

**DAS PREUBISCHE ZOLLGESETZ VON 1818.  
SEINE ENTSTEHUNG UND SEINE FOLGEN**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>2</b>
1.1	Fragestellung und Schwerpunkt der Arbeit .....	2
1.2	Forschungsstand und Materiallage .....	2
<b>2.</b>	<b>Die wirtschaftspolitischen Umstände</b> .....	<b>3</b>
2.1	Die Situation vor 1815 .....	3
2.2	Die Situation nach 1815 .....	4
<b>3.</b>	<b>Der Reformprozeß</b> .....	<b>5</b>
3.1	Die Ausgangslage .....	5
3.2	Der Gesetzentwurf und seine Beratung .....	6
3.3	Die Leitgedanken der Reform .....	7
3.3.1	Die Motive der Reformer .....	7
3.3.2	Die Argumente der Widersacher .....	9
<b>4.</b>	<b>Das Gesetz und seine Grundzüge</b> .....	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Die unmittelbaren Folgen des Zollgesetzes</b> .....	<b>11</b>
5.1	Die Wirkung nach Innen .....	11
5.1.1	Die öffentliche Meinung .....	11
5.1.2	Die wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen .....	12
	a) Die wirtschaftlichen Folgen .....	12
	b) Die fiskalischen Folgen .....	13
5.2	Die handelspolitischen Folgen: Die preußische Enklavenpolitik - Der erste Zollanschluß 1819 .....	13
<b>6.</b>	<b>Schlußbetrachtung</b> .....	<b>16</b>
<b>7.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>17</b>
7.1	Quellen .....	17
7.2	Darstellungen .....	17

# 1. Einleitung

## 1.1 Fragestellung und Schwerpunkt der Arbeit

Der Deutsche Zollverein gilt als entscheidender Wegbereiter hinsichtlich der Schaffung eines geeinten deutschen Nationalstaats im 19. Jahrhundert, und innerhalb der Zollvereinsgeschichte wiederum gilt das preußische Zollgesetz von 1818 als »wichtigster Kristallisationskern«<sup>1</sup> der Zollvereinsgründung. Die Tatsache, daß das preußische Zollgesetz inhaltlich im Jahre 1834 vom Zollverein fast unverändert übernommen wurde, macht eine Beschäftigung mit seiner Entstehung und seinen direkten Auswirkungen in der allerersten Phase nach Inkrafttreten interessant.

Diese Arbeit beschäftigt sich inhaltlich mit der Untersuchung eines *begrenzten Teils* des Beitrags zur Geschichte des Zollvereins. Diese verengte Sichtweise ergibt sich zum einen aus der Fragestellung und zum anderen aus Gründen des Umfangs der Arbeit. Die Beschränkung auf eine verkürzte preußisch-zentrierte Sicht auf die Zollvereinsgeschichte ist dem Verfasser dabei sehr wohl bewußt.<sup>2</sup> Entgegen der politischen Nationalgeschichtsschreibung des 19. Jahrhunderts ist die Zollvereinsgründung differenzierter zu betrachten - die Impulse gehen von vielen Ursachen aus. Die Reform des Zollwesens unter napoleonischer Herrschaft in den Rheinbundstaaten wäre hier ebenso anzuführen wie die Zollunionsbestrebungen der mitteldeutschen Staaten. Dies sollte im Gedächtnis behalten werden - aber gerade deshalb ist eine Untersuchung der Anfänge preußischer Zollpolitik in Deutschland umso notwendiger, können sich doch auf diese Weise die wahren Motive und Ursachen für die später eingeschlagene Entwicklung erst richtig zeigen und mögliche Fehlinterpretationen ausgeräumt werden.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden Ziele für diese Untersuchung: Es sollen die wesentlichen Entwicklungslinien herausgearbeitet werden, die zur Formulierung des Zollgesetzes in seiner endgültigen Fassung vom 26. Mai 1818 führten. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, von welchen Zielvorstellungen sich die Gesetzgeber leiten ließen und inwieweit sie dabei einen gesamtdeutschen Rahmen im Auge hielten. Zum zweiten sollten die Auswirkungen und Folgen des Zollgesetzes sowohl für Preußen selbst, als auch für die von dem neuen Abgabensystem betroffenen Nachbarstaaten anhand eines konkreten Beispiels erkennbar werden. Die Leitfrage, die hierbei über allem steht, ist die, inwiefern der spätere Weg der wirtschaftlichen Einigung Deutschlands unter preußischer Hegemonie durch das Zollgesetz bereits vorgezeichnet bzw. von seinen Reformern beabsichtigt war. Am Ende der Untersuchung sollte verständlich werden, warum die insbesondere von der deutschen Nationalgeschichtsschreibung verbreitete These von den ab Beginn der preußischen Zollreform bewußt vollzogenen Schritten zur handelspolitischen Einigung Deutschlands nicht aufrecht erhalten werden kann.

Die Arbeit beginnt im zweiten Kapitel mit einer kurzen Darstellung der historischen Ausgangslage, vor der die Reform des Zollwesens in Preußen stattfand. Dieser Reformprozeß mit seinen grundlegenden Entwicklungslinien ist dann Gegenstand des dritten Kapitels. Nachdem im vierten Kapitel das Zollgesetz vom 26. Mai 1818 inhaltlich eingehender durchleuchtet und seine Grundzüge herausgestellt werden, widmen wir uns im letzten Kapitel seinen *unmittelbaren* Folgen. Sowohl die Auswirkungen innerhalb des preußischen Staats - wirtschaftlicher, fiskalischer und die öffentliche Meinung betreffender Natur - als auch die handelspolitischen Konsequenzen in Form des ersten erfolgreich abgeschlossenen Zollanschlußvertrags beschäftigen uns dort.

## 1.2 Forschungsstand und Materiallage

Die allgemeine Forschungstendenz läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß heute eher die einzelstaatlich geprägten Interessen und Zwänge ihrer Zeit im Vordergrund stehen, als die veren-

<sup>1</sup> Hans-Werner Hahn, Geschichte des Deutschen Zollvereins, Göttingen 1984, S. 24.

<sup>2</sup> Vgl. zu diesem Thema besonders Helmut Berding, Die Entstehung des Deutschen Zollvereins als Problem historischer Forschung, in: Helmut Berding u.a. (Hgg.), Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat. Festschrift für Theodor Schieder, München 1978, S. 225-237.

gende Sichtweise einer einseitig auf nationale Einigung hinauslaufenden kohärenten Entwicklung. Im Gegensatz zur preußisch-hegemonialen Sichtweise im Sinne einer bewußt vollzogenen deutschen Lösung wird dies spätestens seit 1945 differenzierter gesehen. Mit dem wachsenden Interesse an wirtschaftspolitischen Problemen im Zusammenhang mit der Entstehung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft traten seitdem mehr die wirtschaftlichen und sozialen Umstände in den Vordergrund der Forschung. In diesem Sinne kann sich auch diese Arbeit stützen auf die Forschungsergebnisse der letzten Jahrzehnte - eine neue Interpretation soll hier wahrlich nicht geleistet werden, einzig die wesentlichen historischen Entwicklungslinien in konzis präzisierter Weise zusammenfassend dargestellt werden.

Die grundlegenden Aussagen dieser Arbeit stützen sich im wesentlichen auf die englischsprachigen Werke von Henderson und Price, kurz vor bzw. kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erschienen. Das umfassendste (und auch neueste) deutschsprachige Gesamtwerk zur Zollvereinsgeschichte erschien 1984 von Hahn. Den detailliertesten Beitrag zum *Zollgesetz* und zur preußischen Zollpolitik lieferte der Japaner Ohnishi. Aufschlußreiche Quellen für den Gesetzgebungsprozeß und die Anfänge der Enklavenpolitik konnten der 1934 erschienenen Aktenpublikation von Eisenhart und Ritthaler zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins entnommen werden. Daneben wurde eine Anzahl weiterer Werke und Aufsätze für diese Untersuchung herangezogen.<sup>3</sup>

## 2. Die wirtschaftspolitischen Umstände

### 2.1 Die Situation vor 1815

Die Reform des Zollwesens muß als Teil jener Reformen betrachtet werden, die Preußen seit dem militärischen und politischen Zusammenbruch von 1806/07 zur Konsolidierung der Staatsnot eingeleitet hatte.<sup>4</sup> Die Staatsfinanzen wurden zum einen durch unzumutbar hohe Kriegskontributionen an das siegreiche Frankreich Napoleons schwer belastet.<sup>5</sup> Gleichzeitig kam es zum Zusammenbruch von weiten Teilen des inländischen Marktes nach den territorialen Einbußen Preußens im Rahmen des Tilsiter Friedens, der noch durch die allgemeine Verminderung der Kaufkraft auch in den verbliebenen Landesteilen verstärkt wurde. Schwerer aber noch wogen die Auswirkungen der am 21. November 1806 von Napoleon gegen England ausgesprochenen Kontinentalsperre, die diesem seine Absatzmärkte entziehen sollte. Durch diese Exportsperr schrumpften die Absätze der landwirtschaftlichen Produktion empfindlich; die Getreidepreise fielen von 1806 bis 1810 um bis zu 80%.<sup>6</sup> Und nicht zuletzt verursachten die anhaltenden kriegerischen Auseinandersetzungen im Verlauf der napoleonischen Kriege hohe Kosten, so namentlich durch die Beiträge, die das preußische Militär zur Aufstellung der *Grande Armée* leisten mußte, sowie durch den zweimaligen Durchzug derselben durch preußisches Territorium während des Rußlandfeldzuges. Dieses Zusammenwirken von Umständen ließ umfassende Reformen, insbesondere des Finanzwesens, unumgänglich werden, um der Kriegs- und Kriegsfolgekosten Herr zu werden.

