches weder den Interessen der exportorientierten preußischen Landwirtschaft noch der inzwischen weit entwickelten preußischen Industrie entsprochen hätte.⁶¹ Darüber hinaus widersprach dieses Schutzzollsystem offenbar den wirtschaftspolitischen Überzeugungen der leitenden Zollvereinsbeamten, die weiterhin an einem gemäßigten Zolltarif als Basis eines internationalen Handelsaustausches festhielten.

Dem gegenüber unterstützten große Teile der öffentlichen Meinung, vornehmlich aus wirtschaftsnationalistischen Motiven, sowie der Regierungen der süddeutschen Staaten – diese im Interesse des Schutzes ihrer noch weniger entwickelten Wirtschaft sowie aus Furcht vor der preußischen Hegemonie im Zollverein – die Zollunionspläne Brucks und Schwarzenbergs.⁶² Aber auch innerhalb der preußischen Regierung war die Unterstützung für den Zollverein nicht eindeutig. Insbesondere der konservative Ministerpräsident von Mantuffel suchte einerseits die politische Verständigung mit Österreich und sprach sich andererseits im Interesse der Landwirtschaft dafür aus, dass sich Preußen zollpolitisch auf eigene Füße stellen bzw. mit den ebenfalls an niedrigen Zollsätzen orientierten Staaten des norddeutschen Steuervereins (Hannover und Oldenburg) einen neuen Zollverein bilden solle. Damit wären die erreichten handelspolitischen Fortschritte sowie die damit einhergehenden wirtschaftsrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen wieder in Frage gestellt worden.⁶³

Gegen solche Pläne wandten sich die leitenden preußischen Zollvereinsbeamten, insbesondere Rudolph Delbrück sowie der inzwischen als Abgeordneter im preußischen Landtag vertretene Ludwig Kühne. Delbrück hatte auf die Veröffentlichung der österreichischen Denkschriften über eine mitteleuropäische Zollunion Ende 1849 mit eigenen Gegenpublikationen reagiert. Insbesondere aber betrieb er als Rat im Handelsministerium, das aus dem Handelssamt inzwischen hervorgegangen war, die Zollvereinigung Preußens mit dem Königreich Hannover, welche auf den gesamten Zollverein ausgedehnt werden sollte.⁶⁴ Mit diesem Schritt wäre den Plänen Österreichs, den Zollverein in einer mitteleuropäischen Zollunion aufgehen zu lassen, die Spitze genommen worden. Während Delbrück diesen Kurs innerhalb der preußischen Regierung

61 Vgl. Hans-Werner Hahn: *Mitteleuropäische oder kleindeutsche Wirtschaftsordnung in der Epoche des Deutschen Bundes*. In: Helmut Rumpler (Hrsg.): *Deutscher Bund und deutsche Frage 1815–1866. Europäische Ordnung, deutsche Politik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der bürgerlich-nationalen Emanzipation*. München 1990, S. 186–214.

62 Vgl. Thomas J. Hagen: *Wirtschaftspolitische Bestrebungen Österreichs nach 1848: Alternative zum (Klein-) Deutschen Zollverein?* In: Hahn/Kreutzmann (Hrsg.): *Zollverein* (wie Anm. 23), S. 255–281.

63 Vgl. zu den innerpreußischen Konflikten zusammenfassend: Kreutzmann: *Beamten* (wie Anm. 15), bes. S. 159 ff. Zur wirtschaftsrechtlichen Harmonisierung innerhalb des Zollvereins vgl. Elmar Wadle: *Der Zollverein und die deutsche Rechtseinheit*. In: *Zeitschrift für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung* 102 (1985), S. 99–129.

64 Vgl. Delbrück: *Lebenserinnerungen*. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 282 ff.

durchsetzte, wirkte Kühne in einer 1852 erschienenen Schrift, die seine kurz zuvor im „Preußischen Wochenblatt“ publizierten Artikel zusammenfasste, öffentlich für die Fortsetzung des freihändlerisch orientierten Zollvereins. Während der Zollverein die wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der beteiligten Staaten immer enger verschmolzen habe, sei Österreich durch sein Schutzzoll- und Verbotssystem „für den Verkehr der anderen deutschen Staaten ein völliges Fremdland“ geworden.⁶⁵ Auf der Basis der österreichischen Vorschläge sei an eine Zollvereinigung nicht zu denken.

