

Organisationsbedingungen und Kommunikationsstrukturen politischer Partizipation im frühindustriellen Deutschland

Best, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Best, H. (2008). Organisationsbedingungen und Kommunikationsstrukturen politischer Partizipation im frühindustriellen Deutschland. *Historical Social Research, Supplement*, 20, 287-311. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-191824>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Organisationsbedingungen und Kommunikationsstrukturen politischer Partizipation im frühindustriellen Deutschland

*Heinrich Best**

Abstract: Best hebt auf vormoderne Partizipationsformen ab, die im Zuge der Revolution von 1848 in neuartige Beteiligungsformen des demokratisierten politischen Massenmarktes übergehen. Eingaben und Petitionen stellten klassische Appellations- und Interventionsmöglichkeiten der ständischen Gesellschaft dar, veränderten sich in der Achtundvierziger Revolution qualitativ wie quantitativ zu plebiszitären Massenpetitionen, in denen die außerordentliche Mobilisierung der Bevölkerung sichtbar wurde. Der Reiz der Petitionen liegt darüber hinaus in ihrer Eigenschaft, soziale Interessen zu spiegeln und damit Aufschluß über die Verbindung von Lebenslage, subjektiver Befindlichkeit und politischer Artikulation zu geben. Neben den Faktoren der Wahrnehmungsfähigkeit und Artikulationsbereitschaft der Petenten ist die Herausbildung einer kommunikativen Infrastruktur der Partizipation ein Hauptthema der Studie von Best – sie bildete sich unter den Bedingungen eines Systems von publizistischen Massenmedien im 19. Jahrhundert voll aus und wurde zur wesentlichen Voraussetzung jener Partizipation, die sich in Wahlergebnissen greifen läßt und zugleich der Gesinnungspresse bedurfte.

1. Historische Sozialforschung als Quasi-Experiment

Norbert Elias schreibt in der Einleitung seines Buches über „Die höfische Gesellschaft“, daß „die systematische Untersuchung von Problemen [d.h., der sozialen Funktion von Einzelnen und der Strukturen von Institutionen] . . . jenseits der Ebene des ‚Einmaligen‘[liegt], auf die allein die bisherige Geschichtsschreibung ausgerichtet ist“¹. Die hier angedeutete Antinomie zwischen einer Geschichtswissenschaft, die es mit singulären Ereignissen zu tun hat, und einer Soziologie, deren Gegenstandsbereich gesellschaftliche Strukturen und Prozesse sind, gehört sicherlich zu den gängigen Unterscheidungsmerkmalen beider Disziplinen. Eine Abgrenzung lediglich entlang dieser Linie vernachlässigt jedoch, daß auch und gerade für eine Historische Sozialforschung, die nach

* Reprint of: Heinrich Best (1982): Organisationsbedingungen und Kommunikationsstrukturen politischer Partizipation im frühindustriellen Deutschland, in Peter Steinbach (Hrsg.), Probleme politischer Partizipation im Modernisierungsprozess, Klett-Cotta: Stuttgart, S. 114-134.

¹ Elias, Norbert: Die höfische Gesellschaft. Neuwied 1969, S. 13.

regelhaften Zusammenhängen sucht, singulare Konstellationen bedeutsam sein können.

Diese Erwartung ist in der Überlegung begründet, daß die Sozialwissenschaften sich überwiegend einer quasi-experimentellen Methode bedienen: Bei der Verwendung von Daten, die soziale Sachverhalte abbilden, kann die Beobachtung der gleichen Variablen unter abweichenden Bedingungen als ein Analog des Experiments dienen². Experiment soll hier verstanden werden als die Hervorbringung unterschiedlicher Bedingungen, die zu Unterschieden in den untersuchten Phänomenen führen sollen. In der vergleichenden Sozialforschung werden die unterschiedlichen Bedingungen zumeist nicht vom Forscher erzeugt, sondern durch Auswahl von Fällen, die in der Realität vorgefunden wurden, arrangiert. Die Auswahl der Fälle wird dabei unter dem Gesichtspunkt der Maximierung von Unterschieden vorgenommen.

Ein Hauptproblem dieser Art vergleichender Forschung ist sicherlich der Mangel an Kontrolle über Randbedingungen: Es ist schwer zu entscheiden, ob lediglich diejenigen Faktoren, die vom Forscher für relevant gehalten wurden, und nicht irgendwelche unberücksichtigten Einflußgrößen für die Varianzen in den abhängigen Variablen verantwortlich sind. Hier ist jedoch hinzuzufügen, daß dieses Problem für jede Art Sozialforschung – selbst für primär deskriptive Untersuchungen – bedeutsam ist: Die Auswahl „erklärender Variablen“ ist immer eine – günstigenfalls theoretisch begründete – Vorentscheidung; vollständige und geschlossene Erklärungen sind in den Sozialwissenschaften zumindest selten, nach dem Verständnis mancher Autoren für deren Gegenstandsbereich sogar grundsätzlich ausgeschlossen³.

Für die *Historische* Sozialforschung stellt sich das Problem der unvollständigen Vorauswahl unabhängiger Variablen jedoch schärfer und in anderer Weise: Sie hat es mit „vorgefundenen“ Materialien zu tun und kann anders als z.B. die Umfrageforschung die Stimuli und die äußeren Bedingungen für die Entstehung ihrer Primärdaten nicht selbst bestimmen und kontrollieren. Für die Vorauswahl unabhängiger Variablen sind hier zunächst nicht der Forscher, sondern die gegebene Abbildungsqualität der Daten und die Störungen der Überlieferung verantwortlich. Selektive Prozesse dieser Art zu korrigieren ist nach Ausschöpfung des Informationsgehalts der verfügbaren relevanten Materialien und der Verfahren indirekter Messung unmöglich, sie zumindest grob zu rekonstruieren die schwierige Aufgabe historisch-sozialwissenschaftlicher Quellenkritik⁴.

² Vgl. hierzu Scheuch, Erwin K.: The cross-cultural use of sample surveys: problems of comparability. In: Comparative Research across Cultures and Nations. Ed. S. Rokkan. Paris 1968, p. 197.

³ Giesen, Bernhard u. Schmidt, Michael: Basale Soziologie: Wissenschaftstheorie. München 1976, S. 68 f.

⁴ Bick, Wolfgang u. Müller, Paul J.: The Nature of Process-Produced Data – Towards a Social-Scientific Source Criticism. In: Historical Social Research. The Use of Historical

Dieser genuine Mangel historischer Daten – der im übrigen auch für gegenwartsbezogene prozeß-produzierte Daten charakteristisch ist – wird jedoch durch eine andere Eigenschaft kompensiert – wenn nicht überkompensiert: Die Daten der Historischen Sozialforschung erhöhen die Variabilität der Beobachtungswerte gesellschaftlicher Sachverhalte und liefern Befunde über Phänomene, die für eine gegenwartsbezogene Sozialforschung nicht mehr greifbar sind. Dies ist auch aus der Logik des Quasi-Experiments eine bedeutsame Eigenschaft: Wenn es das klassische Experiment charakterisiert, „daß im Prinzip die unabhängigen Variablen in allen Variationen auftreten können“, so kennzeichnet das sozialwissenschaftliche Quasi-Experiment „eine sehr erhebliche Reduktion in der Vielfalt der stochastisch möglichen Ursachen-Konstellationen“⁵, – eben weil gesellschaftliche Phänomene im allgemeinen nicht unverbunden koexistieren. Sozialwissenschaftliche Quasi-Experimente sind damit der Logik des Vorgehens nach nichts anderes als „Beobachtung unter kontrastierenden Bedingungen“⁶, die Bereitstellung möglichst vieler Daten über ein möglichst breites Spektrum abweichender Merkmalskonstellationen die Voraussetzung für Forschung dieses Typs.

Die Historische Sozialforschung kann also für sozialwissenschaftliche Quasi-Experimente einen wesentlichen und vielfach notwendigen Beitrag leisten, da sie Daten über kontrastierende Konstellationen bereitstellt, die eine rein gegenwartsbezogene Komparativistik nicht in ihrem Angebot hat. Dies gilt insbesondere für zwei Bereiche: die Formationsphasen von Institutionen, die heute Bestandteile unseres wirtschaftlichen, politischen und privaten Alltags geworden sind, und für Situationen, die gekennzeichnet sind durch die Abwesenheit von heute omnipräsenten technischen Möglichkeiten. Historische Fallstudien können also zwei Typen von Variablen kontrollieren: einmal die (kumulierten) Effekte der Erfahrungen mit bestimmten Einrichtungen oder Sachverhalten, zum anderen die Wirkungen der technischen „Errungenschaften“ einer heute in vielen Aspekten gleichförmigen Weltzivilisation.

Im folgenden soll versucht werden, diese Möglichkeit einer Historischen Sozialforschung am Beispiel einer Untersuchung über politische Partizipationsprozesse vorzuführen. Die ausgewählte Episode, die deutsche Revolution der Jahre 1848/49, ist eine historische Konstellation, die die Voraussetzungen für ein solches Vorhaben recht gut erfüllt: Sie kontrastiert auf beiden genannten Dimensionen deutlich mit den Bedingungen politischer Partizipation in der Gegenwart. Mit der Etablierung einer zentralen parlamentarischen Appellati-

and Process-Produced Data. Ed. Clubb, J. u. Scheuch, E. K. Stuttgart 1979 (Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. 6), p. 369 ff.

⁵ Scheuch, Erwin K.: Entwicklungsrichtungen bei der Analyse sozialwissenschaftlicher Daten. In: Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 1. Hg. König, René. Stuttgart 1973, 3. Auflage, S. 222.

