

Gunnar Wendt
Das Deutsche Reich und der Weltpostverein



SCHRIFTEN DES BUNDESARCHIVS

80

Gunnar Wendt

Das Deutsche Reich und der Weltpostverein

Motive, Konzepte und Strategien einer
politikfeldspezifischen Außenpolitik 1867–1914

Gebr. Mann Verlag · Berlin

Bei dem vorliegenden Buch handelt es sich um die überarbeitete Fassung einer
von der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln 2019
angenommenen Dissertationsschrift.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Gebr. Mann Verlag · Berlin
www.gebrmannverlag.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form durch
Fotokopie, Mikrofilm, CD-ROM usw. ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert werden oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet oder verbreitet werden. Bezüglich Fotokopien
verweisen wir nachdrücklich auf §§ 53 und 54 UrhG.

Gedruckt auf säurefreiem Papier, das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

Einbandgestaltung: Alexander Burgold · Berlin
Coverabbildungen:

Hintergrund: Rundschreiben des Internationalen Büros des Weltpostvereins
an die Vereinsmitglieder vom 27.12.1894, in: BArch, R 4701/15990.
Vordergrund: Ausschnitt des Weltpostdenkmals in Bern; Fotograf: Gunnar Wendt
Satz: Gebr. Mann Verlag · Berlin
Schrift: Palatino
Papier: Schleipen Werkdruck hochweiß 80g/ m²; Magno Gloss 115g/m²

Druck und Verarbeitung: Hubert & Co · Göttingen

Printed in Germany

ISBN 978-3-7861-2872-4 (Print)
ISBN 978-3-7861-7513-1 (E-PDF)

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	9
Einleitung	11
Forschungsstand	17
Erkenntnisleitendes Interesse und Fragestellung.....	24
Quellen.....	30
Gang der Untersuchung.....	32
1. Die Formierung der deutschen Postaußenpolitik und die Gründung des Weltpostvereins	35
1.1. Vom Fiskalismus zum Primat der Kommunikation: Das nationalökonomisch-rationale Postparadigma	35
1.2. Die internationalen Postbeziehungen: Interdependenzprobleme, Fortdauer des Fiskalismus und erste Reformversuche	40
1.2.1. Normenchaos und hohe Gebühren	40
1.2.2. Die Erprobung einer multilateralen Lösung: Der deutsch- österreichische Postverein von 1850.....	42
1.2.3. Problemdiagnose ohne Lösungskonzept: Die Pariser Postkonferenz von 1863 und die Logik des Nullsummenspiels	46
1.3. Institutionalisierte multilaterale Zusammenarbeit als Ziel der deutschen Postaußenpolitik.....	54
1.3.1. Der Aufstieg Preußen-Deutschlands zur postpolitischen Führungsmacht.....	54
1.3.2. Hegemoniale Führung: Der deutsch-französische Postvertrag von 1872 als antifiskalischer Präzedenzfall	63
1.3.3. Kooperative Führung: Der Aufbau einer internationalen Reformkoalition und die Gründung des Weltpostvereins	69
1.3.4. Die Vollendung des Paradigmenwechsels: Der Berner Vertrag von 1874 und die Schaffung eines einheitlichen Postverkehrsraums.....	79

2. Struktur und Verfahrenspraxis des Weltpostvereins	83
2.1. Das Internationale Büro des Weltpostvereins: Ein supranationaler Akteur?	83
2.2. Der Kongress des Weltpostvereins: Arena zur Selbstkoordination der Staaten oder internationaler Gesetzgeber?	98
3. Postaußenpolitik in der Ära des Bismarck'schen Imperialismus: Die Integration der globalen Peripherie in den Postverein	121
3.1. Weichenstellung für die Expansion nach Übersee: Das Deutsche Reich als „ehrlicher Makler“	123
3.2. Die deutsche Postpolitik in der Phase der freihändlerischen Expansion: Die Integration Lateinamerikas.....	146
3.3. Die deutsche Postpolitik in der Phase der staatsinterventionistischen Exportförderung und der Kolonialexperimente: Die Integration Australiens	169
3.4. Die globale Postintegration als (deutsche) Zivilisierungs- und Weltordnungsmission.....	190
4. Risse in der Weltgemeinschaft: Deutschland und der Weltpostverein in der Ära der wilhelminischen Weltpolitik	205
4.1. Die Vorzeichen der Weltportokontroverse: Der Postkongress von Washington 1897.....	207
4.2. Im Kampf um den Weltmarkt: Die Portodiskussion im Deutschen Reich nach der Jahrhundertwende.....	210
4.3. Der Vereinskongress von Rom und die Fragmentierung des Weltportos.....	216
4.4. Zwischen „Weltportobewegung“ und Haushaltszwängen: Die deutsche Postaußenpolitik bis zum Ersten Weltkrieg	225
5. Ausblick: Der Erste Weltkrieg und die Folgen	235
5.1. Der Postverkehr im Ersten Weltkrieg	235
5.2. Die internationalen Postbeziehungen in der Nachkriegszeit.....	236
5.2.1. Die Revision der Weltpostordnung.....	238
5.2.2. Deutschland in den internationalen Postbeziehungen der Nachkriegszeit.....	243

Schluss	251
Abbildungen	267
Quellen- und Literaturverzeichnis	277
1. Ungedruckte Quellen.....	277
2. Gedruckte Quellen.....	278
2.1. Zeitungen und Zeitschriften.....	278
2.2. Amtliche Verlautbarungen, Protokolle, Jahresberichte.....	278
2.3. Zeitgenössische Literatur (bis 1929).....	279
3. Literatur.....	282
Abbildungsverzeichnis	292
Danksagung	293
Personenregister	295
Sachregister	299

Einleitung

Am Vorabend des Ersten Weltkrieges beschrieb Philipp Zorn, Staatsrechtler und deutscher Delegierter zu den beiden Haager Friedenskonferenzen, euphorisch die zunehmende internationale Verflechtung als Signum der Epoche:

„Post, Telegraph, Eisenbahnen, Dampfschiffe haben den Raum der christlichen Welt klein gemacht; in Millionen von Menschen und Milliarden von Werten, die über die Staatsgrenzen fluten, stehen die Staaten und Völker heute in täglichem und stündlichem Verkehr; zahllose Staatsverträge über die verschiedensten Dinge regeln diesen Verkehr und für weite Teile dieses Verkehrs ist in den letzten Jahrzehnten in raschem Vorausschreiten an die Stelle der Verträge einzelner Staaten der grossartige Gedanke der *Weltverträge* und der durch sie geschaffenen *Weltunionen* getreten.“¹

Mit der Intensivierung der internationalen Austauschbeziehungen, die er in einen engen Zusammenhang mit den Innovationen in den Bereichen Verkehr und Kommunikation im Zuge der Industrialisierung stellte, skizzierte Zorn die Grundzüge einer Entwicklung, die heute häufig als erste Phase der Globalisierung bezeichnet wird.² Besonders betonte er die Rolle, die multilaterale Abkommen und Organisationen im Prozess der zunehmenden Verflechtung spielten.

Diesem Aspekt widmet sich die vorliegende Studie, die sich mit dem Weltpostverein auseinandersetzt, einer internationalen Regierungsorganisation, die – wie der Name verrät – den sogenannten „Weltunionen“³ des 19. Jahrhunderts zuzurechnen ist. 1874 in Bern als „Allgemeiner Postverein“ gegründet, zählte die Organisation, die 1878 in „Weltpostverein“ umbenannt wurde, 1914 nahezu sämtliche Staaten der Erde sowie die meisten Kolonien zu ihren Mitgliedern. Die bedeutendste Errungenschaft des Vereins bestand darin, dass er eine zunächst im Wesentlichen europäisch-transatlantische, schließlich aber tatsächlich globale Kommunikationsordnung im

1 Philipp Zorn, *Friedens- und Kriegsbündnisse. Die internationale Schiedsgerichtsbarkeit. Die Idee des ewigen Friedens*, in: *Handbuch der Politik*, Bd. 3: *Die Aufgaben der Politik* (Teil 2), Berlin/Leipzig 1914, 389–396, hier: 395.

2 So etwa Cornelius Torp, *Weltwirtschaft vor dem Weltkrieg. Die erste Welle ökonomischer Globalisierung vor 1914*, in: *Historische Zeitschrift* 279 (2004), 561–609.

3 Diese Organisationen nahmen unter den Verwaltungsunionen des 19. Jahrhunderts einen besonderen Rang ein. So hob beispielsweise Holtzendorff die Reichweite als Unterscheidungsmerkmal hervor und betonte, „daß aus der historischen Gruppe der Collectivverträge sich eine neue Formation herausbilden konnte, der die Bezeichnung von *Universalverträgen* gebührt, d. h. von Verträgen, deren unmittelbarer Geltungsbereich sich entweder auf die Gesamtheit der Europäischen Culturgemeinschaft erstreckt oder deren historische räumliche Schranken noch überschreitet, wie es bei den Weltpostverträgen [...] der Fall ist“. (Franz von Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1: *Einleitung in das Völkerrecht*, Berlin 1885, 105f. Hervorhebung im Original gesperrt.)

Bereich des Briefverkehrs etablierte. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Rolle Deutschlands bei der Gründung der Organisation und ihrer Ausgestaltung bis 1914.

Internationale Regierungsorganisationen, von anderen Zusammenschlüssen dadurch abzugrenzen, dass ihnen ein völkerrechtlicher Vertrag zugrunde liegt und dass sich ihre Mitgliedschaft im Wesentlichen aus Staaten rekrutiert, stellten im 19. Jahrhundert ein Novum dar.⁴ Von den Zeitgenossen häufig als „Verwaltungsunionen“ oder „Verwaltungsvereine“ bezeichnet⁵, begann ihre Vorgeschichte 1814/15 auf dem Wiener Kongress, der nach den Napoleonischen Kriegen Europa politisch und territorial neu ordnete und das „Europäische Konzert“ der Mächte begründete. Das Mächtekonzert mit seinem „Konsultativsystem von internationalen Treffen“⁶ war ein früher Versuch, in einem auf Dauer angelegten multilateralen Rahmen Konflikte gewaltfrei beizulegen. Mitunter wird es als ein Vorläufer der später entstehenden internationalen Sicherheitsorganisationen, wie etwa dem Völkerbund, verstanden.⁷

Der Wiener Kongress schuf aber nicht nur Regulierungsmechanismen für Fragen von Krieg und Frieden, sondern er legte auch den Grundstein für eine dauerhafte internationale Zusammenarbeit in Angelegenheiten des grenzüberschreitenden Verkehrs. Die Wiener Schlussakte postulierte unter anderem die Freizügigkeit der Schifffahrt auf Flüssen, die mehrere Staaten durchquerten, und forderte die betreffenden Anrainerstaaten auf, in „Commissarien“ zusammenzutreten, die ein einheitliches schifffahrtspolizeiliches und tarifliches Regime verankern sollten.⁸ Infolgedessen konstituierte sich im August 1816 die „Zentralkommission für die Rheinschifffahrt“, die als erste internationale Regierungsorganisation gilt.⁹ Später folgten ähnliche Zusammenschlüsse für andere Flüsse, so etwa 1856 die „Europäische Donaukommission“ und die „Donau-Uferstaaten-Kommission“.¹⁰ Diese Organisationen waren aufgrund der geografischen Gegebenheiten in ihrer Reichweite und dem Kreis ihrer

4 Volker Rittberger/Bernhard Zangl/Andreas Kruck, Internationale Organisationen, Wiesbaden 2013 (Grundwissen Politik, Bd. 10), 22, 85. Mitglieder des Weltpostvereins und einiger anderer Regierungsorganisationen waren neben den Staaten auch zahlreiche Kolonien, deren Beitritt allerdings über das Mutterland erfolgen musste.

5 Geläufig waren aber auch weitere Benennungen, wie etwa „Verwaltungsgemeinschaften“, „Verwaltungsbünde“, „Staatenvereine“ oder „internationale Sonderverwaltungen“. (Vgl. die Auflistung bei Miloš Vec, Recht und Normierung in der Industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung, Frankfurt am Main 2006, 22f.)

