

# Souveränität und das monarchische Prinzip im Zeitalter des Deutschen Bundes

JASPER HEINZEN 

Wenige Wochen nach Ende des Wiener Kongresses und der kurzlebigen Rückkehr Napoleons auf den französischen Thron stellte der Geheimrat Dr. Karl Ernst Schmid aus dem thüringischen Zwergstaat Sachsen-Hildburghausen seinen Plan für eine Zeitschrift vor, die einzig der Ergründung des Verfassungswesens des neu gegründeten Deutschen Bundes diene. In der dem Erbgroßherzog Georg von Mecklenburg-Strelitz gewidmeten Programmatik fragte Schmid rhetorisch: »Wer soll aber jene Keime eines neuen öffentlichen Rechts, die in der Bundesacte liegen, pflegen und großziehen?« Weder die Regierungen der einzelnen Bundesstaaten noch der Bundestag sollten allein Politik machen, empfahl er. In einem Fall würde sich sonst das »Naturgesetz« der Neigung zum Herrschen durchsetzen, im anderen der Bund zum »willenlosen Organ der Regierungen« herabsinken. Um diese Missstände zu vermeiden, sollte stattdessen die öffentliche Meinung – sprich das Bildungsbürgertum mit dem von ihm beeinflussten Staatsbeamtentum – über Recht und Unrecht entscheiden.<sup>1</sup> Schmitts Appell an den Thronfolger eines immer noch feudal regierten Ständestaats bietet einen passenden Einstieg, um den Souveränitätsdiskurs des Deutschen Bundes zu beleuchten. Der Anspruch der Bundesfürsten, in ihren Ländern uneingeschränkt walten zu dürfen, war oftmals schwierig in Einklang zu bringen mit der Autorität des Bundes, der europäischen Großmachtspolitik und der wachsenden Bedeutung der Nation als normativem Bezugsrahmen, welcher das »Volk« zu einer eigenständigen politischen Variable erhob.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, den Herausforderungen dieses multipolaren Spannungsfeldes aus der Perspektive des monarchischen Prinzips nachzugehen. Diese Herangehensweise ist dem Umstand geschuldet, dass das Verfassungswerk des Deutschen Bundes in Bodinscher Manier der Exekutive der Mitgliedstaaten das alleinige Herrschaftsrecht zusprach. Da dieser Staatenbund mit Ausnahme der vier freien Städte Bremen, Frankfurt am Main, Hamburg und Lübeck laut Artikel 57 der 1820 verabschiedeten Schlussakte aus »souverainen Fürsten« bestand, musste,

1 Der Deutsche Bund: Eine Zeitschrift für das öffentliche Recht Deutschlands und der deutschen Länder I, 1815, S. 5.

dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.<sup>2</sup>

Die auf dem Wiener Kongress ausgearbeitete Bundesakte von 1815 hatte den Regierungen auferlegt, landständische Verfassungen zu erlassen, ohne jedoch den Wahlmodus für die Volksvertretungen oder den Umfang ihrer Beteiligung an den Regierungsgeschäften festzulegen.<sup>3</sup> Das monarchische Prinzip wies den Ständen lediglich eine bedarfsbedingt beratende Funktion zu. Diesem Ansatz lag die Annahme zugrunde, dass der Staat eines ungeteilten *Pouvoir constituant* bedurfte, der entschied, was Recht sei. So dachte auch Schmid, wenngleich er die Rolle des Richters de facto eher von akademisch gebildeten Staatsdienern wie ihm selbst ausgeübt sehen wollte. Der Monarch und die in seinem Namen handelnden Beamten sollten über allen gesellschaftlichen Partikularinteressen stehen, um so den Staat *sine ira et studio* zum Besten aller zu verwalten.<sup>4</sup> Die Krone konnte zwar freiwillig Teile ihrer Regierungsgewalt an ein Parlament abtreten, blieb aber weiterhin die Inhaberin der eigentlichen Staatsgewalt. Die Staatsphilosophen Georg Friedrich Wilhelm Hegel und Friedrich Julius Stahl sahen darin die Verwirklichung der »sittlichen Idee« im Staat beziehungsweise die Umsetzung eines »sittlichen Reichs« in der diesseitigen Welt.<sup>5</sup> Außenpolitisch ließ sich die Hypostasierung der Staatsgewalt in die Beschwörung monarchischer Solidarität ummünzen, wie sie etwa in der Heiligen Allianz zum Ausdruck kam.<sup>6</sup>

2 Wiener Schlußakte, 1820, <http://www.verfassungen.de/deo6-66/schlussakte20.htm> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

3 Vgl. Horst Dippel: Eine »auf Grundsätzen beruhende Verfassung des Staates«. Die Anfänge der Verfassungsentwicklung in Deutschland, 1814-1824, in: *Der Staat* 59, 2020, S. 599-625.

4 Michael Stolleis: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2, München 1992, S. 102-107.

5 Otto Brunner: Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip. Der Weg der europäischen Monarchie seit dem hohen Mittelalter, in: *Das Königtum. Seine geistigen und rechtlichen Grundlagen*, Lindau und Konstanz 1956, S. 279-305; hier S. 302; Olivier Jouanjan: *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne, 1800-1918. Idéalisme et conceptualisme chez les juristes allemandes du XIXe siècle*, Paris 2005, S. 69.

6 *Die Heilige Allianz. Entstehung – Wirkung – Rezeption*, hg. von Anselm Schubert und Wolfram Pyta, Stuttgart 2018; Stella Ghervas: *La Sainte-Alliance. Un pacte pacifique européen comme antidote à l'Empire*, in: *Europe de papier. Projets européens au XIXe siècle*, hg. von Sylvie Aprile, Cristina Cassina, Philippe Darriulat und René Leboutte, Lille 2015, S. 47-64.

Lange haben Historiker, Staatsrechtslehrer und Politikwissenschaftler darüber gestritten, ob es sich beim monarchischen Prinzip mit selbst auferlegten Restriktionen um eine eigenständige Verfassungstradition oder lediglich eine Zwischenstation auf dem Weg zu einer zwangsläufigen Ausdehnung parlamentarischer Mitbestimmungsrechte gehandelt hat.<sup>7</sup> Inzwischen tendiert der Forschungskonsens dahin, die Souveränität der Fürsten im Deutschen Bund als Spielart der im 19. Jahrhundert vorherrschenden konstitutionellen Monarchie zu behandeln. Dennoch lohnt ein Blick auf die Frage, warum sich das monarchische Prinzip gerade in Mitteleuropa einer so großen Beliebtheit erfreute. Entgegen Otto Hintzes Aussage aus dem Jahre 1911, dass das »monarchisch-konstitutionelle Regierungssystem« eine ureigen »preußisch-deutsche« Institution sei, knüpfte es tatsächlich nur begrenzt an vorhergehende politische Ordnungsmodelle an.<sup>8</sup> Die Überleitung der Staatsgewalt auf die Landesfürsten brach mit der Bündelung der Souveränität in der Person des von Kurfürsten gewählten Oberhauptes des Heiligen Römischen Reichs. Zugleich machte der Deutsche Bund Gemeinden, Korporationen und Stände, die ehemals unter dem Mantel der Reichsunmittelbarkeit selbstregulierend gewirkt hatten, zu Untertanen. Kurzum, das monarchische Prinzip schien erstaunlich eindimensionale Lösungen zu bieten für die Vielschichtigkeit von Deutschlands föderalem Erbe. Auch war die ihm zugrundeliegende Konzipierung einer natürlichen Deckungsgleichheit der Interessen von Krone und Staatsvolk erstaunlich naiv konzipiert.