Bereits im Jahre 1813 (20. März) wurden die Ein- und Ausfuhrbeschränkungen der Kontinentalsperre in Preußen wieder aufgehoben. Die Folge war, daß preislich billige britische Güter, die während der Wirtschaftsblockade in britischen Lagerhäusern gehortet wurden, nun den preu-

<sup>3</sup> Siehe Kapitel 7. »Literaturverzeichnis«.

<sup>4</sup> Freilich hatte es schon vor 1806 Bemühungen um eine Bereinigung des Zoll- und Finanzwesens gegeben, um den Nachteilen einer überkommenen merkantilistischen Handelspolitik entgegenzuwirken, so namentlich 1798 durch Friedrich Wilhelm III. und 1805 durch Stein, doch blieben diese in Ansätzen stecken oder waren ihrer Wirkung nach unzureichend. Vgl. dazu Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart 1960, S. 202-203.

<sup>5</sup> Im ergänzenden Zahlungsabkommen des Pariser Vertrags vom 5. November 1808 wurden die Tribute auf 120 Millionen Franken festgesetzt, eine Summe, die schon bald zu Zahlungsverzug geführt hätte, in dessen Folge weitere empfindliche Repressionen seitens Frankreich zu erwarten gewesen wären. Vgl. Huber, *Verfassungsgeschichte*, S. 117.

<sup>6</sup> Wilhelm Treue, *Gesellschaft, Wirtschaft und Technik Deutschlands im 19. Jahrhundert*, in: Gebhardt, *Handbuch der deutschen Geschichte*, Band 17, München <sup>11</sup>1999, S. 20.

ßischen Markt überschwammen; die teurer produzierten einheimischen Waren konnten indes der mangelnden Kaufkraft wegen nur mit Mühen abgesetzt werden.<sup>7</sup>

Die Reform blieb zwar bis 1815 wegen der politischen Wirren in unvollendetem Stadium, doch sollte sich nach der Errichtung der Friedensordnung des Wiener Kongresses in Preußen die Notwendigkeit einer Finanzreform im weitesten Sinne, einer Reform der Zollgesetzgebung im engeren Sinne (als Gegenstand dieser Arbeit), auf Grund der wirtschaftlichen Lage dringender denn je zeigen.

## 2.2 Die Situation nach 1815

Jetzt, nach 1815, stellte sich die Situation noch schwieriger dar. Der Wiener Kongreß brachte eine grundlegende territoriale Neuordnung Mitteleuropas mit sich. Der Deutsche Bund wurde geschaffen - als lockerer Zusammenschluß von 39 souveränen Staaten -, und innerhalb dieses Bundes sah sich Preußen mit weitreichenden Veränderungen seines Staatsgebiets konfrontiert. Als Ausgleich für verlorene Provinzen wurde es um das Rheinland und Westfalen im Westen, einen Teil Sachsens im Osten entschädigt, all dies im Vergleich zu den »alten« Landesteilen industriell weit entwickelte Gebiete. Dazu kam der äußerst prekäre Umstand, daß die Provinzen im Westen geographisch von dem übrigen Staatsgebiet abgetrennt waren - das preußische Königreich war zweigeteilt.

Zwischen diesen beiden wirtschaftlich höchst heterogenen Landesteilen mußte ein Ausgleich geschaffen werden.<sup>8</sup> Die Notwendigkeit zur Reform verschärfte sich noch dadurch, daß auch *innerhalb* einzelner Provinzen die steuerlichen und wirtschaftlichen Zustände keineswegs einheitlich waren - allein in den alten Provinzen östlich der Elbe existierten 1817 noch 57 Zolltarife<sup>9</sup>, die als Handelsschranken wirkten.

Alte Handelsbeziehungen waren nach den politischen Wirren der letzten Jahre, den langen Kriegen, abgebrochen, und der Aufbau von neuen erwies sich als problematisch. Fast alle europäischen Großmächte kehrten nach 1815 zu einer Handelspolitik nach merkantilistischem Vorbild zurück. Die preußische Industrie und Landwirtschaft litt unter den hohen Einfuhrzöllen, welche die vom Krieg gebeutelte einheimische Wirtschaft der meisten übrigen Staaten vor der Konkurrenz ausländischer Produkte schützen sollte.<sup>10</sup>

Dies traf besonders hart die östlichen, weitgehend auf landwirtschaftliche- und Holzproduktion eingestellten Provinzen Preußens, denen durch die hohen britischen Schutzzölle auf die Einfuhr eben dieser Produkte ein potenzieller Absatzmarkt wegbrach.<sup>11</sup> Ähnlich erging es der schlesischen Leinenindustrie durch die Errichtung von russischen und österreichischen Handelschranken.<sup>12</sup>

Die neuen westlichen Provinzen indes bekamen den Druck der französischen und niederländischen Schutzzollpolitik zu spüren. In der Zeit des Krieges waren sie auf diese Absatzmärkte angewiesen, nun, da die Märkte mehr oder weniger vollständig geschlossen waren, sahen sie sich vor massive wirtschaftliche Probleme gestellt.<sup>13</sup>

Eine Entlastung hätte demzufolge nur der Export nach Übersee oder der Absatz auf dem heimatischen Markt leisten können. Der Überseehandel jedoch war in Preußen nur schwach ausgeprägt und wurde v.a. durch die ehemaligen Hansestädte Hamburg und Bremen kontrolliert. Was den Heimatmarkt betrifft, so litt die preußische Wirtschaft insbesondere unter dem Druck

<sup>7</sup> William Otto Henderson, *The Zollverein*, London 31984, S. 34.

<sup>8</sup> Steuerpolitisch standen sich beide Hälften als Ausland gegenüber. So wurden Waren aus den westlichen Landesteilen bei der »Einfuhr« in die östlichen Gebiete mit einer Eingangsabgabe von 8 ½% des Warenwertes belegt. Vgl. Takeo Ohnishi, *Zolltarifpolitik Preußens bis zur Gründung des Deutschen Zollvereins. Ein Beitrag zur Finanz- und Außenhandelspolitik Preußens*, Göttingen 1973, S. 14.

<sup>9</sup> Hahn, *Zollverein*, S. 20.

<sup>10</sup> Ohnishi, *Zolltarifpolitik*, S. 7.

<sup>11</sup> Bezeichnend hierfür ist ein Vergleich der Zahl nutzholzexportierender Schiffe von Memel nach Großbritannien: Die Zahl sank von 1000-950 Schiffen in der Vorkriegszeit auf 300-200 nach 1815. Vgl. Henderson, *Zollverein*, S. 32.

<sup>12</sup> Henderson, *Zollverein*, S. 33.

<sup>13</sup> Henderson, *Zollverein*, S. 33.

billiger britischer Importe (siehe oben S. 4). Auch konnte die preußische Industrie mit der technisch weiter entwickelten britischen kaum mithalten.<sup>14</sup>

Neben all diesen, sicherlich nur kurz umrissenen Problemen, mit denen sich die Wirtschaft konfrontiert sah, darf nicht unbeachtet gelassen werden, daß sich auch der preußische Staat selber vor unüberwindbare Hürden gestellt sah. Die kostspieligen Kriege der vergangenen Jahre und ihre Folgen ließen die preußischen Staatsschulden in der nachnapoleonischen Zeit auf über 200 Millionen Taler anwachsen<sup>15</sup>, und die Lage, in der sich die Wirtschaft befand, war nicht dazu angetan, diese Not zu lindern, wie gezeigt werden konnte. An Handlungsbedarf mangelte es also nicht. Die Maßnahmen, die diesbezüglich angestrebt wurden, sind Gegenstand des folgenden Kapitels.

### 3. Der Reformprozeß

#### 3.1 Die Ausgangslage

Vor diesem Hintergrund wenden wir uns nun der nach 1815 einsetzenden Reform des Zollwesens zu, die mit der Ratifikation des Zollgesetzes am 26. Mai 1818 ihren Abschluß fand. Wie bereits angedeutet, war diese Teil der allgemeinen Finanzreform - welche wiederum in den Gesamtzusammenhang der ab 1806 einsetzenden preußischen Reformbewegung einzuordnen ist - unter Staatskanzler (ab 1810) Hardenberg.<sup>16</sup> Seit 1814 bereits intensivierten sich die Vorbereitungen einer umfassenden Steuerreform seitens des preußischen Finanzministeriums unter Leitung von v. Bülow. Zur Eile gemahnten nicht zuletzt die zahlreichen seit Aufhebung der Kontinentalsperre an die Behörden eingehenden Bittschriften Handel- und Gewerbetreibender. Waren sich die Klagen auch hinsichtlich der darin enthaltenen Beschwerden (etwa über den Druck ausländischer Konkurrenz und die hohen Schutzzölle in Europa) einander ähnlich, so unterschieden sie sich doch z.T. beträchtlich hinsichtlich der Lösungsvorschläge und Wünsche.<sup>17</sup> So sollte denn auch die Zollreform weitgehend ohne die Hinzuziehung der betroffenen Fabrikanten stattfinden, deren je nach Gewerbe unterschiedliche Vorstellungen sich schwerlich in ein Gesetz hätten fassen lassen, das den Bedürfnissen des ganzen Staates entsprochen hätte.