6 Madeleine Herren, Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009, 16.

7 Rittberger/Zangl/Kruck, Organisationen, 50f.

8 Wiener Kongressakte, Art. 108–117, in: Beendigung der Napoleonischen Kriege. Wiener Congreß-Acte, Pariser Friedensverträge, URL: <http://www.staatsvertraege.de/Frieden1814-15/wka1815-i.htm> (3.9.2018). Bereits der Erste Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 hatte die Freizügigkeit der Rheinschifffahrt festgeschrieben (Erster Pariser Frieden, Artikel V, in: Ebd.)

9 Volker Barth, Internationale Organisationen und Kongresse, in: Europäische Geschichte Online (12.12.2011), URL: <http://www.ieg-ego.eu/barthv-2011-de> (3.9.2018), 10; Francis S. L. Lyons, Internationalism in Europe 1815–1914, Leyden 1963, 59ff.

10 Lyons, Internationalism, 53–58.

Mitglieder eng begrenzt. Erst später traten Verwaltungsunionen hinzu, die eine größere Zahl an Staaten einbezogen und mehrere Kontinente umfassten.¹¹

Auch wenn der Wiener Kongress den Auftakt für die Institutionalisierung multilateraler Zusammenarbeit darstellte, so erlebten die Verwaltungsunionen ihren Durchbruch erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, wobei der Beginn ihrer Blütezeit meistens mit der Gründung der „Internationalen Telegraphen-Union“ 1865¹² verknüpft wird. Waren in den fünfzig Jahren zuvor lediglich einige wenige Regierungsorganisationen entstanden¹³, so nahm ihre Zahl nun stetig zu und bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges ließen sich – je nach Definition – zwischen 37 und 49 derartige Zusammenschlüsse ausmachen.¹⁴ Die Etablierung von Regierungsorganisationen als dauerhafte Foren der Zusammenarbeit vollzog sich weitgehend parallel zu der sich um die Mitte des 19. Jahrhunderts in weiten Teilen Europas und schließlich auch in den USA beschleunigenden Industrialisierung, die einen (ökonomischen) Internationalisierungsschub neuen Ausmaßes anstieß. Die grenzüberschreitenden Kapital-, Rohstoff- und Güterströme nahmen beträchtlich an Volumen und Reichweite zu; Menschen bewegten sich auf der Suche nach Arbeit oder Exil massenhaft über Regionen, Staaten und Erdteile hinweg. Von besonderer Bedeutung für die Ausweitung und Intensivierung internationaler Interaktionen waren die technologischen Neuerungen Eisenbahn und Dampfschiff im Transportbereich sowie der Ausbau der entsprechenden Verkehrsinfrastrukturen, wodurch sich nach und nach die Transportkosten verringerten und die Beförderungsgeschwindigkeit zunahm.¹⁵

Vermehrt traten aber auch Kompatibilitätsprobleme auf, die es erschwerten, das Potenzial der Transportrevolution vollständig auszuschöpfen – eine Folge der Gleichzeitigkeit von internationaler Verflechtung und territorial gebundener Staatlichkeit,

11 Vec, *Recht*, 27.

12 Zur Internationalen Telegraphen-Union siehe etwa: George Arthur Coddington, *The International Telecommunication Union. An experiment in international cooperation*, Leiden 1952, 4–80; Andreas Tegge, *Die Internationale Telekommunikations-Union. Organisation und Funktionsweise einer Organisation im Wandel*, Baden-Baden 1994, 27–36; Francis Lyall, *International communications. The International Telecommunication Union and the Universal Postal Union*, Burlington (Vermont) 2011, 17–44.

13 Lyons geht von vier Regierungsorganisationen aus, die zwischen 1815 und 1864 gegründet wurden, Wallace/Singer von drei derartigen Zusammenschlüssen. (Lyons, *Internationalism*, 14; Michael Wallace/J. David Singer, *Intergovernmental organization in the Global System, 1815–1964. A quantitative description*, in: *International organization* 24 (1970), 239–287, hier: 250.)

14 Lyons, *Internationalism*, 14; Wallace/Singer, *Organization*, 250f., 272.

15 Vgl. etwa Craig N. Murphy, *International organization and industrial change. Global governance since 1850*, New York 1994, 46–81; Eric Hobsbawm, *Die Blütezeit des Kapitals. Eine Kulturgeschichte der Jahre 1848–1875*, München 1977, 13–18, 45–89, 380f.; Martin H. Geyer/Johannes Paulmann, *Introduction. The mechanics of internationalism*, in: Dies. (Hg.), *The mechanics of internationalism. Culture, society, and politics from the 1840s to the First World War*, London 2001, 1–25; Wolfram Fischer, *Dimension und Struktur der Weltwirtschaft im 19. Jahrhundert*, in: Hans-Jürgen Gebhard (Hg.), *Struktur und Dimension. Festschrift für Karl Heinrich Kaufhold*, Bd. 2: *Neunzehntes und Zwanzigstes Jahrhundert*, Stuttgart 1997, 19–30; Jürgen Osterhammel/Niels P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München 2003, 52–63; Bob Reinalda, *Routledge history of international organizations. From 1815 to the present day*, London u. a. 2009, 35–55; Torp, *Weltwirtschaft*, 564–588.

von (welt-)wirtschaftlicher Integration und politischer Fragmentierung. So galten in den verschiedenen Staaten unterschiedliche technische, administrative und rechtliche Normen, die sich mit Zunahme des grenzüberschreitenden Verkehrs störend bemerkbar machten. Sollte der Austausch zwischen den einzelnen Verkehrs-, Verwaltungs- und Rechtsräumen in seiner Dynamik nicht beeinträchtigt werden, war es unverzichtbar, in besonders betroffenen Bereichen ein Mindestmaß an Konvergenz herzustellen.¹⁶

Die Bewältigung dieser Herausforderung überstieg die Gestaltungsmacht des einzelnen Staates; um die normativen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Interaktionen zu verbessern, waren die Staaten aufeinander angewiesen. Insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte sich in etlichen Politikfeldern Interdependenz¹⁷ – von Karl Marx und Friedrich Engels bereits Ende der 1840er Jahre als „allseitige Abhängigkeit der Nationen voneinander“¹⁸ diagnostiziert – zu einem Merkmal der zwischenstaatlichen Beziehungen. Um die Jahrhundertwende stellte auch der Völkerrechtler Franz von Liszt fest:

„Der steigende Verkehr zwischen den Staaten, weist jeden von ihnen auf jeden andern hin, lässt ihn seine tatsächliche Abhängigkeit von allen andern (seine ‚interdépendance‘) erkennen und zwingt ihn zur Verständigung mit allen übrigen.“¹⁹

Mit den Verwaltungsunionen schuf man Instrumente, um diese Verständigung herbeizuführen; sie dienten vorwiegend dazu, in verschiedenen Bereichen einheitliche Normen und Verfahren festzulegen. Indem sie konvergente Regeln etablierten, erleichterten sie die Arbeit der Verwaltungen; darüber hinaus verbesserten sie die Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Austausch grundlegend. Ent-

16 Gerold Ambrosius, Globalisierung und multilaterale Konvergenz nationaler Regulierungen vor dem Ersten Weltkrieg, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2003, Bd. 2, 99–120; Vec, Recht, 7f., 21–48, 127–130; Murphy, Organization, 85–92. – Grundlegend zu den Implikationen der Koexistenz von kapitalistischem Weltmarkt und territorial fragmentiertem Staatensystem: Ian Clark, Globalization and fragmentation. International relations in the twentieth century, New York 1997, 33–51; Hannes Lacher, International transformation and the persistence of territoriality. Toward a new political geography of capitalism, in: Review of international political economy 12 (2005), 26–52; Justin Rosenberg, The empire of civil society. A critique of the realist theory of international relations, London/New York 1994, 131–135; Ders., Globalization theory. A post mortem, in: International Politics 52 (2005), 2–74, hier: 18–26.

17 Die vorliegende Arbeit verwendet den Begriff „Interdependenz“ in der weiten Definition von Keohane und Nye: „Interdependence, most simply defined means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions – flows of money, goods, people, and messages across international boundaries.“ (Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, Power and interdependence. World politics in transition, Boston/Toronto 1977, 8f.)

18 Karl Marx/Friedrich Engels, Manifest der Kommunistischen Partei, in: Dies., Werke, Bd. 4: Mai 1846 bis März 1848, Berlin 1972, 459–493, hier: 466.

19 Franz von Liszt, Das Völkerrecht, Berlin 1898, 2. 1911 formulierte Neumeyer: „Überall sind die Grenzen der Staatsgewalt im Spiel, die Grenzen gegenüber der Gewalt anderer Staaten.“ (Karl Neumeyer, Grundlinien des internationalen Verwaltungsrechts, in: Blätter für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre 7 (1911), Sp. 10–24, hier: Sp. 14.

sprechend entwickelte sich mit der zu Beginn der 1860er Jahre einsetzenden europäischen Freihandelsperiode²⁰ ein besonders günstiges Klima für die Gründung von Verwaltungsunionen, die nun ihren eigentlichen Durchbruch erlebten. Doch auch nachdem sich die kontinentaleuropäischen Staaten gegen Ende der 1870er Jahre vom Freihandel abwandten, nahm die Zahl der Verwaltungsunionen weiter zu.²¹

Einen Schwerpunkt bildeten solche Organisationen, die auf die „Grundbedürfnisse“ der sich internationalisierenden Ökonomie ausgerichtet waren. Die Telegraphen-Union und der Weltpostverein ermöglichten den reibungslosen Fluss von Informationen, die den Warenverkehr begleiteten und für den Aufbau von Geschäftsbeziehungen unverzichtbar waren – sie trugen dazu bei, dass sich das 19. Jahrhundert auch zu einem „Jahrhundert der Kommunikationsrevolution“²² entwickelte. Die Meterkonvention von 1875, die ebenfalls eine Verwaltungsunion begründete, reduzierte die Transaktionskosten des grenzüberschreitenden Handels, indem sie Maße und Gewichte auf der Basis des metrologischen Systems vereinheitlichte. Das 1883 geschaffene „Internationale Büro zum Schutz des industriellen Eigentums“ wiederum trug dazu bei, Patente über Ländergrenzen hinweg zu schützen und beschleunigte dadurch die Verbreitung technischer Innovationen.²³ Andere Vereinbarungen und Organisationen erleichterten unmittelbar den internationalen Güterverkehr, so etwa das Abkommen über den Eisenbahngüterverkehr von 1890, durch das außerdem eine als „Zentralamt“ bezeichnete einschlägige Regierungsorganisation ins Leben gerufen wurde.²⁴ Derartige Verwaltungsunionen begleiteten als „eine Art institutioneller Infrastruktur“²⁵ die Ausbildung eines globalen Wirtschaftssystems mit integrierten Weltmärkten für nahezu sämtliche Güter und mit einer hohen Kapitalmobilität, die sich bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges vollzog.²⁶ Daneben entstanden aber

20 Paul Bairoch, *European trade policy, 1815–1914*, in: Peter Mathias/Sidney Pollard (Hg.), *The Cambridge economic history of Europe*, Bd. 8: *The industrial economies. The development of economic and social policies*, Cambridge u.a. 1989, 1–160, hier: 36–51.

21 Siehe etwa: Herren, *Organisationen*, 15–42; Reinalda, *History*, 83–135; Paul S. Reinsch, *Public international unions. Their work and organization*, Boston/London 1911, passim; Karl Strupp, *Theorie und Praxis des Völkerrechts. Ein Grundriß zum akademischen Gebrauch und zum Selbststudium*, Berlin 1925, 63f.; Wallace/Singer, *Organization*, 249ff.