Trotz der Schwächen des monarchischen Prinzips und der Blockaden, die es einer liberal-nationalstaatlichen Verfassungsentwicklung in den Weg gelegt hat, erfreuen sich die Leistungen des Deutschen Bundes seit den 1980ern wachsender historiografischer Würdigung. Mit kurzer Unterbrechung während der Revolution von 1848/49 existierte dieser Staatenbund für nahezu ein halbes Jahrhundert (1815/66). Das macht ihn zu einer der langlebigsten Verfassungskonstrukte der neueren deutschen Geschichte. Zeitweilig umfasste er fast zwei Drittel aller Staaten in

7 Vgl. Dieter Gosewinkel: *The Constitutional State*, in: *The Oxford Handbook of European Legal History*, hg. von Heikki Pihlajamäki, Markus D. Dubber und Mark Godfrey, Oxford 2018, S. 946-974; Hans-Christof Kraus: *Die politische Neuordnung Deutschlands nach der Wende von 1866*, in: *Der preußisch-österreichische Krieg 1866*, hg. von Winfried Heinemann, Lothar Höbelt und Ulrich Lappenküper, Paderborn 2018, S. 317-332; hier S. 331f.; Martin Kirsch: *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp*, Göttingen 1999.

8 Otto Hintze: *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, in: *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Göttingen 1962, S. 359.

Europa (42 von 68).<sup>9</sup> Seinen langen Bestand verdankte er einem zumindest partiellen politisch-institutionellen Entwicklungspotenzial in bundesstaatlich-nationaler Richtung sowie einem – gegenüber der Vergangenheit – Mehr an politischer Partizipation seitens der Bevölkerung.<sup>10</sup> Angesichts des oben Gesagten ist interessant, dass der Bund zugleich als eine Fortsetzung, wenn nicht gar Vertiefung des föderativen Nationsverständnis begriffen wird, das sich im Heiligen Römischen Reich herausgebildet hatte.<sup>11</sup>

Um die offensichtlichen Unterschiede zwischen dem theoretischen Konzept und der Umsetzung des monarchischen Prinzips zu erklären, setzt dieser Beitrag bei der Plastizität des Bundes an. Er war, wie Wolf D. Gruner treffend hervorhebt, ein »Mehrebenensystem«.<sup>12</sup> In ihm funktionierte Souveränität als transzendente Ressource, die sowohl zwischen wie innerhalb der Ebenen zum Einsatz kam. Auf der obersten Stufe stellte der Bund einen »multinationalen Komplex« (Hagen Schulze) dar, an dem aufgrund dynastischer Verbindungen auch auswärtige Mächte beteiligt waren.<sup>13</sup> Auf dem nächstniederen Niveau waren der auf vorwiegend sicherheits-, militär- und verfassungspolitische Aufgaben beschränkte Gesandtenkongress (Bundesversammlung) und Kommissionen des Bundes angesiedelt. Unter seiner Schirmherrschaft versuchten die Monarchen der

- 9 Andreas Fahrmeir: Innere Nationsbildung im 19. Jahrhundert: Der Deutsche Bund im internationalen Vergleich, in: *Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815-1848)*, hg. von Jürgen Müller, Göttingen 2018, S. 207-224; hier S. 213.
- 10 Jürgen Müller: *Deutscher Bund und deutsche Nation, 1848-1866*, Göttingen 2005; Hans-Werner Hahn: *Der Deutsche Bund. Zukunftslose Vorstufe des kleindeutschen Nationalstaats oder entwicklungsfähige föderative Alternative?*, in: *Zusammengesetzte Staatlichkeit in der europäischen Verfassungsgeschichte (Der Staat. Beihefte, 16)*, Berlin 2006, S. 41-70; hier S. 50 f.
- 11 Charlotte Johann: *Sovereignty and the Legal Legacies of Empire in Early Nineteenth-Century Prussia*, in: *Historical Journal* 64, 2021, S. 963-987; hier S. 964; Joachim Whaley, »Hier existiert noch das alte heilige deutsche Reich«. *The Legacy of the Holy Roman Empire and the Unity of Germany*, in: *Publications of the English Goethe Society* 83, 2014, S. 1-21; Georg Schmidt: *Freiheit versus Fürstensouveränität. Das Alte Reich und die Anfänge des Deutschen Bundes*, in: *Historische Korrespondenzen. Festschrift für Dieter Stievermann zum 65. Geburtstag*, hg. von Ulman Weiß und Jochen Vötsch, Hamburg 2013, S. 387-405; Dieter Langewiesche: *Das Alte Reich nach seinem Ende. Die Reichsidee in der deutschen Politik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Versuch einer nationalgeschichtlichen Neubewertung in welthistorischer Perspektive*, in: *Reich, Nation, Föderation. Deutschland und Europa*, München 2008, S. 211-224.
- 12 Wolf D. Gruner: *Der Deutsche Bund 1815-1866*, München 2012, S. 10.
- 13 Hagen Schulze: *The Revolution of the European Order and the Rise of German Nationalism*, in: *Nation-Building in Central Europe*, hg. von ders., Leamington Spa 1987, S. 12.

Mitgliedstaaten mit verschiedenen Mitteln ihre Staatsgewalt zu festigen, sei es gegenüber liberalen Forderungen nach landständischer Mitbestimmung oder den Autonomiebestrebungen mediatisierter Territorien. Gelegentlich geschah dies sogar gegen den Willen Preußens und Österreichs, welche im Präsidium den Ton angaben. Die Ebenen des Bundes blieben so miteinander verwoben und verschränkt. Obwohl die Maxime »Bundesrecht bricht Landesrecht« galt, fehlte eine ausgeklügelte Regelung der Kompetenz-Kompetenz, wie sie später das Verfassungsdenken des Kaiserreichs beschäftigte.<sup>14</sup> Gerade die niemals vollendete Aushandlung politischer Macht im Deutschen Bund zeigt die Anschlussfähigkeit des vorliegenden Beitrags, für Überlegungen an anderer Stelle in diesem Band, beispielsweise von Bernd Schneidmüller zur »konsensualen/verflochtenen Herrschaft« im Heiligen Römischen Reich, von Christophe Duhamelle zu »fraktaler« Staatlichkeit und von Guido Thiemeyer und Lennart Schmidt zu den Bemühungen der Rheinschiffahrtskommission, willkürlicher Einmischung der Großmächte mithilfe des internationalen Rechts einen Riegel vorzuschieben. Souveränität ohne die nötigen Mittel, um Herrschaftsansprüche durchzusetzen, machte erfinderisch.

### *1. Deutsche Staatlichkeit in der Sattelzeit*

Der Deutsche Bund wurde in ein Zeitalter des Umbruchs hineingeboren. Bekanntermaßen hat Reinhart Koselleck in den 1970er Jahren die Metapher des Sattels gewählt, um die vielfältigen Veränderungen während des Übergangs von der Vormoderne in die Neuzeit um 1800 zu veranschaulichen.<sup>15</sup> Auf politischem Gebiet schlugen die »atlantischen Revolutionen« des späten 18. Jahrhunderts hohe Wellen. Ideen von Volkssouveränität, Menschen- und Bürgerrechten und der Gleichheit aller Menschen erreichten erstmals ein Massenpublikum. Gleiches galt für das wachsende Nationalbewusstsein, welches mit einer Ausdifferenzierung von Kommunikationsräumen einherging. Im Zuge der aus den Deutungskämpfen resultierenden Kriege verschwanden alte Herrschaftsordnungen

14 Dieter Grimm: Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept, übers. von Belinda Cooper, New York 2015, S. 65.

