

**VOM REICHSVERBAND ZUM STAATENBUND.  
DIE DEUTSCHE VERFASSUNGSFRAGE AM ENDE DER  
NAPOLEONISCHEN HERRSCHAFT UND IHRE  
LÖSUNG AUF DEM WIENER KONGRESS**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Prolog: Die Verfassungsentwicklung Deutschlands vom Westfälischen Frieden bis zur Rheinbundgründung</b> .....	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Die Verfassungsdiskussion am Ende der napoleonischen Herrschaft</b> .....	<b>6</b>
3.1	Theoretische Formen der staatsrechtlichen Neuordnung .....	6
3.1.1	Der Nationalstaat .....	6
3.1.2	Die Restitution des Reiches .....	7
3.1.3	Föderative Organisationsformen .....	8
3.1.3.1	Die bundesstaatliche Lösung .....	8
3.1.3.2	Die staatenbündische Lösung .....	8
3.2	Vorentscheidungen während der Befreiungskriege: Vom Allianzvertrag von Kalisch bis zum ersten Pariser Frieden .....	9
3.3	Die konkreten Verfassungspläne bis zum Beginn des Wiener Kongresses .....	12
3.3.1	Die wechselnden Verfassungspläne des <i>Freiherrn vom Stein</i> .....	12
3.3.2	<i>Wilhelm v. Humboldts</i> Reaktion auf die Stein'schen Pläne .....	13
3.3.3	<i>Hardenberg</i> und der preußische Verfassungsentwurf der »41 Artikel« .....	14
3.3.4	<i>Metternich</i> und der gemeinsame österreichisch-preußische Plan der »12 Artikel« ....	15
<b>4.</b>	<b>Die Verfassungsfrage auf dem Wiener Kongreß</b> .....	<b>16</b>
4.1	Die Beratungen des » <i>Deutschen Comités</i> « bis zu deren Aussetzung .....	17
4.2	Die Krise um Polen-Sachsen und ihre Wirkung auf die Verfassungsverhandlungen .	18
4.3	Die endgültige Einigung unter dem Druck der Rückkehr Napoleons .....	19
<b>5.</b>	<b>Das Verfassungsgefüge des Deutschen Bundes</b> .....	<b>20</b>
<b>6.</b>	<b>Epilog: Das System des Deutschen Bundes zwischen Bewegung und Beharrung</b> .....	<b>21</b>
<b>7.</b>	<b>Schlußbetrachtung</b> .....	<b>23</b>
<b>8.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>24</b>
8.1	Quellen .....	24
8.2	Darstellungen .....	24

## 1. Einleitung

Die knapp zehn Jahre zwischen der Auflösung des Heiligen Römischen Reiches und der Gründung des Deutschen Bundes zählen zu den aufregendsten in der deutschen Geschichte. In diesem Zeitabschnitt erfolgten einige der einschneidendsten Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesamtgefüge, in ihr wurden zugleich die verfassungsrechtlichen Grundlagen gelegt für die föderale Struktur Deutschlands, deren Kontinuitätslinien sich über das Kaiserreich von 1871 über die Weimarer Republik von 1919 bis zur Bundesrepublik von 1949 verfolgen lassen.<sup>1</sup> Deshalb erscheint eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Grundproblem dieser Zeit, der *Frage nach einer gesamtdeutschen Verfassung*, für den Erkenntnisgewinn über die neuere deutsche Geschichte ebenso fruchtbar wie interessant.

Der 1815 ins Leben gerufene Deutsche Bund stellte sich, das ist bekannt, als ein Staatenbund souveräner Einzelstaaten und ihrer Regierungen dar. Die vorliegende Untersuchung verfolgt das Ziel, die grundlegenden Entwicklungslinien seiner Gründung aufzuzeigen. Die Leitfrage, die hierbei über allem steht, ist die, warum und auf welche Weise sich das staatenbündische Konzept durchgesetzt hat. Gingen die Planungen von Anfang an in diese Richtung? Gab es realistische Alternativen? Und welches waren die äußeren und inneren Einflüsse, die auf die Lösung der deutschen Verfassungsfrage einwirkten?

Der – versuchten – Beantwortung dieser Fragen wird in den beiden Hauptkapiteln dieser Arbeit nachgegangen: Die Untersuchung der Verfassungsdiskussion nach dem Fall Napoleons (erst ab da konnte sich die Frage einer gesamtdeutschen Verfassung stellen) beschäftigt sich mit den möglichen (und unmöglichen) Plänen dieser Zeit und fragt nach der Einbettung dieser Diskussion in die allgemeine politische Entwicklung. Der Ort der endgültigen Entscheidung über die staatsrechtliche Organisation Deutschlands war der Wiener Kongreß; ihm und seinem Verhandlungsverlauf widmet sich ein eigenes Kapitel. Daran anschließend wollen wir kurz das Ergebnis dieser Verhandlungen, den Deutschen Bund, in seiner Verfassungsstruktur näher beleuchten, um seinen Charakter gerade im Hinblick auf die vorangegangenen gescheiterten Entwürfe besser beurteilen und vergleichen zu können. Eingerahmt wird die Behandlung dieser Themen von einer knappen Rückschau auf die vorangegangene Verfassungsgeschichte des Heiligen Römischen Reiches sowie von einem Ausblick auf die Verfassungswirklichkeit des Deutschen Bundes bis zu seiner Auflösung. Der Ansatz der vorliegenden Untersuchung verfolgt somit zweierlei: Zum einen stellt sie den Eigenwert dieser bewegenden Zeit dar, und zum anderen versucht sie diese aber auch in den historischen Gesamtzusammenhang – das »Davor« und »Danach« – in Beziehung zu setzen.

Da die Epoche von napoleonischer Herrschaft, Wiener Kongreß und Deutschem Bund zu den meist- und intensivstbehandelsten der deutschen Geschichte gehört, ist die Literaturlage unproblematisch. Die einschlägigen Werke zur deutschen und Verfassungsgeschichte sind für den Untersuchungsgegenstand und -zeitraum dieser Arbeit durchweg sehr ergiebig (so erwies sich vor allem der erste Band der deutschen Verfassungsgeschichte *Ernst Rudolf Hubers* als umfangreichste Grundlage für die Aussagen dieser Arbeit). Daneben sei auf die Dissertation von *Hans-Joachim Hartmann* aus dem Jahre 1964 verwiesen, die einen Teil des Themenkomplexes der vorliegenden Arbeit sehr ausführlich behandelt. Ein Teil der diversen Verträge, Denkschriften, Verfassungsentwürfe und Verfassungen wurde als Quellenmaterial herangezogen. Sie fanden sich in den beiden großen Quellensammlungen von Ernst Rudolf Huber und Klaus Müller, außerdem in der für die historische Kommission der bayerischen Akademie der Wissenschaften von Lothar Gall herausgegebenen umfangreich angelegten Quellenedition zur Geschichte des Deutschen Bundes. Über weiteres informiert das Quellen- und Literaturverzeichnis am Ende dieser Arbeit.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen bei Thomas Nipperdey, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: Thomas Nipperdey, *Nachdenken über die deutsche Geschichte. Essays*, München 1986, S. 60-109.

## 2. Prolog: Die Verfassungsentwicklung Deutschlands vom Westfälischen Frieden bis zur Rheinbundgründung

Um den in dieser Arbeit behandelten Abschnitt der deutschen Verfassungsgeschichte besser in den historischen Gesamtkontext einordnen zu können, scheint ein holzschnittartiger Blick auf die groben Züge der deutschen Verfassungsentwicklung bis zum Ende des alten Reiches vorab angebracht. Entsprechend dem Zweck dieses Kapitels als knappe Einführung in die verfassungsgeschichtliche Ausgangslage bei der Gründung des Deutschen Bundes wird dabei auf eine Vollständigkeit beanspruchende Darstellung der im folgenden dargelegten Entwicklungsabschnitte verzichtet.<sup>2</sup>

Die jahrhundertelange Organisationsform der deutschen Staatenwelt war das *Heilige Römische Reich Deutscher Nation*. Wenn es auch seinem Ursprung nach als ein mittelalterlich-universalistisches Weltreich verstanden werden konnte, zeigt es sich in seiner realen Gestalt als ein hierarchisch organisierter Schutz- und Rechtsverband für die seit dem Ende des Mittelalters sich herausbildenden Territorialstaaten. Das Reich war formal ein Wahlreich, in dem das Oberhaupt des Reiches, der Kaiser, zugleich gewählter deutscher König war. (Seit 1438 kam dieser, abgesehen von einer kurzen Unterbrechung 1742 bis 1745, aus dem Hause Habsburg.) Der dualistische Charakter des Reiches drückte sich in dem zweiten Reichsorgan, dem Reichstag, aus. Durch ihn wirkten die Reichsstände an der Gesetzgebung und Regierung des Reiches mit, in ihm traten sie dem Kaiser gegenüber. Als höchste Reichsgerichte, die insbesondere eine Schutzfunktion für die Untertanen vor ihrem jeweiligen Landesherrn wahrnahmen, fungierten das Reichskammergericht und der Wiener Reichshofrat, wenngleich ihre Effizienz wegen zahlreicher landesherrlicher Gerichtsprivilegien stark eingeschränkt war. – Allgemein kann konstatiert werden, daß das Reich durch seine zutiefst mittelalterlichen Strukturen, die territoriale Zersplitterung und die Machtkämpfe zwischen einzelnen Territorialstaaten zu grundlegenden Reformen zu seiner Erhaltung nicht fähig war. Dies soll im folgenden chronologischen Abriss kurz dargelegt werden.

Der *Westfälische Frieden* von 1648, mit dem die große politisch-konfessionelle Krise der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts überwunden wurde, bedeutete für das innere Gefüge des Reiches eine Erstarrung, die einer weitergehenden Entwicklung der Reichsverfassung im Wege stand. In ihm wurden den Reichsständen weitreichende Rechte gegenüber dem Kaiser gewährt, die mit der zeitgenössischen Formel von der »reichsständischen Libertät« verteidigt wurden. Die Anerkennung des fast unbegrenzten Bündnisrechts und der Landeshoheit der Reichsstände bedeutete letztendlich eine massive Stärkung der territorialen Staatsmacht im Reich, mit der Folge einer zunehmenden Einengung der Reichsgewalt.

Hinzu kam nun seit dem 18. Jahrhundert die fundamentale Tatsache des »deutschen Dualismus«. Der Aufstieg Preußens zur europäischen Großmacht bedeutete eine Gefährdung der hergebrachten Ordnung, in der Österreich bisher innerhalb des Reiches die führende Stellung innehatte. Die neuen Konflikte mündeten in neue Kriege, und das Ringen zwischen Österreich und Preußen um die Vorherrschaft im Reich endete 1763 mit der faktischen Anerkennung der gleichberechtigten Großmachtstellung Preußens neben Österreich im Frieden von Hubertusburg. Für die Fortentwicklung der Reichsverfassung bedeutete dies nunmehr die Wahrung des *status quo*, da Preußen argwöhnisch darüber wachte, den österreichischen Einfluß im Reich nicht anwachsen zu lassen. Durch die Tendenz Österreichs, Preußens und anderer größerer Reichsstände, eine vorrangig eigenständige Machtstaatspolitik zu betreiben und das Reich seinem Schicksal zu überlassen, verlor es für sie seine Bedeutung als Schutz- und Rechtsverband; lediglich für die kleineren geistlichen und weltlichen Reichsstände, die nicht zur selbstständigen Verteidigung fähig waren, sollte diese Funktion weiterhin lebenswichtig bleiben. Deshalb betonten sie schon früh

<sup>2</sup> Vgl. zu den folgenden Ausführungen, die nicht im Detail belegt werden müssen, insbesondere die einschlägigen Gesamtdarstellungen zur deutschen Verfassungsgeschichte; insbesondere: Gerhard Oestreich, *Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reiches* (= Gebhardt, *Handbuch der deutschen Geschichte*, Band 11), München 1999 und Fritz Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1969.

den »föderativen Charakter des Reiches« (F. Hartung) und suchten im Abschluß von Sonderbündnissen untereinander ihre Integrität zu wahren, die ihnen die machtlosen Reichsorgane nicht mehr gewährleisten konnten. Der letzte Versuch einer Reichsreformpolitik seitens des 1765 gewählten Kaisers Josephs II. stieß auf den Widerstand Preußens und anderer Reichsstände, weil sie hinter den Bestrebungen zur Festigung der kaiserlichen Gewalt zu Recht primär eine an den österreichischen Interessen orientierte Machtpolitik vermuteten.