22 Knut Borchardt, *Die industrielle Revolution in Deutschland*, München 1972, 98. Das wichtigste Massenkommunikationsmedium des 19. Jahrhunderts war der Brief. Seit den 1850er Jahren entwickelte sich der Briefverkehr dynamischer als die Güterproduktion. (Cornelius Neutsch, *Briefverkehr als Medium internationaler Kommunikation im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert*, in: Michael North (Hg.), *Kommunikationsrevolutionen. Die neuen Medien des 16. und 19. Jahrhunderts*, Köln/Weimar/Wien 1995, 129–155, hier: 130; Borchardt, *Revolution*, 98ff.) Zur Rolle der Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung in der Kommunikationsrevolution des 19. Jahrhunderts vgl. Jan-Otmar Hesse, *Im Netz der Kommunikation. Die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung 1876–1914*, München 2002, 13–21.

23 Rittberger/Zangl/Kruck, *Organisationen*, 59f.; Margrit Seckelmann, *Industrialisierung, Internationalisierung und Patentrecht im Deutschen Reich 1871–1914*, Frankfurt am Main 2006, 204ff.; Lyons, *Internationalism*, 127–131.

24 Lyons, *Internationalism*, 48f.

25 Vec, *Recht*, 127f.

26 Torp, *Weltwirtschaft*, passim.

auch verschiedene Institutionen mit humanitärem, sozialem oder ökologischem Zweck, von der Abschaffung des Sklavenhandels über Fragen der Gesundheitsvorsorge bis hin zum Tier- und Pflanzenschutz.²⁷

Dem Weltpostverein, dessen Gründung einen „der Höhepunkte der liberalen Ära“²⁸ darstellte, kam unter den Regierungsorganisationen des 19. Jahrhunderts eine besondere Bedeutung zu. Er erreichte bis 1914 nicht nur die mit Abstand größte Ausdehnung aller Verwaltungsunionen, sondern trieb auch die Vereinheitlichung der in seinem Zuständigkeitsbereich einschlägigen Normen besonders weit. Im Vereinsvertrag manifestierten sich vergleichsweise große Integrationsambitionen, die darin gipfelten, die Territorien der Mitgliedstaaten hinsichtlich des internationalen Briefverkehrs zu einem gemeinsamen Vereinsgebiet zusammenzufügen.²⁹ Die Zeitgenossen sahen in dem Zusammenschluss ein Modell internationaler Kooperation, an dem sie sich bei der Gründung weiterer Regierungsorganisationen orientierten.³⁰

Für die Förderung grenzüberschreitender Verflechtungsprozesse und Interaktionen gegen Ende des 19. Jahrhunderts war der Weltpostverein von elementarer Bedeutung. Das ist besonders zu betonen, denn der internationale Briefverkehr und damit der Weltpostverein stehen meist im Schatten der technischen Innovation der elektrischen Telegraphie. Aufgrund der offenkundigen Beschleunigung, welche letztere in die Kommunikation brachte, scheint sie in besonderem Maß den in der Globalisierungsforschung jedweder Couleur beinahe fetischmäßig beschworenen Topos von der „Kompression“, mitunter gar Vernichtung, von Raum und Zeit zu bestätigen. Daraus resultiert eine Tendenz, die „kommunikative Zusammenschließung des Planeten“ weitgehend auf ihre – unbestritten bedeutende – technische Dimension zu reduzieren.³¹ Aus dem Blick geraten darüber mitunter Quantität und Qualität derjenigen Nachrichten- und Informationsströme in der Welt um 1900, die sich in Briefen manifestierten. Kommunikation mittels Telegraphen war nicht nur elitär beschränkt, sondern sie blieb durchweg verstümmelt, auf ein informatorisches Minimum verkürzte Kommunikation. Nicht nur Auswanderer, die den Kontakt in die Heimat wahren wollten, auch Geschäftsleute, die sich über komplexe Sachverhalte in entfernten Regionen informieren mussten, sowie internationale wissenschaftliche und politische Netzwerke waren auf einen zuverlässigen und erschwinglichen internationalen Briefverkehr angewiesen.³²

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die deutsche Politik im Weltpostverein. Dessen Gründung ging maßgeblich auf eine Initiative des Deutschen

27 Wallace/Singer, *Organization*, 250f.; Vec, *Recht*, 128.

28 Siegfried Weichlein, *Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich*, Düsseldorf 2004, 107.

29 Moussibahou Mazou, *The Universal Postal Union. Past, present and future*, Paris 2004, 47ff.

30 Vec, *Recht*, 131.

31 So etwa auch bei Jürgen Osterhammel, *Hierarchien und Verknüpfungen. Aspekte einer globalen Sozialgeschichte*, in: Sebastian Conrad/Jürgen Osterhammel (Hg.), *1750–1870. Wege zur modernen Welt*, München 2016, 627–836, Zitat: 721.

32 Michael North, *Einleitung*, in: Ders. (Hg.), *Kommunikationsrevolutionen, IX–XIV*; Neutsch, *Briefverkehr*, 129f.

Reichs zurück, und dieses beanspruchte in den ersten Jahrzehnten der Zusammenarbeit eine Führungsrolle in der Organisation für sich.

Forschungsstand

Getragen durch die Globalisierungsdebatten der Gegenwart³³ hat sich die Aufmerksamkeit der Historikerinnen und Historiker seit Ende der 1990er Jahre verstärkt „auf die Geschichte weltweiter Verflechtungen, ihres Aufbaus und ihrer Erosion, ihrer Intensität und Auswirkungen“ gerichtet.³⁴ Im Zuge der geschichtlichen Verortung der „Globalisierung“ ist auch das wilhelminische Kaiserreich aus neuen Perspektiven betrachtet worden. Besonders hervorgehoben wurde dabei, dass der deutsche Nationalstaat „fast gleichzeitig mit den Kräften der Globalisierung, der Vernetzung und des Imperialismus die historische Bühne betrat“.³⁵ Den potenziellen Wechselwirkungen zwischen nationaler Ebene und internationalen Verflechtungsprozessen in unterschiedlichen Bereichen ist die Forschung in den vergangenen Jahren insbesondere aus einer Perspektive nachgegangen, die von zahlreichen Forscherinnen und Forschern als „transnational“³⁶ bezeichnet wird. Verallgemeinernd lässt sich damit ein

-
- 33 „Globalisierung“ hat sich zum Schlüsselbegriff des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts entwickelt und dient der zeitgenössischen Selbstverortung: „Er gibt der Epoche einen Namen.“ (Osterhammel/Petersson, *Geschichte*, 7.) Der gegenwärtige „Zeitgeist“ der „Globalisierung“ ist untrennbar mit vielfältigen, häufig normativ aufgeladenen Vorstellungen von einer Transformation der Welt verknüpft. So hebt „Globalisierung“ oft nicht nur auf die Zunahme weltweiter Verflechtung ab, sondern impliziert zugleich einen vermeintlichen – mal positiv, mal negativ bewerteten – Verlust nationalstaatlicher Souveränität und Autonomie. (So beispielsweise Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt am Main 1997, 28f.) Um den Blick nicht zu verstellen, verzichtet die vorliegende Arbeit darauf, „Globalisierung“ als deskriptiv-analytischen Begriff zu verwenden und auf das 19. Jahrhundert zu übertragen. (Zum Verständnis von „Globalisierung“ als Zeitgeist und zur Kritik an den vorherrschenden Globalisierungstheorien vgl. Rosenberg, *Globalization*, 3–11.)
- 34 Osterhammel/Petersson, *Geschichte*, 24. Frühe Beispiele der Stimulation der deutschen geschichtswissenschaftlichen Diskussion durch die „Globalisierung“ sind Wolfram Fischer, *Expansion, Integration, Globalisierung. Studien zur Geschichte der Weltwirtschaft*, Göttingen 1998 und Knut Borchardt, *Globalisierung in historischer Perspektive*, München 2001.
- 35 David Blackbourn, *Das Kaiserreich transnational. Eine Skizze*, in: Sebastian Conrad/Jürgen Osterhammel (Hg.), *Das Kaiserreich transnational. Deutschland in der Welt 1871–1914*, Göttingen 2004, 302–324, Zitat: 303.
- 36 Im deutschsprachigen Raum wurde die Erweiterung der Geschichtsschreibung um eine transnationale Perspektive kurz nach der Jahrtausendwende insbesondere in „*Geschichte und Gesellschaft*“ (GG) diskutiert. Siehe insbesondere: Jürgen Osterhammel, *Transnationale Gesellschaftsgeschichte: Erweiterung oder Alternative?*, in: GG 27 (2001), 464–479; Albert Wirz, *Für eine transnationale Gesellschaftsgeschichte*, in: Ebd., 489–498; Sebastian Conrad, *Doppelte Marginalisierung. Plädoyer für eine transnationale Perspektive auf die deutsche Geschichte*, in: GG 28 (2002), 145–169; Kiran Klaus Patel, *Transatlantische Perspektiven transnationaler Geschichte*, in: GG 29 (2003), 625–647. Vertiefend: Conrad/Osterhammel, *Kaiserreich*, passim; Gunilla Budde/Sebastian Conrad/Oliver Janz (Hg.), *Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006. Einen zusammenfassenden Überblick bietet Ulrike Lindner, *Transnational perspectives on nineteenth-century Germany*, in: John Breuilly (Hg.), *Nineteenth-century Germany. Politics, culture, society 1780–1918*, London/New York 2020, 305–327.

Ansatz bezeichnen, dessen Anliegen es ist „to focus on flows of people, ideas, objects and images crossing and transcending borders and connecting regional, national and global perspectives“.³⁷ Mit dem Globalisierungs- und Transnationalismuskurs einher ging eine Verschiebung weg von traditionellen Ansätzen der Geschichte der internationalen Beziehungen, in erster Linie verstanden als Diplomatiegeschichte beziehungsweise als Geschichte der Außenpolitiken, hin zu neuen Themenfeldern und Aspekten.³⁸ So erfuhren etwa Mobilität, einschließlich Reisen und Migration, wissenschaftliche Expeditionen, Fragen des internationalen Rechts und der kulturelle Austausch größere Aufmerksamkeit.³⁹ Auch der deutsche Kolonialismus wurde im Zuge der Perspektiverweiterung – die mit einer zunehmenden Öffnung für Ansätze der *postcolonial studies*⁴⁰ einherging – verstärkt erforscht; überhaupt rückten zuvor weniger beachtete Dimensionen imperialen Denkens und Ausgreifens einschließlich ihrer Rückwirkungen auf die nationale Politik, Kultur und Gesellschaft in den Blick.⁴¹

Um die Verortung des Kaiserreichs in der ökonomischen „Globalisierung“ hat sich insbesondere Cornelius Torp verdient gemacht. Er stellt eine erhebliche Beschränkung nationalstaatlicher Entscheidungsspielräume durch die Verdichtung weltwirtschaftlicher Zusammenhänge fest. Die teils erbittert geführten Kontroversen um die deutsche Zoll- und Außenhandelspolitik interpretiert er vorrangig als Auseinandersetzungen zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern. Der insbesondere in

37 Lindner, *Perspectives*, 305. In dieser umfassenden Lesart werden auch die zwischenstaatlichen Beziehungen dem Oberbegriff „transnational“ subsumiert, wobei davon ausgegangen wird, „dass die Frontstellung zwischen Innen- und Außenpolitik, welche frühere Kontroversen strukturierte, nun obsolet ist“. (Osterhammel/Conrad, *Kaiserreich*, 14f.)

38 Zu den Auswirkungen auf die Geschichte der internationalen Beziehungen siehe insbesondere die paradigmatischen Beiträge in: Wilfried Loth/Jürgen Osterhammel (Hg.), *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*, München 2000; Eckart Conze/Ulrich Lappenküper/Guido Müller (Hg.), *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln/Weimar/Wien 2004; Jost Dülffer/Wilfried Loth (Hg.), *Dimensionen internationaler Geschichte*, München 2012. Als Leitmotiv der Diskussion erscheint das Plädoyer, sich verstärkt „der Welt jenseits moderner Staatlichkeit“ (Dülffer/Loth, Einleitung, in: Dies. (Hg.), *Dimensionen*, 1–8, Zitat: 5) zuzuwenden und „aus dem Käfig der Nationalzentrtheit“ (Conze/Lappenküper/Müller, Einführung, in: Dies. (Hg.), *Geschichte*, 1–14, Zitat: 5f.) auszubrechen.