⁶ Ebd.

onsinstanz in Frankfurt und der Durchsetzung von Versammlungs-, Petitions-, Rede- und Vereinsfreiheit waren in der deutschen Geschichte zum ersten Male die rechtlichen Bedingungen für politische Partizipation als Massenbewegung und damit in vieler Hinsicht die Situation einer „Stunde Null“ gegeben; zugleich vollzog sich die Mobilisierung der Bevölkerung unter Abwesenheit elektronischer Medien, einem heute allgegenwärtigen Instrument zur Anregung und Strukturierung kollektiven politischen Handelns.

2. Einige theoretische Vorüberlegungen

Die Erwartungen an das sozialwissenschaftliche Erkenntnispotential einer historischen Fallstudie über politisches Partizipationsverhalten in der deutschen Revolution von 1848/49 gründen sich auf Annahmen über die Bedeutsamkeit einiger Rahmenbedingungen für Prozesse der Mobilisierung und Strukturierung politischer Massenbewegungen. Diese Überlegungen sollen im folgenden systematisiert werden, um eine empirische Überprüfung vorzubereiten.

Gegenstand der Untersuchung ist kooperatives politisches Handeln. Hierunter wird in Anlehnung an eine Definition von Norman Nie und Sydney Verba ein Spezialfall politischer Partizipation verstanden, der gekennzeichnet ist durch das bewußte und autonome Zusammenwirken von Individuen, Gruppen und/oder Organisationen zur Beeinflussung bestimmter politischer Entscheidungen⁷. „Bewußt“ soll hier heißen, daß die politischen Aktivitäten der Beteiligten nicht nur gleichförmig sind, sondern von den Akteuren auch als ein gemeinschaftliches Unternehmen betrachtet werden. „Autonom“ soll heißen, daß sich das kooperative Handeln nicht in einem vorgegebenen institutionellen Rahmen vollzieht (z.B. als Volksabstimmung), sondern von den Beteiligten selbst organisiert wird. Beispiele für kooperatives politisches Handeln sind in der Vergangenheit die Massenpetitionen des 19. Jahrhunderts, in der Gegenwart überlokale Bürgerinitiativen.

Die zentrale Hypothese, die im folgenden überprüft werden soll, ist die Annahme, daß die Strukturen kooperativen politischen Handelns auf überlokaler Ebene bestimmt werden durch die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und/oder die Kosten von Kommunikationsmitteln. Diese Annahme geht davon aus, daß kooperatives politisches Handeln in Situationen, in denen die Akteure nicht unmittelbar miteinander interagieren können, auf ein System zur Verbreitung gleichgerichteter Informationen und Handlungsanweisungen angewiesen ist. Dies, um die gemeinsamen Aktivitäten unter dem Gesichtspunkt des höchsten zu erwartenden Erfolges zu koordinieren, z.B. durch die Festlegung von Zeit-

⁷ Vgl. Nie, Norman H. u. Verba, Sidney: Political Participation. In: Handbook of Political Science, Vol. 4, Nongovernmental Politics. Ed. Greenstein, F. J. u. Polsby, N. W. Reading/Mass. 1975, p. 11.

punkten und Forderungskatalogen politischer Manifestationen. In Situationen, in denen die Verbreitung von Informationen schwierig und teuer ist (ausgedrückt in Zeit- und Geldeinheiten), kann nun eine Reihe funktionaler Anpassungen der Strukturen kooperativen politischen Handelns an diese Mangellage erwartet werden:

- Es wird vermutlich eine Tendenz bestehen, die Kosten für Kommunikation auf eine möglichst große Zahl von Trägern aufzuteilen. D.h., gelingt es nicht, eine Lastenteilung zu erreichen, wird kooperatives politisches Handeln auf überlokaler Ebene vermutlich fehlschlagen.
- Es wird fernerhin eine Tendenz erwartet, daß existente Kommunikationsnetze, die zu anderen Zwecken aufgebaut wurden, für kooperatives politisches Handeln mitgenutzt werden.
- Es wird erwartet, daß die Initiatoren kooperativen politischen Handelns genötigt sind, in den gemeinsamen Manifestationen Forderungen zu berücksichtigen, die nichts mit ihren primären Zielen zu tun haben oder von diesen sogar in Teilaspekten abweichen. Dies wäre zu verstehen als das Ergebnis eines Austauschprozesses, in dem die Bereitschaft potentieller Bündnispartner, für kooperatives politisches Handeln Ressourcen (hier: existente Kommunikationsnetze, über die sie Kontrolle haben) bereitzustellen, eingewechselt wird in die Möglichkeit, ihre Partikularinteressen als Teil einer machtvollen Massenbewegung darzustellen.
- Es wird vermutet, daß die Kommunikationsstrukturen hierarchisch geordnet werden. Dies, um die Einheitlichkeit der Kommunikationsinhalte in einer Situation sicherzustellen, in der an deren Verbreitung eine Vielzahl (teil-)autonomer Träger beteiligt ist.

Kommunikationskosten werden in solchen Situationen besonders hoch sein, in denen keine elektronischen Medien vorhanden sind, in denen das Verkehrssystem unentwickelt und die Distribution überlokaler Presseorgane gering ist. Diese Konstellation ist charakteristisch für das Deutschland der Jahre 1848/49, während sie in reiner Form in keiner der heutigen Gesellschaften beobachtet werden kann.

Die zweite Hypothese, die in diesem Beitrag überprüft werden soll, bezieht sich auf den Ablauf des Aufbaus der Kommunikationswege für kooperatives politisches Handeln bei Gewährung der erforderlichen Partizipationsrechte. In diesem Zusammenhang wird erwartet, daß sich kooperatives politisches Handeln – sobald die rechtlichen und politischen Entfaltungsmöglichkeiten gegeben sind – zunächst auf lokaler Ebene entwickeln wird. Dies, weil hier die Kommunikationskosten am geringsten sind und bereits Organisationen und private Verkehrskreise als Koordinationsinstanzen fungieren können. In einem Prozeß der Differenzierung und Aggregation werden sich im nächsten Schritt Koordinationsinstanzen auf regionaler Ebene und schließlich auch auf nationaler Ebene herausbilden.

Auch zur Überprüfung dieser Hypothese sind in der deutschen Revolution von 1848/49 die erforderlichen Kontextbedingungen gegeben: Die Herstellung von Vereins-, Petitions- und Pressefreiheit, die gesteigerte Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung und die Etablierung eines (vermeintlichen) Entscheidungszentrums auf nationaler Ebene schufen 1848/49 in Deutschland zum ersten Mal die notwendigen und hinreichenden Voraussetzungen für die Formierung politischer Massenbewegungen.

3. Die Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung als Dokumente politischen Partizipationsverhaltens

Die empirische Überprüfung dieser Hypothesen basiert auf den Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung, einem Quellentyp, der bisher nur punktuell und impressionistisch ausgewertet wurde, obwohl gerade in ihrem Fall Homogenität und Erhaltungszustand des Materials eine serielle Auswertung erlauben⁸. Für die in Frage stehenden Forschungsprobleme sind die Petitionen eine relevante Quellengruppe, da in ihnen die unmittelbare politische Partizipation großer Bevölkerungsteile, wie sie für revolutionäre Prozesse charakteristisch zu sein scheint, dokumentiert wird. Zwar waren Petitionen ein traditioneller Weg des Appells an politische Entscheidungsträger, der auch unter dem Obrigkeitsstaat, von dem keine oder nur unzureichende Partizipationsmöglichkeiten angeboten worden waren, genutzt und verteidigt wurde⁹, doch wandelten sie sich unter den neuen Bedingungen der Jahre 1848/49 in allgemein zugängliche, „institutionelle Kanäle“, über die nun bisher noch nicht politisch aktive Schichten in politische Auseinandersetzungen und Interessenkämpfe eingriffen. Das Unterzeichnen von Eingaben war, wie die große Beteiligung erkennen läßt, eine Form politischen Handelns mit relativ geringem Schwellenwert, die wenige Qualifikationen und keine Risikobereitschaft erforderte. Es unterschied sich im letzteren Punkt von (gewaltsamen) Protestaktionen, deren Teilnehmerkreis wegen der notwendigen Bereitschaft zur Gesetzesübertretung schärfer nach Schicht- und/oder Milieuzugehörigkeit selektiert war. Die Petitionen sind deshalb die geeignetere Datenquelle, wenn es darum geht, politische Einstellungen und Verhaltensweisen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen vergleichend

⁸ Zur Vorgehensweise und zu den Problemen einer inhaltsanalytischen Auswertung der Petitionen vgl. Best, Heinrich: Die quantitative Analyse inhaltlicher und kontextueller Merkmale historischer Dokumente. Das Beispiel der handelspolitischen Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung. In: Quantitative Methoden in der historisch-sozialwissenschaftlichen Forschung. Hg. Best, H. u. Mann, R. Stuttgart 1977 (Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd 3), S. 162-205.

⁹ Zur Bedeutung, Verbreitung und Beschränkung des Petitionsrechts im Vormärz vgl. Botzenhart, Manfred: Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850. Düsseldorf 1977, S. 26, S. 48.

zu untersuchen. Während im Vormärz das Petitionsrecht vielfach eingeengt worden war und neben korporativen Petitionen von staatlich anerkannten politischen Institutionen oder von geschlossenen ständischen Gruppen Eingaben von Einzelpersonen zur Durchsetzung privater Anliegen die Regel gewesen waren¹⁰, handelte es sich in den Jahren 1848/49 vorwiegend um Unterschriftensammlungen mit dem Ziel, plebiszitäre Unterstützung für allgemeine wirtschaftliche, soziale und politische Forderungen zu demonstrieren.