15 Vgl. Helge Jordheim: Sattel, Schicht, Schwelle, Schleuse. Kosellecks paradoxe Sprachbildlichkeit der pluralen Zeiten, in: Reinhart Koselleck und das Bild, hg. von Bettina Brandt und Britta Hochkirchen, Bielefeld 2021, S. 217-244; George S. Williamson: Retracing the *Sattelzeit*. Thoughts on the Historiography of the French Revolutionary and Napoleonic Eras, in: Central European History 51, 2018, S. 66-74; A History of the European Restorations, hg. von Michael Broers and Ambrogio A. Caiani, 2 Bde., London 2020.

wie das tausendjährige Heilige Römische Reich, und neue Staatsgebilde nahmen ihren Platz ein. An der Seite Napoleons gelang den einflussreichsten deutschen Fürsten der lang gehegte Ausbau ihrer Länder zu einem mehr oder weniger gefestigten *Territorium clausum*, was auf Kosten mindermächtiger Reichsstände und ihrer Herrscher aus dem hohen Adel und der Kirche ging.<sup>16</sup> Der Abfall der Rheinbundfürsten von ihrem Patron Napoleon war 1813 nur dadurch zu erreichen, dass ihre Besitzstände mitsamt den von Napoleon empfangenen Rangerhöhungen garantiert wurden. Die fast ein Vierteljahrhundert andauernden kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa forderten nicht nur einen hohen Blutzoll, sondern militärische Verpflichtungen und Kontributionszahlungen an Napoleon zwangen dieselben Regierungen auch, die Effizienz ihrer Verwaltungsstrukturen zu erhöhen. Der Staat gewann so eine bisher noch nie dagewesenen Präsenz im Leben seiner Bürger.<sup>17</sup>

Zugleich wandelten sich die Anforderungen, die die Menschen an ihre Souveräne stellten. Während das martialische Ancien Régime seine Herrscher für Mut, Kühnheit und Tapferkeit lobpreiste, feierte die patriotische Publizistik nach 1815 eher deren landesväterliche Fürsorge und Weisheit.<sup>18</sup> Die Gewichtsverschiebung spiegelte sich darin, dass die altergebrachte Politik des Mächtegleichgewichts in den internationalen Beziehungen aufgegeben wurde. Bisher hatten Europas gekrönte Häupter regelmäßig Krieg geführt, um sich einen Gewinn an Einfluss zu sichern, was stets die Bildung von konterkarierenden Allianzen provoziert hatte. Nun zogen sie aus den Erfahrungen der verlustreichen Napoleonischen Kriege die Lehre, dass einzig ein auf friedlicher Verständigung basierender Interessenausgleich vor erneuten revolutionären Umstürzen und den Eroberungsgelüsten ambitionierter Potentaten schützen konnte. Zu diesem Zweck vereinbarten die teilnehmenden Mächte auf dem Wiener Kongress die Abhaltung regelmäßiger Gipfeltreffen, die tatsächlich

16 Luca Scholz: *Borders and Freedom of Movement in the Holy Roman Empire*, Oxford 2020, S. 33.

17 Vgl. Robert Bernsee: *Moralische Erneuerung. Korruption und bürokratische Reformen in Bayern und Preußen, 1780-1820*, Göttingen 2017; Felix Selgert: *Baden and the Modern State. The Implementation of Administrative and Legal Reforms in the German State of Baden during the Nineteenth Century*, Berlin 2018; Joachim Eibach: *Der Staat vor Ort. Amtsmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens*, Frankfurt a. M. 1994; Eckhardt Treichel: *Der Primat der Bürokratie. Bürokratischer Staat und bürokratische Elite im Herzogtum Nassau 1806-1866*, Stuttgart 1991; Manfred Hettling: *Reform ohne Revolution. Bürgertum, Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung in Württemberg von 1800 bis 1850*, Göttingen 1990.

18 Monika Wienfort: *Monarchie in der bürgerlichen Gesellschaft. Deutschland und England von 1640 bis 1848*, Göttingen 1993, S. 171-174.

in der Vormärzperiode wiederholt zur Schlichtung außenpolitischer Krisen beigetragen haben.<sup>19</sup> Angeführt von den zwei konservativen Hegemonialmächten Österreich und Preußen setzte der Deutsche Bund in der Innenpolitik auf eine scharfe Überwachung von progressiven Kräften, welche die Legitimität postnapoleonischer Herrschaft in Frage stellten. Somit ging »Friede Hand in Hand mit gewalttätiger Unterdrückung und Kontrolle«, wie Hendrik Simon die Merkmale des Metternichschen Systems auf den Punkt gebracht hat, dessen Hauptvertreter der namensgebende österreichische Staatskanzler war.<sup>20</sup>

Die erwähnten Innovationen der Sattelzeit bildeten den strukturellen Rahmen, in dem Souveränität im Deutschen Bund gedacht und debatiert wurde. Dabei war nicht alles an diesen Verhandlungen neu. Die Vergangenheit bot häufig einen Orientierungspunkt, den es zu berücksichtigen galt. Das *Jus publicum universale* verlor mit der Auflösung des Heiligen Römischen Reichs keineswegs seine Gültigkeit. Im Gegenteil wurde es zur letzten staatsrechtlichen Klammer des deutschen Föderalismus. Aufbauend auf dem naturrechtlichen Wissenskorpus des Ancien Régime half es, Fehlstellen im positivistischen Fundament des Deutschen Bundes auszufüllen. Das versetzte Reformer in den Stand, Verfassungswünsche und Forderungen zum Schutz von Grundrechten auszusprechen.<sup>21</sup> Trotz der zunehmenden Bedeutung des Positivismus in vielen staatsrechtlichen Bereichen bestätigt der Deutsche Bund im Kleinen Martti Koskenniemis Feststellung, dass das Souveränitätsprinzip des 19. Jahrhunderts beide Rechtskonzeptionen zusammenführte: Naturrecht wie positives Recht.<sup>22</sup> Das hielt die Staatslenker des Vormärz nicht

19 Paul W. Schroeder: *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, Oxford 1994; Matthias Schulz: *Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815-1860*, München 2009; Thierry Lentz: *Le congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe 1814-1815*, Paris 2013; Wolf D. Gruner: *Der Wiener Kongress 1814/15*, Stuttgart 2014; Mark Jarrett: *The Congress of Vienna and Its Legacy. War and Great Power Diplomacy after Napoleon*, London und New York 2013; Brian Vick: *The Congress of Vienna. Politics and Power after Napoleon*, Cambridge, MA 2014; Heinz Duchhardt: *Der Aachener Kongress. Ein europäisches Gipfeltreffen im Vormärz*, München 2018.

20 Hendrik Simon: *Anarchy over Law? Towards a Genealogy of Modern War Justifications (1789-1918)*, in: *The Justification of War and International Order from Past to Present*, hg. von Lothar Brock und Hendrik Simon, Oxford 2021, S. 147-166; hier S. 158.