Die *Französische Revolution* schließlich leitete die Ereignisse ein, die dem Heiligen Römischen Reich den Todesstoß versetzen sollten. Mit Beginn der Revolutionskriege 1792 wurde durch die französische Volksheere eine Dynamik freigesetzt, der die veralteten Strukturen des Reiches nichts entgegenzusetzen hatten. Der Abschluß des Sonderfriedens zu Basel am 5. April 1795, mit dem Preußen aus dem ersten Koalitionskrieg gegen Frankreich eigenmächtig ausschied, zeigte überdeutlich, daß die Reichseinheit zugunsten der Eigeninteressen aufgegeben wurde. Der Friedensvertrag leitete die Phase der Gebietsverschiebungen im Reich und damit schlußendlich seiner Auflösung ein, denn er stellte die Abtretung des linken Rheinufer an Frankreich – gegen angemessene Entschädigung der betroffenen Reichsstände – in Aussicht. Mit dem Auftreten des charismatischen Generals *Napoleon Bonaparte*, der mit revolutionärem Eifer ein plebiszitäres Kaiserium errichtete und ein französisch-hegemoniales Herrschaftssystem in Europa anstrebte, gewannen die folgenden Ereignisse dann eine eigentümliche Beschleunigung. Die gefaßten territorialen Entscheidungen wurden am 17. Oktober 1797 im Frieden von Campo Formio, diesmal von österreichischer Seite, und im Reichsfrieden von Lunéville vom 9. Februar 1801 bestätigt. Die Entschädigung der deutschen Fürsten für den Verlust linksrheinischer Gebiete regelte der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803. Die mit ihm beschlossene Säkularisation fast aller geistlicher Reichsstände und die Mediatisierung vieler kleiner weltlicher Herrschaften stellte sich als eine Flurbereinigung dar, die die Machtverhältnisse im Reich durch die Entstehung großer Flächenstaaten grundlegend veränderte. Entscheidender aber war die Wirkung, die vom Reichsdeputationshauptschluß auf das innere Verfassungsgefüge des Reiches ausging: Mit ihm wurde die Reichsverfassung praktisch ausgehöhlt, denn die Annexionen der kleineren Reichsstände bedeuteten eine Zerstörung des Rechtsverbands, auf dem diese Verfassung beruhte. Zudem bedeutete die Existenz dieser kleineren Reichsstände auch immer ein Element der Friedenssicherung und Stabilität, da sie aufgrund ihrer Größe zu einer militärischen Expansionspolitik nicht fähig waren. Mit ihrem Wegfall verlor das Reich seine treuesten Anhänger, für die es bis zuletzt die Funktion eines Garanten ihrer territorialen Integrität – wenn auch erfolglos – übernehmen sollte – der letzte Zweck der Reichsverfassung, der Schutz der kleineren und schwächeren Staaten, war damit aufgehoben.

Dieser »materiellen Auflösung« des Reiches schloß sich drei Jahre später die »formelle Auflösung« an. Dieser zuvorgegangen war die Stärkung der süddeutschen Staaten durch Napoleon, der sie als Machtfaktor gegenüber Österreich aufwerten wollte. Im Frieden von Preßburg vom 26. Dezember 1805 wurde den mit Frankreich verbündeten Staaten die Souveränität zuerkannt. Das Kalkül des französischen Kaisers war ebenso einfach wie erfolgreich: Die neuen Mittelstaaten waren einerseits groß genug, um eine vom Reich unabhängige Politik betreiben zu können, aber andererseits doch ausreichend klein, um in Abhängigkeit von Frankreich zu verbleiben. Am 12. Juli 1806 schließlich schlossen sich 16 deutsche Staaten in der *Confédération du Rhin* unter dem Protektorat Napoleons zusammen. Die Gründungsakte des Rheinbunds sah die Trennung dieser Staaten vom Reich vor; am 1. August 1806 erfolgte dann der Bruch mit der Reichsverfassung, indem die Rheinbundstaaten offiziell ihren Austritt aus dem Reichsverband erklärten. Genau fünf Tage später, am 6. August 1806 legte Kaiser Franz II. (der bereits kurze Zeit zuvor als Franz I. den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen hatte) die Kaiserkrone des Reiches nieder. Damit hörte das Heilige Römische Reich Deutscher Nation zu bestehen auf.

Erst mit dem Zusammenbruch des napoleonischen Herrschaftssystems und der Auflösung des Rheinbundes sollte erneut eine Gesamtorganisation Deutschlands ins Leben treten, die die einzelnen deutschen Staaten durch ein einigendes Band zusammenfassen konnte.

### 3. Die Verfassungsdiskussion am Ende der napoleonischen Herrschaft

Als mit dem Beginn der Befreiungskriege das Ende der napoleonischen Herrschaft eingeläutet wurde, begann in vielerlei Hinsicht die Verfassungsfrage in Deutschland akut zu werden: Sie stellte sich zum einen auf der Ebene der Einzelstaaten, sofern sie Bestandteil des *Grand Empire* waren bzw. ihre Verfassungsordnung zumindest dem unmittelbaren Einfluß Napoleons verdankten – mit seinem Niedergang brachen auch die politischen und rechtlichen Grundlagen für diese Verfassungen von Napoleons Gnaden weg.<sup>3</sup> Auf der anderen Seite begann nun die Diskussion über die künftige staatsrechtliche Organisation *Gesamtdeutschlands*.

#### 3.1 Theoretische Formen der staatsrechtlichen Neuordnung

Seit den Befreiungskriegen herrschte in weiten Kreisen der deutschen Bevölkerung, aber auch unter den Regierungen, Einigkeit darüber, daß eine engere Zusammenfassung Deutschlands unumgänglich sei. Das kulturelle Zusammengehörigkeitsgefühl und das Bewußtsein über die historischen Traditionen (das Erlöschen des Heiligen Römischen Reiches lag zeitlich ja noch nicht in allzu weiter Ferne) ließen die Möglichkeit einer europäischen Mitte aus gänzlich unabhängigen und unverbundenen Staaten wirklichkeitsfern erscheinen. Hinzu kam der kaum zu überschätzende Impuls des nationalen Bewußtseins: Die Erfahrung von nationaler Fremdherrschaft und schließlich kollektiv erkämpfter Befreiung, das Erlebnis des Volkskrieges und das große Vorbild der Stärke der französischen Nation – dies alles führte, zusammen mit den Wirkungen einer ausgeprägten nationalen Publizistik (derer sich auch die Regierungen bedienten, um ihre Untertanen für die erforderlichen großen Kriegsanstrengungen zu mobilisieren), zu einem neuen Verständnis von Staat, Nation und Verfassungsbegriff.<sup>4</sup>

Darüber hinaus lag eine staatliche Konsolidierung Mitteleuropas zugleich auch im Interesse der europäischen Großmächte, da ein Machtvakuum in Deutschland ständige Interventionen von Außen provoziert und den Frieden und die Stabilität in Europa dauerhaft gefährdet hätte. Das Beispiel des revolutionären Frankreich für ein derartiges Einmischen in die innerdeutschen Angelegenheiten stellte in dieser Hinsicht nur das jüngste, nicht aber das einzige dar.<sup>5</sup>

Wie allerdings die künftige Organisation Deutschlands konkret zu gestalten sei, war heftig umstritten. Theoretisch wären mehrere Möglichkeiten der staatsrechtlichen Neuordnung denkbar, die im Folgenden kurz umrissen werden sollen.

##### 3.1.1 Der Nationalstaat<sup>6</sup>

Die Möglichkeit der Gründung eines nationalen Einheitsstaates (in republikanischer oder monarchischer Form) – der *nation une et indivisible* nach französischem Vorbild – existierte tatsächlich nur als theoretische Spielart, Realisierungschancen konnten einem solchen Projekt von Anfang an nicht eingeräumt werden. Forderungen in diese Richtung kamen insbesondere aus den Kreisen der (radikalen) patriotischen Publizistik und der nationalen Bewegung. Diese befand sich in ihrem

<sup>3</sup> Als erstes wurde die Verfassung von Anhalt-Köthen (bereits 1812) wieder zurückgenommen, 1813/14 erloschen mit der Auflösung der napoleonischen Modellstaaten Westphalen und Berg folgerichtig die dortigen Verfassungen; die von Montgelas ausgearbeitete Verfassung Bayerns von 1808 wurde zwar nicht formell aufgehoben, blieb in ihren wesentlichen Teilen (besonders den Repräsentativorganen) aber unausgeführt. Vgl. Dieter Grimm, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776 – 1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaates bis zur Auflösung des Deutschen Bundes*, Frankfurt a. M. 1988, S. 62.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu z.B. Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1800 – 1866. Bürgerwelt und starker Staat*, München 1983, S. 92.

<sup>5</sup> Vgl. Nipperdey, *Deutsche Geschichte*, S. 92.

<sup>6</sup> Vgl. allgemein Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart u.a. 1975, S. 482-483, ferner Nipperdey, *Deutsche Geschichte*, S. 93 und Hans-Joachim Hartmann, *Das Schicksal der preußisch-österreichischen Verfassungsvorschläge, insbesondere des Entwurfs vom 14. Oktober 1814, auf dem Wiener Kongreß*, Diss. Göttingen 1964, S. 2-3.

jetzigen Stadium jedoch noch in der politischen Bedeutungslosigkeit;<sup>7</sup> und auch bei der Masse der übrigen Bevölkerung wurde ein entstehendes Nationalbewußtsein, das sie für die nationalstaatliche Lösung hätte mobilisieren können, von dem noch sehr wachen *Landes*bewußtsein, das an die Einzelstaaten und ihre Dynastien geknüpft war, überdeckt.

Wurde der Wunsch nach dem Nationalstaat anfänglich noch unterstützt von bedeutenden Staatsmännern wie Stein und Publizisten wie Arndt und Görres, reduzierte sich der Kreis der Befürworter bald auf den des »Jakobinertums« bezichtigten Gruppen vor allem der Turner- und Burschenschaften.<sup>8</sup>

Die Realisierung der nationalstaatlichen Lösung mußte zu diesem frühen Zeitpunkt, also vor 1815, zwangsläufig scheitern, und zwar insbesondere aus den folgenden drei Gründen:

Erstens lag eine derartige Lösung in keinsten Weise im Interesse der europäischen Großmächte. England, Frankreich und Rußland fürchteten die Gefahr für die europäische Stabilität, wenn ein machtvoller, weil unitarischer deutscher Nationalstaat in Mitteleuropa entstünde.

Zweitens mußte die Errichtung eines unitarischen Nationalstaats auch am Widerspruch der beiden *deutschen* Großmächte scheitern: Die Inkorporation Österreichs in einen Einheitsstaat hätte den Zerfall des Vielvölkerstaats bedeutet, da alle außerdeutschen Landesteile außerhalb dieses Nationalstaates hätten verbleiben müssen. Eine eventuelle politische Führungsrolle in diesem Staat, etwa durch die Übernahme der Kaiserwürde, wäre kein gleichwertiger Ersatz gewesen, da die faktische Machtlosigkeit eines solchen Amtes ja bereits im alten Reich für die Habsburgermonarchie offenkundig geworden war. Demgegenüber wäre auch Preußen niemals bereit gewesen, seine politische Souveränität zugunsten einer Unterordnung unter ein nationales Kaisertum aufzugeben, geschweige denn, seine Hegemonialstellung zugunsten der kleineren deutschen Staaten zu opfern.

Und drittens schließlich konnte auch nicht vermutet werden, daß die ehemaligen Rheinbundstaaten sich bereit erklären würden, ihre in napoleonischer Zeit gerade erst erhaltene Souveränität für einen Einheitsstaat wieder aufzugeben.

### 3.1.2 Die Restitution des Reiches<sup>9</sup>

Eine weitere staatsrechtliche Möglichkeit wäre die Wiederherstellung des Heiligen Römischen Reiches gewesen. Einer solchen *renovatio imperii* hätte die verfassungsrechtliche Auffassung von der Rechtsunwirksamkeit der Reichsauflösung von 1806 zugrunde gelegen: Die einseitige Niederlegung der Kaiserkrone durch Franz II. konnte danach als solche nicht das Ende des Reiches zur Folge haben, da eine rechtswirksame Reichsauflösung nach geltendem Reichsrecht nur durch den Beschluß des Reichstags zu Regensburg beschlossen werden konnte – und dieser trat in dieser Angelegenheit ja nicht einmal zusammen. Die Periode der bloßen Vakanz des Kaiserstuhls seit 1806 wäre demnach als bloßes *Interregnum* zu begreifen, wie dies im Mittelalter gehandhabt worden war.<sup>10</sup>

Den Vorschlag einer Restitution der alten Reichsverfassung verfochten besonders die mediatisierten Fürsten und Klein- und Kleinststaaten, die gegen ihre mit dem Untergang des alten Reiches einhergehenden Souveränitäts- und Privilegienverluste und ihre Unterordnung unter die

<sup>7</sup> Erst nach 1815 vollzog sich eine zunehmende Politisierung dieser Bewegung, vornehmlich der akademischen Jugend, die mit dem Wartburgfest 1817 das erste Mal öffentlichkeitswirksam in Erscheinung treten sollte.

<sup>8</sup> Speziell Görres lehnte im »Rheinischen Merkur« die nationalstaatliche Lösung mit dem Argument, daß eine derartige Staatsform »nur allzu leicht zu Erstarrung, Tod und Despotismus« führe, ab. Statt dessen solle Deutschland eine »der vorigen ähnliche neue, bessere« Verfassung erhalten. Zitiert nach Elisabeth Fehrenbach, Vom Ancien Régime zum Wiener Kongreß (= Oldenbourg Grundriß der Geschichte, Band 12), München 42001, S. 131.

<sup>9</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 483-484, ferner Nipperdey, Deutsche Geschichte, S. 93 und Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 3.

<sup>10</sup> Neben der Möglichkeit einer bloßen *Wiederherstellung* des alten Rechtszustands gab es auch die Forderung nach einer wirklichen *Neugründung* des Reiches mit verändertem Verfassungsgefüge. Dieses Anliegen verfocht auch der Reichsfreiherr vom Stein, der in mehreren Denkschriften von 1812-1815 seinem Ansinnen Ausdruck verlieh. Vgl. Gero Walter, Der Zusammenbruch des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und die Problematik seiner Restauration in den Jahren 1814/15, Heidelberg u.a. 1980, S. 97-98.

durch Napoleon vergrößerten deutschen Mittelstaaten opponierten. Daneben existierte in der Person des Papstes Pius VII. ein starker Fürsprecher für eine Reichserneuerung, die der katholischen Kirche die säkularisierten Fürstentümer und Besitzungen wiederbringen sollte.<sup>11</sup>

Es gab freilich auch für diese Variante einige gewichtige Gründe, die ihre Verwirklichung als nicht realistisch erscheinen ließen. Zum einen mangelte es an dem nötigen Reichsbewußtsein bei den Deutschen, und zum anderen hätte dies vorausgesetzt, daß die einzelnen Staaten sich als Reichsstände einer kaiserlichen Gewalt unterordneten. Dazu waren weder Preußen noch die mächtigeren der Mittelstaaten bereit, ganz abgesehen davon, daß wohl auch kein Staat, am wenigsten Österreich unter Franz I., zu Annahme des faktisch machtlosen Kaisertitels bereit war. Die Tatsache des österreichisch-preußischen Dualismus war darüber hinaus dazu angetan, ein erneuertes Reich von vornherein mit einer Hypothek zu belasten, an der auch schon das alte Reich maßgeblich zugrunde ging.

