

1. Kapitel: Die Entstehung des Deutschen Bundes und der Begriff des Mittelstaats

„Am Anfang war Napoleon.“²⁸

A. Die Entstehung des Deutschen Bundes

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht der Deutsche Bund unter der Fragestellung inwiefern die sog. Mittelstaaten innerhalb der Bundesstruktur eine besondere rechtliche Position im Vergleich zu Groß- und Kleinstaaten einnahmen und inwieweit Unterschiede innerhalb der Mittelstaaten bestanden. Zum historischen Verständnis soll im Folgenden zunächst die Entstehung des Deutschen Bundes und dessen Struktur dargestellt werden, bevor der Begriff „Mittelstaat“ näher definiert wird.

I. Die Vorgeschichte des Deutschen Bundes

Der Deutsche Bund wurde am 8. Juni 1815 durch Unterzeichnung der Deutschen Bundesakte²⁹ im Rahmen des Wiener Kongresses als beständiger, unauflöslicher Bund (Art. 1 DBA) gegründet. Die Errichtung des Deutschen Bundes bildete das vorläufige Ende der Neuordnung der politischen und territorialen Verhältnisse nach der napoleonischen Herrschaft in Europa.

1. Das Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation

Mit Niederlegung der Kaiserkrone durch Kaiser Franz II. am 6. August 1806 wurde das Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation – dieses nach *Pufendorf* „irregulären und einem Monstrum ähnlichen“ Gebildes, welches weder beschränkte Monarchie noch Föderation mehrerer

²⁸ T. Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800–1866, S. 11.

²⁹ Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 31.

Staaten gewesen sei³⁰ – in tatsächlicher Hinsicht besiegelt.³¹ Dem gingen die militärischen Niederlagen gegen das napoleonische Frankreich in den Koalitionskriegen voraus und es wurde schließlich unmittelbar durch den Abschluss der Rheinbundakte (RBA) am 12. Juli 1806 eingeleitet. Der Regelung des Art. 3 RBA folgend, zeigten die Rheinbundstaaten dem Immerwährenden Reichstag in Regensburg am 1. August 1806 ihren Austritt aus dem Reich an.³²

2. Der Rheinbund

Der Rheinbund bestand sieben Jahre, nämlich von 1806 bis zur Völkerschlacht von Leipzig im Jahr 1813. Sein Ende wurde durch die mit dem Vertrag vom 27./28. Februar 1813³³ zwischen Preußen und Russland vereinbarte Allianz gegen Napoleon I. im Anschluss an die französische Niederlage im Russlandfeldzug eingeleitet.³⁴ Ausweislich des Art. 1 des Vertrags von Breslau vom 19. März 1813³⁵ war das Ziel dieser Allianz den Rheinbund aufzulösen und Frankreich aus Deutschland zu verdrängen. Den deutschen Fürsten, die sich dieser nicht anschließen würden, wurde der Verlust ihrer Staaten angedroht.

Allerdings konnten erst nach dem Beitritt Österreichs durch den Teplitzer Bündnisvertrag vom 9. September 1813³⁶ die Rheinbundstaaten veranlasst werden, diesen zu verlassen. Zunächst schloss der König von Bayern am 8. Oktober 1813 den Vertrag von Ried³⁷, in dem er dem Rheinbund entsagte (Art. 1 des Hauptvertrages) und im Gegenzug volle Souveränität über sein Hoheitsgebiet garantiert bekam (Art. 4 des Hauptvertrages und Art. 1

30 S. v. *Pufendorf*, Die Verfassung des deutschen Reiches, übers. v. H. Denzer, S. 199 f. Das bedeutet aber nicht, dass *Pufendorf* einen Staatenbund bevorzugte; vielmehr handelte es sich dabei um eine Bestandsaufnahme auf der Grundlage des Reichsrechts, näher dazu *P. Schröder*, Zur Entstehung des Staates, S. 100. Napoleon I. dagegen beschrieb das Heilige Römische Reich Deutscher Nation wohl einst als „an old whore who has been violated by everyone for a long time“, vgl. *A. Roberts*, Napoleon the Great, S. 155.

31 Dies gilt nicht ohne Weiteres für die rechtliche Stellung des Reiches, s. *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 231.

32 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 16 sowie Dok. 2.

33 C. Perry (Ed.), The Consolidated Treaty Series (CTS) Vol. 62, S. 137.

34 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 26.

35 Perry (Ed.), CTS 62, S. 177.

36 Perry (Ed.), CTS 62, S. 361.

37 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 16.

der geheimen Zusatzvereinbarung). Nach der Niederlage Napoleons I. in der Völkerschlacht bei Leipzig im Oktober 1813 und der Zusicherung der Souveränität für die Rheinbundstaaten im Falle ihres Übertritts,³⁸ schlossen zunächst Württemberg den Vertrag von Fulda³⁹ und danach eine Vielzahl weiterer Rheinbundstaaten die im Wesentlichen gleich lautenden Frankfurter Akzessionsverträge.⁴⁰ Die Niederlage Napoleons I. wurde dann mit dem Ersten Pariser Friedensvertrag vom 30. Mai 1814 besiegt.⁴¹

II. Das Zustandekommen des Deutschen Bundes auf dem Wiener Kongress

Der Zusammenbruch des alten *jus publicum Europaeum* machte eine Neugestaltung des europäischen Staatensystems mit dem Ziel der Schaffung eines europäischen Gleichgewichts notwendig.⁴² Elementarer Bestandteil dieses Gesamtkonzepts musste die Neuordnung der Staats- und Verfassungsverhältnisse in den deutschen Ländern sein, was sich schon aus Art. 6 Abs. 2 des Ersten Pariser Friedens ergab, wonach die Staaten Deutschlands unabhängig und durch ein föderatives Band vereinigt werden sollten. Während die Bevölkerung Deutschlands nach den sog. „Befreiungskriegen“ gegen Napoleon I. einen einheitlichen deutschen Nationalstaat anstrebte, wollten insbesondere die Rheinbundstaaten ihre neugewonnene Souveränität nicht bereits wieder aufgeben und die außerdeutschen europäischen Mächte einen zu mächtigen deutschen Staat verhindern, um das angestrebte europäische Gleichgewicht nicht zu gefährden. Zudem mussten die österreichischen und preußischen Interessen in Ausgleich gebracht werden.⁴³

38 In der Konvention von Leipzig vom 21. Oktober 1813, Perry (Ed.), CTS 62, S. 453.

39 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 17.

40 Baden, Hessen-Darmstadt, Nassau, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Saalfeld, Sachsen-Altenburg, Lippe-Detmold, Liechtenstein, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe, Waldeck, Reuß-Schleiz, Reuß-Ebersdorf, Reuß-Lobenstein, Sachsen-Weimar-Eisenach, *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 18.

41 Perry (Ed.), CTS 63, S. 177.

42 G. Neusser, in: Cordes u. a. (Hrsg.), HRG Bd. I, Stichwort Deutscher Bund, Sp. 972 (973).

43 M. *Kotulla*, in: Erler/Kaufmann/Werkmüller (Hrsg.), HRG Bd. V, Stichwort Wiener Kongreß, Sp. 1391 (1394); *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 543 ff.

Mit Blick auf den Deutschen Bund als Fokus dieser Arbeit, soll im Folgenden der Wiener Kongress nur in seinen Grundzügen dargestellt werden, soweit dies zum Verständnis der Entstehung des Bundes unerlässlich ist.⁴⁴

Zur Ausgestaltung des Pariser Friedens tagte der Wiener Kongress vom 18. September 1814 bis zum 9. Juni 1815 als doppelter „Friedensvollzugskongress“⁴⁵, auf dem sowohl die gesamte europäische Ordnung, insbesondere in territorialer Hinsicht, neu geregelt, als auch die deutsche Verfassungsfrage gem. Art. 6 Abs. 2 des Pariser Friedens gelöst werden sollte. Die elementaren Entscheidungen wurden zunächst durch das Komitee der vier Siegermächte Russland, Großbritannien, Österreich und Preußen getroffen, bevor Frankreich im Januar 1815 in dieses aufgenommen wurde. Für die unterschiedlichen Themenbereiche wurden eigene Ausschüsse gebildet.⁴⁶ Daher beschloss das Vierer-Komitee die Einsetzung eines Gremiums der sechs Großmächte (Österreich, Russland, Großbritannien, Preußen, Frankreich, Spanien) für „die großen Interessen Europas“ sowie eines Ausschusses der fünf deutschen Mächte Österreich, Preußen, Bayern, Hannover und Württemberg „für die Organisation der deutschen Bundesverfassung“ und die Ausarbeitung der „Grundlagen für [einen] deutschen Bund“.⁴⁷ Der Kern der Verhandlungen auf dem Kongress war ein politisch-territorialer, der die Neugestaltung Europas zum Ausschluss neuer Hegemonialversuche als Konsens vorsah.⁴⁸

Als die fünf Prinzipien des Wiener Kongresses werden neben dem europäischen Gleichgewicht gemeinhin die Restauration als Wiederherstellung politischer Ordnung, Legitimität zur Wiedereinsetzung der vertriebenen Dynastien, Autorität nach dem monarchischen Prinzip sowie die Solidarität zur gemeinsamen Abwehr revolutionärer Bewegungen genannt.⁴⁹ Der Begriff der „Restauration“ darf jedoch nicht als vollständige Wiederherstellung der vorrevolutionären Ordnung verstanden werden, denn eine

44 Zur Geschichte des Wiener Kongresses: *H. Duchhardt*: Der Wiener Kongress. Die Neugestaltung Europas 1814/15; *H.-D. Dyroff* (Hrsg.), Der Wiener Kongress 1814/15. Die Neuordnung Europas; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 543 ff.; *E. Kraehe*, Metternich's German Policy Volume II: The Congress of Vienna 1814–15; *Kotulla*, in: Erler/Kaufmann/Werkmüller (Hrsg.), HRG Bd. V, Stichwort Wiener Kongress, Sp. 1391 ff.; *R. A. Stauber*, Der Wiener Kongress; *C. Webster*: The Congress of Vienna 1814–1815, *A. Zamoyski*, 1815. Napoleons Sturz und der Wiener Kongress.

45 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 544.

46 *W. Siemann*, Nationalstaat, S. 314.

47 *Stauber*, Wiener Kongress, S. 49.

48 *Stauber*, Wiener Kongress, S. 13.

49 Ebd.

solche wurde überhaupt nicht angestrebt.⁵⁰ Vielmehr sollte eine stabile monarchische Herrschaft wiederhergestellt werden.⁵¹ Leitgedanke des Wiener Kongresses war daher unter anderem die „Restitution“ im Sinne der Rückkehr einer durch Umsturz vertriebenen Dynastie an die Herrschaft.⁵²

1. Die europäische territoriale Ordnung

In gesamteuropäischer Hinsicht hinderte zunächst die sog. sächsisch-polnische Krise eine schnelle Einigung.⁵³ Das russische Zarenreich wollte das gesamte polnische Staatsgebiet annektieren, während Preußen als Ersatz für seine vormaligen polnischen Gebiete versuchte, das Königreich Sachsen zu erhalten. Um dies zu verhindern schlossen England, Frankreich und Österreich am 3. Januar 1815 sogar ein geheimes Kriegsbündnis gegen Russland und Preußen.⁵⁴ Preußen konnte so zum Einlenken gebracht und die Krise noch friedlich gelöst werden.⁵⁵ Russland behielt „Kongresspolen“ und Preußen wurde der nördliche Teil Sachsens zugesprochen, daneben blieb das königliche Sachsen bestehen.⁵⁶ Weiterhin fielen Pommern und die Rheinlande an Preußen als Entschädigung für die nicht realisierbaren Ansprüche in Polen.⁵⁷ Preußen übernahm damit die „Wacht am Rhein“ als Barriere gegen Frankreich, das durch den Ersten Pariser Frieden weitestgehend auf seine Grenzen von 1792 reduziert worden war. Das preußische Staatsgebiet war durch die Wiederherstellung Hannovers und Hessen-Kassels aber in einen östlichen und westlichen Teil getrennt. Österreich verlagerte sich durch den Verzicht auf die oberrheinischen und niederländischen Besitztü-

50 *Stauber* schlägt daher vor den Begriff der „Restitution“ überhaupt nicht zu verwenden, s. *Stauber*, Wiener Kongress, S. 11 ff.

51 *A. Fahrmeir*, Europa zwischen Restauration, Reform und Revolution 1815–1850, S. 1.

52 *Stauber*, Wiener Kongress, S. 12.

53 Näher zur sog. sächsisch-polnischen Krise: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1, S. 564 ff. m.w.N.; *M. Donath*, Wie Sachsen geteilt wurde. Die „sächsische Frage“ auf dem Wiener Kongress 1815, *Sächsische Heimatblätter* Bd. 61 Nr. 2 (2015), S. 146 ff.; *I. Blank*, Der bestrafte König? Die Sächsische Frage 1813–1815, S. 169 ff.; *J. Flöter*, Gleichgewicht und Legitimität – Sachsen und die sächsische Frage auf dem Wiener Kongress in: *Dresdner Geschichtsverein* (Hrsg.), Österreich und Sachsen in der Geschichte Nr. 83 (2005), S. 51 ff.

54 *Angeberg*, Le Congrès de Vienne et les traités de 1815. Bd. 1, S. 589 ff.; *Siemann*, Nationalstaat, S. 318 f.

55 *Donath*, „Sächsische Frage“, S. 146 (151).

56 *Stauber*, Wiener Kongress, S. 94 ff.

57 Ebd.

mer und den Erwerb von Salzburg, Vorarlberg, Tirol, Lombardo-Venezien, Galizien, Dalmatien sowie der Bukowina weiter ins südöstliche Europa. Die süddeutschen Staaten behielten ihre neuen Besitzungen bzw. vergrößerten diese sogar.⁵⁸

Insgesamt wurden die Territorien der Staaten nicht auf einen vornapoleonischen status quo gebracht, sondern die Gebietszuordnungen auf dem Kongress waren weitgehend frei von vorherigen Zugehörigkeiten und richteten sich unter anderem erstmalig nach der Bevölkerungszahl.⁵⁹

2. Der „Deutsche Kongress“

Parallel zu den Verhandlungen über die Neuorganisation Europas wurde auf dem Wiener Kongress die Neugestaltung Deutschlands verhandelt. Im Mittelpunkt stand dabei die deutsche Verfassungsfrage, die aber auch durch die gesamteuropäischen Ereignisse geprägt wurde.⁶⁰ Dies lag schon alleine daran, dass an den Verhandlungen nicht nur die deutschen Staaten teilnahmen, sondern es zu verschiedenen Interventionen anderer europäischer Mächte, insbesondere von Frankreich und Russland, kam.⁶¹ England war wegen der Personalunion mit Hannover sogar direkt an den Verhandlungen beteiligt.

Im Vorfeld des Wiener Kongresses und in dessen Verlauf wurden verschiedenste Vorschläge für die verfassungsrechtliche Neugestaltung Deutschlands gemacht. Der Rahmen war dabei bereits durch Art. VI des Ersten Pariser Friedens vorgegeben, wonach die Staaten Deutschlands unabhängig sein werden, vereint durch ein föderatives Band.⁶² Der von der deutschen Bevölkerung gewünschte starke Nationalstaat widersprach zum einen den Wünschen der nichtdeutschen Mächte nach einem Machtgleichgewicht in Europa, zum anderen wollten die deutschen Fürsten ihre Souveränität nicht aufgeben.⁶³ Die Wiederherstellung des Kaiserreichs scheiterte einerseits an der Weigerung Österreichs, die Kaiserkrone zu übernehmen, andererseits akzeptierte Österreich auch Preußen nicht als Inhaber dersel-

58 Kotulla, in: Erler/Kaufmann/Werkmüller (Hrsg.), HRG Bd. V, Wiener Kongress, Sp. 1391 (1392 f.).

59 H. Steiger, Die Wiener Congressakte – Diskontinuität und Kontinuität des Europäischen Völkerrechts 1789–1818, AVR 53 (2015), S. 167 (210).