21 Michael Stolleis: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600-1800*, Bd. 1, München 2017, S. 296 f.

22 Martti Koskenniemi: *Introduction. International Law and Empire – Aspects and Approaches*, in: *International Law and Empire. Historical Explanations*, hg. von ders., Walter Rech und Jiménez Fonseca, Oxford 2017, S. 1-18; hier S. 10.

davon ab, sich als Schöpfer von erfundenen Traditionen zu betätigen, indem sie Neuerungen im Gewand der Geschichte kleideten. Das monarchische Prinzip war ein Beispiel par excellence. Friedrich Wilhelm IV., der »Romantiker auf dem preußischen Thron«, konnte zwar von einem mystischen Gottesgnadentum sehr durchdrungen sein und programmatisch in Anlehnung an das Gedankengut Adam Müllers die Wiederherstellung eines mittelalterlichen Ständestaats herbeiwünschen. Dennoch entsprang die anvisierte Schiedsrichterrolle des Fürsten keiner unkritischen Nostalgie, sondern der Sehnsucht nach Stabilität in einer von Krisen gebeutelten Sattelzeit.<sup>23</sup> Das historische Prestige der Krone diente dem monarchischen Prinzip verpflichteten Ministern in Bayern (Karl von Abel), Baden (Friedrich von Blittersdorf) und Hessen-Kassel (Ludwig Hassenpflug) als Mittel, den Einfluss der Volksvertretungen zugunsten der Staatsverwaltung einzudämmen.<sup>24</sup> Der aus der Naturrechtstradition der Aufklärung kommende Hauptvertreter konservativ-monarchischen Denkens Carl Ludwig von Haller erklärte gar ganz nüchtern, der Monarch sei lediglich Souverän, weil er mehr materielle Mittel als andere Menschen besitze, um seinen Willen durchzusetzen. »Vollendete Freiheit« von materiellen Bedürfnissen war für Haller das Markenzeichen wahren Königtums.<sup>25</sup>

Die Realität wich freilich von den Wünschen konservativer Monarchisten ab, da der Handlungsspielraum der Regierungen im Deutschen Bund von vornherein Beschränkungen unterlag. Auf dem Wiener Kongress beauftragten die beteiligten Mächte eine Kommission mit der Ausarbeitung einer territorialen Neuordnung Deutschlands. Aus diesen Beratungen ging die Bundesakte hervor. Das Ziel dieses knapp gehaltenen ersten gesamtdeutschen Verfassungsdokuments war eine doppelte: Einerseits gestand es den Mitgliedstaaten weitestgehende Autonomie zu, aber andererseits sollten sie gemeinsam unter der Führung Österreichs und Preußens zur Landesverteidigung beitragen, um französische Expansionsgelüste in Schach zu halten.<sup>26</sup> Hiermit verbunden war die Erwartung, dass die deutschen Staaten mit der Überwachung revolutionärer

23 Frank-Lothar Kroll: Friedrich Wilhelm IV. und das Staatsdenken der deutschen Romantik, Berlin 1990, S. 65-107; David E. Barclay: Frederick William IV and the Prussian Monarchy 1840-1861, Oxford 1995, S. 7-10.

24 Heinz Gollwitzer: Ein Staatsmann des Vormärz. Karl von Abel 1788-1859. Beamtenaristokratie – monarchisches Prinzip – politischer Katholizismus, Göttingen 1993, S. 48.

25 Carl Ludwig von Haller: Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes, der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt, Bd. 2, Winterthur 1817, S. 60.

26 Jarrett: The Congress of Vienna (Anm. 19), S. 131.

Gruppen zur Wahrung der kollektiven Sicherheit beisteuerten. Diese supranational verordnete Kontrollfunktion des Bundes fand ihren Ausdruck in den Rechten, Privilegien und informellen Möglichkeiten zur Einflussnahme, derer sich ausländische Monarchen erfreuten. England, Frankreich, Russland, Spanien und Schweden verpflichteten sich in der Wiener Kongressakte, für den Bestand des Bundes einzutreten. Zudem verbanden dynastische Personalunionen England mit dem Königreich Hannover, die Niederlande mit dem Großherzogtum Luxemburg und Dänemark mit dem Herzogtum Holstein. Die Bundesakte gewährte den Monarchen vier (Hannover) und ansonsten drei Stimmen im Plenum des ständig tagenden Gesandtenkongresses der Mitgliedstaaten, der Bundesversammlung.<sup>27</sup> Damit zählten sie zu den wichtigeren Mitgliedern des Plenums, das über die Abfassung und Abänderung von Grundrechten des Bundes entschied. Die komplexen verfassungspolitischen Verflechtungen der Personalunionen machten sich beispielsweise im Gefolge des Hambacher Fests (1832) bemerkbar. Als König Wilhelm IV. von England auf Druck Österreichs, Preußens und Russlands der Verschärfung der Zensur in der Bundesversammlung zustimmte, versuchten Radikale im House of Commons den König zu einer Positionsänderung zu bewegen. Der liberale Premierminister Lord Palmerston wies zwar das Argument zurück, England habe als Garant der Wiener Ordnung eine Pflicht, im Deutschen Bund einzugreifen und ihn von der Durchführung der neuen Maßnahmen abzuhalten. Dennoch machte er keinen Hehl aus seiner Ansicht, dass Wilhelm IV. als Souverän von Hannover sich als König von England selbst unterzuordnen habe: »England being the most powerful and important is entitled to lead Hanover, and not Hanover to lead England.«<sup>28</sup>

In Palmerstons Unzufriedenheit mit Wilhelm IV. schwang ein Problem mit, das dem Souveränitätsdiskurs des 19. Jahrhundert eine ganz eigene Note gab. Monarchen meisterten die revolutionären Umwälzungen der Sattelzeit nicht zuletzt dank ihrer verwandtschaftlichen Bande, die lange als friedenssichernder Faktor in der Außenpolitik wahrgenommen wurden. Jedoch schuf ihre »Royal International« (Johannes Paulmann) auch Kommunikationskanäle jenseits der offiziellen Diplomatie,

27 Deutsche Bundesakte (1815), <http://www.documentarchiv.de/nzjh/dtba.html> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

28 Zitiert nach Christopher D. Thompson: The Hanoverian Dimension in Early Nineteenth-Century British Politics, in: The Hanoverian Dimension in British History, 1714-1837, hg. von Brendan Simms und Torsten Riotte, Cambridge 2007, S. 86-110; hier S. 107.

ohne je eine vollständige Interessenkongruenz herzustellen.<sup>29</sup> Aufgrund ihrer Internationalität unterlagen monarchisch-dynastische Netzwerke nur bis zu einem gewissen Grad den Beschränkungen der territorialstaatlichen Souveränität. Im Deutschen Bund mussten solche zentrifugalen Kräfte umso mehr ins Gewicht fallen, da seine zwei führenden Mächte, Österreich und Preußen, ihm nur mit ihren westlichen Landesteilen angehörten.