Delbrück hatte zunächst eine Tarifreform innerhalb des Zollvereins ange-regt und auf der Generalkonferenz 1850 in Kassel, zu welcher er als preußischer Bevollmächtigter geschickt worden war, durchzusetzen versucht. Diese Reform sah einige Zugeständnisse an die schutzzöllnerischen Forderungen vor, wurde jedoch durch das Veto des Herzogtums Braunschweig weitgehend abgewiesen. Die Kasseler Konferenz wurde schließlich durch den kurhessi-schen Verfassungskonflikt sowie die aufscheinende Kriegsgefahr zwischen Preußen und Österreich unterbrochen. Die Punktation von Olmütz beendete im November 1850 die vom preußischen Außenminister Radowitz betriebenen Pläne einer kleindeutschen Union. Mit der nun forcierten Wiederherstellung des Deutschen Bundes schien sich das Blatt zugunsten Österreichs zu wenden. Auf den Dresdner Konferenzen von Anfang 1851, auf denen über die Neuge-staltung des Deutschen Bundes beraten wurde, sollten auch die österreichi-schen Zollunionspläne zum Durchbruch kommen. Delbrück gelang es jedoch, als preußischer Kommissar in Dresden diese Pläne ins Leere laufen zu las-sen.⁶⁶

Als Delbrück im Oktober 1851 als preußischer Kommissar nach Frankfurt gesandt wurde, um hier gemäß den Dresdner Vereinbarungen als Sachver-ständiger an der Ausgestaltung der Zolleinheit im Deutschen Bund mitzuwir-ken, traf er zum ersten Mal mit Otto von Bismarck, der zu dieser Zeit als preu-ßischer Bundestagsgesandter wirkte, zusammen. Die Beratungen der Sach-verständigen und des handelspolitischen Ausschusses des Bundestages ver-liefen im Übrigen im Sande.⁶⁷ Dem gegenüber ergriff Österreich nochmals die Initiative und lud für Anfang 1852 zu Zollunionsverhandlungen nach Wien.

65 [Ludwig Kühne:] Zur handelspolitischen Frage. Aufsätze aus dem „Preußischen Wochenblatt“ besonders abgedruckt. Berlin 1852, S. 27 [anonym erschienen].

66 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 277–282; Hans-Werner Hahn: Die Dresdener Konferenz: Chance eines handelspolitischen Neubeginns in Deutschland? In: Jonas Flöter/Günther Wartenberg (Hrsg.): Die Dresdener Konferenz 1850/51. Föderalisierung des Deutschen Bundes versus Machtinteressen der Einzelstaaten. Leipzig 2002, S. 219–238.

67 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 1 (wie Anm. 47), S. 294 ff.; zu den Bemühungen des Deutschen Bundes um die Zoll- und Handelseinigung vgl. Jürgen Müller: Der Deutsche Bund und die ökonomische Nationsbildung. Die Ausschüsse und Kommissionen des Deut-schen Bundes als Faktoren politischer Integration. In: Hahn/Kreutzmann (Hrsg.): Zollverein (wie Anm. 23), S. 283–302.

Diesen blieb Preußen jedoch fern und machte seinerseits die Fortsetzung des Ende 1853 auslaufenden Zollvereins von der Annahme des Zollvereinsvertrags mit Hannover abhängig. Erst danach könne über die Handelsbeziehungen mit Österreich verhandelt werden. Der Tod Schwarzenbergs im April 1852 brems- te den zollpolitischen Elan Österreichs erheblich, während Preußen zu Ver- handlungen über die Fortsetzung des Zollvereins nach Berlin einlud. Nach zä- hen Auseinandersetzungen wurde der Zollverein schließlich im April 1853 verlängert, zuvor jedoch, am 14. Februar 1853, ein weitgehender Zoll- und Handelsvertrag mit Österreich abgeschlossen, der eine spätere vollständige Zolleinigung in Aussicht stellte.⁶⁸

Eine solche Perspektive versuchte die preußische Regierung unter Feder- führung Delbrücks jedoch vor allem durch eine dezidiert liberale Tarifpolitik zu unterlaufen. Delbrück selbst war nach dem Abschluss des Handelsvertrags in die USA zu der in New York veranstalteten Gewerbe- und Kunstausstellung gereist. Bei einer Rundreise durch das Land vertieften sich, nach seiner spä- teren Schilderung, seine Auffassungen über das Verhältnis von Individuum, Staat und Gesellschaft: „Die Nation erschien als ein bloßes Aggregat von Ein- zelnem, dafür war aber die Leistungsfähigkeit des Einzelnen auf das höchste Maß gebracht. Es kam mir vor, als ob ich erst in Amerika kennen lernte, was der Mensch zu leisten imstande sei. Das Selbstgefühl, welches jeden Einzelnen durchdrang, war die Quelle des Nationalbewußtseins.“⁶⁹ Nach seiner Rück- kehr nach Preußen widmete er sich wieder der Zollvereinspolitik. Der preußi- sche König Friedrich Wilhelm IV. hatte in einem Rundschreiben an die be- treffenden Ministerien vom 19. Mai 1856 angeordnet, dass Preußen durch Tar- ifsenkungen innerhalb des Zollvereins die Bestrebungen des noch an höheren Zollsätzen festhaltenden Österreich nach einem Zollanschluss ausmanövrieren solle.⁷⁰