Insgesamt wurden in den Jahren 1848/49 ca. 25000 bis 30000 Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung gesandt, die zu einem sehr weitgefächerten Bereich von Fragen Stellung nahmen¹¹. Wichtige und zumeist kontroverse Themen der Petitionsbewegung waren:

- die Reform der Wirtschaftsverfassung, in diesem Zusammenhang vor allem die Forderung nach Abschaffung der Feudallasten, nach restriktiven gewerbepolitischen Maßnahmen, nach Herstellung eines geschlossenen Binnenmarktes, nach Schutzzöllen, nach Neuaufeilung des Grundbesitzes, nach gleicher Besteuerung und sozialer Sicherung, nach Freizügigkeit und einem allgemeinen Niederlassungsrecht;
- Veränderungen des politischen Entscheidungssystems, wie die Forderung nach Trennung von Kirche und Staat, nach Ausgestaltung und Erweiterung einzelner Grundrechte, nach einer Erweiterung kommunaler Selbständigkeit, nach Ausdehnung des Wahlrechts und Abschaffung der monarchischen Staatsform;
- Konflikte um die anzustrebende Reichweite politischer Integration, wie der um eine Einbeziehung Österreichs in einen künftigen deutschen Nationalstaat, um die Integration ethnischer Minoritäten und die Mediatisierung von Einzelstaaten.

Daneben gab es eine nur schwer zuzuordnende Gruppe von Loyalitätsadressen an die Nationalversammlung und/oder die Zentralgewalt sowie – im Frühjahr 1849 – eine Vielzahl von Petitionen, die die neue Reichsverfassung akklamatorisch unterstützten. In dieser Liste von Themenstellungen sind nur die häufigsten Topoi aufgeführt, sie läßt aber erkennen, daß die grundlegenden Konfliktlinien der Jahre 1848/49 in den Petitionen dokumentiert werden. Mehr noch: dieser Quellentyp kann über Verlauf und Bedeutung (interessen-)politischer Konfliktlinien auch im zeitlichen Umfeld der Jahre 1848/49 Aufschluß geben, denn wir meinen davon ausgehen zu dürfen, daß sich in revolutionären Prozessen nicht nur beschleunigter Wandel manifestiert, sondern daß in ihnen zugleich langfristig wirksame motivationale Antriebe und strukturelle Bedingungen politischen Handelns sichtbar werden.

¹⁰ Vgl. Welcker, Carl: Artikel „Petitionsrecht“. In: Das Staatslexikon, Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände. Hg. Rotteck, C. u. Welcker, C. Altona 1848, Bd. 10, S. 556 ff.

¹¹ Best: Analyse, S. 196, Anm. 8.

Wenn man eine durchschnittliche Zahl von ca. 100 Unterschriften pro Eingabe, wie sie für die handelspolitische Petitionsbewegung ermittelt wurde¹², als repräsentativ für die gesamte Petitionsbewegung ansieht, ergibt sich ein Volumen von ca. 2,5 bis 3,0 Millionen Unterschriften. Das waren ca. 5,5% bis 6,6% der damaligen Bevölkerung des Deutschen Bundes, die sich auf ca. 45,7 Millionen Menschen belief¹³.

Wird die Zahl der Unterschriften nur auf den Anteil der formell Wahlberechtigten, den Theodore S. Hamerow auf ca. 25% der Gesamtbevölkerung ansetzt¹⁴, bezogen, zeigt sich, daß sich ca. 25% bis 26% des politisch aktivierbaren Potentials an der Petitionsbewegung beteiligte. Dies ist allerdings nur eine eingeschränkt zuverlässige Kennziffer, da die Mobilisierungskampagne zwar in erster Linie auf die Wählerbevölkerung gerichtet war, sich aber auch Frauen und Jugendliche gelegentlich in den Unterschriftenlisten der untersuchten handelspolitischen Petitionen identifizieren lassen. Andererseits erfaßt die Zahl der Unterschriften den Mobilisierungsgrad nur zum Teil: In ca. 12% aller handelspolitischen Petitionen unterzeichneten Gemeinde-, Vereins- oder Zunftvorstände im Namen ihrer Mitglieder¹⁵. Der in der Petitionsbewegung repräsentierte Bevölkerungsteil war also tendenziell größer, als aus der Zahl der Unterzeichner erkennbar ist. Diese Angaben zum Mobilisierungserfolg der Petitionsbewegung lassen erkennen, daß die These von der „völligen Gleichgültigkeit der Massen und ihrer passiven Rolle im öffentlichen Leben“ nach der Märzrevolution nicht zu halten ist¹⁶. Die Frankfurter Nationalversammlung und die Zentralgewalt blieben bis in das Frühjahr 1849 trotz aller Kritik die Adressaten für die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Anliegen großer Gruppen der Bevölkerung¹⁷.

Die Petitionen waren offensichtlich ein leistungsfähiger und viel genutzter „institutioneller Kanal“ zur Artikulation und plebiszitären Legitimationen politischer, sozialer und wirtschaftlicher Forderungen. So überrascht es nicht, daß sich die in den Jahren 1848/49 entstandenen nationalen wirtschaftlichen Interessenorganisationen dieses Weges, politischen Einfluß auszuüben, bedienten. Da auch die dichten Netze lokaler und regionaler Interessenorganisationen,

¹² Die im folgenden dargestellten Ergebnisse sind im wesentlichen entnommen aus: Best, Heinrich: Interessenpolitik und nationale Integration 1848/49. Handelspolitische Konflikte im frühindustriellen Deutschland. Göttingen 1980 (Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Bd. 37), S. 131 ff. Zur eingehenden Beschreibung des Datensatzes „Handelspolitische Petitionen an die Frankfurter Nationalversammlung“ vgl. ebd. Exkurs I, S. 291 ff.

¹³ Vgl. v. Reden, Friedrich Wilhelm: Deutschland und das übrige Europa. Handbuch der Bodens-, Erwerbs- und Verkehrsstatistik, Wiesbaden 1854, S. 11.

¹⁴ Hamerow, Theodore: Die Wahlen zum Frankfurter Parlament. In: Moderne Deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918). Hg. Böckenförde, E.-W., Köln 1972, S. 221.

¹⁵ Vgl. Best: Interessenpolitik, S. 127.

¹⁶ Hamerow: Wahlen, S. 228.

¹⁷ Vgl. Schirrmeyer, Karl-Günther: Menschenrechte in den Petitionen an die Deutsche Nationalversammlung 1848/49. Bamberg Phil. Diss. 1970, S. 42.

politischer Vereine und private Verkehrskreise in die Mobilisierungskampagnen einbezogen wurden, läßt die Analyse der Petitionen Erkenntnisse über die organisatorischen Formen und sozialstrukturellen Bedingungen politischen Handelns im frühindustriellen Deutschland erwarten. Während die meisten modernen Meinungsumfragen individuelle Orientierungen zufällig ausgewählter Personen erheben, die keine direkten Kontakte untereinander haben, manifestierte sich in den Petitionen das kooperative politische Handeln von Gruppen und Individuen, die in direkten sozialen Beziehungen standen. Damit werden Aussagen über die Auswirkungen wirtschaftlicher Abhängigkeitsverhältnisse, unterschiedlicher Formen von Nachbarschaftsbeziehungen, Vereinswesen und Arbeitsorganisation auf das politische Handeln möglich. Es eröffnet sich eine analytische Perspektive, die der Forderung Gilbert Shapiros nach einer an kooperativem politischen Handeln orientierten Untersuchung der „öffentlichen Meinung“ entgegenkommt:

The public opinion that historical and political sociologists ought to be studying is not a set of attitudes and not just a set of opinions; what they ought to be studying is the expression of opinion qua political action. It is opinion that has been articulated through available institutional channels – such as, in modern society, mass media, party platforms, petitions, and demonstrations¹⁸.

Ebenso deutlich wie von Meinungsumfragen unterscheiden sich die Petitionen von der üblichen Datenbasis der historischen Partizipationsforschung, den aggregierten Wahlstatistiken: Petitionen haben den für viele Problemstellungen bedeutsamen Vorteil, Individualdaten bereitzustellen. Sie geben Auskunft über *spezifische* politische Forderungen *einzelner* Unterzeichner und bieten zugleich einen Satz von Hintergrundvariablen an, der es erlaubt, die manifestierten ideologischen und interessenpolitischen Orientierungen regionalen, sozialen und organisatorischen Zusammenhänge bzw. spezifischen historischen Ereigniskonstellationen zuzuordnen.

Der Weg, Individualdaten aus den Petitionen zu gewinnen, ist jedoch nur eine Möglichkeit, das Erkenntnispotential dieses Quellentyps zu nutzen. Bei einer veränderten Forschungsperspektive kann es ebenso fruchtbar sein, die einzelne Petition als Untersuchungseinheit zu wählen und sie als Beobachtungsprotokoll eines Aktes kooperativen politischen Handelns zu bewerten. Bei einer solchen Betrachtungsweise steht nicht der Akteur, sondern die Aktion, ihre Ziele, ihre Entstehungsbedingungen und ihre Verknüpfung mit anderen vergleichbaren Aktionen im Mittelpunkt des Interesses. Dieser Ansatz wird in der folgenden Untersuchung verfolgt werden. Dem großen Informationspotential der Petitionen stehen Probleme bei der Bewertung ihrer Indikatorenqualität gegenüber, da ihre Gültigkeit als Datenbasis für die historische Partizipationsforschung auf den ersten Blick schwer abschätzbar scheint. Petitionen waren

¹⁸ Markoff, John u.a.: Quantitative Studies of the French Revolution. In: History and Theory 12 (1973), p. 163-191.

nicht das Ergebnis eines standardisierten und mehr oder weniger streng kontrollierten Abstimmungsverfahrens mit einer begrenzten Zahl alternativer Entscheidungsmöglichkeiten, wie dies Wahlen sind. Auf der anderen Seite wurden sie – wie weiter unten erläutert werden wird – zumeist auch nicht in spontanen Aktionen verfaßt. Petitionen lassen sich vielleicht am ehesten kennzeichnen als Formen kooperativen politischen Handelns, in denen unterschiedliche politische Anliegen und ökonomische Interessen ausreichender Intensität über vorhandene oder ad hoc aufgebaute Kommunikationswege und soziale Beziehungssysteme koordiniert und artikuliert wurden.

