

Zusammenfassung der Ergebnisse

„Es war weder ein bloß völkerrechtlich verbundener noch ein gesamtstaatlich verfaßter Bund wesentlich Gleicher, sondern eine Staatenverbindung unter hegemonialer Führung.“¹²¹⁶

Entgegen dieser Einschätzung *Angermanns* ist nach der Untersuchung festzuhalten, dass die Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA im Bundesrecht trotz unterschiedlichster politischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen weitgehend gewahrt wurde und eine hegemoniale Struktur insoweit nicht bestand. Eine generelle rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gegenüber den Großmächten und Kleinstaaten im Deutschen Bund lässt sich in dem untersuchten Bundesrecht daher ebenfalls nicht feststellen. Die Mittelstaaten wurden – eingebettet in die ausbalancierte Rechtsordnung – als gleichberechtigte Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes behandelt. Insgesamt bestanden kaum nennenswerte rechtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Staatengruppen. Die Analyse hat gezeigt, dass die rechtlichen Regelungen des Deutschen Bundes darauf abzielten, eine ausgewogene Ordnung zu schaffen, die keine strukturelle Bevorzugung oder Benachteiligung einer bestimmten Staatengruppe zuließ. Eine Ausnahme davon bildete teilweise der militärische Bereich, in dem der größte Mittelstaat Bayern, auch gegenüber den Großmächten, eine Sonderrolle einnahm. Dass die rechtliche Gleichheit über alle Staatengruppen hinweg so konsequent im positiven Recht eingehalten wurde, kann als einer der Gründe für das lange, friedliche Bestehen des Deutschen Bundes gewertet werden.

Die detaillierte Untersuchung der Bundesversammlung, der Kriegsverfassung, der Bundesexekutionen und anderer zentraler rechtlicher Mechanismen verdeutlicht, dass vermeintliche Sonderregelungen oftmals eine konsequente Umsetzung der relativen Gleichheit waren. So scheint die Stimmenverteilung in der Bundesversammlung zunächst dem Gleichheitsgebot des Art. 3 DBA zu widersprechen und wird von Zeitgenossen sowie späteren Rechtshistorikern als Ausnahme oder Modifikation des Gleichheitsprinzips angesehen. Die Stimmenanzahl orientierte sich an der Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten, wobei kleinere Staaten überproportional

1216 *Angermann*, Der deutsche Frühkonstitutionalismus und das amerikanische Vorbild, *Historische Zeitschrift* 219 (1974), S. 1 (14).