Delbrück, seit August 1857 Mitglied des preußischen Staatsrates, übernahm die Leitung der Verhandlungen über das Verhältnis des Zollvereins zu Öster- reich. Letzteres drängte auf eine weitere Ermäßigung der Durchgangs- und Ausgangszölle des Zollvereins in Richtung Österreich, um auf diese Weise der angestrebten Zollunion näher zu kommen. Dieser Forderung stand Delbrück ambivalent gegenüber: Einerseits befürwortete er Zollsenkungen im Interesse von Industrie und Handel. Andererseits wollte er Österreich keinen allzu gro- ßen Einfluss auf den Zollverein einräumen.⁷¹

Durch die Übernahme der Regentschaft des Prinzen Wilhelm in Preußen im Oktober 1858 und den damit verbundenen Beginn der „Neuen Ära“, der mit einer liberalen Kabinettsumbildung einherging, stieg auch der Einfluss

68 Vgl. Hahn: Geschichte (wie Anm. 26), S. 148–151.

69 Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 20.

70 Vgl. Hahn: Geschichte (wie Anm. 26), S. 158.

71 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 102 ff., hier bes. S. 131.

Delbrücks auf die Zoll- und Handelspolitik weiter an. Im Herbst 1859 wurde er Direktor der Abteilung für Handel und Gewerbe im preußischen Handelsministerium. Als solcher strebte er nach eigenem Bekunden nach der möglichen „Befreiung des Wirtschaftslebens durch Aufhebung oder Erleichterung von Beschränkungen oder Lasten.“⁷² So trat er gegen die, vor allem aus fiskalischen Gründen erwogene, Einführung eines Tabakmonopols im Zollverein ein.⁷³ Die ihm angetragenen Mandate für das preußische Abgeordnetenhaus (1858) bzw. für das Herrenhaus (1860) lehnte er mit Blick auf seine amtliche Tätigkeit ab.⁷⁴

Inzwischen suchte Österreich nach seiner Niederlage im Krieg gegen das von Frankreich unterstützte Piemont-Sardinien 1859 die im Handelsvertrag von 1853 vorgesehene Eröffnung von Zollunionsverhandlungen mit dem Zollverein in Gang zu setzen. Diesem Bestreben trat Preußen mit einem handelspolitischen Coup entgegen: Dem Abschluss eines Handelsvertrages mit Frankreich, der auf drastische Senkungen des Zollvereinstarifs hinauslief. Damit wurde Österreich eine weitere Annäherung an den Zollverein erschwert, zugleich der ihm im Handelsvertrag von 1853 zugestandene Status einer meistbegünstigten Nation unterlaufen.⁷⁵ Den Abschluss dieses Handelsvertrages diktierten jedoch nicht allein politische Überlegungen. Vielmehr war er eine konsequente Folge der Durchsetzung der Freihandelspolitik auf europäischer Ebene, die 1860 durch den Abschluss eines Handelsvertrages zwischen Frankreich und Großbritannien eingeleitet worden war. Damit wurde die jahrzehntelange Ära der Schutzzollpolitik der europäischen Staaten beendet. Auch die inzwischen weit entwickelte Industrie der Zollvereinsstaaten – insbesondere Preußens, aber auch Sachsens – drängte auf Anschluss an den neu entstehenden Freihandelsraum.⁷⁶

Von Österreich und den mit ihm sympathisierenden Zollvereinsmitgliedern – insbesondere Bayern, Württemberg und Hessen-Darmstadt – wurden die 1860 beginnenden Handelsvertragsverhandlungen zwischen Berlin und Paris vor allem als politisches Manöver zum Ausschluss Österreichs vom Zollverein angesehen. Dagegen schloss sich das wirtschaftlich weit entwickelte Sachsen – anders als noch in der Zollvereinskrise der frühen 1850er Jahre – von Anfang

72 Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 146.

73 Vgl. [Rudolph Delbrück:] Der Zollverein und das Tabak-Monopol. Berlin 1857 [anonym erschienen].

74 Vgl. Morsey: Delbrück (wie Anm. 16), S. 74; Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 148 f.; zur „Neuen Ära“ in Preußen vgl. Gall: Bismarck (wie Anm. 17), S. 184 ff.

75 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 199 ff.