Was bedeutet unter diesen Voraussetzungen die Unterschrift unter eine Petition? Ist sie Ausdruck einer autonomen Entscheidung des Unterzeichners oder Reaktion auf den Druck aktiver und einflußreicher Interessentengruppen, denen im Fall der Mobilisierung wirtschaftlich Abhängiger sogar unmittelbare Sanktionen zur Verfügung standen? Die Vermutung erscheint begründet, daß beide Komponenten in unterschiedlichem „Mischungsverhältnis“ wirksam wurden.

Es erleichtert jedoch die Bewertung der Gültigkeit der Petitionen als Datenquelle, daß in ihrem Fall die Frage nach der Bedeutung beider Komponenten überprüfbar ist: Sie bieten reichhaltige Informationen gerade über die organisatorischen Kontexte und die sozialen Beziehungssysteme, in denen kooperatives politisches Handeln realisiert wurde. Das, was auf den ersten Blick als Beeinträchtigung der Indikatorenqualität der Petitionen erscheinen mag, wird so zu einem empirischen Zugang zu den vielfältigen Formen und Determinanten politischen Partizipationsverhaltens im Deutschland der Jahre 1848/49.

Die folgenden Untersuchungen basieren auf den *handelspolitischen Petitionen*, einem Teilbestand der in der Frankfurter Außenstelle des Bundesarchives gelagerten Eingaben an die Frankfurter Nationalversammlung. Die Aufbereitung des Gesamtbestandes in maschinenlesbare Form, die der Historischen Sozialforschung die Möglichkeit eröffnen wird, politische Einstellungen und Handlungsformen auch der „stummen Massen“ rund hundert Jahre vor dem Einsetzen der Meinungsforschung in Deutschland und rund zwanzig Jahre vor der Wahl des zweiten nationalen Parlaments in ihrer ganzen Vielfalt zu untersuchen, wird gegenwärtig im „Zentrum für Historische Sozialforschung (ZHSF)“, Köln, vorbereitet.

Die bereits in einen maschinenlesbaren Datensatz transformierten handelspolitischen Eingaben bilden mit 3775 Einzelexemplaren und 397000 Unterschriften einen der großen thematischen Blöcke der Petitionsbewegung¹⁹. Ihnen wurden alle diejenigen Petitionen zugeordnet, die konkrete zollpolitische Forderungen stellten, zur handelspolitischen Linie der Nationalversammlung und/oder Reichszentralgewalt Stellung bezogen oder ganz allgemein die Herstellung der deutschen Zolleinheit forderten. Ihr relativ hoher Anteil am Ge-

¹⁹ Best: Interessenkonflikte, Exkurs I, S. 191 ff.

samt volumen der Petitionsbewegung von 13 bis 16 % macht deutlich, daß die heftigen handelspolitischen Interessenkonflikte, die während des Vormärz innerhalb der Regierungen und parlamentarischen Vertretungskörperschaften, auf den Zollvereinskongressen und in der Presse ausgetragen worden waren, unter den veränderten politischen Bedingungen der Jahre 1848/49 zum Antrieb einer Massenbewegung wurden. Dieses Phänomen läßt sich damit erklären, daß zollpolitische Eingriffe nicht nur von einigen Politikern, Publizisten und Wissenschaftlern, sondern auch von großen Gruppen der Bevölkerung als wirkungsvolles Instrument staatlicher Wirtschaftspolitik angesehen wurden. Die handelspolitischen Petitionen sind damit eine Quellengruppe, deren Analyse Aufschlüsse über Mobilisierungsprozesse, Partizipationsverhalten und Konfliktstrukturen im frühindustriellen Deutschland erwarten läßt. Ihr besonderer Wert liegt in der Möglichkeit einer Verbindung inhaltlicher und kontextueller Merkmale, die es erlaubt, die in ihnen manifestierten ideologischen und interessenpolitischen Orientierungen regionalen, sozialen und organisatorischen Zusammenhängen zuzuordnen.

4. Bedingungen und Formen kooperativen politischen Handelns 1848/49

4.1 Die Phasen des Mobilisierungsprozesses

Wenn sich die handelspolitische Massenbewegung der Jahre 1848/49 dadurch kennzeichnen läßt, daß sie im allgemeinen durch handelspolitische Interessenorganisationen gelenkt wurde und sich in Petitionen artikulierte, konnte sie in beiden Punkten an vormärzliche Traditionen und Erfahrungen anknüpfen: Die Anfänge wirtschaftlicher Interessenorganisation reichen bis in die ersten Jahre nach dem Ende der napoleonischen Kriege zurück, und bereits in dieser Phase waren Petitionen ein übliches Mittel gewesen, handelspolitische Forderungen vorzutragen²⁰.

Unter den veränderten Bedingungen der Jahre 1848/49 gewannen diese Ansätze jedoch eine neue Qualität. In dieser Phase beschränkte sich die Artikulation wirtschaftlicher Forderungen nicht mehr auf die Presse und Stellungnahmen einiger interessenpolitischer Repräsentanten: Die Bevölkerung nutzte nun die Petitionsbewegung, um direkt und massenhaft an die Frankfurter Nationalversammlung und das Reichsministerium des Handels – die potentiellen Träger einer nationalen Handelspolitik – zu appellieren. Die Frage, ob und inwieweit dieser neue Weg einer plebiszitären Interessenartikulation mit einer Veränderung der organisatorischen Mittel zur Beeinflussung und Koordination politischen Handelns verbunden war, wird Gegenstand der folgenden Seiten sein.

²⁰ Ebd. S. 82 f.

Der hohe Organisationsgrad der handelspolitischen Petitionsbewegung läßt sich daran erkennen, daß 3372 aller untersuchten Petitionen, das sind 89,3% des Gesamtvolumens, zu Sammelpetitionen mit vorformulierten, überlokal verbreiteten Texten gehörten. Eine „spontane“ Bereitschaft zur Partizipation war also die Ausnahme, und es mußten meist planvolle Anstöße gegeben werden, um die Bevölkerung zu koordiniertem politischen Handeln zu bewegen. Der Verlauf der handelspolitischen Petitionsbewegung, der Wandel regionaler Schwerpunkte, des sozialen Rekrutierungsfeldes der Unterzeichner und die Veränderung der Forderungskataloge fielen weitgehend mit verschiedenen Phasen der Verbreitung von Sammelpetitionen zusammen und sind insofern auf gezielte Eingriffe überlokaler Organisationen zurückzuführen.

Will man den Wandel der Bedeutung solcher Koordinationsinstanzen im Zeitablauf verfolgen, um daraus zum Beispiel Aussagen über den Prozeß des Aufbaus überlokaler interessenpolitischer Kommunikationswege abzuleiten, dann bietet es sich an, die monatlichen Schwankungen des Anteils von Sammelpetitionen am gesamten Petitionsvolumen zu messen. Die Hypothese, daß sich nach Wegfall der polizeilichen Restriktionen und politischen Beschränkungen des Vormärz kooperatives politisches Handeln in einem Prozeß der Aggregation lokaler Initiativen zu einer zusammenhängenden Massenbewegung auf zunächst regionaler, dann auf nationaler Ebene verbunden habe, würde bestätigt, wenn ein allmählich wachsender Anteil von Sammelpetitionen mit wachsenden Einzugsgebieten beobachtet werden könnte.

Tatsächlich zeigt die Verteilung in Tabelle 1 keinen klaren Trend in diese Richtung, sondern vier deutlich voneinander abgegrenzte Phasen der Petitionsbewegung.

Tab. 1: Die monatlichen Schwankungen des Anteils der Sammelpetitionen am gesamten Petitionsvolumen*

		Zahl der handelspolitischen Petitionen insgesamt	Zahl der Einzelpetitionen		Zahl der zu Sammelpetitionen gehörenden Petitionsexemplare	
		N	N	%	N	%*
Mai	1848	80	8	10,0	72	90,0
Juni	1848	288	21	7,8	247	92,0
Juli	1848	116	88	58,8	48	41,4
August	1848	150	48	30,7	104	89,3
September	1848	235	9	3,8	228	98,2
Oktober	1848	41	11	28,9	30	73,1
November	1848	43	31	72,1	12	27,9
Dezember	1848	1440	51	3,5	1389	98,5
Januar	1849	1141	92	8,1	1049	91,9
Februar	1849	132	38	27,3	98	72,7
März	1849	127	28	21,0	99	79,0
Total		3755	403	10,7	3372	89,3

*Die Reihenprozentage addieren sich auf 100,0%. Quelle: Best, Interessenpolitik, S. 132.