60 Siemann, Nationalstaat, S. 318 f.; siehe auch oben unter 1. Kap., A. II. 1.

61 O. Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 320 ff.

62 Perry (Ed.), CTS 63, S. 177.

63 Kimminich, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 317 ff.

ben.⁶⁴ Einen Bundesstaat mit starker Zentralgewalt zur Sicherung der deutschen Einheit sahen vor allem die Verfassungspläne des Freiherrn von Stein vor.⁶⁵ Ebenso entwarf Wilhelm v. Humboldt als Vertreter Preußens mit seiner Denkschrift vom Dezember 1813 eine Verfassung für Deutschland.⁶⁶ Diese bildete mit einem Staatenbund mit bundesstaatlichen Elementen einen Kompromiss zwischen den Ideen v. Steins und den österreichischen Vorstellungen und sollte so die preußische Stellung sichern.⁶⁷ Geplant war eine außenpolitische Zweierhegemonie von Preußen und Österreich und eine Viererhegemonie bei innenpolitischen Belangen von Österreich, Preußen, Bayern und Hannover.⁶⁸

a) Hardenbergs sog. „41-Punkte“

Auf dem Verfassungsplan von Wilhelm von Humboldt aufbauend, entwickelte der zweite Vertreter Preußens auf dem Kongress, Fürst von Hardenberg, seine sog. „41-Punkte“.⁶⁹

Diese sahen in § 1 die Gründung eines Deutschen Bundes als „politischen und föderativen Körper“ vor. Den Mitgliedstaaten war der Austritt aus dem Bund verboten, Verletzungen des Bundesvertrags wurden mit der Acht bestraft.

Inhaltlich war ein Dualismus der beiden deutschen Großmächte geplant.⁷⁰ Oberstes Bundesorgan sollte die Bundesversammlung sein, die sich gem. § 19 aus dem Bundesdirektorium, dem Rat der Kreisobersten und dem Rat der Fürsten und Stände zusammensetzte. Das Direktorium bestand gem. § 20 aus dem Kaiser von Österreich als Vorsitzenden aller Bundesversammlungen und dem König von Preußen. Das Bundesgebiet sollte nach

64 W. D. Gruner, Der Deutsche Bund und die europäische Friedensordnung, in: Rumppler (Hrsg.), Deutscher Bund und deutsche Frage 1815–1866, S. 235 (245); Kotulla, in: Erler/Kaufmann/Werkmüller (Hrsg.), HRG Bd. V, Stichwort Wiener Kongreß, Sp. 1391 (1394).

65 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 510 ff.

66 W. Hubatsch (Neubearb.), in: Ders. (Hrsg.)/Botzenhart (Bearb.), Freiherr vom Stein Briefe und Amtliche Schriften, 4. Band, Preußens Erhebung, Stein als Chef der Zentralverwaltung, Napoleons Sturz (Januar 1813–Juni 1814), Dok. 632, S. 413 ff.

67 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 519.

68 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 523.

69 Abgedruckt bei E. Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 1, Die Entstehung des Deutschen Bundes 1813–1815, Dok. 34.

70 H.-J. Hartmann, Das Schicksal der preußisch-österreichischen Verfassungsvorschläge, insbesondere des Entwurfs vom 14. Oktober 1814, auf dem Wiener Kongress, S. 25.

§ 9 in sieben Kreise eingeteilt werden, wobei gem. § 17 jeweils ein oder zwei Kreisoberste bestellt werden sollten. § 17 sah weiterhin vor, dass je zwei Stellen auf Österreich und Preußen entfielen, je eine auf die Könige von Bayern, Württemberg und Hannover sowie eine stellvertretende auf Baden und Kurhessen. Auf jede Stelle im Direktorium und im Kreisoberstenrat entfiel gem. § 21 eine Stimme, sodass Österreich und Preußen im Kreisoberstenrat eine Stimmenmehrheit von 6:5 Stimmen innehatten. Der Rat der Fürsten und Stände sollte sich aus den übrigen Bundesmitgliedern zusammensetzen, vgl. § 23. Die Staaten bzw. Landesfürsten mit einer Bevölkerung von 50.000 Einwohnern oder mehr erhielten je eine Stimme, ebenso die Bundesstädte. Die übrigen Mitglieder sollten sich sechs Kuriatstimmen teilen.

Die elementaren Entscheidungen des Bundes sollten gem. § 22 im Rat der Kreisobersten getroffen werden. Dies beinhaltete hinsichtlich der auswärtigen Angelegenheiten des Bundes sowohl den Abschluss von Verträgen mit anderen Staaten, die Entscheidung über Krieg und Frieden sowie die Ausübung der militärischen Gewalt. Aber auch im Inneren kam dem Rat die Leitung und ganze Exekutivgewalt des Bundes zu.

Die Legislativgewalt sollte durch die Bundesversammlung ausgeübt werden, vgl. § 24. Der Rat der Kreisobersten und der Rat der Fürsten und Stände stimmten gem. § 26 einzeln über die Gesetze ab und das Direktorium sollte bei Auseinanderfallen der beiden Ergebnisse diese in Einklang bringen. War dies nicht möglich, entschied das Direktorium selbst.

§ 7 sah die Einführung einer ständischen Verfassung in jedem Bundesstaat vor. Die Landstände sollten aus „erblichen“ und „erwählten“ und Ständen bestehen.⁷¹ Erstere betrafen die „Familien-Häupter der mediatisierten vormaligen Reichsstände, des sonst unmittelbaren und übrigen Adels“, letztere dürften am ehesten aus der Mitte des Bürgertums, der Bauernschaft und der Universitäten stammen.⁷² Die Befugnisse der Stände sollten einen Anteil an der Gesetzgebung, das Haushaltsrecht und die Sicherstellung der Einhaltung der Verfassung umfassen und ihre Mindestrechte später durch den Bund festgesetzt werden.

Gem. § 27 sollte ein Bundesgericht zur Entscheidung über innerbündische Streitigkeiten errichtet werden.

71 Die bei J. L. Klüber, *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814–1815*, Bd. I, S. 47 verwendete Formulierung „auserwählte“ entspricht nicht dem Wortlaut der Vorlage; s. auch Kotulla, *Deutsches Verfassungsrecht*, I. Bd., S. 35.

72 Kotulla, *Deutsches Verfassungsrecht*, I. Bd., S. 35.

Die geplante Hegemonie der beiden Großmächte wurde auch dadurch unterstrichen, dass sie gem. § 2 nicht mit ihrem gesamten Staatsgebiet in den Bund eintreten sollten und als einzige Bundesmitglieder gem. § 39 ohne den Bund Kriege führen und mit anderen Staaten verhandeln konnten.

b) Die Zwölf Artikel

Auf dieser Grundlage traten die beiden Großmächte Österreich und Preußen zusammen mit Hannover in Verhandlungen,⁷³ aus denen die sog. „Zwölf Artikel“ am 14. Oktober 1814 als gemeinsamer Verfassungsplan entstanden.⁷⁴

Danach sollte ein Deutscher Bund gegründet werden, aus dem gem. § 1 der Zwölf Artikel, im Unterschied zu den 41-Punkten Hardenbergs, mit Zustimmung der anderen Staaten ausgetreten werden konnte. Zweck des Bundes sollte „die Erhaltung der äußeren Ruhe und Unabhängigkeit und die innere Sicherung der verfassungsmäßigen Rechte jeder Klasse der Nation“ sein.

Weiterhin sollten ebenfalls sieben Kreise und ein Rat der Kreisobersten gebildet werden. Allerdings hätten Baden und Kurhessen kein Stimmrecht mehr erhalten, sodass auf Österreich und Preußen je zwei Stimmen, Bayern, Hannover und Württemberg je eine Stimme entfielen. Die Großmächte hätten also eine Stimmenmehrheit von 4:3 Stimmen gehabt. Das Direktorium fiel gem. § 7 Österreich zu, sollte aber nur die formelle Leitung der Geschäfte beinhalten.

Gem. § 8 wären ähnlich wie in den „41-Punkten“ die wesentlichen Aufgaben den Kreisobersten zugefallen. Daneben sollte es gem. § 7 einen einmal jährlich tagenden „Rat der Fürsten und Städte“ geben, anstatt eines „Rates der Fürsten und Stände“, um die mediatisierten Reichsstände auszuschalten.⁷⁵ Alle altfürstlichen Häuser, sowie einige neufürstliche mit mehr als 100.000 Einwohnern, würden eine Virilstimme bekommen, während die übrigen Kuriatstimmen erhielten.

Nach § 9 wäre allen Bundesstaaten, bis auf Preußen und Österreich, die Teilnahme an Kriegen mit anderen Ländern sowie der Abschluss dahingehender Verträge verboten gewesen.

73 Hartmann, Schicksal, S. 27 ff.

74 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. I, S. LXIV u. S. 366 ff., W. A. Schmidt, Geschichte der Deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege und des Wiener Kongresses 1812–1815, S. 209.

75 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 36.

Weiterhin sah § 11 den Erlass einer ständischen Verfassung in den Einzelstaaten vor, wobei die konkrete Ausgestaltung der Einrichtung der Landstände den Einzelstaaten überlassen werden sollte.

Die Zwölf Artikel wurden am 16. Oktober 1814 zur Beratung an das „Deutsche Komitee“ bestehend aus Österreich, Preußen, Hannover, Bayern und Württemberg gegeben. Der Ausschluss der anderen deutschen Staaten in diesem Komitee wurde vorgeblich damit begründet, dass diese sich in den jeweiligen Akzessionsverträgen schon den künftigen Bestimmungen der deutschen Verfassung unterworfen hätten.⁷⁶ Allerdings hatte zumindest Württemberg in Art. 1 der geheimen Zusatzvereinbarungen des Vertrags von Fulda vom 2. November 1813 auch einer ähnlichen Regelung zugestimmt⁷⁷, welche zumindest Preußen bekannt war, die mit Baden einen gleichlautenden, auf denselben Tag datierten, Vertrag, geschlossen hatten.⁷⁸ Danach werde „der König von Württemberg, frei von jeglichen äußeren verfassungsrechtlichen Bindungen seine volle Souveränität im Rahmen der politischen Verhältnisse genießen, die in der künftigen Friedens Epoche für die Wiederherstellung und Sicherung der Unabhängigkeit und Freiheit Deutschlands zu vereinbaren sind.“ Diese Vereinbarung hatte zumindest einen ähnlichen Inhalt wie die Vereinbarungen, die mit den anderen Staaten⁷⁹ in Art. 4 der Hauptartikel der jeweiligen Akzessionsverträge getroffen wurden.⁸⁰ Im Gegenzug für die Garantie ihrer Souveränität verpflichteten sich diese Staaten „die Bestimmungen dieses Vertrages und die allgemeinen Vereinbarungen einzuhalten, die für die Ausgestaltung der endgültigen Ordnung zur Bewahrung der Unabhängigkeit Deutschlands geschaffen werden.“ Über dieses formelle Argument hinaus, sahen sich die fünf Königreiche als die mächtigsten in Deutschland an⁸¹ und der Ausschluss der anderen Staaten schien mit Blick auf die in den 12 Artikeln geplante Pentarchie durch die Stellung als Kreisoberste nur folgerichtig.⁸²

76 Klüber, Acten, Bd. 2, S. 71.

77 Abgedruckt bei Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 17; vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 547.

78 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 27.

79 Baden, Hessen-Darmstadt, Nassau, Sachsen-Koburg, Sachsen-Gotha, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Hildburghausen, Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen, vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 496.

80 Anders als bei Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 496 dargestellt, findet sich auch die Vereinbarung mit Baden in Art. 4 der Hauptartikel und nicht in Art. 1 der Geheim- und Zusatzartikel.

81 Klüber, Acten, Bd. 2, S. 71.

82 Hartmann, Schicksal, S. 42.

Im Rahmen der Verhandlungen, die bis zum 16. November 1814 andauerten, lehnten Bayern und Württemberg aus Sorge um ihre neu gewonnene Souveränität große Teile der vorgeschlagenen Regelungen ab.⁸³ Schmidt fasst die verfassungsrechtlichen Vorstellungen Bayerns und Württembergs, die insbesondere im geheimen 10-Punkte-Programms vom 21. Oktober 1814⁸⁴ zum Ausdruck kamen, folgendermaßen zusammen: „Die fünf Könige schließen einen Bund mit vollkommen gleichen Rechten, sind in ihrem Innern vollkommen souverän, und zugleich als Kreisdirektoren die Herren der durch die Kreiseinteilung ihnen zugewiesenen, alle übrigen deutschen Fürsten umfassenden Kreise [...].“⁸⁵ Insbesondere forderten Bayern und Württemberg eine Gleichstellung der Kreisdirektoren, zumindest aber sollte eine Majorisierung durch die Großmächte im Kreisoberstenrat ausgeschlossen sein.⁸⁶

Trotzdem gab es zumindest Aussichten auf einen Kompromiss zwischen den fünf Königreichen Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg und Baden.⁸⁷ Österreich, Preußen und Hannover gaben sogar teilweise ihre Minimalvorstellungen des 10-Punkte-Programms auf.⁸⁸

Mit der württembergischen Erklärung vom 16. November 1814, in der die geplanten Regelungen abgelehnt wurden, stellte das Deutsche Komitee seine Arbeit zunächst vorübergehend ein und nahm sie in der Folge auch nicht wieder auf.⁸⁹ Der Grund für die dauernde Einstellung der Arbeit ist jedoch nicht in der württembergischen Opposition zu sehen.⁹⁰ Wäre die Fortsetzung der Verhandlungen von den anderen Komiteemitgliedern, insbesondere Österreich, Preußen und Hannover, gewollt gewesen, hätten diese gem. § 10 des 10-Punkte-Programms Württemberg durch einen anderen Staat ersetzen können.⁹¹ Vielmehr ist die dauerhafte Einstellung auf die Entfremdung der Großmächte im Zuge der sächsisch-polnischen Fra-

83 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 548; W. D. Gruner, Der Deutsche Bund 1815–1866, S. 19.

84 Österreich, Preußen und Hannover schlossen diese geheime Übereinkunft, um eine gemeinsame Verhandlungslinie für die Verfassung Deutschlands festzulegen, vgl. Schmidt, Deutsche Verfassungsfrage, S. 231 f.

85 Schmidt, Deutsche Verfassungsfrage, S. 230.

86 Hundt, Mindermächtige, S. 96.

87 Hartmann, Schicksal, S. 46.

88 Hundt, Mindermächtige, S. 98.

89 Klüber, Acten, Bd. I, S. 101.

90 So aber Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 551.

91 Schmidt, Deutsche Verfassungsfrage, S. 287 ff.; Hartmann, Schicksal, S. 47.

ge zurückzuführen.⁹² Die Hegemoniepläne Metternichs scheiterten wegen der preußischen Unterstützung der russischen Expansionstendenzen und Österreich wollte nun kontrollierend gegen Preußen in Deutschland herrschen.⁹³

Zeitgleich mit der Erklärung Württembergs gaben 29 mindermächtige Staaten eine Note ab, in der sie ihre Beteiligung an den Verhandlungen über eine Verfassung Deutschlands forderten.⁹⁴ Baden gab eine eigene Protestnote ebenfalls am 16. November 1814 ab⁹⁵, nachdem das Begehren vom 15. Oktober 1814, in das Komitee aufgenommen zu werden, mündlich abgelehnt worden war.⁹⁶ Hinsichtlich der Verfassung Deutschlands schlugen die Unterzeichner eine Erneuerung des Kaisertums vor. Daneben sollte in allen deutschen Staaten eine landständische Verfassung Einzug erhalten.⁹⁷

Die Verfassungsfrage wurde in der Folge vornehmlich zwischen den Großmächten weiter diskutiert.⁹⁸ Während die preußischen Bundesvorschläge Humboldts weiterhin eine Hegemonie der deutschen Großmächte vorsahen, entwickelte Wessenberg, als zweiter österreichischer Bevollmächtigter, einen Vorschlag,⁹⁹ der in § 3 die rechtliche Gleichstellung der Bundesmitglieder enthielt und damit den preußischen Hegemonialplänen eine Absage erteilte.¹⁰⁰ Stein brachte daneben wieder den Kaiserplan in die Diskussion, der aber auf erheblichen Widerstand Preußens stieß.¹⁰¹ Eine endgültige Lösung der Verfassungsfrage war nicht in Sicht. Erst die Rück-

92 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 552.

93 *Siemann*, Nationalstaat, S. 319.

94 Die Protestnoten wurde von den Staaten Kurhessen, Herzogtum Hessen, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Sachsen-Weimar, Sachsen-Gotha, Sachsen-Hildburghausen, Sachsen-Koburg, Sachsen-Meiningen, Anhalt-Dessau, Anhalt-Köthen, Anhalt-Bernburg, Luxemburg, Nassau-Usingen, Nassau-Weilburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß-Greiz, Reuß-Schleiz, Reuß-Lobenstein, Reuß-Ebersdorf, Waldeck, Lippe-Detmold, Schaumburg-Lippe sowie den vier freien Städte Hamburg, Bremen, Lübeck und Frankfurt unterzeichnet, s. *Klüber*, Acten, Bd. I, S. 72.

95 *Klüber*, Acten, Bd. I, S. 97.

96 *Klüber*, Acten, Bd. I, S. 58; *Schmidt*, Deutsche Verfassungsfrage, S. 284.