viele Stimmen erhielten. Ähnlich wie bei der degressiven Proportionalität im Europäischen Parlament sollten kleinere Staaten mehr Einfluss erhalten, während größere Staaten bewusst auf eine proportionale Stimmgewichtung verzichteten. Denn eine strikt proportionale Stimmenverteilung hätte Preußen und Österreich eine zu große rechtliche Überlegenheit in der Bundesversammlung verschafft. Vor allem die Kleinstaaten profitierten von der gewählten Stimmverteilung und erhielten weit mehr Einfluss, als ihre Bevölkerungsgröße vermuten ließe. Aber auch die Mittelstaaten erlangten durch die Verteilung eine Sperrminorität, wodurch sie theoretisch Entscheidungen blockieren konnten. Die gewählte Stimmverteilung stellte aber keine Durchbrechung der Rechtsgleichheit dar, sondern vielmehr deren Umsetzung durch eine Berücksichtigung der jeweiligen Lasten und Interessen der Mitgliedstaaten. So sollte auch die Sitzordnung der Bundesversammlung vor allem die rechtliche Gleichstellung der Mitgliedstaaten betonen, auch wenn praktische Unterschiede in der Entscheidungsstruktur weiter bestanden. Im Gegensatz zur hierarchischen Anordnung des Reichstags des Alten Reiches saßen die Gesandten der Bundesversammlung bewusst an einem runden Tisch, was optisch Gleichheit signalisierte. Trotz dieser symbolischen Gleichstellung durch die Sitzordnung wurde die tatsächliche Hierarchie in der Abstimmungsordnung aufrechterhalten, da Groß- und Mittelstaaten zuerst abstimmen durften. Die Einführung der Mehrheitsentscheidung als Regelfall in der Bundesakte und der Wiener Schlussakte stellte ebenfalls keine Abweichung von der Gleichheit der Mitgliedstaaten dar, da sie für alle gleichermaßen galt. Im Deutschen Bund gab es einen Kompromiss zwischen Mehrheits- und Einstimmigkeitsprinzip, indem für grundlegende Entscheidungen Einstimmigkeit erforderlich war, während für alle anderen Beschlüsse die Mehrheitsentscheidung erforderlich war. Die Präsidialstimme Österreichs, die in dessen historischer Stellung begründet gewesen sein dürfte, stellt dagegen eine Durchbrechung des Gleichheitsprinzips dar, denn Österreich verfügte im Falle der Stimmengleichheit über zwei Stimmen. Obwohl die Präsidialstimme Österreichs rechtlich eine Ungleichheit schuf, wurde sie in der Praxis kaum genutzt und kam nur in wenigen Fällen zur Anwendung, insbesondere bei Personalentscheidungen. Die Wahlregelungen zu den Ausschüssen und Kommissionen widersprachen nicht der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten. In die Ausschüsse der Bundesversammlung wurden vor allem Vertreter der Großmächte und der Mittelstaaten gewählt, wobei von diesen Bayern und Sachsen besonders oft vertreten waren. Das Rotationsprinzip in der Militärkommission sicherte zumindest langfristig eine gleichberechtigte Beteiligung, auch wenn in der Militärkommission nur Österreich, Preußen und Bayern dauerhaft vertre-

ten waren. Alle sechs stimmberechtigten Mitglieder der Militärkommission hatten gleiches Stimmgewicht, wodurch theoretisch ein Überstimmen der Großmächte möglich war, was freilich tatsächlich nicht vorkam. Die Wahl zur Zentralen Untersuchungskommission im Engeren Rat entsprach formal der Rechtsgleichheit, aber die vorherige Vereinbarung in Karlsbad sicherte faktisch die Kontrolle durch die Teilnehmerstaaten.

Die Karlsbader Beschlüsse und ihre Umsetzung in der Bundesversammlung stellten nur bedingt einen Verstoß gegen die Rechtsgleichheit der Staaten gem. Art. 3 DBA dar. Formal wahrten diese die Gleichheit der Mitgliedstaaten, da in der Bundesversammlung eine Widerspruchsmöglichkeit bestand – praktisch war dies jedoch kaum durchsetzbar. Die Kleinstaaten hatten kaum eine Wahl, außer den vorgelegten Regelungen zuzustimmen. Mittelstaaten wie Bayern, Württemberg, Hannover und Sachsen waren in Karlsbad vertreten und konnten Einfluss nehmen; insbesondere Bayern setzte sich mit seiner Ablehnung eines Bundesgerichts durch. Das Austrägalverfahren, als kleinster gemeinsamer Nenner hinsichtlich einer Bundesgerichtsbarkeit, behandelte die Mitgliedstaaten gleich.

Mit der Regelung des Art. 12 DBA wurde den Staaten mit weniger als 300.000 Einwohnern im Gegensatz zu den größeren Staaten das Recht abgesprochen, ein eigenes Oberappellationsgericht zu errichten. Insofern lag eine Ungleichbehandlung gegenüber den größeren Staaten, aber auch gegenüber den kleineren Staaten, die bereits ein drittinstanzliches Gericht errichtet hatten, vor. Andererseits waren jedoch alle Gliedstaaten des Deutschen Bundes gleichermaßen verpflichtet, für ihre Untertanen eine dreinstanzliche Gerichtsbarkeit zu errichten bzw. aufrechtzuerhalten. Eine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten ergab sich daher insoweit auch nicht.