## 2. *Die Hoheitsrechte des Deutschen Bundes*

Gleichwohl war der Bund trotz seiner verworrenen Machtstrukturen keine zahnlose Kreatur. Er beschnitt die äußere Souveränität seiner Mitglieder, indem er ihnen verbot, Krieg gegeneinander zu führen, die Gemeinschaft zu verlassen oder gegen Bundesmitglieder gerichtete militärische Bündnisse mit auswärtigen Regierungen einzugehen. Als Völkerrechtssubjekt konnte der Bund hingegen für alle Mitglieder bindende Allianzen und Friedensverträge abschließen. Im Bundesheer, zu dem Letztere ihrer Bevölkerungsgröße entsprechende Kontingente beisteuerten, besaß er ein »einsatzfähiges Organ mit Zwangsgewalt«, das 1848 in einem von der Bundesversammlung autorisierten Krieg gegen Dänemark zum Einsatz kam.<sup>30</sup> Ein mit der Bundeskriegsverfassung vertrauter Staatsrechtler konnte angesichts dieser Fülle an Hoheitsrechten noch 1866 mit Stolz behaupten: Nach »dem conventionellen Völkerrecht hat der deutsche Bund königliche Ehren und genießt gleichen Rang mit den übrigen europäischen Mächten«. <sup>31</sup> Das Hauptbetätigungsfeld des Bundes lag dabei vorrangig in der Innenpolitik. Seine *Raison d'être* war schließlich die Erhaltung der existierenden staatlichen Ordnung. Militä-

29 Johannes Paulmann: Searching for a Royal International. The Mechanics of Monarchical Relations in Nineteenth-Century Europe, in: *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*, hg. von Martin H. Geyer and Johannes Paulmann, Oxford 2001, S. 145-176.

30 Wolfram Siemann: Probleme der Bundesverfassung. Wandel der Politik – Wandel der Staatsgewalt. Der Deutsche Bund in der Spannung zwischen »Gesamt-Macht« und »völkerrechtlichem Verein«, in: *Deutscher Bund und deutsche Frage 1815-1866. Europäische Ordnung, deutsche Politik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der bürgerlich-nationalen Emanzipation*, hg. von Helmut Rumpler, München 1990, S. 59-73; hier S. 61. Im März 1848 hatte die deutsche Nationalbewegung in Schleswig-Holstein gegen den Versuch König Christians VIII. rebelliert, die Erbfolge des dänischen Gesamtstaats zu ändern. Die Rebellen stellten eine provisorische Regierung auf, welche von der Bundesversammlung aufgrund der Zugehörigkeit des Herzogtums Holstein zum Deutschen Bund unterstützt wurde.

31 Anon.: *Der Deutsche Bund und die Bundeskriegsverfassung*, Leipzig 1866, S. 21.

rische Bundesexekutionen dienten dazu, revolutionäre Unruhen wie beispielsweise 1830 in Luxemburg und 1833 im Anschluss an den Frankfurter Wachensturm zu unterdrücken. Regierungen wie diejenige in Baden, die den strikten Zensurbestimmungen der Karlsbader Beschlüsse von 1819 nicht genügend Folge leisteten, konnten mit der Androhung einer Bundesexekution gefügig gemacht werden. Die zeitweilige Auflösung des Bundes während der Revolution von 1848 verstärkte die konservativen Instinkte der Bundesversammlung. 1851 setzten Österreich und Preußen einen Bundesreaktionsbeschluss durch, welcher einen Ausschuss einsetzte, um die von den Mitgliedstaaten erlassenen Verfassungen auf ihre Kompatibilität mit dem monarchischen Prinzip zu prüfen. Freie, demokratische Wahlen waren ebenso unerwünscht wie ein umfassendes Recht der Landtage, den Staatshaushalt zu bestimmen. Mehrfach griff der Bund in den Einzelstaaten ein, in Bremen und Kurhessen sogar militärisch.<sup>32</sup>

Es hieße auffällige Widersprüche zu ignorieren, wollte man den Bund auf seine repressiven Befugnisse reduzieren. Das Bundesheer besaß keine einheitliche Ausrüstung, Ausbildung und Militärgerichtsbarkeit. Die mangelnde Koordination spiegelte das Fehlen von zentralen Einrichtungen. Weder hatte der Bund ein Oberhaupt noch eine selbstständige Exekutive und Volksvertretung oder einen obersten Gerichtshof. Zwei Grundprinzipien föderaler Staatlichkeit lagen in einem ständigen Konflikt. Die kleineren Bundesmitglieder sahen in den häufig von Österreich und Preußen ausgehenden Zensurmaßnahmen der Bundesversammlung eine Einmischung in ihre verbrieft Souveränität. Die Karlsbader Beschlüsse waren ein »Bundes-Staatsstreich« (Ernst Rudolf Huber), der ihre Regierungen zu bevorzugten Zielscheiben von Exekutionen machte.<sup>33</sup> Die offen ausbrechende Rivalität Österreichs und Preußens in den 1850ern und 60ern war in dieser Hinsicht ein Korrektiv, weil das gegenseitige Misstrauen der zwei Großmächte die politische Handlungsfähigkeit der Mittelstaaten im »Dritten Deutschland« erweiterte. Die Macchiavellische Biegsamkeit Wilhelms I. von Württemberg mag stellvertretend erwähnt sein. 1848 war er der einzige Herrscher eines Mittelstaats, der die progressive Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung anerkannte. Zwei Jahre später verpflichtete er sich im Bregenzer Schutz- und Trutzbündnis mit Bayern und Österreich, den im Revolutionsjahr aufgelösten Bund wiederherzustellen und den Beschlüssen der

32 Siemann: Probleme der Bundesverfassung (Anm. 30), S. 72 f.

33 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, Stuttgart 1957, S. 735.

Bundesversammlung Folge zu leisten.<sup>34</sup> Das Bündnis trug entscheidend zum Kollaps der von Preußen betriebenen Erfurter Unionspläne bei, die eine Einigung Deutschlands durch eine konservative Variante der Frankfurter Reichsverfassung verfolgt hatten. Da er mit der Bundespolitik Österreichs unzufrieden war, wechselte Wilhelm abermals die Fronten. 1857 lud er seinen nahen Verwandten, Zar Alexander II. von Russland, und Kaiser Napoleon III. zu einem Gipfeltreffen nach Stuttgart ein. Alexander II. versicherte dem französischen Herrscher, kein Interesse an Italien zu haben. Das erlaubte Frankreich seine für Österreich desaströse Intervention in den italienischen Einigungskriegen auf Seiten Sardinien-Piemonts.<sup>35</sup> Wilhelms Rechnung in den 1850ern, die Selbstständigkeit des »Dritten Deutschland« durch die Torpedierung österreichischer und preußischer Interessen zu wahren, ging somit vollends auf.

Seine inneren Gegensätze machten den Bund zu einem pragmatischen, in konstanter Evolution begriffenen Gebilde. Die Bundesversammlung entzog ungeschickten Monarchen wie Herzog Karl II. von Braunschweig die Anerkennung, nachdem dessen erkonservatives, willkürliches Regime 1830 einen Volksaufstand ausgelöst hatte, der mit seiner Flucht ins Exil endete.<sup>36</sup> Deutsche Regierungen unterstützten das monarchische Prinzip nicht bedingungslos, sondern stellten den Erhalt der Ordnung an erste Stelle. Neuere Forschungsergebnisse betonen die prinzipielle Ausbaufähigkeit der Bundesorgane beim Lösen dieser Aufgabe. Das Vakuum der fehlenden Zentralbehörden bewog die aus Delegierten der Länderregierungen bestehende Bundesversammlung, »Kristallisationspunkte zentraler Staatsgewalt« aus dem Boden zu stampfen.<sup>37</sup> Die so von Wolfram Siemann umschriebenen Kommissionen entwickelten eine Umtriebbarkeit auf Gebieten, die sonst das Prärogativ von souveränen Staaten waren. Abgesehen von der schon erwähnten Verfassungsüberwachung und Kontrolle der Presse befassten sie sich mit dem Vollzug von Bundesbeschlüssen, dem Bundeshaushalt, Militärangelegenheiten und Bittschriften von Privatpersonen. 1865 hatte der Bund nicht weniger als 26 Kommissionen.<sup>38</sup> Diese Gremien wie auch eines der Hauptorgane der Bundesversammlung, der Engere Rat, belohnten Kompromissbereit-

34 Ernst Rudolf Huber: Bundesexekution und Bundesintervention. Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 79 (N. F. 40) (1953/54), S. 1-57; hier S. 36.