### 3.1.3 Föderative Organisationsformen

Die geschilderte Unmöglichkeit sowohl eines Einheitsstaates als auch einer Reichsrestitution ließ als einzige staatsrechtliche Lösung die Bildung eines föderativen Staatengebildes übrig. Die Verfassungstheorie unterschied auch damals schon zwischen dem *Bundesstaat* und dem *Staatenbund*, je nach dem gegenseitigen Souveränitäts- und Kompetenzverhältnis von Mitgliedstaaten und Zentralstaat.<sup>12</sup>

#### 3.1.3.1 Die bundesstaatliche Lösung<sup>13</sup>

Im bundesstaatlichen Fall wäre ein föderatives System entstanden, bei dem die Mitgliedstaaten einen großen Teil ihrer Souveränität zugunsten der zentralstaatlichen Ebene abgeben. Es wäre mehr als ein Staatenbund – wegen des Vorhandenseins einer starken Zentralgewalt –, aber weniger als ein Einheitsstaat – wegen der Erhaltung der Territorialgliederung – gewesen. Ein solcher Bundesverband würde über gemeinsame Organe zur eigenständigen Erledigung gemeinsamer Aufgaben verfügen; neben den Einzelstaaten mit ihren jeweiligen Staatsgebieten und Staatsbürgern tritt hier ein Zentralstaat, der das gesamte Gebiet aller Mitgliedstaaten und ihre Bürger, die auf diese Weise Bundes*unmittelbar* sind, umfaßt.<sup>14</sup>

Doch auch dieses Projekt mußte an den bereits erwähnten und immer wiederkehrenden Problempunkten scheitern: An der Unauflöslichkeit des österreichisch-preußischen Dualismus einerseits (einer Zentralgewalt unterziehen wollte sich keiner von beiden, und die zeitweilig ins Auge gefaßte Möglichkeit einer »doppelten Bundesspitze« hätte in der Verfassungswirklichkeit zu fortwährenden Konflikten durch diese Art der Macht- und Gewaltenteilung geführt), an den Souveränitätsansprüchen der Mittelstaaten andererseits.

#### 3.1.3.2 Die staatenbündische Lösung<sup>15</sup>

Der andere Fall föderativer Organisation bestand in der staatenbündischen Lösung. Hierbei wären die territorialen Veränderungen der napoleonischen Zeit weitgehend erhalten geblieben und die Einzelstaaten hätten sich nur zu einem lockeren Verband zusammengeschlossen – unter

<sup>11</sup> Walter, Zusammenbruch, S. 96.

<sup>12</sup> Zu den Definitionen und Charakteristika von Bundesstaaten und Staatenbünden vgl. allgemein Hans Nawiaski, Artikel »Bundesstaat«, in: Staatslexikon, Band 2, Freiburg 1958, Sp. 272-281 und Rudolf L. Bindschedler, Artikel »Staatenbund«, in: Staatslexikon, Band 7, Freiburg 1962, Sp. 564-565.

<sup>13</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 484-486 und Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 4.

<sup>14</sup> Ein historischer Präzedenzfall für die bundesstaatliche Organisationsform ist in der 1789 geschaffenen Nordamerikanischen Union zu finden, welche die Nachfolge des nach der Unabhängigkeitserklärung 1776 entstandenen lockeren Staatenbundes der ehemaligen englischen Kolonien antrat.

<sup>15</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 486-487 und Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 5.



Wahrung ihrer Souveränitätsrechte. Ein derartiger Bund würde keine gemeinsamen Verfassungsorgane haben, die über der Souveränität seiner Mitgliedstaaten stehen und in diese eingreifen könnten; lediglich Kollegialorgane aus weisungsgebundenen Deputierten der Einzelstaaten mit geringen Kompetenzen wären in diesem Fall vorgesehen; Beschlüsse der Organe würden aus Rücksichtnahme auf die Einzelstaaten nur einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sein. Die Staatsbürger der Mitgliedstaaten wären den Zugriffsrechten der Bundesebene entzogen, und die einzelnen Staaten darüber hinaus außenpolitisch weitgehend handlungsfähig.

Tatsächlich sollte die staatenbündische Lösung die letztendlich verwirklichte Möglichkeit darstellen. Realistisch betrachtet stellte sie von Anfang an das einzige Konzept dar, das auf weitgehender Übereinstimmung aller Entscheidungsträger in der Verfassungsfrage beruhen konnte:

Sowohl die Souveränitätsansprüche der beiden deutschen Großmächte Österreich und Preußen als auch die der Mittelstaaten aus dem ehemaligen Rheinbund konnten weitgehend unangetastet bleiben. Auch die außerdeutschen europäischen Großmächte ließen sich am besten mit einer relativ unkonzentrierten, zersplitterten europäischen Mitte abfinden, auf die sie glaubten besseren Einfluß ausüben zu können. Und schließlich entsprach ein derartiger Staatenbund auch den ordnungspolitischen Vorstellungen der Zeit und ihren Gleichgewichtstheorien. Insbesondere Metternich stellte das Prinzip des Gleichgewichts sowohl in Europa als eben auch innerhalb Deutschlands über alles, vor allem über das Prinzip nationaler Selbstbestimmung.

### 3.2 Vorentscheidungen während der Befreiungskriege: Vom Allianzvertrag von Kalisch bis zum ersten Pariser Frieden

Die heftige Diskussion über die deutsche Verfassungsfrage in den Jahren 1812 bis 1815, die Vielzahl unterschiedlicher denkbarer Organisationsformen und mannigfacher Entwürfe täuscht leicht darüber hinweg, daß bereits im *Vorfeld* der eigentlichen Verhandlungen auf dem Wiener Kongreß die wesentlichen Entscheidungen präjudiziert worden waren: Die föderative Lösung war seit dem Beginn der Befreiungskriege in mehreren völkerrechtlichen Verträgen und (Geheim-)Abkommen angedacht worden, und mußte alle künftigen Verhandlungen in dieser Angelegenheit zwangsläufig in eine bestimmte Richtung drängen.

Mit Begründung der preußisch-russischen Allianz von Kalisch am 28. Februar 1813 war das napoleonische Allianzsystem aufgebrochen und die Befreiungskriege begonnen. In der folgenden Proklamation von Kalisch<sup>16</sup> vom 25. März 1813, die der russische Oberbefehlshaber Kutusow im Namen der russischen und preußischen Monarchen erließ, wurde zum ersten Mal auf die künftige Neuorganisation Deutschlands eingegangen:<sup>17</sup> Sie verhieß »den Fürsten und Völkern Deutschlands die Rückkehr der Freiheit und Unabhängigkeit« durch die »Wiedergeburt eines ehrwürdigen Reiches«. Diese Proklamation trug die Handschrift des Reichsfreiherrn vom Stein, der seit 1812 als Berater für deutsche Angelegenheiten dem Zaren zur Seite stand, und konnte noch die Hoffnungen der Anhänger einer national-bundesstaatlichen Lösung mit repräsentativer Verfassung schüren, da die in ihr enthaltene Aussicht auf Begründung der Verfassung »aus dem ureigenen Geiste des deutschen Volkes« und ihre Ausgestaltung durch die Fürsten und Völker Deutschlands eine solche Interpretation durchaus zuließ.<sup>18</sup>

Da Österreich noch ungenügend auf eine große militärische Auseinandersetzung vorbereitet war, ließ es sich zunächst nicht in das antifranzösische Bündnis einbinden. Metternich, seit

<sup>16</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hg. von Lothar Gall, Abteilung I: Quellen zur Entstehung und Frühgeschichte des Deutschen Bundes 1813-1830, Band 1,1: Die Entstehung des Deutschen Bundes 1813-1815. Bearbeitet von Eckhardt Treichel, München 2000, S. 5-7.

<sup>17</sup> Im Hinblick auf die Andeutung einer staatenbündischen Lösung hatte allerdings der zwischen Rußland und Preußen geschlossene Bartensteiner Vertrag vom 26. April 1807 größere Bedeutung, da in ihm bereits explizit die Errichtung einer föderativen Staatenverbindung (»une fédération constitutionnelle«) in Aussicht gestellt worden war. Angesichts der großen politischen Veränderungen in der Folgezeit (der Abschluß des Bartensteiner Vertrags lag immerhin vor dem Frieden von Tilsit!) kann dieses Dokument allerdings nur schwer in die Reihe der verfassungspräjudizierenden Verträge eingereiht werden, da sich weder Rußland noch Preußen daran gebunden fühlten. Vgl. Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 8.

<sup>18</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 479.

1809 Außenminister des Habsburgerreiches, wollte bei einer Niederlage Napoleons entscheidenden Einfluß auf die Neugestaltung der europäischen Ordnung ausüben, konnte dieses Ziel aber nur dann verwirklichen, wenn Österreich nicht die Rolle des schwächsten Partners in der preußisch-russischen Allianz einnehmen würde. Die Hauptsorge, die ihn bei der Konzeption seiner europäischen Politik umtrieb, bestand in der Gefahr eines übermäßigen Anwachsens der russischen Macht, und damit im Zusammenhang die gleichzeitige Stärkung auch der Position des mit Rußland verbündeten Preußens innerhalb Deutschlands. Aus diesem Grund auch befürwortete er nachdrücklich die Aufrechterhaltung des napoleonischen Kaisertums und seine Einbeziehung in ein europäisches Gleichgewichtssystem.

Erst als deutlich wurde, daß Napoleon zu keinerlei Zugeständnissen bereit war, und ausreichend Zeit für die Aufrüstung vergangen war, trat Österreich der antifranzösischen Koalition bei. Der zwischen Rußland, Preußen und Österreich geschlossene Allianzvertrag von Teplitz<sup>19</sup> vom 9. September 1813 formulierte die Kriegsziele der verbündeten Mächte. In Sekretarartikeln wurde darin vereinbart: Die Wiederherstellung Preußens und Österreichs nach dem territorialen Stand des Jahres 1805 (Art. I, 1), die Auflösung des Rheinbundes, und die völlige Unabhängigkeit der zwischen Österreich und Preußen gelegenen Staaten (Art. I, 2).<sup>20</sup> Dies bedeutete die Anerkennung des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 und seiner territorialen Ergebnisse; die Restauration der vorrevolutionären Verhältnisse war damit ausgeschlossen. Hinsichtlich der Verfassungsfrage bedeutete der Teplitzer Vertrag einen Rückschritt hinter die Proklamation von Kalisch. Durch die Garantie der Unabhängigkeit der deutschen Staaten ließ sich ein bundesstaatliches Modell nicht mehr verwirklichen – lediglich ein locker gefügter Staatenbund ließ sich hiermit in Einklang bringen. Der so eingeschlagene Weg ging maßgeblich auf die Initiative Metternichs zurück. Er »konnte die Bedingungen des Beitritts [zur Allianz] weitgehend diktieren, da Rußland und Preußen auf seine militärische Hilfe gegen Frankreich dringend angewiesen waren.«<sup>21</sup> Im übrigen aber lag dieser Weg auch ganz auf der Linie Rußlands: Eine Machtballung in der Mitte Europas, wie sie ein deutscher Bundesstaat herbeigeführt hätte, konnte die russischen Interessen in Osteuropa ernstlich gefährden.<sup>22</sup>

Nachdem England der antifranzösischen Koalition am 3. Oktober 1813 beigetreten war, sah sich Napoleon der größten jemals gegen ihn gebildeten Allianz gegenüber. Die Völkerschlacht bei Leipzig vom 16. bis 18. Oktober 1813 markierte dann schließlich den Anfang vom Ende der napoleonischen Herrschaft. Der französische Kaiser zog sich mit den Resten seiner Truppen hinter den Rhein zurück. Damit war Deutschland – rechtsrheinisch – befreit, und der Rheinbund fiel auseinander.

In zeitlich unmittelbarer Nähe erfolgte jetzt wieder eine richtungweisende Weichenstellung im Hinblick auf die künftige Ordnung Mitteleuropas: In den Verträgen von Ried<sup>23</sup> mit Bayern vom 8. Oktober 1813 und Fulda<sup>24</sup> mit Württemberg vom 2. November 1813 wurde diesen Staaten von Österreich für ihren Anschluß an die Koalition die Wahrung ihrer staatlichen Souveränität und ihres territorialen Besitzstandes zugesichert. Auch andere kleinere Staaten erhielten in den Frankfurter Akzessionsverträgen<sup>25</sup> vom 20., 23. und 24. November 1813 ähnliche Garantien.<sup>26</sup> Rußland und Preußen erkannten diese Verträge formell an, indem sie ihnen kurz darauf selber beitraten. Durch diese von Österreich »vollendete Grundtatsache« (E. R. Huber) in der Verfas-

<sup>19</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 28-36.

<sup>20</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 479.

<sup>21</sup> Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 9.

<sup>22</sup> Vgl. Karl Griewank, Der Wiener Kongress und die europäische Restauration 1814/15, Leipzig 21954, S. 48-49.

<sup>23</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 41-48.

<sup>24</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 59-64.

<sup>25</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 65-67.