97 Näher *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 549 ff.

98 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 552 ff.; *Hundt*, Mindermächtige, S. 246 ff.

99 *Klüber*, Acten, Bd. 2, S. 1.

100 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 552.

101 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 553 ff.; die bei *Huber* dargestellte Rolle der kleineren Staaten bewertet *Hundt* neu und verneint, dass die diese von Stein zur Unterstützung des Kaiserplans instrumentalisiert wurden, s. *Hundt*, Mindermächtige, S. 249 ff.

kehr Napoleons I. im März 1815¹⁰² machte eine schnelle Lösung notwendig, damit die deutschen Staaten militärisch und politisch geeint auftreten konnten.¹⁰³

Humboldt entwarf daher die Vierzehn Artikel vom April 1815, die im Mai 1815 die Grundlage der erneuten österreichisch-preußischen Verhandlungen bildeten.¹⁰⁴

c) Die zweiten deutschen Konferenzen

Aus diesen Beratungen gingen die sog. „Siebzehn Artikel“ hervor, die am 23. Mai 1815 als Vorschlag den zweiten deutschen Konferenzen vorgelegt wurden.¹⁰⁵

aa) Der Inhalt der „Siebzehn Artikel“

Die „Siebzehn Artikel“ sahen einen Staatenbund ohne rechtliche Hegemonie vor. In Art. 3 war daher die Gleichheit aller Bundesmitglieder normiert. Zweck des Bundes war gem. Art. 2 die Erhaltung der Unabhängigkeit, der äußeren und inneren Sicherheit sowie die Unverletzlichkeit der deutschen Bundesstaaten.

Die Entscheidungen im Bund sollten gem. Art. 4 durch die Bundesversammlung getroffen werden, der gem. Art. 6 Österreich vorsah. Die Entscheidung sollte grundsätzlich durch Stimmenmehrheit getroffen werden. Für die Bundesversammlung waren 15 Stimmen vorgesehen, bestehend aus 11 Viril- und 4 Kuriatstimmen. Virilstimmen standen Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Holstein, Baden, Luxemburg, Kurhessen und dem Großherzogtum Hessen zu. Die 12. Stimme wurde unter Mecklenburg, Oldenburg und Anhalt mit wechselnder Stimmführung aufgeteilt; die 13. Stimme unter den sächsischen Häusern, Schwarzburg und Reuß mit einem der sächsischen Häuser als Stimmführer; die 14. Stimme unter Braunschweig, Nassau, Hohenzollern, Lippe, Waldeck und Liech-

102 Zu Napoleons Herrschaft der Hundert Tage: G. Mächler, *Napoleons Hundert Tage*; Roberts, *Napoleon I. the Great*, S. 730 ff.

103 Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 556.

104 Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 557, Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), *QGDB*, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 1, S. CXVI ff.

105 Abgedruckt bei Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), *QGDB*, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 228.

tenstein mit Braunschweig und Nassau als wechselnde Stimmführer. Die 15. Stimme stand den freien Städten zu. Bei der Abfassung von Gesetzen, Entscheidungen über allgemeine innere Einrichtungen oder der Abänderung des Bundesvertrags sollte die Entscheidung im Plenum getroffen werden, wobei die Stimmenverteilung in diesem durch ein Grundgesetz bestimmt werden sollte. Art. 7 sah vor, dass die Bundesversammlung nach ihrer Eröffnung als erstes die Abfassung der Grundgesetze des Bundes und dessen organischer Einrichtungen, insbesondere der auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse, behandeln werde. Dabei sollte jedoch kein Bundesmitglied bei der Annahme der Grundgesetze durch Stimmenmehrheit gebunden werden.

Nach Art. 9 waren Bündnisse mit ausländischen Mächten nicht möglich, soweit diese gegen den Bund oder dessen Mitglieder gerichtet waren. Dies bedeutete aber auch, dass grundsätzlich Bündnisse von allen Mitgliedern mit Fürsten außerhalb des Bundes geschlossen werden konnten.

Bezüglich der landständischen Verfassung statuierte Art. 10 nur, dass diese in allen deutschen Staaten bestehen solle.

bb) Die Teilnehmer der Konferenzen

Während die Pentarchie-Staaten sowie Sachsen, Baden, Hessen-Darmstadt, Luxemburg und Holstein mit eigenen Gesandten geladen waren, wurden die Mindermächtigen zunächst durch eine fünfköpfige Deputation vertreten. Diese bestand aus den Gesandten des Kurfürstentum Hessens, Mecklenburg-Schwerins, Bremens, Sachsen-Gotha-Altenburgs und Schaumburg-Lippes.¹⁰⁶ Nach einer Protestnote der Deputation wurde ab der dritten Sitzung der „deutschen Konferenzen“, aber allen Staaten die Gelegenheit zur Teilnahme gegeben.¹⁰⁷ Lediglich Baden blieb den Sitzungen völlig fern, Württemberg war immerhin durch einen Beobachter vertreten, der nach der sechsten Sitzung aber ausschied.¹⁰⁸

106 *Klüber*, Acten, Bd. 2, S. 339 f.; *Hundt*, Mindermächtige, S. 268, S. 345 ff.

107 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 232; *Hundt*, Mindermächtige, S. 268 ff., *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 41.

108 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 558 f.

d) Die Unterzeichnung der Deutschen Bundesakte

In elf Sitzungen wurde über die österreichisch-preußische Vorlage beraten an deren Ende die Deutsche Bundesakte stand, die am 10. Juni 1815, datiert auf den 8. Juni 1815, von 39 Staaten unterzeichnet wurde. Hierbei fehlten zunächst Baden, Württemberg und Hessen-Homburg. Baden trat am 26. Juli, Württemberg am 1. September 1815, bei.¹⁰⁹ Hessen-Homburg wurde erst am 7. Juli 1817 in den Bund aufgenommen.¹¹⁰

Inhaltlich unterschied sich die Deutsche Bundesakte, die im folgenden Abschnitt näher beleuchtet werden soll, insbesondere aufgrund der bayesischen Opposition, in maßgeblichen Aspekten von dem ursprünglichen Vorschlag.¹¹¹

e) Das Ende des Wiener Kongresses

Der Wiener Kongress fand durch die Unterzeichnung der Wiener Kongressakte vom 9. Juni 1815 seinen Abschluss.¹¹² Die Bundesakte wurde gem. Art. 118 der Wiener Kongressakte zum untrennbaren Bestandteil derselben. Der Deutsche Bund unterlag daher den Garantien der anderen europäischen Mächte, auch wenn dies nicht ausdrücklich festgelegt war.¹¹³ Wirksam wurde die Deutsche Bundesakte als völkerrechtlicher Vertrag erst durch die Ratifizierung der Mitgliedstaaten.¹¹⁴

109 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 31/2, 31/3.

110 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 31/4.

111 Hartmann, Schicksal, S. 81 ff.

112 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 31.

113 Steiger, Wiener Congressakte, AVR 53 (2015), S. 167 (198).

114 Nach Art. 20 DBA war die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten ausdrücklich vorgesehen, sodass ein zusammengesetztes Verfahren gewählt wurde, weshalb die Zustimmung zur vertraglichen Bindung nicht bereits durch Paraphierung, sondern erst durch die Ratifikation mittels Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklärt wurde, vgl. zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen im Allgemeinen M. Herdegen, Völkerrecht, § 15. Völkerrechtliche Verträge, Rn. 8 ff. Anders wird dies von Huber beurteilt, der annimmt, dass bereits mit dem Beitritt Württembergs und Badens die Gründung vollzogen worden sei, vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 561. Die letzte Ratifizierungsurkunde wurde von Nassau am 1. September 1816 unterzeichnet und eingereicht, sodass auch erst dann die erste Sitzung der Bundesversammlung stattfinden konnte, siehe Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 5. November 1816, § 5. Die braunschweigische Ratifikationsurkunde wurde erst in der 8. Sitzung eingereicht, allerdings schon am 19. Juli

III. Die Struktur des Deutschen Bundes

Im Folgenden soll der Deutsche Bund in seinen Grundzügen dargestellt werden. Eine genauere rechtliche Einordnung insbesondere der Regelungen in der Deutschen Bundesakte mit Blick auf die Mittelstaaten erfolgt in Kapitel 3.

1. Die Rechtsgrundlagen des Deutschen Bundes

Die maßgebliche Rechtsgrundlage des Deutschen Bundes war die Deutsche Bundesakte, die jedoch nur einen die Bundesverhältnisse rudimentär umreißen den Rahmenvertrag darstellte.¹¹⁵ Die zwanzig Artikel der Bundesakte bedurften weiterer Präzisierung. Diese sollte die Bundesversammlung, als einziges und damit zentrales Organ des Deutschen Bundes, gem. Art. 10 DBA unmittelbar nach ihrer Eröffnung durch die Abfassung der „Grundgesetze“ und der „organischen Einrichtungen“ vornehmen. Hierzu kam es jedoch erst im Rahmen der sog. „Ministerialkonferenzen“ vom 25. November 1819 und 24. Mai 1820 in Wien, auf denen die Wiener Schlussakte verhandelt und am 15. Mai 1820 beschlossen wurde, welche am 8. Juli 1820 das Plenum der Bundesversammlung einstimmig annahm.¹¹⁶

Die Bundesversammlung definierte selbst als Grundgesetze diejenigen vertragsmäßigen Bestimmungen, „welche die Errichtung des Bundes, den Verein seiner Glieder, die Festsetzung seines Zwecks, so wie der Rechte der Gesamtheit, der Theilnahme der einzelnen Bundesglieder an deren Ausübung, der Verpflichtungen derselben gegen den Bund, und der Verbindlichkeiten dieses gegen sie, endlich des Rechts, die Bundesangelegenheiten zu besorgen, betreffen. Da aber zur Erreichung des Bundeszwecks, zur Ausübung der Bundesrechte, zur Besorgung der Bundesangelegenheiten Anstalten und Mittel nothwendig sind, ohne welche die Wirksamkeit des Bundes nicht möglich wäre; so muß dieser die dem Zwecke entsprechende Einrichtungen treffen, welche der Grundvertrag organische nennt, weil durch sie der Bundeskörper gleichsam die Werkzeuge erhält, durch welche er seine Thätigkeit zu äussern in den Stand gesetzt wird. Die Beschlüsse,

1815 unterzeichnet, siehe Protokolle der Bundesversammlung, 8. Sitzung vom 2. Dezember 1816, § 39.

115 Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 327.

116 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 43.

welche der Bund zu diesem Ende, als beständige allgemeine Normen, faßt, können mit Recht den Grundgesetzen beigezählt werden.“¹¹⁷

Unter Zugrundelegung dieser Definition können zu den Grundgesetzen des Deutschen Bundes insbesondere die primärrechtlichen Regelungen der Deutschen Bundesakte und der Wiener Schlussakte gezählt werden. Erhebliche rechtliche Bedeutung für den Deutschen Bund hatten daneben aber auch sekundärrechtliche Regelungen, wie die Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse vom 20. September 1819¹¹⁸ in der Bundesversammlung, die Bundeskriegsverfassung aus den Jahren 1821 und 1822¹¹⁹ sowie die Sechs Artikel vom 28. Juni 1832¹²⁰.

117 Protokolle der Bundesversammlung, 27. Sitzung vom 29. Juli 1819, § 155.

118 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, Dok. 38–42. Vgl. dazu auch den Abschnitt A. VII in Kap. 3.

119 Siehe hierzu unten Kap. 3. C. II. Am 9. April 1821 wurde die „Kriegsverfassung des deutschen Bundes in ihren „allgemeinen Umrissen und wesentlichen Bestimmungen“ beschlossen. Ihr folgte am 12. April 1821 die Annahme der ersten fünf Abschnitte der „Näheren Bestimmungen der Kriegsverfassung des deutschen Bundes“ über die Heeresstärke, das Verhältnis der Waffengattungen, die Heereseinteilung, die Bereithaltung des Heeres im Frieden und seine Mobilmachung im Krieg. Die „fünf letzten Abschnitte“, welche den Oberfeldherren, die Korpskommandanten, die Bildung des Hauptquartiers, die Verpflegung und die Gerichtsbarkeit regelten, wurden erst am 11. Juli 1822 beschlossen, abgedruckt bei *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 45 und 46; vgl. *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, S. 113 f. sowie *M. Kotulla*, Die Entstehung der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Kontroversen in der Bundesversammlung 1816–1823, ZRG GA 117 (2000), S. 122 ff.

120 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 50.

1. Kapitel: Die Entstehung des Deutschen Bundes und der Begriff des Mittelstaats

2. Sein Territorium und die Mitgliedstaaten



Der Deutsche Bund bestand zunächst aus 38 Gründungsmitgliedern,¹²¹ seit dem Beitritt Badens und Württembergs am 5. November 1815 und der Aufnahme des Landgrafen von Hessen-Homburg am 7. Juli 1817 aus 41 deutschen Staaten.¹²² Bis zu seinem Ende 1866 schrumpfte die Mitgliederanzahl auf 34 Staaten.¹²³ Am Deutschen Bund waren durch Personalunion in Mitgliedstaaten auch ausländische Monarchen beteiligt. So war der englische König bis 1837 zugleich Herrscher Hannovers, der dänische König bis zum Jahr 1864 Herrscher von Holstein und Lauenburg. Durchgehend am Deutschen Bund beteiligt war der niederländische König als Großherzog von Luxemburg.

Besonderheiten galten für die Territorien von Preußen und Österreich. Beide Staaten waren nur mit den zum vormaligen Deutschen Reich gehörenden Landesteilen Mitglieder des Deutschen Bundes (vgl. Abb. 1). Österreich war daher mit Ungarn, Galizien, Kroatien, Slawonien, Dalmatien, Galizien, Lombardo-Venetien und Istrien nicht Teil des Bundes. Gleiches galt für Preußen mit den Gebieten Ost- und Westpreußen, Posen sowie dem in Personalunion stehenden Fürstentum Neuenburg.¹²⁴

121 Die Annahme *Hubers*, dass sowohl Nassau-Usingen als auch Nassau-Weilburg Gründungsmitglieder des Deutschen Bundes waren und somit 39 Staaten den Deutschen Bund gründeten, ist falsch, *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 584. Das Herzogtum Nassau wurde seit dem 30. August 1806 als einheitlicher Staat von zwei Monarchen regiert. Dies geht auch aus der Deutschen Bundesakte hervor, die Nassau nur als einheitlichen Staat in der Bundesversammlung und in der Präambel kennt. Die Doppelregentschaft endete mit dem Aussterben der Linie Nassau-Usingen am 24. März 1816, vgl. hierzu *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 18. Bd., S. 25 ff.

122 Zu den Ein- und Austritten näher sogleich. Der Deutsche Bund bestand zum 7. Juli 1817 aus folgenden Staaten: das Kaisertum Österreich, die Königreiche Preußen, Sachsen, Bayern, Hannover, Württemberg, das Kurfürstentum Hessen, die Großherzogtümer Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Sachsen-Weimar-Eisenach, Oldenburg und Luxemburg, das Herzogtum Holstein, Braunschweig, Nassau, Sachsen-Gotha, Sachsen-Coburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Hildburghausen, Herzogtum Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg, Anhalt-Köthen, die Fürstentümer Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Hohenzollern-Hechingen, Liechtenstein, Hohenzollern-Sigmaringen, Waldeck, Reuß ältere Linie, Reuß-Schleiz, Ebersdorf, Reuß-Lobenstein, Schaumburg-Lippe, Lippe, die freien Städte Lübeck, Frankfurt, Bremen und Hamburg.

123 *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 332 f.

124 In diesen Gebieten galten daher keine Bundesbeschlüsse, es konnte dort keine Bundesintervention bzw. -exekution durchgeführt werden und es bestand keine militärische Beistandspflicht der anderen Bundesglieder bei einem Angriff auf diese, vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 586.

Die Mitglieder des Bundes waren in ihren territorialen Ausmaßen und Bevölkerungszahlen sehr heterogen. In den Jahren 1818/1819 kam der Bund auf eine Bevölkerungszahl von 30.163.488 Einwohnern, wobei gut ein Drittel zu Österreich zählten (9.482.227 Einwohner) und circa ein Viertel zu Preußen (7.923.439 Einwohner).¹²⁵ Demgegenüber zählte Liechtenstein 1816 nur 5.546 Einwohner.¹²⁶

Nach Art. 1 DBA war der Deutsche Bund ein „beständiger Bund“. Keinem Mitgliedstaat war daher die Kündigung des Bundesvertrags, der Rücktritt oder der Austritt möglich. Ebenso wenig durfte ein Mitgliedstaat ausgeschlossen werden. Nur ein neuer Bundesvertrag oder ein einstimmiger Bundesbeschluss hätten einen Mitgliedstaat aus dem Bund entlassen können oder den Deutschen Bund rechtmäßig auflösen. Weiterhin gab es auch kein Recht zur Sezession oder Nullifikation.¹²⁷ Dies wurde durch Art. 5 WSA sowie Art. 6 WSA weiter präzisiert.

a) Der Eintritt in den Bund

Die Bundesakte enthielt keine näheren Vorgaben zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten. Nach Art. 6 WSA war für die Aufnahme eines neuen Mitglieds in den Deutschen Bund ein einstimmiger Beschluss der Mitgliedstaaten erforderlich. Demnach bestand kein Recht des beitrittswilligen Staates zum Eintritt, sondern vielmehr ein Recht der bestehenden Mitgliedstaaten auf Zustimmung. Die Entscheidung war im Plenum der Bundesversammlung zu treffen (Art. 12 WSA), wobei gem. Art. 13 WSA, abweichend zur sonst geltenden Zweidrittelmehrheit, ein einstimmiger Beschluss erforderlich war.