35 Ashton A. Bodie: *The Kingdom of Württemberg and the Making of Germany, 1815-1871*, London 2017, S. 56, 87-101.

36 Anon.: *Der Deutsche Bund* (Anm. 31), S. 15.

37 Siemann: *Probleme der Bundesverfassung* (Anm. 30), S. 63.

38 Ebd.

schaft. Im Kontrast zum selten tagenden, für Grundsatzfragen zuständigen Plenum, wo das Erfordernis eines einstimmigen Votums Reformen regelmäßig blockierte, war Konsens im geschäftsführenden Engeren Rat eine Tugend. Lediglich die größeren Bundesmitglieder verfügten über je eine Virilstimme, wohingegen die kleinen Staaten einen gemeinsamen Bevollmächtigten in einer von sechs Kurien wählten.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Souveränität im Deutschen Bund ist festzuhalten, dass die Majorität der Gesandten gezwungen war, »Staatshoheit« plural zu denken. »Dadurch«, so Marko Kreutzmann, »war die Notwendigkeit einer gemeinsamen Willensbildung über die Grenzen einzelner Bundesstaaten hinaus gegeben«. <sup>39</sup> Begünstigt wurde dieses staatsrechtliche Grenzgängertum von Denkanstößen in Richtung eines vom monarchischen Monismus abweichenden, bundesstaatlichen Souveränitätskonzepts. Nach den Erfahrungen mit einer nationalen Zentralgewalt im Revolutionsjahr 1848 argumentierte der eminente Göttinger Rechtshistoriker Georg Waitz in *Das Wesen des Bundesstaats*, dass Souveränität von verschiedenen Akteuren ausgeübt werden könne, solange sie sich einig waren, in welchem Bereich die Staatsgewalt eines jeden zum Tragen kam. <sup>40</sup> Schon 1817 hatte der Bund eine mehrstufige Austrägalordnung zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Bundesmitgliedern erlassen. Konnte die Bundesversammlung keine Versöhnung herbeiführen, wurde eine besondere Austrägalinstanz – stets der oberte Appelationsgerichtshof eines Mitgliedstaats – bestimmt, welche die Funktion eines Bundesgerichts übernahm. Zwischen 1815 und 1866 fanden solche Prozesse in 54 Streitfällen statt. Zusätzlich stand es Regierungen ab 1834 offen, die Hilfe eines Bundesschiedsgerichts anzurufen, obwohl das Austrägalverfahren das bevorzugte Mittel der Konfliktlösung blieb. <sup>41</sup>

39 Marko Kreutzmann: Die Gesandten der Deutschen Bundesversammlung (1815–1866). Soziales Profil und politisches Handeln einer zwischenstaatlichen Funktionselite, in: *Eliten und Elitenkritik vom 19. bis zum 21. Jahrhundert*, hg. von Kirsten Heinsohn et al., Bonn 2021, S. 103.

40 Grimm: *Sovereignty* (Anm. 14), S. 59 f.

41 Austrägalordnung des Deutschen Bundes vom 16. Juni 1817, <http://www.documentarchiv.de/nzjh/bdaustaege.html> (letzter Zugriff 16. 6. 2023). Die Standesgerichtsbarkeit des hohen Adels im Heiligen Römischen Reich, welche es streitenden Parteien ermöglichte, die Vermittlung eines Standesgenossen zu erbitten, diente als Vorbild. Vgl. zu diesem Präzedenz und der Umsetzung der Austrägalordnung im Deutschen Bund Jakob Zollmann: Austrägalgerichtsbarkeit – Interstate Dispute Settlement in an Interstate Arrangement, 1815 to 1866, *Rechtsgeschichte – Legal History* 24, 2016, S. 74–99; hier S. 77, S. 83.

### 3. *Partikularstaatliche Souveränität*

Wie am Beispiel Württembergs schon angedeutet, gestaltete sich die Aus handlung politischer Macht am dynamischsten und letztendlich am härtesten umkämpft auf der untersten Ebene des Bundes. Während die Bedeutung des deutschen Staatenbunds für die europäische Friedenssicherung und selbst die Beschlüsse der Frankfurter Bundesversammlung außer in Krisenmomenten das Leben der Bürger kaum direkt tangierten, entwickelte sich die Staatsverwaltung der Länder zum Gesicht der Souveränität vor Ort. Diese standen vor drei Herausforderungen. Erstens war die Entwicklung moderner Staatlichkeit, welche die Französische Revolution 1789 angebahnt hatte, in Deutschland am Ende der Napoleonischen Kriege noch lange nicht abgeschlossen. Der Sitz der Staatsgewalt, die Rechte und Pflichten des Souveräns sowie sein Verhältnis zum Staat und der Nation blieben Gegenstand intensiver Debatten, welche weit über die Existenz des Bundes hinaus andauern sollten. Zweitens mussten die Gewinner des Reichsdeputationshauptschlusses und des Wiener Kongresses ihre Autorität gegenüber Millionen von mediatisierten Untertanen durchsetzen, die zuvor reichsunmittelbaren weltlichen und geistlichen Fürsten oder Städten unterstanden hatten. Wie Mack Walker in seiner zeitlosen Untersuchung zur »Home Town«-Mentalität nachgewiesen hat, lebten lokale Gemeinden noch lange im Bewusstsein ihrer historischen Selbstständigkeit – besonders in Süddeutschland.<sup>42</sup> Die von der Bundesakte zugestandenen Sonderrechte und das Wohlwollen von Metternich, der selbst aus einer reichsgräflichen Familie stammte, taten ein ihriges, dass der mediatisierte hohe Adel, die Standesherrn, noch jahrelang eine privilegierte Gruppe blieb, wenngleich etwa Württemberg diesen Allüren mit unerbittlicher Härte entgegentrat.<sup>43</sup> Wie schwer es schließlich war, Kirchenfürsten für die neuen Staatengebilde zu gewinnen, veranschaulicht der im Rheinland lange schwebende Konflikt zwischen dem katholischen Klerus und der preußischen Regierung, der 1837 in die Verhaftung des Kölner Erzbischofs Clemens August Droste zu

42 Mack Walker: *German Home Towns. Community, State, and General Estate 1648-1871*, Ithaca 1971. Siehe auch die Würdigung der Studie in der neueren Forschung in *Forum: German Home Towns, Forty Years Later*, *Central European History* 47, 2014, S. 482-522.

43 Heinz Gollwitzer: *Die Standesherrn. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815-1918*. Ein Beitrag zur deutschen Sozialgeschichte, Stuttgart 1957; Wolfram Siemann: *Metternich. Strategist and Visionary*, übers. von Daniel Steuer, Cambridge, MA 2019, S. 608.

Vischering mündete.<sup>44</sup> Drittens konnten Staatsoberhäupter nicht länger auf Gehorsam kraft ihres Gottesgnadentums, ihres Besitzes oder ihrer Machtfülle rechnen. Vielmehr erforderte Legitimität im heraufziehenden Zeitalter der Massenmedien Leistung im Dienst des Gemeinwohls. Zu dem von den Napoleonischen Kriegen hinterlassenen Trauma, den Staatsschulden und ungeklärten politischen Fragen traten die Chancen wie auch sozialen Probleme der Industrialisierung, die bewältigt werden mussten.