39 Allerdings ist anzumerken, dass einige der von den Vertreterinnen und Vertretern des transnationalen Ansatzes als neu reklamierten Themenfelder insbesondere im Rahmen der Imperialismusforschung bereits früher Beachtung gefunden haben. (Dazu: Hans-Ulrich Wehler, *Transnationale Geschichte – der neue Königsweg der historischen Forschung?*, in: Budde/Conrad/Janz, *Geschichte*, 161–174.)

40 Wichtige Impulse für die stärkere Beachtung in der deutschsprachigen Geschichtswissenschaft gab vor allem: Sebastian Conrad/Shalini Randeria (Hg.), *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt am Main/New York 2013.

41 Für die neue Bandbreite der Forschung zum deutschen Kolonialismus und dessen Einordnung in transnationale Bezüge siehe etwa Birthe Kundrus, *Moderne Imperialisten. Das Kaiserreich im Spiegel seiner Kolonien*, Köln u.a. 2003 sowie die Beiträge in: Michael Perraudin/Jürgen Zimmerer (Hg.), *German colonialism and national identity*, London 2011 und Bradley D. Naranch/Geoff Eley (Hg.), *German colonialism in a global age*, Durham 2014. Postkoloniale Ansätze greift auch die Überblicksdarstellung von Winfried Speitkamp (*Deutsche Kolonialgeschichte*, Stuttgart 2014) auf.

der früheren Forschung vertretenen Annahme eines zollpolitischen deutschen „Sonderwegs“ des Hochprotektionismus widerspricht Torp dezidiert. Letztlich habe die Politik eine maßvolle Haltung zur „Herausforderung der Globalisierung“ gefunden.⁴²

Ein ambivalentes Bild mit entschieden dunklerer Farbgebung zeichnet Niels P. Petersson von der Rolle des Kaiserreichs in den Prozessen weltwirtschaftlicher Verflechtung um 1900. Während Deutschland zunächst noch an der Entwicklung einer multilateralen Weltwirtschaft mit einem vergleichsweise freien Waren- und Kapitalverkehr beteiligt gewesen sei, habe es schließlich vornehmlich „partikularisierende, ja destruktive Tendenzen“ in diese eingebracht. So weist Petersson dem Kaiserreich eine ausgeprägte Verantwortung für das Ende der (kontinental-)europäischen Freihandelsära und für den Einzug eines verstärkten Konkurrenzdenkens in den Wirtschaftsbeziehungen zu. Die deutschen Eliten hätten in besonderem Maße die wirtschaftlichen Verhältnisse als Machtfrage betrachtet und „einen erheblichen Beitrag zur Politisierung des Globalisierungsprozesses und zu seiner nationalistisch-machtstaatlichen Aufladung“ geleistet.⁴³

Den Wechselwirkungen zwischen internationaler Verflechtung und deutschem Nationalverständnis ist vor allem Sebastian Conrad am Beispiel der Themenfelder Mobilität und Arbeit nachgegangen.⁴⁴ Er kommt zu dem Schluss, dass der wilhelminische Nationalismus nicht vollständig aus innergesellschaftlichen Entwicklungen erklärbar ist, sondern dass die Erfahrung der „Globalisierung“ eine wichtige Rolle für dessen Formierung gespielt hat. Bereits für die Zeit der Reichsgründung konstatiert Conrad eine stark ausgeprägte Welt-Bezogenheit der deutschen Gesellschaft und Politik.⁴⁵ Die im weiteren Verlauf noch deutlich zunehmende Bedeutung internationaler Zusammenhänge und deren Wahrnehmung habe das Denken in Kategorien nationaler Zugehörigkeit und Exzeptionalität jedoch nicht etwa abgeschwächt. Ganz im Gegenteil sei damit ein stärker auf Abgrenzung setzendes Nationsverständnis einhergegangen. Die Betonung „nationaler Affiliationen“ und der Transfer entsprechender Denkmuster in alle Welt, die mit der Zunahme des imperialen Engagements des Kaiserreichs einherging, habe langfristig dazu beigetragen, den Nationalstaat als Staatsmodell global durchzusetzen. Entgegen anderslautenden Thesen aus dem „transnationalen“ Lager, die mitunter von einer Erosion nationalstaatlicher Souverä-

42 Cornelius Torp, *Die Herausforderung der Globalisierung. Wirtschaft und Politik in Deutschland 1860–1914*, Göttingen 2005; Ders., *Erste Globalisierung und deutscher Protektionismus*, in: Sven Oliver Müller/Cornelius Torp (Hg.), *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, Göttingen 2009, 422–440.

43 Niels P. Petersson, *Das Kaiserreich in Prozessen ökonomischer Globalisierung*, in: Conrad/Osterhammel, *Kaiserreich*, 49–67, Zitate: 66. Im gleichen Sinn: Ders., *Anarchie und Weltrecht. Das Deutsche Reich und die Institutionen der Weltwirtschaft 1890–1930*, Göttingen 2009, 11ff.

44 Hierzu insbesondere: Sebastian Conrad, *Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich*, München 2006.

45 Sebastian Conrad, *Globalisierungseffekte: Mobilität und Nation im Kaiserreich*, in: Sven Oliver Müller/Cornelius Torp (Hg.), *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, Göttingen 2009, 406–421, hier: 406ff.

nität im Zuge der „Globalisierung“ ausgehen, stellt Conrad fest: „Die Zunahme von Interaktionen im globalen Maßstab war nationalstaatlich formatiert.“⁴⁶

Bei allen – durchaus bedeutenden – Unterschieden im Einzelnen herrscht in der neueren Forschung weitgehend Einigkeit, dass die zeitliche Parallelität von Nationalisierung und internationalen Verflechtungsprozessen das Kaiserreich und die deutsche Gesellschaft prägte. Einige Dimensionen der potenziellen Wechselwirkungen zwischen diesen Prozessen sind allerdings noch nicht hinreichend erforscht worden. So wurde im Falle Deutschlands bislang insbesondere die bürokratische Dimension des Ausgreifens über die eigenen Grenzen hinaus wenig ausgeleuchtet. Das überrascht, gilt doch seit Max Weber der Auf- und Ausbau einer auf Rationalität bedachten Bürokratie – so zumindest die weithin anerkannte und angestrebte Idealvorstellung – als Kernelement moderner Staatlichkeit.⁴⁷ Dieser Prozess, der Ende des 18. Jahrhunderts seinen Ausgang nahm, erhielt in Europa um die Mitte des 19. Jahrhunderts parallel zur Ausweitung des Industriekapitalismus, insbesondere mit der Etablierung der neuen Kommunikations- und Verkehrstechnologien, einen erheblichen Schub.⁴⁸ Der moderne Staat verwandelte Post, Eisenbahn und Bereiche der Daseinsvorsorge in „öffentliche Funktionen“.⁴⁹ Die Verwaltung wurde der Erweiterung ihrer Tätigkeitssphäre entsprechend um- und ausgebaut; mehr und mehr entwickelte sie sich zu einem Instrument zur „Effektivierung der Staatstätigkeit“.⁵⁰

Dass die Verwaltung – angesiedelt im Kernbereich staatlichen Binnenlebens und insbesondere im deutschen Fall ein Faktor der „inneren“ Reichsgründung⁵¹ – teilweise begann, spezifische Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Interaktionen zu schaffen, gehörte ebenfalls zu den Facetten moderner Staatlichkeit. Wie am Beispiel des deutschen Engagements im Weltpostverein zu zeigen sein wird, konnte bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von einer „strikten territorialen

46 Conrad, *Globalisierung*, 316–336, Zitate: 316. Noch pointierter formuliert Petersson, „dass ‚Globalisierung‘ im 19. und 20. Jahrhundert ein von Nationalstaaten geformter und gesteuerter Prozess war“. (Niels P. Petersson, Rezension von: Torp, Herausforderung, in: *sehpunkte* 6 (2006), Nr. 1 [15.01.2006], URL: <http://www.sehpunkte.de/2006/01/8891.html> [9.7.2020].)

47 Aus der jüngeren Forschung siehe hierzu etwa: Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 2000, 10–15; Christopher A. Bayly, *Die Geburt der modernen Welt. Eine Globalgeschichte 1780–1914*, Frankfurt am Main 2006, 303ff., 315f., 339ff.; Jürgen Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München 2016, 820, 866–882; Charles S. Maier, *Leviathan 2.0. Die Erfindung moderner Staatlichkeit*, in: Emily S. Rosenberg (Hg.), *1870–1945. Weltmärkte und Weltkriege*, München 2012, 33–286, insb.: 37–47, 99–108, 163–176. Der „Geist der Rationalität“, der sich in ihren Bürokratien manifestierte, war ein wesentliches gemeinsames Charakteristikum der modernen Staaten westlicher Prägung – unabhängig davon, ob sie auf dem nationalen oder dem imperialen Staatsmodell gründeten, eine vergleichsweise liberale Verfassung hatten oder eher autoritär regiert wurden. (Bayly, *Geburt*, 597.)

48 Raphael, *Recht*, 12ff., 37, 212; Maier, *Leviathan*, 37–42.

49 Maier, *Leviathan*, 164.

50 Osterhammel, *Verwandlung*, 1289.

51 Dazu vor allem Weichlein, *Nation*, 191–286.

Bezogenheit aller staatlichen Tätigkeit⁵² nicht mehr die Rede sein. Die internationale Vernetzung und das imperiale Ausgreifen in die Welt wurden zunehmend auch bürokratisch „formatiert“. Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag zur Erforschung dieses Prozesses, indem sie in den Blick nimmt, wie eine auf Effektivität und Effizienz bedachte preußisch-deutsche Bürokratie spätestens seit Ende der 1860er Jahre Normsetzungsprozesse für den Postverkehr jenseits der eigenen Staatsgrenzen initiierte.

Die folgenden Ausführungen knüpfen an eine gewisse Konjunktur geschichtswissenschaftlicher Forschung zur internationalen Zusammenarbeit im 19. Jahrhundert seit der Jahrtausendwende an, die ebenfalls durch die Hinwendung zur historischen Verortung der „Globalisierung“ und die Verbreitung „transnationaler“ Perspektiven stimuliert wurde. Das historiografische Pionierwerk zu diesem Themenkomplex erschien allerdings bereits lange bevor die „Globalisierung“ ihren Siegeszug in der Geschichtswissenschaft antrat. In den 1960er Jahren untersuchte der irische Historiker Francis S. L. Lyons die Regierungsorganisationen des 19. Jahrhunderts als Manifestation eines neuartigen Internationalismus und als Triebkräfte einer vermeintlich entstehenden „international community“.⁵³ Insbesondere am Beispiel des Weltpostvereins entwickelte Lyons die These, dass die Verwaltungsunionen erfolgreiche Versuche internationalen Regierens darstellten, die mit einer Beschränkung der nationalstaatlichen Souveränität einhergegangen seien.⁵⁴

In neuerer Zeit hat die Historikerin Madeleine Herren wesentlich dazu beigetragen, internationale Organisationen als geschichtswissenschaftliches Forschungsfeld auch im deutschsprachigen Raum zu etablieren. Die Verwaltungsunionen des 19. Jahrhunderts betrachtet sie in erster Linie als „Instrumente kleinstaatlicher Machtpolitik“.⁵⁵ Im Rahmen einer als „Regierungsinternationalismus“ bezeichneten außenpolitischen Strategie hätten Staaten außerhalb des Kreises der etablierten Großmächte die Gründung von Verwaltungsunionen initiiert und sich darum bemüht, die Sekretariate dieser Organisationen in ihrem Staatsgebiet anzusiedeln. Einige dieser Staaten an der „Peripherie der Macht“ hätten versucht, sich durch die Förderung grenzüberschreitender Vernetzung in vermeintlich unpolitischen Bereichen eine „Hintertür zur Verbesserung ihrer internationalen Position und zur Vergrößerung ihres Einflusses“ zu eröffnen.⁵⁶ Darüber hinaus entwickelten sich die Verwaltungsunionen Herren zufolge zu Triebkräften einer „internationalen Organisation der

52 Jost Delbrück, Internationale und nationale Verwaltung – Inhaltliche und institutionelle Aspekte, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, 386–403, Zitat: 388.