Ein nachträglicher Beitritt erfolgte seitens der beiden Mittelstaaten Badens und Württembergs, die nicht zu den ursprünglichen Gründungsstaaten des Deutschen Bundes gehörten. Sie erklärten ihre bedingungslosen Beitritte jeweils durch eine Akzessionsurkunde am 26. Juli 1815 bzw. 1. September 1815.¹²⁸ Die württembergische Beitrittsurkunde wurde zunächst am 1. Oktober 1816 auf den Präliminarkonferenzen verlesen. Dem Beitritt wur-

125 Neusser, in: Cordes u. a. (Hrsg.), HRG Bd. I, Stichwort Deutscher Bund, Sp. 972 (975).

126 Nach den sog. Bundesmatrikeln, abgedruckt bei *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 37.

127 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 588.

128 Hierzu näher *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 560 f.

de dann von allen Gesandten erneut zugestimmt.¹²⁹ In der ersten Sitzung der Bundesversammlung vom 5. November 1816 wurde die Beitrittsurkunde Württembergs erneut vorgelegt und im Bundesarchiv hinterlegt.¹³⁰ Selbiges gilt für die Annahmeerklärung vom 10. Juli 1815.¹³¹ Auch die badische Beitrittsurkunde wurde am 1. Oktober 1816 auf den Präliminarkonferenzen verlesen¹³² und in der ersten Sitzung der Bundesversammlung vom 5. November 1816 erneut vorgelegt und im Bundesarchiv hinterlegt.¹³³ Eine ausdrückliche Abstimmung über den Beitritt fand nicht statt, wobei zumindest von einer konkludenten Zustimmung mangels Gegenrede auf den Präliminarkonferenzen auszugehen ist. Weiterhin war Baden ebenso wie Württemberg auch vor dem Beitritt offensichtlich im Deutschen Bund eingeplant, da die Bundesakte schon Stimmrechte in Art. 4 DBA und Art. 6 DBA Badens enthielt.

Im weiteren Verlauf des Deutschen Bundes kam es noch zu zwei weiteren Beitritten. Zunächst beschloss die Bundesversammlung am 7. Juli 1817 einstimmig die Aufnahme des Landgrafentums Hessen-Homburg.¹³⁴ Die damit einhergehende Stimmenverteilung wurde jedoch erst durch Beschluss vom 17. Mai 1838 geregelt.¹³⁵ Mit weiterem einstimmigem Beschluss vom 5. September 1839 wurde auch das Herzogtum Limburg in das Bundesgebiet eingegliedert. Die Rechte und Pflichten des bisherigen Großherzogtums Luxemburg übertrug der Bund dabei gemeinsam auf das infolge der belgischen Revolution verkleinerte Großherzogtum Luxemburg und auf das Herzogtum Limburg.¹³⁶

Daneben gab es auch noch einige versuchte Beitritte zum Deutschen Bund. Der Fürst v. Isenburg, dem mit Art. 52 der Wiener Kongressakte die Landeshoheit entzogen wurde, versuchte mit Schreiben vom 10. Juni 1815 dem Bund beizutreten; eine Reaktion des Deutschen Bundes ist nicht bekannt.¹³⁷ Selbiges gilt für den Fürst v. d. Leyen, dessen Gebiet durch

129 Protokolle der Bundesversammlung, Registratur vom 1. Oktober 1816.

130 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 5. November 1815, §. 5.

131 Ebd.

132 Protokolle der Bundesversammlung, Registratur vom 1. Oktober 1816.

133 Protokolle der Bundesversammlung, 1. Sitzung vom 5. November 1815, §. 5.

134 Protokolle der Bundesversammlung, 41. Sitzung vom 7. Juli 1817, §. 304.

135 Vgl. dazu *Treichel* (Bearb.), Gall/Fahrmeir (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 50, S. 199.

136 Ausführlich hierzu *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 115 ff.

137 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 561.

Art. 51 der Wiener Kongressakte mediatisiert worden war, sowie für den Grafen v. Bentinck als Herrscher der Grafschaft Kniphausen.¹³⁸

b) Der Austritt aus dem Bund

Aufgrund seiner Ausgestaltung als „beständiger Bund“ (Art. 1 DBA) und „unauflöslicher Verein“ (Art. 5 WSA) war weder ein Austritt noch ein Ausschluss eines Mitgliedstaats aus dem Deutschen Bund vorgesehen oder rechtlich zulässig.¹³⁹ Das Bundesrecht sah demnach keinen Austritt vor; nichtsdestotrotz berief sich Preußen in seiner Sezessions- und Nullifikationserklärung vom 14. Juli 1866 auf ein dahingehendes Recht.¹⁴⁰ Da das Bundesrecht einen Austritt explizit ausschloss, konnte sich Preußen, wenn überhaupt, nur auf das allgemeine Völkerrecht und die *clausula rebus sic stantibus* berufen.¹⁴¹ Im Deutschen Bund dürfte dieser völkerrechtliche Grundsatz jedoch schon keine Anwendung gefunden haben.¹⁴² Auch die folgenden Austritte anderer Mitgliedstaaten fanden daher keine Rechtsgrundlage im Bundesrecht.¹⁴³

c) Die Gebietsveränderungen

Nach Art. 6 WSA konnten Veränderungen des Gebietes eines Mitgliedstaats ohne ausdrückliche Zustimmung der Gesamtheit der Mitgliedstaaten keine Veränderung der Rechte und Pflichten hervorrufen. Souveränitätsrechte konnten ebenfalls nur mit einer einstimmigen Entscheidung an einen Nichtmitgliedstaat abgetreten werden; bei einer Abtretung an einen Mitgliedstaat war eine solche nicht erforderlich. Für den Fall, dass die Besitzungen eines Mitgliedstaates durch Erbfolge auf einen anderen übergingen,

138 Ebd.

139 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 588.

140 Protokolle der Bundesversammlung 24. Sitzung vom 14. Juli 1866, §. 170; näher hierzu unter 3. Kap., B. III. 4. d).

141 Ausführlich dazu Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 543; auch für den amerikanischen Sezessionskrieg wurde im Urteil des Supreme Courts „Texas v. White“ 1869 festgestellt, dass kein Sezessionsrecht der Südstaaten bestand, dazu näher P. Radan, „An Indestructible Union ... of Indestructible States“: The Supreme Court of the United States and Secession in Legal History, 10, 2006, S. 187 ff. und R. B. Murray, Legal Cases of the Civil War, S. 149 ff.

142 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 550 f.

143 Kotulla, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 338.

musste gem. Art. 16 WSA eine einstimmige Entscheidung aller Bundesglieder eingeholt werden, „ob und in wie fern die auf jenen Besitzungen haftenden Stimmen im Plenum, da im engeren Rathe kein Bundes-Glied mehr als eine Stimme führen kann, dem neuen Besitzer beigelegt werden sollen.“

Größere Gebietsveränderungen gab es beim Deutschen Bund nicht. Lediglich das Gebiet des Herzogtums Limburg kam im Jahr 1839 hinzu. Daneben nahm der Deutsche Bund zwischen 1848 und 1851 vorübergehend die preußischen Provinzen Ost-, Westpreußen und Posen auf.¹⁴⁴

Die drei reußischen Kleinstaaten der jüngeren Linie vereinigten sich 1824/48 zu einem Mitgliedstaat. Am 7. Mai 1824 erlosch die Linie Reuß-Lobenstein, womit das Fürstentum erbschaftsbedingt an Reuß-Ebersdorf fiel, dessen letzter Fürst am 1. Oktober 1848 zugunsten der Linie Reuß-Schleiz abdankte. Im Plenum der Bundesversammlung hatten die Fürstentümer „Reuß jüngerer Linie“ schon seit Beginn nur eine gemeinsame Stimme. Im Engeren Rat waren alle Reuß in der 16. Kurie zusammengefasst. Weiterhin erlosch das Herzogtum Sachsen-Gotha-Altenburg durch den Tod Herzogs Friedrich IV. am 11. Februar 1825.¹⁴⁵ Zudem wurden die drei anhaltischen Staaten 1853/63 vereinigt. 1853 fiel Anhalt-Köthen an die Linie Anhalt-Desau, die 1863 auch noch die Linie Bernburg erwarb und nunmehr ein einheitliches Herzogtum Anhalt bildete. Die Fürstentümer Hohenzollern-Hechingen und -Sigmaringen gingen durch staatsvertraglich vereinbarte Abdankung 1849 in Preußen auf.

3. Der Bundeszweck

Der Zweck des Deutschen Bundes war gem. Art. 2 DBA die „Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten“.

Die Bedeutung des Bundes war aber nicht nur auf die deutschen Staaten begrenzt. Die europäische Dimension des Bundes wird bereits bei seiner

144 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 49.

145 Gotha kam daraufhin zu Sachsen-Coburg-Saalfeld, das auf das Fürstentum Saalfeld zugunsten Sachsen-Meinings verzichtete und sich nunmehr Sachsen-Coburg-Gotha nannte; Altenburg geriet an die Linie Sachsen-Hildburghausen, die dafür ihren ganzen bisherigen Herrschaftsbereich an Sachsen-Meinungen übertrug und ihren Staat nunmehr Sachsen-Altenburg nannte. Das um die saalfeldischen und hildburghausischen Gebiete erweiterte Sachsen-Meinungen firmierte nunmehr unter Sachsen-Meinungen-Hildburghausen, vgl. Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 51.

Gründung dadurch deutlich, dass die ersten elf Artikel der Deutschen Bundesakte Teil der Wiener Kongressakte wurden und die europäischen Großmächte durch die so verknüpfte Signatur beider Dokumente den Deutschen Bund zumindest anerkannten.¹⁴⁶ Zudem waren die europäischen Mächte England, Dänemark und die Niederlande als Herrscher der deutschen Staaten Hannover, Holstein und Luxemburg originär Teil des Deutschen Bundes und konnten dessen Geschicke auch von Innen beeinflussen. Der Deutsche Bund war demnach wichtiger Teil der europäischen Friedensordnung.¹⁴⁷

Zur Erreichung des Bundeszwecks standen dem Deutschen Bund verschiedene Mittel zur Verfügung. Für die Wahrung des Friedens im Innern im Falle von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten war gem. Art. 11 Abs. 4 und 5 DBA sowie Art. 20–24 WSA zunächst die Bundesversammlung zuständig. Sollte die Vermittlung dort scheitern, war die Entscheidung einer „Austrägal-Instanz“ vorgesehen.¹⁴⁸ Ein Bundesschiedsgericht gab es im Deutschen Bund nicht.

Bei Gefährdung der inneren Ruhe in einem oder mehreren Bundesstaaten bestand die Möglichkeit der Bundesintervention nach den Maßgaben der Art. 25–28 WSA.¹⁴⁹ Zur Sicherung der inneren Ruhe wurden zudem die Karlsbader Beschlüsse 1819, die Sechs Artikel 1832 und die „Sechzig Artikel“ von 1834 erlassen.¹⁵⁰

Die äußere Sicherheit war demgegenüber nicht so weitgehend geregelt. Zwar stand dem Bund gem. Art. 35 Satz 1 WSA das Recht zu, Krieg, Frieden, Bündnisse, und andere Verträge zu schließen. Diese Rechte durften aber gem. Art. 35 Satz 2 WSA nur zu seiner Verteidigung, zur Erhaltung der Selbständigkeit und äußeren Sicherheit Deutschlands, und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen Bundesstaaten ausgeübt werden. Im Übrigen behielten die Mitgliedstaaten gem. Art. 11 Abs. 3 DBA das Recht, selber Bündnisse zu schließen.¹⁵¹

146 Ob über die bloße Anerkennung hinaus auch noch ein Garantie- und Interventionsrecht der nichtdeutschen Signatarmächte bestand war während des gesamten Bestehens des Bundes umstritten; siehe hierzu *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 327 f.

147 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 31.

148 Dazu unten Kap. 3, B. I.

149 Dazu unten Kap. 3, B. II. 1. a).

150 *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, S. 198.

151 Dazu unten Kap. 3, C. I.

4. Die Rechtsnatur des Deutschen Bundes

Die Rechtsnatur des Deutschen Bundes wird gemeinhin als Staatenbund charakterisiert.¹⁵² Der Staatenbund ist eine völkerrechtliche Staatenverbindung, das heißt ein Bund souveräner Staaten, die durch ihren Zusammenschluss ihre Völkerrechtssubjektivität nicht verlieren.¹⁵³

Im Gegensatz zum Bundesstaat zeichnet den Staatenbund also die Souveränität der Mitgliedstaaten aus, weswegen *Jellinek* den Staatenbund als „dauernde auf Vereinbarung beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zum Zweck des Schutzes des Bundesgebietes nach außen und innerer Friedensbewahrung zwischen den verbündeten Staaten, wozu auch die Verfolgung anderer Zwecke verabredet werden kann“, definierte.¹⁵⁴ Der Staatenbund ist keine staatsrechtliche Einheit, sondern eine völkerrechtliche Vereinigung, die ein neues Völkerrechtssubjekt begründet, wobei Einschränkungen der staatlichen Hoheitsbefugnisse zugunsten des Bundes auch in diesem zulässig sind.¹⁵⁵

Bereits aus der Deutschen Bundesakte selbst wird der Charakter des Staatenbundes deutlich, denn Mitglieder des Bundes waren die „*souverainen Fürsten und freien Städte*“ (Art. 1 DBA). Spätestens die Wiener Schlussakte definierte in Art. 1 und 2 den Rechtscharakter eindeutig: „Der deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souverainen Fürsten und freien Städte, zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten und zur Erhaltung der innern und äußern Sicherheit Deutschlands. Dieser Verein besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger unter sich unabhängiger Staaten, mit wechselseitigen gleichen Vertrags-Rechten und Vertrag-Obliegenheiten, in seinen äußern Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesamt-Macht.“ Diese Definition lässt sich auf die vielgenutzte Formel „nach außen Einheit, nach innen Vielheit“ bringen.¹⁵⁶ Allerdings stimmte diese lehrbuchhafte Beschreibung des Deutschen Bundes nicht völlig mit der bundesrechtlichen Wirklichkeit überein.

152 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 664: „anerkanntermaßen der Modellfall eines Staatenbundes“.

153 *O. Kimminich*, in: *Erler/Kaufmann* (Hrsg.), HRG, Band IV, Stichwort Staatenbund, Sp. 1798 (1798).

154 *G. Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 762.

155 *Stern*, Staatsrecht, Bd. V, S. 193.

156 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 664.

a) Der Deutsche Bund im Außenverhältnis

Denn zum einen trat der Deutsche Bund nach Außen als solcher kaum in Erscheinung. So stand ihm zwar das aktive und passive Gesandtschaftsrecht nach Art. 50 Nr. 2 WSA und dem Bundesbeschluss vom 12. Juni 1817¹⁵⁷ zu. Aber nur das passive Gesandtschaftsrecht wurde seit 1817 ununterbrochen wahrgenommen; das aktive jedoch dem Wortlaut des Art. 50 Nr. 2 WSA entsprechend nur „in außerordentlichen Fällen“¹⁵⁸ Ständige diplomatische Vertretungen bei ausländischen Mächten gab es nicht.

Neben dem Gesandtschaftsrecht hatte der Deutsche Bund gem. Art. 35 Satz 1 WSA auch das Recht Krieg, Frieden, Bündnisse, und andere Verträge als „Gesammt-Macht“ zu beschließen. Den Mitgliedstaaten stand daneben gem. Art. 11 Abs. 3 DBA ein eigenes Bündnisrecht zu, wodurch sie eine eigene vom Bund unabhängige Außenpolitik führen konnten.¹⁵⁹ Die konkurrierende Außenpolitik der Mitgliedstaaten führte letztlich dazu, dass sich eine solche des Bundes nie entwickeln konnte.¹⁶⁰

Einen Bundeskrieg führte der Deutsche Bund nur 1848/50 gegen Dänemark nach dem Angriff auf Schleswig und Holstein.¹⁶¹

b) Der Deutsche Bund im Innenverhältnis

Zum anderen gab es im Inneren durchaus Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Souveränität, wie sie ansonsten nur für einen Bundesstaat üblich sind.¹⁶²

Prominenteste Beispiele sind die Bundesintervention nach Art. 26–28 WSA und die Bundesexekution gem. Art. 31–34 WSA.