Bezüglich der Gleichheit der Staaten bei den Verfassungsstreitigkeiten ist festzustellen, dass sowohl die Großmächte, als auch die Mittel- und Kleinstaaten im Wesentlichen gleich behandelt wurden und es keine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gab. Lediglich die Auswahl der Spruchmänner anhand der Stimmen im Engeren Rat führte zu einer Bevorzugung der Staaten mit Virilstimmen, also der Groß- und Mittelstaaten, gegenüber den Kleinstaaten mit Kuriatstimme.

Die Regelungen zur Bundesintervention enthielten keinerlei Differenzierungen zwischen Großmächten, Mittel- oder Kleinstaaten. Sie galten für alle Staaten gleichförmig und auch das Verfahren bevorzugte keine Staatengruppe. Aus der Durchführung der Bundesintervention nur gegenüber Mittel- und Kleinstaaten lässt sich keine Ungleichbehandlung ableiten; vielmehr zeigt dies, dass grundsätzlich dem Recht der Staaten auf Bundeshil-

fe nachgekommen wurde. Die Bundesintervention gegen die Freie Stadt Frankfurt stellt insoweit eine Ausnahme dar.

Auch die Regelungen zur Bundesexekution differenzierten nicht zwischen Großmächten, Mittel- oder Kleinstaaten. Die Vorschriften der Wiener Schlussakte sowie der Exekutionsordnung galten für alle Staaten gleichermaßen und auch das Verfahren selbst bevorzugte keine Staatengruppe. Eine besondere Stellung der Mittelstaaten, sowohl im Gegensatz zu den Groß- und Kleinstaaten als auch unter den Mittelstaaten selbst, findet sich in den Regelungen zur Bundesexekution nicht. In der Praxis wurden Bundesexekutionen nach Art. 31 WSA fast ausschließlich gegen Klein- und Mittelstaaten durchgeführt. Auch die Androhung von Bundesexekutionen, die wie im Falle Badens und Holsteins meist schon zur Einhaltung der Bundespflichten ausreichend war, erfolgte nur gegenüber Mittel- und Kleinstaaten. Dass aber im Jahr 1866 überhaupt eine Bundesexekution gegen eine Großmacht beschlossen wurde, zeigt, dass das Verfahren der Bundesexekution nicht nur gegen Mittel- und Kleinstaaten zur Disziplinierung eingesetzt wurde und ein Mittel zur Wahrung der Rechtsgleichheit der Mitgliedstaaten war.

Art. 13 DBA und die Art. 54 ff. WSA enthielten keinerlei Abweichung von Art. 3 DBA. Alle Mitgliedstaaten waren zur Einführung einer landständischen Verfassung verpflichtet, was auch fast alle Staaten in der Zeit des Bestehens des Deutschen Bundes umsetzten. Eine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gab es nicht.

Den Mittelstaaten kam auch grundsätzlich in der Bundeskriegsverfassung keine besondere rechtliche Stellung gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zu. Die dortigen Regelungen enthielten keine generelle Abweichung von der Gleichheit und galten im Wesentlichen für alle Mitgliedstaaten gleich. Die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes zielte rechtlich auf eine „relative Gleichheit“ ab, indem sie Lasten und Pflichten entsprechend der Bevölkerungszahl verteilte. Eine allgemeine verfassungsrechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten gegenüber Groß- und Kleinstaaten ergab sich daraus nicht; allerdings bildete Bayern aufgrund seiner Bevölkerungszahl und der Festung Landau eine Ausnahme. Bei der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes spielte die Gleichheit nach Art. 3 DBA für die jeweiligen Mitgliedstaaten eine so wesentliche Rolle, dass diese sogar explizit in Art. 8 der Grundzüge der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes erneut festgehalten wurde. Lediglich Bayern erhielt als einziger Mittelstaat neben den beiden Großmächten ein eigenes Armeekorps, während die übrigen Mittelstaaten auf die verbleibenden drei Korps aufgeteilt waren. Dies ergab sich aber schon fast zwingend aus der von Bayern auf Grund seiner Bevöl-

