

Einleitung

„Der Bund ist ein auf Jahrhunderte gegründetes Institut. Viel Trefliches und Herrliches kann aus ihm im Laufe der Zeit hervorgehen.“¹

Die Geschichte des Deutschen Bundes war bis in die 1980er-Jahre hinein weitgehend von abwertenden Urteilen geprägt.² So sei der Deutsche Bund „keine Ordnung der Freiheit und keine der nationalen Einheit“ gewesen, sondern „eine Barriere gegen die Bewegung der Zeit, ja gegen die Zukunft, gegen jede Veränderung, [...] eine Bastion der Restauration.“³ Der deutsche Nationalstaat erschien vielfach „als das einzig mögliche und sinnvolle Resultat der deutschen politischen Entwicklung im 19. Jahrhundert“ und damit die „weitergesteckte politisch-ideologische Konzeption des nationalen Machtstaates als oberste Norm der innerstaatlichen und internationalen Organisation“.⁴ In den vergangenen Jahrzehnten hat sich dieses Bild gewandelt, und der Deutsche Bund wird inzwischen differenzierter und vielfach positiver beurteilt.⁵ Insbesondere durch die Entwicklungen der

-
- 1 Hardenberg an Goltz, zitiert nach *E. Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Organisation und innere Ausgestaltung des Deutschen Bundes 1815–1819, Dok. 134, S. 623.
 - 2 *J. Müller*, Deutscher Bund und nationale Rechtsvereinheitlichung, in: Löhnig/Wagner (Hrsg.), Deutscher Bund und nationale Rechtseinheit, S. 5 (7). Vgl. nur als Beispiel zur häufig äußerst negativen Einschätzung des Deutschen Bundes in der Zeit des Kaiserreichs das Zitat von *Schulze* in seinem Lehrbuch zum deutschen Staatsrecht von 1886: „Aber erst das Jahr 1848 ging ins Gericht mit den schweren Sünden, welche diese durch und durch verrottete Institution am deutschen Volke, im Laufe eines Menschenalters, durch Thaten und noch mehr durch Unterlassungen begangen hatte.“ *H. Schulze*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, I. Buch, S. III.
 - 3 *T. Nipperdey*, Der deutsche Föderalismus zwischen 1815 und 1866 im Rückblick, in: Kraus (Hrsg.), Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, Bd. 3, S. 1 (5).
 - 4 *H. Rumpler*, Föderalismus als Problem der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts (1815–1871), *Der Staat* 16 (1977), S. 215 (217 f.).
 - 5 Insbesondere durch das umfangreiche Editionsprojekt „QGDB“, hrsg. v. Gall/Fahrmeir, wurden zahlreiche Dokumente und Quellen, die die Tätigkeit des Deutschen Bundes betreffen, einem breiteren Kreis zugänglich gemacht (bisher erschienen sind aus der Abt. I (1813–1830) die Bde. 1 und 2, bearb. v. *E. Treichel*; aus der Abt. II (1830–1848) der Bd. 1, bearb. v. *R. Zerbrack* und alle 4. Bde. der Abt. III (1850–1866), bearb. v. *J. Müller*). Allerdings gibt es auch in der aktuellen Forschung immer noch vereinzelte, überaus kritische Stimmen, so schreibt bspw. *Fenske*: „Die Feststellung, der Zustand des Bundes sei beklagenswert und die Nation sei deshalb missgestimmt, war