157 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, Dok. 34.

158 So zum Beispiel 1864 bei der Londoner Konferenz zur Schleswig-Holsteinfrage, vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 605 f sowie unten Kap. 3, C. I. 1.

159 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 110; *Stern*, Staatsrecht, Band V, S. 203.

160 Zumal die Mitgliedstaaten nicht immer den Vorbehalt des Art. 11 DBA wahrten, sondern auch entgegen des Bundeswohls Bündnisse schlossen; *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 111.

161 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 608.

162 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 103 f.

aa) Die Bundesintervention

Bundesintervention meint die Hilfeleistung des Bundes zugunsten einer bundestreuen Regierung, um den verfassungsmäßigen Zustand im Mitgliedstaat aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen.¹⁶³ Zwar stand die Aufrechterhaltung der inneren Ruhe und Ordnung in den Bundesstaaten gem. Art. 25 Satz 1 WSA den jeweiligen Regierungen allein zu. Als Ausnahme war gem. Satz 2 aber der Fall vorgesehen, dass es zur Auflehnung der Untertanen, zu offenem Aufruhr oder zu einer mehrere Gliedstaaten bedrohenden gefährlichen Bewegung kam. In diesem Fall war der Bund gem. Art. 26 WSA zur Unterstützung berechtigt. Grundsätzlich setzte diese gem. Art. 26 Satz 1 WSA ein Hilfeersuchen durch die Regierung des betroffenen Gliedstaats voraus, außer diese war hierzu nicht mehr in der Lage (Art. 26 Satz 2 WSA). Darüber hinaus durfte der betroffene Staat während der Geltung der „Maßregeln zur Herstellung und Erhaltung der Ruhe in Deutschland“ vom 21. Oktober 1830¹⁶⁴ ohne vorherige Anrufung der Bundesversammlung unmittelbar einen oder mehrere benachbarte Mitgliedstaaten um militärische Hilfe bitten. Diese erfolgte gem. Nr. 1 der Maßregeln weiterhin im Namen des Bundes. Darüber hinaus war ein Einschreiten des Bundes ohne jegliche Aufforderung seitens der Mitgliedstaaten gem. Art. 28 WSA möglich, „wenn die öffentliche Ruhe und gesetzliche Ordnung in mehreren Bundesstaaten durch gefährliche Verbindungen und Anschläge bedroht sind, und dagegen nur durch Zusammenwirken der Gesamtheit zureichende Maßregeln ergriffen werden können“. Mit den betroffenen Staaten war insoweit nur „Rücksprache“ zu halten. Die konkret zu treffenden Maßnahmen waren in der Exekutionsordnung vom 3. August 1820 normiert.¹⁶⁵

Die Bundesintervention wurde mehrfach praktisch relevant.¹⁶⁶ Der bedeutendste Fall war die Bundesintervention anlässlich des „Frankfurter Wachensturm“ vom 3. April 1833. Dies geschah im Widerspruch zu den Regelungen der Art. 26–28 WSA zunächst gegen den Willen der Freien Stadt Frankfurt, die die Intervention jedoch am 9. Mai 1833 nachträglich genehmigte.¹⁶⁷ Weitere Bundesinterventionen gab es zur Wiederherstellung

163 *Stern*, Staatsrecht, Bd. V, S. 206.

164 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 48.

165 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 44.

166 Dazu unten Kap. 3, B. II. b).

167 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 105.

der dänischen Herrschaft im Herzogtum Holstein im Jahr 1850 sowie gegen Kurhessen und Luxemburg.¹⁶⁸

bb) Die Bundesexekution

Die Bundesexekution richtete sich anders als die Bundesintervention mit exekutiven Zwangsmaßnahmen gegen die Regierung eines Mitgliedstaates, die ihren Bundespflichten nicht nachkam.¹⁶⁹ Der Bestand des Bundes sollte durch die erzwungene Einhaltung der nach seiner Grundordnung gebotenen Bundestreue gewahrt werden.¹⁷⁰ Diese war folgerichtig daher auch schon Teil der vorläufigen Exekutionsordnung vom 20. September 1819¹⁷¹ und wurde schlussendlich in den Art. 31–34 WSA sowie der endgültige Exekutionsordnung vom 3. August 1820 normiert.

In Art. 31 WSA fanden sich zwei unterschiedliche Tatbestände, nämlich sowohl die Vollstreckung rechtskräftiger Austrägal-, kompromissarischer und gerichtsähnlicher Entscheidungen sowie Vergleiche, als auch die Vollstreckung von nicht oder nur unvollkommen umgesetzten oder angewendeten Maßnahmen zum Vollzug der Bundesgrundgesetze, Bundesbeschlüsse und Bundesgarantien.

Die Bundesversammlung beauftragte gem. Art. 7 Satz 2 der Exekutionsordnung eine oder mehrere nicht beteiligte Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Beschlüsse, wobei die Übernahme des Auftrages eine Bundespflicht darstellte. Aus einer grundlosen Weigerung folgten eine Schadenersatzpflicht und Verantwortlichkeit gegenüber dem Bund für alle Folgen der Weigerung. Die Exekution geschah unter Leitung eines Zivilkommissars, der von der beauftragten Regierung zu benennen war. Seine Macht umfasste die oberste militärische Befehlsgewalt über das Exekutionskorps sowie die Regierungsgewalt und alle Kompetenzen des Landesherrn und dessen Regierung im betroffenen Staat. Sobald die Pflichten erfüllt waren, musste die Bundesexekution durch den Zivilkommissar für beendet erklärt werden.

Auch die Bundesexekution wurde mehrfach zur Anwendung gebracht.¹⁷² Das erste Mal im Jahr 1829 gegen Braunschweig, nach der Aufhebung der

168 *Stern*, Staatsrecht, Bd. V, S. 207.

169 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 107; *Stern*, Staatsrecht, Bd. V, S. 207.

170 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 635.

171 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., Dok. 38.

172 Dazu unten Kap. 3, III. 4.

Landschaftsordnung am 25. April 1820 durch den Herzog. Nach dem Beschluss der Bundesversammlung hinsichtlich der Exekutionstruppen und der Instruktion für den Zivilkommissar nahm der Herzog die betreffende Verordnung am 22. April 1830 zurück und verhinderte so den Vollzug der Exekution. Weiterhin unterwarf sich die Freie Stadt Frankfurt im Mai 1834 den Exekutionsbeschlüssen vor deren Vollziehung, im Falle Badens genügte 1832 das bloße in Aussicht stellen der Bundesexekution, um das liberale Pressegesetz zurückzunehmen. Schließlich zerbrach der deutsche Bund an der Bundesexekution gegenüber Preußen.¹⁷³ Diese wurde als „formlose“ Bundesexekution nicht auf Art. 31 WSA gestützt, sondern vielmehr auf Art. 19 WSA. Danach konnte die Bundesversammlung, wenn zwischen Mitgliedstaaten „Thätlichkeiten zu besorgen, oder wirklich ausgeübt worden sind“ vorläufige Maßregeln ergreifen, „wodurch jeder Selbsthülfe vorgebeugt, und der bereits unternommenen Einhalt gethan werde.“

c) Ergebnis

Daher ist der Deutsche Bund mit *Humboldt* zwar als Staatenbund, aber mit bundesstaatlichen Elementen einzuordnen.¹⁷⁴ Insoweit ist der Deutsche Bund dadurch aber kein Staatenbund zweiter Klasse oder gar ein verkappter Bundesstaat. Schon *Huber* erklärte insoweit zutreffend, dass „ein Staatenbund ohne ein Minimum solcher bundesstaatlicher Elemente nicht gedacht werden kann.“¹⁷⁵ Ein Zusammenhalt der einzelnen Gliedstaaten innerhalb des Bundes kann nur erreicht werden, wenn diesem Bund auch exekutive Maßnahmen zur Verfügung stehen. Selbst das Heilige Römische Reich als lose Verbindung einzelner Territorien kannte die Reichsexekution.¹⁷⁶ In neuerer Zeit wird der Deutsche Bund auch vielfach als „zusammengesetzter Staat“ bzw. „composite state“ oder Föderativstaat bezeichnet.¹⁷⁷

173 Zu diesen Bundesexekutionen *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 108 ff.

174 Nach *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 665.

175 Ebd.

176 Zur Reichsexekution des Heiligen Römischen Reichs näher *Kotulla*, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 22.

177 *Müller*, Deutscher Bund und nationale Rechtsvereinheitlichung, in: Löhnig/Wagner (Hrsg.), Deutscher Bund und nationale Rechtseinheit, S. 5 (9).

5. Der institutionelle Aufbau des Deutschen Bundes

Im Folgenden soll der institutionelle Aufbau des Deutschen Bundes skizziert werden.

Einziges Bundesorgan war die ständige Bundesversammlung mit Sitz in Frankfurt am Main (Art. 9 DBA). Die Mitgliedstaaten wurden dort durch Bevollmächtigte vertreten, die ihre Stimmen nach den Instruktionen ihrer Regierungen führen mussten.¹⁷⁸ Insoweit war die Bundesversammlung, ähnlich dem Regensburger Reichstag, ein ständiger Gesandtenkongress. Den Vorsitz führte gem. Art. 5 DBA Österreich.

Die Bundesversammlung teilte sich in das Plenum und den Engeren Rat. Grundsätzlich war für deren Entscheidungen der Engere Rat zuständig, in welchem die Mitgliedstaaten teils Viril- und teils Kuriatstimmen hatten. Insgesamt umfasste der Engere Rat siebzehn Stimmen. Davon entfielen je eine auf Österreich, Preußen, Bayern, das Königreich Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, das Großherzogtum Hessen, Dänemark bzw. Holstein und die Niederlande bzw. Luxemburg. Die übrigen Kuriatstimmen kamen den Großherzoglich und Herzoglich Sächsischen Häusern, Braunschweig und Nassau, Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, beide Hohenzollern, Liechtenstein, Reuß, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck sowie den Freien Städten zu.

Das Plenum war gem. Art. 6 DBA zuständig, soweit es „auf Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes, auf Beschlüsse, welche die Bundes-Acte selbst betreffen, auf organische Bundes-Einrichtungen und auf gemeinnützige Anordnungen sonstiger Art“ ankam. Als weitere Fälle des Plenums nennt Art. 12 WSA konkretisierend die Kriegserklärung, die Bestätigung eines Friedensschlusses sowie die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates in den Deutschen Bund. Die Beratung im Engeren Rat war daher die Regel, diejenige im Plenum die Ausnahme. Letztere kam nur in Betracht, soweit dies ausdrücklich rechtlich vorgeschrieben war.¹⁷⁹ Der Hauptunterschied des Plenums zum Engeren Rat lag in der Stimmenverteilung. So kam im Plenum jedem Mitgliedstaat mindestens eine Stimme zu. Österreich, Preußen, das Königreich Sachsen, Bayern, Hannover und Württemberg erhielten je vier; Baden, Kurhessen, das Großherzogtum Hessen, Holstein und Luxemburg je drei; Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin und Nassau je zwei und die übrigen Staaten je eine Stimme.

¹⁷⁸ Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 589.

¹⁷⁹ L. K. J. Aegidi, Die Schlußakte der Wiener Ministerial-Conferenzen, zur Ausbildung und Befestigung des deutschen Bundes, S. 75.

Im Engeren Rat wurden die Entscheidungen mit absoluter Mehrheit gefasst (Art. 7 Abs. 2 DBA), bei Stimmengleichheit gab die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag (Art. 7 Abs. 3 DBA). Die Entscheidung im Plenum bedurfte demgegenüber gem. Art. 7 Abs. 2 DBA einer Zweidrittelmehrheit. Sowohl für den Engeren Rat als auch das Plenum galt aber gem. Art. 7 Abs. 4 DBA, dass ein Beschluss nur einstimmig ergehen konnte, wenn es um die Annahme oder Abänderung der Grundgesetze, auf organische Bundeseinrichtungen, auf *jura singulorum* oder Religionsangelegenheiten ging. Ergänzend mussten gem. Art. 13 WSA auch Beschlüsse über Aufnahme neuer Mitgliedstaaten einstimmig ergehen. „Organische Bundeseinrichtungen“ waren gem. Art. 13 Nr. 2 WSA bleibende Anstalten, als Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke. Hierzu gehörten etwa das Militärwesen, die Austrägal- und die Schiedsgerichtsbarkeit.¹⁸⁰ Unter den „gemeinnützigen Anordnungen sonstiger Art“ verstand man alle jenseits des in Art. 2 DBA bezeichneten Bundeszwecks liegenden Bundesbeschlüsse, mittels derer die allgemeine Wohlfahrt gefördert werden sollten.¹⁸¹ Solche Beschlüsse wären eigentlich in die Kompetenz der Einzelstaaten gefallen.¹⁸² Die Regelung wurde aber bereits durch Art. 64 WSA, als erster Änderung der Grundordnung des Deutschen Bundes, eingeschränkt.¹⁸³ Danach konnten „gemeinnützige Anordnungen, deren Zweck nur durch die zusammenwirkende Theilnahme alle Bundesstaaten vollständig erreicht werden kann“ nur mittels freiwilliger Vereinbarung zwischen allen Mitgliedstaaten geschlossen werden; was im Ergebnis Einstimmigkeit anstatt einer Zweidrittelmehrheit erforderte.

Der in der Bundesakte nicht näher definierte Begriff „*jura singulorum*“ war in seiner konkreten Bedeutung auch den Zeitgenossen nicht vollständig klar.¹⁸⁴ Denn im Alten Reich waren „*jura singulorum*“ solche Rechte eines Reichsstandes, welche auf einem ganz besonderen Titel – wie Privileg, Herkommen, Unvordenklichkeit etc. – beruhten und eine Sonderstellung zum Reiche begründete, also *jura quaesita* eines Reichsstandes.¹⁸⁵ Solche klassischen „*jura singulorum*“ gab es aber im Deutschen Bund bezüglich der Mitgliedstaaten nicht mehr. Die Wiener Schlussakte definiert in Art. 15

180 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 60 f.

181 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, I. Bd., S. 41 f.

182 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 592.

183 Ebd.

184 Vgl. Klüber, Acten, Bd. 2, S. 497 f.

185 Zöpfl, Rezension zu J. T. B. von Linde, Archiv für das öffentliche Recht des Deutschen Bundes, Heidelberger Jahrbücher der Literatur 56/2 (1863), S. 666 (668).

WSA als „jura singulorum“ die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten nicht in ihrer vertragsmäßigen Einheit, sondern als einzelne, selbständige und unabhängige Staaten erscheinen.¹⁸⁶ Dies umfasst alle Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten, soweit nicht eine Beschränkung seitens des Bundes vorgenommen wurde, sowie die Bewilligung von dinglichen und persönlichen Rechten.¹⁸⁷ Daneben rechnete der Interimsbeschluss vom 29. Juli 1819 auch die Fälle, in denen ein Mitgliedstaat Leistungen übernehmen soll, welche die anderen nicht gleichmäßig tragen, zu den jura singulorum, wobei Art. 15 WSA dies ausdrücklich nicht mehr tat.¹⁸⁸

Die Kompetenzen des Bundes waren dem föderativen Grundcharakter entsprechend begrenzt.

a) Die Legislative

Während dem Bund mangels Staatsqualität teilweise die gesetzgebende Gewalt völlig abgesprochen wurde,¹⁸⁹ konnte er doch im mindesten quasi-legislativisch handeln.¹⁹⁰ Dies sah auch die Bundesversammlung so, denn schon 11. November 1816 erklärte der österreichische Bundespräsident, die Geschäftstätigkeit der Bundesversammlung umfasse „die vollkommene organische Gesetzgebung des deutschen Bundes in Hinsicht seiner auswärtigen, militärischen und inneren Verhältnisse.“¹⁹¹

Zwar enthalten weder die Deutsche Bundesakte noch die Wiener Schlussakte eine Passage zur gesetzgebenden Gewalt des Bundes. Doch sah Art. 10 DBA vor, dass die Bundesversammlung die „Grundgesetze des Bundes und dessen organische Einrichtung“ erlassen bzw. besorgen werde. Dies stellte nach Art. 6 DBA eine dauerhafte Aufgabe dar. Weiter sind auch die „organischen Bundesgesetze“ in Art. 6 Abs. 2, Art. 7 Abs. 6 und Art. 8 DBA genannt. Dem Bund stand daher sehr wohl, zumindest für die Bereiche der Grundgesetz-, als auch der Organisationsgesetzgebung, die Kompetenz zur Schaffung von Bundesbeschlüssen zu. Diese stellten entgegen der

186 Anders Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 593, der auch die zweite Alternative von Art. 15 WSA hinzuzählt.