Eine Hauptherausforderung lag in der Frage, inwiefern der Souverän an das Mitspracherecht anderer Instanzen gebunden war. Immerhin versprach die Bundesakte allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung. Schon in der Rheinbundzeit hatten das Königreich Westfalen und das Großherzogtum Frankfurt mit Verfassungen experimentiert. Die 1814 von Ludwig XVIII. in Frankreich oktroyierte *Charte constitutionnelle* lieferte ein Vorbild, die Beteiligung von Volksvertretungen am Regierungsgeschäft zuzulassen, ohne die Substanz des monarchischen Prinzips zu opfern. Die *Charte* garantierte dem König die alleinige Exekutivgewalt und ein absolutes Vetorecht gegenüber dem Parlament. Bayern (1818), Baden (1818), Württemberg (1818) und die meisten Mitglieder des Deutschen Bundes folgten dem französischen Beispiel in den nächsten 20 Jahren. Die Regierungen der Mittelstaaten sahen in den Verfassungen ein nützliches Instrument der staatlichen Integration, das den mediatisierten Territorien politische Teilhabe bot.<sup>45</sup> In Ermangelung anderer Foren des öffentlichen Verfassungslebens gewannen die Zweiten Kammern der Landtage einen symbolischen Stellenwert, der über ihr Steuerbewilligungsrecht hinausging. Österreich und Preußen setzten genau deshalb der Gewährung einer Verfassung Widerstand entgegen. Die Habsburger fürchteten, eine Schwächung des institutionellen Bindeglieds der Monarchie müsse unweigerlich die Desintegration des Vielvölkerreichs herbeiführen.<sup>46</sup> Preußen nahm insofern eine Sonderstellung ein, als die Reformzeit ein offizielles Verfassungsversprechen in den Raum stellte. König Friedrich Wilhelm III. und seine Berater ließen zwar von dem Plan im konservativ-reaktionären Klima des Vormärz ab, aber

44 Jochen-Christoph Kaiser: Konfession und Provinz. Problemfelder der preußischen Kirchenpolitik in Westfalen, in: Westfalen und Preußen. Integration und Regionalismus, Paderborn 1991, S. 268-287; hier S. 271-277.

45 Marita Krauss: Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert. Ein historischer Vergleich, Frankfurt a. M. 1997, S. 94.

46 Markus J. Prutsch und Arthur Schlegelmilch: Österreich, in: Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, hg. von Werner Daum et al., Bd. 2, Bonn 2012, S. 993-1040; hier S. 999.

sie lenkten das monarchische Prinzip dennoch in eine Richtung, die charakteristisch für den Staatsbildungsprozess seit 1789 geworden war. In Frankreich hatte die Revolution eine klare Trennung zwischen öffentlichem und privatem Besitz durchgeführt.<sup>47</sup> Mit etwas Verzögerung folgten die deutschen Monarchien.<sup>48</sup> Im Falle Preußens erkannten Konservative in einem gesonderten Kronfideikommiss keinen Nachteil, sondern eine Möglichkeit, die Krondomäne aus den Garantien für die Staatsschuld auszuklammern. Das Staatsschuldengesetz von 1820 hielt indes den Kern des Verfassungsversprechens aufrecht, weil es die Aufnahme zukünftiger Staatsanleihen von der Zustimmung eines Parlaments abhängig machte. Dazu kam es, als Friedrich Wilhelm IV. für den Ausbau des preußischen Eisenbahnnetzwerks Kredite benötigte und sich 1847 gezwungen sah, das Zusammentreten von Vertretern aller Provinzen in einem Vereinigten Landtag zu erlauben. Spätestens ab jetzt regierten Monarchen und Staatsbürokratie nicht mehr allein.<sup>49</sup>

Das Staatsschuldengesetz verkörperte die Ambivalenz der Staatsmacht auf der untersten Ebene des Deutschen Bundes. Parlamente vermochten ihre Beteiligung an politischen Entscheidungen stetig auszubauen, aber Monarchen wussten ihre Vorrechte und Interessen auch zu festigen. Gemessen an seiner Effektivität war das partikularistische *State-Building* insbesondere in den Mittelstaaten einer der großen Erfolge der Bundes-Ära. Regierungen nutzten moderne Medien der Massenkommunikation, um das Zusammengehörigkeitsgefühl in ihren amorphen Territorien zu stärken. Zu diesen zählte die Aufstellung eines offiziösen Pressewesens und die Stilisierung der Fürsten zu paternalistischen Landesvätern in Schulbüchern und patriotischen Feierlichkeiten. Die staatlich geförderte Propaganda feierte die Herrscherdynastien gar als Schutzherrn regionalen Stammesbewusstseins. Vor allem aber setzten sich die Bundesstaaten für die wirtschaftliche Entwicklung ein. Das Eisenbahnwesen fand schon Erwähnung.<sup>50</sup> Vorhaben, die auf föderaler Ebene versandeten, gelangen den Einzelstaaten mittels gezielter bi- und multilateraler Zusammenarbeit. In den 1820er Jahren kamen so mehrere regionale Initiativen zur Beseitigung von Zoll- und Handelsschranken zustande, bevor der

47 Rafe Blaufarb: *The Great Demarcation. The French Revolution and the Invention of Modern Property*, Oxford 2019.

48 Vgl. die Beiträge in: *Hof und Hofgesellschaft in den deutschen Staaten im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert*, hg. von Karl Möckl, Boppard a. R. 1990.

49 Herbert Obenaus: *Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848*, Düsseldorf 1984, bes. S. 125 ff.; Brendan Simms: *The Struggle for Mastery in Germany, 1779-1850*, Basingstoke 1998, S. 168-173.

50 Siehe grundlegend zu diesen Aktivitäten Abigail Green: *Fatherland. State-Building and Nationhood in Nineteenth-Century Germany*, Cambridge 2001.

1834 gegründete und von Preußen geleitete Zollverein sie schrittweise ablöste und in Metternichs Worten zu einem wirtschaftlichen »Nebenbund« des Deutschen Bundes aufstieg.<sup>51</sup> Bezeichnend ist auch, dass die vom Deutschen Bund aufgestellten Behörden zur Überwachung von Revolutionsbegehren nie von allzu langer Dauer waren. Ihre Umwandlung in eine Bundespolizei mit exekutiven Kompetenzen vor 1848 misslang, weil Monarchen derartige Eingriffe in ihre Staatshoheit nicht begrüßten. Stattdessen kooperierten ihre politischen Polizeien unabhängig vom Bund dezentral im Rahmen von Konferenzen und dem Austausch von Informationen.<sup>52</sup> Die von der 1848er Revolution in Gang gesetzte Modernisierung der Staatsverwaltung folgte einer ähnlichen Logik. Ministerien profitierten von einem grenzübergreifenden Wissensaustausch bei der Zusammenstellung von demografischen Statistiken, die aufzeigten, wo Bedarf an der Investition von Staatsmitteln bestand.<sup>53</sup>

#### 4. Fazit

Die Geschichte der Souveränität in Deutschland während der Sattelzeit ist gekennzeichnet von Gegensätzlichkeiten. Dieser Beitrag untersuchte das Sowohl-als-auch vom monarchischen Primat bei dessen gleichzeitiger Relativierung auf allen Ebenen des Deutschen Bundes, sei es durch das Interventionsrecht ausländischer Mächte, die Kontrollfunktion der Bundesversammlung, die Rolle von Verfassungen oder das Mitspracherecht von Volksvertretungen. Diese *Checks and Balances* waren ein Ausdruck der Spannungen, die mit gesellschaftlichen Transformationsprozessen um 1800 einsetzten. Monarchen sicherten ihr Überleben, indem sie politische Stabilität und Kontinuität versprachen, wozu ihre Staatsverwaltungen jedoch mehr denn je in das Leben der Menschen eingriffen. Die Herausforderungen der territorialen Neuordnung Mitteleuropas

51 Metternich zitiert nach Jürgen Müller: Einleitung. Der Deutsche Bund als nationales Band, in: Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815-1848), hg. von ders., Göttingen 2018, S. 20.