53 Lyons, Internationalism, 38.

54 Ebd., passim, insbesondere 45ff.

55 Herren, Organisationen, 4.

56 Madeleine Herren, Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865–1914, München 2000, 9. Zum Regierungsinternationalismus siehe insbesondere auch: Herren, Modernisierung, Außenpolitik und Integration im Jahrhundert des Internationalismus, in: Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft 7 (1994), 1–43 sowie Dies., Governmental internationalism and the beginning of a new world order in the late nineteenth century, in: Geyer/Paulmann (Hg.), Mechanics, 121–144.

Welt“, welche die Anarchie im Staatensystem durch Kooperation und Verrechtlichung eingedämmt habe.⁵⁷ Einhergegangen sei dieser Prozess mit einer „Aufwertung der Kleinen, der Abhängigen und der Nichtsouveränen“ zu Lasten der Großmächte, die keine Führungsansprüche in den Regierungsorganisationen des 19. Jahrhunderts geltend gemacht hätten.⁵⁸

Weitgehend synonym für „internationale Organisation“ verwendet Herren den der politikwissenschaftlichen Terminologie entlehnten Begriff „Global Governance“, den sie für geeignet hält, die internationale Ordnung des ausgehenden 19. Jahrhunderts zu beschreiben.⁵⁹ Dem sind in jüngerer Zeit weitere Historikerinnen und Historiker gefolgt, die im 19. Jahrhundert die Anfänge einer grundlegenden Transformation des internationalen Systems zu beobachten glauben. Gemeinsam ist den verschiedenen Untersuchungen, dass sie von der Entstehung einer internationalen Ordnung mit mehreren, tendenziell gleichrangigen Ebenen ausgehen. Neben Regierungsorganisationen, denen der Charakter eigenständiger, teilweise gar supranationaler Akteure zugesprochen wird, sowie transnationalen (zivilgesellschaftlichen) Interessensgruppen und Vereinigungen sei der Nationalstaat nur noch ein Akteur unter mehreren gewesen. Dessen Souveränität sei zunehmend erodiert und Macht habe sich von der territorialen Bindung an einzelne Staaten gelöst.⁶⁰

57 Herren, Organisationen, 6; Dies., Hintertüren, 507–514. Diese Ansicht teilt Matthias Schulz, der in den internationalen Organisationen des 19. Jahrhunderts ebenfalls den Ausdruck und Motor einer „Verrechtlichung der internationalen Beziehungen“ und ein „Alternativkonzept zur Machtpolitik“ sieht. (Matthias Schulz, Netzwerke und Normen in der internationalen Geschichte. Überlegungen zur Einführung, in: Historische Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft 17 (2004), 1–14, hier: 8.) Noch weiter geht Akira Iriye, der in den internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen die Träger einer seit der Mitte des 19. Jahrhunderts vermeintlich entstehenden „global community“ als Gegengewicht zu Nationalismus und Imperialismus ausmacht. (Akira Iriye, Global community. The role of international organizations in the making of the contemporary world, Berkeley/Los Angeles/London 2002, passim. Zur Entwicklung im 19. Jahrhundert: 9–22.)

58 Herren, Hintertüren, 65, Zitat: 509.

59 Herren, Hintertüren, 7; Dies., Organisationen, 1, 12. Eingeführt in die Analyse der internationalen Zusammenarbeit im 19. Jahrhundert wurde der Begriff bereits Mitte der 1990er Jahre durch den US-amerikanischen Politikwissenschaftler Craig C. Murphy, auf den sich auch Herren bezieht. Murphy postuliert einen engen Zusammenhang zwischen den industriellen Umwälzungen und einem vermeintlichen Strukturwandel der internationalen Beziehungen. Die Verwaltungsunionen sieht er als Teil eines Konzepts von Internationalismus, das er in philosophischer und ökonomischer Hinsicht der Ideenwelt des Liberalismus zuordnet. Diese Organisationen hätten die Schaffung internationaler Märkte für Industriegüter begünstigt und dadurch wesentlich zu den Voraussetzungen für die zweite industrielle Revolution beigetragen. (Murphy, Organization, 1–81.)

60 Vgl. etwa: Isabella Löhr, Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte. Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit 1886–1952, Göttingen 2010, 20ff., 59; Dies./Roland Wenzlhuemer, Introduction, in: Dies. (Hg.), The nation state and beyond. Governing globalization processes in the nineteenth and early twentieth centuries, Berlin/Heidelberg 2013, 1–23; Norman Weiß, Institutionalised co-operation in international communication. The international administrative unions as a means of governing globalisation processes, in: Ebd., 65–82. Weiß gelangt in seinem Aufsatz, der auf die Auswertung von Archivalien verzichtet, zu der Überzeugung, die Internationale Te-

Zu einer anderen Einschätzung gelangt Miloš Vec, der sich aus rechtshistorischer Perspektive mit der internationalen Zusammenarbeit im 19. Jahrhundert auseinandergesetzt hat. Er bezweifelt, dass sich die institutionalisierte Kooperation bereits vor dem Ersten Weltkrieg zu einer neuen internationalen Ordnungsebene im Sinne von „Global Governance“ verdichtet hat. Dafür sei das Aufgabenspektrum der einzelnen Verwaltungsunionen zu begrenzt geblieben und diese hätten zudem nur selten miteinander interagiert.⁶¹ Nichtsdestotrotz misst auch Vec den Verwaltungsunionen eine über ihr jeweiliges Tätigkeitsfeld hinausreichende Bedeutung bei. Er macht in ihnen „neue Strukturen der Normsetzung im Völkerrecht“ aus, die darauf ausgerichtet gewesen seien, „funktionale Weltverflechtung“ zu fördern.⁶² Dem völkerrechtlichen Diskurs hätten sie wichtige Impulse gegeben und einen „Wandel des Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperationsrecht“ angestoßen.⁶³

Den Weltpostverein führen die neueren Arbeiten zur internationalen Zusammenarbeit im 19. Jahrhundert gemeinsam mit der Internationalen Telegraphen-Union häufig als prototypische Regierungsorganisation an, ohne ihm jedoch eine vertiefende Analyse zu widmen. Gleichwohl war der Weltpostverein seit seiner Gründung Gegenstand zahlreicher Aufsätze und mehrerer Monographien. Soweit diese im Untersuchungszeitraum veröffentlicht wurden, sind sie vor allem als Quellenmaterial zu betrachten, das Auskunft über die Sicht der Zeitgenossen auf den Weltpostverein gibt. Im Wesentlichen schildern die Darstellungen weitgehend redundant die Entstehungshintergründe der Organisation, die häufig zu einem Motor des Fortschritts und der Völkerverständigung stilisiert wird, und erläutern ihre Strukturen und Funktionsweise.⁶⁴ Auch die Veröffentlichungen, die jenseits des Untersuchungszeit-

legraphen-Union und der Weltpostverein seien Beispiele „of global governance *avant la lettre*“ gewesen. (Ebd., 75.)

61 Vec, *Recht*, 135–138. Letztlich räumt auch Madeleine Herren ein, dass „die internationale Administration“ vor der Gründung der UNO „immer noch verschwindend gering“ war. Diese Feststellung hält sie jedoch nicht davon ab, „den Beginn von Global Governance an die Gründung der Internationalen Telegraphen-Union und an die Verdichtung des Telegrafennetzes zu knüpfen“. (Herren, *Organisationen*, 12.)

62 Vec, *Recht*, 21–164 (Kapitel 1: „Funktionale Weltverflechtung durch Völkerrecht: Die Internationalen Verwaltungsunionen“).

63 Ebd., 21f.

64 Siehe etwa: Max Lehmann, *Der Welt-Post-Verein und seine Congresse*, Waldenburg 1878; Paul David Fischer, *Post und Telegraphie im Weltverkehr*, Berlin 1879; Léon Poincard, *Les Unions Postales*, in: *Annales de l'École libre des Sciences politiques* 7 (1892), 385–414 und 577–601; Hugo Weithase, *Geschichte des Weltpostvereins*, Straßburg 1895; Carl Schröter, *Der Weltpostverein. Geschichte seiner Gründung und Entwicklung in 25 Jahren*, Bern 1900; Josef Jung, *Der Weltpostverein und sein Einfluß auf den Weltverkehr und die Weltwirtschaft*, Straßburg 1903; Hubert Krains, *L'Union postale universelle. Sa fondation et son développement*, Bern 1908; Georges Lacroix, *Exposé du système général de l'Union postale universelle*, Toulouse 1910; Friedrich Haass, *Weltpostverein und Einheitsporto (Welt-Pennyporto)*, Berlin/Stuttgart/Leipzig 1913; Ulrich Pagel, *Der Weltpostverein, seine Rechtsnatur, sein Zustandekommen und seine gegenwärtige Organisation*, Greifswald 1914; Hans Bühler, *Der Weltpostverein. Eine völkerrechtsgeschichtliche und wirtschaftspolitische Untersuchung*, Freiburg 1929; John F. Sly, *The genesis of the Universal Postal Union. A study in the beginnings of international organization*, in: *International Conciliation* 233 (1927), 393–443; *L'Union postale universelle. Sa fondation et son développement*, Lausanne 1900

raums erschienen sind, beschränken sich unter Verzicht auf die Auswertung von Archivmaterial in der Regel weitgehend auf die zudem eher rudimentäre Abhandlung organisationsgeschichtlicher Aspekte, die vorwiegend aus den älteren Arbeiten übernommen wird. Bis in die jüngste Zeit setzen sie mitunter die idealisierende Erzählung des 19. Jahrhunderts fort, ohne diese kritisch zu reflektieren.⁶⁵ Umfassend und fundiert stellt hingegen die Monographie von George A. Coddington aus den 1960er Jahren die Entwicklung des Weltpostvereins dar, die unter Auswertung der einschlägigen Quellen die Strukturen und das Regelwerk der Organisation analysiert.⁶⁶

Erkenntnisleitendes Interesse und Fragestellung

Die bisher erschienenen organisationsgeschichtlich orientierten Veröffentlichungen zum Weltpostverein haben die Rolle der Staaten, welche die Geschicke dieser Verwaltungsunion aushandelten und bestimmten, nicht vertiefend analysiert.⁶⁷ Die Studien,

(hrsg. vom Internationalen Büro des Weltpostvereins) sowie die Fortschreibung *L'Union postale universelle. Sa fondation et son développement 1874–1929*, Bern 1929.