In der Zwischenzeit kamen die Verhandlungen auf dem Wiener Kongreß zu zoll- und handelspolitischen Fragen, in die nicht zuletzt sowohl von preußischen Staatsmännern als auch von der patriotischen Publizistik große Hoffnungen gesetzt worden waren<sup>18</sup>, über einen »dilatorischen Scheinkompromiß«<sup>19</sup> nicht hinaus. Die anfänglichen Bemühungen, dem Deutschen Bund die Kompetenzen einer einheitlichen und verbindlichen Zollgesetzgebung einzuräumen, wie sie v.a. von den preußischen und preußisch-österreichischen Entwürfen einer Bundesverfassung vorgesehen waren, scheiterten nicht zuletzt an dem Widerspruch süddeutscher Staaten, so vorrangig Bayerns, das seine zollpolitische Unabhängigkeit nicht preisgeben wollte<sup>20</sup>, als auch an dem stetigen Wegrücken Österreichs von der anfänglichen preußischen Position im Laufe des Kongresses.<sup>21</sup> So kam am Ende nicht mehr heraus als der vielzitierte 19. Artikel der Bundesakte, welcher lediglich vorsah »bei der ersten Zusammenkunft der Bundesversammlung in Frankfurt wegen des Handels und

<sup>14</sup> Henderson, Zollverein, S. 34.

<sup>15</sup> Friedrich-Wilhelm Henning, Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, Band 1: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert, Paderborn 1996, S. 272. Zur Deckung der Staatsschuld hatte Preußen im Jahre 1818 beim Londoner Bankhaus Rothschild sogar eine Anleihe über 33,8 Millionen Taler (zu einem Zinssatz von 5%) aufgenommen. Sie wurde zu einem Kurs von nur 70% emittiert. Vgl. Henning, Wirtschafts- und Sozialgeschichte, S. 278.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch Huber, Verfassungsgeschichte, S. 200-216.

<sup>17</sup> Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 12-15. Ferner W. v. Eisenhart Rothe/A. Ritthaler, Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815-1834, hg. von H. Oncken und F.E.M. Saemisch, Band 1, Berlin 1934, S. 3-4, dort als Beispiel auch abgedruckt die Eingabe der »Reichenbacher Baumwollfabrikanten« (S. 23).

<sup>18</sup> Vgl. z.B. die Denkschriften Steins und Arndts, ferner die Aufsätze Görres im Rheinischen Merkur. Dazu Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 297-298.

<sup>19</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 793.

<sup>20</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 792.

<sup>21</sup> G. Ortruba, Der Deutsche Zollverein und Österreich, in: Österreich in Geschichte und Literatur 15, 1971, S. 125.

*Verkehrs zwischen den verschiedenen Bundesstaaten, sowie wegen der Schifffahrt nach Anleitung der auf dem Kongreß zu Wien angenommenen Grundsätze in Beratung zu treten».*<sup>22</sup>

Die Bahn einer einzelstaatlichen Regelung war damit endgültig vorgezeichnet, denn die Verhandlungen auf dem Wiener Kongreß ließen ahnen, daß auch in Zukunft an eine gesamtdeutsche Regelung nicht zu denken war. Zu unvereinbar erwiesen sich die unterschiedlichen Interessenlagen der Gliedstaaten und zu vage waren die Möglichkeiten, die der Artikel 19 eröffnete.

### 3.2 Der Gesetzentwurf und seine Beratung

Die Umstände stellten sich also dergestalt dar, daß auch weiterhin die Notwendigkeit einer Fortführung der Finanzreformen dringend gegeben war. Zwei Gesetzentwürfe (einer über die Steuerfassung, und einer über den Zoll und die Konsumptionssteuer), welche vom Finanzminister v. Bülow und seinem engsten Mitarbeiter, dem Oberfinanzrat Maaßen, unter Drängen des Königs dem Staatsministerium zur Abstimmung vorgelegt worden waren, konnten am 14. Januar 1817 dem König zur Vollziehung gereicht werden. In einem beigefügten Immediatbericht unterstrich v. Bülow noch einmal »die Notwendigkeit, das bestehende Mißverhältnis der Abgaben in den verschiedenen Provinzen des Staates auszugleichen« und schilderte die »daraus (aus dem Mißverhältnis, d. Verf.) unverkennbar hervorgehenden verderblichen Folgen«.<sup>23</sup>

Der König wollte diese Gesetze jedoch nicht sofort unterzeichnen<sup>24</sup>, sondern leitete sie zur gründlichen Prüfung an den soeben eingerichteten Staatsrat weiter, wo »die obersten Beamten durch ihre Erörterungen den Mangel an parlamentarischer Debatte ausgleichen mußten«.<sup>25</sup> Unter dem Vorsitz von v. Humboldt wurde nun eine 24köpfige Steuerkommission gebildet, die in 26 Sitzungen über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit der Gesetze beriet. Übrig blieb am Ende nur der Gesetzentwurf über die Regelung der Zollfrage, der andere Entwurf wurde von der Kommission erst einmal verworfen.

Doch auch um das Zollgesetz entbrannte heftiger Streit<sup>26</sup>; eine Unterkommission um den Oberpräsidenten der Provinz Brandenburg, Heydebreck, beschäftigte sich mit den zahlreichen eingegangenen Beschwerden von Fabrikanten gegen eine Ausweitung des Freihandelssystems. Mit einer Mehrheit von 5 zu 2 Stimmen sprach sich die Unterkommission für eine Wiedereinführung des Prohibitivsystems aus. Einzig Staatsrat Kunth und Oberfinanzrat Maaßen stimmten *gegen* diese Forderung, in einem anschließendem Votum unterstrichen sie noch einmal ihre Ansicht, daß »das Wünschenswerteste für die allgemeine Wohlfahrt des Preußischen Staats (...) unbeschränkter freier Manufakturhandel« wäre.<sup>27</sup>

Die Steuerkommission schloß sich dann auch der Minderheitenmeinung von Kunth und Maaßen an, und entschied sich mit 21 gegen 2 Stimmen »gegen die auch nur teilweise Beibehaltung des Verbotssystems« und für die Annahme des ursprünglichen Gesetzentwurfs.<sup>28</sup> Der König erklärte sich in einer Kabinettsorder vom 23. Juni 1817 mit dem Votum der Steuerkommission einverstanden und der Staatsrat stimmte daraufhin den Beschlüssen ebenso zu, mit 53 gegen 3 Stimmen. Nach geringfügigen Modifikationen (so trat der Staatsrat für eine vorerst getrennte Einführung des neuen Zolltarifsystems in den neuen und alten Provinzen ein) konnte der Gesetzentwurf von v. Bülow so dem König durch Hardenberg am 12. Juli 1817 zur Vollziehung übergeben werden.

Jedoch traten weitere Verzögerungen ein. V. Bülow sprach sich noch einmal für die Einheitlichkeit seines Steuergesetzwerks aus und äußerte sich gegen die getrennte Einführung des

<sup>22</sup> Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1, Stuttgart 1961, S. 80.

<sup>23</sup> »Bülow an König Friedrich Wilhelm III., vom 14. Januar 1817«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 35-45.

<sup>24</sup> Zu den folgenden Ausführungen über den Beratungsprozeß bis zur endgültigen Unterzeichnung vgl. insbesondere Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 28-45 und Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 3-6.

<sup>25</sup> Thomas Stamm, Zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins. Die Politik der preußischen Bürokratie zwischen Liberalismus und Absolutismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52, 1983, S. 23.

<sup>26</sup> Zu den Motiven der Widersacher siehe unten Kapitel 3.3.2.

<sup>27</sup> »Votum Kunths und Maaßens vom April 1817«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 60.

<sup>28</sup> »Votum der Steuerkommission des Staatsrats, vom 20. Juni 1817«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 61-68.

Tarifs. Schließlich trat er vom Amt des Finanzministers zurück; sein Nachfolger, Klewitz, »sah überall Schwierigkeiten«<sup>29</sup> mit der Durchführung des neuen Gesetzes verbunden und verzögerte so dessen Ausarbeitung. Sowohl der König als auch Hardenberg mahnten immer wieder zur schnelleren Bearbeitung.

Auch wenn eine Regelung der *gesamten* Steuergesetzgebung nicht, wie geplant, zustande gebracht wurde, konnte der König doch am 26. Mai 1818 endlich das »Gesetz über den Zoll und die Verbrauchssteuer von ausländischen Waren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staates«<sup>30</sup> unterzeichnen. Es trat für die westlichen Provinzen am 20. September 1818 in Kraft, für die östlichen Provinzen am 1. Januar 1819.

### 3.3 Die Leitgedanken der Reform

Im Verlauf der Zollreform kam es zu Auseinandersetzungen zwischen den politischen Gruppen innerhalb der preußischen Bürokratie hinsichtlich ihrer Ausführung. Die Standpunkte und die ihnen zugrundeliegenden Einstellungen zu den wirtschaftspolitischen Fragen sollen in den beiden nächsten Abschnitten erläutert und gegenübergestellt werden.