76 Vgl. Gabriele Metzler: Großbritannien – Weltmacht in Europa. Handelspolitik im Wandel des europäischen Staatensystems 1856 bis 1871. Berlin 1997; John R. Davis: Britain and the German Zollverein, 1848–1866. Basingstoke 1997, hier bes. S. 166 ff.

an konsequent der preußischen Handelspolitik an. Verantwortlich hierfür waren nicht zuletzt die leitenden Zoll- und Finanzbeamten.⁷⁷ An erster Stelle ist der Ministerialrat Albert Christian Weinlig zu nennen. Dieser hatte nach seinem Studium in Leipzig seit 1845 Nationalökonomie in Erlangen gelehrt und war 1847 in das sächsische Innenministerium berufen worden. Im Jahr 1849 war er kurzzeitig sächsischer Innenminister. In seiner Funktion befasste er sich ausführlich mit den Zoll- und Handelsfragen und trat an der Seite der Innen- und Finanzminister Friesen und Behr gegen den pro-österreichischen Kurs des leitenden Ministers von Beust erfolgreich für den Erhalt des Zollvereins unter Ausschluss Österreichs ein.⁷⁸

Dabei pflegte Weinlig auch Kontakte zu Rudolph Delbrück. Den Abschluss des Handelsvertrags mit Frankreich unterstützte er durch eine Anfang 1862 – nicht zuletzt mit Blick auf die bevorstehende Abstimmung des sächsischen Landtags – veröffentlichte anonyme Schrift. Darin bestritt Weinlig, dass es sich bei dem Vertrag vornehmlich um einen politischen Schritt gegen Österreich handele. Vielmehr stelle er den Hebel für eine längst überfällige Reform des Zollvereinstarifs dar. Weinlig unterstrich die Vorzüge einer liberalen Handelspolitik, da nach seiner Auffassung jede „Erleichterung des Austausches unter den Nationen einen ganz unzweifelhaften Fortschritt und eine volkswirtschaftliche Wohlthat“ darstelle. Dem gegenüber grenzte er sich von wirtschaftsnationalen Schutzzollforderungen ab, welche „Zölle als wirksamstes Erziehungsmittel für Industrie“ ansähen und „ein wesentliches Stück nationaler Stärke in der Unabhängigkeit von jedem Austausch von Industrieprodukten“⁷⁹ erblickten. Nicht zuletzt durch das Wirken Weinligs stimmte der sächsische Landtag dem Handelsvertrag mit Frankreich als erstes einzelstaatliches Parlament zu.⁸⁰

Wesentlich schwieriger gestaltete sich das Verhältnis Preußens zu Bayern, Württemberg und Hessen-Darmstadt in der Frage des Handelsvertrags. Diese Staaten unterstützten am nachhaltigsten eine Annäherung Österreichs an den Zollverein und gingen dabei über die Interessen großer Teile der einheimischen Wirtschaft hinweg.⁸¹ Aber auch hier stellte sich die liberale Funktionseleite des Zollvereins gegen die Politik der eigenen Regierungen. In Hessen-Darmstadt

77 Zum Verhältnis Sachsens zum Zollverein vgl. Hans-Werner Hahn: Gute Nachbarschaft. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Sachsen und Preußen im 19. Jahrhundert. In: Dresdner Hefte 111 (2012), S. 26–33.

78 Vgl. zu Weinlig: Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 299 f.

79 Vgl. [Albert Christian Weinlig:] Der Handelsvertrag mit Frankreich. Besonderer Abdruck der Artikel des „Dresdner Journals“ über denselben. Dresden 1862 [anonym erschienen], hier bes. S. 3, 16, Zitate S. 27 f.

80 Vgl. Andreas Neemann: Landtag und Politik in der Reaktionszeit: Sachsen 1849/50–1866. Düsseldorf 2000, bes. S. 414 ff.

81 Zur Haltung der hessischen Staaten vgl. Hans-Werner Hahn: Wirtschaftliche Integration im 19. Jahrhundert. Die hessischen Staaten und der Deutsche Zollverein. Göttingen 1982, bes. S. 256 ff.

wirkte der mit dem 1862 verstorbenen Oberfinanzrat Biersack eng vertraute Ludwig Ewald als leitender Beamter für den Erhalt des Zollvereins und eine liberale Tarifreform. Auch in Bayern besaßen die liberalen, an der Zollvereinsgründung beteiligten Beamten noch einen großen Einfluss. Zu nennen wäre hier zunächst der Ministerialrat im Handelsministerium, Karl Bever. Dieser entstammte einer fränkischen Beamtenfamilie und sein Vater, Johann Philipp Bever, war nach der preußischen Übernahme Ansbach-Bayreuths 1790 Geheimsekretär des damals in Franken eingesetzten Ministers Hardenberg gewesen. Später machte Johann Philipp Bever in Bayern unter dem Reformminister Montgelas Karriere.⁸²