187 H. Zoepfl, *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, Bd. I, S. 347 f.

188 Protokolle der Bundesversammlung, 27. Sitzung vom 29. Juli 1819, § 155.

189 Klüber, *Öffentliches Recht*, S. 284.

190 Kotulla, *Deutsches Verfassungsrecht*, 1. Bd., S. 56.

191 Protokolle der Bundesversammlung, 2. Sitzung vom 11. November 1816, § 7.; Müller, *Deutscher Bund und nationale Rechtsvereinheitlichung*, in: Löhnig/Wagner (Hrsg.), *Deutscher Bund und nationale Rechtseinheit*, S. 5 (9).

Ansicht Klübers auch „echte Gesetze“ und nicht bloße „Vertragsgesetze“ dar.¹⁹² Selbst wenn ein Beschluss einstimmig ergehen musste, lag kein *leges conventionales* vor, weil insoweit nicht die Einzelstaaten selbst, sondern die Bundesversammlung als Bundesorgan handelte.¹⁹³

Gegenüber den Mitgliedstaaten galten die so von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetze unmittelbar. Sie bedurften nur für die Vollziehbarkeit gegenüber Dritten der landesrechtlichen Publikation, was in der Mehrzahl der landesrechtlichen Verfassungen auch ausdrücklich anerkannt war.¹⁹⁴ Die Mitgliedstaaten waren zur Veröffentlichung verpflichtet, auch wenn sie bei einer Mehrheitsentscheidung in der Minderheit geblieben waren; die Nichtveröffentlichung stellte eine Verletzung von Bundespflichten dar.¹⁹⁵

Von dieser legislativen Kompetenz hat der Bund besonders in den Anfangsjahren Gebrauch gemacht. So erließ er in den Jahren 1817 bis 1834 verschiedene Organisationsgesetze wie die Austrägal-, die Exekutions- und die Schiedsgerichtsordnung¹⁹⁶ sowie die Kriegsverfassung.¹⁹⁷ Die Umsetzung der Karlsbader Beschlüsse von 1819 in der Bundesversammlung griff darüber hinaus nicht nur in die Rechte der Mitgliedstaaten, sondern auch in die Rechte der Untertanen ein.¹⁹⁸

Daneben war es innerhalb des Bundes auch möglich, vertragliche gemeinnützige Anordnungen gem. Art. 64 WSA durch freie Übereinkunft zwischen den Bundesgliedern zu treffen. Dies wurde insbesondere genutzt, wenn es gesamtdeutscher Regelungen über außerhalb des Bundeszwecks liegende Bereiche bedurfte.¹⁹⁹ Diese Gesetze, wie beispielsweise die Allgemeine deutsche Wechselordnung von 1847 oder das Allgemeine Deutsche Handelsgesetzbuch von 1861, wurden nach Kommissionsberatungen zwischen den bundesangehörigen deutschen Staaten vereinbart und dann in den Ländern jeweils gleichförmig in Kraft gesetzt.²⁰⁰ Die verfassungsrechtliche Einordnung dieser gemeinnützigen Anordnungen insbesondere auf dem Gebiet des Zivilrechts veränderte sich im Verlaufe des Bundes: Zu-

192 Klüber, *Öffentliches Recht*, S. 284; Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 598 ff.

193 A. Laufs, *Rechtsentwicklungen in Deutschland*, S. 175.

194 Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 600.

195 Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 601.

196 Kotulla, *Deutsches Verfassungsrecht*, I. Bd., Dok. 35, Dok. 44 und Dok. 57.

197 Kotulla, *Deutsches Verfassungsrecht*, I. Bd., Dok. 45.

198 Laufs, *Rechtsentwicklungen*, S. 176.

199 Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 602.

200 Ebd.

nächst wurden einstimmige Beschlüsse der Bundesversammlung als Bundesgesetze eingeordnet, die in den Ländern nur noch veröffentlicht werden mussten.²⁰¹ Nach der Revolution von 1848 herrschte allmählich die Ansicht vor, dass der Bund keine zivilrechtlichen Gesetze erlassen, sondern nur Entwürfe ausarbeiten können, die von den Ländern als Landesrecht erlassen werden müssten, um Gesetzeskraft zu erlangen.²⁰² Während zu Beginn des Bundes die Auffassung vorherrschte, dass die Länder durch einstimmige Annahme und Billigung des Entwurfs in der Bundesversammlung zu dessen Einführungen verpflichtet seien, ging man später nicht mehr von einer bindenden Wirkung eines einstimmigen Beschlusses aus.²⁰³ Der Beschluss des Bundes war eine reine Empfehlung.²⁰⁴

Unter heutigen Gesichtspunkten lässt sich die Legislative des Bundes am ehesten mit der der Europäischen Union vergleichen.²⁰⁵ Auch der Deutsche Bund kannte wie die Europäische Union primärrechtliche Regelungen (Deutsche Bundesakte und Wiener Schlussakte), die insbesondere den organisationsrechtlichen Rahmen vorgaben und Sekundärrecht, dass nach den obigen Grundsätzen auf Grundlage des Primärrechts erlassen wurde.²⁰⁶

b) Die Judikative

Eine Bundesgerichtsbarkeit vergleichbar mit der des Alten Reiches durch Reichskammergericht und -hofrat kannte der Deutsche Bund nicht. Dies war insbesondere auf bayrische und württembergische Opposition zurückzuführen.²⁰⁷ Trotzdem enthielt die Deutsche Bundesakte einige Regelungen zur Gerichtsbarkeit bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten sowie innerhalb derselben.

Bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedern des Bundes, die nicht durch die Bundesversammlung gelöst werden konnten, war gem. Art. II Abs. 5 DBA die Entscheidung durch eine „wohlgeordnete Austrägal-Instanz“ zu

201 F. Laufke, Der Deutsche Bund und die Zivilgesetzgebung, in: FS Nottarp, S. 2.

202 Laufke, Deutsche Bund und Zivilgesetzgebung, in: FS Nottarp, S. 2 (3).

203 Ebd.

204 Ebd.

205 So auch Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 56.

206 Ebd.

207 Dazu unten Kap. 3, B. I. 2.

treffen.²⁰⁸ Die Ausgestaltung dieses Gerichts wurde in der Austrägal-Ordnung vom 16. Juni 1817 vorgenommen, deren wichtigste Teile mit den sie aufrechterhaltenden Art. 21-24 WSA Teil der Grundgesetze des Bundes waren. Austrägalinstanz war die oberste Justizstelle eines unbeteiligten Mitgliedstaates, also ein Landesgericht im Bundesauftrag.

Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaats zwischen Regierung und den Ständen wurden vor einem Bundesschiedsgericht gem. Art. 3 bis 14 des Bundesbeschlusses vom 30. Oktober 1834²⁰⁹ entschieden. Dieses bestand aus „in der Regel sechs Schiedsrichter[n]“, von denen drei von der Regierung und drei von Ständen aus einer Liste von 34 Schiedsrichtern ausgewählt wurden. Gem. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 der Bundesschiedsgerichtsverfassung war es durch Übereinkommen zwischen den Parteien auch möglich, die Zahl der Schiedsrichter auf zwei oder vier zu beschränken oder auf acht auszudehnen. Die potenziellen Schiedsrichter wurden gem. Art. 2 der Bundesschiedsgerichtsverfassung durch die siebzehn Stimmen des Engeren Rates der Bundesversammlung vorgeschlagen, wobei jeder Mitgliedstaat „zwei durch Charakter und Gesinnung ausgezeichnete Männer, welche durch mehrjährigen Dienst hinlängliche Kenntnisse und Geschäftsbildung, der eine im juridischen, der andere im administrativen Fache“ ernannte. Gem. Art. 4 der Bundesschiedsgerichtsverfassung wählten die Schiedsrichter aus den übrigen möglichen Schiedsrichtern einen Obmann, bei Gleichheit der Stimmen wurde dieser von der Bundesversammlung ernannt. Der streitige Fall wurde gem. Art. 5 der Bundesschiedsgerichtsverfassung durch Stimmenmehrheit entschieden und hatte gem. Art. 9 der Bundesschiedsgerichtsverfassung die gleiche Wirkung wie eine Entscheidung der Austrägalinstanz. In der Praxis ist das Bundesschiedsgericht jedoch nie zustande gekommen.

Daneben war noch ein besonderes schiedsgerichtliches Verfahren durch den Bundesbeschluss vom 15. September 1842²¹⁰ in Ausführung der Art. 14 DBA und Art. 63 WSA vorgesehen. Für Streitigkeiten zwischen Mediatisierten und den Landesregierungen wurde eine richterliche Instanz neben der Bundesversammlung geschaffen, die aber ebenfalls keine praktische Bedeutung erlangte.²¹¹

208 Der Begriff leitet sich vom Austragen einer Rechtssache durch einen „Austräger“ (Schiedsrichter) ab, vgl. *Stern*, Staatsrecht, Bd. V, S. 201 m.w.N.

209 Sog. Bundesschiedsgerichtsverfassung, abgedruckt bei *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd. Dok. 57; siehe auch unten Kap. 3, B. II. 3. b).

210 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 67.

211 *Kotulla* Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 57.

Für Streitigkeiten zwischen dem Bund und einem Mitgliedstaat war keine Gerichtsinstanz vorgesehen, insofern konnte nur die Bundesversammlung entscheiden.²¹²

c) Die Exekutive

Eine echte Exekutive des Bundes war schon mangels Regierung und Staatsoberhaupt nicht vorgesehen. Der Bund konnte aber mit den sog. „organischen Einrichtungen“ zur Erreichung des Bundeszwecks, zur Ausübung der Bundesrechte und zur Besorgung der Bundesangelegenheiten Institutionen schaffen, die mit einer staatlichen Exekutive vergleichbar waren. Dies tat er auch mit der Bestellung einer Bundesmilitärkommission²¹³ und der „Central-Untersuchungs-Commission“²¹⁴ sowie mit der „Central-Behörde wegen eines gegen den Bestand des deutschen Bundes und die öffentliche Ordnung in Deutschland gerichteten Complots“.²¹⁵ Daneben standen dem Bund die schon erwähnten Maßnahmen der Bundesintervention und -exekution zur Verfügung.

Im Bereich der Außenpolitik besaß der Bund noch weitere exekutive Handlungsmöglichkeiten wie das Recht gem. Art. 35 Satz 1 WSA Kriege zu erklären und zu führen sowie völkerrechtliche Verträge zu schließen.

B. Der Begriff des „Mittelstaats“

Wesentlich für die vorliegende Untersuchung, ist die Klärung der Frage, welche Staaten überhaupt als „Mittelstaaten“ zu verstehen sind. Bis heute existiert weder eine allgemeingültige Definition für aktuelle Mittelstaaten noch für Mittelstaaten zur Zeit des Deutschen Bundes.²¹⁶ Ansatzpunkte zur Abgrenzung zwischen Groß-, Mittel- und Kleinstaaten sind dabei häufig geographische Größe und Einwohnerzahl.²¹⁷ Schon zu Beginn des Deut-

212 Stern, Staatsrecht, Bd. V, S. 202.

213 Bundesbeschluss vom 15. März 1819, Protokolle der Bundesversammlung, 10. Sitzung vom 15. März 1819, § 37.

214 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 41.

215 Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., Dok. 54–54/2.

216 Vgl. nur Fuchs, Mittelstaaten, S. 9.

217 Dabei wird in heutiger Zeit beispielsweise hinsichtlich der Einwohnerzahl angenommen, dass die absolute Bevölkerung nicht mehr als 1,5 Millionen Menschen bzw. mehr als 110 % der Bevölkerung eines benachbarten Staates betragen dürfe,

schen Bundes wurde – ausweislich der Protokolle der Bundesversammlung – aufgrund der Homogenität seiner Mitgliedstaaten von mittleren und kleineren deutschen Staaten gesprochen.²¹⁸

I. Die bestehenden Definitionsansätze

Das Brockhaus-Lexikon definiert die Mittelstaaten als Staaten, die nach ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung zwischen Großmächten und Kleinstaaten stehen. Im Deutschen Bund sollen demnach besonders Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Hannover und Sachsen, die eine gemeinsame Politik zwischen den Großmächten Österreich und Preußen anstrebten, als Mittelstaaten gelten.²¹⁹ In der 15. Auflage des Brockhaus von 1932 wurden als Mittelstaaten Bayern, Württemberg, Sachsen, Hannover und Baden genannt, im Gegensatz zur aktuellen Ausgabe fehlt also Hessen-Darmstadt.²²⁰

In Meyers Konversationslexikon findet sich der Begriff des „Mittelstaats“ erst in der vierten Auflage, das erste Mal bei der Erklärung des Begriffs „Bamberg (Stadt)“.²²¹ Dazu wird erläutert, dass am 25. und 26. Mai 1854 acht deutsche Mittelstaaten (Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Hessen-Darmstadt und Nassau) dort Konferenzen bezüglich ihrer Stellung zu den beiden Großmächten Österreich und Preußen abhielten.²²² Unklar bleibt, ob noch weitere Staaten als Mittelstaaten gewertet werden. Beim Begriff „Fortbildungsschulen“ werden explizit als Mittelstaaten genannt: Königreich Sachsen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, Sach-

M. Belfer, Überlegungen zur politisch-strategischen Position von Kleinstaaten in Europa und in Lateinamerika und der Karibik zur Zeit des Kalten Krieges, in: Manke/Březinová (Hrsg.), Kleinstaaten und sekundäre Akteure im Kalten Krieg, S. 35 (55 ff.); s. a. S. *Pastors*, Anpassung um jeden Preis? Die europapolitischen Strategien der Niederlande in den Neunziger Jahren, S. 24.

218 Vgl. nur folgendes Zitat: „Die mittleren deutschen Staaten bedürfen eben so gut einer Erleichterung in Stellung der Cavallerie, wie die kleineren, da sie sich nach gleichem Verhältnisse durch diese Last gedrückt fühlen“; Protokolle der Bundesversammlung, 5. Sitzung vom 18. Februar 1819, § 25.

219 Zwahr, Annette (Hrsg.), Mittelstaaten, in: Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 18, 21. Aufl.

220 Brockhaus (Hrsg.): Mittelstaaten, in: Der Große Brockhaus Handbuch des Wissens in zwanzig Bänden, Bd. 12, 15. Aufl.

221 Meyers-Konversationslexikon, 2. Bd., 4. Aufl., Stichwort Bamberg (Stadt), S. 304.

222 Ebd.

sen-Koburg, Sachsen-Meiningen²²³ sowie bei „Deutschland (Geschichte 1814-1815. Gründung des Deutschen Bundes)“ als größere Mittelstaaten Bayern, Württemberg und Hannover erwähnt.²²⁴ Weiterhin wird zum Begriff der „Kuriatstimme“ ausgeführt, dass „[i]m sogen. engern Rate des frühern deutschen Bundestags [...] nur die elf Groß- und Mittelstaaten ‚Virilstimmen‘ [hatten]“.²²⁵ In früheren Auflagen wird der „Mittelstaat“ nicht erwähnt. So lautete die Erklärung zum Begriff der Kuriatstimme in der 3. Auflage noch: „zur Zeit des deutschen Bundestags die Gesamtstimme, mit der mehrere kleine Staaten im sogen. Engern Rathe der Bundesversammlung in Gemeinschaft stimmten, während bei den Berathungen im Plenum jeder Staat mindestens eine Stimme hatte“.²²⁶

Auch in der zeitgenössischen (staatsrechtlichen) Literatur existiert, soweit ersichtlich, keine einheitliche Definition des Mittelstaats. So findet sich im Staatslexikon von *Rotteck/Welcker* der Begriff „Mittelstaat“ nicht. Bei den Erklärungen zum Deutschen Bund in der dritten Auflage wird nur zwischen größeren und kleineren Staaten unterschieden.²²⁷ Danach seien, insofern inkonsequent, sowohl die elf Staaten mit Virilstimme, als auch die vierzehn Staaten mit mehr als einer Stimme im Plenum als größere Staaten anzusehen.²²⁸ *Klüber* führt beispielsweise aus, dass der Deutsche Bund aus großen, mittleren und kleinen Staaten bestehe.²²⁹ Woraus sich diese Unterscheidung ergibt, wird jedoch nicht erläutert. Demgegenüber unterscheidet *v. Gruben* innerhalb des Deutschen Bundes nur zwischen den Kleinstaaten und den sechs größeren Staaten.²³⁰ Diese dürften wohl Österreich und Preußen sowie die vier Königreiche umfassen. *Schulze* nennt in seinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechts nur die „rheinbündischen Mittelstaaten“ ohne diese näher zu bezeichnen.²³¹ Weiterhin spricht er im Zusammenhang mit der sog. „Note der 29“²³² von einer Verbin-

223 Meyers-Konversationslexikon, 6. Bd., 4. Aufl., Stichwort Fortbildungsschulen, S. 456.

224 Meyers-Konversationslexikon, 4. Bd., 4. Aufl., Deutschland (Geschichte 1814–1815. Gründung des Deutschen Bundes) S. 886.