<sup>26</sup> Wenngleich hier, in den Verträgen von Fulda und den Akzessionsverträgen, im Unterschied zu dem Vertrag von Ried Klauseln enthalten waren, wonach die Souveränitätsgarantien nur vorbehaltlich aller künftig zur Aufrechterhaltung der deutschen Unabhängigkeit notwendigen Einschränkungen gelten sollten. Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 495.

sungsfrage war die Entscheidung für eine staatenbündische Lösung aus unabhängigen und souveränen Einzelstaaten praktisch unabänderlich gefallen.<sup>27</sup>

Nachdem es im Winter 1813 zu einigen Zerwürfnissen innerhalb der Koalition bezüglich der Weiterführung des Krieges nach Frankreich hinein und den Fragen der inneren Neuordnung Frankreichs gekommen war (besonders Metternich und der Zar waren in diesen Punkten uneins), gelang es auf dem Kongreß von Châtillon im Februar 1814 schließlich doch noch, die Koalition wieder zusammenzuführen und einen gemeinsamen Friedensplan zu erstellen. Frankreich sollte danach auf die Grenzen von 1792 zurückgestuft werden und Napoleon auf jeden Einfluß außerhalb dieser Grenzen verzichten; Deutschland sollte aus unabhängigen, föderativ zusammengebundenen Staaten bestehen.<sup>28</sup> Die gefundene Übereinkunft war hauptsächlich das Verdienst des englischen Außenministers Robert Stewart Castlereagh, der sich nun, in der Vermittlerrolle fungierend, der Durchsetzung der englischen Interessen auf dem Kontinent widmete. Auf der Grundlage eines Gleichgewichtsplans für Europa, den der ehemalige englische Premierminister Alexander Pitt 1805 ausgearbeitet hatte, gestaltete Castlereagh seine Europapolitik – für Deutschland und die Verfassungsfrage bedeutete dies die Wiederherstellung der größeren deutschen Staaten Österreich, Preußen und Hannover als Gegengewicht gegen Frankreich und gleichzeitig die Verneinung des Nationalitätsprinzips, da ein deutscher Einheitsstaat schwerlich in dieses Gleichgewichtssystem paßte.<sup>29</sup>

Auf der Basis der Übereinkunft auf dem Kongreß von Châtillon erneuerten die Alliierten am 1. März 1814 in Chaumont ihr Bündnis und fixierten die dort gefaßten Beschlüsse vertraglich. In geheimen Separatartikeln hieß es zur deutschen Verfassungsfrage, daß die »unabhängigen« Staaten Deutschlands durch ein Föderativband vereinigt sein sollten, das »*seine Unabhängigkeit sichert und garantiert*«. <sup>30</sup>

Als sich Napoleon abermals weigerte, auf die Forderungen der Alliierten einzugehen, wurde mit dem erfolgreichen Frühjahrsfeldzug von 1814 das endgültige Ende der napoleonischen Herrschaft eingeleitet; auf die Einnahme von Paris am 31. März 1814 folgte unweigerlich die Abdankung des *Empereur* am 6. April. Der daraufhin abgeschlossene Frieden mit Frankreich war der (erste) Pariser Frieden<sup>31</sup> vom 30. Mai 1814.

Bezüglich der staatsrechtlichen Organisation Deutschlands bestätigte der Pariser Frieden die schon in den vorangegangenen Verträgen eingeschlagene Richtung. Die Schaffung eines Staatenbundes wurde mit der Formel »*les États de l'Allemagne seront indépendans et unis par un lien fédératif*« (Art. VI, 2) angekündigt. »Damit war für die deutschen Verfassungsverhandlungen eine ... Vorentscheidung gefallen, die die deutschen Mächte auf dem Wiener Kongreß, selbst wenn sie es einmütig gewollt hätten, ohne Zustimmung der übrigen Partner des Pariser Friedensvertrags nicht hätten umstoßen können.«<sup>32</sup> Über Näheres in dieser Frage sollte auf dem allgemeinen gesamteuropäischen Friedenskongreß in Wien entschieden werden, den der Pariser Frieden zur Einberufung in Aussicht stellte.

Wie anhand dieser skizzenhaften Übersicht ersichtlich werden konnte, war die Neuordnung der deutschen Staatenwelt, die »Deutsche Frage«, unmittelbar verknüpft mit den gesamteuropäischen Fragen von Stabilität und Gleichgewicht. Die europäischen Großmächte besaßen ein vitales Interesse an der Mitgestaltung der mitteleuropäischen Ordnung – sie befürworteten ein Deutschland, das nicht stark genug war, um als eigenständiger Machtfaktor den Frieden zu gefährden, aber andererseits doch nicht aus vollkommen unabhängigen Kleinstaaten bestand, um als Gegengewicht zu den Flügelmächten fungieren zu können; deshalb strebten sie von Anbeginn eine föderative Lösung an. Diese Lösung wurde durch die diversen Verträge, die insbesondere die

<sup>27</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 494-497 und Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 10-11.

<sup>28</sup> Vgl. Kurt von Raumer/Manfred Botzenhart, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Deutschland um 1800: Krise und Neugestaltung. Von 1789 bis 1815 (= Handbuch der Deutschen Geschichte, hg. von Leo Jost, Band 3/I a), Wiesbaden 1980, S. 575-576.

<sup>29</sup> Vgl. Griewank, Wiener Kongress, S. 66.

<sup>30</sup> Zitiert nach Griewank, Wiener Kongress, S. 74.

<sup>31</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 153-168.

<sup>32</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 480.

Wahrung und Anerkennung der Souveränität der ehemaligen Rheinbundstaaten beinhalteten, völkerrechtlich legitimiert. Darauf mußten alle künftigen Verfassungsentwürfe Rücksicht nehmen, wenn sie eine reelle Chance zu ihrer Durchsetzung haben wollten.

### 3.3 Die konkreten Verfassungspläne bis zum Beginn des Wiener Kongresses

Bis der Deutsche Bund mit der Unterzeichnung der Bundesakte am 8. Juni 1815 konstituiert werden konnte, kamen eine Reihe von divergierenden Verfassungsplänen auf den Tisch. Vielen konnte keine ernstliche Realisierungschance eingeräumt werden, da sie die oben herausgestellten präjudizierenden Grundtatsachen in eklatanter Weise ignorierten. Von besonderer Relevanz erwiesen sich insbesondere die von den bedeutendsten Staatsmännern der Zeit – Stein, Humboldt, Hardenberg und Metternich – in die Diskussion eingebrachten Entwürfe. Wir wollen deshalb aus dem »Federkriege« (H. v. Treitschke) der verschiedenen Verfassungsentwürfe diese wichtigen herausgreifen, um daran zugleich die Entwicklungstendenzen bis zur endgültigen Ausarbeitung der Bundesakte zu verdeutlichen.

#### 3.3.1 Die wechselnden Verfassungspläne des *Freiherrn vom Stein*

Einer der ambitioniertesten Pläneschmiede war der Freiherr vom Stein, der seit 1812 in russischen Diensten stand. Er hat seit dieser Zeit bis 1815 in mehreren Denkschriften Verfassungsentwürfe vorgelegt, in denen er eine engere Zusammenfassung Deutschlands propagierte, um dem Partikularismus entgegenzuwirken. Sein Maximalziel bestand in der (Wieder-)Errichtung eines machtvollen Deutschen Reiches nach dem Vorbild des – idealisierten – Kaisertums der Stauer des 12. Jahrhunderts.<sup>33</sup> Als ehemals dem Stand der Reichsunmittelbaren angehörend, der seit 1803 bekanntlich mediatisiert war, bekämpfte er entschieden die neue Souveränität der Mittelstaaten. Diese wollte er durch eine Reihe von Verfassungsorganen brechen: An ständische Repräsentativorgane, Reichsgerichte und eine starke kaiserliche Zentralgewalt dachte er hier vorrangig.<sup>34</sup>

Als sich die bundesstaatliche Idee eines nationalen Kaisertums als unmöglich erwies, entwarf Stein Ende 1812 einen Plan, nach dem Deutschland entlang der Mainlinie in zwei Zonen zu teilen sei, in denen jeweils Preußen und Österreich die Hegemonie ausüben sollten; beide Zonen wären durch ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis zu einer Föderation zu verbinden gewesen. Diese Lösung eines »Doppelbundes« sollte in angemessener Form dem Faktum des österreichisch-preußischen Dualismus Rechnung tragen, den dieser praktisch institutionalisiert hätte.<sup>35</sup>

Im August 1813 modifizierte er diesen Plan dahingehend, daß er nun zwischen Österreich, Preußen und dem Rest, dem sog. »dritten Deutschland« unterschied:<sup>36</sup> Die Reichsverfassung sollte auf das dritte Deutschland allein beschränkt bleiben, Österreich nur über die Kaiserkrone in Personalunion damit verbunden werden, und Preußen durch ein System wechselseitiger Verträge.<sup>37</sup> Die Mediatisierungen im dritten Deutschland sollten rückgängig gemacht werden, wie insgesamt die Macht der Einzelstaaten durch »Vermehrung ihrer Zahl und Verminderung ihres Besitzes«<sup>38</sup> geschwächt werden sollte. Dieser Plan eines dreigliedrigen Bundes enthielt alles in allem »völlig unvereinbare Elemente«, worauf H.-J. Hartmann zurecht hinweist,<sup>39</sup> doch muß immerhin beachtet werden, daß er diesen Entwurf vor den richtungsweisenden Verträgen von Ried, Fulda und Frankfurt zu einem Zeitpunkt anfertigte, als der Krieg der Koalition gegen Napoleon seine entscheidende Wendung noch nicht genommen hatte.

<sup>33</sup> Vgl. Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 578.

<sup>34</sup> Vgl. Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 578.

<sup>35</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 512-513.

<sup>36</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 18-25.

<sup>37</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 513-514.

<sup>38</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 513.

<sup>39</sup> Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 9.

So paßte Stein seine Konzeption nach den Bündnisverhandlungen auf dem Kongreß von Châtillon und dem Vertrag von Chaumont folgerichtig den veränderten politischen Verhältnissen an, indem er den verbündeten Mächten im Hauptquartier von Chaumont im März 1814 einen Vorschlag unterbreitete, mit dem er von der Kaiseridee Abstand nahm.<sup>40</sup> Er legte das im Vertrag von Chaumont erwähnte »Föderativband«, durch das die unabhängigen deutschen Staaten verbunden werden sollten, im Sinne einer bundesstaatlichen Lösung aus. Unter Aufgabe der österreichisch-preußischen Doppelhegemonie sollte nun ein Viererdirektorium aus den deutschen Hauptmächten Österreich, Preußen, Bayern und Hannover die Leitung des Bundesstaats übernehmen.<sup>41</sup>

Wenngleich Stein mit diesem letzten Entwurf ein Einsehen mit den faktischen Ergebnissen der aktuellen Entwicklung nahm – dies auch unter Einfluß und in Reaktion auf die Denkschrift Wilhelm v. Humboldts vom Dezember 1813 (s. u. Kap. 3.3.2) –, so muß man doch insgesamt mit Franz Schnabel konstatieren, daß all dies »politisch undenkbar« waren,<sup>42</sup> die von Grundpositionen bezüglich der staatsrechtlichen Organisation Deutschlands ausgingen, die mit der Realität nicht in Einklang zu bringen waren. Der österreichisch-preußische Dualismus, die mittelstaatlichen Souveränitätsansprüche und alsbald vertraglich zugesicherten -garantien und nicht zuletzt die Interessen der außerdeutschen Mächte ließen weder ein nationales Kaisertum noch ein anderweitig konzipiertes strikt bundesstaatliches Modell zu.

### 3.3.2 *Wilhelm v. Humboldts* Reaktion auf die Stein'schen Vorschläge<sup>43</sup>

In Reaktion auf den Stein'schen Entwurf vom August 1813, den der Freiherr u.a. Wilhelm v. Humboldt mit der Bitte um Stellungnahme zusandte, legte Humboldt seine Gedanken Ende 1813 in einer umfangreichen Denkschrift nieder.<sup>44</sup> Darin lehnte er jegliche historisierenden Vorstellungen einer Reichserneuerung wie auch Konzepte einer Territorialteilung Deutschlands in einen mehrgliedrigen Hegemonialbund ab. Für ihn kommt nur eine Organisation als *Staatenbund* in Frage, wobei dieser anders als die Grundform eines solchen Bundes gleichgestellter Mitglieder die realen Macht- und Größenunterschiede in seiner Verfassungsstruktur berücksichtigen sollte.<sup>45</sup> Hierdrin drückt sich nicht nur das Anliegen Humboldts aus, als aktiver preußischer Politiker – er war seit 1810 preußischer Gesandter in Wien – auch und vor allem preußisches Staatsinteresse zu vertreten, worauf E. R. Huber zurecht hinweist,<sup>46</sup> sondern sein grundsätzliches Verständnis von Staat und Nation, das er in der erwähnten Denkschrift ausführt:

So existierte für ihn ein deutsches Nationalbewußtsein, das, anders als etwa das französische, nicht an einen geschlossenen Staatskörper in Form eines Nationalstaats gebunden sei, sondern an eine gemeinsame kulturelle Identität durch gemeinsame »*Sprache, Literatur, Sitten und Denkungsart*«. Da dieses Nationalbewußtsein innerhalb der staatlichen Vielfalt Deutschlands eng an das Landesbewußtsein geknüpft ist und von ihm ausgeht (»*Der Deutsche ist sich nur bewußt, daß er ein Deutscher ist, indem er sich als Bewohner eines besondern Landes in dem gemeinsamen Vaterlande fühlt...*«), kommt für Humboldt als Konsequenz nur die Organisation eines »*Staatenvereins*« in Betracht. Alles andere würde dem deutschen »*Nationalcharakter*« widersprechen und bedeutete deshalb ein ebenso gewaltsamer Eingriff in die geschichtliche Entwicklung der Nation wie die nach rationalen Gesichtspunkten entworfenen (und gescheiterten) Verfassungen Frankreichs seit der Revolu-

<sup>40</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 108-110.

<sup>41</sup> Vgl. Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 14-15.

<sup>42</sup> Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Band 1: Die Grundlagen, Freiburg i. Br. 1927 (ND München 1987), S. 547.