Dessen Sohn, Karl Bever, trat nach dem Studium der Rechtswissenschaft in den bayerischen Staatsdienst ein und gewann hier das Vertrauen des liberalen Finanzministers Arnold von Miege. An dessen Seite nahm er an den Zollvereinsverhandlungen von 1833 teil und übernahm später die Funktion eines bayerischen Bevollmächtigten beim Zentralbüro des Zollvereins in Berlin sowie auf den Generalkonferenzen des Zollvereins. Gleichzeitig stieg er innerhalb der bayerischen Bürokratie bis zum Leiter der Zollverwaltung auf. Bever trat stets für eine Politik des Ausgleichs innerhalb des Zollvereins ein und geriet daher in Konflikt mit dem konservativen Minister Karl von Abel, welcher die partikularen Interessen Bayerns nicht genügend gewahrt sah. Bever wurde deshalb 1845 als Leiter der Finanzabteilung der Regierung des Untermainkreises nach Franken versetzt. Hier knüpfte er offenbar Kontakte zu liberalen Kreisen und wurde während der Revolution von 1848 im fränkischen Stadtprozelten nach dem Badener Liberalen Friedrich Daniel Bassermann zum stellvertretenden Abgeordneten der Frankfurter Nationalversammlung gewählt. Im Jahr 1849 trat er dann nochmals in München für die Wahl zum bayerischen Landtag an.⁸³

Gleichzeitig war Bever wieder in die leitende bayerische Bürokratie aufgerückt und Rat im neu geschaffenen Handelsministerium geworden, welches er aufgrund des Fehlens eines eigenen Ministers praktisch leitete. In dieser Funktion übte er wieder einen entscheidenden Einfluss auf die bayerische Zoll- und Handelspolitik aus. Bereits im Dezember 1848 hatte er dem bayerischen König Maximilian II. eine Denkschrift über die künftige Zoll- und Handelspolitik Bayerns übersandt, in welcher er sich für eine Rückkehr zur vermittelnden Politik Bayerns innerhalb des Zollvereins und gegen einen Eintritt Österreichs

82 Vgl. zu Ewald und Bever Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 240 f.; 253 f.

83 Vgl. Karl-Joseph Hummel: München in der Revolution von 1848/49. Göttingen 1987, hier bes. S. 247.

aussprach.⁸⁴ Als leitender Beamter Bayerns in den Zollvereinsangelegenheiten trat daneben Karl Meixner hervor. Dieser hatte nach der Zurückdrängung Bevers 1845 die Funktionen eines bayerischen Zollvereinsbevollmächtigten in Berlin sowie des Vertreters Bayerns auf den Generalkonferenzen des Zollvereins übernommen. Ebenso vertrat er Bayern – wie einst Bever – auf sämtlichen politischen Verhandlungen, die über die Erneuerung und Erweiterung des Zollvereins beim Auslaufen der aktuellen Verträge geführt wurden.⁸⁵

Obwohl Meixner bei diesen Verhandlungen die Interessen Bayerns stärker als sein Vorgänger Bever in den Vordergrund stellte, gehörte der einst von Bever geförderte Meixner ebenso zu jener Funktionselite innerhalb Bayerns, welche sich unbedingt für den Erhalt des Zollvereins einsetzte. Neben ihm wirkte zudem der Ministerialrat Wilhelm Weber, der seit den 1850er Jahren eine bemerkenswerte Karriere sowohl im Außen- als auch im Handelsministerium absolvierte und immer mehr zum leitenden Beamten der bayerischen Zollvereinspolitik avancierte. In seiner 1869 erschienenen, ersten großen Geschichte des Deutschen Zollvereins würdigte Weber den Zollverein als Beitrag zur Nationsbildung auf dem Gebiet der ökonomischen Interessen – einem Feld, auf welchem gerade der Deutsche Bund weit hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben sei.⁸⁶

Neben den überwiegenden Interessen der einheimischen Wirtschaft waren es nicht zuletzt die Vertreter jener Funktionselite, welche den Erhalt des Zollvereins gegen die machtpolitischen Kalküle der zumeist eher konservativen leitenden Minister durchsetzten. Selbst innerhalb Preußens lässt sich diese Konstellation ausmachen. Der sich an den Plänen des Königs zur Heeresreform entzündende Verfassungskonflikt führte zum Ende der „Neuen Ära“. Nicht zuletzt drückte sich dies bekanntlich in der Ernennung Otto von Bismarcks zum preußischen Ministerpräsidenten im Jahre 1862 aus.⁸⁷ Bismarck war jedoch ein pragmatischer Realpolitiker, der sich vom altständischen Konservatismus seiner einstigen Förderer inzwischen längst distanziert hatte. Sein wichtigstes außenpolitisches Ziel war die Stärkung der Machtstellung Preußens und dessen Befreiung aus den föderativen Strukturen des Deutschen Bundes. Dazu erschien ihm der Zollverein, in welchem Preußen unter Ausschluss Österreichs eine wirtschaftliche Hegemonie ausübte, als ein

84 Vgl. Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), S. 165; zur bayerischen Zollvereinspolitik der 1850er und 1860er Jahre ausführlich: Angelika Fox: Die wirtschaftliche Integration Bayerns in das Zweite Deutsche Kaiserreich. Studien zu den wirtschaftspolitischen Spielräumen eines deutschen Mittelstaates zwischen 1862 und 1875. München 2001.