- 1) In den Monaten Mai und Juni 1848 war der Anteil der Sammelpetitionen mit ca. 90% wider Erwarten hoch. Offensichtlich gab es keine Anfangsphase, in der sich allmählich die organisatorischen Träger der handelspolitischen Massenbewegung auf lokaler Ebene formierten. Vielmehr koordinierten bestehende Organisationskerne von vornherein die Petitionsbewegung auf regionaler Ebene.

Bei allen vier Sammelpetitionen der ersten Phase der Petitionsbewegung konnten organisatorische Ansätze aus der Zeit des Vormärz genutzt werden: im Fall der Sammelpetition eines „Vereins deutscher Kaufleute und Fabrikanten“ die verbandspolitischen Bestrebungen der Unternehmer, bei der Masseneingabe eines „Central-Comitees der deutschen Metzger“ die traditionellen korporativen Organisationen des deutschen Handwerks, im Fall einer in Württemberg verbreiteten Sammelpetition die lokalen Gewerbevereine und bei einer hannoverisch-preußischen Petition zugunsten höherer Tabakzölle die kommunalen Selbstverwaltungen. Nur vor diesem Hintergrund bestehender organisatorischer Ansätze sind die überraschenden Anfangserfolge der handelspolitischen Petitionsbewegung erklärbar.

- 2) In den Monaten Juli bis November war der Anteil der Sammelpetitionen deutlich geringer und betrug im Monatsdurchschnitt 71,8%. Im Oktober 1848 erreichte der Anteil der Sammelpetitionen mit 27,9% von 43 Exemplaren seinen Tiefpunkt. Lediglich der September 1848 fiel wegen einer großen Petition der oberschlesischen Eisenindustrie, die mit 219 Exemplaren 93% des Petitionsvolumens dieses Monats stellte, aus dem Rahmen. Wenn man diese Ausnahme ausklammert, war die zweite Phase der Petitionsbewegung durch einen höheren Anteil lokaler Einzelpetitionen auf einem immer noch hohen Sockel von Sammelpetitionen gekennzeichnet. Die Annahme, daß die Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Organisationen, die in den ersten Monaten nach der Revolution auf lokaler Ebene entstanden waren, damit begannen, selbständig handelspolitische Forderungen zu artikulieren, scheint plausibel.

Zugleich können in der zweiten Phase der handelspolitischen Massenbewegung aber auch erste Ansätze einer überregionalen Koordination mehrerer Sammelpetitionen nachgewiesen werden. Dennoch wurden sie weiterhin meistens voneinander unabhängig und durch eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen auf regionaler Ebene verbreitet. Die wirtschaftlichen Interessengruppen nutzten dabei häufig die ihnen spezifischen Organisationstypen und Kommunikationsnetze (Gewerbevereine, Arbeitervereine, Geschäftsbeziehungen, Handelsvertreter). Es zeigte sich allerdings, daß die Möglichkeiten interessenpolitischer Mobilisierung unter den Bedingungen regionaler Begrenzung und gruppenspezifischer Isolierung weitgehend ausgeschöpft waren: Im Oktober und November wurden nur noch je 41 und 43 Petitionen unterzeichnet und lediglich zwei neue Sammelpetitionen verbrei-

tet. Sollte die Kampagne nicht zum Erliegen kommen, mußten neue organisatorische und agitatorische Mittel angewendet werden.

- 3) Vor diesem Hintergrund begann die nationale schutzzöllnerische Interessenorganisation, der „Allgemeine deutsche Verein zum Schutze vaterländischer Arbeit“ (ADV), unmittelbar nach ihrer endgültigen Konstituierung im November 1848 und der gleichzeitig erfolgten Einrichtung eines ständigen Büros damit, die schutzzöllnerische Petitionsbewegung zentral zu koordinieren²¹. Ab Ende November wurden „Ansprachen“, die auf die speziellen handelspolitischen Forderungen verschiedener Produzentengruppen zugeschnitten waren und die auf die Bedrohung der jeweiligen zollpolitischen Besitzstände durch den am 23. November fertiggestellten freihändlerischen Tarifentwurf hinwiesen, in Tausenden von Einzelexemplaren versandt und in der protektionistischen Presse publiziert²². Zugleich verbreitete der ADV durch seine Mitglieder und „Korrespondenten“ mit Hilfe institutioneller Kontakte zu „befreundeten“ Organisationen und durch seine regionalen Untergliederungen eine Reihe von Sammelpetitionen²³.

Als Nebeneffekt gab die verstärkte Schutzzollagitation Anstöße zu regionalen Initiativen, die sich formell unabhängig vom ADV entfalteten. Auch die absolute Zahl schutzzöllnerischer Einzelpetitionen stieg in den beiden Monaten Dezember und Januar. Der Erfolg des Einsatzes neuer organisatorischer und agitatorischer Mittel war überzeugend: In der dritten Phase der Petitionsbewegung wurden auf schutzzöllnerischer Seite 29 neue Sammelpetitionen verbreitet und insgesamt 2538 Texte von 30828 Petenten unterzeichnet. Die Freihandelsbewegung, der es nicht gelang, ihre verschiedenen organisatorischen Bestrebungen zu koordinieren, und deren Parolen offenbar weniger zugkräftig waren, geriet mit nur drei neuen Sammelpetitionen und 563 Unterzeichnern hoffnungslos ins Hintertreffen.

Die beiden Monate Dezember 1848 und Januar 1849, in denen 68,3% aller handelspolitischen Petitionen unterzeichnet wurden, markieren den Höhepunkt der handelspolitischen Massenbewegung. Mit 96,5% und 91,9% des gesamten Petitionsvolumens dominierten eindeutig die Sammelpetitionen und damit die Einflüsse überlokaler Koordinationsinstanzen.

- 4) In den Monaten Februar und März 1849, in denen die handelspolitische Petitionsbewegung allmählich ausklang, ging der Anteil der Sammelpetitionen auf 72,7% und 79,0% zurück. Er erreichte damit wieder annähernd das durchschnittliche Niveau der Monate Juli bis November.

²¹ Vgl. Steinbeis, Ferdinand: Zur Generalversammlung [des ADV] vom 10. April 1849. Bericht über die Vereins-Organisation. BA/Fm., VWA 109 ohne Foliierung.

²² Verhandlungen der zweiten Generalversammlung des Allgemeinen deutschen Vereins zum Schutze der vaterländischen Arbeit gehalten zu Frankfurt a. M. vom 10. bis 13. April 1849. Darmstadt 1849, S. 18 ff.

²³ Steinbeis: Generalversammlung.

Die handelspolitische Petitionsbewegung endete im März 1849, also noch vor dem endgültigen Scheitern des Versuchs der Nationalversammlung, einen deutschen Nationalstaat zu schaffen. Das läßt darauf schließen, daß die Mobilisierungspotentiale beider zollpolitischer Lager weitgehend ausgeschöpft waren und die Kampagne nicht aufgrund eines plötzlichen Prestigeverlusts des Frankfurter Parlaments oder der Reichszentralgewalt abgebrochen wurde.

Fast 400000 Unterschriften zugunsten handelspolitischer Petitionen hatten demonstriert, daß die internationalen wirtschaftlichen Beziehungen nicht nur von einigen Politikern, Publizisten und Wissenschaftlern als ein Schlüssel zur wirtschaftlichen und damit auch politischen und sozialen Entwicklung Deutschlands angesehen wurden. Besonders das Schutzzollprogramm mit seinen deutlichen interventionistischen und wirtschaftsnationalistischen Elementen war zu einem wichtigen ideologischen Bestandteil der Volksbewegung der Revolutionsjahre geworden und hatte damit seinen Beitrag zur „Nationalisierung der Massen“²⁴ geleistet.

Trotz der Nähe des Schutzzoll- wie des Freihandelsprogramms zu den grundlegenden ideologischen Konzeptionen des Vormärz, trotz ihrer Übereinstimmung mit den unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen einiger gesellschaftlicher Gruppen waren diese Mobilisierungserfolge nicht einer „spontanen“ Massenbewegung zu verdanken. Erst die Verbreitung der Forderungskataloge durch politische und wirtschaftliche Organisationen mit regionalen Einzugsgebieten, vor allem aber die zentrale Steuerung der Kampagne durch überregionale handelspolitische Interessenorganisationen aktivierte zunächst indifferente Gruppen und die Bewohner abgelegener Gebiete. „Korrespondenten“, bezahlte „Emissäre“, Handelsvertreter, Geschäftsverbindungen, Kontakte zwischen Organisationen und der gezielte Einsatz der Presse bildeten die Kommunikationswege, die zur Entfaltung einer Kampagne in nationalem Rahmen notwendig waren.

Die Analyse des Verlaufs der Petitionsbewegung hat die Ausgangshypothese, die einen Prozeß der Aggregation von lokalen Initiativen zu einer zusammenhängenden (interessen-)politischen Massenbewegung auf zunächst regionaler und nachfolgend nationaler Ebene prognostizierte, nur teilweise bestätigt: Bereits in der ersten Phase der handelspolitischen Petitionsbewegung verfaßten und verbreiteten Koordinationsinstanzen auf regionaler Ebene den überwiegenden Teil aller Petitionen. Offensichtlich waren in vielen Gebieten Deutschlands bereits im Vormärz trotz polizeilicher Restriktionen und politischer Hemmnisse Vereine, korporative wirtschaftliche Organisationen, private und geschäftliche Verkehrskreise zu leistungsfähigen Netzwerken verbunden worden, die bei einem veränderten politischen Umfeld gewissermaßen „aus dem

²⁴ Vgl. Mosse, Georg L.: Die Nationalisierung der Massen. Politische Symbolik und Massenbewegungen in Deutschland von den Napoleonischen Kriegen bis zum Dritten Reich. Frankfurt a.M. 1976.