Europäischen Union bietet der Deutsche Bund neue Forschungsansätze. So nimmt *Koselleck* schon im Jahr 1974 an, dass „unsere Zukunft mehr strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen wird mit jener vorstaatlichen Zeit [...] als mit unserer jüngsten nationalstaatlichen Vergangenheit“⁶ Ebenso geht *Rumpler* davon aus, dass die Geschichte des Deutschen Bundes „für die Beziehungen der europäischen Staaten zueinander, von denen sich kaum noch einer als souveräner Nationalstaat im Stile des 19. Jahrhunderts begreifen bzw. behaupten kann“, Bedeutung erlangen könne.⁷ Gerade unter dem Aspekt der Friedenssicherung drängt sich ein Vergleich mit der Europäischen Union auf. Nach Art. 3 des Vertrages von Lissabon ist es ein Ziel der Europäischen Union, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern. Nimmt man die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl am 18. April 1951 als Ausgangspunkt der Europäischen Union, kann diese den Frieden, nach den Schrecken zweier Weltkriege in ihrem Einflussbereich, seit fast 75 Jahren sichern. Über den Deutschen Bund sprach *Heeren* schon im Jahr 1816 als „Friedensstaat von Europa“⁸, der anschließend tatsächlich über einen Zeitraum von 50 Jahren Kriege im Herzen des Kontinents verhindern konnte; ein gesamteuropäischer Krieg ereignete sich erst im 20. Jahrhundert. Dementsprechend wird auch heute, wenn nach Vorbildern für die rechtssystematische Beschreibung der Europäischen Union gefragt wird, vor allem auf den Deutschen Bund geblickt.⁹ Ähnlich wie die Europäische Union war der Deutsche Bund staatsrechtlich so neu und ohne bekanntes Vorbild, dass die Definition seiner Staatsform bereits zeitgenössisch umstritten war und verschiedenste Begriffe gefunden wurden, um ihn zu umschreiben.¹⁰ Und es finden sich sowohl organisatorische als auch rechtliche Gemeinsamkeiten: beispiels-

völlig berechtigt. So hätten sich Dönhoff und Radowitz, diese Anmerkung sei erlaubt, vermutlich über die in Teilen der heutigen Literatur zu findende Hochschätzung des Deutschen Bundes sehr gewundert.“, *H. Fenske*, Auf dem Weg zur Demokratie, S. 113.

6 *R. Koselleck*, Föderale Strukturen in der deutschen Geschichte, S. 23.

7 *Rumpler*, Föderalismus als Problem der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts (1815–1871), *Der Staat* 16 (1977), S. 215 (219).

8 *A. Heeren*, Der Deutsche Bund in seinen Verhältnissen zu dem Europäischen Staatensystem, S. 14.

9 *D. Langewiesche*, Nationalstaaten und Europäische Union – historische Vorbilder, *ZSE* 7 (2009), S. 348 (359).

10 I. Kap., A. 4.; vgl. auch *Langewiesche*, Nationalstaaten und Europäische Union – historische Vorbilder, *ZSE* 7 (2009), S. 348 (360) m. w. N. Zur Diskussion, ob der Deutsche Bund nun ein Staatenbund oder ein Bundesstaat war, vgl. nur *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I Reform und Restauration 1789 bis 1830, S. 663 ff.

weise stell(t)en sowohl der Deutsche Bund bzw. die Europäische Union, aber ebenso ihre einzelnen Mitgliedstaaten, eigenständige Völkerrechtssubjekte dar.¹¹ Der Deutsche Bund kann dennoch nicht als historisches Pendant der Europäischen Union betrachtet werden, da diese einen historisch gänzlich unerprobten Weg beschreitet: Im Gegensatz zur Europäischen Union bestand der Deutsche Bund aus Staaten, die bereits durch das Heilige Römische Reich Deutscher Nation institutionell verbunden gewesen waren und der Deutsche Bund konnte keine supranationale Ebene, auf die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten übertragen wurden.¹² Aber auch wenn die Gegenwart demnach nicht eins zu eins mit dem historischen Vorgänger zu vergleichen ist, erweist sich eine Auseinandersetzung mit dem Deutschen Bund als lohnend, um ein besseres Verständnis über dessen Strukturen und rechtliche Bedeutung zu gewinnen.