85 Vgl. Kreuzmann: Beamten (wie Anm. 15), bes. S. 273 f.

86 Vgl. Fox: Integration (wie Anm. 84), S. 245–247; Wilhelm Weber: Der deutsche Zollverein. Geschichte seiner Entstehung und Entwicklung. Leipzig 1869 [2. Aufl. Leipzig 1871; ND Glashütten 1972]; zur Rolle des Deutschen Bundes vgl. Jürgen Müller: Deutscher Bund und deutsche Nation 1848–1866. Göttingen 2005.

87 Vgl. Gall: Bismarck (wie Anm. 17).

geeigneter Hebel. Aus diesem Grund regte er eine Reform des Zollvereins an, welche Preußens Stellung auch politisch zur Geltung bringen sollte. Zudem forcierte er die Erneuerung des Zollvereins auf der Grundlage des am 2. August 1862 endgültig abgeschlossenen Handelsvertrages mit Frankreich.⁸⁸

Insbesondere mit seinen Plänen zur Reform des Zollvereins durch Einrichtung einer Zentralbehörde und eines Zollparlaments stieß Bismarck auf den Widerstand Delbrücks. Dieser befürchtete, dass durch derart unverhohlene machtpolitische Ambitionen Preußens die süddeutschen Staaten vollends verschreckt und in die Arme Österreichs getrieben würden. In einer eigenen Denkschrift an den König sprach sich Delbrück daher für eine Erneuerung des Zollvereins auf der derzeitigen, streng staatenbündischen organisatorischen Grundlage aus.⁸⁹ Auf der anderen Seite wandte sich Delbrück immer wieder gegen Konzessionen, welche Bismarck an Österreich aus vornehmlich taktisch-diplomatischen Gründen machen wollte. So war Bismarck etwa daran gelegen, dass der österreichische Außenminister Rechberg, mit welchem er auf der persönlichen Ebene ein gutes Einvernehmen pflegte, sein Gesicht und damit sein Amt wahren konnte, obwohl er handelspolitische Positionen Österreichs hatte aufgeben müssen. Daher war er bereit, in dem mit Österreich angestrebten Handelsvertrag wiederum eine Klausel aufzunehmen, welche die Einleitung von Verhandlungen über eine Zollunion zu einem späteren Zeitpunkt verbindlich zusagte. Gegen eine solche neuerliche Festlegung wandte sich jedoch Delbrück und erreichte mit seiner Rücktrittsdrohung, dass Bismarck von der fraglichen Konzession Abstand nahm.⁹⁰

Auf anderen Ebenen näherten sich Preußen und Österreich durchaus an, etwa im Zuge des 1864 gemeinsam geführten Krieges gegen Dänemark. Dies sowie der wirtschaftliche und politische Druck Preußens und seiner Verbündeten brachen schließlich den Widerstand der gegen den Handelsvertrag mit Frankreich opponierenden Zollvereinsmitglieder Bayern, Württemberg und Hessen-Darmstadt, die einlenken mussten, nachdem eine Reihe anderer Zollvereinsmitglieder wie Sachsen, Baden, der Thüringer Zoll- und Handelsverein und schließlich auch Hannover bereits im Frühjahr 1864 neue Zollvereinsverträge mit Preußen auf der Basis des Handelsvertrags mit Frankreich geschlossen hatten.⁹¹ Die Erneuerung des Zollvereins auf den alten organisatorischen Grundlagen, jedoch auf Basis eines liberalen Zolltarifs, war ein wichtiger Verdienst Delbrücks, der nun, trotz aller grundlegenden politischen Divergenzen, zu einem wichtigen Mitarbeiter Bismarcks wurde. Eine ihm Ende 1864 auf

88 Vgl. Hahn: Geschichte (wie Anm. 26), S. 174 ff.; Meyer: Zollverein (wie Anm. 4).

89 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 278 ff.

90 Vgl. Gall: Bismarck (wie Anm. 17), S. 320 f.; Meyer: Zollverein (wie Anm. 4), S. 162–166.

91 Vgl. Hahn: Geschichte (wie Anm. 26), S. 170–180.

Initiative des Handelsministers Graf Itzenplitz angebotene Nobilitierung lehnte Delbrück jedoch, wie so viele liberale Minister des 19. Jahrhunderts, ab.⁹²