Stand“ als Kommunikationswege für kooperatives politisches Handeln dienen konnten.

Im Fall der Formierung nationaler Koordinationsinstanzen läßt sich die Ausgangshypothese demgegenüber aufrechterhalten. Hier ist in der Tat ein zunächst zögernder Prozeß der Verbindung und Einvernahme regionaler Initiativen zu beobachten, der erst im November 1848 in die endgültige Konstituierung des ADV mündete.

4.2 Die Struktur kooperativen politischen Handelns

Versucht man die verschiedenen Formen des Einwirkens von Organisationen auf den Mobilisierungsprozeß zu systematisieren, lassen sich drei Stufen unterscheiden:

- Die Initiierung der Petitionsbewegung durch die Vorgabe allgemeiner Forderungen und Begründungen wie zum Beispiel durch die gezielten „Ansprachen“ an die sozio-ökonomischen Interessengruppen,
- die Formulierung und Verbreitung von einzelnen Textversionen unter Berücksichtigung regionaler Verhältnisse,
- die Aktivierung der einzelnen Unterzeichner.

Auf der ersten Stufe des Mobilisierungsprozesses dominierten die nationalen handelspolitischen Interessenorganisationen wie der ADV, der „Verein von Abgeordneten des Handelsstandes“ und der „Deutsche Verein für Handelsfreiheit“. In 69,4 % aller handelspolitischen Petitionen wurden diese Organisationen ausdrücklich als zollpolitische Repräsentanten der Unterzeichner autorisiert und/oder ihre Tarifentwürfe erwähnt. Betrachtet man lediglich den Zeitraum nach dem November 1848, in dem der ADV seine Kampagne aufnahm und der freihändlerische Tarifentwurf vorgestellt wurde, gilt dies sogar für 89,5 % aller Petitionen.

Die Leistungsfähigkeit der schutzzöllnerischen Verbandszentrale wird in dem Bericht des Geschäftsführers des ADV anlässlich seiner zweiten Generalkonferenz im April 1849 deutlich: „Namhafte Summen wurden für Geschäftsreisen von kürzerer oder längerer Dauer im Interesse des Vereins, für Druck von Zeitungsbeilagen, Zolltarif und andere zur Verbreitung der Prinzipien des Vereins dienenden Schriften verausgabt.“ Diese Streitschriften „und mehrere Flugblätter und Ansprachen wurden in 2000 bis 3000 Exemplaren gedruckt und teilweise versandt“²⁵. Eine Aufforderung zum „Beitritte zur Beförderung der Vereinszwecke“ wurde vom Leitenden Ausschuß in ca. 12000 Exemplaren an „alle Gewerbetreibenden Deutschlands, von welchen er sich die Adressen verschaffen konnte“, verteilt²⁶. Insgesamt hatte der Schriftverkehr des Vereins seit November 1847 einen Umfang von „30000 Briefen, Zirkulaten und Auf-

²⁵ Verhandlungen ADV, S. 21.

²⁶ Steinbeis: Generalversammlung.

forderungen“ angenommen²⁷. Befriedigt resümierte der Vizepräsident Ferdinand von Steinbeis: „Diese Geschäfte haben den Verein – mit Ausnahme Österreichs, wo es wohl für jetzt noch zu früh gewesen wäre – in allen Ortschaften des deutschen Vaterlandes, welche eine erhebliche Industrie oder doch über 2000 Einwohner besitzen, bekannt gemacht²⁸.“ Der Respekt der freihändlerischen Gegner vor der Effizienz dieses Agitationsapparates wird in einem am 12. März 1849 in Hannover beschlossenen „Aufruf an die Bewohner des nördlichen Deutschlands“ erkennbar:

In jedem Ort, ja mitunter der unbedeutendsten Kommune, welche Wein-, Tabaksanbau oder irgendeine noch so unbedeutende Fabrikation oder Produktion betreibt, werden die Bewohner von dem Verein oder dessen Agenten aufgeregt und veranlaßt, die deutsche Nationalversammlung mit Petitionen ... zu bestürmen . . . Hauptsächlich wendet sich der Verein an die Gilden und Innungen sowie auch an die Handwerker- und Gewerbevereine und sucht unter dem Vorgeben, daß es ja dem Schutz der nationalen Arbeit gelte, nicht allein seine Spezialinteressen zu verschleiern, sondern auch dadurch eine bedeutende Stimme mit der Masse des Volkes zu gewinnen²⁹.

Die Analyse der Petitionsbewegung bestätigt, daß der Rückgriff auf existente „organisatorische Infrastrukturen“ wirtschaftlicher Interessengruppen die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der schutzzöllnerischen Mobilisierungskampagne war. Dementsprechend verfolgte der Leitende Ausschuß des ADV eine interessenpolitische Sammlungspolitik, die darauf zielte, vor allem die nationalen und regionalen Vertretungen der Landwirte, Handwerker und Arbeiter für die Schutzzollbewegung einzuspannen. Diese Politik erklärt auch die auf den ersten Blick vielfach wenig plausiblen Forderungen des Schutzzollverbandes, der in seinem Kern eine Industriellenorganisation war: So machte er Konzessionen an die industrialisierungsfeindlichen Ressentiments der Handwerker, wenn er vom Prinzip der Gewerbefreiheit abrückte, an die politischen und sozialen Emanzipationsbestrebungen der gewerblichen Arbeiter, wenn er deren Forderungen nach einem allgemeinen Wahlrecht unterstützte und eine überraschend arbeiterfreundliche Gewerbeordnung vorschlug, an die agrarprotektionistischen Tendenzen der Wein- und Tabakbauern, wenn er entgegen der „reinen Lehre“ Lists Agrarzölle propagierte³⁰. Insgesamt betrug der Anteil der schutzzöllnerischen Petitionen mit eindeutig gruppenorientierten Forderungen 52,9%. Im April 1849 wurde die Sammlungspolitik des ADV mit der Kooptation der führenden Verbandsvertreter von Handwerkern und Landwirten in seinen Weiteren Ausschuß gekrönt³¹.

²⁷ Verhandlungen ADV, S. 21.

²⁸ Steinbeis: Generalversammlung.

²⁹ Der Deutsche Volkswirt 30 (1849), S. 385.

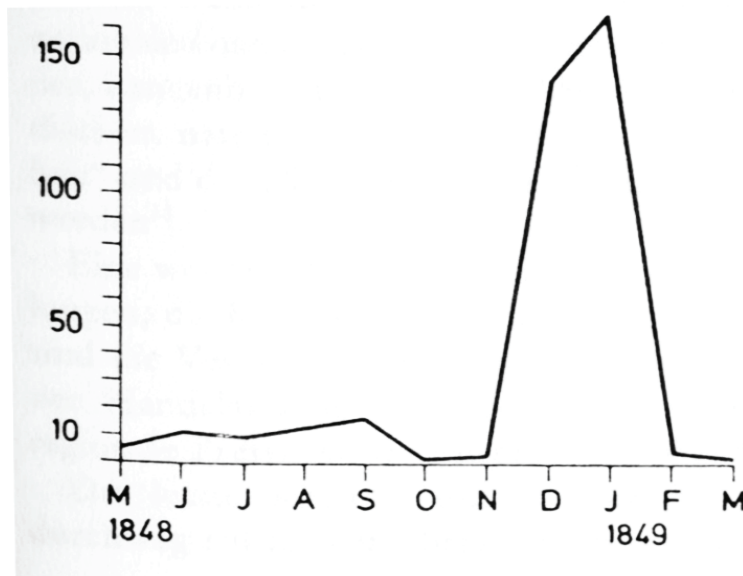
³⁰ Vgl. Best: Interessenpolitik, S. 148 ff.

³¹ Verhandlungen ADV, S. 25.

Demgegenüber waren die Versuche der Freihändler, Bündnispartner zu gewinnen, weit weniger erfolgreich, was vor allem in ihrer mangelnden Bereitschaft begründet war, gruppenspezifische, jedoch mit der Freihandelsdoktrin unvereinbare Forderungen zu tolerieren.

Die monatlichen Veränderungen der Unterschriftenhäufigkeit zugunsten protektionistischer Petitionen machen deutlich, wie sehr die Mobilisierungserfolge der Schutzzollbewegung von der Arbeit ihrer nationalen Verbandszentrale abhängig waren.

Abbildung 1: Monatliche Frequenz schutzzöllnerischer Unterschriften (in 10000)



Quelle: Best, Interessenpolitik, S. 143.

Die Größe des Anteils der Petitionsbewegung, der vom ADV initiiert und koordiniert wurde, läßt sich aus der Zahl der Unterschriften zugunsten solcher Petitionen, die über den zentralen Schutzzollverband und nicht direkt an die Nationalversammlung eingereicht wurden, ableiten: Während in den Monaten Dezember 1848 bis März 1849 insgesamt 313723 Unterschriften zugunsten schutzzöllnerischer Petitionen geleistet wurden, registrierte das Büro des Leitenden Ausschusses 243559 Unterschriften auf solchen Eingaben, die über den ADV an die Nationalversammlung vermittelt wurden³². Das heißt, daß ca. 78%

³² Ebd. S. 21.