- 65 Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: *L'Union postale universelle. Sa fondation et son développement 1874–1949, Einsiedeln 1949* (Fortschreibung der früheren vom Internationalen Büro des Weltpostvereins herausgegebenen Organisationsgeschichte); Frederike Bauer, Ein Traditionsverein im Wandel. Universal Postal Union, in: *Das Archiv. Magazin für Post- und Telekommunikationsgeschichte* 4 (2005), 21–27; Walter Ehrenfried, Deutsche Einflüsse auf die Gründung des Weltpostvereins, in: *Archiv für deutsche Postgeschichte* 1984 (Sonderheft), 69–80; Evaristo Garbani-Nerini, Les bases, l'organisation et le développement de l'Union Postale Universelle, in: *Druckschrift der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht* 34 (1935), 3–23; Jakob Buser, Zur Entwicklung des Weltpostvereins und des Weltpostrechts, in: Ebd., 25–87; Jan-Otmar Hesse, Weltpostverein, in: Klaus Beyrer (Hg.), *Kommunikation im Kaiserreich. Der Generalpostmeister Heinrich von Stephan, Heidelberg 1997*, 77–82; Hans Friedrich Leinung, UPU – das unbekannteste Wesen, in: *Postpraxis. Zeitschrift für den Postbetriebsdienst* 12 (1980), 293–298; Marc Moser, 100 Jahre Weltpostverein. Teile 1 und 2, in: *Archiv für deutsche Postgeschichte* 1974, 3–26 und 1975, 21–78; Gottfried North, Der Weltpostverein, in: Klaus Beyrer/Hans-Christian Täubrich (Hg.), *Der Brief. Eine Kulturgeschichte der schriftlichen Kommunikation, Heidelberg 1996*, 144–153; James Donald Cotreau, Historical development of the Universal Postal Union and the question of membership, Freiburg (Schweiz) 1975; Friedrich Reiß/Fritz Koller, Der Weltpostverein als Organisation internationaler postalischer Zusammenarbeit, in: *Jahrbuch des Postwesens* 8 (1958), 121–144; Werner Seebaß, Das Internationale Büro des Weltpostvereins, in: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 13 (1961), 57–93; Ders., Rechtsnatur und Organisation des Weltpostvereins, in: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 14 (1962), 69–93; Petru Dumitriu, Von Stephan bis Hamburg: Der Weltpostverein 1874–1984. Rückblick und Ausblick, Bonn 1985; Henri Ranaivoson, *L'Union postale universelle (UPU) et la constitution d'un territoire postal unique. Analyse juridique de la genèse, de l'évolution structurelle et du fonctionnement d'une institution spécialisée des Nations Unies*, Freiburg (Schweiz) 1988; Manikath A. K. Menon, The Universal Postal Union, in: *International Conciliation* 552 (1965), 3–64.
- 66 George Arthur Coddington, *The Universal Postal Union. Coordinator of the international mails*, New York 1964. Als Standardwerk ist Coddingtons Arbeit für den Untersuchungszeitraum aufgrund der präzisen und quellengesättigten Darstellung den neueren Monographien von Mazou und Lyall vorzuziehen. (Mazou, Union; Francis Lyall, *International Communications. The International Telecommunication Union and the Universal Postal Union*, Burlington (Vermont) 2011.)
- 67 Eine gewisse Ausnahme stellt die Arbeit von Ruth Jaspers aus dem Jahr 1938 dar, die sich in ihrer Stephan-Biographie auf Grundlage der Akten des Reichspostamts auch mit dem Weltpostverein

die sich mit Regierungsinternationalismus als außenpolitischer Strategie und „Global Governance“ als möglicher neuer Ordnungsstruktur auseinandersetzen, stellen die spezifische Politik der Staaten innerhalb der *einzelnen* Verwaltungsunionen des 19. Jahrhunderts ebenfalls nicht in den Mittelpunkt. Madeleine Herren etwa konzentriert sich auf die Makroebene der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit als Gesamtkomplex und strebt explizit keine Darstellung „einzelner internationaler Organisationen“ an.⁶⁸

Ein besonderes Desiderat bildet die Erforschung des Verhältnisses der Großmächte zur intergouvernementalen Zusammenarbeit des 19. Jahrhunderts. So ist auch die deutsche Rolle in den frühen internationalen Organisationen bisher nicht gezielt in den Fokus genommen worden.⁶⁹ Die Analyse der deutschen Politik bei der Gründung und weiteren Ausgestaltung des Weltpostvereins leistet einen Beitrag dazu, diese Lücke zu schließen.

Die Untersuchung knüpft an die in der einschlägigen Forschung vorherrschende Einschätzung an, dass die institutionalisierte Zusammenarbeit die internationalen Beziehungen im 19. Jahrhundert um ein neues Element erweiterte. Allerdings greift die vorliegende Studie nicht auf den „Global Governance“-Ansatz zurück, der die Entstehung einer neuen internationalen Ordnungsebene suggeriert. Sie plädiert dafür, den Blick nicht im Vorhinein durch die These von der Souveränitätserosion und vom partiellen Bedeutungsverlust des Nationalstaates einzuengen, die einige der einschlägigen Forschungsbeiträge vertreten.⁷⁰ Es erscheint vielmehr fruchtbar, ergebnisoffen und bezogen auf die einzelnen Verwaltungsunionen zu untersuchen, inwiefern im

beschäftigt. Allerdings beschränkt sie sich auf die Gründungsphase der Organisation und verfolgt in erster Linie das Ziel, den Generalpostmeister Heinrich von Stephan zur Führerpersönlichkeit zu stilisieren (Ruth Jaspers, Heinrich von Stephan, der Schöpfer der Welteinheit im zwischenstaatlichen Postverkehr, Frankfurt 1938). In jüngerer Zeit hat der französische Historiker Léonard Laborie unter Auswertung archivistischer Quellen ein Schlaglicht auf die Rolle Frankreichs bei der Gründung des Weltpostvereins geworfen. (Léonard Laborie, *L'Europe mis en réseaux. La France et la coopération internationale dans les postes et les télécommunications (années 1850–années 1950)*, Brüssel u. a. 2010, 87–109.)

68 Herren, Hintertüren, 22f. In Isabella Löhrs Studie zur Verankerung internationaler Standards im Bereich der geistigen Eigentumsrechte wiederum erscheint die Zusammenarbeit in den einschlägigen Organisationen als weitgehend unpolitische Verständigung unter Experten. (Löhr, Globalisierung, passim. Siehe hierzu die Rezension von Miloš Vec, Die Politik der Unpolitischen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.6.2011, 34.)

69 Noch immer hat Matthias Schulz' Feststellung von 2004 Bestand, dass eine „neuere, archivbasierte Studie zur deutschen Regierungspolitik in internationalen Organisationen vor dem Ersten Weltkrieg fehlt“. (Schulz, Netzwerke, 10.)

70 Siehe auch die grundsätzliche Kritik an dieser These in: Rosenberg, Globalization, passim; Ders., *The follies of globalisation theory. Polemical essays*, London/New York 2000, 27–43; Clyde W. Barrow, *The return of the state. Globalization, state theory, and the new imperialism*, in: *New Political Science* 27 (2005), 123–145; Lacher, Transformation, passim; Alan James, *The practice of sovereign statehood in contemporary international society*, in: *Political Studies* 47 (1999), 457–473. Aus geschichtswissenschaftlicher Sicht gibt Vec zu bedenken, dass die These vom Niedergang staatlicher Steuerungsfähigkeit möglicherweise vor dem Hintergrund einer unzutreffenden Idealisierung des Nationalstaates des (späten) 19. Jahrhunderts entwickelt wurde. So zirkuliere in den Darstellungen, die sich mit der vermeintlichen Denationalisierung beschäftigen, häufig „das

19. Jahrhundert ein Spannungsfeld zwischen Souveränität und multilateraler Kooperation wahrgenommen und wie diesem gegebenenfalls Rechnung getragen wurde.

Den folgenden Ausführungen liegt die Annahme zugrunde, dass sich in den Verwaltungsunionen eine zunehmende, kontinuierlich an Komplexität gewinnende und sich verfestigende Internationalisierung von Politikfeldern manifestierte, die zuvor – mitunter zwar bereits bilateral behandelt – hauptsächlich der innenpolitischen Domäne zuzuordnen waren. Diese „internationalisierten“ Politikfelder fielen in der Regel in Bereiche, die jenseits der unmittelbaren, häufig als „vital“ bezeichneten Macht- und Sicherheitsinteressen der Staaten angesiedelt waren – sie betrafen nicht die „high“, sondern die „low politics“.

Die Abgrenzung von vitalen zu sekundären Interessen, von „high“ zu „low politics“, ist mit einer gewissen Unschärfe behaftet.⁷¹ Die zugrundeliegende Differenzierung bildete sich bereits im völkerrechtlichen Diskurs des 19. Jahrhunderts heraus, der zwischen „(hoch-)politischen“ und „unpolitischen“ Fragen unterschied, wobei erstere „das Selbsterhaltungsrecht, die Gebietshoheit, den Krieg und den Frieden“ betrafen.⁷² Eine positive Definition der „unpolitischen“ Belange setzte sich nicht durch, hierunter wurden „die ex negativo definierten weniger wichtigen Angelegenheiten“⁷³, die Vereinbarungen „in machtpolitisch unspektakulären Bereichen“⁷⁴ subsumiert.

Die vorliegende Studie vermeidet die Bezeichnung „unpolitisch“ und spricht stattdessen bewusst von „low politics“ und sekundären (Staaten-)Interessen, um den Eindruck zu vermeiden, bei der Sphäre der nicht-vitalen Interessen habe es sich um einen politikfreien Raum gehandelt. Es wird die These vertreten, dass verschiedene Staaten im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts vor dem Hintergrund der kommerziellen Belebung seit den 1840er Jahren und der fortschreitenden Industrialisierung spezifische „Außenpolitiken“ entwickelten, um solche Felder gezielt zu bearbeiten, die nicht unmittelbar die Macht- und Sicherheitsinteressen betrafen. Zum Instrumentarium der politikfeldspezifischen Außenpolitiken, die in erster Linie darauf abzielten, die Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Interaktionen zu gestalten, gehörten die Verwaltungsunionen. Mit diesen gaben sich die Staaten nicht nur gemeinsame Regeln, sondern sie schufen Arenen, in denen sie dauerhaft über die Weiterentwicklung der vereinbarten Normen und Verfahren verhandelten und gegebenenfalls

Argument der machtvollkommenen Staatlichkeit des Kaiserreichs“, das jedoch einer „kritische[n] Revision“ bedürfe. (Vec, Recht, 17ff., Zitat: 19.)

71 Zur Definition von „low“ und „high politics“ sowie zur Problematik der Begrifflichkeit siehe etwa Brian Hocking/Michael Smith, *World Politics. An introduction to international relations*, London/New York 2014, 10f., 130, 298f.

72 Zu diesem Komplex siehe Vec, Recht, 81f.; Zitat: Alphonse Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Stuttgart 1899, 344 (zitiert nach ebd., 82).

73 Vec, Recht, 82. Allerdings setzte beispielsweise Jellinek den politischen explizit die Verwaltungsverträge entgegen, wobei er letztere gerade wegen ihres vermeintlich unpolitischen Charakters für besonders beständig hielt und ihnen eine erhebliche Bedeutung für die Entwicklung des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen beimaß. (Georg Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Wien 1882, 107–110, 165.)

74 Anselm Doering-Manteuffel, *Internationale Geschichte als Systemgeschichte*, in: Loth/Osterhammel (Hg.), *Geschichte*, 93–115, Zitat: 103.

ihre Interessenskonflikte austragen. Diejenigen Regierungen und Verwaltungen, die in einem Politikfeld besondere Gestaltungsansprüche erhoben oder weitergehende Ziele verfolgten, mussten spezifische Konzepte und Strategien entwickeln, um ihren Vorstellungen Geltung zu verschaffen.

Das Engagement Deutschlands bei der Gründung des Weltpostvereins und die Rolle, die es anschließend innerhalb der Organisation spielte, werden im Folgenden als Ausdruck einer solchen politikfeldspezifischen Außenpolitik untersucht, die hier als „Postaußenpolitik“ bezeichnet wird. In den Blick genommen werden die Motive, Konzepte und Strategien der deutschen Postaußenpolitik seit Ende der 1860er Jahre. Es ist darzustellen, wie und aus welchen Gründen Deutschland die Führung in den internationalen Postbeziehungen übernahm, die Gründung des Weltpostvereins initiierte und anschließend dessen Expansion über die ganze Erde vorantrieb.