<sup>43</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 519-526 und Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 578-579, ferner Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 11-14.

<sup>44</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 72-88.

<sup>45</sup> Vgl. Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 12.

<sup>46</sup> Gerade darin unterscheidet sich Humboldt stark von Stein, der seit seiner Entlassung 1808 kein preußisches Amt mehr innehatte und damit seine Überlegungen ohne Rücksicht auf einzelstaatliche Interessen formulieren konnte. Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 519.

tion. – Die stetige (Weiter-)Entwicklung der *Kultur* nation im staatenbündischen Rahmen als Voraussetzung zur Erschaffung der *Staatsnation*, in der Volk, Nation und Staat eins werden, stellte demnach das dringendste Anliegen Humboldts dar.

Ein derartig konzipierter Staatenbund sollte nach Ansicht Humboldts insbesondere auf den folgenden drei Grundpfeilern ruhen: Erstens auf der Übereinstimmung und Freundschaft Österreichs und Preußens, zweitens auf der Existenz weniger den beiden Hauptmächten nachgeordneter größerer Mittelstaaten, deren Größe sie fähig zur »*Vertheidigung der Unabhängigkeit des Ganzen*« macht, und drittens auf der Reduktion der kleineren Mittelstaaten auf ihren ursprünglichen Gebietsumfang.

Hinsichtlich der Leitung des Bundes entwarf Humboldt das System einer »pluralen Hegemonie differenzierten Stils«.47 Nach außen sollte einer Zweier-Hegemonie aus Österreich und Preußen das alleinige Recht zustehen, für den Bund völkerrechtliche Verträge abzuschließen und über Krieg und Frieden zu entscheiden. Nach innen sollte eine Vierer-Hegemonie aus Österreich und Preußen im Verbund mit den beiden nächstgrößten Einzelstaaten Bayern und Hannover die »*Garantie der gegenseitigen Rechte ... übernehmen*«, gemeint war hiermit die »*schiedsrichterliche Vermittlung der Streitigkeiten der Deutschen Fürsten unter einander*«.

Das innere Verfassungsgefüge eines solchen Staatenbunds stand im übrigen in striktem Gegensatz zu dem Modell eines institutionell gefestigten Bundesstaats, wie Stein es konzipierte. Es fehlte praktisch jeglicher Ansatz zur Ausprägung zentralstaatlicher Elemente. So sollte es weder ein gemeinsames Oberhaupt noch gemeinsame exekutive oder legislative Einrichtungen geben; auch eine Nationalrepräsentation war nicht vorgesehen. Lediglich, und hierdrin zeigte sich eine grundsätzliche Übereinstimmung mit den Stein'schen Plänen, war den Einzelstaaten der Erlaß landständischer Verfassungen vorgeschrieben. Hiermit sollte die Verfassungsautonomie der Einzelstaaten Kraft Bundesrecht eingeschränkt werden.

Obwohl auch diese Pläne letztendlich nur gedankliche Konstrukte blieben und nicht zur Ausführung kamen, sind in ihnen doch »zum ersten Mal wesentliche Verfassungselemente, welche später die Grundlage der ersten Verfassungsentwürfe und Beratungen auf dem Wiener Kongreß bildeten, in ihrer Grundstruktur enthalten«.48 Insbesondere Hardenberg hat die Gedanken Humboldts bezüglich eines hegemonial verfaßten deutschen Staatenbundes rasch aufgegriffen und den führenden Staatsmännern Europas zur Diskussion gestellt; von da ab sollte diese Idee bis in die Verhandlungen des Wiener Kongresses hinein von Bedeutung bleiben.49

### 3.3.3 Hardenberg und der preußische Verfassungsentwurf der »41 Artikel«<sup>50</sup>

Ausgehend von den Humboldt'schen Plänen erarbeitete Karl August von Hardenberg, seit 1810 preußischer Staatskanzler, nach vorangegangenen Beratungen mit Stein und dem Wortführer der Mediatisierten, Friedrich Graf zu Solms-Laubach, im Juli 1814 einen als »41 Artikel« bezeichneten Verfassungsplan (»*Entwurf der Grundlagen der deutschen Bundesverfassung*«), der die Staatenbunds- mit der Bundesstaatsidee zu verbinden suchte.<sup>51</sup> Auf diese Weise sollte ein »*politischer federativ Körper*« mit dem Namen »*Deutscher Bund*« entstehen. Obwohl Hardenberg für seinen Verfassungsentwurf äußerlich Elemente der alten Reichsverfassung übernahm, so ließ sich doch unverhohlen die Intention einer österreichisch-preußischen Doppelhegemonie über Deutschland erkennen – ein Plan ganz im Interesse der preußischen Staatsräson.

Das aus den Einzelstaaten zusammengesetzte Bundesgebiet sollte danach – in Anlehnung an die Reichsverfassung – in neun Kreise (1. Fassung) bzw. sieben Kreise (2. Fassung) eingeteilt

<sup>47</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 524.

<sup>48</sup> Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 11.

<sup>49</sup> Vgl. Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 14.

<sup>50</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 526-530 und Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 581, ferner Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 25-27.

<sup>51</sup> Dieser Entwurf liegt in mehreren, zeitlich nicht weit auseinanderliegenden Fassungen vor. Texte in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 179-189 (1. Fassung) bzw. 201-214 (2. Fassung).

werden, an deren Spitze jeweils der Landesherr des mächtigsten dem Kreis angehörenden Staates als Kreisoberst stehen sollte. Dieser hätte die Bundesexekutive über alle Staaten seines Kreises innegehabt, was vor allem die Durchführung der Bundesbeschlüsse beinhaltete. Als Bundesorgane waren ein Bundesdirektorium, ein Rat der Kreisobersten und ein Rat der Fürsten und Stände vorgesehen. Der Rat der Kreisobersten war das exekutive *und* legislative Organ des Bundes, in ihm sollten Österreich und Preußen die Stimmenmajorität besitzen. Seine Zuständigkeit lag im Bereich der Außenpolitik, er bestimmte über Krieg und Frieden und übte die Leitung der militärischen Gewalt aus.<sup>52</sup> Der Rat der Fürsten und Stände sollte ausschließlich legislative Funktionen ausüben. Er war als permanenter Gesandtenkongreß aller Bundesmitglieder gedacht, wobei allerdings die Mitglieder des Rats der Kreisobersten auch in diesem Organ stimmlich dominiert hätten. Das Bundesdirektorium schließlich sollte aus Österreich und Preußen bestehen und hatte die Funktion, bei Uneinigkeit der beiden Räte zu vermitteln. Alle drei Organe bildeten die Bundesversammlung mit Sitz in Frankfurt.

Für den auf diese Weise konzipierten Bund hatte der Verfassungsplan Hardenbergs weitreichende Gesetzgebungskompetenzen vorgesehen. So konstatiert E. R. Huber auch, daß sich in diesem Plan »ein äußerstes Maß an unitarischer Tendenz« offenbarte,<sup>53</sup> die sich insbesondere auf die auswärtige Gewalt, die Militärverfassung und die Gerichtsverfassung erstreckte. Dahinter stand die insbesondere von Stein, dessen Einfluß auch auf die Hardenberg'schen 41 Artikel spürbar war, mit Nachdruck verfolgte Absicht, die Souveränität der Einzelstaaten weitgehend einzuschränken. Auch die weiteren charakteristischen Merkmale des Bundes wiesen auf diese Intention hin: Sowohl die verfassungsrechtliche Verankerung gewisser Grundrechte (*»deutsche Bürger Rechte«*),<sup>54</sup> als auch das Gebot zum Erlaß landständischer Verfassungen in den Einzelstaaten, durch die die Landstände unter anderem einen Anteil an der Gesetzgebung erhalten sollten, hätten der landesherrlichen Gewalt einen wirksamen Riegel vorgeschoben.

### 3.3.4 Metternich und der gemeinsame österreichisch-preußische Plan der »12 Artikel«<sup>55</sup>

Hardenberg legte seinen Verfassungsentwurf der 41 Artikel Anfang September 1814 dem österreichischen leitenden Minister Klemens Lothar Fürst Metternich in Wien vor. Dieser leitete ihn zunächst an einen Gutachterausschuß aus Hofjuristen weiter, welcher den Plan in seinen wesentlichen Punkten ablehnte.<sup>56</sup> Metternich aber schenkte diesem Votum keine Beachtung, sondern ging auf den Hardenberg'schen Entwurf ein und näherte sich der preußischen Position damit weitgehend an. Ihm lag im Sinne seiner ordnungspolitischen Prinzipien von Stabilität und Gleichgewicht sehr viel an einer völkerrechtlichen Zusammenfassung Deutschlands, um dessen Unabhängigkeit und Integrität gegenüber äußeren Einflüssen zu bewahren; in diesen Gleichgewichtsvorstellungen liegt es aber auch begründet, daß er einen nicht allzu eng gefaßten Zusammenschluß favorisierte: Nur auf diese Weise konnte ein dauernder Ausgleich der rivalisierenden Staaten in der europäischen Mitte herbeigeschafft werden; nur auf diese Weise konnten die beiden deutschen Großmächte Österreich und Preußen gemeinsam die Hegemonie ausüben und die Mittelstaaten an diese gebunden werden. – Die Verständigungsbereitschaft Metternichs mit der preußischen Großmacht in dieser frühen Phase der Verfassungsverhandlungen wird in der Forschung im Allgemeinen als sehr groß eingeschätzt.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Daneben sollte es auch Österreich und Preußen (anders als den übrigen deutschen Staaten) als europäische Großmächte erlaubt sein, eine eigenständige Außenpolitik zu betreiben.

<sup>53</sup> Diese hätte den »Umfang der Reichslegislative sowohl nach der Bismarck'schen wie nach der Weimarer Verfassung erheblich übertroffen«. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 528.

<sup>54</sup> Diese umschlossen besonders das Recht auf Freizügigkeit, den Schutz vor willkürlicher Verhaftung, die Sicherheit des Eigentums und die bestimmten Normen unterliegende Pressefreiheit (Art. VI der 2. Fassung).

<sup>55</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 545-546 und Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 582-583, ferner Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 28-30.

<sup>56</sup> Der Hauptkritikpunkt der Kommission lag im Vorwurf, die Verfassungskonstruktion diene in erster Linie preußischen Machtinteressen. Dazu ausführlich Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 28.

<sup>57</sup> So u.a. bei Peter Burg, Der Wiener Kongreß. Der Deutsche Bund im europäischen Staatensystem (= Deutsche Geschichte der neuesten Zeit), München 1984, S. 76 und Nipperdey, Deutsche Geschichte, S. 95.

Am 14. Oktober 1814 einigten sich Metternich und Hardenberg unter Hinzuziehung des Hannoverschen Vertreters auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf, die *12 Artikel*,<sup>58</sup> »die zwar gegenüber den 41 Punkten einen merklichen Rückschritt bedeuteten, zugleich aber doch einige Zugeständnisse Metternichs an die preußische Auffassung enthielten«<sup>59</sup>. Die Vereinigung der »*Fürsten und freien Städte Deutschlands*« zu einem Föderativkörper mit Namen Deutscher Bund blieb bestehen, ebenso ließ man das Konzept der Kreiseinteilung unangetastet. Als Bundesorgane blieben das Direktorium, der Rat der Kreisobersten – bestehend aus der deutschen Pentarchie aus Österreich, Preußen, Bayern, Württemberg und Hannover – und der Rat der Fürsten und Städte (nicht mehr *Stände*) erhalten. Die wesentlichen Änderungen bezogen sich vor allem auf die Stellung der übrigen Bundesstaaten: Diese war nun noch einmal deutlich niedriger eingestuft. So sprach der Entwurf nur noch von »*Regierungsrechten*«, nicht mehr von Souveränitätsrechten. Die Gesetzgebungskompetenz der Bundesorgane war noch einmal weiter gefaßt, sie sollte sich jetzt auf alle »*allgemeinen auf die innere Wohlfahrt gerichteten Anordnungen*« erstrecken. Außerdem war als oberste richterliche Instanz jetzt ein eigenes Bundesgericht vorgesehen

Das statische Gefüge dieses Bundes beruhte, wie auch schon in den 41 Artikeln, auf der Doppelhegemonie Österreichs und Preußens, neben die als besonders herausgehobene Mächte noch die drei Königreiche Bayern, Württemberg und Hannover traten, sowie auf der weitgehenden Einschränkung der mittel- und kleinstaatlichen Souveränität durch die in der Bundesverfassung festgelegten Bundeskompetenzen.

Der österreichisch-preußische Kompromißentwurf stellte nach Ansicht vieler Historiker ein im Ganzen tragfähiges Konzept dar. So urteilt Thomas Nipperdey: »Auf dieser Basis hatte man einen Kompromiß zwischen Bundesstaat und Staatenbund gefunden, mit einer handlungsfähigen Exekutive, einer Legislative mit ausreichenden Zuständigkeiten und einem obersten Gericht. Daß es keine nationalen Repräsentationsorgane geben sollte, war für die Anhänger der nationalen und konstitutionellen Bewegung schmerzlich, unter den gegebenen Umständen [noch keine Verfassungstradition auf einzelstaatlicher Ebene] aber nicht verwunderlich. Es ist der Erinnerung wert, daß Österreich und Preußen, Hardenberg, der Mann der Reform, und Metternich, der Mann der Restauration, sich auf diesen Kompromiß geeinigt haben.«<sup>60</sup> Mit der Formulierung der 12 Artikel war am unmittelbaren Vorabend des Wiener Kongresses die grundlegende Linie festgelegt, auf deren Basis die künftigen Verhandlungen stattfinden konnten.