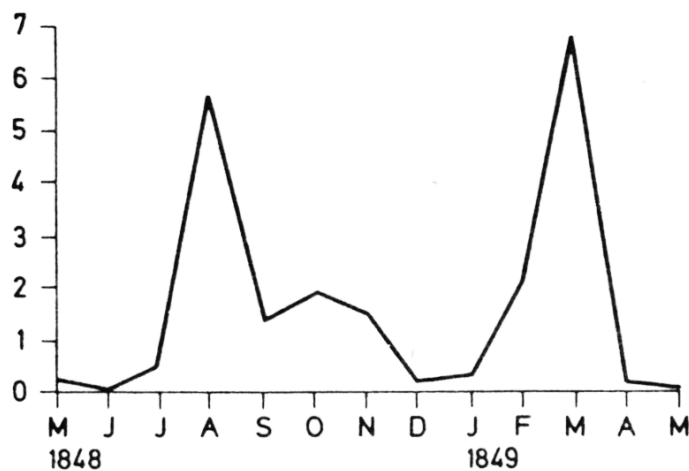
des schutzzöllnerischen Unterschriftenvolumens dieser Monate durch die Hände der Mitarbeiter des ADV gingen.

Auf der anderen Seite wurde auch die Freihandelsagitation zentral gesteuert. Allerdings wirkten hier mit dem im Juli 1848 gegründeten „Club zur Beförderung der Grundsätze der Handelsfreiheit“, der ab Oktober als „Deutscher Verein für Handelsfreiheit“ (DVH) firmierte, und dem im August 1848 gegründeten „Verein von Abgeordneten des Handelsstandes“ zwei unabhängige Organisationen nebeneinander. Zudem begann auch der im November 1848 gegründete Hamburger „Verein für Handelsfreiheit“ in seinem norddeutschen Einzugsgebiet eine selbständige Agitationskampagne zu entfachen³³.

Trotz der Bildung paralleler Organisationen orientierte sich die freihändlerische Propaganda ab Dezember 1848 allgemein am Tarifentwurf, den der „Verein von Abgeordneten des Handelsstandes“ Ende November vorgelegt hatte. Er wurde von den verschiedenen freihändlerischen Partnerorganisationen in 5000 Exemplaren verbreitet³⁴ und von 154 Petitionen (= 74% aller freihändlerischen Petitionen in dieser Phase) unterstützt.

Die monatlichen Schwankungen der Zahl der Unterschriften zugunsten freihändlerischer Petitionen lassen wie auf schutzzöllnerischer Seite die verschiedenen Phasen des Eingreifens zentraler Organisationen erkennen:

Abbildung 2: Monatliche Frequenz freihändlerischer Unterschriften (in 1000)



Quelle: Best, Interessenpolitik, S, 144

³³ Vgl. Pähl, Hans: Hamburg und das Problem einer deutschen Wirtschaftseinheit im Frankfurter Parlament 1848/49. Hamburg Phil. Diss. 1930, S. 63 ff.

³⁴ Ebd. S. 78.

Auch den Höhepunkten der freihändlerischen Petitionsbewegung gingen Perioden verstärkter Agitation und koordinierender Eingriffe überregionaler Organisationen voraus: Im August 1848 war es die Versammlung von „Abgeordneten des Handelsstandes“, die eine Nord- und Nordostdeutschland erfassende Petitionsbewegung organisierte; ab Januar 1849 wurde der Hamburger „Verein für Handelsfreiheit“ vor allem in Hannover, Schleswig-Holstein und Mecklenburg initiativ³⁵. In dieser Phase gab die Propaganda für den freihändlerischen Tarifentwurf zusätzliche Antriebe für die Mobilisierung von Unterzeichnern.

Es fällt auf, daß die Wellen der handelspolitischen Mobilisierungskampagnen ab Herbst 1848 gegenläufig verliefen: Dem schutzzöllnerischen Höhepunkt im Dezember und Januar entspricht ein Tief der Freihandelsbewegung, während sich im Februar und März, als die Schutzzollbewegung allmählich ausklang, die freihändlerische Agitation verstärkte. Tatsächlich war die zweite Welle der freihändlerischen Mobilisierungskampagne zumindest teilweise eine Reaktion auf die schutzzöllnerischen Erfolge der beiden Vormonate³⁶.

Die nächste Stufe des Eingreifens von Organisationen in den Mobilisierungsprozeß war die Formulierung und Verbreitung der Petitionsformulare. Die Sammelpetitionen wurden im allgemeinen auf regionaler Ebene im Rahmen der Einzelstaaten oder der Provinzen Preußens und Bayerns verfaßt und in Umlauf gebracht.

Eine Analyse der Beziehung zwischen den Variablen „Zugehörigkeit zu einer Sammelpetition“ und „Herkunftsregion“ läßt eine deutliche Konzentration der verschiedenen Sammelpetitionen auf einzelne Regionen erkennen³⁷: $\lambda = 0,79$.

Wie erwähnt konnten sich die nationalen Interessenorganisationen auf eine Fülle regionaler Untergliederungen und Anlaufstellen stützen, die in einem begrenzten Einzugsgebiet als Multiplikatoren dienten und die Forderungskataloge mit Blick auf die regionalen Verhältnisse zusammenstellten und begründeten. Häufig handelte es sich dabei um bestehende Organisationskerne wie die Vaterländischen-, Volks-, Handwerker- und Gewerbevereine regionaler Zentren. Sie wurden ergänzt durch ad hoc-Organisationen wie zum Beispiel das Würzburger „Comitee zum Schutze des vaterländischen Weinbaus“. Ab Januar 1849 begannen auch Ableger und Konkurrenten der nationalen handelspolitischen Interessenorganisationen wie die Chemnitzer, Hainewalder, Langenbie-

³⁵ Baasch, Ernst: Der Verein für Handelsfreiheit in Hamburg 1848-1868. In: Zs. d. Vereins für Hamburgische Geschichte 24 (1920), S. 32-60.

³⁶ Pähl: Hamburg, S. 108f.

³⁷ λ „reflektiert den Grad, in dem uns die Kenntnis der einen Variablen die andere Variable vorherzusagen hilft“. Bunnighaus, H.: Statistik für Soziologen I. Deskriptive Statistik. Köln 1974, S. 125. Das bedeutet im vorliegenden Fall, daß sich die Vorhersage der Herkunftsregion einer Petition um 79% verbessern läßt, wenn man weiß, zu welcher Sammelpetition sie gehört.

lauer, Schmalkaldener und Limburger Vereine zum Schutz der vaterländischen, nationalen oder deutschen Arbeit, der Hamburger „Verein für Handelsfreiheit“ und der „Westpreußische Verein für Freihandel und Einkommensteuer“ aktiv zu werden³⁸.

Eine weitere Möglichkeit, die Petitionsbewegung zu koordinieren, waren Versammlungen, die keine kontinuierlich arbeitenden Ausschüsse hinterließen. Beispiele dafür sind die Versammlungen der württembergischen Weinbauern und der Abgeordneten der Handelsstände der mecklenburgischen Städte. Schließlich übernahm auch die regionale Presse Koordinationsfunktionen.

Der letzte Schritt – die Aktivierung der einzelnen Unterzeichner – wurde fast durchweg auf lokaler Ebene vollzogen. Nur in 1,5% aller Fälle wurden die Petitionen durch Vorstände oder Mitgliederversammlungen regionaler oder nationaler Organisationen unmittelbar unterzeichnet.

Die Petenten unterschrieben im allgemeinen im Rahmen eines exklusiven sozialen Kontextes. In 62,5% der Fälle, zu denen Informationen über die soziale Zugehörigkeit der Unterzeichner vorliegen, petitionierten die 10 erfaßten sozio-ökonomischen Interessengruppen jeweils isoliert. Weitere 27,5% der Fälle entfielen auf 20 Typen der Gruppenkooperation bei der Unterzeichnung von Petitionen (zum Beispiel: Industrielle gemeinsam mit Arbeitern und Angestellten).

Insgesamt verteilten sich also 90% der Petitionen auf 30 Typen der Gruppenrepräsentation, die 2,9% aller 1024 theoretisch denkbaren Kooperationsmöglichkeiten ausschöpften³⁹. Das heißt, daß die Angehörigen der verschiedenen Interessengruppen entweder isoliert oder selektiv mit einem exklusiven „set“ von sozialen Partnern unterschrieben. Die Unterzeichnung war insofern das Ergebnis kollektiver Entscheidungen auf lokaler Ebene und repräsentierte Gruppenintentionen.

Die Petitionen wurden im allgemeinen im Rahmen *informeller* Verkehrskreise unterschrieben. Nur in 29,2% aller Fälle waren formale Organisationen unmittelbar an der Unterzeichnung beteiligt. Die Organisationsgrade waren gruppenspezifisch unterschiedlich: Sie lagen für Landwirte, Weinbauern und Landarbeiter zwischen 10% und 11%, für Handwerker und Arbeiter bei 21,7% und 27,3%, für Kaufleute und Industrielle bei 30,2% und 34,5% des jeweiligen Petitionsvolumens dieser Gruppen. Auch die Typen von Trägerorganisationen, über die die Interessengruppen vorwiegend mobilisiert wurden, wichen bei den verschiedenen Interessengruppen voneinander ab: Industrielle, Arbeiter und Angestellte wurden – sofern sie überhaupt im Rahmen formaler Organisationen unterzeichneten – meistens auf Betriebsebene mobilisiert, Arbeiter und Industrielle häufig auch über freie wirtschaftliche Vereine (Arbeitervereine,

³⁸ Best: Interessenpolitik, S. 137ff.

³⁹ Die statistischen Analyseverfahren, die diesen Ergebnissen zugrunde liegen, werden vorgestellt in: Best: Analyse, S. 187ff.