Bismarck realisierte seine machtpolitischen Zielsetzungen durch die Kriege gegen Österreich (1866) und Frankreich (1870/71).⁹³ Die nach der Auflösung des von Österreich dominierten Deutschen Bundes erfolgte Schaffung des Norddeutschen Bundes und schließlich des Kaiserreiches kann jedoch nicht nur als Verdienst diplomatischen Geschicks und militärischer Gewalt angesehen werden. Vielmehr spielten auch die wirtschaftlich-liberalen Weichenstellungen eine große Rolle. Es erscheint bemerkenswert, dass der Zollverein trotz der gegnerischen Frontstellung seiner Mitgliedstaaten im Sommer 1866 seine Arbeit beinahe ungestört fortsetzte. Die Bestimmungen der Zollvereinsverträge gingen in die Zollgesetzgebung des Norddeutschen Bundes und später des Kaiserreiches ein. Zudem erhielt der Zollverein 1867/68 mit dem Zollparlament und dem Zollbundesrat eine neue, stärker zentralisierte Organisationsstruktur.⁹⁴ In diesen Institutionen nahmen auch Vertreter der früheren Funktionselite des Zollvereins eine wichtige Rolle ein. Ein Beispiel ist der bereits erwähnte bayerische Zollvereinsfachmann Wilhelm Weber, der Bayern im Zollbundesrat vertrat.

Bemerkenswert erscheint jedoch vor allem die weitere Karriere Rudolph Delbrücks. Er wurde 1867 zum Präsidenten des Bundes- bzw. seit 1871 des Reichskanzleramtes sowie 1869 zum preußischen Staatsminister – wenn auch ohne Ressort – ernannt.⁹⁵ Damit oblagen ihm die Organisation der obersten Bundes- bzw. Reichsverwaltung sowie die Vertretung des Bundes- bzw. Reichskanzlers im Bundesrat des Norddeutschen Bundes bzw. des Kaiserreiches. Insbesondere aber arbeitete er mit den – seit 1867 in Nationalliberale und Fortschrittspartei gespaltenen – Liberalen im neu geschaffenen, nach allgemeinem und gleichem Männerwahlrecht gewählten Reichstag bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung für den neuen Nationalstaat zusammen. Dabei trug er dazu bei, dass die gemeinsame Wirtschafts- und Rechtsordnung den Forderungen des liberalen Bürgertums weit entgegen kam. Nicht zu Unrecht hat man daher die frühe, liberale Epoche des Kaiserreiches als „Ära Delbrück“ bezeichnet.⁹⁶ Zugleich zog Delbrück in seiner Funktion als Präsident des Reichskanzleramtes immer mehr Kompetenzen an sich und erlangte damit als

92 Erst aus Anlass des 25. Jahrestages der Reichsgründung 1896 wurde Delbrück durch Verleihung des Schwarzen-Adler-Ordens nobilitiert. Vgl. Morsey: Delbrück (wie Anm. 16), S. 69; 74; Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 353.

93 Vgl. Nipperdey: Geschichte (wie Anm. 11), bes. S. 23 ff.

94 Vgl. Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 374 ff.; Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. 3: Bismarck und das Reich. 3., überarb. Aufl. Stuttgart 1988, S. 633–637.

95 Vgl. Morsey: Delbrück (wie Anm. 16), S. 76–77; Delbrück: Lebenserinnerungen. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 401.

96 Vgl. Gall: Bismarck (wie Anm. 17), S. 394.

„Quasi-Vizekanzler“ eine Machtstellung, welche offenbar selbst Bismarck immer bedrohlicher erschien.⁹⁷

Die liberal akzentuierte Gründerphase des Kaiserreiches ging mit der 1873 ausbrechenden wirtschaftlichen Krise ihrem Ende entgegen. Aufgrund von Überspekulationen kam es zum Zusammenbruch von Banken und Unternehmen. Damit wurde auch das ökonomische Ordnungsmodell des Liberalismus insgesamt in Frage gestellt.⁹⁸ Bismarck beugte sich dem Druck der agrarischen, aber auch der industriellen Interessen und schwenkte seit Ende der 1870er Jahre auf eine Schutzzollpolitik ein. Auch innerhalb des Reichstags distanzierte er sich zunehmend von der Zusammenarbeit mit den Liberalen. Dies wirkte sich auch auf die Personalpolitik in der Reichsverwaltung aus. Nach einer längeren Phase politischen Drucks durch Bismarck resignierte Rudolph Delbrück im April 1876 als Präsident des Reichskanzleramtes.⁹⁹ Er führte die politische Auseinandersetzung jedoch auf einer anderen Ebene fort. Bei der von Bismarck bewusst gegen die liberalen Kräfte instrumentalisierten Reichstagswahl von 1878 wurde Delbrück als Abgeordneter für den dritten Wahlkreis des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach (Jena/Weida/Neustadt a. d. Orla) ins Parlament entsandt, dem er bis 1881 angehörte.¹⁰⁰ Hier trat er als fraktionsloser Abgeordneter an der Seite des linken Flügels der Nationalliberalen gegen die neue Schutzzollpolitik Bismarcks auf. Eng verwoben mit dem aktuellen politischen Richtungskampf war dabei die – wie eingangs angedeutet – Auseinandersetzung um die politische Tradition des Kaiserreiches.¹⁰¹