#### 4. Die Verfassungsfrage auf dem Wiener Kongreß

Die eigentlichen Beratungen über die künftige staatsrechtliche Organisation Deutschlands fanden auf dem Wiener Kongreß statt, jener großen Versammlung der europäischen Staatsmänner zur territorialen und politischen Neuordnung Europas nach den Wirren der vergangenen zwanzig Krisen- und Kriegsjahre. Mit den vielzitierten Worten E. R. Hubers stellte der Wiener Kongreß somit zugleich einen »*europäischen Friedensvollzugskongreß*« und »*deutschen Verfassungskongreß*« dar.<sup>61</sup> Dabei waren beide Felder – die territoriale Neuordnung und die politische Neuordnung – aber auch immer eng verzahnt: So hing die verfassungsrechtliche Organisation Deutschlands elementar mit den territorialen Entscheidungen zusammen, und die Gebietsfrage vor allem sollte sich als Schicksalsfrage hinsichtlich der Verfassungsberatungen erweisen (s. u. Kap. 4.2).

Darüber hinaus war die deutsche Verfassungsfrage nicht lediglich eine Angelegenheit der *deutschen* Staaten, sondern verknüpft mit der gesamteuropäischen Ordnung; dies wurde schon während der Befreiungskriege deutlich, wie weiter oben gezeigt werden konnte. Die Konstitution der europäischen Mitte berührte die Frage des europäischen Gleichgewichts, und die Staaten, die gemeinsam den Kampf gegen die napoleonischen Hegemoniebestrebungen aufnahmen (und die-

<sup>58</sup> Text in Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes, S. 365-370.

<sup>59</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 545.

<sup>60</sup> Nipperdey, Deutsche Geschichte, S. 95.

<sup>61</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 543-544.



sen im Verlauf von einem Krieg der Völker in einen traditionellen Kabinettskrieg zurückwandelten) wollten ein Einspruchs- und Mitspracherecht auch in dieser Frage wahrnehmen.

#### 4.1 Die Beratungen des »Deutschen Comités« bis zu deren Aussetzung

Der österreichisch-preußische Verfassungsentwurf der 12 Artikel wurde am 16. Oktober 1814 dem *Deutschen Comité* auf dem Wiener Kongreß vorgelegt. Dieser »Rat der Könige« (E. R. Huber) war am 14. Oktober 1814 zur Beratung der Verfassungsfrage konstituiert worden; er bestand, sehr zum Leidwesen der kleineren Staaten, nur aus der deutschen Pentarchie Österreich, Preußen, Bayern, Württemberg und Hannover.

Als die offiziellen Verhandlungen dieses Ausschusses anliefen, begannen Bayern und Württemberg nun, gegen den 12-Punkte-Plan zu opponieren. Beide Staaten sprachen sich entschieden gegen die angestrebte Hegemonialstellung Österreichs und Preußens aus, und pochten demgegenüber auf die völlige Anerkennung ihrer in den Verträgen von Ried und Fulda zuerkannten Souveränität.<sup>62</sup> Sie wollten sich nicht in die engen verfassungsrechtlichen Grenzen eines Quasi-Bundesstaats einbinden lassen, sondern strebten vielmehr nur die Errichtung eines lockeren Verteidigungsbündnisses zwischen den fünf deutschen Königreichen an. Die kleineren Staaten sollten nach den Maximalforderungen der bayerischen Seite gänzlich der Hoheit dieser größeren Staaten unterworfen, wenn nicht gar aufgelöst werden.<sup>63</sup>

In Reaktion auf die konsensgefährdenden Forderungen der beiden süddeutschen Staaten schlossen Österreich, Preußen und Hannover am 21. Oktober 1814 ein Geheimabkommen, in welchem sie noch einmal ihre Minimalforderungen bezüglich der künftigen Bundesverfassung formulierten.<sup>64</sup> Demnach sollte die Stimmenmajorität Österreichs und Preußens in der Bundesexekutive erhalten bleiben, ferner galt die Bundesgarantie landständischer Rechte als unabdingbar – dies war die Grundposition, von der die drei Staaten nicht abzuweichen gewillt waren. Im Falle der Nichteinigung behielten sie sich notfalls vor, »es lieber auf den Austritt beider Mächte ankommen« zu lassen, und also den Bund ohne die Beteiligung Bayerns und Württembergs abzuschließen.

In der Zwischenzeit schwellte die Flut der weiteren Verfassungseingaben nicht ab. Auch der Freiherr vom Stein wurde wieder aktiv, indem er die öffentliche Meinung durch mehrere Artikel im Rheinischen Merkur Joseph Görres' gegen die süddeutschen Souveränitätsbestrebungen und für sein weiterhin verfolgtes Maximalziel einer Einigung der deutschen Nation zu mobilisieren versuchte.<sup>65</sup> Beachtenswerter aber war sein Bemühen, die nicht im Deutschen Comité vertretenen Kleinstaaten in die laufenden Verhandlungen einzuschalten. Diese Maßnahmen gipfelten am 16. November 1814 mit einer Kollektivnote von 29 deutschen Staaten an Österreich und Preußen, in der sie gegen die Arbeitsweise des Komitees und den Ausschluß der mindermächtigen Staaten aus den Verfassungsberatungen protestierten.<sup>66</sup> In ihr zeigten sie sich bereit, »denjenigen Einschränkungen ihrer Souveränität sowol im Innern ihrer Staaten, als im Verhältniß gegen Auswärtige beizupflichten«, sofern diese Einschränkungen für alle Bundesglieder gleichermaßen gelten. Die Note schloß mit der Forderung nach einem »gemeinsamen Oberhaupt ... an der Spitze der Deutschen Staatenverbindung«. Damit war Stein wieder auf sein altes Kaiserprojekt zurückgekommen.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Hannover dagegen trug die Konzeption der österreichisch-preußischen Zweierhegemonie ohne Widerspruch mit, da es selber in Personalunion mit einer europäischen Großmacht, Großbritannien, verbunden war und deshalb seine Position nicht gefährdet sah. Es hatte sich so ja auch bereits im Vorfeld der offiziellen Verhandlungen auf dem Wiener Kongreß mit Österreich und Preußen geeinigt. Vgl. Burg, Wiener Kongreß, S. 77.

<sup>63</sup> Vgl. Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 588.

<sup>64</sup> Text in Klaus Müller (Hg.), Quellen zur Geschichte des Wiener Kongresses 1814/15 (= Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte der Neuzeit, Band 23), Darmstadt 1986, S. 367-368. Vgl. allgemein zu diesem Abkommen Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 43-44 und Raumer/Botzenhart, Deutsche Geschichte, S. 588.

<sup>65</sup> Zuvor bereits hatte der Freiherr beim Zaren Alexander um Unterstützung für die 12 Artikel gebeten, und ihn, an die Proklamation von Kalisch und die Bündnisabsprachen von Chaumont erinnernd, gegen die süddeutschen Souveränitätsbestrebungen zu mobilisieren versucht. Am 11. November 1814 wandte sich der Zar daraufhin in dieser Angelegenheit mit einer vertraulichen Note an Österreich und Preußen. Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 548-549.

<sup>66</sup> Text in Müller, Quellen, S. 375-378.

<sup>67</sup> Vgl. allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 549-551.

Diese Kollektivnote sollte für den weiteren Verhandlungsprozeß freilich nur von marginaler Bedeutung sein, zumal das Deutsche Comité am Tag der Eingabe, dem 16. November 1814, seine Tätigkeit auf unbestimmte Zeit aussetzte. Der Anstoß hierzu ging von Württemberg aus, das die Mitarbeit aus Protest vorläufig aufkündigte und den Ausschuß verließ.<sup>68</sup> Gleichzeitig drohte die polnisch-sächsische Territorialkrise den Konsens zwischen den beiden deutschen Hauptmächten Österreich und Preußen in der Verfassungsfrage zu zerstören. Dies war der entscheidende Wendepunkt in dem Prozeß der Verfassungsberatungen.

## 4.2 Die Krise um Polen-Sachsen und ihre Wirkung auf die Verfassungsverhandlungen

Seit Anfang November 1814 geriet der Wiener Kongreß durch die sog. »polnisch-sächsische Frage« in eine schwere Krise, die ihn zeitweilig an den Rand eines erneuten Krieges führte.<sup>69</sup> Diese Krise entzündete sich an einer territorialen Streitfrage zwischen Österreich, Preußen und Rußland: Der Zar strebte die Errichtung eines großpolnischen Königreiches an, das in Personalunion mit Rußland regiert werden sollte. Diese Staatenbildung widersprach diametral den ordnungspolitischen Vorstellungen Metternichs, der an einer Eindämmung der russischen Westexpansion interessiert war. Als der preußische König Friedrich Wilhelm III., von diffusen Dankbarkeitsgefühlen dem Zaren gegenüber aus der Zeit der Befreiungskriege geleitet, das russische Vorhaben unterstützte, war der Anlaß zum Bruch mit Österreich gegeben. Zuvor noch bereit, Preußen die angepeilte Totalannexion des von preußischen Truppen besetzten Königreiches Sachsen zum Preis für die Unterstützung gegen die russischen Pläne zuzugestehen, schwenkte Metternich nun um und verweigerte die komplette Einverleibung des Königreiches in den preußischen Staat.

Der österreichisch-preußische Plan der 12 Artikel beruhte in seinen wesentlichen Elementen auf der Einmütigkeit zwischen den beiden deutschen Großmächten. Als diese Übereinstimmung nun beginnend mit der Krise um Polen-Sachsen zu zerfallen begann, wurde »die politische Grundlage für eine Zusammenarbeit von Österreich und Preußen in der deutschen Verfassungsfrage wie im September und Oktober 1814 mit Entwürfen einer gemeinsamen Herrschaft beider Mächte über den Bund zerstört«<sup>70</sup>. Metternich nahm zunehmend Abstand von einer mehr bundesstaatlichen Konzeption und schwenkte auf die gänzlich staatenbündische Linie um. Er wollte die Souveränität der Mittel- und Kleinstaaten nun weitgehend unangetastet lassen, um sie in einer eher locker strukturierten Föderation mit diplomatischen Mitteln gegen Preußen an Österreich zu binden, anstatt sie durch eine österreichisch-preußische Zweierhegemonie zu majorisieren. Eine solche Doppelhegemonie hätte auf der ständigen Übereinkunft mit Preußen beruhen müssen – angesichts der aktuellen Krise eine illusorisch zu werdende Prämisse.

Am 24. Dezember 1814 ließ Metternich einen durch den zweiten österreichischen Kongreßbevollmächtigten Johann Philipp Wessenberg ausgearbeiteten Verfassungsentwurf vorlegen, mit dem er sich den süddeutschen Staaten, die er als Verbündete gewinnen wollte, weitgehend annäherte.<sup>71</sup> Dieser Gegenentwurf zum österreichisch-preußischen 12-Artikel-Plan strebte ein »Minimum an Bund« (E. R. Huber) an, indem er auf der Gleichberechtigung aller Bundesglieder beruhte,<sup>72</sup> eine Kreiseinteilung und Ansätze einer straffen, zentralisierten Bundesorganisation waren nicht mehr vorhanden. H.-J. Hartmann weist auf die große Bedeutung dieses Entwurfs für die Lösung der deutschen Verfassungsfrage hin: »Der Plan bezeichnet die verfassungsrechtliche Gegenposition zum Oktoberentwurf [also der 12 Artikel] der drei Mächte und Österreichs Hinwendung zu den Verfassungsvorstellungen insbesondere Bayerns. Dieser Plan war von wesentli-

<sup>68</sup> Huber, Verfassungsgeschichte, S. 551-552 spricht in diesem Zusammenhang gar von einer »Sprengung« des Deutschen Comité durch Württemberg.

<sup>69</sup> Zur polnisch-sächsischen Krise vgl. ausführlich Huber, Verfassungsgeschichte, S. 564-575.

<sup>70</sup> Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 59.

<sup>71</sup> Text in Müller, Quellen, S. 391-394. Vgl. auch allgemein Huber, Verfassungsgeschichte, S. 552.

<sup>72</sup> »Alle Staaten des deutschen Bundes genießen, als Glieder des Bundes, gleiche Rechte; keiner ist befugt, Oberherrschaftsrechte über den andern auszuüben.« (Art. II)

chem Einfluß auf die spätere Verfassungspolitik Österreichs und hatte schließlich entscheidende Bedeutung bei der Abfassung der Deutschen Bundesakte.«<sup>73</sup>

Die preußische Seite war indessen nicht untätig; für sie wurde Humboldt erneut aktiv, als er im Dezember 1814 einen Verfassungsplan präsentierte, mit dem er die Bundesstaatsidee der 12 Artikel doch noch zu retten versuchte.<sup>74</sup>

Die Auseinandersetzung über die Polen-Sachsen-Frage strebte inzwischen ihrem Kulminationspunkt zu, als am 3. Januar 1815 eine geheime Tripelallianz zwischen Österreich, England und Frankreich<sup>75</sup> geschlossen wurde. Ein militärischer Konflikt konnte jedoch noch einmal verhindert werden; ab Mitte Januar begann sich die Lage zu entspannen. Am 8. Februar 1815 einigten sich die fünf Großmächte auf einen Kompromißplan, der die Teilung sowohl Polens (dessen Hauptteil als »Kongreßpolen« in Personalunion an den Zaren fiel) als auch Sachsens vorsah.