Dabei ist in Anlehnung an die jüngere Kaiserreichsforschung möglichen Wechselwirkungen zwischen Multilateralisierung und Nationalisierung nachzugehen. So stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Reichsgründung für die erfolgreiche Institutionalisierung der postalischen Zusammenarbeit zukam. Einzuordnen ist auch, ob sich die preußisch-deutsche Bürokratie einer politikfeldspezifischen „Herausforderung der Globalisierung“ ausgesetzt sah, auf die sie eine Antwort finden musste, oder ob sie mit ihrem Einsatz für die Gründung und Expansion des Weltpostvereins nicht vielmehr proaktiv Verflechtungsförderung betrieb. Es soll zudem reflektiert werden, inwiefern sich im Weltpostverein ein – intenderter oder kollateraler – Beitrag zur „nationalstaatlichen Formatierung“ der Welt ausmachen lässt.

Die auf den Weltpostverein bezogene Postaußenpolitik wird im Kontext der deutschen Außen- und Außenwirtschaftspolitik betrachtet. So ist zu reflektieren, wie sich die Hinwendung Bismarcks zum Protektionismus und zum formellen Imperialismus seit Ende der 1870er Jahre auf die Rolle des Deutschen Reichs im Weltpostverein auswirkte. Außerdem soll in den Blick genommen werden, ob die späteren Kontroversen über die Außenhandelspolitik auf die Postaußenpolitik durchschlugen, und welche Bedeutung der Übergang zur wilhelminischen Weltpolitik hatte. Hielten – in den Worten Peterssons – „partikularisierende Tendenzen“ Einzug auch in die Postaußenpolitik oder blieb die deutsche Haltung zum Multilateralismus in diesem Politikfeld konstruktiv?

Die Studie kommt nicht umhin, auch die Strukturen und die Funktionsweise des Weltpostvereins darzustellen. Dabei ist zu untersuchen, nach welchen Gesichtspunkten das Deutsche Reich, gemeinsam mit den übrigen beteiligten Staaten, die organisatorischen Rahmenbedingungen gestaltete, in denen es fortan agierte. Besonderes Interesse gilt der Frage, ob – und gegebenenfalls inwiefern – die Souveränität der Mitgliedstaaten durch die institutionalisierte Postzusammenarbeit beschnitten wurde. Es ist nicht beabsichtigt, sämtliche Facetten und Entwicklungen des Vereins zu beleuchten; weitgehend ausgeklammert bleiben etwa die Nebenabkommen zu weiteren Zweigen des Postdienstes, die im Laufe der Zeit zum Hauptvertrag hinzutraten.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich im Wesentlichen auf die Jahrzehnte zwischen der Gründung des Norddeutschen Bundes und dem Ausbruch des Ersten

Weltkrieges. In einem als Skizze gehaltenen Ausblick werden allerdings auch mögliche, in die 1920er Jahre hineinreichende Kontinuitätslinien in den Blick genommen.

Die folgenden Ausführungen greifen auf politikwissenschaftliche Erklärungsansätze zur Entstehung von internationalen Regierungsorganisationen und zu den Herausforderungen, die dabei zu überwinden sind, zurück. Der Analyse der deutschen Rolle bei der Institutionalisierung der multilateralen Postzusammenarbeit liegt die aus der Interdependenz- und Regimeforschung stammende These zugrunde, dass einer Führungsmacht oder einem Kreis von Führungsmächten entscheidende Funktionen bei der Gründung internationaler Organisationen zukommen. In der Regel – so die Annahme – wird eine solche Organisation nicht zwangsläufig entstehen, wenn in einem Politikfeld problematische Interdependenzbeziehungen zutage treten. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass mindestens ein Staat die Institutionalisierung multilateraler Zusammenarbeit auf die Agenda setzt, systematisch auf diese hinwirkt und dabei Lösungen für auftretende Hindernisse entwickelt.⁷⁵

Eine besondere Herausforderung, der sich die Führungsmacht widmen muss, stellen Verteilungsfragen dar, die oftmals unter dem Etikett der Reziprozität begegnen. Dieser Aspekt der Gegenseitigkeit spielt bei der Aushandlung von internationalen Vereinbarungen stets eine zentrale Rolle, gleichgültig, ob zwei oder mehr Parteien involviert sind. Wenn die beteiligten Staaten exakte Reziprozität, das heißt ein vollständig ausgeglichenes Wertverhältnis von Leistungen und Gegenleistungen anstreben, kann sich der Abschluss internationaler Vereinbarungen erheblich verzögern oder sogar scheitern. In bilateralen Konstellationen hält sich die Komplexität im Vergleich zu multilateralen Verhandlungen noch in Grenzen. Bilaterale Verträge enthalten in der Regel eindeutige Quid-pro-quo-Regelungen – Manifestationen einer *spezifischen* Reziprozität –, die Kosten und Nutzen für beide Partner auf einen Blick erkennen lassen.⁷⁶

Je mehr Parteien in eine internationale Vereinbarung einbezogen werden, desto schwieriger wird es, das Verhältnis von Leistungen und Gegenleistungen einzuschätzen. Eine multilaterale Vereinbarung, die einheitliche Regeln für alle teilnehmenden Staaten verankert⁷⁷, schließt einen exakten Wertausgleich der erbrachten Leistungen praktisch aus, weil die Vertragspartner meistens über unterschiedliche Voraussetzungen verfügen – etwa hinsichtlich der Größe und Beschaffenheit der Territorien, der

75 Keohane/Nye, *Power*, 229ff.; Rittberger/Zangl/Kruck, *Organisationen*, 49.

76 Ob Leistung und Gegenleistung hierbei tatsächlich immer gleichwertig sind, ist eine andere Frage – häufig schlägt sich in dem angestellten Vergleich auch das möglicherweise ungleiche Machtverhältnis der Beteiligten nieder.

77 In Anlehnung an den Politikwissenschaftler Ruggie betrachtet die vorliegende Arbeit dies als ein konstitutives Merkmal multilateraler Institutionen. Ruggie bezeichnet ausschließlich solche Institutionen als multilateral, welche die Beziehungen zwischen drei oder mehr Staaten auf der Grundlage verallgemeinerter Verhaltensprinzipien koordinieren. Das bedeutet, dass durchgehend die gleichen Regeln für alle an der Institution beteiligten Staaten gelten und etwaige Sonderinteressen nicht berücksichtigt werden. (John Gerard Ruggie, *Multilateralism. The anatomy of an institution*, in: Ders. (Hg.), *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*, New York 1993, 3–47, hier: 6–17. Siehe auch Robert O. Keohane, *Multilateralism. An agenda for research*, in: *International Journal* 45 (1989/90), 731–764.)

bestehenden Infrastrukturen oder des technologischen Entwicklungsstandes. Der Erfolg der Aushandlung einer multilateralen Vereinbarung und gegebenenfalls die Gründung einer zwischenstaatlichen Organisation setzen deshalb die Bereitschaft der Verhandlungspartner voraus, sich mit einer *diffusen* Gegenseitigkeit zufriedenzugeben. Die Beteiligten an einem multilateralen Abkommen müssen sich damit abfinden, dass sich wechselseitig erbrachte Leistungen nicht vollständig ausgleichen. Darüber hinaus haben sie auch zu akzeptieren, dass nicht alle Parteien in gleichem Maß an dem üblicherweise angestrebten gemeinschaftlichen Nutzen eines solchen Abkommens – in der politikwissenschaftlichen Terminologie als „joint gains“ bezeichnet – partizipieren.⁷⁸

Es gehört zu den maßgeblichen Aufgaben, die eine Führungsmacht bei der Gründung einer Regierungsorganisation bewältigen muss, die allgemeine Bereitschaft herzustellen und aufrechtzuerhalten, für einen oftmals noch nicht einmal genau bezifferbaren kollektiven Gewinn eine nicht bis ins Letzte berechnete und ausgeglichene Kosten-Nutzen-Verteilung hinzunehmen. Dabei darf sie vor allem die vermeintlichen oder tatsächlichen *relativen* „Verlierer“ – also diejenigen, die entweder einen geringeren Anteil an dem gemeinsamen Nutzen erhalten oder aber stärkere Belastungen tragen müssen als andere – nicht aus dem Blick verlieren. Bei diesen besteht die Gefahr, dass sie die angestrebte Übereinkunft nicht für gerecht halten und ihre Beteiligung verweigern, selbst wenn sie *absolut* betrachtet ebenfalls von dieser profitieren würden.⁷⁹ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist darzustellen, wie Deutschland mit der Reziprozitätsproblematik in den internationalen Postbeziehungen umging.

Auch zur Analyse des deutschen Führungsstils orientiert sich diese Studie an politikwissenschaftlichen Annahmen. Es wird davon ausgegangen, dass in einem von Interdependenz geprägten Politikfeld wie demjenigen der internationalen Postbeziehungen, in dem die Anwendung von Zwangsmitteln nicht oder lediglich begrenzt sinnvoll und möglich ist, eine Führungsmacht nur über beschränkte Strategieoptionen verfügt. Als angemessen erscheint insbesondere ein Führungsstil, der in Anlehnung an die politikwissenschaftliche Terminologie als „kooptiv“ bezeichnet wird. Der kooptive Führungsstil bedient sich der Methoden der „sanften“ oder auch indirekten Macht; er zeichnet sich dadurch aus, die übrigen einzubeziehenden Parteien von dem eigenen Programm zu überzeugen und gemeinschaftliches Handeln anzustoßen, anstatt sie durch Zwangsmittel zur Beteiligung zu drängen oder durch die Gewährung materieller Vorteile gewissermaßen zu bestechen. Einer kooptiv

78 Grundlegend zur Reziprozitätsthematik und zur Differenzierung zwischen spezifischer und diffuser Gegenseitigkeit: Robert O. Keohane, Reciprocity in international relations, in: International Organization 40 (1986), 1–27; Ruggie, Multilateralism, 11–22.

79 Keohane/Nye, Power, 10, 229–236; Ruggie, Multilateralism, 11. Relative Gewinnunterschiede betrachtet insbesondere die (neo-)realistische Theorieschule der Internationalen Beziehungen als Kooperationshindernis. (Vgl. etwa Joseph M. Grieco, Anarchy and the limits of cooperation. A realist critique of the newest liberal institutionalism, in: International Organization 42 (1988), 485–507; Ders., Understanding the problem of international cooperation. The limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory, in: David A. Baldwin (Hg.), Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate, New York 1993, 339–362.)

agierenden Führungsmacht obliegt es vor allem, die Agenda zu bestimmen, die verschiedenen Interessen zu moderieren, Kompromisse zu formulieren und die Beteiligten auf den gemeinsamen Nutzen der angestrebten Vereinbarung zu orientieren. Sie muss ein Klima schaffen, das von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist und in dem sich keine der beteiligten Parteien übervorteilt fühlt. Auf unilaterale Aktionen und die rücksichtslose Durchsetzung eigener Vorschläge ist zu verzichten, wenn die erforderliche Konzessionsbereitschaft aller Parteien nicht nachhaltig beeinträchtigt werden soll.⁸⁰ Den Gegenpol zum kooptiven Führungsstil bildet eine hegemonial ausgerichtete Strategie, die auf direkte Machtanwendung setzt und versucht, den Verhandlungspartnern den eigenen Willen zu oktroyieren. Ein solcher Ansatz kann in der Regel nur erfolgreich sein, wenn in dem betreffenden Politikfeld stark asymmetrische Interdependenzrelationen bestehen.⁸¹

Im Folgenden dient der skizzierte Idealtypus kooptiver Führung als Maßstab, an dem die Vorgehensweise des Deutschen Reichs bei der Institutionalisierung der multilateralen Zusammenarbeit im Weltpostverein sowie bei der globalen Expansion und inneren Ausgestaltung der Organisation zu messen ist.