Da die Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes – zu Recht – vielfach in Groß-, Mittel- und Kleinstaaten unterteilt werden, ist es lohnenswert zu untersuchen, ob diese Kategorisierung auch rechtlich in der Struktur des Deutschen Bundes Niederschlag fand. Daher soll die Untersuchung die rechtliche Stellung der sog. Mittelstaaten innerhalb der Struktur des Deutschen Bundes analysieren, wobei der Fokus nicht auf deren einzelstaatlichen Entwicklungen, sondern auf dem Deutschen Bund als Ganzem liegt. Die Darstellung erfolgt anhand des Gleichheitsgebotes des Art. 3 der Deutschen Bundesakte von 1815 (DBA). Danach hatten alle Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes gleiche Rechte und Pflichten. Anhand dieser Gleichheit soll nachvollzogen werden, ob es eine „ungleiche“ rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten im Vergleich zu den Großmächten und Kleinstaaten gab.

Die Forschung zum Deutschen Bund dominieren vor allem geschichtswissenschaftliche Arbeiten; dezidiert neuere rechthistorische gibt es nur vereinzelt. In den rechtshistorischen Arbeiten steht dann auch häufig die einzelstaatliche Perspektive der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes im Vordergrund und weniger der Deutsche Bund als Ganzes.¹³ Eine umfassende Geschichte des Deutschen Bundes, vor allem mit Blick auf seine euro-

11 *W. D. Gruner*, Der Deutsche Bund in Europa – Schlusstein des europäischen Friedens, in: *Anuarul Institutului de Cercetări Socio-Umane Sibiu XXVIII* (2021), S. 61 (62).

12 *Langewiesche*, Nationalstaaten und Europäische Union – historische Vorbilder, *ZSE* 7 (2009), S. 348 (361 u. 363).

13 Vgl. nur die jüngeren Arbeiten von *S. Jansen*, Die Souveränität der Gliedstaaten im Deutschen Bund; *J. Rahe*, Die Rechtsstellung des Monarchen in den Verfassungen der Einzelstaaten des Deutschen Bundes.; *M. Welsing*, Die Vorgaben des Art. 57 WSA und die konstitutionellen Verfassungen der thüringischen Staaten.

päische Verflechtungen, bleibt ein Desiderat.¹⁴ Zur Frage der rechtlichen Stellung der einzelnen Staatengruppen im Deutschen Bund und zu den Mittelstaaten im Besonderen existiert, soweit ersichtlich, keine Vorarbeit. Bei den umfassenden rechtshistorischen Werken zum Deutschen Bund von *Huber*¹⁵ und *Kotulla*¹⁶ fehlt naturgemäß der detaillierte Blick auf Einzelregelungen des Deutschen Bundes sowie auf die Rechtsstellung der Mittelstaaten an sich. Die Mittelstaaten des Deutschen Bundes selbst wurden zwar in verschiedenen Arbeiten untersucht; diese Arbeiten stellen aber vor allem die politische Sphäre oder einzelne historische Geschehnisse in den Vordergrund. So stellt *Wehner* isoliert die Politik der deutschen Mittelstaaten auf dem Frankfurter Fürstentag 1863 dar.¹⁷ *Petter* untersucht in seinem Beitrag „Deutscher Bund und deutsche Mittelstaaten“ deren Militärpolitik.¹⁸ *Burg* analysiert detailliert die Triaspolitik des sog. Dritten Deutschland bis ins Jahr 1834.¹⁹ Für die Zeit nach der Revolution des Jahres 1848 setzt sich bereits im Jahr 1929 *Brandt* mit der mittelstaatlichen Politik auseinander.²⁰ Daneben untersucht *Fuchs* die Bemühungen der deutschen Mittelstaaten um die Bundesreform in den 1850er-Jahren.²¹ Weiterhin findet sich zu den sog. mindermächtigen Staaten auf dem Wiener Kongress die Arbeit von *Hundt*, die aber im Wesentlichen nur die Kleinstaaten umfasst.²² Über