#### 3.3.1 Die Motive der Reformen

Drei Hauptmotive lassen sich auf dem Weg zum Zollgesetz herausfiltern; ein verwaltungsmäßiges, ein finanzielles und ein wirtschaftliches: »Schaffung einer einheitlichen Verwaltung für das gesamte (...) Staatsgebiet, Sicherung eines geordneten Staatshauhaltes und Schutz der Wirtschaft waren die Notwendigkeiten, die gebieterisch eine Neuregelung des gesamten Steuerwesens verlangten.«<sup>31</sup>

Der *administrative Zwang* rührte von der schon dargelegten besonderen Lage her, in der sich der preußische Staat nach dem Wiener Kongreß befand und muß deshalb hier nur kurz erörtert werden. Nach den Gebietserweiterungen herrschte ein schier unübersichtliches Neben- und Miteinander an unterschiedlichen Steuer- und Zolltarifen. Dieses Chaos mußte auf einheitliche Grundlagen gestellt werden. Dabei wäre ein protektionistisches Zollsystem aufgrund der spezifischen Ausdehnung der preußischen Staatsgrenzen annähernd unmöglich zu kontrollieren gewesen, zumal der Durchfuhrhandel angesichts der Ausdehnung des Staates eine bedeutende Stellung einnahm. Solch ein System hätte unweigerlich einen vermehrten Schleichhandel und Wirtschaftsbetrug in großem Umfang hervorgerufen.<sup>32</sup>

Auch auf die *finanzielle Not* des preußischen Staates und ihre Ursachen wurde schon hingewiesen. Der Staatsschuldenabbau mußte vorrangiges Ziel sein, sollte die Handlungsfähigkeit des Staates bewahrt werden, und so wurde die »Beschaffung von neuen, sicheren Einnahmequellen zur wichtigsten Aufgabe preußischer Finanzpolitik« in einer Zeit, als Zölle und indirekte Verbrauchssteuern die wichtigste Einnahmequelle darstellten.<sup>33</sup> Mit der Abschaffung aller Binnenzölle wurde der Heimatmarkt gestärkt, dies konnte schon einmal wesentlich zur Konsolidierung der Wirtschaftslage beitragen, schließlich beruhen alle Zolleinnahmen ja auf eine prosperierende Wirtschaft. Die Einfuhrzölle waren zwar nur mäßig<sup>34</sup>, doch verfolgten die freihändlerischen Reformen im Gegensatz zu den protektionistischen Forderungen das Ziel, den Import als Einnahmequelle mit einzubeziehen, ein zu hoher Zoll hätte da den ausländischen Handel mit Sicherheit abgeschreckt. Der nun geltende war gerade so ausbalanciert, daß er die heimische Industrie vor dem größten zu Schützen vermochte und doch den Einfuhrhandel nicht komplett unterband.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 6.

<sup>30</sup> Abgedruckt bei Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 71-78. Zu dem Inhalt des Gesetzes siehe auch unten Kapitel 4.

<sup>31</sup> Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 3.

<sup>32</sup> Vgl. Arnold H. Price, The Evolution of the Zollverein, London 1949, S. 112.

<sup>33</sup> Vgl. Wolfram Fischer, Der Deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion, in: Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972, S. 111. Das Zitat zu Beginn des Absatzes entstammt Hahn, Zollverein, S. 21.

<sup>34</sup> Vgl. unten Kapitel 4.

<sup>35</sup> Vgl. Henderson, Zollverein, S. 37 u. 41.



Als reine Finanzzölle sollten ferner die Abgaben auf Luxus- und Kolonialwaren dienen, die verhältnismäßig hoch waren; auch der hohe Durchfuhrzoll für eingeführte Waren, die nicht im Land verblieben, erfüllte diesen Zweck. Schließlich trug die Vereinheitlichung und Vereinfachung des Abgabensystems insgesamt zu größerer Effektivität bei der Eintreibung der Zölle bei, da die Undurchschaubarkeit des alten Systems und die dadurch entstehenden Verwaltungskosten spürbaren Einnahmesteigerungen im Weg gestanden hätten.

Gerade im Zusammenhang mit den finanziellen Motiven ist einem Faktor besondere Beachtung zu schenken: Das Versprechen einer Repräsentativverfassung, das zu der Zeit der Zollreform ja noch im Raum stand.<sup>36</sup> Da ein zukünftiges Parlament im Besitze des Budgetrechts sein würde, war für die verfassungspolitisch Konservativen um v. Bülow, der zwar als Initiator des Zollgesetzes ein Befürworter einer freien Handelspolitik, aber ein erklärter Gegner einer Repräsentativverfassung war, eine Linderung der Staatsfinanznot schon um den Einfluß eines möglichen Parlamentes zu schwächen dringend geboten.<sup>37</sup>

Das *wirtschaftliche Motiv* lag auf der Hand: Durch die Aufhebung der Binnenzölle sollte die arg gebeutelte Wirtschaft gefördert werden; auf diese Weise konnte insbesondere die Industrie der Westprovinzen für den Wegbruch des nun von hohen Schutzzöllen umgebenen französischen und niederländischen Marktes entschädigt werden - auf der anderen Seite kam den überwiegend auf Agrarexport eingestellten Provinzen im ländlichen Osten die freie Regelung der Ausfuhr zu Gute.<sup>38</sup> Die liberale Handhabung der Einfuhr von Rohstoffen wiederum stärkte die heimische gewerbliche Produktion von Gebrauchsgütern.<sup>39</sup>

Die Wirtschaftslage unterstrich noch aus einem anderen Grund die Argumente der Freihändler: Die Wirtschaftskraft des preußischen Staates erlaubte ein aggressives Vorgehen im Sinne der Zollkriege des 18. Jahrhunderts gegen Österreich und Kursachsen nicht, vielmehr galt es, die heimische Wirtschaft durch Förderung des Handels zu unterstützen. Dazu bedurfte es eines Zolltarifs, der, zumindest gegenüber dem anderer europäischer Großmächte, liberal genug war, damit die Handeltreibenden des Auslands nicht abgeschreckt würden.<sup>40</sup>

Ein bedeutsamer Umstand schließlich, welcher für das Verständnis der Motive der Reformbeamten signifikant ist, verdient besondere Beachtung: Der Kreis der Reformer setzte sich hauptsächlich zusammen aus Ministern und Beamten, die von dem liberalen Gedankengut des 18. Jahrhunderts beeinflusst worden waren. In Königsberg in Ostpreußen hielt der Professor Christian Jacob Kraus Vorlesungen, in denen er die auf Freihandel und Wirtschaftsliberalität beruhenden Theorien von Adam Smith verbreitete, und viele der späteren Reformbeamten, u.a. auch Hardenberg und v. Bülow, wurden von seinen Vorlesungen beeinflusst. Als die Provinz Ostpreußen dann nach der Niederlage von 1806 zum Regierungszentrum wurde, gelangten zahlreiche dieser Beamten in den Staatsdienst.<sup>41</sup>

Das die politische Führung bei eben diesen Beamten lag und nicht bei parlamentarischen Organen, hat zur Durchsetzung ihrer Politik maßgeblich beigetragen.<sup>42</sup> Denn dadurch, daß die Alten Stände die versprochene Gesamtrepräsentation verhinderten, konnte auch die gewerbliche Wirtschaft in Form des Stadtbürgertums ihren Unwillen gegen die liberale Zollgesetzgebung nicht wirksam artikulieren. Gerade derjenige Gesellschaftsstand, der sich den liberalen Verfassungsplänen der Reformbeamten am stärksten widersetzte, hat der Staatsführung somit »eine freie Hand« gegeben, »ihre wirtschaftsliberale Politik fortzusetzen«<sup>43</sup>, von der er selbst am mei-

<sup>36</sup> Das zweite Verfassungsversprechen, das eine »Repräsentation des Volkes« auf der Grundlage einer »schriftlichen Urkunde« ankündigte, wurde am 22. Mai 1815, also zu Beginn der Wiederaufnahme der Finanzreform, ausgesprochen. Vgl. dazu auch Huber, Verfassungsgeschichte, S. 302-303.

<sup>37</sup> Vgl. Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Band 2: Von der Reformära bis zur industriellen und politischen »Deutschen Doppelrevolution« 1815-1845/49, München 1987, S. 126.

<sup>38</sup> Vgl. Price, Evolution, S. 113 und Hahn, Zollverein, S. 23.

<sup>39</sup> Henderson, Zollverein, S. 41.

<sup>40</sup> Henderson, Zollverein, S. 37.

<sup>41</sup> Vgl. Stamm, Vorgeschichte, S. 18-19.

<sup>42</sup> Kurt Graf, Die zollpolitischen Zielsetzungen im Wandel der Geschichte, Zürich 1970, S.143.

<sup>43</sup> Reinhart Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stuttgart 1975, S. 319; allgemein dazu S. 318-322.

sten profitierte. Denn die Bürokratie stand insgesamt den ostelbischen, auf Freihandel pochenden Junkern gesellschaftlich näher als den gewerbetreibenden Bürgern der westlichen Landesteile<sup>44</sup>, und dachte nicht zuletzt gerade an ihre Interessen (nämlich die Sicherung des wichtigen Agrarexports und die Ermöglichung des besseren Bezugs von Gewerbeprodukten in den ländlichen Gebieten<sup>45</sup>).

Diese grundsätzlich liberale, die Belange aller Bevölkerungsschichten einbeziehende Einstellung hinsichtlich wirtschaftspolitischer Fragen soll zum Abschluß dieses Abschnitts noch an einem Beispiel verdeutlicht werden, das uns die zeitgenössischen Quellen liefern.<sup>46</sup> So argumentierte v. Bülow für eine weitgehende Freihandelspolitik, indem er dem »Monopolgeist« der Fabrikunternehmer die Interessen des anderen Teils des Volkes, der Konsumenten, gegenüberstellt, die es ebenfalls zu beachten gelte.<sup>47</sup> In dieselbe Richtung verweist auch Hardenberg, für den der übermäßige staatliche Schutz der Fabriken (durch die geforderten hohen Zölle) dazu beitragen würde, daß sich diese zu unnatürlicher, nicht mehr rentabler Größe ausdehnen, in dessen Folge ein verarmtes Industrieproletariat heranwachsen würde.<sup>48</sup>

### 3.3.2 Die Argumente der Widersacher

Die Gegner der Zollgesetzgebungsreform haben indes nicht die politische Notwendigkeit zur Reform im Sinne der drei oben genannten Ziele (Konsolidierung der Finanznot, Behebung der wirtschaftlichen Mißstände und administrative Vereinfachung) verkannt; einzig ihre Vorstellungen von der grundsätzlich einzuschlagenden Richtung und der Durchführung der Maßnahmen wichen z.T. beträchtlich von der Linie Kunths und Maaßens ab. Sie lassen sich grob drei Lagern zuordnen.<sup>49</sup>

Zum ersten gehörte die Gruppe um Humboldt, die eine Reform des Finanzwesens einem künftigen Parlament vorbehalten wissen wollte. Gerade das Abgabewesen, argumentierte man, sollte eines der Hauptzuständigkeitsfelder einer Volksvertretung sein, die vom König ja zuletzt noch im Jahre 1815 versprochen worden war.<sup>50</sup> Diese Politiker waren gegen eine autoritär-obrigkeitsstaatliche Regelung zum jetzigen Zeitpunkt.