Quellen

Die politikwissenschaftliche Interdependenzforschung hat als eine charakteristische Entwicklung für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg herausgestellt, dass jenseits der Außenministerien die Fachressorts zunehmend Einfluss auf die internationale Politik genommen haben.⁸² Geschichtswissenschaftliche Untersuchungen konnten allerdings zeigen, dass diese Entwicklung bereits im 19. Jahrhundert einsetzte, als verstärkt führende Beamte verschiedener Verwaltungszweige die Bühne der internationalen Beziehungen betreten. Als Experten machten sie in Politikfeldern, die durch eine komplexer werdende Regelungsmaterie geprägt waren, aber fernab der Macht- und Sicherheitspolitik lagen, den Außenressorts und den Diplomaten Terrain streitig.⁸³

Im Fall der durch Deutschland vorangetriebenen Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich des Postverkehrs bestätigt sich dieser Befund. Zentraler Akteur war die Reichs-Post- und Telegraphenverwaltung, welche die internationale Postpolitik des Kaiserreichs maßgeblich gestaltete und – durch den Kaiser bevollmächtigt – auch nach außen vertrat. Bis zu ihrer Verselbstständigung Ende 1875 war sie in das Reichskanzleramt integriert. Auch nach ihrer Ausgliederung

80 Keohane/Nye, *Power*, 229ff.; Joseph S. Nye, *Bound to lead. The changing nature of American power*, New York 1990, 31f., 267; Ders., *The powers to lead*, New York 2008, 27ff.; Ders., *Macht im 21. Jahrhundert. Politische Strategien für ein neues Zeitalter*, München 2011, 35–49, 148f.

81 Keohane/Nye, *Power*, 229ff.; Nye, *Bound*, 30.

82 Keohane/Nye, *Power*, 25ff., 241.

83 Herren beispielsweise betont, dass hohe Verwaltungsbeamte „den Internationalisierungsprozess nachhaltig geprägt“ haben. (Herren, *Hintertüren*, 513.) Zur Erweiterung des Akteurskreises in den internationalen Beziehungen des 19. Jahrhunderts vgl. auch Dies., *Internationalism*, 123, 128 sowie Vec, *Recht*, 91–94.

musste die Reichspostverwaltung weiterhin die Zustimmung des Kanzleramts, später der Reichskanzlei, zu allen Grundsatzentscheidungen einholen, insbesondere zu solchen, welche die Reichsfinanzen betrafen. In sämtliche internationale Verhandlungen hatte sie zudem das Auswärtige Amt einzubeziehen. Faktisch erlangte die Postverwaltung jedoch vor allem in der Ära Heinrich von Stephans, der zwischen 1870 und 1897 an ihrer Spitze stand, eine hohe Eigenständigkeit bei der Gestaltung der internationalen Postpolitik.⁸⁴

Entsprechend stützt sich die vorliegende Studie in erster Linie auf die einschlägigen Akten des General- beziehungsweise Reichspostamtes, die im Bestand „R 4701 Reichspostministerium“ des Bundesarchivs verwahrt werden. Daneben fanden sich relevante Akten auch in den Beständen „R 43 Reichskanzlei“ und „R 901 Auswärtiges Amt“.⁸⁵ Zu den Bemühungen des Generalpostamtes des Norddeutschen Bundes um die Gründung eines Postvereins wurden vereinzelt Unterlagen aus dem Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz hinzugezogen.

Die Akten der Ministerialbürokratie wurden durch die Protokolle des Reichstags ergänzt, der innerhalb des Untersuchungszeitraums immer wieder über die internationale Postpolitik im Allgemeinen und die Belange des Weltpostvereins im Besonderen debattierte. Die Drucksachen von Reichstag und Bundesrat umfassen zudem etliche einschlägige Denkschriften, die Rückschlüsse auf die Motive des deutschen Vorgehens und auf das Verständnis der eigenen Rolle erlaubten. Vertiefende Einblicke gewährten auch die gedruckten „Berichte über die Ergebnisse der Reichs-Postverwaltung“. Verschiedene Einzelaspekte ließen sich mithilfe der Beihefte zum Amtsblatt des Reichspostamts nachvollziehen.⁸⁶

Für die Analyse der französischen Position zu einer Reform der internationalen Postbeziehungen im Allgemeinen und zum deutschen Projekt eines Postvereins im Besonderen wurden für den Zeitraum zwischen 1871 und 1876 die Protokolle der

84 Ernst Schilly, Nachrichtenwesen, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, 385–406; Hesse, Netz, 51–72. Geadelt wurde der (klein-)bürgerlichen Verhältnissen entstammende Stephan erst 1885. Aus Gründen der Einheitlichkeit erfolgt in dieser Arbeit die Namensnennung stets mit Adelsprädikat. (Hermann von Petersdorff, „Stephan, Heinrich (v.)“, in: Allgemeine Deutsche Biographie, Bd. 54, Leipzig 1908, 477–501, hier: 498.)

85 An sich bewahrt das Auswärtige Amt seine Akten im hauseigenen Politischen Archiv auf. Die handelspolitische Abteilung des Außenressorts befindet sich für den Zeitraum bis 1945 jedoch im Bundesarchiv. Hier liegen die Akten, welche die Auseinandersetzung des Auswärtigen Amtes mit dem Weltpostverein im Untersuchungszeitraum dokumentieren. Den Schwerpunkt bilden jedoch eindeutig die Akten des Reichspostamtes, das nach dem Ersten Weltkrieg in das Reichspostministerium umgewandelt wurde. – Schon das deutliche Übergewicht relevanter Unterlagen im Fachressort liefert einen Hinweis darauf, dass das deutsche Engagement in der Postzusammenarbeit anders zu bewerten ist als die Strategie verschiedener Staaten „an der Peripherie der Macht“, die den Regierungsinformationismus zu einem neuen Instrument der klassischen Außenpolitik entwickelten. Es dürfte kein Zufall sein, dass Madeleine Herren für die von ihr untersuchten Staaten in bedeutendem Umfang in den Akten der Außenressorts fündig geworden ist, die vorliegende Arbeit hingegen weniger. (Herren, Hintertüren, 18–24.)

86 Die Beihefte trugen zunächst den Titel „Deutsches Postarchiv“. Mit der Vereinigung von Post- und Telegraphenverwaltung wurden sie in „Archiv für Post und Telegraphie“ umbenannt.

französischen Nationalversammlung ausgewertet. Ergänzende Informationen enthielten verschiedene Dokumente, die im Archiv des Pariser Postmuseums verwahrt werden und die zusammenfassend die Hintergründe der französischen Haltung zur Gründung des Weltpostvereins erhellen.⁸⁷ Um die langjährige Auseinandersetzung um die Integration der britischen Kolonien in Australien und Südafrika in den Weltpostverein nachvollziehen zu können, wurden neben den diesbezüglichen deutschen Akten die veröffentlichten britischen Parlamentsdokumente herangezogen. Diese lieferten Hintergrundinformationen zu den Positionen sowohl des Mutterlandes als auch der Selbstverwaltungskolonien.

Um weitergehende Einblicke in das Selbstverständnis des ständigen Vereinsbüros und in dessen Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, insbesondere zum Deutschen Reich, zu gewinnen, wurden Recherchen im Archiv des Weltpostvereins in Bern durchgeführt, die jedoch ergebnislos verliefen; einige wenige relevante Akten fanden sich im schweizerischen Bundesarchiv. Die jährlich erschienenen gedruckten Geschäftsberichte des Internationalen Büros glichen die kaum nennenswerte Aktenüberlieferung aus. Zudem konnten der Vereinszeitschrift „L'Union postale“ ergänzende Informationen zur Rolle des einzigen permanenten Organs des Postvereins wie auch zu anderen Fragen der Organisationsgeschichte entnommen werden. Die Aushandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten, die der Entscheidungsfindung im Postverein zugrunde lagen, wurden anhand der Protokolle der Weltpostkongresse untersucht, die in gedruckter Form vorliegen.

Erkenntnisse über die Sicht der zeitgenössischen Öffentlichkeit auf den Postverein ließen sich insbesondere anhand zeitgenössischer Zeitungsartikel gewinnen. Diese wiesen – zusammen mit den Reichstagsprotokollen – zudem auf die Interessenslagen von Akteuren außerhalb der Ministerialbürokratie hin, die Einfluss auf die deutsche Postpolitik zu nehmen versuchten.⁸⁸ Ergänzt wurden die Zeitungsartikel durch die Literatur zum Weltpostverein, die innerhalb des Untersuchungszeitraums erschienen ist, sowie durch maßgebliche staats- und rechtswissenschaftliche Arbeiten, die sich mit den Verwaltungsunionen auseinandersetzen.

Gang der Untersuchung

Die vorliegende Studie analysiert die Rolle Deutschlands bei der Gründung des Weltpostvereins und dessen Politik innerhalb der Organisation in vier Kapiteln. Im Mittelpunkt des ersten Kapitels steht der Aufstieg Preußen-Deutschlands zur Führungsmacht in den internationalen Postbeziehungen, der weitgehend mit der Gründung

87 Im französischen Nationalarchiv waren die einschlägigen Akten des Bestands „F 90“ aufgrund ihres konservatorischen Zustandes während eines Rechercheaufenthalts nicht einsehbar. Im Archiv des französischen Außenministeriums fanden sich für die Gründungsphase der Verwaltungsunion keine einschlägigen Unterlagen.

88 Das General- beziehungsweise Reichspostamt sammelte akribisch Zeitungsartikel zum Weltpostverein und legte diese in den Akten ab. Eine große Anzahl einschlägiger Artikel findet sich auch in der im Bundesarchiv verwahrten umfangreichen Presseauschnittsammlung des Reichslandbundes (Bundesarchiv [BArch], R 8034 II).

des Norddeutschen Bundes zusammenfiel. Vorangestellt wird ein Rückblick auf die sogenannten Hill'schen Reformen in Großbritannien, die in den 1840er Jahren einen Paradigmenwechsel im Postwesen einläuteten, der – nach und nach von den meisten europäischen Ländern adaptiert – in der Gründung des Weltpostvereins seinen Abschluss fand. Einzugehen ist auch auf einen früheren Versuch multilateraler Verständigung, den die USA Anfang der 1860er Jahre initiierten, um die bestehenden Probleme im internationalen Postverkehr zu bewältigen. Schließlich wird geschildert, aus welchen Gründen und mit welchen Strategien Deutschland die Weichen dafür stellte, die internationalen Postbeziehungen im Rahmen einer Regierungsorganisation neu zu ordnen. Besonderes Augenmerk gilt hierbei der Frage, wie sich das Verhältnis zu Frankreich, das dem Deutschen Reich nach der Kriegsniederlage unversöhnlich gegenüberstand, auf die Gründung des Weltpostvereins auswirkte.

Das zweite Kapitel widmet sich den Strukturen und der Verfahrenspraxis des Weltpostvereins. Die Analyse folgt der Frage, wie die teilnehmenden Staaten dem Prinzip der Souveränität im Regelwerk des Weltpostvereins und in der Praxis der Zusammenarbeit Rechnung trugen. Insbesondere müssen die Abstimmungsprozeduren in der Organisation in den Fokus genommen werden, und es ist zu fragen, wie die Chancen zwischen den Mitgliedstaaten verteilt waren, ihre Interessen durchzusetzen. Analysiert wird auch, welche Gestaltungsspielräume das Internationale Büro des Weltpostvereins als einziges permanentes Organ der Verwaltungsunion entwickelte.

Das dritte Kapitel setzt sich mit den Bestrebungen des Deutschen Reichs auseinander, den Postverein über die ganze Welt auszudehnen und ordnet diese den verschiedenen Phasen des Bismarck'schen Imperialismus zu. Im Mittelpunkt steht das Engagement für die Integration Lateinamerikas und Australiens in den Weltpostverein. Es wird auch gefragt, inwiefern kulturimperialistische Vorstellungen bei der globalen Expansion des Postvereins eine Rolle spielten.

Im Fokus des vierten Kapitels steht die Frage, wie sich die Rolle des Deutschen Reichs im Weltpostverein unter den Vorzeichen der Weltpolitik veränderte. Besondere Beachtung finden die Debatten um die internationalen Portosätze, die sowohl innerhalb Deutschlands als auch auf der internationalen Ebene mit zunehmender Vehemenz geführt wurden.

Der abschließende skizzenhafte Ausblick wendet sich den Auswirkungen des Weltkrieges auf die internationalen Postbeziehungen zu und nimmt die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit in der Nachkriegszeit in den Blick.