kerungsmenge zu stellenden Truppenzahl. Aufgrund der Unterscheidung zwischen gemischten und ungemischten Korps bestanden daneben Sonderregelungen für die beiden Großmächte und Bayern: So durfte nach Art. 5 der Grundsätze der Kriegsverfassung kein Mitgliedstaat, der ein oder mehrere alleinige Armeekorps stellte, Kontingente anderer Mitgliedstaaten mit diesem vereinigen durfte. Hierbei sollte aber ersichtlich gerade die Gleichheit aus Art. 3 DBA durchgesetzt werden, und eine Einflussnahme auf die übrigen Mittel- und Kleinstaaten verhindert werden. Die endgültigen Regelungen über Erleichterungen bei der Kontingentgestellung für Mittel- und Kleinstaaten standen dann auch nicht im Widerspruch zum Gleichheitsgebot des Art. 3 DBA, sondern dienten vielmehr ihrer konkreten Umsetzung im Sinne einer relativen Gleichheit. Eine Befreiung von der Pflicht zur Stellung bestimmter Truppenarten, wie ursprünglich einmal vorgesehen, enthielt die Kriegsverfassung am Ende gerade nicht. Dies ist ein Beispiel dafür, dass häufig Sonderregelungen gefordert wurden, am Ende aber meist Regelungen, die die Gleichheit der Staaten wahrten, standen. Eine rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten bei der Wahl des Oberbefehlshabers des Heeres bestand nicht. Zwar setzten sich hier mehr die mittel- als die großstaatlichen Interessen durch, dies war aber im Ergebnis eine konsequente Umsetzung der Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA. Die Ernennung durch Mehrheitsbeschluss im Engeren Rat der Bundesversammlung ermöglichte allen Mitgliedstaaten gleichermaßen, über den Oberbefehlshaber abzustimmen, sodass zumindest rechtliche Gleichheit bestand. Die Kosten der Bundesfestungen waren als Matrikularbeiträge grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten zu tragen. Fast alle Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes mussten auch zur Besatzung der verschiedenen Bundesfestungen beitragen. Bei der administrativen Seite der Bundesfestungen, also den Gouverneuren und Kommandanten, fällt jedoch auf, dass mit Österreich, Preußen, Bayern, Baden und Württemberg nur die beiden Großmächte und drei Mittelstaaten überhaupt berechtigt waren, diese zu stellen. Insoweit bestand eine gewisse Ungleichheit den anderen Mittel- und Kleinstaaten gegenüber. Auffällig ist aber die Sonderstellung Bayerns bezüglich der Bundesfestungen. Der größte Mittelstaat war durch den Beschluss der Bundesversammlung vom 28. Juli 1825 zunächst nur verpflichtet die Kosten für die Festung Landau zu tragen und ansonsten von der Kostenübernahme befreit.

Der Deutsche Bund schaffte damit weitgehend konsequent einen rechtlichen Ausgleich zwischen seinen Mitgliedstaaten, die in tatsächlicher Hinsicht breit gefächert waren und verhinderte eine (rechtliche) Hegemonie sowohl der Großmächte über alle übrigen, aber auch der Mittel- gegenüber den Kleinstaaten. Im Großen und Ganzen zeigt sich, dass die rechtlichen

Strukturen des Deutschen Bundes konsequent auf eine Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten ausgerichtet waren. Damit ergab sich auch keine generelle rechtliche Sonderstellung der Mittelstaaten. Die Untersuchung bestätigt, dass der Deutsche Bund in erster Linie ein Staatenbund war, der auf der Gleichheit aller Mitgliedstaaten basierte und rechtlich keine hegemoniale Ordnung aufwies.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Rechtsgleichheit des Art. 3 DBA ein zentrales Strukturmerkmal des Deutschen Bundes war und wesentlich zu dessen Stabilität beitrug. Die Erkenntnisse dieser Untersuchung liefern somit auch neue Perspektiven für die Diskussion über Staatenbünde und föderale Ordnungen in der heutigen Zeit, insbesondere im Hinblick auf die Europäische Union. Ähnlich wie der Deutsche Bund sieht sich auch diese der Herausforderung gegenüber, die rechtliche Gleichheit ihrer äußerst heterogenen Mitgliedstaaten zu wahren.