Daneben meldeten sich die Oberpräsidenten einiger Provinzen, die ihr Wort gegen eine zentralistische Regelung der Abgaben, so wie sie das neue Gesetz künftig vorsah, erhoben. Sie befürchteten die Selbstständigkeit ihrer Provinzen auf diese Weise zu verlieren. Zum Wortführer dieser Haltung machte sich besonders der Oberpräsident von Westfalen, v. Vincke, der trotz des Widerspruchs gegen dieses Gesetz ein leidenschaftlicher Anhänger der preußischen Reformbewegung war.

Und dann gab es schließlich noch diejenigen Politiker, denen eine freihändlerische Zollpolitik überhaupt mißfiel. Sie plädierten für eine Beibehaltung des alten protektionistischen Systems, da ein zu liberaler Tarif die heimische Industrie vor der Einfuhr fremdländischer Waren nicht angemessen zu Schützen vermochte. Vorkämpfer dieser Auffassung war der Oberpräsident der Provinz Brandenburg, Heydebreck, der uns als Leiter der Unterkommission, die gegen den Entwurf des Zollgesetzes stimmte, bereits begegnet ist.

## 4. Das Gesetz und seine Grundzüge

<sup>44</sup> Graf, Zielsetzungen, S. 143.

<sup>45</sup> Hahn, Zollverein, S. 23.

<sup>46</sup> Beachte dazu aber auch den Aufsatz von Stamm, Vorgeschichte, der herausgestellt hat, daß die Verbindung von »liberalen Zielsetzungen mit dirigistisch-autoritärem Vorgehen« die Haltung der preußischen Reformen in der Zeit des »bürokratischen Absolutismus« am ehesten kennzeichnet (S. 19).

<sup>47</sup> »Bülow an König Friedrich Wilhelm III., vom 14. Januar 1817«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 41. Ähnlich »Hardenberg an die Reichenbacher Baumwollfabrikanten, vom 15. Mai 1815«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 26.

<sup>48</sup> »Hardenberg an die Fabrikhaber in den Gemeinden Rheydt, Süchteln, Gladbach, Viersen und Kaldenkirchen, vom 3. Juni 1818«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 78-82.

<sup>49</sup> Vgl. Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 5.

<sup>50</sup> Vgl. dazu Fußnote 36.

Das preußische Zollgesetz wurde von Oncken als »politische Leistung von hohem Rang«, als »Musterleistung preußischer Verwaltungskunst« gepriesen.<sup>51</sup> Was umfaßte es im einzelnen? Dieser Frage soll in diesem Kapitel kurz nachgegangen werden.

Das Zollgesetz vom 26. Mai 1818 war grundsätzlich nach *freihändlerischen Prinzipien* ausgerichtet. Es hob die gesamten Binnenzölle im preußischen Staatsgebiet auf (§§ 16-18)<sup>52</sup>, mit Ausnahme derjenigen, für die spezielle staatliche Dienste geleistet wurden (wie für Brücken und Kanäle; § 20), und stellte damit die völlige Freiheit des Handels und Verkehrs her. Die Zollgrenzen wurden an die Staatsgrenzen verlegt, und ein einheitliches Zolltarifsystem<sup>53</sup> mit mäßigen Zöllen errichtet.

Bis auf das staatliche Monopol auf Spielkarten und Salz wurden sämtliche Einfuhrverbote abgeschafft (§ 1), die Einfuhrzölle waren, im Vergleich zu denen der übrigen Großmächte, niedrig. Sie betragen in der Regel ½ Taler je Zentner. Rohstoffe konnten im allgemeinen zollfrei eingeführt werden. Auf verbrauchssteuerpflichtige Waren, die im Land verblieben, erhob man eine Konsumptionssteuer von 10% des Warenwertes (§ 8), lediglich Luxusgüter und Kolonialwaren wurden aus fiskalischen Gründen höher besteuert (mit 30 % oder mehr). Daneben gab es einige Zusatzverordnungen, die an die Wirtschaftsstrukturunterschiede der einzelnen Provinzen angepaßt waren. So konnte Getreide in die »Getreidezuschußgebiete« der westlichen Provinzen zollfrei eingeführt werden, um sich auf dem internationalen Markt möglichst preisgünstig zu versorgen, ohne auf die durch Transportkosten teureren Überschüsse aus den östlichen Landesteilen angewiesen zu sein. Ebenso wurde auf die Eisenindustrie im Westen Rücksicht genommen, indem die Einfuhr von Roheisen hier, im Unterschied zu den Provinzen im Osten, mit einem Einfuhrzoll belegt wurde.<sup>54</sup>

Während so die Einfuhr nur mäßig besteuert wurde und die Ausfuhr generell, mit wenigen Ausnahmen, frei war (§ 2), hatten die *Durchfuhrzölle* eine beträchtliche Höhe. Für Einfuhrwaren, die nicht im Land verblieben, nahm man sowohl den Einfuhr- als auch den Ausfuhrzoll als Durchfuhrzoll (§ 12).<sup>55</sup> Auf diese Weise konnte Preußen, dessen Staatsfläche sich immerhin quer über die gesamte Breite des Gebiets des Deutschen Bundes erstreckte und von daher einen beträchtlichen Anteil vom Durchgangsverkehr mitbekam, aus seiner Lage angemessen profitieren, wie denn auch das System der Durchfuhrzölle später »ein vielumstrittenes Kampfmittel« war, »das die benachbarten deutschen Staaten zum Anschluß an das preußische Zollsystem nötigen sollte«.<sup>56</sup>

Eine besondere Neuerung bestand darin, daß, wie oben bereits angesprochen, die Zölle nicht mehr wie bisher üblich nach dem *Warenwert*, sondern nach *Gewicht*, *Maß* oder *Stückzahl* der Ware erhoben wurden (§ 9). Dies bedeutete eine erhebliche technische Erleichterung der Zollerhebung.

Zum Abschluß dieses Kapitels soll die Aufmerksamkeit noch auf einen zukunftsweisenden Aspekt des Zollgesetzes gerichtet werden. Mit § 5 des Gesetzes erklärte der preußische Staat, daß die »ausgesprochene Handelsfreiheit (...) den Verhandlungen mit andern Staaten in der Regel zur Grundlage dienen« solle. Man war bereit, »Erleichterungen, welche die Untertanen des Staats in andern Ländern bei ihrem Verkehr genießen«, zu erwidern und, wo es angebracht war, »besondere Handelsverträge« zu schließen. Andererseits ermöglichte er auch die Anwendung der »handelspolitischen Retorsion«<sup>57</sup>, also den Einsatz von Kampfzöllen gegenüber Staaten, die »Beschränkungen, wodurch der Verkehr der Untertanen des Staats in fremden Ländern wesentlich leidet«, aufrechterhielten, selbst aber Nutzen aus dem preußischen Freihandelssystem ziehen

<sup>51</sup> Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, Einführung von Oncken, S. 20.

<sup>52</sup> Die Paragraphen beziehen sich im folgenden auf das Zollgesetz von 1818, zum Abdruck der Quelle siehe Fußnote 30.

<sup>53</sup> Bis 1821 galten für die östlichen und westlichen Provinzen allerdings zwei unterschiedliche Tarife, um den wirtschaftlichen Strukturunterschieden Rechnung zu tragen. Vgl. Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 44.

<sup>54</sup> Henning, Wirtschaftsgeschichte, S. 219-220.

<sup>55</sup> Lediglich links der Oder sollte in den östlichen Provinzen mit Rücksicht auf die Frankfurter und Naumburger Messe ein ermäßigter Durchfuhrzolltarif gelten (§ 14). Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 44.

<sup>56</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 215.

<sup>57</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 796.

wollten. Auf der Grundlage dieses fünften Paragraphen sollte die künftige Handelspolitik Preußens innerhalb des Deutschen Bundes stattfinden.

## 5. Die unmittelbaren Folgen des Zollgesetzes

Wir beschäftigen uns nun mit den Folgen, die sich aus der Einführung des Zollgesetzes ergaben, und betrachten dabei zuerst die Auswirkungen für den preußischen Staat selbst. Dabei soll eine methodische Unterteilung in die zwei Bereiche der öffentlichen Agitation für oder wider das Gesetz sowie in die wirtschaftlichen und fiskalischen Ergebnisse erfolgen. Zum anderen beleuchten wir die handelspolitischen Konsequenzen, die sich aus dem neuen Gesetz ergaben, und zwar indem wir uns dem ersten bilateralen Zollvertrag (mit der Enklave Schwarzburg-Sondershausen) widmen.

### 5.1 Die Wirkung nach Innen

#### 5.1.1 Die öffentliche Meinung

Die Reform der Zollgesetzgebung ist, wie oben angedeutet, ohne die Hinzuziehung der betroffenen Wirtschaftskräfte des Landes in Angriff genommen worden. Entsprechend heftig waren die ersten Reaktionen nach Inkrafttreten der neuen Tarife; den freihändlerisch gesinnten unter ihnen war das Gesetz nicht freihändlerisch genug, den nach Schutzzoll rufenden waren die Tarife dagegen viel zu liberal. Wenn im folgenden der Kreis der Kritiker nach Wirtschaftssektoren eingeteilt ist, so soll dies nicht bedeuten, daß nicht auch innerhalb eines Sektors die Beschwerden und Vorstellungen z.T. erheblich voneinander abwichen.