Nun wurde die Wiederaufnahme der Verhandlungen durch eine erneute Intervention Steins verzögert, der, diesmal unterstützt von 32 deutschen Mittel- und Kleinstaaten, auf sein Projekt der Errichtung eines nationalen (habsburgischen) Kaisertums zurückkam. Die preußische Seite legte sofort Protest gegen diesen Plan ein, und seine einzige Wirkung sollte tatsächlich nur darin bestehen, daß er die ohnehin schleppenden Verhandlungen weiterhin unnötig bremste.<sup>76</sup>

### 4.3 Die endgültige Einigung unter dem Druck der Rückkehr Napoleons

Nach der Beilegung der polnisch-sächsischen Krise wurde der Kongreß Anfang März 1815 von der Nachricht über die Rückkehr Napoleons von seiner Exilinsel Elba erschüttert. Dieses Ereignis machte eine rasche Lösung der offengebliebenen Fragen des Kongresses – darunter auch die deutsche Verfassungsfrage – dringend notwendig, um den erneuten Kampf gegen Frankreich aufnehmen zu können. Am 25. März 1815 erneuerten die europäischen Großmächte England, Rußland, Österreich und Preußen ihre Kriegsallianz; in einer Note vom 22. März 1815 bereits erklärten sich darüber hinaus 33 deutsche Mittel- und Kleinstaaten dazu bereit, ihren militärischen Beitrag zum bevorstehenden Feldzug zu leisten, gleichzeitig forderten sie die unverzügliche Wiederaufnahme der Beratungen, um endlich zu einem Abschluß in der Verfassungsfrage zu kommen.<sup>77</sup>

Die Verhandlungen schließlich begannen offiziell wieder am 23. Mai 1815. Zuvor einigten sich Österreich und Preußen auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf,<sup>78</sup> der aus einem erneuten Plan Humboldts sowie einer revidierten Fassung des Dezember-Entwurfs Wessenbergs entstand, und den sie am besagten Tag dem nunmehr auf alle deutschen Staaten (39 an der Zahl), auch auf die Mindermächtigen, erweiterten Deutschen Comité zur Beratung vorlegten.<sup>79</sup> Die wichtigste Neuerung dieses Vorschlags bestand in der Konstitution der zuvor von Humboldt in seinem Entwurf angedachten Bundesversammlung als einer Plenarversammlung in doppelter Form, als einfaches Plenum mit gleicher Stimmengewichtung und als qualifiziertes Plenum mit differenzierter Stimmengewichtung der Gliedstaaten.

Nach einigen heftigen Debatten entstand daraus eine leicht abgeänderte Fassung, die am 2. Juni 1815 wiederum an die Konferenzteilnehmer weitergeleitet wurde. Dieser Entwurf wurde schließlich am 10. Juni 1815 von den 39 Bevollmächtigten der deutschen Einzelstaaten als *Deutsche Bundesakte*<sup>80</sup>, rückwirkend mit dem Datum des 8. Juni 1815 versehen, unterzeichnet.<sup>81</sup>

<sup>73</sup> Hartmann, Verfassungsvorschläge, S. 60.

<sup>74</sup> Vgl. dazu Huber, Verfassungsgeschichte, S. 552-553.

<sup>75</sup> Das bei dieser Gelegenheit von seinem Außenminister Talleyrand wieder geschickt in den Kreis der gleichberechtigten Großmächte zurückgeführt wurde.

<sup>76</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 553-556.

<sup>77</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 556-557.

<sup>78</sup> Text in Müller, Quellen, S. 406-412.

<sup>79</sup> Einzig Baden und Württemberg nahmen aus Protest nicht an den Verhandlungen teil bzw. stellten ihre Mitarbeit nach den ersten Sitzungen ein.

<sup>80</sup> Text in Ernst Rudolf Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Band 1, Stuttgart 1961, S. 75-81.

<sup>81</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 557-561.

Zu den verfassungsrechtlichen Merkmalen des auf diese Weise zustande gekommenen *Deutschen Bundes* gibt das nachfolgende Kapitel Auskunft, so daß an dieser Stelle nur einige allgemeine Anmerkungen genügen. Mit dem endgültigen Verfassungsentwurf hatte sich Metternichs seit der Polen-Sachsen-Krise forciertes staatenbündisches Konzept, mit dem er formal die Gleichheit der Gliedstaaten anerkannte und auf die süddeutschen Staaten großzügig zuging, durchgesetzt. Preußen wurde für diesen Plan schließlich mit der Behauptung gewonnen, daß die ehemaligen Rheinbundstaaten noch vor dem Neubeginn des Krieges gegen Napoleon durch einen völkerrechtlichen Vertrag an Deutschland gebunden werden müßten.<sup>82</sup> In den abschließenden Verhandlungen kam es dann noch zu einigen verfassungsrechtlichen Verwässerungen des staatenbündischen Konzepts, da vor allem die süddeutschen Staaten weiterhin opponierten:<sup>83</sup>

– Eine handlungsfähige Exekutive war nicht mehr vorgesehen; ebenso fiel das geplante Bundesgericht nach dem Widerspruch Bayerns weg.

– Bayern sorgte auch noch dafür, daß die Gliedstaaten ihre außenpolitische Souveränität behielten, also das Recht zum Abschluß von Bündnissen aller Art, freilich nur solange diese nicht gegen den Bund oder seine Glieder gerichtet waren, erhielten.

– Auf Initiative Sachsens wurde festgelegt, daß künftige Änderungen der Bundesverfassung nur nach dem Einstimmigkeitsprinzip möglich sein sollten.

– Die Mittelstaaten konnten sich mit ihrer Forderung durchsetzen, die Rechte der Mediatisierten, also vor 1803 reichsunmittelbaren Stände, fast vollständig zu beseitigen.

– Und Metternich schließlich war strikt gegen die Verankerung des Gebots, das die Einzelstaaten verbindlich zum Erlaß landständischer Verfassungen verpflichten sollte (was zur Formulierung des unbestimmten Artikels XIII<sup>84</sup> der Bundesakte führte, an dem sich in der Folgezeit die Verfassungsdiskussion entzünden sollte).

Durch die Aufnahme der Bundesakte in die die Ergebnisse des Wiener Kongresses zusammenfassende Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815 wurde augenscheinlich, daß der deutsche Staatenbund als integrierender Bestandteil des gesamteuropäischen Gleichgewichtssystems verstanden wurde. Ob sich aus dieser Mitgarantie der Bundesakte auch ein mögliches Interventionsrecht der europäischen Signatarstaaten ableiten ließ, blieb künftig aber umstritten – und wurde von den deutschen Staaten, namentlich Österreich und Preußen, strikt abgelehnt.<sup>85</sup>

## 5. Das Verfassungsgefüge des Deutschen Bundes<sup>86</sup>

Der Deutsche Bund war gänzlich staatenbündisch konzipiert worden; er besaß folglich eine nur schwache institutionelle Umklammerung. Seinem Charakter nach war er ein unauflösliches Defensivbündnis der »Fürsten und freien Städte Deutschlands« mit dem Zweck der »Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten« (Art. II Bundesakte). Zu den territorialen Besonderheiten gehörte es, daß Österreich und Preußen dem Bund nur mit ihren ehemaligen Reichsteilen angehörten – damit ihrer Stellung als weiterhin unabhängige europäische Großmächte Rechnung tragend –, sowie die Mitgliedschaft von drei außerdeutschen Monarchen: Die Könige von England, Dänemark und der Niederlande für Hannover, Holstein und Luxemburg.

Der Deutsche Bund verfügte nicht über derart differenzierte Verfassungsorgane, wie dies in den vorgestellten Entwürfen noch beabsichtigt war. Es mangelte insbesondere an gemeinsamen Organen wie einem Staatsoberhaupt, einer Bundesregierung, einem Bundesgericht oder einer Volksvertretung. Einziges Bundesorgan war lediglich die in Frankfurt tagende Bundesver-

<sup>82</sup> Vgl. Karl Otmar von Aretin, Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund (= Deutsche Geschichte Band 7), Göttingen 1993, S. 162.

<sup>83</sup> Vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, S. 559.

<sup>84</sup> »In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung stattfinden.«

<sup>85</sup> Dazu ausführlich Huber, Verfassungsgeschichte, S. 675-687.

<sup>86</sup> Zur Bundesverfassung vgl. allgemein z.B. Karl-Georg Faber, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Restauration und Revolution. Von 1815 bis 1851 (= Handbuch der Deutschen Geschichte, hg. von Leo Just, Band 3/I b), Wiesbaden 1979, S. 21-22.

sammlung (später hat sich der Name *Bundestag* eingebürgert), die am 16. November 1816 ihre Tätigkeit aufnahm; ein ständiger Gesandtenkongreß der einzelstaatlichen Regierungen, der in zwei Formen zusammentreten konnte: als »Plenum« und als »Engerer Rat«. Im Plenum waren alle Staaten stimmberechtigt, die größeren hatten ein Mehrfachstimmrecht. Es tagte nicht regelmäßig, sondern trat entsprechend seiner Funktion als Abstimmungsorgan über die vom Engeren Rat gefaßten Beschlüsse, die in seinen Kompetenzbereich fielen (dies waren vor allem Verfassungsänderungen und die Einrichtung neuer Bundesinstitutionen), zusammen. Für Beschlußfassungen war mindestens eine Zweidrittelmehrheit erforderlich, Verfassungsänderungen bedurften gar der Einstimmigkeit. Das wichtigere Organ war der Engere Rat. In ihm verfügten die elf größeren Staaten über je eine Virilstimme, während die Stimmen der kleineren Staaten zu insgesamt sechs Kuriatstimmen zusammengefaßt waren. Der Engere Rat tagte regelmäßig; er entschied mit einfacher Mehrheit über alle bundesrelevanten Fragen, die nicht dem Plenum vorbehalten waren. Die Stimmenverteilung in beiden Organen war dergestalt, daß weder Österreich noch Preußen den Bund majorisieren konnten, auch nicht im Verbund mit den anderen Königreichen (Sachsen, Bayern, Württemberg und Hannover).<sup>87</sup> Den Vorsitz in der Bundesversammlung führte Österreich. Obwohl dies rein formaljuristisch nicht mehr als die geschäftsführende Leitung beinhaltete, konnte dies in der Realität bei geschickter Einflußnahme auf die Geschäftsführung doch auf eine Vorrangstellung hinauslaufen.

Die 18 Artikel der Deutschen Bundesakte sollten von Beginn an nichts weiteres sein als eine bloße Rahmenordnung, die der näheren inhaltlichen Ausgestaltung bedurfte. Sie stellten einen Minimalkonsens dar, auf dem man sich unter dem Zeitdruck der Rückkehr Napoleons geeinigt hatte – den sowohl die süddeutschen Staaten in ihren Forderungen nach weitgehender Wahrung ihrer Souveränität akzeptierten, als auch Metternich bereit war einzugestehen. Gerade Metternich hegte seit langem die Vorstellung, auf der gesamteuropäischen Friedenskonferenz in Wien nur ein Provisorium zu verabschieden, über deren endgültige Form dann im Nachhinein einzig von den deutschen Staaten allein entschieden werden sollte.<sup>88</sup> So blieb vieles unvollendet; insbesondere die Regelung offengebliebener Fragen wie der Militärverfassung, der Ausarbeitung eines schiedsrichterlichen Verfahrens zur Beilegung von Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten, verbindlicher Richtlinien zum Erlaß der angekündigten landständischen Verfassungen und Maßnahmen zur Erleichterung von Handel und Verkehr waren dem Bund laut Bundesakte explizit vorgeschrieben. Sie barg also durchaus die Möglichkeit in sich, den Bund institutionell stärker auszubauen; mit W. Siemann gesprochen konnten sich die »Umriss einer Bundesinnenpolitik« in diesen Punkten deutlich abzeichnen.<sup>89</sup>

## 6. Epilog: Das System des Deutschen Bundes zwischen Bewegung und Beharrung

Es stellt sich abschließend die Frage nach der Würdigung des Deutschen Bundes: Wie ist der 1815 auf dem Wiener Kongreß unter den aufgezeigten Mühen geschaffene Bund im Gesamtzusammenhang der neueren deutschen Geschichte zu bewerten? – Das geschilderte verfassungsrechtliche Gerüst des Deutschen Bundes konnte über seine wirkliche Erscheinung noch nicht hinreichend Auskunft geben, erst die realpolitischen Entscheidungen seiner Mitglieder mußten ja die Richtung bestimmen, in die er sich in der Folgezeit entwickeln würde.

Zuerst einmal gilt es festzuhalten, daß die in Wien geschaffene Ordnung tatsächlich – für mehr als fünfzig Jahre – außerordentlich stabil war; sie konnte in dieser Hinsicht den Wünschen nach Stabilität und Gleichgewicht in Europa gerecht werden. Dies darf gerade im Hinblick auf

<sup>87</sup> Dies erfolgte zum einen aus Rücksicht auf die Klein- und Mittelstaaten, aber auch aus der Hoffnung Metternichs heraus, diese Staaten mit diplomatischen Mitteln anstatt durch Druck an Österreich und seine Politik binden zu können.

<sup>88</sup> Vgl. Aretin, *Deutscher Bund*, S. 164.

<sup>89</sup> Wolfram Siemann, *Vom Staatenbund zum Nationalstaat. Deutschland 1806 – 1871 (= Neue Deutsche Geschichte Band 7)*, München 1995, S. 324.

die unruhigen Jahre der revolutionären, später napoleonischen Wirren und Kriege nicht gering geschätzt werden. Ebenso erfüllte der Bund seine friedenssichernde und stabilisierende Wirkung nach Innen. Die Zeit der Konkurrenzkämpfe der deutschen Staaten untereinander um territoriale Vergrößerungen war nunmehr vorbei.<sup>90</sup>

Indessen wurde er den Anforderungen und Bedürfnissen des anbrechenden 19. Jahrhunderts – des bürgerlichen, konstitutionellen und nationalen Zeitalters – nicht gerecht. Er erfüllte nicht die Hoffnungen der für die nationale Frage sensibilisierten Bewegung, die, wie insbesondere Humboldt, eine engere Zusammenfassung der deutschen Kulturnation erstrebte. Der Deutsche Bund war in dieser Hinsicht ganz und gar eine Kreation in der Tradition des *Ancien Régime*: von oben herab, als Teil einer Gleichgewichtsmechanik, ohne Rücksicht auf nationale Belange. Wir haben gesehen, wie sich die Idee einer bloßen staatenbündischen Verbindung schrittweise durchgesetzt hat: Die Souveränität der deutschen Einzelstaaten und die zweckmäßige Einbindung Deutschlands in die gesamteuropäische Gemengelage der Staaten waren die bestimmenden Faktoren.