-
- 14 Vgl. *Gruner*, Der Deutsche Bund in Europa – Schlussstein des europäischen Friedens, in: Anuarul Institutului de Cercetări Socio-Umane Sibiu XXVIII (2021), S. 61 (65).
 - 15 *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I Reform und Restauration 1789 bis 1830; *ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. II Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850 sowie *ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III Bismarck und das Reich. Zur Person Hubers, seinem Wirken im NS-Staat und der Bedeutung seiner Verfassungsgeschichte instruktiv C. Gusy, Ernst Rudolf Huber (1903–1990) – Vom neohegelianischen Staatsdenken zur etatistischen Verfassungsgeschichte, in: Häberle/Kilian/Wolff (Hrsg.), Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, S. 641 ff.
 - 16 *M. Kotulla*, Deutsches Verfassungsrecht 1806–1918, 1. Bd. Gesamtdeutschland, Anhaltische Staaten und Baden; *ders.*, Deutsches Verfassungsrecht 1806–1918, 2. Bd. Bayern *ders.*, Deutsches Verfassungsrecht 1806–1918, 3. Bd. Berg und Braunschweig; *ders.*, Deutsches Verfassungsrecht 1806–1918, 18. Bd. Nassau sowie *ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte.
 - 17 *N. Wehner*, Die deutschen Mittelstaaten auf dem Frankfurter Fürstentag 1863.
 - 18 *W. 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).
 - 19 *P. Burg*, Die deutsche Trias in Idee und Wirklichkeit.
 - 20 *O. Brandt*, Mittelstaatliche Politik im Deutschen Bund nach der Revolution von 1848, ZBLG 2 (1929), S. 299 ff.
 - 21 *W. P. Fuchs*, Die deutschen Mittelstaaten und die Bundesreform 1853–1860.
 - 22 *M. Hundt*, Die mindermächtigen deutschen Staaten auf dem Wiener Kongress, S. 96.

einen längeren Bearbeitungszeitraum bis 1914 stellt *Gruner* die Funktion von Klein- und Mittelstaaten für die europäische Ordnung dar.²³

Da sich bisherige Forschungen zu den Mittelstaaten überwiegend auf politische und geschichtswissenschaftliche Aspekte konzentrieren, fehlt eine Darstellung der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten innerhalb des Deutschen Bundes. Insbesondere ist eine systematische Untersuchung der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten im Deutschen Bund unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 DBA bislang nicht erfolgt. Diese Forschungslücke schließt die vorliegende Untersuchung, indem sie analysiert, ob die Mittelstaaten innerhalb der Bundesstruktur eine besondere rechtliche Position im Vergleich zu Groß- und Kleinstaaten einnahmen und ob Unterschiede innerhalb der Mittelstaaten bestanden. Dabei wird nicht die einzelstaatliche Entwicklung betrachtet, sondern der Deutsche Bund als Gesamtkonstrukt im Hinblick auf seine rechtlichen Strukturen untersucht.

Die vorliegende Untersuchung verfolgt einen normativen Ansatz. Politische Entwicklungen und tatsächliches Geschehen werden nur insoweit einbezogen, wie sie für das rechtliche Verständnis unumgänglich sind. Insbesondere kann und soll diese Untersuchung damit keine (Gesamt-)Darstellung der mittelstaatlichen Politik leisten.²⁴ Daher konzentriert sich die Untersuchung nicht auf die einzelstaatlichen Perspektiven oder die Verfassungsgeschichte(n) der Mittelstaaten, sondern auf die rechtlichen Grundlagen des Deutschen Bundes selbst. Ausgangspunkt sind die beiden „Grundgesetze“ des Deutschen Bundes: die Deutsche Bundesakte von 1815 und die Wiener Schlussakte aus dem Jahr 1820. Es werden nur diejenigen Aspekte des Rechts des Deutschen Bundes untersucht, die eine direkte Anknüpfung in der Bundesakte oder der Wiener Schlussakte finden. Aufgrund dieser Untersuchungsgegenstände liegt der Schwerpunkt der Untersuchung naturgemäß zeitlich überwiegend zu Beginn des Deutschen Bundes.

Die zu untersuchenden Regelungen der Bundesakte und der Wiener Schlussakte müssen sich am Gleichheitsmaßstab des Art. 3 DBA messen lassen. Insbesondere ist zu untersuchen, ob innerhalb der Mittelstaaten eine rechtliche Gleichbehandlung stattfand und ob eine solche im Verhältnis zu den Groß- und Kleinstaaten gegeben war. Im Rahmen der Untersuchung

23 *W. D. Gruner*, Die Rolle und Funktion von „Kleinstaaten“ im internationalen System 1815–1914: Die Bedeutung des Endes der deutschen Klein- und Mittelstaaten für die europäische Ordnung.