Die *Fabrikanten*, insbesondere des aufstrebenden Rheinlands, beschwerten sich in zahlreichen Eingaben an das Finanzministerium über den mangelnden Schutz für ihre Gewerbe, sie forderten höhere protektionistische Zölle auf die Einfuhr ausländischer Waren.<sup>58</sup> Andererseits kamen von der gewerblichen Industrie auch gegenteilige Forderungen: Diejenigen nämlich, die von der Einfuhr ausländischer Vorprodukte für die weitere Verarbeitung abhängig waren, empfanden in den jetzt geltenden Zollsätzen eine immer noch zu hohe Belastung. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, wie unterschiedlich die Interessen je nach Gewerbebranche gelagert waren, und wie schwer sich diesen durch ein- und dasselbe Gesetz nachkommen ließ. Die Tatsache, daß, wie noch zu zeigen sein wird, das neue Zollsystem alsbald seine heilsame Wirkung auf alle Zweige der Wirtschaft entfalten sollte, verdeutlicht die scharfsinnige Voraussicht der preußischen Bürokratie bei der Formulierung des Gesetzes.

Ein Teil des *Handels* empfand die neuen Tarife als zu hoch und beschwerte sich darüber, daß die tatsächliche Abgabenlast die für die meisten Waren gesetzlich festgelegte Höchstgrenze der Konsumptionssteuer von 10% des Warenwerts oft beträchtlich überschritt; das lag daran, daß die bei der Einführung des Gesetzes zugrundegelegten Warenpreise inzwischen z.T. erheblich gesunken waren.<sup>59</sup> Auch den zunehmenden Schleichhandel sahen sie durch die hohen Belastungen verursacht. In den Rheinprovinzen, die wegen ihrer geographischen Lage ganz besonders an einem freien Handel interessiert sein mußten, führte das neue System dazu, daß gut  $\frac{1}{3}$  der hochbesteuerten Güter eingeschmuggelt wurden.<sup>60</sup> Doch gilt auch für den Handelsstand, daß die Vorstellungen der Kaufleute kein einheitliches Bild abgaben, sie richteten sich vielmehr nach dem Vergleich des neuen Abgabensystems mit dem jeweils bisher geltenden. So waren die Klagen in denjenigen Gebieten am lautesten, in denen vorher so gut wie keine Handelsbeschränkungen existiert hatten. Unnötig herauszustellen, daß dort, wo die neuen Tarife eine Begünstigung darstellten, und das war in den allermeisten Fällen, sie von vielen begrüßt wurden.

<sup>58</sup> Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 60.

<sup>59</sup> Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 67.

<sup>60</sup> Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 71.

Einzig die *Agrarwirtschaft* scheint dem Zollgesetz insgesamt positiv gegenübergestanden zu haben, da ihnen die freie Ausfuhr von Agrargütern sehr gelegen kam. Auf der anderen Seite kam es doch zu gelegentlichen Protesten, so namentlich von denjenigen Gutsherren, die einen Ausgleich für den sinkenden Absatz von Getreide durch die Produktion von Branntwein erhofften. Sie forderten ein generelles Einfuhrverbot von alkoholischen Getränken sowie die freie Ausfuhr der eigenen.<sup>61</sup>

Die Flut dieser Forderungen ebte jedoch im Großen und Ganzen schnell ab; in dem Maße, in dem sich die Wirtschaft nach verständlichen Übergangsschwierigkeiten an die veränderten Verhältnisse anpasste, konnte das neue Abgabensystem seine beabsichtigte Wirkung entfalten und der preußischen Wirtschaft den erhofften Auftrieb bringen. Auch sollte man nicht vergessen, daß viele Forderungen von derart idealen Vorstellungen ausgingen, daß wohl ein jegliches Tarifsystem deren Kritik erhalten hätte. Den meisten nur auf ihre eigenen Vorteile bedachten fehlte ohnehin jegliches Verständnis für die gesamtwirtschaftliche Situation.

### 5.1.2 Die wirtschaftlichen und fiskalischen Folgen

#### a) Die wirtschaftlichen Folgen

Die Auswirkungen auf die preußische Wirtschaft sind lange Zeit recht kontrovers diskutiert worden.<sup>62</sup> Hier scheint es deshalb besonders notwendig, die *unmittelbar* nach Einführung des Zollgesetzes aufgetretenen Folgen von den sich *längerfristig* abzeichnenden zu trennen. Außerdem darf nicht außer Acht gelassen werden, daß für die Entwicklung der Wirtschaft neben zollpolitischen auch andere Einflüsse, etwa konjunktureller Natur, mitbestimmend sind.

Im Rahmen dieser Untersuchung soll deshalb auch nur kurz auf die Folgen für die Wirtschaft Preußens eingegangen werden, da eine detaillierte Analyse wegen des begrenzten Umfangs der Arbeit hier nicht geleistet werden kann.

Die Klagen der Handel- und Gewerbetreibenden (s.o.) lassen vermuten, daß es bei einigen anfänglich zu Einbußen, die mit der Einführung der neuen Zolltarife in Verbindung gebracht wurden, gekommen ist. Doch muß hier differenziert werden:

Die gewerbliche Industrie profitierte recht schnell von den erhöhten Absatzchancen des zolltechnisch geeinten Binnenmarktes. Auch die Befürchtungen über den zunehmenden ausländischen Konkurrenzdruck infolge der liberalen Zolltarife bewahrheiteten sich im Grunde nicht, denn wie oben bereits angesprochen überschritten die tatsächlichen Belastungen im Rahmen der Konsumptionssteuer auf eingeführte Waren die vorgeschriebene 10 %-Grenze des Warenwertes oftmals; hinzu kam, daß die Besteuerung nach Gewicht, Maß oder Stückzahl bei sinkenden Preisen und leichteren Waren ebenfalls zu einem Anstieg der Zölle führte, so daß sich für einzelne Waren z.T. sogar ein erhöhter Schutz im Vergleich zu dem alten System ergab.<sup>63</sup>

Im Sinne der Landwirtschaft trugen die liberalen Tarife auf die Einfuhr ausländischer Waren dazu bei, daß Großbritannien seine 1815 eingeführten Zölle auf den Import von Getreide im Gegenzug nicht weiter anheben mußte.<sup>64</sup>

Insgesamt müssen bei einer Bewertung der Folgen der neuen Tarife die wirtschaftlichen Strukturunterschiede der einzelnen Landesteile, zu dessen Bereinigung die Zollreform ja nicht zuletzt unternommen worden war, angemessen berücksichtigt werden. Je nach vorhandenen wirtschaftlichen Verhältnissen wirkte sich das neue Abgabensystem unterschiedlich aus; in dem Maße, wie die zollpolitischen Interessen in den Provinzen eher freihändlerisch oder eher schutz-zöllnerisch waren, begünstigte oder behinderte dieses System die ansässige Wirtschaft. So fällt beispielsweise auf, daß in einem vom Finanzministerium im September 1819 geforderten Bericht über die Auswirkungen des neuen Zollsystems die Regierungen von Breslau, Schlesien, und Mün-

<sup>61</sup> Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 61.

<sup>62</sup> Hahn, Zollverein, S. 22.

<sup>63</sup> Hahn, Zollverein, S. 23.

<sup>64</sup> Hahn, Zollverein, S. 23.

ster, Westfalen, zu einer höchst unterschiedlichen Bewertung kommen. In dem ersten Bericht wird vom »wohlthätigen Einfluß, insofern im Inneren des ganzen Landes der Handel von allen Beschränkungen und Kontrolle befreit wurde«<sup>65</sup>, gesprochen, während die Regierung Münsters feststellt, daß »das neue Steuersystem im allgemeinen auf Handel, Fabrikation und Gewerbe offenbar in den westlichen Provinzen von eher nachteiligem Einfluß ist.«<sup>66</sup> Daß darüberhinaus die Kaufleute, die auf den Durchfuhrhandel eingestellt waren, von dem neuen Gesetz nicht eben begünstigt wurden, liegt auf der Hand - gerade dieser sollte mit dem Zollgesetz ja weitgehend kontrolliert werden, auch aus fiskalischen Gründen.

Auch der anfangs rasch zunehmende Schleichhandel in Form von »falschen Angaben bei Zollämtern bis zur illegalen Grenzüberschreitung mit ausländischen Waren« entwickelte sich zu einem ernsthaften Problem. Die Klagen einiger Kaufleute waren insofern berechtigt, und der preußische Staat sah sich in der Folge genötigt, »bewegliche Brigaden« mit militärischer Befugnis zur Unterstützung der *Civilautorität* aufzustellen. Ungeachtet dessen bleibt festzustellen, daß diese Zunahme des illegalen Handelsverkehrs v.a. ein Phänomen der Anfangsphase der Einführung des neuen Zolltarifs war. In dem Maße, wie sich der Handel nach den Umstellungen zu Beginn der 20er Jahre rasch erholte, verminderte sich auch der Schleichhandel.<sup>67</sup>

#### b) Die fiskalischen Folgen<sup>68</sup>

Die steuerlichen Einnahmen dagegen sind einfacher zu bewerten. Das vorrangige Ziel der Zollreform, die Staatskasse durch die Steigerung der Einkünfte aus den indirekten Steuern zu entlasten, konnte sehr schnell realisiert werden. Dazu diente v.a. die hierzu speziell hoch (30% und mehr) angesetzte Besteuerung auf Luxus- und Kolonialwaren. Diese Güter - Wein, Tabak, Zucker und Kaffee - machten im Jahre 1819 zusammen 69% aller Einnahmen aus der Besteuerung ausländischer Importe aus. Diese Einnahmen sollten die Grundlage für spätere Zugeständnisse Preußens an diejenigen Staaten bilden, die sich dem preußischen Zollsystem später anschließen sollten.<sup>69</sup>