52 Jean Conrad Tyrlicher: Die Erhaltung der Sicherheit. Deutscher Bund, politische Kriminalität und transnationale Sicherheitsregime im Vormärz, Frankfurt a. M. 2019, S. 421.

53 Vgl. Anna Ross: *Beyond the Barricades. Government and State-Building in Post-Revolutionary Prussia, 1848-1858*, Oxford 2019, S. 65-72; Jason D. Hansen: *Mapping the Germans. Statistical Science, Cartography and the Visualization of the German Nation, 1848-1914*, Oxford 2015, S. 16-50; David Lindenfeld: *The Practical Imagination. The German Sciences of State in the Nineteenth Century*, Chicago 1997.

nach dem Untergang des Heiligen Römischen Reichs erforderten viel Fingerspitzengefühl. Inwiefern der Deutsche Bund dieses aufzubringen vermochte, ist umstritten. Die ältere Forschung, welche von der These eines deutschen Sonderwegs inspiriert war, hat lange die plumpe Unterdrückung und Überwachung von liberalen Kräften in den Vordergrund gestellt, da Versuche, den Bund grundlegend zu reformieren, stets scheiterten. Das große Experiment der Frankfurter Nationalversammlung, Deutschland 1848 in einen parlamentarischen Nationalstaat zu verwandeln, endete mit der Wiederherstellung des Bundes. Er war eine Matrix aus politischen Kräften, die sich gegenseitig zu neutralisieren schienen und somit Bismarcks gewaltsamer Reichseinigung den Weg ebneten.<sup>54</sup>

Wenngleich kein Zweifel besteht, dass einer Neugestaltung des Deutschen Bundes enge Grenzen gezogen waren, haben neuere Arbeiten das Narrativ eines gescheiterten Obrigkeitsstaates in wichtigen Punkten revidiert. Der Reformstau des Bundes wirkte befruchtend für die politische Kultur, indem er eine Vielzahl von Akteuren zum Handeln animierte, um die Krise durch Mitsprache des Volkes zu meistern. Angetrieben von den Erfolgen der französischen Revolutionen 1789, 1830 und 1848 wurden sie zu den Trägern einer »Kommunikationsrevolution« im Zeichen der *vox populi*.<sup>55</sup> Die nicht weniger als 100 von Horst Dippel zusammengetragenen Verfassungsentwürfe, die einfache Bürger, Beamte, Gemeinden und Vereine an die Frankfurter Nationalversammlung adressierten, legen beredtes Zeugnis ab vom öffentlichen Interesse an diesem Anliegen.<sup>56</sup> Die aussagekräftigen Schriften zeigen, wie Souveränität »von unten« gedacht wurde und welche Erwartungen das Volk an seine Herrscher stellte. Weltweit ließ der beschleunigte Wandel des 19. Jahrhunderts den Wunsch aufkommen, Regierungen mithilfe der Einführung von Verfassungen für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>57</sup> Die

54 Hans-Ulrich Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, München 1996, 322-369; Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen, Bd. 1, München 2000, S. 79-212. Siehe auch neuerdings Hartwin Spenkuch: Preußen – eine besondere Geschichte. Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur 1648-1947, Göttingen 2019, S. 185-213.

55 Theo Jung: Die Stimme des Volkes und sein Schweigen. 1848/49 als Kommunikationsrevolution zwischen Erwartung und Erfahrung, Archiv für Sozialgeschichte 59, 2019, S. 99-130; hier S. 128.

56 Visionen eines zukünftigen Deutschland: Alternativen zur Paulskirchenverfassung 1848/49, hg. von Horst Dippel, Berlin 2017. Auch sei auf die Blüte an Reformplänen für den Bund in den 1850/60ern hingewiesen. Vgl. Mark Hewitson: Nationalism in Germany, 1848-1866. Revolutionary Nation, Basingstoke 2010, S. 195-220.

57 Linda Colley: The Gun, the Ship and the Pen. Warfare, Constitutions of the Modern World, London 2021.

liberale Kommunikationsrevolution um 1848/49 setzte in ganz Westeuropa – einschließlich der deutschen Lande – eine »revolution in government« (Christopher Clark) in Gang.<sup>58</sup> Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums, die Schaffung eines offiziösen Pressewesens (das mehr auf Beeinflussung als Unterdrückung der öffentlichen Meinung setzte) und Verwaltungsreformen führten entscheidende Verbesserungen in der Regierungspraxis herbei. Außerdem verdeutlicht das geschickte Taktieren Wilhelms I. von Württemberg auf Staats-, Bundes- und internationaler Ebene, dass der Deutsche Bund einer Lösung der deutschen Fragen nicht nur Stolpersteine in den Weg legte, sondern aufgrund ständig wechselnder Machtverhältnisse ambitionierten Staatsmännern auch Gelegenheiten bot, Initiative zu zeigen. Freilich blieb das Maß der deutschen Innovationsbereitschaft weit hinter der französischen zurück. Während der Deutsche Bund dem monarchischen Prinzip verpflichtet blieb, verlagerte sich im gleichen Zeitraum der Schwerpunkt der Macht in Frankreich hin zum Volk, trotz häufiger Regimewechsel.<sup>59</sup> Dieser Strukturunterschied mag darauf zurückzuführen sein, dass »die Deutschen« aufgrund ihrer dezentralen, föderalen Nationalgeschichte ein schwammiger politischer Leitbegriff blieben, obwohl die politische Einigung der Nation ab der Jahrhundertmitte zu einer *idée fixe* wurde. Der Deutsche Bund ging schlussendlich unter, weil ein Bundesmitglied – Preußen – sich bewusst über das in den vorhergehenden 50 Jahren geschaffene Regelwerk hinwegsetzte und einen Bündnisvertrag mit einem auswärtigen Staat (Italien) gegen ein anderes Bundesmitglied (Österreich) abschloss, sodann den Bund verließ und zudem ehemaligen Partnern den Krieg erklärte. Die Implosion des Bundes angesichts der Handlungen eines »rogue state« verdeutlicht, wie wenig die staatsrechtliche Absicherung der Souveränität zählt, wenn die ihr zugrundeliegende staatliche Ordnung nicht Schritt halten kann mit dem Wandel der politischen Rahmenbedingungen.<sup>60</sup>

58 Christopher Clark: After 1848. The European Revolution in Government, Transactions of the Royal Historical Society 22, 2012, S. 171-197.

59 Kirsch: Monarch und Parlament (Anm. 7).

60 Lothar Gall argumentiert bezeichnenderweise, Preußens Ministerpräsident Otto von Bismarck habe 1866 den Krieg gewählt, weil er glaubte, die »Form« und der »Inhalt« der Bundespolitik seien unstimmg. Lothar Gall: Bismarck. The White Revolutionary, übers. von J. A. Underwood, Bd. 1, London 1986, S. 299.