24 Zur Politik des sog. Dritten Deutschland: *H. Lutz*, Zwischen Habsburg und Preußen: Deutschland 1815–1866, S. 34 ff.; *W. Siemann*, Vom Staatenbund zum Nationalstaat Deutschland 1806–1871, S. 35 ff.

der rechtlichen Stellung der Mittelstaaten ist die Frage, ob eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes im Sinne eines „justiziablen“ Rechtsverstoßes vorlag, nicht entscheidend. Vielmehr dient der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 DBA als Maßstab zur Analyse ihrer rechtlichen Stellung. Grundsätzlich galt die rechtliche Gleichheit der Staaten als Regel. Vertragsgrundgesetze des Deutschen Bundes, wie die Deutsche Bundesakte und die Wiener Schlussakte, konnten nur Ausnahmen vom Gleichheitsprinzip enthalten, da sie auf der Zustimmung aller Mitgliedstaaten beruhten und somit keinen eigenständigen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz darstellten. Ob eine Sonderstellung eines Staates als bloße, vertraglich vereinbarte Ausnahme oder als tatsächliche Verletzung dieser Regel zu werten ist, ist für die bloße Feststellung der rechtlichen Sonderstellung selbst unerheblich.

Die Untersuchung beginnt mit einer knappen Darstellung der Entstehung des Deutschen Bundes und seiner grundsätzlichen Struktur. Im Anschluss wird zunächst definiert, welche Staaten des Deutschen Bundes als „Mittelstaaten“ zu verstehen sind. Danach wird die Gleichheit der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten gem. Art. 3 DBA als Untersuchungsmaßstab erläutert. Schließlich folgt der Hauptteil der Untersuchung, der sich an der Struktur des Deutschen Bundes, vorgegeben durch die Deutsche Bundesakte und der Wiener Schlussakte, orientiert. Dabei wird zunächst die Stellung der Mittelstaaten in der Bundesversammlung, dem einzigen und zentralen Organ des Deutschen Bundes, dargestellt. Die Grundlage der weiteren Untersuchung bildet der Zweck des Deutschen Bundes gem. Art. 2 DBA, die Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit Deutschlands.²⁵ Dabei werden zunächst die jeweils maßgeblichen Rechtsnormen dargestellt und sodann die rechtliche Stellung der Mittelstaaten anhand der Einhaltung der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA untersucht. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht somit die Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten, von der schon *König Maximilian I. Joseph von Bayern* an seinen Bundesgesandten schrieb, dass „doch gerade auf der im Art. 3 der Bundes Akte ausgesprochenen Gleichheit der Rechte und Pflichten die Existenz und Erhaltung des

25 Die Finanzverfassung des Deutschen Bundes, die ihre normative Anknüpfung zwar in Art. 52 WSA fand, aber nicht originär Teil des Bundeszwecks war, bleibt dabei außen vor. Siehe hierzu aus der zeitgenössischen Literatur nur *J. L. Klüber*, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, S. 236 ff. sowie aus der aktuellen Forschung *M. Kreuzmann*, Föderative Ordnung und nationale Integration im Deutschen Bund 1816–1848, S. 115 ff., m. w. N. auf S. 115 in Fn. 6.

Bundes beruht.“²⁶ Daher ist auch die weitgehende Beschränkung der Untersuchung auf normative Aspekte konsequent, als dass schon mit *Klüber* die Frage des politischen Gleichgewichts wesentlich von der des rechtlichen Gleichgewichts zu unterscheiden ist.²⁷

26 König Maximilian I. Joseph von Bayern an Aretin, zitiert nach *E. Treichel* (Bearb.), in: Gall (Hrsg.), QGDB, Abt. I Bd. 2, Dok. 119, S. 545.

27 *Klüber*, Öffentliches Recht, S. 74.