225 Meyers-Konversationslexikon, 10. Bd., 4. Aufl., Stichwort Kuriatstimme, S. 343.

226 Meyers-Konversationslexikon, 10. Bd., 3. Aufl., Stichwort Kuriatstimme, S. 475.

227 K. T. Welcker: Deutscher Bund und deutsches Bundesstaatsrecht, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, 4. Bd., S. 455 (456).

228 Ebd.

229 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 119.

230 F. v. Gruben, Über das Verhältnis des öffentlichen Rechts des deutschen Bundes zu dem Staats-Recht der Bundes-Staaten, S. 88.

231 *Schulze*, Deutsches Staatsrecht, 1. Buch, S. 92.

232 Siehe oben I. Kap., A. II. 2. b).

derung der 29 deutschen Kleinstaaten, ordnet also auch Kurhessen, Nassau, Braunschweig und Mecklenburg-Schwerin, die diese mitunterzeichneten, als Kleinstaat ein.²³³ *Zorn*²³⁴ und *Roenne*²³⁵ nutzen den Begriff des „Mittelstaats“ bzw. „Mittel- und Kleinstaaten“ ebenfalls ohne nähere Definition, welche Staaten von diesem Begriff konkret umfasst sind.²³⁶ Gleiches gilt für *v. Kaltenborn*.²³⁷ Auch *Ilse* spricht nur von den Groß- und Mittelstaaten.²³⁸ Einzig *Zoepfl* unterteilt die Bundesglieder in größere und kleinere Staaten anhand der Bevölkerungszahl und zieht dafür die Grenze bei einer Million Einwohnern.²³⁹

In der aktuellen Literatur wird der Begriff des Mittelstaats ebenfalls häufig ohne nähere Erläuterung genutzt, meist in der begrifflichen Kombination von „Mittel- und Kleinstaaten“, für alle Staaten außerhalb der beiden Großmächte.²⁴⁰ Stellenweise wird konkretisiert, welche Staaten zu den Mittelstaaten zu rechnen seien, aber nur vereinzelt finden sich Definitionsansätze.

So spricht *Huber* zwar von Großmächten, Mittel- und Kleinstaaten im Deutschen Bund, spezifiziert aber nicht, welche Staaten als Mittelstaat einzuordnen seien.²⁴¹ Anders ist dies jedoch für die Zeit der Weimarer

233 *Schulze*, Deutsches Staatsrecht, I. Buch, S. 92.

234 *P. Zorn*, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I, S. 11.

235 *L. v. Roenne*, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. I S. 93.

236 Bei kursorischer Durchsicht der zeitgenössischen digitalisierten Literatur lässt sich feststellen, dass die Nutzung des Begriffs „Mittel- und Kleinstaaten“ ab der Mitte des 19. Jahrhundert stark zunimmt. Aufgrund der Kombination von Mittel- und Kleinstaaten als Abgrenzung zu den Großmächten Österreich und Preußen fehlt es aber soweit ersichtlich an einer Einordnung, welche Staaten als Mittel- und welche als Kleinstaaten zu verstehen sind. So finden sich für die Zeit bis ca. 1848 kaum Werke, die diesen Begriff nutzen. Erst ab dann zeigt sich ein sprunghafter Anstieg.

237 *C. v. Kaltenborn*, Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht, S. 257 f.

238 *L. F. Ilse*, Groß- und Mittelstaaten; Die braunschweigisch-hannoverschen Angelegenheiten und Zwistigkeiten vor dem Forum der deutschen Grossmächte und der Bundes-Versammlung: mit Benutzung der diplomatischen Correspondenz der Grossmächte und Mittelstaaten, sowie des Bundes-Protokolls von 1827–1831, S. 314.

239 Nach *Zoepfl* seien als größere Bundesstaaten Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg und Baden anzusehen, *Zoepfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 443.

240 So auch *Brandt*, Mittelstaatliche Politik, S. 300. Als Beispiel für eine fehlende Definition aus der neueren Literatur: *J. Müller*, Der Deutsche Bund 1815–1866, S. 1, der nur von den „sogenannten Mittelstaaten“ spricht, ohne näher einzugrenzen welche Staaten genau darunter verstanden werden; ebenso wenig wird bei *Schwabe* näher zwischen Mittel- und Kleinstaat unterteilt, s. Schwabe (Hrsg.), Die Regierungen der deutschen Mittel- und Kleinstaaten 1815–1933.

241 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 673.

Republik für die *Huber* die Staaten mit einem Gebietsumfang von mindestens 6000 qkm als Mittelstaaten bezeichnet.²⁴² *Brandt* etwa bezeichnet als Mittelstaaten die vier Königreiche, Bayern, Hannover, Sachsen und Württemberg, weist aber darauf hin, dass auch Baden, Kurhessen und Hessen-Darmstadt teilweise als Mittelstaat gezählt würden.²⁴³ Ebenso behauptet *Haffner*, dass der Deutsche Bund neben den beiden Großmächten aus vier mittelgroßen Königreichen (Bayern, Württemberg, Sachsen und Hannover) und ansonsten nur aus kleineren Staaten bestand.²⁴⁴ *Gruner* nennt als Mittelstaaten ebenfalls Bayern, Hannover, Sachsen und Württemberg, darüber hinaus noch Baden sowie „mit Abstrichen“ Hessen und Kurhessen.²⁴⁵ Alle drei begründen diese Einordnung nicht näher und nennen keine Abgrenzungskriterien, wobei *Gruner* generell als Bestimmungskriterien für das Gesamtpotential einer sozialen und politischen Einheit die Größe des Territoriums, die geographische Lage, die Finanzkraft und die materiellen und personellen Ressourcen nennt.²⁴⁶ In einem anderen Beitrag nennt *Gruner* als weitere Abgrenzungskriterien die Bevölkerungszahl, sowie Verteidigungsfähigkeit und Kriegsbereitschaft.²⁴⁷

Ein Definitionsansatz für den Mittelstaat findet sich beispielsweise bei *Wehner*. Dieser nennt Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt und Kurhessen als Mittelstaaten, aufgrund ihrer territorialen Größe und der Einwohnerzahl, durch welche sie zwischen den Großstaaten Österreich und Preußen und den Kleinstaaten lägen.²⁴⁸ Nach *Fuchs* versteht man als Mittelstaaten gemeinhin die vier Königreiche, die Großherzogtümer Baden und Hessen und das Kurfürstentum Hessen, das heißt diejenigen Staaten, die im Engeren Rat der Bundesversammlung über eine selbständige Stimme verfügten und bei denen Preußen und Österreich selbständige Gesandtschaften unterhielten.²⁴⁹ Nassau und beide Mecklenburg seien demgegenüber nicht als Mittelstaaten anzusehen, da sie keine

242 *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VII, S. 671.

243 *Brandt*, Mittelstaatliche Politik, S. 300.

244 *S. Haffner*, Von Bismarck zu Hitler, S. 26 f.

245 *Gruner*, Die Rolle und Funktion von „Kleinstaaten“, Bl. 21.

246 *Gruner*, Die Rolle und Funktion von „Kleinstaaten“, Bl. 5.

247 *W. D. Gruner*, Der Wiener Kongress 1814/15 - Seine Rolle im europäischen Transformationsprozess vom 18. zum 19. Jahrhundert, in: Bachem-Rehm/Hiepel/Türk (Hrsg.), Teilungen überwinden: Europäische und internationale Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert, S. 253 (262).

248 *Wehner*, Mittelstaaten auf dem Frankfurter Fürstentag, S. 13.

249 *Fuchs*, Mittelstaaten, S. 9.

selbständige Politik verfolgt hätten, und sich darin ihr kleinstaatlicher Charakter offenbare.²⁵⁰

Keul versteht unter Mittelstaaten diejenigen Mitgliedstaaten, die neben Österreich und Preußen eine eigene Stimme im Engeren Rat der Bundesversammlung hatten (Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, das Großherzogtum Hessen und das Kurfürstentum Hessen).²⁵¹ Ähnlich äußert sich *Petter*, der auch auf die Stimmverhältnisse im Engeren Rat abstellt.²⁵² Diese Mittelstaaten seien keine Großmächte wie Preußen und Österreich gewesen, hätte aber „eine gewisse Rolle auf dem internationalen Parkett“ gespielt, wobei sich das Kurfürstentum Hessen und das Großherzogtum Hessen unmittelbar am Rand zur Kleinstaatlichkeit befunden hätten.²⁵³

Hundt definiert für seine Darstellung insbesondere den Begriff der „mindermächtigen Staaten“. Dies seien diejenigen, die von den Beratungen des Deutschen Komitees während des Wiener Kongresses ausgeschlossen waren, wobei diese Einordnung auch nur für die Zeit des Wiener Kongresses gilt.²⁵⁴ Als Groß- bzw. Mittelstaaten seien daher Österreich, Preußen, Hannover, Bayern und Württemberg einzuordnen.

Selgert definiert als Mittelstaat solche Staaten, die zwar kleiner als Österreich und Preußen waren, aber über nennenswertes Staatsgebiet und Bevölkerungszahl („considerable territory and number of citizens“) herrschten.²⁵⁵ Grenzwerte nennt er aber nicht. Demnach handele es sich bei Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt und Kurhessen um Mittelstaaten.²⁵⁶

Auch bei *Treichel* findet eine Einteilung in Groß-, Mittel- und Kleinstaat statt. Als Mittelstaaten werden dabei Bayern, Hannover, Württemberg,

250 Ebd.

251 *W. Keul*, Die Bundesmilitärkommission (1819–1866) als politisches Gremium, S. 29.

252 *Petter*, Deutscher Bund und deutsche Mittelstaaten, in: Hackl/Messerschmidt (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939, Militärgeschichte im 19. Jahrhundert 1814–1890, Teil 2, Strukturen und Organisationen, S. 226 (260).

253 *Petter*, Deutscher Bund und deutsche Mittelstaaten, in: Hackl/Messerschmidt (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648–1939, Militärgeschichte im 19. Jahrhundert 1814–1890, Teil 2, Strukturen und Organisationen, S. 226 (259).

254 *Hundt*, Mindermächtige, S. 5 ff.

255 *F. Selgert*, Baden and the Modern State The Implementation of Administrative and Legal Reforms in the German State of Baden during the 19th Century, S. 10.

256 Ebd.

Sachsen, Baden, Hessen-Darmstadt und Kurhessen genannt, ohne dies jedoch zu begründen.²⁵⁷

Als Mittelstaaten im Deutschen Bund kommen nach den genannten Einordnungen somit insbesondere Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Kurhessen, Nassau und beide Mecklenburg in Betracht. Die verschiedenen Definitionsversuche wählen völlig unterschiedliche Abgrenzungskriterien. Diese reichen von den tatsächlichen Gegebenheiten wie Fläche und Einwohnerzahl über Regelungen der Deutschen Bundesakte bis zur Bewertung der jeweiligen Landespolitik.

II. Die Definition der Mittelstaaten

Da es an einer einheitlichen Definition des Mittelstaats fehlt und die bestehenden Ansätze ihre gefundenen Kriterien nicht hinreichend begründen, muss eine eigene Definition des „Mittelstaats“ für den zu untersuchenden Zeitraum des Deutschen Bundes gefunden werden. Maßgeblich ist dabei sowohl die Abgrenzung zu den sog. Kleinstaaten, als auch die Abgrenzung zu den Großmächten.

Im Hinblick auf das Ziel dieser Untersuchung – die Klärung der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten im Deutschen Bund – ist auch der Begriff des Mittelstaats aus rechtlicher Perspektive zu definieren. Eine Abgrenzung anhand der Eigenständigkeit der jeweiligen Landespolitik, wie sie etwa *Fuchs* vornimmt,²⁵⁸ erweist sich für die rechtliche Bewertung der Mittelstaaten als nicht zielführend. Denn maßgeblich ist nicht das politische Handeln an sich, sondern vielmehr, wie der Deutsche Bund in seinen Rechtstexten den Begriff des Mittelstaats verstand. Erst auf Grundlage dieser sogleich zu ermittelnden Definition lässt sich die rechtliche Stellung der Mittelstaaten innerhalb des Bundes bewerten. Entscheidend hierfür können nur die sog. Grundgesetze des Deutschen Bundes, also insbesondere die Deutsche Bundesakte und Wiener Schlussakte sein, sodass diese auf Unterscheidungen zwischen den einzelnen Staatengruppen zu untersuchen sind.

257 *Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, S. CXXI.

258 *Fuchs*, Mittelstaaten, S. 9.

1. Zur Abgrenzung von Mittel- und Kleinstaaten

Zunächst sind die Mittelstaaten von den Kleinstaaten abzugrenzen.

a) Anhand der Fläche

Ein naheliegender Ansatzpunkt hierfür könnte die jeweilige Landesfläche sein, die unter anderem von *Wehner* zur Abgrenzung mit herangezogen wird.²⁵⁹ Je größer das Staatsgebiet, desto eher könnte es sich um einen Mittelstaat handeln. Allerdings ist das Abstellen auf die reine Landesgröße nicht zielführend. Die Festlegung eines erforderlichen Grenzwerts in territorialer Hinsicht erschiene willkürlich, denn weder die Deutsche Bundesakte noch die Wiener Schlussakte enthalten einen solchen. Dass es sich bei Bayern mit 1.387,5 geographischen Quadratmeilen (gM^2)²⁶⁰ in territorialer Hinsicht um einen Mittelstaat handelt, bedarf keiner Begründung, warum aber beispielsweise Nassau mit $85,50 \text{ gM}^2$ eher ein Mittelstaat als Oldenburg mit $114,02 \text{ gM}^2$ sein sollte, erscheint nicht nachvollziehbar.²⁶¹

b) Anhand der Einwohnerzahl

Die Abgrenzung nach der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten erscheint demgegenüber zielführender. Zwar ist auch hier die Wahl eines Grenzwerts nicht unproblematisch, denn insofern ist die Perspektive entscheidend. Aus Sicht Liechtensteins mit 5.546 Einwohnern ist bereits das Fürstentum Lippe mit mehr als zwölfmal so vielen Einwohnern groß, wogegen aus österreichischer Sicht selbst Hannover mit weit über einer Million Einwohnern eher klein wirkt, sind dies doch nur ein Siebtel der österreichischen Bevölkerung. Die zeitgenössische Statistik zählte, ohne nähere Begründung, Staaten mit mehr als 400.000 Einwohnern im Jahr 1858 zu den Mittelstaaten.²⁶² Unter Zugrundlegung dieses Grenzwerts wären als Mittelstaaten Bayern,

259 *Wehner*, Mittelstaaten auf dem Frankfurter Fürstentag, S. 13.

260 *Hartmann* gibt für Bayern im Jahr 1816 $75.858,9 \text{ km}^2$ an, *P. C. Hartmann*, Bayerns Weg in die Gegenwart, S. 356.

261 Flächenangaben nach *A. Frantz*, Handbuch der Statistik nach den neuesten und besten Quellen, S. 4 u. 5.

262 *H. v. Srbik*, Deutsche Einheit Idee und Wirklichkeit vom Heiligen Reich bis Königrätz, Bd. 3, S. 168; *Frantz*, Statistik, S. 5.

Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Kurhessen, Mecklenburg-Schwerin und Nassau sowie die mit Dänemark in Personalunion stehenden Herzogtümer Holstein und Lauenburg anzusehen. Die Angabe einer Gesamtbevölkerung für Holstein und Lauenburg erklärt sich aus der gemeinsamen Stimmabgabe durch den dänischen König im Engeren Rat sowie dem Plenum.²⁶³

Jedoch findet sich in der Deutschen Bundesakte selbst ein Grenzwert der zur Abgrenzung der Kleinstaaten von den übrigen Staaten des Deutschen Bundes herangezogen werden kann. Gem. Art. 12 DBA hatten diejenigen Bundesstaaten, die die Einwohnerzahl von 300.000 nicht erreichten, mit anderen Staaten gemeinsam ein gemeinschaftliches oberstes Gericht zu bilden. Maßgeblich für die Einwohnerzahl waren insoweit die Bundesmatrikel, wobei die bereits oben genannten Staaten für das Jahr 1816 eine Einwohnerzahl von mehr als 300.000 angaben.²⁶⁴ Warum dieser Grenzwert gewählt wurde, ergibt sich aus den Akten des Wiener Kongresses nicht. Dieser war beispielsweise bereits in § 8 der preußischen Entwürfen der Bundesakte im April/Mai 1815 enthalten.²⁶⁵ Die Zahl von 300.000 Einwohnern wurde auf dem Wiener Kongress erstmals im Rahmen der Verhandlungen über die Zwölf Artikel von Württemberg ins Spiel gebracht. Dies bezog sich auf den dortigen Art. 6, der den Rat der Stände regelte. Nach dem ursprünglichen Entwurf sollten darin nur neufürstliche Häuser mit einer Bevölkerung von mehr als 100.000 Einwohnern vertreten sein.²⁶⁶

In Art. 12 DBA findet sich daneben auch die Bevölkerungszahl von 150.000 Einwohnern, die als Grenzwert herangezogen werden könnte. In Staaten, die bereits ein oberstes Gericht hatten, durfte dieses bestehen bleiben, wenn die Einwohnerzahl nicht unter 150.000 lag. Allerdings stellte dies eine Sonderregelung für solche Staaten dar, in denen bereits ein oberstes Gericht bestand, welches nicht aufgegeben werden sollte, die aber die

263 G. v. Meyer, Die Grundgesetze des Deutschen Bundes oder Deutsche Bundes- und Schluss-Acte nach Ordnung der Bundesacte vereinigt, S. 26.

264 Das einzige neue Oberappellationsgericht in einem dieser Staaten wurde für die beiden Mecklenburg in Parchim am 1. Oktober 1818 gegründet, vgl. Kotulla, Deutsches Verfassungsrecht, Bd. 1, S. 121.

265 Klüber, Akten, Bd. 2, S. 304; ebenso findet sich diese Zahl in Humboldts 1. Entwurf einer deutschen Bundesverfassung mit einer Kreiseinteilung aus dem Dezember 1814, vgl. Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 150, S. 916.

266 Klüber, Akten, Bd. 2, S. 59.

Bevölkerungszahl von 300.000 Einwohnern nicht erreichten.²⁶⁷ Dies waren insbesondere Braunschweig und Oldenburg. Die Grenze von 150.000 Einwohnern wurde daher nur gewählt, um den Staaten, die im Heiligen Römischen Reich das Privilegium de non appellando besaßen und daher bereits ein oberstes Gericht eingerichtet hatten, das bestehende Oberappellationsgericht nicht zu entziehen.²⁶⁸ Daher ist diese Zahl für eine Abgrenzung zu den Kleinstaaten anhand der Bevölkerungszahl nicht maßgeblich.

Damit liefert die Deutsche Bundesakte mit den 300.000 Einwohnern aber zumindest einen Grenzwert für die Kleinstaaten im Deutschen Bund.

Zu den Kleinstaaten zählen nach der Bevölkerungszahl der Matrikel folglich nicht Preußen, Österreich, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt, Kurhessen, Mecklenburg-Schwerin und Nassau sowie die mit Dänemark in Personalunion stehenden Herzogtümer Holstein und Lauenburg.

Zu beachten ist bei einer solchen Abgrenzung aber die Ungenauigkeit der zu Grunde gelegten Bevölkerungsangaben. Diese beruhen auf der Bundesmatrikel und wurden von den Staaten selber angegeben. Allein die Tatsache, dass die Bevölkerungszahlen in der Zeit des Deutschen Bundes kaum angepasst wurden, zeigt, dass die Staaten kein Interesse hatten, hier eine vollständig korrekte Angabe zu machen, nicht zuletzt um den eigenen Anteil am Bundesheer möglichst gering zu halten.²⁶⁹ Dennoch liegen keine anderen unabhängigen Zahlen vor, sodass die Angaben der Staaten in der Bundesmatrikel maßgeblich sind. Insofern kann auch aus der Bereitschaft einen größeren Anteil am Bundesheer entsprechend der Bevölkerungsanzahl zu stellen, auf eine größere militärische Macht als andere Staaten und dementsprechend auf eine Stellung als Mittelstaat geschlossen werden.

Andere Einwohnerzahlen zur Abgrenzung enthält die Deutsche Bundesakte nicht.

c) Anhand der Stimmen in der Bundesversammlung

Allerdings wurde auch die Stimmenverteilung in der Bundesversammlung anhand der Bevölkerungszahl vorgenommen. Besonders deutlich zeigte

267 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 241, S. 1404; Klüber, Akten, Bd. 2, S. 422.

268 Klüber, Akten, Bd. 2, S. 454.

269 Kotulla, Entstehung der Kriegsverfassung, ZRG-Germ. Abt. 117 (2000), S. 122 (138 f.).

sich dies bei den Verhandlungen auf dem Wiener Kongress über die Stimmenzahl im Plenum. Im Plenum sollte das Verhältnis der Bevölkerungszahl in den Mitgliedstaaten abgebildet werden und alle Staaten mit mehr als 200.000 Einwohnern, bis auf Sachsen-Weimar, erhielten mindestens eine doppelte Stimme im Plenum.²⁷⁰ Ursprünglich sah der Vorschlag von Österreich, Preußen und Hannover vor, dass den Staaten über eine Million Einwohnern vier Stimmen, denen über 500.000 Einwohnern drei Stimmen und unter 500.000 Einwohnern eine Stimme im Plenum zustehen sollte, ohne dies jedoch ausdrücklich in der Bundesakte festzuschreiben.²⁷¹ Hierüber erfolgte auf der dritten Sitzung der zweiten deutschen Konferenzen eine Diskussion nach der beschlossen wurde, dass Mecklenburg-Schwerin und Nassau je zwei Stimmen erhalten sollte.²⁷² Auf der vierten Sitzung erhielt auch Braunschweig eine zweite Stimme im Plenum.²⁷³ Das Großherzogtum Hessen, Kurhessen sowie Baden, also die Staaten zwischen 500.000 und einer Million Einwohnern erhielten drei Stimmen, die Staaten mit mehr als einer Million Einwohnern jeweils vier Stimmen. Daneben erhielten auch Holstein und Luxemburg drei Stimmen. Dies ist jedoch weniger auf die Stellung der beiden Staaten innerhalb des Deutschen Bundes zurückzuführen, sondern vielmehr auf die Tatsache, dass Herrscher dieser Staaten der König von Dänemark (für Holstein) und der König der Niederlande (für Luxemburg) waren.

Die Stimmenverteilung im Engeren Rat der Bundesversammlung folgte demgegenüber zunächst keinem klaren Schema. Die Aufteilung der Stimmen fand sich zunächst im preußisch-österreichischem Entwurf und wurde nahezu unverändert angenommen. Die Anzahl der Gesamtstimmen wurden gegenüber dem Entwurf auf siebzehn erhöht und die genaue Einteilung der Kuriatstimmen angepasst, die Virilstimmen blieben aber unverändert. Jedoch merkte Bayern bereits in der zweiten Sitzung der Konferenzen an, dass zu untersuchen sei, welches Prinzip dem Stimmschema zugrunde liege.²⁷⁴ Österreich und Preußen wiesen allerdings bei der Diskussion um die Verteilung der Stimmen im Plenum darauf hin, dass in dem Plenum ungefähr das Verhältnis zur Bevölkerung abzubilden sei, was auch in der Bundesversammlung Grundlage der Stimmenverteilung sei, wobei „Bun-

270 Klüber, Akten, Bd. 2, S. 418.

271 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 235, S. 1364 f.

272 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 236, S. 1374.

273 Treichel (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 1 Halbbd. 2, Dok. 241, S. 1401 f.

274 Klüber, Akten, Bd. 2, S. 346.

desversammlung“ hier den Engeren Rat meinte.²⁷⁵ Legt man dies zugrunde, fällt auf, dass die Staaten mit einer Virilstimme diejenigen mit mehr als 500.000 Einwohnern sind, denn der kleinste Staat mit einer Einzelstimme ist Kurhessen mit 540.000 Einwohnern. Wiederum bleiben Luxemburg und Holstein aus den bereits oben dargestellten Gründen, dabei außer Betracht.

Aufgrund der Bedeutung, die der Engere Rat als wesentliches Organ für den Deutschen Bund hatte, lässt das Führen einer Virilstimme dort den Rückschluss auf eine hervorgehobene Stellung gegenüber Staaten, denen nur eine Kuriatstimme zugebilligt wurde, zu. Zwar ließe sich auch annehmen, dass den Staaten, die sich nur in einer Zweier-Kurie befanden, also Braunschweig und Nassau sowie Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, im Vergleich zu den übrigen Staaten in größeren Kurien eine höhere Stellung zukam und diese daher auch als Mittelstaaten zu zählen seien. Jedoch ist bereits die Tatsache, dass diesen Staaten eben keine eigene Stimme im Engeren Rat gewährt wurde, Beleg genug, dass es sich nicht um Mittelstaaten handelte. Dies gilt umso mehr, wenn man erneut die Bevölkerungszahlen in den Blick nimmt. Denn der kleinste Staat mit einer Virilstimme (Kurhessen mit 540.000 Einwohnern) war anderthalbmal so groß wie der größte Staat mit einer Kuriatstimme (Mecklenburg-Schwerin mit 360.000 Einwohnern).

d) Ergebnis

Für die Annahme *Brandts*, dass nur die vier Königreiche Bayern, Hannover, Sachsen und Württemberg Mittelstaaten seien, spricht zwar die Stimmenverteilung im Plenum der Bundesversammlung. Denn dort erhielten nach Art. 6 DBA Österreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Hannover und Württemberg je vier Stimmen, die übrigen Staaten drei oder weniger. Somit führten das Kaisertum Österreich und die Königreiche des Bundes jeweils die meisten Stimmen im Plenum. Allerdings stand demgegenüber im Engeren Rat der Bundesversammlung nicht nur diesen Staaten eine Virilstimme zu, sondern auch Baden, Kurhessen, Hessen-Darmstadt, Holstein (Dänemark) und Luxemburg (Niederlande). Die Deutsche Bundesakte unterschied also bei der Stimmenverteilung in der Bundesversammlung nicht eindeutig zwischen den Staaten mit Kaiser- bzw. Königswürde und den übrigen Mitgliedstaaten, sodass diese Titulatur alleinig kein taugliches Abgrenzungskriterium sein kann.

275 *Klüber*, Akten, Bd. 2, S. 406.

Vielmehr sind, wenn man die Bevölkerungszahl von 500.000 Einwohnern bzw. die Stimmenverteilung im Engeren Rat zur Abgrenzung der Mittelstaaten von den Kleinstaaten heranzieht, als Mittelstaat Bayern, Württemberg, Hannover, Baden, Kurhessen, Sachsen und das Großherzogtum Hessen einzuordnen. Nassau und Mecklenburg-Schwerin sind daher aufgrund der Bevölkerungszahl keine Mittelstaaten. Für Nassau sieht dies auch ausdrücklich *Kotulla* so, der Nassau als „größte[n] Staat im Kreise der Kleinstaaten“ einordnet.²⁷⁶

2. Zur Abgrenzung von Mittelstaaten und Großmächten

Nachdem somit der Begriff des Mittelstaats in Abgrenzung zu den Kleinstaaten geklärt ist, stellt sich noch die Frage, wie die Mittelstaaten von den Großmächten abzugrenzen sind.

Zwar ist der Begriff der „Großmacht“ ist im europäischen Kontext des 19. Jahrhunderts schwer zu fassen, obwohl England, Frankreich, Russland, Österreich und Preußen allgemein dazugezählt werden – wobei insbesondere Preußens Status aufgrund seiner mit Spanien vergleichbaren Fläche und Bevölkerung hinterfragt werden kann.²⁷⁷ Da für die vorliegende Untersuchung jedoch nur die Großmächte im Deutschen Bund relevant sind und diese mit Österreich und Preußen eindeutig feststehen, kann eine weitergehende Abgrenzung entfallen.

Immerhin stellt sich die Frage, ob nicht Bayern bereits als Großmacht, und nicht mehr als Mittelstaat, einzuordnen sein könnte. Bayern hatte über zwei Millionen Einwohner mehr als der nächstgrößere Staat Hannover²⁷⁸ und war auch flächenmäßig wesentlich größer als Hannover²⁷⁹. Außerdem standen Bayern wie den beiden Großmächten Preußen und Österreich vier Stimmen im Plenum zu und Bayern stellte als einziger Staat neben diesen ein eigenes Korps im Bundesheer.²⁸⁰ Somit ließe sich argumentieren, dass Bayern kein Mittelstaat mehr war, sondern vielmehr eine dritte (deut-

276 *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 18. Bd., S. 151 f.

277 *C. Frantz*, Untersuchungen über das Europäische Gleichgewicht, S. 23 f., S. 26.

278 Im Jahr 1816 3.560.00 Einwohner gegenüber 1.305.351 Einwohner nach den Bundesmatrikeln.

279 Hannover umfasste 698,66 qM (ca. 38.468 qkm) gegenüber Bayern mit 1.387,50 qM (ca. 76.382 qkm), nach *Frantz*, Statistik, S. 5.

280 Das Bundesheer bestand aus zehn Armeekorps wobei Preußen und Österreich je drei und Bayern ein ungemischtes Korps stellten. Die übrigen Staaten bildeten drei gemischte Korps, siehe unten Kap. 3, C. II. 1.

sche) Großmacht und sich auch aufgrund seiner Historie eher mit Preußen als den süddeutschen Mittelstaaten vergleichen könne.²⁸¹

Allerdings hatte Preußen wiederum über vier Millionen Einwohner mehr als Bayern²⁸² und hatte ein erheblich größeres Herrschaftsgebiet mit einer Landesfläche von 279.264 qkm.²⁸³ Zudem kamen neben Österreich, Preußen und Bayern auch anderen Staaten (Sachsen, Hannover und Württemberg) vier Stimmen im Plenum zu. Weiterhin hatten Preußen und Österreich je drei eigene Armeekorps, Bayern aber nur eines. Bayern ist somit zwar sicherlich als größter aller Mittelstaaten anzusehen, nicht jedoch als eine Österreich und Preußen gleichgestellte Großmacht. Insofern ist der Einschätzung *Gruners* zuzustimmen, der Bayern lediglich als „Beinahe-Großmacht“ einordnet.²⁸⁴

III. Gesamtergebnis

Mittelstaaten sind demnach hier aufgrund der Bevölkerungszahl als maßgeblichem Abgrenzungskriterium Bayern, Württemberg, Hannover, Baden, Kurhessen, Sachsen und das Großherzogtum Hessen.

Dabei bildeten „die Mittelstaaten“ aber keine homogene Gruppe; im Übrigen genauso wenig wie die Kleinstaaten oder die beiden Großmächte. Geographisch umfasste der Begriff mit Bayern, Baden und Württemberg süddeutsche Staaten, mit Kurhessen und dem Großherzogtum Hessen sowie Hannover eher mittel- bzw. norddeutsche Staaten und mit dem Königreich Sachsen auch einen ostdeutschen Staat. Daneben gab es schon mit Blick auf die Bevölkerung nach der Bundesmatrikel eine große Spanne innerhalb der Mittelstaaten, von 540.000 Einwohnern in Kurhessen, über 1.200.000 im Königreich Sachsen bis zu 3.560.000 in Bayern. Auch in der Zeit vor dem Deutschen Bund unterschieden sich die Mittelstaaten erheblich voneinander. Die süddeutschen Staaten etwa waren im Rheinbund

281 H. Glaser, Zwischen Großmächten und Mittelstaaten. Über einige Konstanten der deutschen Politik Bayerns in der Ära von der Pfordten, in: Lutz/Rumpler (Hrsg.), Österreich und die deutsche Frage im 19. und 20. Jahrhundert, S. 140 ff.

282 Die Einwohnerzahl von Preußen wurde in den Bundesmatrikeln von 1816 mit 7.923.439 angegeben.

283 Vgl. die Tabelle in I. Mieß, Preußen von 1807 bis 1850 Reformen, Restauration und Revolution, in: Büsch (Hrsg.), Handbuch der preussischen Geschichte, Band II, Das 19. Jahrhundert und Große Themen der Geschichte Preußens, S. 3 (78); 1816 betrug die Fläche Bayerns genau 75.858,9 km², siehe *Hartmann*, Bayern, S. 356.

284 *Gruner*, Mittel- und Kleinstaaten, S. 39.

organisiert und hatten dort erhebliche Gebiets- und Souveränitätszuwächse erlebt, während Kurhessen Teil des neu gebildeten Königreichs Westfalen war.²⁸⁵

285 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. I, S. 86 ff.; *Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht, 1. Bd., S. 18 ff.