Eine Bundesreformpolitik mußte in hohem Maße von der Initiative der Mitgliedstaaten abhängen, war der Bund doch eine Vereinigung der »souveränen Fürsten und freien Städte«, die nur durch die Versammlung der einzelstaatlichen Regierungen in Frankfurt beschlußfähig war. Es ist kein Geheimnis, daß der Bund den an ihn gestellten Forderungen nicht gerecht wurde, daß er in den wesentlichen Punkten – Wirtschaftsfragen, Rechtswesen, auch Kirchenpolitik – reglos blieb. Die Unterschiedlichkeit seiner Mitgliedstaaten in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, aber auch politisch-ideologischer Richtung war zu groß, um gemeinschaftliche Reformen, die auf eine Stärkung der unitarischen Tendenzen hinausgelaufen wären, auf den Weg zu bringen.<sup>91</sup> So sollten dann auch alle wesentlichen Reformvorhaben in Deutschland ohne den Bund und seine Organe, ja gar in Opposition zu ihm auf Initiative der Einzelstaaten erfolgen. An vorrangiger Stelle ist hier natürlich auf die Zolleinigung zu verweisen, die von Preußen ausgehend mit der Gründung des Deutschen Zollvereins, der am 1. Januar 1834 in Kraft trat, weite Teile des Bundesgebiets zu einem einheitlichen Zoll- und Wirtschaftsraum zusammenfaßte.<sup>92</sup>

Der Bund selbst entfaltete seine Aktivität erst wieder im Zuge der *Reaktion*, in der Bekämpfung der fortschrittlichen, gegen ihn und seine Strukturen selbst gerichteten liberalen und nationalen Kräfte; in diesem Zusammenhang wird er einheitlicher und gewinnt mehr bundesstaatlichen Charakter: »Einheit war nur Einheit der Reaktion gegen die Einheit der Nation.«<sup>93</sup> Hier zeigte sich die Gestaltungskraft, zu der der Bund in der Lage war, wenn seine beiden mächtigsten Mitglieder sich einig waren; dies war das Wesen des »friedlichen Dualismus«, und auf seiner Grundlage nur konnte der Bund funktionieren.

Die Jahre nach der gescheiterten Revolution von 1848/49 (die auch unter anderem deshalb erfolglos war, weil sie den bündischen Charakter Deutschlands, die Tatsache, daß die reale Macht nicht an einem zentralen Ort, sondern bei den Einzelstaaten lag, übersah) bis zur Auflösung des Deutschen Bundes im Jahre 1866 sind geprägt von der zunehmenden Rivalität zwischen Österreich und Preußen. Das Aufbrechen dieses »feindlichen Dualismus« zerstörte die Grundlagen, auf denen der Bund seit seiner Gründung funktionierte. Preußen ergriff, geleitet von egoistischer Interessenpolitik, die Initiative – verkörperte gerade dadurch für viele Liberale die Hoffnung auf eine Lösung der deutschen Frage. Diese Frage sollte und konnte, das war mit dem Auftreten des

<sup>90</sup> Vgl. Siemann, Staatenbund, S. 329.

<sup>91</sup> Zwar einigte man sich 1817 auf eine Austrägalordnung zur Regelung zwischenstaatlicher Konflikte und 1821 (!) auf eine Bundeskriegsverfassung, doch blieben diese »Minimalinstitutionen«, die für das Funktionieren eines Bundes unabdingbar waren, im wesentlichen die einzigen Bundesreformen, die einen wirklichen Fortschritt in Richtung eines mehr bundesstaatlichen Charakters des Deutschen Bundes bedeuteten. Vgl. Nipperdey, Deutsche Geschichte, S. 355.

<sup>92</sup> Die Hoffnungen auf den Art. XIX der Bundesakte, der vorsah »bei der ersten Zusammenkunft der Bundesversammlung in Frankfurt wegen des Handels und Verkehrs zwischen den verschiedenen Bundesstaaten, sowie wegen der Schifffahrt nach Anleitung der auf dem Kongreß zu Wien angenommenen Grundsätze in Beratung zu treten«, blieben letztendlich unerfüllt, nachdem die Verhandlungen auf seiner Grundlage am Widerstand v.a. der süddeutschen Staaten scheiterten und folglich 1824 eingestellt wurden. Vgl. allgemein zur Entstehung des Zollvereins Burg, Wiener Kongreß, S. 125-139.

<sup>93</sup> Nipperdey, Deutsche Geschichte, S. 355.

preußischen Ministerpräsidenten Otto von Bismarck endgültig klar, nur durch realpolitische Aktionen, durch »Eisen und Blut«, wie er es selbst formulierte, gelöst werden. »Als der Dualismus sich zum offenen Konflikt zwischen Österreich und Preußen erweiterte, brach der Bund auseinander. Er mußte hilflos zusehen, wie seine mächtigsten Glieder gegeneinander rüsteten und die Bundesverfassung gegeneinander ausspielten.«<sup>94</sup> Die Geschichte des Deutschen Bundes endete mit einem deutsch-deutschen Krieg: Nach der Trennung von 17 verbündeten Staaten Preußens vom Bund folgte auf die Schlacht von Königgrätz (3. Juli 1866) die formelle österreichische Anerkennung der Auflösung des Bundes im Prager Frieden.

Das Erlöschen des Deutschen Bundes bedeutete gleichzeitig das Ende der europäischen Friedensordnung des Wiener Kongresses, das Ende der staatenbündischen Tradition in Deutschland und das Ende der engen Verbundenheit Österreichs mit dem übrigen Deutschland – doch barg sie zugleich die Möglichkeit der ersehnten nationalstaatlichen Einigung in sich: Wofür 1815 die Zeit noch nicht reif war, das sollte sich über ein halbes Jahrhundert später schließlich erfüllen.

## 7. Schlußbetrachtung

Intention dieser Arbeit war es, die wesentlichen Entwicklungslinien der Gründung des Deutschen Bundes darzustellen und herauszuarbeiten, auf welcher Weise sich letztendlich das staatenbündisch Konzept durchgesetzt hat. Die Ergebnisse unserer Untersuchung lassen zu, am Schluß dieser Arbeit folgende Feststellungen zu treffen:

Die dem Deutschen Bund zugrundeliegende Idee einer losen föderalen Staatenverbindung hat sich erst schrittweise durchgesetzt. Zwar besaßen die in Kapitel 3.1 vorgestellten staatsrechtlich enger gefaßten Formen wie der Nationalstaat oder der Reichsverband von Beginn an keine Realisierungschance – die völkerrechtlichen Verträge, während der Befreiungskriege geschlossen, schufen in dieser Hinsicht *faits accomplis* –, doch zeigt der gemeinsame österreichisch-preußische Entwurf der 12 Artikel, daß ein hegemonial-bundesstaatlich konzipiertes Modell sehr wohl möglich gewesen wäre. Als entscheidender Wendepunkt im Prozeß der Verfassungsberatungen kann die polnisch-sächsische Krise auf dem Wiener Kongreß angesehen werden: Sie zerstörte den Grundkonsens zwischen den beiden deutschen Großmächten, der für das Konzept des doppelhegemonialen Bundes unabdingbar war. Metternich nutzte diese Situation, um seine Vorstellungen durchzusetzen. Sein Zugehen auf die Position der süddeutschen Staaten hatte schließlich zur Folge, daß sich in der Bundesakte das Prinzip der Gleichheit aller Gliedstaaten durchgesetzt hat. Diese Bundesakte blieb ein Provisorium, dessen nähere Ausgestaltung der Vorstellung Metternichs nach zukünftigen Verhandlungen vorbehalten sein sollte. Die reale Gestalt des Bundes mußte deshalb in der Zukunft von der Initiative seiner Mitglieder abhängen.

Erweitert man das Blickfeld von den sehr konkreten Verfassungsplänen und -beratungen hin zu den Rahmenbedingungen der Zeit, so haben wir gesehen, daß der Ausgangspunkt der Neuorganisation, das Heilige Römische Reich, am Ende seiner Geschichte kaum mehr Entwicklungsfähig war. Die Anstöße zu seiner Reform kamen durch Interventionen von außen: Erst die Flurbereinigung der napoleonischen Ära, die Auflösung vieler kleiner Reichsstände und die Schaffung neuer souveräner Einzelstaaten, die mit der Reichsauflösung einhergingen, bildeten die Voraussetzungen für die Gründung eines Bundes in Deutschland, der die Staaten des ehemaligen Reichsgebietes umklammern konnte. Die Kontinuitäten zum untergegangenen Reich blieben auch im Deutschen Bund erkennbar, der, wie das alte Reich, keine zentralstaatlichen Organisationselemente aufwies, sondern ein Zusammenschluß selbstständiger Einzelstaaten blieb.

Der Ausblick auf die Zeit der sog. Restauration ab 1815 hat demgegenüber deutlich gemacht, daß eine Bundesreform essentiell von der Einmütigkeit seiner beiden mächtigsten Mitglieder abhängen mußte. Der Bund jedoch nahm nur in dem Maße mehr bundesstaatliche Formen an, wie dadurch die Restauration, die fortschritthemmende Bewahrung des *status quo* in

<sup>94</sup> Hartung, Verfassungsgeschichte, S. 190.

Deutschland, gestützt werden konnte. Die wenig konkrete Formulierung der Bundesakte konnte den Bund bei stagnierender oder repressiver Bundespolitik seiner Gliedstaaten in dieser Unvollkommenheit belassen, so daß er manchem in der Rückschau als bloßes Provisorium der deutschen Geschichte auf dem Weg vom »Staatenbund zum Nationalstaat« (W. Siemann) erscheinen mag. Es lag nicht zuletzt in dieser Verfassungsstruktur begründet, daß der Bund gerade den Einzelstaaten genügend Freiräume gab, daß sie sich gegen ihn wenden konnten. Dies ist wohl das Paradoxon des Deutschen Bundes: Gerade seine lockere föderale Struktur, als Gegenentwurf zu allen nationalstaatlichen Lösungen gedacht, ermöglichte dem Staat, der am meisten auf bloße Machtpolitik bedacht war – und das war nun einmal der preußische Staat –, mit der Durchsetzung seiner Interessenpolitik die Schaffung des von vielen erhofften deutschen Nationalstaats.

## 8. Literaturverzeichnis

### 8.1 Quellen

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

Klaus Müller (Hg.), Quellen zur Geschichte des Wiener Kongresses 1814/15 (= Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte der Neuzeit, Band 23), Darmstadt 1986.

Quellen zur Geschichte des Deutschen Bundes. Für die Historische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften hg. von Lothar Gall, Abteilung I: Quellen zur Entstehung und Frühgeschichte des Deutschen Bundes 1813-1830, Band 1,1: Die Entstehung des Deutschen Bundes 1813-1815. Bearbeitet von Eckhardt Treichel, München 2000.

### 8.2 Darstellungen

Karl Otmar von Aretin, Vom Deutschen Reich zum Deutschen Bund (= Deutsche Geschichte Band 7), Göttingen <sup>2</sup>1993.

Rudolf L. Bindschedler, Artikel »Staatenbund«, in: Staatslexikon, Band 7, Freiburg <sup>6</sup>1962, Sp. 564-565.

Peter Burg, Der Wiener Kongreß. Der Deutsche Bund im europäischen Staatensystem (= Deutsche Geschichte der neuesten Zeit), München 1984.

Karl-Georg Faber, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Restauration und Revolution. Von 1815 bis 1851 (= Handbuch der Deutschen Geschichte, hg. von Leo Just, Band 3/I b), Wiesbaden 1979.

Elisabeth Fehrenbach, Vom Ancien Régime zum Wiener Kongreß (= Oldenbourg Grundriß der Geschichte, Band 12), München <sup>4</sup>2001.

Karl Griewank, Der Wiener Kongress und die europäische Restauration 1814/15, Leipzig <sup>2</sup>1954.

Dieter Grimm, Deutsche Verfassungsgeschichte 1776 – 1866. Vom Beginn des modernen Verfassungsstaates bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, Frankfurt a. M. 1988.

Hans-Joachim Hartmann, Das Schicksal der preußisch-österreichischen Verfassungsvorschläge, insbesondere des Entwurfs vom 14. Oktober 1814, auf dem Wiener Kongreß, Diss. Göttingen 1964.

Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart <sup>9</sup>1969.

Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band 1: Reform und Restauration 1789 bis 1830, Stuttgart u.a. 1975.



Hans Nawiaski, Artikel »Bundesstaat«, in: Staatslexikon, Band 2, Freiburg <sup>6</sup>1958, Sp. 272-281.

Thomas Nipperdey, Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: Thomas Nipperdey, Nachdenken über die deutsche Geschichte. Essays, München 1986, S. 60-109.

Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800 – 1866. Bürgerwelt und starker Staat, München 1983.

Gerhard Oestreich, Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reiches (= Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, Band 11), München <sup>11</sup>1999.

Kurt von Raumer/Manfred Botzenhart, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Deutschland um 1800: Krise und Neugestaltung. Von 1789 bis 1815 (= Handbuch der Deutschen Geschichte, hg. von Leo Just, Band 3/I a), Wiesbaden <sup>5</sup>1980.

Franz Schnabel, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Band 1: Die Grundlagen, Freiburg i. Br. 1927 (ND München 1987).

Wolfram Siemann, Vom Staatenbund zum Nationalstaat. Deutschland 1806 – 1871 (= Neue Deutsche Geschichte Band 7), München 1995.

Gero Walter, Der Zusammenbruch des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation und die Problematik seiner Restauration in den Jahren 1814/15, Heidelberg u.a. 1980.

\*

\*

\*