Tab. 2: Die Verteilung der Interessengruppen auf die Organisationstypen

	Korporative wirtschaftl. Organisationen		Wirtschaftliche Vereine		Politische scheidungssträger		Politische Vereine		Unternehmen		Trägerorganisationen insgesamt		Organisationsgrad**	
	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*	N	%*
Industrielle	7	5,3	35	26,7	7	5,3	2	1,5	80	61,1	131	30,2		
Kaufleute	103	63,2	31	19,0	15	9,2	6	3,7	5	3,1	163	34,5		
Landwirte	3	4,6	26	40,0	28	43,1	3	4,6	4	6,2	65	10,9		
Selbst. Gewerbetreibende	153	61,2	54	21,6	23	9,2	10	4,0	9	3,6	259	21,7		
Arbeiter	8	3,8	32	15,3	14	6,7	3	1,4	151	72,2	209	27,3		
Angestellte	1	2,8	4	11,1	2	5,6	1	2,8	28	77,8	36	41,9		
Beamte	2	7,7	7	26,9	12	46,2	4	15,4	1	3,8	26	26,8		
Akademische Berufe	2	22,2	2	22,2	4	44,4	1	11,1	0	0,0	9	20,9		
Landwirtschaftliche Arbeiter	1	5,0	1	5,0	12	60,0	2	10,0	4	20,0	20	10,3		
Wein- und Tabakbauern	0	0,0	3	3,2	86	91,5	1	1,1	1	1,1	94	11,0		

N = 711

Die Spaltenprozentwerte summieren sich auf über 100%, da häufig mehr als eine Interessengruppe in einer Petition repräsentiert war. Die Reihenprozentwerte von Spalte 2, 4, 6, 8, 10 addieren sich auf 100%.

* Anteil, an denjenigen Petitionen der jeweiligen Interessengruppe, die durch Trägerorganisationen unterzeichnet worden sind.

** Organisationsgrad: Anteil derjenigen Petitionen, die durch Trägerorganisationen unterzeichnet wurden, am gesamten Petitionsvolumen der jeweiligen Interessengruppe. Zu den Besetzungszahlen der Interessengruppen vgl Best Interessentpolitik, Tab. 26, S. 303. Quelle: Ebd., S. 146.

Gewerbevereine). Kaufleute und selbständige Gewerbetreibende nutzen vorwiegend ihre traditionellen korporativen Organisationen. Im landwirtschaftlichen Bereich dominierten schließlich die lokalen politischen Entscheidungsträger, das heißt die Gemeinderäte und -Vorsteher. Die Landwirte konnten zudem auf ein traditionsreiches und dichtes Netz landwirtschaftlicher Vereine zurückgreifen.

Die Ergebnisse zeigen, daß solche nichtagrarischen Interessengruppen, die wie Handwerker und Kaufleute vorwiegend vorindustriell wirtschafteten, tendenziell im Rahmen von traditionellen ständischen Vertretungskörperschaften petitionierten, während Gruppen, die wie Industrielle, Arbeiter und Angestellte nicht mehr so deutlich in die überkommene ständische Ordnung einbezogen waren, eigene Organisationsformen entwickelten oder auf der Ebene von Betrieben mobilisiert wurden. Schließlich wird erkennbar, daß in den Landgemeinden die handelspolitischen Interessen so homogen waren, daß relativ häufig Gemeinderäte und -Vorsteher zu ihrer Vertretung eingesetzt werden konnten.

Die Untersuchung der Strukturen kooperativen politischen Handelns in der Revolution von 1848/49 hat die Annahmen über die funktionalen Konsequenzen unentwickelter Kommunikationswege und hoher Kommunikationskosten bestätigt. Es ließ sich eine Tendenz beobachten, bei der Distribution von Texten eine möglichst große Zahl von Trägern einzuschalten und existente Netzwerke wirtschaftlicher und politischer Vereine, privater und geschäftlicher Verkehrskreise mitzunutzen. Diese Ressourcen kooperativen politischen Handelns wurden zugänglich durch die Bereitschaft der Initiatoren der handelspolitischen Massenbewegung, abweichende und widersprüchliche Forderungen potentieller Bündnispartner zu tolerieren. Zugleich bestätigte sich die Erwartung einer hierarchischen Ordnung der Kommunikationsstrukturen. Durch ein arbeitsteiliges Zusammenwirken nationaler, regionaler und lokaler Koordinationsinstanzen gelang es, Inhalte und Zeitpunkte der handelspolitischen Initiativen weitgehend abzustimmen. Die Bedeutung dieser funktionalen Voraussetzungen für kooperatives politisches Handeln erweist sich an den unterschiedlichen Mobilisierungserfolgen von Schutzzoll und Freihandelsbewegung. Der doktrinäre Charakter der Freihandelslehre zwang ihre interessenpolitischen Exponenten zu einer weitaus rigoroseren Haltung als deren schutzzöllnerische Gegner. Demgegenüber erlaubte es die Flexibilität des schutzzöllnerischen Instrumentariums, sofern man auf den Anspruch systematischer Planung im Sinne des „Industriellen Erziehungszolls“ verzichtete, gruppenspezifische Forderungen und bestehende zollpolitische Besitzstände zu respektieren. Die Folge war, daß die Freihandelsbewegung mit ihren Versuchen scheiterte, nationale Vertretungen der sozio-ökonomischen Interessengruppen für eine agitatorische Lastenteilung zu gewinnen. Beispielhaft hierfür ist das Einschwenken der nationalen Organisation der deutschen Landwirte und anschließend der Masse der deutschen landwirtschaftlichen Vereine auf eine schutzzöllnerische

Linie, obwohl die Freihändler in diesem Fall in einer relativ günstigen Ausgangslage gewesen waren und zunächst auf ein „natürliches“ Interesse der Landwirte an einem freien internationalen Handel mit gewerblichen Produkten hatten hoffen können. Die freihändlerische Weigerung jedoch, hohe Zölle für die Produkte der Sonderkulturen Wein-, Tabak- und Zuckerrübenanbau zu konzedieren, leitete die protektionistische Schwenkung des Kongresses deutscher landwirtschaftlicher Vereine ein. Die regionalen landwirtschaftlichen Vereine Süd- und Westdeutschlands wurden in der Folge zu den wichtigsten Multiplikatoren der schutzzöllnerischen Agitationskampagne, der Engere Ausschuß des Kongresses deutscher landwirtschaftlicher Vereine zur Sammelstelle der Petitionen von Wein- und Tabakbauern, die über ein Drittel der schutzzöllnerischen Eingaben stellten.

Die unterschiedliche Fähigkeit von Schutzzoll- und Freihandelsbewegung, Interessen zu aggregieren und die Ressourcen potentieller Bündnispartner für die Agitation zu nutzen ist *ein* Grund für die unterschiedlichen Mobilisierungserfolge beider Lager: 3400 schutzzöllnerischen Petitionen, die von 371000 Unterzeichnern getragen wurden, standen nur 347 freihändlerische mit 21000 Unterschriften gegenüber.

Die große Leistungsfähigkeit vor allem des schutzzöllnerischen Mobilisierungssystems wird dadurch illustriert, daß die Verteilung und Unterzeichnung einer Sammelpetition im allgemeinen höchstens einen Monat dauerte. Statistisch wird dies durch einen engen Zusammenhang zwischen den Variablen „Zugehörigkeit zu einer Sammelpetition“ und „Ausstellungsmonat“ belegt:

$$\lambda = 0,83.$$

Bei Kenntnis der Variablen „Zugehörigkeit zu einer Sammelpetition“ verbessert sich die Sicherheit, mit der wir den „Ausstellungsmonat“ vorhersagen können, um über 80%. Im Zeitraum von einem Monat wurden bis zu 84000 Unterschriften für einen Text gesammelt.

Diese Maschinerie der Öffentlichkeitsmobilisierung läßt sich durchaus mit den fast gleichzeitigen handelspolitischen Kampagnen in Frankreich und in Großbritannien vergleichen⁴⁰. Die durch polizeiliche Restriktionen, territoriale Zersplitterung und bürokratische Verweigerung verursachten Rückschläge beim Aufbau eines interessenpolitischen Entscheidungs- und Mobilisierungssystems wurden in Deutschland nach der Märzrevolution innerhalb weniger Monate aufgeholt. Das heißt, daß die Entstehung einer nationalen parlamentarischen Vertretung, die Durchsetzung der Vereinsfreiheit und die Ausbildung leistungsfähiger interessenpolitischer Organisationen auf nationaler Ebene zusammenhängende Prozesse waren. Deutschlands relative wirtschaftliche

⁴⁰ McCord, Norman: *The Anti Com Law League 1838-1846*. London 1968; Hilsheimer, Jürgen: *Interessenverbände und Zollpolitik in den ersten Jahrzehnten der Dritten Republik*. In: *Francia* 4 (1976), S. 597-624.

Rückständigkeit wurde dabei nicht zum Hindernis, sondern im Gegenteil zum Antrieb interessenpolitischer Mobilisierungsprozesse.

Im April 1849 stellte Ferdinand Steinbeis in seinem „Organisationsbericht“ vor der Mitgliederversammlung das ADV befriedigt fest,

daß dasjenige, was die neugeschaffenen freien Institutionen des verjüngten Vaterlandes im Augenblicke ihrer Entstehung der Industrie nützlich bieten konnten, das Recht der freien Assoziation, der Petition der freien Presse, ergriffen und nutzbar gemacht wurde, mit derjenigen Raschheit und Lebendigkeit, wie sie dem Gewerbsmanne zusteht, der seinen Vorteil schöpft in der Benutzung jeglicher Konjunktur, wo und wie weit es ihm dienen kann. So steht die freiere Verfassung Deutschlands für Sie nicht mehr bloß auf dem Papiere. Sie haben sie bereits ins Leben gerufen⁴¹.

⁴¹ Steinbeis: Generalversammlung.