## 5.2 Die handelspolitischen Folgen: Die preußische Enklavenpolitik - Der erste Zollanschluß 1819

Die ersten handelspolitischen Konsequenzen nach der Einführung des neuen Zollgesetzes ergaben sich im Zusammenhang mit der Behandlung der zahlreichen gänzlich von preußischem Staatsgebiet umschlossenen kleinen Fürstentümer (*Enklaven*). Im Hinblick auf den späteren Zusammenschluß weiter Teile Deutschlands zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum ist eine nähere Betrachtung dieser ersten Zollanschlüsse, der Ein- bzw. Unterordnung unter ein preußisch dominiertes System, für die Erkenntnis der dahinter stehenden Absichten und Motive auf beiden Seiten aufschlußreich, soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit diese spätere Entwicklung bereits während der Formulierung und in der kurzen Zeitspanne nach Inkrafttreten des Gesetzes vorhergesehen und beabsichtigt war. Wir wollen uns im folgenden auf eine Untersuchung des Handelsvertrags mit dem kleinen Fürstentum *Schwarzburg-Sondershausen* konzentrieren, da dies das erste erfolgreiche Abkommen dieser Art ist und als Präzedenzfall für eine gelungene Integration gelten kann.<sup>70</sup>

Während des Gesetzgebungsprozesses war es noch nicht zu einer eindeutigen Formulierung der Handelspolitik gegenüber den Enklaven gekommen. Zwar konstatierte v. Bülow Ende Mai 1817, daß »ein Anschließen der kleinern Staaten (...), besonders bei Enklaven und wohl auch

<sup>65</sup> Zitiert nach Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 53.

<sup>66</sup> Zitiert nach Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 54.

<sup>67</sup> Vgl. dazu Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 70-77. Das Zitat zu Beginn des Absatzes entstammt S. 71.

<sup>68</sup> Vgl. hierzu insbesondere Ohnishi, Zolltarifpolitik, S. 114-125.

<sup>69</sup> Hahn, Zollverein, S. 22.

<sup>70</sup> Nicht alle Integrationsversuche verliefen so erfolgreich. Die anhaltischen enklavierten Herzogtümer Bernburg, Dessau und Köthen widersetzten sich noch bis 1826 bzw. 1828 einem zollpolitischen Zusammenschluß und konnten nur mithilfe harter Zwangsmaßnahmen von preußischer Seite zu diesem Schritt gedrängt werden.

im Ganzen, geschehen könne und beiden Teilen Vorteile gewähre<sup>71</sup>, doch wurde bei den Beratungen der Steuerkommission diesbezüglich kein Beschluß gefaßt. Das Finanzministerium scheint zu dieser Zeit vorrangig an den Details zur Erhöhung der fiskalischen Einnahmen interessiert gewesen zu sein, statt an den handelspolitischen Auswirkungen die Nachbarstaaten betreffend.<sup>72</sup> Auch ist bekannt, daß insbesondere der preußische Monarch strikt gegen eine Politik, die auf Unterdrückung der kleineren Nachbarstaaten sowie der enklavierten Fürstentümer abzielte, war.<sup>73</sup> So wurde er auch erst Ende Januar 1819 über die Probleme, die sich bezüglich der Behandlung der Enklaven ergaben, informiert.<sup>74</sup>

Wie dem auch sei, das Zollgesetz vom 26. Mai 1818 enthielt mithin keinen Hinweis auf eine spezifische Zollregelung für die Enklaven (gleichwohl es in § 24 die *eigenen* Territorien, die vom preußischen Staatsgebiet abgetrennt waren und somit Enklaven in anderen Staaten darstellten, sehr wohl berücksichtigte). Als dann das Gesetz unterzeichnet worden war, mußte noch vor Inkrafttreten in den östlichen Provinzen, in denen sämtliche Enklaven lagen, am 1. Januar 1819 eine Regelung gefunden werden. Das Handels- und Finanzministerium unterbreitete den Vorschlag, mit den betroffenen Regierungen Verhandlungen dahingehend zu führen, daß die eingeschlossenen Landesteile wie eigenes Inland zu behandeln und in das Zollsystem miteinzubeziehen seien. Dieser Vorschlag bezog sich zuerst nur auf die größeren anhaltischen Herzogtümer.<sup>75</sup> Das Staatsministerium aber, von Hardenberg um eine Beratung über die Anwendung des Zollgesetzes in dem zerklüfteten preußischen Regierungsbezirk Erfurt, der u.a. die schwarzburgischen enklavierten Landesteile umfasste, gebeten, empfahl die volle Durchsetzung des Gesetzes und eine ebensolche Behandlung der umschlossenen Gebiete auch dort. Für den Fall, daß die vorgesehenen diesbezüglichen Verhandlungen mit den dortigen Regierungen scheiterten, sollten diese Maßnahmen als Druckmittel für weitere Gespräche auch auf einseitigen Beschluß hin in Kraft treten.<sup>76</sup> Das Außenministerium wurde daraufhin angewiesen, mit den betroffenen Regierungen der Enklaven in Verhandlung über den geplanten Anschluß an das preußische Zollsystem zu treten; es blieb aber inaktiv und erklärte, »wie gänzlich außer der Zeit Anträge auf ein Anschließen an die Abgabenverfassung des Preußischen Staats bei allen seinen Nachbarn im Deutschen Bunde sein würden«. <sup>77</sup> Am 14. Dezember 1818 ging daher ohne vorherige Unterredung mit den betroffenen Staaten eine Weisung an den Regierungspräsidenten von Erfurt, daß »die eingeschlossenen schwarzburgischen und gothaischen Landesteile (...) in bezug auf Besteuerung von fremden Gegenständen als Inland betrachtet und nach dem Gesetz vom 26. Mai behandelt« werden.<sup>78</sup>

Die damit beschlossene Regelung sah im einzelnen vor, auf alle Waren, die für die Enklaven bestimmt waren, an den preußischen Außengrenzen den normalen Einfuhrzoll zu entheben, gleich so, als handele es sich um Güter, die in Preußen verblieben. Ebensolches sollte für alle Ausfuhren aus den enklavierten Gebieten ins Ausland gelten. Begründet wurden diese Maßnahmen zum einen mit dem erhöhten Verwaltungsaufwand, den eine zusätzliche zolltechnische Bewachung der Grenzen im Inneren des Landes verursacht hätte, zum anderen mit der Verminderung des Schleichhandels, denn bei einer Sonderbehandlung der für die Enklaven bestimmten Waren wären diese zu geringen Zöllen in die von Preußen umschlossenen Länder eingeführt worden, um sie dann wieder unter Umgehung des Zolls in das preußische Staatsgebiet einzuschleusen. Außerdem wurde argumentiert, daß die der preußischen Regierung auf diese Weise bescherten Mehreinnahmen nicht zuletzt dazu dienten, einen Militärapparat aufrechtzuerhalten,

<sup>71</sup> »BÜLOW an das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, vom 20. Mai 1817«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 314.

<sup>72</sup> Price, Evolution, S. 117.

<sup>73</sup> Price, Evolution, S. 115.

<sup>74</sup> »Klewiz an König Friedrich Wilhelm III., vom 28. Januar 1819«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 91-94.

<sup>75</sup> »Das Handels- und Finanzministerium an Hardenberg, vom 27. Juni 1818«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 83-85.

<sup>76</sup> »Das Staatsministerium an Hardenberg, vom 23. September 1818«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 85-89.

<sup>77</sup> »Hoffmann an KLEWIZ, vom 20. November 1818«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 88-89.

<sup>78</sup> »Das Finanzministerium an die Regierung zu Erfurt, vom 14. Dezember 1818«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 89.

der eben gerade diese kleineren Staaten, die nicht in der Lage waren, sich selbst zu verteidigen, schützte.<sup>79</sup>

Die erste Beschwerde nach Inkrafttreten der neuen Regelung entrichtete nun das kleine Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen, das ein 30.000 Einwohner zählendes Distrikt, welches auch die Residenzstadt mit der fürstlichen Hofhaltung enthielt (die sich »durch die Zumutung, preußische Zölle und Verbrauchssteuern zahlen zu müssen, besonders gekränkt fühlte«<sup>80</sup>), in Preußen eingebettet hatte. Tatsächlich mußte es den Einwohnern erscheinen, als habe der preußische Staat seine Steuergesetze auf sie ausgedehnt; dies aber bedeutete eine empfindliche Antastung ihrer Souveränität.<sup>81</sup> Durch diese und andere Beschwerden fühlte sich die preußische Bürokratie genötigt, endlich doch zu einer vertraglichen Regelung mit den betroffenen Kleinstaaten zu kommen. Als erstes wurde der preußische Monarch von der Enklavenproblematik in Kenntnis gesetzt; der Finanzminister Klewitz argumentierte, das bisherige System der Einbeziehung der Enklaven in das preußische Zollrecht sei das praktischste und schlug vor, die fremden Regierungen angemessen an den Zolleinnahmen zu beteiligen.<sup>82</sup> Der König stimmte zu, und veranlaßte das Außenministerium, mit diesen Regierungen in Verhandlung zu treten.<sup>83</sup> Trotzdem blieb das Außenministerium weiterhin inaktiv und nahm von sich aus nur mit einigen wenigen Staaten Kontakt auf; die mittlerweile zahlreichen Eingaben Schwarzburg-Sondershausens blieben indes infolge einer unkoordinierten Politik weiterhin unbeantwortet.<sup>84</sup> Erst als Weise, der sondershausensche Kammerpräsident, persönlich in Berlin vorsprach und Hardenberg eine handschriftliche Note seines Fürsten an den preußischen König übergab, in der er ihn bat, »sich für diesen Antrag (die Aufhebung der preußischen Zollmaßnahmen betreffend, d. Verf.) beifällig zu entschließen und dadurch eine für meine Untertanen wirklich sehr drückende Last abzuwenden«<sup>85</sup>, kam Bewegung in die Sache. Hardenberg beauftragte die Beamten Maaßen im Finanzministerium und Hoffmann im Außenministerium die Verhandlungen einzuleiten, welche nach kurzen Unterredungen über Detailfragen mit der Unterzeichnung eines Zollanschlußvertrages am 25. Oktober 1819 abgeschlossen werden konnten.<sup>86</sup>