In diesem Zusammenhang verteidigte Bismarck während der großen Reichstagsdebatte vom Mai 1879 die neue Schutzzollpolitik und stellte sie in die Tradition des Zollvereins. Bismarck behauptete, dass der Zollverein, der jetzt von den Liberalen als Instrument des Freihandels hingestellt werde, in Wahrheit von Anfang an eine Schutzzollpolitik betrieben habe, die erst durch den Anschluss an das westeuropäische Freihandelssystem seit 1864 beendet worden sei. Durch seine neue Zollpolitik wolle er daher lediglich „die alte Zollvereinspolitik, die ruhmreiche und wirksame Zollvereinspolitik, wieder in ihre alten Rechte einsetzen“.¹⁰² Wenn sich Bismarck in seinen Äußerungen auch auf die preußischen Beamten, welche die Entwicklung des Zollvereins

97 Vgl. Morsey: Delbrück (wie Anm. 16), S. 79 ff., Zitat S. 87.

98 Vgl. Werner Plumpe: Wirtschaftskrisen. Geschichte und Gegenwart. 2. Aufl. München 2011, S. 62 ff.

99 Vgl. Morsey: Delbrück (wie Anm. 16), S. 82–84. Der Rücktritt erfolgte zum 1.6.1876.

100 Zur Reichstagswahl 1878 und ihrer Bedeutung für die Liberalen vgl. Sheehan: Liberalismus (wie Anm. 11), S. 216–220.

101 Zur zollpolitischen Wende Bismarcks und den kontroversen Debatten um die Zollpolitik innerhalb des Liberalismus vgl. Sheehan: Liberalismus (wie Anm. 11), S. 204–209; 220–223; Etges: Wirtschaftsnationalismus (wie Anm. 3), S. 268 ff.

102 Rede Bismarcks im Reichstag vom 8.5.1879. In: Bismarck. Die großen Reden. Hrsg. u. eingel. von Lothar Gall. Berlin 1981, S. 189–208, hier S. 205. Zur Haltung Bismarcks vgl. Gall: Bismarck (wie Anm. 17), hier bes. S. 540–551.

gefördert hatten, berief, so setzte er sich in der Folge doch von der liberalen Tradition des Zollvereins ab. Dies hing letztlich auch mit dem allgemeinen Vertrauensverlust zusammen, den der Liberalismus im Zuge der Gründerkrise erlitt. Die liberalen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeptionen schienen keine ausreichenden Antworten auf die Probleme einer entwickelten Industriegesellschaft zu bieten.¹⁰³

Auf der anderen Seite aber hatte gerade die liberale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik durch die Beseitigung ständisch-korporativer Beschränkungen während des 19. Jahrhunderts die Grundlagen für die Entfaltung eben jener modernen kapitalistischen Industriegesellschaft gelegt. Gleichzeitig waren die liberalen wirtschaftlichen Konzeptionen eng mit den Forderungen nach nationaler Einheit und politischer Freiheit verknüpft.¹⁰⁴ Beamte wie Delbrück leisteten somit nach Ansicht von Liberalen wie Karl Braun einen eigenständigen ökonomischen Beitrag zur Nationsbildung: „Während Bismarck die Waffen führte, führte Delbrück unermüdlich die Kelle zum Ausbau des deutschen Staatsgebäudes.“¹⁰⁵

Dass die ökonomisch-liberalen Elemente der Nationsbildung bald aus dem öffentlichen Bewusstsein verdrängt wurden, hing nicht nur mit dem parteipolitischen Niedergang des Liberalismus seit den 1880er Jahren zusammen.¹⁰⁶ Es war auch eine Folge der offiziellen staatlichen Geschichtspolitik, etwa im Rahmen des Zollvereinsjubiläums von 1884, gegen welche sich die Repräsentanten liberaler Positionen vergeblich zur Wehr setzten. Umso wichtiger erscheint es, jenseits zeitgenössischer politischer Debatten auf die Bedeutung liberaler bürokratischer Traditionen im Prozess der deutschen Nationsbildung im 19. Jahrhundert hinzuweisen.

103 Vgl. Sheehan: *Liberalismus* (wie Anm. 11), S. 182 ff.

104 Vgl. Hans-Werner Hahn: *Der Deutsche Zollverein und die nationale Verfassungsfrage*. In: Ders./Kreutzmann (Hrsg.): *Zollverein* (wie Anm. 23), S. 153–174.

105 Karl Braun: *Von Preußen durch den Zollverein ins Deutsche Reich* (Geschrieben am 1. Mai 1876). In: Ders.: *Zeitgenossen. Erzählungen, Charakteristiken und Kritiken. Gesammelte Feuilletons*. Bd. 1. Braunschweig 1877, S. 282–319, hier S. 294.

106 Vgl. Sheehan: *Liberalismus* (wie Anm. 11), S. 246–257.