Mit dem Vertrag, der als Modell für alle noch folgenden dieser Art herhielt, schloß sich das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen dem preußischen Zollsystem an. Es unterstellte seine enklavierten Landesteile damit dem Zollgesetz und der Zollverwaltung Preußens. Als Ausgleich für die an der preußischen Außengrenze eingezogenen Verbrauchssteuern sollte das Fürstentum aus diesen Einnahmen mit einer vierteljährlichen Summe entschädigt werden, die dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen zwischen Preußen und Schwarzburg-Sondershausen entsprach (Art. I). Der Handelsverkehr zwischen der Enklave und dem sie umgebenden preußischen Staat sollte vollkommen frei sein (Art. VII). Einige Detailfragen wurden, den besonderen Umständen in dem kleineren Staat angemessen, gesondert behandelt, wie etwa die Freistellung der für den fürstlichen Hof bestimmten Güter von der Zollerhebung an den Grenzen; die Zölle sollten erst bei der vierteljährlichen Entschädigungszahlung abgezogen werden (Art. III). Insgesamt wurden die Souveränitätsrechte des kleineren Vertragspartners gewahrt. Darauf deutet nicht nur der eben erwähnte Artikel die fürstliche Hofhaltung betreffend hin, sondern auch der Artikel V, welcher bestimmte, daß »Visitationen, Beschlagnahmen und Verhaftungen« im Hoheitsgebiet Schwarzburg-Sondershausens »nur durch die fürstlichen Landes- und Ortsbehörden bewirkt werden« dürfen.

<sup>79</sup> »Klewiz an König Friedrich Wilhelm III., vom 28. Januar 1819«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 91-94.

<sup>80</sup> Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 7.

<sup>81</sup> »L'Estocq an Bernstorff, vom 22. Januar 1819«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 89-91.

<sup>82</sup> »Klewiz an König Friedrich Wilhelm III., vom 28. Januar 1819«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 91-94.

<sup>83</sup> »König Friedrich Wilhelm III. an Klewiz, vom 8. Februar 1819«, Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 97-98.

<sup>84</sup> Vgl. Price, Evolution, S. 136.

<sup>85</sup> »Fürst Günther zu Schwarzburg-Sondershausen an König Friedrich Wilhelm III., vom 29. Juli 1819«, Eisenhart/Ritthaler, S. 106-107.

<sup>86</sup> Der »Vertrag wegen der Zölle und Verbrauchssteuern, welche an der äußern Grenze des königl. preuß. Gebiets von dem Verkehr des darin eingeschlossenen Teils der fürstlich schwarzburg-sondershausenschen souveränen Besitzungen erhoben werden« ist in voller Länge abgedruckt in Eisenhart/Ritthaler, Vorgeschichte, S. 116-119.



Im übrigen waren in der Enklave zur Durchsetzung des Zollgesetzes und des Anschlußvertrages allein die dortigen Behörden und Gerichte zuständig.<sup>87</sup>

Aus dieser Entwicklung wird insgesamt eines deutlich: Fiskalische und administrative Überlegungen haben die preußische Bürokratie bei ihren Maßnahmen gegenüber den Nachbarstaaten geleitet, von einer koordinierten, auf einen Zollanschluß der enklavierten Landesteile hinarbeitenden oder gar eine spätere Zollunion bewirkende Politik war nichts zu vernehmen. Vielmehr wurde es lange Zeit nach dem Bekanntwerden des Enklavenproblems im Laufe des Gesetzgebungsprozesses von der preußischen Bürokratie versäumt, eine Lösung für dieses zu formulieren. Erst als das Gesetz bereits unterzeichnet war und kurz vor dem Inkrafttreten stand, begannen die Überlegungen konkreter zu werden; und auch dann ist es, v.a. auch wegen der zögerlichen Haltung des Außenministeriums, noch zu keinen konsequenten Schritten gekommen. Es war die Regierung des kleinen Fürstentums Schwarzburg-Sondershausen, das, in Form des Kammerpräsidenten Weise, auf eine Beschleunigung der Verhandlungen drängte und den daraus hervorgehenden Vertrag vom 25. Oktober 1819, den ersten preußischen Handelsvertrag seit Einführung des Zollgesetzes, forcierte.

## 6. Schlußbetrachtung

Ziel dieser Arbeit war es, die wesentlichen Gründe für die Reform der Zollgesetzgebung in Preußen herauszuarbeiten und dabei zu hinterfragen, inwieweit sich die preußische Bürokratie dabei von einem gesamtdeutschen Rahmen leiten ließ.

Im Verlauf dieser Arbeit konnte gezeigt werden, daß

1.) die Ursachen für eine Reform des Zollwesens in der politischen Ausgangslage verursacht durch die Wirren der napoleonischen Hegemoniebestrebungen lagen. Die Zollreform stellte einen Teil der Finanzreform dar, welche wiederum in den Gesamtzusammenhang der ab 1806 einsetzenden Reformbewegung einzuordnen ist.

2.) die Motive für den Erlaß des Zollgesetzes vorrangig wirtschaftlicher, administrativer und fiskalischer Natur waren. Insbesondere die Konsolidierung der bankrotten Staatsfinanzen war das Leitmotiv der preußischen Reformer.

3.) eine auf den Anschluß an das preußische Zollsystem hinwirkende zielstrebige Politik am Anfang nicht betrieben wurde. Das Beispiel der Enklavenproblematik zeigt, wie nachlässig dieses Problem während des Gesetzgebungsprozesses behandelt wurde und wie unkoordiniert die preußische Politik anfangs handelte. Der Anschlußvertrag schließlich entstand aus reinen wirtschaftlichen und administrativen Zwängen heraus, um die Maßnahmen des neuen Zollgesetzes wirkungsvoll durchzusetzen. Ein klar definiertes Expansionsprogramm, gar die Vorstellung einer Zollunion, existierte damals nicht.

Zusammenfassend können wir also feststellen, daß das Zollgesetz vom 26. Mai 1818 seine Entstehung noch gänzlich innerpreußischen Zwängen verdankte. Es existierten weder Ansätze einer koordinierten wirtschaftlichen Außenpolitik noch klar umrissene Konzepte für eine preußisch-hegemoniale deutsche Zollunion.

Um zu einer befriedigenden Antwort auf die Frage nach den Gründen der sich herausbildenden preußischen Hegemoniestellung zu kommen, müßte eine eingehendere Untersuchung der ab 1819, des zeitlichen Endes dieser Arbeit, einsetzenden Entwicklung erfolgen, als deren wesentliche Stationen die Einsetzung von v. Motz als preußischer Finanzminister 1825, die Gründung der bayerisch-württembergischen Zollunion 1828, der preußisch-hessische Zollvertrag und die Entstehung des »Mitteldeutschen Handelsvereins« im gleichen Jahr und schließlich der Zusammenschluß der süddeutschen mit der preußisch-hessischen Zollunion 1829, gelten können. Doch war dies nicht Aufgabe dieser Untersuchung.

<sup>87</sup> Price, Evolution, S. 143.

## 7. Literaturverzeichnis

### 7.1 Quellen

W. v. Eisenhart Rothe/A. Ritthaler, Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815-1834, hg. von H. Oncken und F.E.M. Saemisch, Band 1, Berlin 1934.

Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1, Stuttgart 1961.

### 7.2 Darstellungen

Helmut Berding, Die Entstehung des Deutschen Zollvereins als Problem historischer Forschung, in: Helmut Berding u.a. (Hgg.), Vom Staat des Ancien Regime zum modernen Parteienstaat. Festschrift für Theodor Schieder, München 1978.

W. v. Eisenhart Rothe/A. Ritthaler, Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815-1834, hg. von H. Oncken und F.E.M. Saemisch, Band 1, Berlin 1934.

Wolfram Fischer, Der Deutsche Zollverein. Fallstudie einer Zollunion, in: Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, Göttingen 1972.

Kurt Graf, Die zollpolitischen Zielsetzungen im Wandel der Geschichte, Zürich 1970.

Hans-Werner Hahn, Geschichte des Deutschen Zollvereins, Göttingen 1984.

William Otto Henderson, The Zollverein, London <sup>3</sup>1984.

Friedrich-Wilhelm Henning, Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, Band 1: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert, Paderborn 1996.

Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart 1960.

Reinhart Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stuttgart <sup>2</sup>1975.

Takeo Ohnishi, Zolltarifpolitik Preußens bis zur Gründung des Deutschen Zollvereins. Ein Beitrag zur Finanz- und Außenhandelspolitik Preußens, Göttingen 1973.

G. Ortruba, Der Deutsche Zollverein und Österreich, in: Österreich in Geschichte und Literatur 15, 1971.

Arnold H. Price, The Evolution of the Zollverein, London 1949.

Thomas Stamm, Zur Vorgeschichte des Deutschen Zollvereins. Die Politik der preußischen Bürokratie zwischen Liberalismus und Absolutismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52, 1983.

Wilhelm Treue, Gesellschaft, Wirtschaft und Technik Deutschlands im 19. Jahrhundert, in: Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, Band 17, München <sup>11</sup>1999.

Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Band 2: Von der Reformära bis zur industriellen und politischen ›Deutschen Doppelrevolution‹ 1815-1845/49, München 1987.

\*

\*

\*